

Hallituksen esitys eduskunnalle kaivosmineraaliveroa koskevaksi lainsäädännöksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kaivosmineraaliverolaki sekä muutettaviksi valmisteverotuslakia ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin uudesta, Suomessa louhittuihin kaivosmineraaleihin kohdistuvasta verosta. Veromalli olisi luonteeltaan rojalittyypinen suoritus, joka olisi mahdollisimman yksinkertainen ja kaavamainen. Veromallissa otettaisiin kuitenkin huomioon yhtäältä metallimalmien ja muiden kaivosmineraalien välinen eroavaisuus ja toisaalta metallimalmien väliset erot niiden arvoissa ja metallipitoisuuksissa.

Veron soveltamisalaan kuuluisivat kaivoslaissa tarkoitetut kaivosmineraalit. Soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin kuitenkin kullanhuuhdonnassa löydetty kaivosmineraalit. Verovelvollinen olisi se, joka on louhinut kaivosmineraalin ja jolta edellytetään kaivoslainsäädännössä tarkoitettua lupaa kaivostoiminnan harjoittamiseen. Verovelvollinen olisi tyypillisesti kaivosyhtiö. Veron suorittamisvelvollisuus syntyisi metallimalmien osalta, kun kaivosmineraali toimitetaan rikastettavaksi, ja muiden kaivosmineraalien osalta, kun kaivosmineraali louhitaan.

Metallimalmien vero olisi 0,6 prosenttia metallimalmin sisältämän metallin verotusarvosta. Verotusarvo perustuisi metallien kansainvälisiin markkinahintoihin. Jollei tällaista hintatietoa olisi saatavilla, verotusarvo määritettäisiin vastaavien muiden julkisten hintatietojen perusteella tai viime sijassa toisen vastaavan tuotteen kansainvälisten, julkisten hintatietojen perusteella. Verotusarvo laskettaisiin hintatietojen vuotuisena aritmeettisena keskiarvona ja vahvistettaisiin kutakin kalenterivuotta varten vuoden alussa edellisen vuoden hintatietojen perusteella.

Muiden kaivosmineraalien kuin metallimalmien vero olisi 0,2 euroa tonnilta louhittua kaivosmineraalia.

Kaivosmineraalien verotukseen sovellettaisiin pääosin valmisteverotuksen ja oma-aloitteisen verotuksen menettelysäännöksiä. Veron piiriin kuuluvien toimijoiden tulisi rekisteröityä verovelvollisiksi. Verovelvollinen antaisi veroilmoituksen kalenterivuoden mittaiselta verokaudelta sekä laskisi ja suorittaisi veron oma-aloitteisesti. Veroviranomainen olisi Verohallinto.

Esityksessä ehdotetaan, että kaivosten sijaintikuntien osuus kaivosmineraaliveron tuotosta olisi 60 prosenttia ja valtion osuus olisi 40 prosenttia. Kaivosmineraaliveron vuosittaisen verotuoton arvioidaan olevan noin 25 miljoonaa euroa, josta valtion osuus olisi 10 miljoonaa euroa ja kaivosten sijaintikuntien 15 miljoonaa euroa. Verotuotto tilitettäisiin sille kunnalle, jossa kaivos sijaitsee. Verotuotto kertyisi ensimmäistä kertaa vuonna 2025.

Valmisteverotuslakiin ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettuun lakiin tehtäisiin kaivosmineraaliveroa koskevat lisäykset.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024. Lakia sovellettaisiin niihin kaivosmineraaleihin, joita koskeva veron suorittamisvelvollisuus syntyy lain voimaantulon jälkeen.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
1.2.1 Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan selvitys.....	4
1.2.2 Kaivosveron toteuttamista arvioiva työryhmä	5
1.2.3 Hallituksen esityksen valmistelu	6
2 Nykytila ja sen arviointi.....	7
2.1 Kaivostoimiala ja kaivosmineraalit.....	7
2.1.1 Kaivostoiminta ja lainsäädäntö	7
2.1.2 Kaivosmineraalit ja niiden arvo	7
2.1.3 Kaivoksen tuotantovaiheet ja kaivosteollisuuden merkitys Suomessa	10
2.2 Verotus	11
2.2.1 Kaivosten nykyiset verot.....	11
2.2.2 Kaivoslain mukaiset suoritukset	12
2.2.3 Ympäristövahinkomaksu.....	12
2.2.4 Verotusmenettely ja EU:n lainsäädäntö	13
2.2.5 Verontilitys ja valtionosuusjärjestelmä	13
2.3 Nykytilan arvio	14
3 Tavoitteet.....	15
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	15
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	15
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	18
4.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen	18
4.2.2 Vaikutukset yrityksiin	18
4.2.3 Vaikutukset viranomaisen toimintaan.....	21
4.2.4 Ympäristövaikutukset	21
4.2.5 Vaikutukset kansalaisiin.....	21
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	22
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	22
5.1.1 Vaihtoehtoiset veromallit.....	22
5.1.2 Verotusarvon määrittäminen	23
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot	24
5.2.1 Johdanto	24
5.2.2 Australia.....	24
5.2.3 Kanada	25
5.2.4 Ruotsi	25
6 Lausuntopalaute.....	26
6.1 Yleistä lausunnoista ja lausuntopalautteen huomioimisesta esityksessä.....	26
6.2 Näkemykset soveltuvasta veromallista	27
6.3 Verotasot ja verotuottotavoite.....	28
6.4 Verotulon kohdentaminen kunnille.....	28
6.5 Muita huomioita lausunnoista.....	29

7 Säännöskohtaiset perustelut	29
7.1 Kaivosmineraaliverolaki	29
7.2 Valmisteverotuslaki	37
7.3 Laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä	38
8 Lakia alemman asteinen sääntely	40
9 Voimaantulo	40
10 Jälkiarviointi ja -seuranta	41
11 Suhde muihin esityksiin	41
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	41
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	41
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	41
12.1 Kaivosmineraaliveron valtiosääntöoikeudellinen luonne	41
12.2 Norminantovaltuudet	43
12.3 Tiedonsaantioikeudet ja henkilötietojen suoja	43
LAKIEHDOTUKSET	46
1. Kaivosmineraaliverolaki	46
LIITE	49
ARVON PERUSTEELLA VEROTETTAVAT KAIVOSMINERAALIT	49
2. Laki valmisteverotuslain 1 §:n muuttamisesta	50
3. Laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta	51
LIITE	53
RINNAKKAISTEKSTIT	53
2. Laki valmisteverotuslain 1 §:n muuttamisesta	53
3. Laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta	54

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan selvitetään mahdollisuutta ottaa käyttöön erillinen kaivosvero, jotta maaperän kaivannaisista saadaan yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus. Lisäksi hallitusohjelman mukaan kaivokset siirretään sähkön korkeampaan veroluokkaan I ja ne poistetaan energiaintensiivisten yritysten energiaveronpalautuksen piiristä. Hallitus kuitenkin linjasi vuotta 2022 koskevissa valtion talousarvioneuvotteluissa, että kaivosten sähköveron korotuksen sijaan otetaan käyttöön kaivosvero.

Myös eduskunta on kaivoslain muuttamista koskevan kansalaisaloitteen (KAA 7/2019) käsittelyn yhteydessä edellyttänyt hallitusohjelman mukaisen kaivosveroselvityksen ripeää ja huolellista toteutusta niin, että eduskunnalle jää riittävästi aikaa toteuttaa kaivosverotusta koskevat lainsäädäntöuudistukset pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallituskaudella vuosina 2019–2023. Eduskunnan talousvaliokunnan mietinnön (TaVM 7/2020 vp) lausumassa kehoitetaan hallitusta huomioimaan kaivosmineraalien luonne ainutkertaisina luonnonvaroina, joiden hyödyntämisestä yhteiskunnan tulee saada kohtuullinen korvaus.

1.2 Valmistelu

1.2.1 Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan selvitys

Kaivosveron toteuttamisvaihtoehtoja arvioitiin hallituskaudella ensimmäisen kerran vuonna 2021 valmistuneessa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan puitteissa toteutetussa hankkeessa, jäljempänä *TEAS-hanke*. TEAS-hankkeen tavoitteena oli löytää malli erilliselle kaivosverolle, joka tarjoaisi mahdollisuuden kerätä yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus kaivosmineraalivarojen käytöstä pienin taloudellisin haitoin.

