

Asia: HE 127/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivosmineraaliverolain muuttamisesta

Olli Ropponen
Elinkeinoelämän tutkimuslaitos Etlä

Eduskunnan
valtiovarainvaliokunnan verojaosto

Helsinki, 4.11.2025



HE 127/2025 vp keskeinen sisältö:

- Ehdottaa muutoksia **kaivosmineraaliverolakiin** (314/2023)
 - **Metallisten kaivosmineraalien** vero (arvorajalti): **0,6 %** → **2,5 %** rikastukseen toimitetun malmin verotusarvosta (liitteessä luetellut)
 - **Muiden kaivosmineraalien** vero (määrärajalti): **0,20 €** → **0,60 €** tonnilta nostettua malmia tai hyötykiveä
- Kaivosmineraaliverotuotot **70 M€** ↑ vuodesta 2027 (vs 31 M€; 2024)
- Myös **kaivosmineraaliverotuottojen jako-osuuksiin** muutoksia
 - **Valtion** osuus: 40 % → 80 %
 - Kaivosten sijantikuntien osuus: 60 % → 20 %
 - Efektiivisesti muutokset vastaavat sitä, että **lisäverotulot kokonaan valtiolle**
- Lain on tarkoitus astua voimaan 1.1.2026.

Ajoitus: Investointipäätös vs investoinnin verokohtelu

- Kaivostoiminnalle ominaista
 - Suuret **alkuinvestoinnit** → **paikkaan** sidonnaisuus (esim. 30v.)
 - vs **jälkikäteen** tapahtuva veron muutos (sopii huonosti)
- 1) Olemassa olevat kaivokset: **kannattavuuslaskelmat** ennen / jälkeen
 - Ei olisi välttämättä **investoitu** ollenkaan uudessa ympäristössä
 - **Tehokas** toimenpide **paitsi**, jos kaivosyritys joutuu lopettamaan
 - **Tehokas** olisi myös ansiotuloveroasteikon kertominen jälkikäteen vuoden lopussa
- 2) Mahdolliset **uudet** kaivokset: **signaali**, verotus voi muuttua jälkikäteen
 - Epävarmuutta → **pienentää kannustinta** investoida Suomeen
- Harkinnan arvoista: veromuutokset **vain tuleviin uusiin investointeihin**
 - Hyvä verojärjestelmä on **ennakoitava**

Veron tavoite vs mekanismi

- Kaivosmineraalivero: **ohjaava** vero vai **korvaus** luonnonvarojen käytöstä?
 - **Esitys**: ensisijainen tavoite on ohjata yhteiskunnalle **korvaus** kallioperästä otetuista uusiutumattomista kaivosmineraaleista...
 - ... eikä veron tavoitteena ei ole vaikuttaa kaivoksista syntyviin **ympäristöhaittoihin** muutoin kuin mahdollisesti **välillisesti** pienentyneiden louhintamäärien kautta
 - **Mutta** kyseessä onkin **valmisteverotyyppinen** suoritus, jonka ohjaava mekanismi tunnetaan (esille kohdassa, jossa pohditaan kaivosmineraaliveron vähennyskelpoisuutta yhteisöverosta)
 - Rojaltipohjaisen kaivosmineraaliveron **toimintamekanismi** on **vastaava kuin** esim. aiemmalla **makeisverolla** tai nykyisellä **virvoitusjuomaverolla** (tai muilla haittaveroilla; nk. Pigou-verot)
 - Ne **pyrkivät ohjaamaan** kulutuskäyttäytymistä pois verotettavista kohteista
- **Mekanismi**: kuten mm. makeisverolla (ohjaus) vs **tavoite**: kerätä korvaus
 - Esityksen **teksti** perustuu yhteiskunnalliseen **korvauksen** käsitteeseen, veron **mekanismi** valmisteveron tyyppiseen toiminnan vähentämiseen → **tuntuu logikaltaan ristiriitaiselta**

Kaivosmineraaliveron kokonaisuudistus

- Esitys esittelee erilaisuuksia **rojaltien** ja **nettotulomallien** välillä
 - Tappiollinen liiketoiminta; hallinnolliset kustannukset; verokertymän ennakoitavuus, vaihtelu ja ajoitus; verosuunnitteluriskit; vääristymät; kannattavuus; konkurssit; veronmaksukyky
- TEAS-hanke (Kari ym. 2021) huomioinut nämä erot
 - Ehdotti ensisijaisena vaihtoehtona kaivosmineraaliveroksi **nettotuloon** perustuvia malleja, jos veron keskeinen pyrkimys on kerätä yhteiskunnalle **korvaus** uusiutumattomista luonnonvaroista
 - **Yhdistelmämallikin** voisi tulla kyseeseen (silloin keskeinen rooli **nettotuloon** perustuvalla osalla)
 - **Nyt** onkin päädytty malliin, jonka **mekanismi ohjaa** käyttäytymistä Pigou-veron tavoin
- **Rojaltin** perustelu: matalilla verotasoilla käyttäytymisvaikutukset eivät niin valtavia
 - Nyt yritysten **verotaakka kolminkertaistuu** (mikä myös harvinaista) → aiempi **peruste yhä hatarampi**
 - **Rojalti muuttuu** suhteessa (ja absoluuttisesti) yhä **huonommaksi** mitä korkeampi on veron taso
- **Kaivosmineraaliveron veromallin kokonaisuudistaminen** kannatettavaa
 - Toivottavasti uudistus valmis ennen kuin **veropohja** on jo **kuihtunut**