Selvityksen lähtökohtana olivat niukkuus- ja tehokkuusperustelu eli sellaisten verovaihtoehtojen selvittäminen, joilla voidaan kerätä kohtuullinen verotuotto haittaamatta tarpeettomasti talouden toimintaa. TEAS-hankkeessa kaivosveron vaihtoehtojen vaikutuksia verotuloihin ja kaivosten kannattavuuteen vertailtiin simulointimallilla. Hankkeessa hyödynnettiin viiden edustavan metallimalmikaivoksen tuotantoa ja taloutta kuvaavia tietoja niiden koko elinkaaren ajalta, jolloin voitiin tarkastella verovaihtoehtojen vaikutusta kaivosyritysten kannattavuuteen. Laskelmat rajautuivat metallimalmikaivoksiin, koska riittävää aineistoa teollisuusmineraalien louhinnasta ei ollut käytettävissä. Kansainvälisen vertailun ja kirjallisuuslähteiden perusteella päädyttiin tarkastelemaan kahta joko tuotannon määrään tai arvoon perustuvaa rojalittyypistä veroa ja kahta kaivoksen nettotuloon kohdistuvaa veroa, joista toinen kohdistuu kaivosyrityksen voittoon ja toinen niin sanottuun puhtaaseen voittoon eli renttiin. Kaivostoimialalla rojaltilta tarkoitetaan tyypillisesti korvausta, joka maksetaan oikeudesta hyödyntää kallio- tai maaperässä olevia kaivosmineraaleja. Puhtaalla voitolla tarkoitetaan sen sijaan esimerkiksi kaivosprojektin rajatuoton ja rajakustannuksen erotusta tai myös kaivosprojektin tuottojen ja kaikkien kustannusten positiivista nettohyötyä kaivosprojektin koko elinkaarelta.

TEAS-hankkeen [loppuraportin](#)¹ mukaan kaivostoiminnan nettotuloon kohdistuvat verot, eli renttivero ja voittovero mainitussa järjestyksessä, ovat tehokkaimmat tavat verottaa kaivosmineraalivarantoihin sisältyviä puhtaita voittoja vääristämättä kaivosyhtiöiden taloudellisia päätöksiä. Rojaltit muuttaisivat kaivoksen toiminnan useammin kannattamattomaksi. TEAS-hankkeen johtopäätösten mukaan renttivero on suositeltavin vaihtoehto, jos tavoitteena on kerätä veroja vähäisin taloudellisin vääristymin. Jos tavoitteena on vakauttaa verotuottoa ja nostaa louhimisen kannattavuuskynnystä, tämä voidaan tehdä matalan rojaltin ja renttiveron yhdistelmällä.

Loppuraportin mukaan kaivosveron yhtenä perusteena voisi olla myös ympäristönsuojelu. Ympäristöhaittoja tulisi kuitenkin vähentää kaivosveron sijasta muilla ympäristöpolitiikan instrumenteilla, kuten toimivalla ympäristösäätelyllä, valvonnalla ja oikean suuruisilla vakuuksilla.

TEAS-hankkeen loppuraportissa otetaan kantaa myös kaivosveron veronsaajaan. Loppuraportin mukaan kaivosvero sopii huonosti kuntien tulolähteeksi ja useat näkökohdat puoltavat kaivosverotulojen keräämistä kuntien sijasta keskitetysti valtiolle.

1.2.2 Kaivosveron toteuttamista arvioiva työryhmä

TEAS-hankkeen valmistumisen jälkeen hallitus linjasi valtion vuotta 2022 koskevissa talousarvioneuvotteluissa, että kaivosveron valmistelua jatketaan. Linjauksen mukaan vuonna 2023 otetaan käyttöön kaivosvero kaivostoiminnan sähköveron korotuksen sijaan. Kaivosveron tavoiteltu verotuotto on 25 miljoonaa euroa vuodessa. Verotuotosta 60 prosenttia ohjataan kaivosten sijaintikunnille ja 40 prosenttia valtiolle. Talousarviokirjauksen mukaisesti kaivosvero voi perustua edellä mainitun TEAS-hankkeen vaihtoehtoihin, joiden lisäksi yksi mahdollinen malli kaivosverolle voisi olla rikasteesta saatuun nettotuloon perustuva malli. Kirjauksen mukaan lopullisesta mallista päätetään valmistelun kuluessa.

Valtiovarainministeriö asetti 27.1.2022 työryhmän arvioimaan kaivosveron vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Työryhmän asettamispäätöksen mukaan kaivosveron tarkoituksena on ottaa huomioon kaivosmineraalien luonne uusiutumattomina luonnonvaroina. Veron ensisijainen tavoite ei ole niiden käytön väheneminen, vaan tavoitteena on ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus kaivosmineraalivarojen käytöstä. Vero ei siten ensisijaisesti perustuisi ympäristönsuojellisiin tavoitteisiin. Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tehtävänä oli arvioida edellä mainitussa TEAS-hankkeessa esitettyjen veromallien soveltuvuutta ja toteutettavuutta verolle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta. Metallimalmien ohella tuli arvioida kaivosveron soveltuvuutta teollisuusmineraaleihin.

Työryhmä arvioi kaivosveron toteuttamisvaihtoehtoina rojalteja ja nettotulon veromalleja. Työryhmän [arviomuistio](#)² sisältää arvion eri verovaihtoehtojen soveltuvuudesta, toteuttamiskelpoisuudesta ja pääasiallisista vaikutuksista. Soveltuvuutta ja toteuttamiskelpoisuutta arvioitiin sekä juridisen että käytännön toteutuksen kannalta ottaen huomioon samalla hallituksen talousarvioneuvotteluiden linjauksen aikataulu.

¹ Kauppi, S. et al.: Kaivosveron vaihtoehdot ja niiden vertailu. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:44, Helsinki 2021.

² Valtiovarainministeriö: Arvio kaivosveron toteuttamisesta – Kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän arviomuistio. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:44, Helsinki 2022.

Työryhmä arvioi, että rojalit voisivat asetettujen tavoitteiden näkökulmasta olla toteuttamiskelpoisempi malli, jos vero toteutetaan arviomuistiossa esitetysti kaavamaisena. Jos taas kaivosverossa halutaan ottaa huomioon tarkka kaivoskohtainen toiminta ja tuottavuus, voisivat nettotulon veromallit olla perusteltu vaihtoehto. Tällaisen veron säätäminen vaatisi kuitenkin huomattavan pitkän valmisteluajan.

Työryhmän arviomuistio oli lausuntokierroksella 8.6.–5.8.2022. Lausuntoa pyydettiin esityksen kannalta keskeisiltä ministeriöiltä, viranomaisilta, elinkeinoelämältä ja muilta sidosryhmiltä. Lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelu.fi-verkkosivulla sekä valtiovarainministeriön julkisella verkkosivulla.

Lausuntoja saatiin yhteensä 33. Näkemykset kaivosveron tarpeellisuudesta jakaantuivat selkeästi. Osa lausunnonantajista näki selkeän tarpeen erilliselle kaivosverolle ja toi esille, että Suomi poikkeaa kaivosverotuksen puuttuessa useasta muusta valtiosta. Toisaalta eräät lausunnonantajat eivät pitäneet kaivosveron säätämistä perusteltuna, koska se lisäisi teollisuuden verotakkaa etenkin nykyisessä epävarmassa taloudellisessa tilanteessa. Useissa lausunnoissa pidettiin tärkeänä sitä, että valmistelussa edetään ripeästi. Toisaalta lausunnoissa painotettiin myös, ettei laadukkaasta valmistelusta saa tinkiä aikataulupaineiden vuoksi. Verohallinnon esittämä näkemys siitä, että kaivosveron tulisi tulla voimaan aikaisintaan vuoden 2024 alusta, sai tukea useissa lausunnoissa.

Rojalteja puoltavissa lausunnoissa nostettiin esille mallin yksinkertaisuus ja selkeys. Hyvänä pidettiin myös sitä, että rojalit olisi mahdollista ottaa käyttöön nopeasti. Kriittisissä lausunnoissa korostettiin työryhmän arviomuistiossakin esitettyä huomiota siitä, että rojalit tyypillisesti vääristävät investointipäätöksiä ja tätä kautta syntyisi negatiivisia vaikutuksia myös muualle yhteiskuntaan. Nettotulon veromallia puoltavissa lausunnoissa tuotiin esille, että malli takaisi paremmin kaivosten tasapuolisen verokohtelun eikä vääristäisi investointipäätöksiä. Hyvänä pidettiin sitä, että vero kohdistuisi yritysten liiketoimintahyödyn mukaisesti. Kriittisissä lausunnoissa nostettiin esille veromallin alttius aggressiiviselle verosuunnittelulle sekä mallin hallinnollinen monimutkaisuus.

Työryhmän valmisteluasiakirja ja saadut lausunnot sekä lausuntoyhteenveto ovat nähtävillä julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet/tunnuksella/VM008:00/2022>.

Hallituksen tavoitteena oli, että työryhmän arvioiden ja lausuntokierroksen pohjalta voitaisiin päättää kaivosveron toteuttamismallista kaivosveroa koskevan hallituksen esityksen valmistelua varten. Syksyllä 2022 päätettiin, että valmistelua jatketaan kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän loppuraportissa esitetyn kaavamaisen ja yksinkertaisen rojalimallin pohjalta. Myös vuoden 2023 talousarvioneuvotteluiden yhteydessä syksyllä 2022 hallitus linjasi, että kaivosveron valmistelua jatketaan ja kaivosveron tuotosta 60 prosenttia ohjataan kaivosten sijaintikunnille.

1.2.3 Hallituksen esityksen valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Esityksen valmistelu on tehty yhteistyössä Verohallinnon kanssa.

Esitys oli lausuntokierroksella 27.9.–17.10.2022. Lausuntoa pyydettiin esityksen kannalta keskeisiltä ministeriöiltä, viranomaisilta, elinkeinoelämältä ja muilta sidosryhmiltä. Lausuntopyyntö julkaistiin myös valtiovarainministeriön julkisella verkkosivulla. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet/tunnuksella/VM105:00/2022>. Hallituksen esityksestä on käyty kuntalain

(410/2015) 11 §:n mukainen neuvottelu, ja asia on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 8.11.2022.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kaivostoimiala ja kaivosmineraalit

2.1.1 Kaivostoiminta ja lainsäädäntö

Kaivostoimiala louhii ja jalostaa kallioperässä olevia raaka-aineita teollisuuden ja yhteiskunnan tarpeisiin. Kaivostoiminnassa Suomen kallioperästä louhitaan jalo- ja perusmetalleja, teollisuusmineraaleja ja eräitä kivilajeja.

Kallioperässä olevien kaivosmineraalien sekä marmorin ja vuolukiven etsintää, hyödyntämistä ja näihin liittyvän toiminnan lopettamista sekä kaivostoimitusta koskevista periaatteista säädetään kaivoslaissa (621/2011). Laki koskee myös kullanhuuhtontaa valtion omistamalla alueella. Kaivostoimintaan vaikuttaa olennaisesti myös muu lainsäädäntö, etenkin ympäristönsuojelulaki (527/2014) ja muu ympäristö- ja turvallisuussäätely.

Vuonna 2011 voimaan tullutta kaivoslakia sovelletaan sen voimaantulon jälkeen käynnistyneisiin kaivoshankkeisiin. Siten kaivoslain soveltaminen on toistaiseksi rajoittunut pääosin malminetsintää, kullanhuuhtontaa ja toimivien kaivosten lupien muuttamista tai lain mukaista lupien täydentämistä koskeviin päätöksiin ja valvontaan. Nykyinen kaivostoiminta perustuukin pitkälti aiempaan kaivoslakiin (503/1965), jäljempänä *vanha kaivoslaki*.

Kaivostoiminta on luvanvaraista toimintaa. Kaivoksen perustaminen ja kaivostoiminta tarvitsevat kaivoslaissa tarkoitettuna kaivosviranomaisena toimivan Turvallisuus- ja kemikaaliviraston myöntämän kaivosluvan ja kaivosturvallisuusluvan. Muista luvista keskeisin on ympäristöviranomaisena toimivan paikallisen aluehallintoviraston myöntämä ympäristölupa, joka kaivostoiminnalta ja malmin tai mineraalin rikastamiselta vaaditaan aina. Muina kaivostoimintaa hallinnoivina viranomaisina toimivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, jotka muun muassa valvovat kaivosten ympäristölupia. Kaivoslain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle.

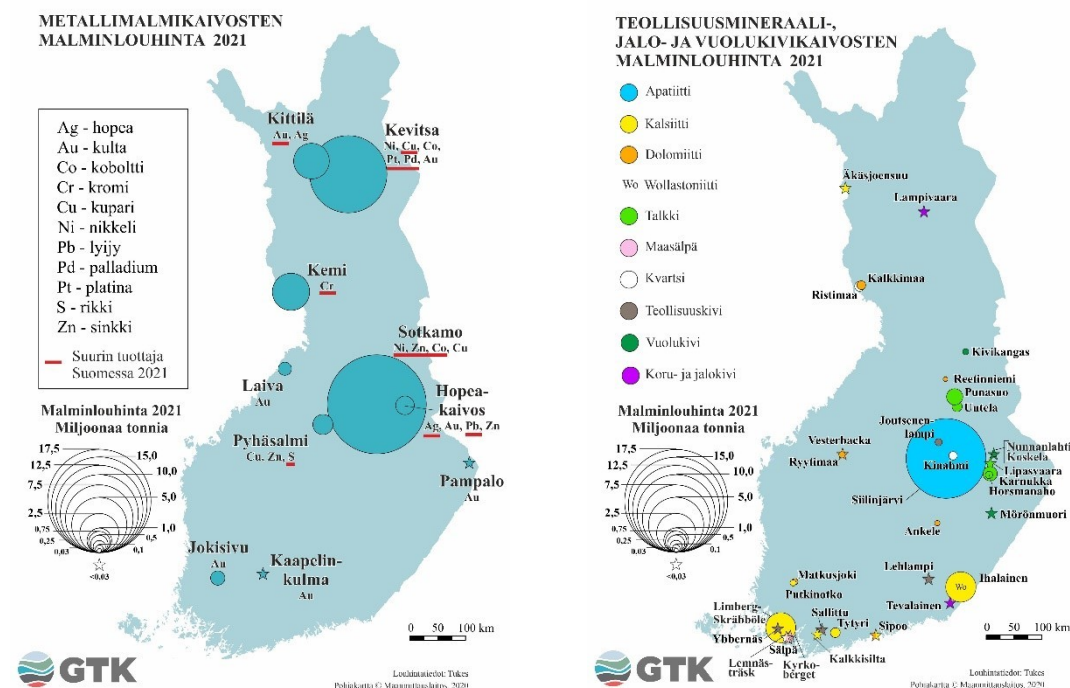
2.1.2 Kaivosmineraalit ja niiden arvo

Kaivoslaissa tarkoitettuja kaivosmineraaleja ovat tietyt alkuaineet ja niitä sisältävät mineraalit, eräät muut mineraalit ja jalokivet sekä kivilajeista marmori ja vuolukivi. Kaivoslakia ei sovelleta kiven, soran, hiekan, saven, turpeen ja mullan ottoon eikä kullanhuuhtontaan muualla kuin valtion omistamalla maalla.

Kaivokset jaetaan louhittavien kaivosmineraalien perusteella metallimalmikaivoksiin ja teollisuusmineraalikaivoksiin. Metallimalmikaivoksissa malmia louhitaan arvomineraalien sisältämien metallien vuoksi. Teollisuusmineraaleihin luetaan kaikki teollisesti hyödynnettävät mineraalit ja kivilajit, paitsi metalliset malmit, mineraaliset polttoaineet ja jalokivet. Teollisuusmineraalikaivokset voidaan jakaa karbonaattikaivoksiin ja muihin teollisuusmineraalikaivoksiin sekä vuolukivi- ja jalokivikaivoksiin.

Vuonna 2021 Suomessa raportoitiin louhintaa 44 kaivokselta, joista 10 on metallimalmikaivoksia ja 34 teollisuusmineraalikaivoksia. Kahdessa metallimalmikaivoksessa, Pyhäsalmeella ja Kylylahdessa, toiminta on päättynyt ja käynnissä ovat sulkemistoimet. Vuonna 2021 kaivoksia

sijaitsi seuraavilla 45 paikkakunnalla: Kittilä, Huittinen, Valkeakoski, Ilomantsi, Raahe, Sotkamo, Sodankylä, Keminaa, Pyhäjärvi, Kajaani, Paltamo, Salo, Kolari, Lappeenranta, Lohja, Parainen, Sipoo, Vimpeli, Pieksämäki, Tornio, Siilinjärvi, Polvijärvi, Lapinlahti, Mäntyharju, Kemiönsaari, Kuopio, Pelkosenniemi, Juuka, Suomussalmi ja Savonlinna. Louhittavien kaivosmineraalien tonnimäärän perusteella suurimmat kaivokset, joista molemmat ovat metallimalmikaivoksia, sijaitsivat Sotkamossa ja Sodankylässä. Teollisuusmineraalien suurin kaivos sijaitsi Siilinjärvellä. Sodankylän, Sotkamon ja Siilinjärven kaivokset vastaavat yli 80 prosentista Suomen kokonaislouhintamäärästä.