Muita huomioita

- Laskelmissa **ei dynaamisia vaikutuksia** (staattiset), vaikka nämä keskeisiä
 - Kaivosmineraaliveron lisätuotto (staattisesti): +70 M€; yhteisövero -13 M€ (**jos vähennyskelpoinen**) → verotuotto +57M€
 - Vähennyskelpoisuudesta ei erikseen säädetty → ratkaistaan elinkeinotuloverotuksessa (selviää oikeusasteissa)
 - Tuo **epävarmuutta** (hyvä verojärjestelmä ennakoitava)
- **Miksi ei päätetä lailla** joko vähennyskelpoiseksi tai ei-vähennyskelpoiseksi? (vähentäisi epävarmuutta)
- **Verotaakka kolminkertaistetaan**, vaikka nykyveron **vaikutuksia ei tunneta**
 - Olisiko vähemmän repivät veromuutokset hyvässä verojärjestelmässä toivotumpia? (vs vakaa verojärjestelmä)

Muita huomioita

- Esitetään kaivosmineraaliveron verotuottojen jako-osuuksien muuttamista
 - **Valtio: 40 % → 80 %**
 - Kaivosten sijantikunnat: **60 % → 20 %**
 - Vastaa karkeasti sitä, että veromuutoksista seuraavat lisäverotulot menevät **kokonaan valtiolle**
 - Esityksessä **kuntien saama euromäärä ei muutu**, mutta jako-osuudet muuttuvat
 - Keskeinen **peruste** kuntien kaivosmineraalivero-osuudelle: kaivostoiminnan **hyväksyttävyys**
 - Mahtaako hyväksyttävyys olla suuremmalta osin kiinni **jako-osuuksista** vai **euromääristä**? Tällä hetkellä kuntien osuus on yli puolet, ensi vuonna ehkä yksi viidesosa.
 - Jos kuntien osuus olisi **korvaus haitasta**, miksi korvaus ei sidottu johonkin **euromäärään**?
- Esityksessä ehdotetaan **sivuvirtojen poistamista** veron piiristä ja vastaavasti kompensatiota valituissa veroparametreissa
 - Luontevalta muutos; hallinnollinen taakka pienenee

Lopuksi

- Kaivostoimintaan liittyvät **suuret alkuinvestoinnit** → sidottuja sijaintiin ja sen verotukseen
 - Olemassa oleville kaivoksille: **kannattavuuslaskelmat** ennen vs jälkeen
 - Uusille potentiaalisille investoijille **negatiivinen signaali** (jälkikäteen muuttuva verotus)
 - Tulisiko muutoksen koskea **vain tulevia investointeja** (verotuksen ennakoitavuus)?
- Rojaltipohjaisen veron **mekanismi** vastaava kuin esim. makeisverolla (yleisemmin Pigou-vero)
 - Pyrkimys **pienentää** verotettavaa **toimintaa**; kaivosmineraaliveron **tavoite** kuitenkin toinen (**korvaus**)
- Ehdotetaan kaivosmineraaliveron **kolminkertaistamista** nykyisestä
 - Vielä ei **edes** tunneta **nykyisen veron** vaikutuksia
 - Vs vakaa ja ennakoitava veropolitiikka
- **Rojaltityyppisen veron keskeinen ongelma**: nettoveromalleja suuremmat käyttäytymisvaikutukset
 - Nämä **eivät niin suuret**, jos veron taso hyvin **matala**
 - Veron nostamisen jälkeen näin ei välttämättä enää ole – rojaltin peruste heikkenee
- Kaivosmineraaliveron **kokonaisuudistukselle** selkeä **kysyntä** (rojaltin peruste heikentyy)
 - Vaara, että **veropohja kaikonnut** ennen kuin uusi veromalli saadaan aikaiseksi



**Elinkeinoelämän
tutkimuslaitos**

Puh. 09 609 900
www.etla.fi
etunimi.sukunimi@etla.fi

Arkadiankatu 23 B
00100 Helsinki