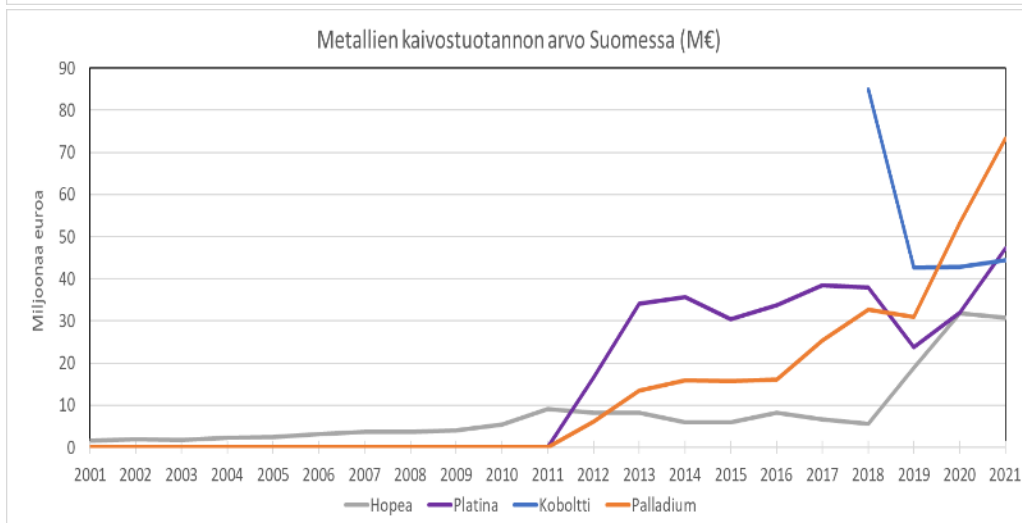
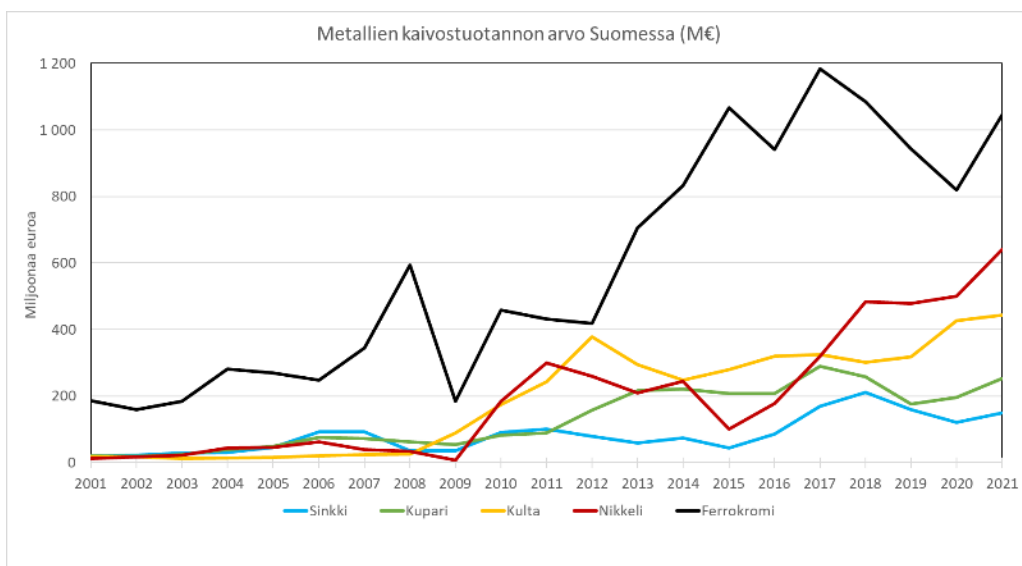
Kuviot 1 ja 2. Malmilouhinta kaivoslain alaisissa metallimalmi- ja teollisuusmineraalikaivoksissa sekä jalo- ja vuolukivikaivoksissa vuonna 2021. Määrät on kuvattu ilman sivukivien louhintamääriä. Ympyrän pinta-ala kuvaa louhintamäärää. Tähdellä merkityissä kaivoksissa louhintamäärä oli alle 30 000 tonnia vuodessa. Lähde: Geologian tutkimuskeskus.

Perusmetalleista Suomen kaivoksista on tuotettu vuonna 2021 eniten kromia (ferrokromi), sinkkiä, kuparia ja nikkeliä. Jalometalleista Suomen kaivoksista tuotetaan eniten hopeaa ja kultaa, joiden lisäksi tuotetaan myös platinaa ja palladiumia. Yleisimpiä louhittavia teollisuusmineraaleja ovat apatiitti, kalkkikivi, talkki ja vuolukivi. Litiumin louhinta on käynnistymässä lähivuosina. Malmilouhinta kohdistuu jo nykyisin louhittavien kaivosmineraalien lisäksi kobolttiin, raudan, timanttien, platinametallien sekä eräiden harvinaisempien metallien esiintymien tutkimiseen.

Suomen kaivostuotannon arvo vaihtelee mineraalien arvon, erityisesti metallien maailmanmarkkinahintojen, ja tuotantomäärän mukaan. Erityisesti metallien osalta kaivostuotannon laskennallista arvoa rikastamisen, sulattamisen ja muun jatkojalostuksen jälkeen voidaan arvioida

maailmanmarkkinahintojen perusteella. Tällöin kaivostuotannon arvo kuvaa jalostettujen kaivosmineraalien tuotannon arvoa eikä varsinaisesti maaperästä louhittujen kaivosmineraalien arvoa. Louhinnan jälkeisen tuotannon arvosta ei ole olemassa julkisesti käytettävissä olevia vertailukelpoisia tietoja. Louhitun ja rikastukseen toimitetun kaivosmineraalin pitoisuuksien perusteella on kuitenkin mahdollista arvioida louhitun malmin sisältämän metallin määrää.

Metallimalmien vuoden 2021 tuotannon arvosta nikkelin osuus oli suurin, noin 32 prosenttia heinäkuun 2022 mukaisella hintatasolla. Kromituotannon arvon vertailukelpoisuutta hankaloittaa maailmanmarkkinahintatietojen puute, mutta kromituotannon osuus oli noin 28 prosenttia, jos hintana käytetään Yhdysvaltain geologisen instituutin hinta-arviota ferrokromin kromisisällölle vuodelle 2021. Kullan tuotannon arvo oli noin 18 prosenttia, kuparin noin 8 prosenttia ja sinkin noin 6 prosenttia heinäkuun 2022 maailmanmarkkinahintatietojen mukaan. Metallituotannon arvoa on kokonaisuudessaan nostanut vuonna 2021 ja erityisesti vuonna 2022 metallien maailmanmarkkinahintojen nousu.



Kuviot 3 ja 4. Metallimalmikaivosten tuotannon arvo maailmanmarkkinahintojen mukaan vuosina 2001–2021. Lähde: Geologian tutkimuskeskus.

Arvonmuodostus ja siihen liittyvät julkiset tiedot muodostavat yhden merkittävän eron metallimalmien ja muiden kaivosmineraalien välillä. Metallimalmeille on pääsääntöisesti määritettävissä maailmanmarkkinahintoihin perustuva vertailukelpoinen arvo, kun taas muut kaivosmineraalit eivät ole puhtaassa muodossa vaihdannan kohteena. Niiden arvo suhteessa painoon on vähäinen, ja siten niiden louhinta on kiinteästi sidoksissa kaivosmineraalien jatkojalostukseen erityyppisiksi tuotteiksi, joilla on arvoa ja joilla käydään kauppaa. Käytännössä muiden kaivosmineraalien louhinnan tai rikasteen arvosta ei ole saatavilla vertailukelpoista tietoa vastaavalla tavalla kuin metallimalmeista.

2.1.3 Kaivoksen tuotantovaiheet ja kaivosteollisuuden merkitys Suomessa

Kaivostoiminta muodostuu muun muassa kaivostuotannosta. Siitä voidaan erottaa louhinta, jossa kallioperästä irrotetaan arvoaineita sisältävät osat. Louhitusta kiviaineksesta erotellaan sivukivi ja arvokkaita kaivosmineraaleja sisältävä malmi. Louhittu arvoaineita sisältävä kiviaines eli malmi murskataan ja kuljetetaan teolliseen prosessiin, jota kutsutaan rikastamiseksi. Louhitusta malmista pyritään saamaan talteen jatkokäyttöön soveltuvat tuotteet.

Jalostuksessa louhitusta materiaalista poistetaan hyödyntämiseen sopimattomat mineraalit. Lopputuotteena on hyödynnettävät mineraalit sisältävä mineraalirikaste. Metallien jalostus jatkuu tuotantoprosessiin, jossa rikasteista valmistetaan metalleja ja muita tuotteita. Metallimalmikaivoksille on tyypillistä, että kaivostoiminnan yhteydessä harjoitetut toiminnot käsittävät louhinnan, murskauksen ja jauhatuksen lisäksi rikastustoimintaa. Rikastuksen jälkeen metallimalmirikaste kuljetetaan jatkojalostettavaksi sulattamoon, joka ei välttämättä sijaitse kaivoksen yhteydessä. Rikastamattomalla malmilla ei käydä lähtökohtaisesti kansainvälistä kauppaa, koska sen kuljettaminen on hyvin kallista. Toisaalta metallien jatkojalostus Suomessa nojaa myös metallirikasteiden tuontiin.

Teollisuusmineraalikaivoksissa ei ole aina vastaavaa rikastusprosessia kuin metallimalmikaivoksilla, vaan louhittu mineraali luovutetaan seulomista ja lajittelua varten ja toimitetaan sen jälkeen jatkojalostukseen. Tämän jälkeen kaivosmineraali voidaan rikastaa, jatkojalostaa tai myydä sellaisenaan. Muun muassa apatiittimalmia ja talkkia rikastetaan. Karbonaatti- ja teollisuuskivistä sen sijaan erotellaan suoraan erilaisissa tuotteissa hyödynnettävät osat. Teollisuusmineraalien käyttökohteet vaihtelevat siis laajasti kaivosmineraalien välillä, eikä niille ole osoitettavissa yhtä yleispiirteistä jalostusmenettelyä kuin metallimalmeille.

Kaivosteollisuus tuottaa Suomessa raaka-aineita muun muassa metallinjalostus-, puunjalostus, paperi- ja akkuteollisuuteen. Metallimalmijalosteet käytetään raaka-aineena metallien jatkojalostuksessa. Metalleja tarvitaan yhteiskunnassa muun muassa koneissa ja laitteissa, rakentamisessa, asunnoissa, autoissa ja elektroniikassa. Erityisesti metallisten raaka-aineiden markkinat ovat maailmanlaajuiset.

Teollisuusmineraaleja tarvitaan muun muassa rakennusaineiden, lannoitteiden, astioiden, paperin, muovien, elektroniikan, kosmetiikan, lääkkeiden sekä elintarvikkeiden ja puhtaan juomaveden valmistuksessa. Teollisuusmineraalien louhintamäärästä vajaa 70 prosenttia on Siilinjärven kaivoksesta louhittavaa apatiittimalmia, josta valmistetaan fosforihappoa, seoslannoitteita sekä teollisuuskemikaaleja. Teollisuusmineraalien tuotannosta suuri osa käytetään siis lannoitustuotantoon. Muita keskeisiä teollisuusmineraaleja ovat kalsiitti ja talkkimalmi. Kalkkikivi-

tuotteita sekä kalkkikivestä valmistettua poltettua ja sammutettua kalkkia käytetään muun muassa teräs-, kaivos-, sellu-, paperi- ja rakennusaineteollisuudessa sekä ympäristönhoidossa ja maataloudessa. Talkkia käytetään esimerkiksi sellu- ja paperiteollisuudessa, maaleissa, muoveissa ja farmaseuttisessa teollisuudessa. Teollisuuskiviä sen sijaan ovat sellaisenaan murskatut ja jauhetut kivet, joita käytetään esimerkiksi vuorivillan tai sementin raaka-aineeksi.

Maailman taloustilanteen vaihtelut heijastuvat raaka-aineiden kysyntään ja hintaan kuten myös malminetsintäkiinnostukseen. Viime vuosina erityisesti sähköistymisen tuomat raaka-ainetarpeet ovat heijastuneet eräiden metallien kysynnän kasvuna. Toisaalta Venäjän hyökkäys Ukrainaan on vaikuttanut raaka-aineiden kysyntään, saatavuuteen ja hintoihin Suomessa. Venäjältä tuotiin vuonna 2021 nikkelikiveä, rautamalmia ja ferrokromia. Lisäksi sekä Venäjältä että Valko-Venäjältä tuotiin vuonna 2021 Suomeen lannoitteiden raaka-aineita, kuten ammoniakkia, kaliumkloridia, typpi-fosfori-kalium-lannoitteita, ureaa sekä ammoniumnitraattia. Venäjän hyökkäys Ukrainaan on keskeyttänyt raaka-aineiden tuonnin Suomeen.

2.2 Verotus

2.2.1 Kaivosten nykyiset verot

Kaivostoimintaa harjoittavia yrityksiä verotetaan Suomessa pääsääntöisesti tulo-, arvonlisä-, energia- ja kiinteistöverotuksessa kuten muitakin yrityksiä kutakin veroa koskevan lainsäädännön sekä veron tarkoituksien ja tavoitteiden puitteissa.

Kaivosyhtiöt maksavat muiden osakeyhtiöiden tavoin veronalaisten tulojensa ja vähennyskelpoisten menojaan erotuksena laskettavasta voitosta elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) mukaista yhteisöveroa. Verotaso on tällä hetkellä 20 prosenttia. Kaivostoiminnan tuloverotus vastaa nykyisellään pitkälti yleistä elinkeinoverotusta. Julkisten verotustietojen perusteella kaivosyhtiöt maksoivat yhteisöjen tuloveroja vuosina 2018–2020 noin 18–24 miljoonaa euroa vuodessa.

Kaivostoimintaan käytettävien kiinteistöjen maapohja ja rakennukset ovat kiinteistöverolaissa (654/1992) säädetysti kiinteistöveron piirissä muiden teollisuuslaitosten kiinteistöjen tavoin. Sen sijaan tunnelilouhinnassa syntyvät kaivoskäytävät ja kaivostoiminnan päätyttyä käyttämättömät kaivoskäytävät tulkitaan louhintaprosessin osaksi, eivätkä ne siten ole kiinteistöveron piiriin kuuluvia rakennelmia. Samoin kaivostoiminnassa käytettävät kuljetushihnat, putkistot ja muut järjestelmän osat tulkitaan koneiksi ja laitteiksi, eivätkä ne siten kuulu kiinteistöveron piiriin paitsi, jos niille on myönnetty rakennuslupa.

Kaivosten käyttämän sähkön valmisteverotuksesta säädetään sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetussa laissa (1260/1996), jäljempänä *sähköverolaki*. Kaivostoiminnassa ja louhinnassa kulutettu sähkö kuuluu sähköverolain mukaiseen alempaan veroluokkaan II. Lisäksi kaivostoiminta on oikeutettu energiaintensiivisten yritysten energiaveronpalautukseen sen voimassaolon päättymiseen asti siten, ettei vuodelta 2025 palautusta enää makseta. Vuonna 2020 kaivosteollisuuden maksamat energiaverot sähköstä olivat noin 9 miljoonaa euroa. Sähkön alempaan veroluokkaan II oikeutetut toimijat ovat valtiontuen saajia, joita koskevat EU:n valtiontukisäännöt. Kaivostoiminnan energiaverotuksen määrä vuonna 2019 oli noin 9 miljoonaa euroa, josta 7 miljoonaa euroa koostuu alennetusta sähköverokannasta ja kaksi miljoonaa euroa energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksesta.

2.2.2 Kaivoslain mukaiset suoritukset

Kaivoslain perusteella kaivosluvan haltija maksaa maanomistajalle vuotuista louhintakorvausta sekä lisäksi vuotuista sivutuotekorvausta muuhun kuin kaivostoimintaan käytetyistä kaivostoinnin sivutuotteista saadusta hyödystä.

Louhintakorvaus koostuu kiinteästä osasta ja hyödynnetyn malmin arvoon perustuvasta osasta. Kiinteä osa, 50 euroa hehtaarilta, on maksettava vuosittain riippumatta siitä, louhitaanko kaivosmineraaleja. Arvoperusteinen osa maksetaan louhituista ja hyödynnetyistä mineraaleista. Louhintakorvauksen arvoperusteinen osa on 0,15 prosenttia louhitun ja hyödynnetyn metallimalmin lasketusta arvosta. Arvon laskennassa huomioidaan malmin sisältämien hyödynnetyjen metallien keskiarvohinta ja muiden malmista hyödynnetyjen tuotteiden keskimääräinen arvo vuoden aikana. Muista kuin metallimalmeista maksetaan kohtuullinen korvaus louhitusta ja hyödynnetyistä kaivosmineraalista siten kuin omistaja ja kaivosluvan haltija sopivat. Jos sopimusta ei tehdä, kaivosviranomainen vahvistaa kohtuullisen korvauksen.

Sivutuotekorvauksen määrä on maanomistajan ja kaivosluvan haltijan sopimukseen perustuva kohtuullinen korvaus. Jos sopimusta ei tehdä, sivutuotekorvauksena maksetaan enintään 10 prosenttia sivutuotteesta saadusta myyntitulosta.

Louhinta- ja sivutuotekorvauksista säädetään vuonna 2011 voimaan tulleessa kaivoslaissa. Siirtymäsäännösten mukaisesti lähes kaikki maanomistajakorvaukset perustuvat kuitenkin edelleen vanhaan kaivoslakiin. Lisäksi useissa tapauksissa kaivosyhtiöt omistavat itse maapohjan, jolloin maanomistajakorvauksia ei tule suoritettavaksi. Näistä syistä käytännön kokemukset vuoden 2011 kaivoslain mukaisista louhinta- ja sivutuotekorvauksista ovat vähäiset.

Kaivoslain louhinta- ja sivutuotekorvaukset ovat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan maksuja, joiden tarkoituksena on toteuttaa maanomistajalle kohtuullinen korvaus louhituista ja hyödynnetyistä kaivosmineraaleista. Uusiutuvista luonnonvaroista maksettavien korvauksien valtiosääntöoikeudellista luonnetta käsitellään yksityiskohtaisemmin luvussa 12.

Edellä kuvattujen lisäksi vuoden 2022 syksyllä eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen kaivoslain muuttamisesta (HE 126/2022 vp) sisältyy ehdotus uudesta varausmaksusta. Toisin kuin louhintakorvauksessa varausmaksussa olisi esityksen mukaan valtiosääntöoikeudellisesti kyse valtiolle suoritettavasta verosta. Ehdotuksen mukaan kaivosalueen varaaja maksaisi valtiolle varausmaksua varausalueen pinta-alan perustuen euron hehtaarilta. Varausmaksun käyttönotolla kannustettaisiin varaajaa rajaamaan varausalueen kokoa ja ehkäistäisiin ylisuuria varausalueita.

2.2.3 Ympäristövahinkomaksu

Ympäristöministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys laiksi ympäristövahinkorahastosta osana ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä (TOVA) uudistavaa lainsäädäntöohjelmaa (HE 183/2022 vp). Ympäristövahinkorahasto olisi uusi valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Öljysuojarahasto ja pakollinen ympäristövahinkovakuutus lakkautettaisiin ympäristövahinkorahaston toiminnan alkaessa. Esityksen mukaan ympäristövahinkorahastolla varauduttaisiin ympäristöriskien hallintaan, ympäristövahinkojen ja ympäristön pilaantumisen torjuntaan sekä vahinkojen korvaamiseen vaadittavan rahoituksen järjestämiseen, kun korvausta vahingosta taikka torjunta- ja ennallistamiskustannuksista ei saataisi perittyä varsinaiselta vastuutaholta esimerkiksi maksukyvyttömyyden vuoksi tai siksi, että tämä on tuntematon.

Esityksessä ehdotetun mukaisesti korvausten maksamiseen tarkoitettujen rahaston varat kerättäisiin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajilta vuosittaisilla tai kertaluonteisilla ympäristövahinkomaksuilla. Maksuvelvollisuuden perustavat toiminnot jaettaisiin viiteen maksuluokkaan. Ympäristövahinkomaksu olisi valtiosääntöoikeudellisesti vero. Myös kaivosyhtiöt olisivat maksuvelvollisuuden piirissä. Esityksessä todetaan, että toissijaisten vastuutilanteiden kustannuksia aiheuttavia toimialoja ja toimintoja on vaikea ennakoida tarkkaan etukäteen. Vuosittaisen maksun maksuluokissa huomioitaisiin kuitenkin se, että kaivos-toimintaan ja vaarallisten jätteiden käsittelyyn liittyy useita muita toimintoja korostuneempi ympäristön pilaantumisen ja vahinkojen ilmenemisen vaara toissijaisissa vastuutilanteissa.

2.2.4 Verotusmenettely ja EU:n lainsäädäntö

Valmisteverot ovat välillisiä veroja, jotka kohdistuvat tuotteiden kulutukseen tai käyttöön. Niiden pääasiallinen tarkoitus on kartuttaa valtion verotuloja, minkä lisäksi useilla valmisteveroilla on myös esimerkiksi ympäristöohjaukseen tai terveystalouteen liittyviä tavoitteita. Valmisteverotuksen peruseriaatteet on EU:ssa yhdenmukaistettu valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä ja direktiivin 92/12/ETY kumoamisesta annetulla neuvoston direktiivillä 2008/118/EY, jäljempänä *valmisteverotusdirektiivi*. Valmisteverotusdirektiivin korvaa vuonna 2023 sovellettava valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä (uudelleenlaadittu) annettu neuvoston direktiivi 2020/262. Valmisteverotusdirektiivi on täytäntöönpantu Suomessa valmisteverotuslailla (182/2010). Valmisteverotuslaissa säädetään valmisteverotuksessa noudatettavasta menettelystä, verotuksen toimittamisesta, verovelvollisuudesta, verovapauksista ja valvonnasta. Valmisteverotusta koskevien tietojen ja asiakirjojen salassapidosta säädetään vuoden 1994 valmisteverotuslain (1469/1994), jäljempänä *vanha valmisteverotuslaki*, 66 ja 67 §:ssä, jotka jätettiin voimaan muilta osin kumotusta laista.

Valmisteverotuksen yleisestä verotusmenettelystä säädetään valmisteverotuslain lisäksi omaaloitteisten verojen verotusmenettelystä annetussa laissa (768/2016). Omaaloitteinen verotusmenettely tarkoittaa sitä, ettei veroviranomainen erikseen määrää veroa, vaan verovelvollinen laskee itse veron määrän, ilmoittaa sen veroviranomaiselle ja maksaa veron. Omaaloitteisessa verotuksessa veroilmoitus annetaan ja vero suoritetaan laissa säädettyjen verokausien perusteella. Tyypillisesti verokausi on kuukausi, mutta eräissä tapauksissa sovelletaan esimerkiksi vuoden mittaista verokautta.

Veronkantoa ja perintää koskeva yleislaki on veronkantolaki (11/2018), jonka soveltamisalaan kuuluvat verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995) ja omaaloitteisten verojen verotusmenettelystä annetussa laissa (768/2016) tarkoitettujen verot.

Kaivoksiin tai kaivosmineraaleihin kohdistuvaa erityisverotusta ei ole yhdenmukaistettu EU:n tasolla. Tällaisessa verossa olisi siis kyse Suomen kansallisesta verosta, jonka verotasoista ja verotusmenettelyistä voidaan päättää kansallisesti. Verotuksessa on kuitenkin otettava huomioon EU:n lainsäädännöstä johtuvat reunaehdot, kuten verosyrjintäkieltoa ja valtiontukea koskevat määräykset, jotka asettavat rajoituksia ja menettelyllisiä vaatimuksia verotukselle.

2.2.5 Verontilitys ja valtionosuusjärjestelmä

Verotuloista osa tuloutetaan kokonaan valtiolle, osa jaetaan valtion ja muiden veronsaajien kesken ja osa tilitetään kokonaan muille veronsaajille, kuten kunnille. Kuntien tulot koostuvat pääosin verotuloista, valtionosuuksista ja toimintatuloista.

Verontilitystä koskevista periaatteista ja menettelyistä säädetään verontilityslaisissa (532/1998). Verontilityslaki on yleislaki, jota sovelletaan verotusmenettelystä annetussa laissa ja ennakkoperintälaisissa (1118/1996) tarkoitettujen verojen ja maksujen sekä kiinteistöverojen ja työnantajan sairausvakuutusmaksujen tilittämiseen veronsaajille. Verontilityslaisissa säädetään muun muassa veronsaajien osuuksien kertymän mukaisesta tilittämisestä, tilitettävien verojen kertymisjaksosta sekä tilitysjankohdasta. Verontilityslakiin sisältyvät myös menettelysäännökset verotilistysten virhetilanteiden ja tilitysten oikaisun varalle.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on merkittävin osa valtionosuusjärjestelmää. Valtionosuusjärjestelmästä säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009), jäljempänä *valtionosuuslaki*. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä koostuu rakenteellisesti kahdesta osasta, kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta sekä tulopohjan tasauksesta. Lähtökohtaisesti kaikki kuntien verotulot on ollut tarkoitus sisällyttää verotuloihin perustuvaan tasaukseen. Kiinteistöveron asema tasauksessa on kuitenkin muuttunut vuosien mittaan. Vuodesta 2015 lähtien vain ydinvoimalaitosten kiinteistövero on huomioitu tasauksessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon (sote) uudistuksen myötä kiinteistövero sisältyy tasaukseen 50 prosentin osuudella lukuun ottamatta voimalaitoksia, joista vain ydinvoimalaitosten vero huomioidaan tasauksessa.

Uusia veromuotoja ei sisällytetä valtionosuuksien tasausjärjestelmään automaattisesti, vaan päätös valtionosuuslain muuttamisesta tehdään tapauskohtaisesti. Kaivosveron tuottotavoitteen jakautumisesta kaivosten sijaintikunnille ja valtiolle on linjattu hallituksen talousarvioneuvotteluissa syksyllä 2021 ja 2022. Linjauksessa ei oteta kantaa siihen, sisällytetäisiinkö kaivosvero valtionosuuksien tasausjärjestelmään. Kaivosveron asemaa tulojen tasauksessa voitaisiin lähivuosina tarkastella osana laajempaa kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistä.

2.3 Nykytilan arvio

Kaivostoiminta on lisääntynyt Suomessa viimeisen vuosikymmenen aikana. Samalla on käyty keskustelua kaivostoiminnan yhteiskunnalle aiheuttamista hyödyistä ja haitoista sekä siitä, miten yhteiskunnalle voitaisiin ohjata kohtuullinen korvaus uusiutumattomien kaivosmineraalivarojen käytöstä. Tässä yhteydessä on nostettu esille myös erillinen kaivoksiin tai kaivosmineraaleihin kohdistuva vero.

Kuten edellä todetaan, kaivostoimintaa verotetaan muun yritystoiminnan tavoin. Yhteiskunta siis hyötyy jo nykyisin kaivostoiminnasta saatavista verotuloista kuten myös työllisyydestä ja kaivostoimintaa tukevasta liiketoiminnasta. Kaivosmineraalit ovat kuitenkin kansallisia, uusiutumattomia luonnonvaroja, joiden louhinnasta eli maaperästä poistamisesta ei tällä hetkellä ole velvoitetta suorittaa yhteiskunnalle korvausta. Tällaisesta korvauksesta on syytä erottaa kaivoslain louhintakorvaus, joka on luonteeltaan vastikkeellinen suorite maanomistajalle. Muun muassa eduskunnan talousvaliokunta on nostanut jo vuonna 2011 voimaantullutta kaivoslakia koskevassa lausunnossaan TaVM 49/2010 vp esille, että luonnonvaroja koskevan kansainvälisen kilpailun kiristyessä kansallinen sääntelymme ei saa johtaa tilanteeseen, jossa kaivosmineraalit myydään ilman kohtuullista korvausta Suomen rajojen ulkopuolelle. Myös Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitetta koskevassa lausunnossaan TaVM 7/2020 vp talousvaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että kaivosmineraalit ovat luonteeltaan kerran hyödynnettäviä luonnonvaroja, joiden hyödyntämisestä yhteiskunnan tulee saada korvaus.

Talousvaliokunnan lausunnoissa esiintuotujen näkökulmien voidaan nähdä olevan keskeisiä perusteita kaivosmineraaleihin kohdistuvalle erillisverolle.

Kaivosmineraaleihin kohdistuvassa verossa olisi siis kyse uudesta, muun verotuksen lisäksi tulevasta verosta. Tämän lisäksi kaivostoimintaan kohdistuvaksi on ehdotettu myös muusta lainsäädännöstä tulevia suoritusvelvoitteita, kuten hallituksen esityksessä HE 183/2022 vp ehdotettava ympäristövahinkomaksu ja hallituksen esityksessä HE 126/2022 vp ehdotettava uusi varausmaksu. Vaikka maksut lisäävät kaivostoiminnan kustannuksia, ne eivät vastaa niihin tavoitteisiin, joita erilliselle kaivosverolle on asetettu.

Kaivosten erillisveroon liitetään toisinaan myös ympäristönsuojelullisia tavoitteita. Esimerkiksi Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteessa kuten myös kaivosveron toteuttamista arvioineen työryhmän saamista lausunnoissa ehdotettiin, että kaivosveron tuottoa voitaisiin rahastoida tai muulla tavoin ohjata kaivosalueiden ennallistamiseen. On kuitenkin syytä huomata, että kaivoslaissa ja ympäristölainsäädännössä asetetaan kaivostoiminnalle vaatimukset, joita noudattamalla pyritään minimoimaan kaivostoiminnasta aiheutuvat ympäristöhaitat. Kaivostoiminta perustuu pitkälti lupajärjestelmälle, ja kaivos- ja ympäristölainsäädäntö asettaa laajalti ympäristönsuojelullisia velvoitteita. Siten kaivosverolle ei ole tarkoituksenmukaista asettaa ympäristönsuojelullista tavoitetta. Verolla ei voida eikä sillä tule hyvittää mahdollisia ympäristövahinkoja, joiden korvaaminen kuuluu niiden aiheuttajalle. Kaivostoiminnan ympäristönsuojelulliset tavoitteet on tarkoituksenmukaista jatkossakin ratkaista osana kaivos- ja ympäristölainsäädäntöä, ja kaivosten erillisveron tavoite on perusteltua pitää erillisenä tästä.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on ottaa huomioon kaivoslaissa tarkoitettujen kaivosmineraalien luonne uusiutumattomina luonnonvaroina ja ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus niiden käytöstä veron muodossa. Verolla ei ole ympäristönsuojelullisia tavoitteita.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että otetaan käyttöön uusi, Suomessa louhittuihin kaivosmineraaleihin kohdistuva vero, jäljempänä *kaivosmineraalivero*.

Vero olisi luonteeltaan rojaltityyppinen suoritus. Ehdotettava veromalli olisi mahdollisimman yksinkertainen ja kaavamainen mutta kuitenkin niin, että veromallissa otettaisiin huomioon yhtäältä metallimalmien ja muiden kaivosmineraalien välinen eroavaisuus ja toisaalta metallimalmien väliset erot niiden arvoissa ja metallipitoisuuksissa. Ehdotuksen perusteella metallimalmien vero määräytyisi arvoperusteisesti ja muiden kaivosmineraalien vero määräperusteisesti. Arvon perusteella verotettavat metallimalmit luettelaisiin tyhjentävästi lain liitteessä.

Veron soveltamisalaan kuuluisivat kaivoslaissa tarkoitetut kaivosmineraalit. Näin ollen esimerkiksi maa-aineksen ja soran oton yhteydessä nostetut mineraalit jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lain soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin lisäksi kullanhuuhdonnan yhteydessä löydetty kaivosmineraalit riippumatta siitä, tapahtuisiko kullanhuuhtonta valtion omistamalla alueella vai ei. Veron soveltamisala ulottuisi niin metallimalmikaivoksiin, teollisuusmineraalikaivoksiin kuin muuhun kaivostoimintaan, kuten teollisuus- ja vuolukivien louhintaan.

Verovelvollinen olisi se, joka on louhinut kaivosmineraalin ja jolta edellytetään kaivoslainsäädännössä tarkoitettua lupaa kaivostoiminnan harjoittamiseen. Luvalla tarkoitettaisiin voimassa olevan kaivoslain kaivoslupia, vanhan kaivoslain mukaisia kaivospiirejä sekä näitä aiemmassa kaivostoimintaa koskevassa lainsäädännössä tarkoitettuja vastaavia lupia. Vero koskisi sekä niitä, joilla lupa on, että niitä, joilla lupa ei ole mutta se tulisi olla. Koska mainitut luvat ovat

siirtokelpoisia, ehdotetaan, että verovelvollisuus siirtyisi luvan mukana, jos verovelvollinen siirtäisi luvan toiselle toimijalle. Verovelvollinen olisi tyypillisesti kaivosyhtiö.

Veropohja määriteltäisiin siten, että veron piiriin tulisivat kaikki Suomessa louhitut kaivosmineraalit. Koska metallimalmien ja muiden kaivosmineraalien luonne eroaa toisistaan, veron perusteet määräytyisivät näiden välillä eri tavoin. Metallimalmien vero määräytyisi sen ajankohdan perusteella, jona verovelvollinen toimittaa kaivosmineraalin ensimmäistä kertaa rikastettavaksi. Rikastukseen toimittamisella tarkoitettaisiin ajankohtaa, jolloin kaivosmineraalin käsittely aloitetaan sellaisessa tuotantovaiheessa, jonka tarkoitus on erottaa malmista siihen sisältyvät metallit. Muiden kuin lain liitteessä mainittujen kaivosmineraalien vero määräytyisi sillä hetkellä, jolloin kaivosmineraali louhitaan maaperästä. Ajankohdan eroavaisuus johtuisi siitä, ettei kaikkia muita kaivosmineraaleja välttämättä rikasteta tai voida rikastaa. Molemmat määrittelytavat mahdollistavat kuitenkin sen, että veron piiriin tulisi kaikki Suomessa louhittu kaivosmineraali eli sekä se osuus, joka jalostetaan Suomessa, että osuus, joka viedään ulkomaille jalostettavaksi. Vastaavasti ulkomailta Suomeen tuotava malmi tai rikaste ei sisältyisi veropohjaan. Tämä vastaisi veron tavoitetta ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus Suomen maaperästä louhitusta kaivosmineraalista.

Metallimalmien vero määräytyisi kaivosmineraalin sisältämän metallin määrän ja verotusarvon perusteella. Kaivosmineraalin sisältämä metalli tarkoittaisi malmin metallipitoisuuden perusteella laskettua metallin määrää veron suorittamisvelvollisuuden ajankohtana. Metallimalmien verotusarvo perustuisi metallien kansainvälisiin markkinahintoihin, jäljempänä *maailmanmarkkinahinta*. Maailmanmarkkinahinnoilla tarkoitettaisiin esimerkiksi kansainvälisistä metallipörseistä saatavia markkinahintatietoja tai muita vastaavia julkisia hintatietoja metallin hinnasta. Jos tällaista metallin hintatietoa ei olisi saatavilla, arvo voitaisiin johtaa kyseistä metallia sisältävän tuotteen julkisesta hintatiedosta, joka kuvastaisi jalostetun metallin vertailukelpoista hintaa. Käytännössä tällainen tilanne koskisi esimerkiksi kromia, jonka verotusarvo olisi perusteltua johtaa ferrokromin hintatiedosta. Verotusarvo laskettaisiin päivittäisten markkinahintojen aritmeettisena keskiarvona kalenterivuoden mittaisella ajanjaksolla. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin kunkin kaivosmineraalin verotusarvon perusteena käytettävästä hintatiedosta ja siitä, miten se määritettäisiin yksityiskohtaisesti.

Maailmanmarkkinahinta ei täsmällisesti kuvaa malmin arvoa ehdotetussa veron määräytymisajankohdassa eli tuotannon alkuvaiheessa, sillä maailmanmarkkinahintaan sisältyy jalostuksen myötä tulleita kustannuksia ja lisäarvoa. Maailmanmarkkinahinnan perusteella määritetty arvo siten yliarvioi rikastusta ja muuta jatkojalostusta edeltävän kaivostuotannon arvoa. Tästä huolimatta ratkaisu olisi perusteltu verotuksen summaarisen luonteen näkökulmasta. Keskiarvohinnan voidaan katsoa kuvastavan riittävällä tasolla sitä metallimalmien arvoa, josta verolla halutaan kerätä yhteiskunnalle korvaus. Kaivosmineraaliverolle asetetun kiinteän verotuottotavoitteen takia ei myöskään keskimäärin ole merkitystä sillä, käytetäänkö verotusarvona maailmanmarkkinahintojen mukaista, korkeampaa arvoa ja matalampaa verokantaa vai erikseen määriteltävää, matalampaa arvoa ja korkeampaa verokantaa. Näin ollen maailmanmarkkinahintojen käyttö verotusarvona otettaisiin huomioon verotusarvojen määrittämisessä.

Esityksessä ehdotetaan, että Verohallinto vahvistaisi metallimalmien verotusarvot kutakin vuotta varten kalenterivuoden alussa edellisen vuoden hintatietojen perusteella. Kysymyksessä olisi tekninen laskenta- ja vahvistusmenettely, jossa viranomaisen harkintavalta olisi sidottua. Verovelvollisten oikeusvarmuuden kannalta arvon vahvistaminen etukäteen on perusteltua, jotta käytettävät verotusarvot ovat saatavilla jo verokauden aikana. Maailmanmarkkinahintojen mukainen hintakehitys näkyisi siis verotusarvossa jälkikäteen.

Muiden kaivosmineraalien vero määräytyisi kaivosmineraalin louhintamäärän perusteella. Tämä johtuu siitä, ettei teollisuusmineraaleille ja kivilajeille ole saatavilla samalla tavalla julkisia arvoja kuin metallimalmeille. Määräperusteista veroa pidetään tästä johtuen selkeänä, täsmällisenä ja ennakoitavana vaihtoehtona toimijoille. Määräperusteisuus otettaisiin huomioon verotuottotavoitteessa ja verotason määrittämisessä.

Veron tavoitteen kannalta on perusteltua kohdentaa verorasitus eri kaivosmineraaleille niiden arvon mukaan, jolloin yhteiskunnan saama korvaus maaperästä louhitusta kaivosmineraalista olisi sitä suurempi, mitä arvokkaampaa louhittu mineraali on. Metallimalmien ja muiden kaivosmineraalien arvojen erojen takia verotuottotavoitteesta suurin osa kohdistettaisiin metallimalmeihin. Metallimalmien osuus verorasituksesta pohjautuisi maailmanmarkkinahintoihin. Kromin hintalähteenä on arvioinnissa käytetty Yhdysvaltain geologisen instituutin raportoimaa ferrokromin kromisisällön vuoden 2021 hintatietoa, joka kuvastaa hintaa Yhdysvaltojen ferrokromin tuonnille. Verorasituksen jakautuminen metallimalmien ja muiden kaivosmineraalien välillä toteutettaisiin pitkälti harkinnanvaraisesti, koska muiden kaivosten louhinnan arvoa ei voida arvottaa samalla tavalla kuin metallimalmikaivosten. Tukea voidaan kuitenkin hakea arvottamalla louhintamäärältään ylivoimaisesti keskeisimmän teollisuusmineraalin, eli apatiitin, arvoa kansainvälisten viitteellisten hintatietojen avulla. Tällöin verorasitus voitaisiin kohdentaa suureen osaan muiden kaivosmineraalien veropohjasta karkeasti metallimalmien verorasitusta vastaavalla tasolla.

Edellä kuvatulta pohjalta tehty verorasituksen jakautuminen tarkoittaisi sitä, että metallimalmien vuotuinen verotuottotavoite olisi noin 22 miljoonaa euroa ja muiden kaivosmineraalien verotuottotavoite noin 3 miljoonaa euroa. Tältä pohjalta on johdettu verotasot arvon ja määrän perusteella verotettaville metallimalmeille sekä määrän perusteella verotettaville muille kaivosmineraaleille. Kaikkien metallimalmien verotaso olisi sama, kiinteä 0,6 prosentin osuus metallimalmin sisältämän metallin verotusarvosta. Muille kaivosmineraaleille verotaso olisi sama, kiinteä 0,20 euroa vero malmitonnilta.

Rojaltityyppisellä kaivosmineraaliverolla olisi valmisteverojen kanssa samanlaisia piirteitä. Tästä johtuen ehdotetaan, että kaivosmineraalien verotukseen sovellettaisiin pääosin valmisteverotuksen ja oma-aloitteisen verotuksen menettelysäännöksiä. Veron piiriin kuuluvien toimijoiden tulisi rekisteröityä verovelvollisiksi. Verovelvollinen antaisi veroilmoituksen kalenterivuoden mittaiselta verokaudelta sekä laskisi ja suorittaisi veron oma-aloitteisesti. Veroviranomainen olisi Verohallinto.

Valmisteverotuslakiin ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettuun lakiin tehtäisiin kaivosmineraaliverosta johtuvia täydennyksiä.

Esityksessä ehdotetaan, että kaivosten sijaintikuntien osuus kaivosmineraaliveron tuotosta olisi 60 prosenttia ja valtion osuus olisi 40 prosenttia. Verotuotto tilitettäisiin sille kunnalle, jossa kaivos sijaitsee. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia valtionosuuslakiin, vaan arvio kaivosmineraaliveron sisällyttämisestä valtionosuuksien tasausjärjestelmään tehdään omalla kokonaisuutenaan. Ensimmäiset kuntien verotuotot kohdentuisivat vuoteen 2025, joten valtionosuuslain perusteella kaivosmineraalivero sisältyisi mahdolliseen tasaukseen vasta vuonna 2027. Tätä ennen olisi mahdollista arvioida tasauksen muutostarpeet ja tehdä tarvittavat lakimuutokset.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Kaivosmineraaliveron vuosittaisen verotuoton arvioidaan olevan noin 25 miljoonaa euroa, josta valtion osuus olisi 10 miljoonaa euroa ja kuntien 15 miljoonaa euroa. Verotuotto kertyisi ensimmäistä kertaa vuonna 2025 niistä kaivosmineraaleista, joita koskeva veron suorittamisvelvollisuus syntyy vuonna 2024.

Kaivosmineraaliveron tuotto riippuisi kaivosten louhintamääristä ja metallimalmien osalta metallipitoisuuksista ja metallien hintakehityksestä. Ehdotetut verotasot on määritetty siten, että tavoiteltu tuottovaikutus saavutettaisiin vuoden 2021 louhintamäärillä ja heinäkuun taikka elokuun alun 2022 mukaisilla metallien maailmanmarkkinahinnoilla lukuun ottamatta kromin hintatietoa, josta on käytetty vuoden 2021 hintatietoa. Louhintamäärät vaihtelevat jonkin verran vuosittain, mutta merkittävät muutokset louhintamääriin johtuvat uusien kaivosten tuotannon käynnistymisestä tai kaivosten sulkemisesta. Lähivuosina merkittävin muutos on odotettavissa Kaustisille suunnitellusta litiumkaivoksesta, jonka tuotannon arvioidaan käynnistyvän vuosien 2024 ja 2025 aikana. Tätä ei ole kuitenkaan otettu huomioon verotasojen määrittelyssä, koska tulevan tuotannon määrän ja arvon määrittämiseen liittyy epävarmuuksia.

Metallien hinnoille on leimallista hintojen suhteellisen suuri vaihtelu ja suhdanneriippuvuus eli se, että hinnat nousevat maailmantalouden kasvaessa ja laskevat taantumien myötä. Tämä merkitsee, että kaivosmineraaliveron tuottokin vaihtelisi metallien hintojen kehityksen mukaan ja olisi jossain määrin suhdanteista riippuvainen. Eri kaivosmineraalien hintakehityksessä on myös nähtävissä trendejä metallien kysynnän ja tarjonnan pitkän aikavälin muutosten, kuten akkumineraalien kysynnän kasvun, seurauksena. Kokonaisuutena tarkastellen tuoreimpien maailmanmarkkinahintatietojen voidaan olettaa pitävän pitkälti sisällään odotukset kysynnän ja tarjonnan muutoksista lähitulevaisuudessa.

Mahdollista hintavaihtelua ja sen vaikutusta verotuottoon on kuitenkin vaikea arvioida. Vaihtelua havainnollistaa esimerkiksi se, että vuoden 2021 keskimääräisillä metallien hinnoilla lasketuna veron tuotto olisi ollut noin 21 miljoonaa euroa eli 15 prosenttia vähemmän kuin tavoiteltu verotuotto. Hintavaihtelun vaikutukset näkyisivät myös siinä, että metallimalmien verotusarvot vahvistettaisiin etukäteen verokautta edeltävän vuoden hintatietojen keskiarvoina. Tämän myötä hintavaihtelut näkyisivät verotuotossa aina jälkikäteen esimerkiksi siten, että vuoden 2024 hintamuutokset näkyisivät vuodelta 2025 maksettavassa ja vuonna 2026 tilitettävässä kaivosmineraaliverossa.

Verotuotosta 60 prosenttia ohjattaisiin kaivosten sijaintikunnille. Verotuottoa kertyisi niille 45 kunnalle, joiden alueilla sijaitsee kaivos. Osassa kaivoskuntia verotuotto jäisi suhteellisen vähäiseksi, mutta sellaisissa kunnissa, joissa on suuria metallimalmikaivoksia, verotuotto olisi suhteellisen suuri suhteessa kunnan muihin verotuloihin. Esimerkiksi Sodankylän, Sotkamon, Keminmaan ja Kittilän kaivosmineraaliverosta saamat tulot vastaisivat kaivosten julkisten tuotantolukujen perusteella arvioiden noin 10–20 prosenttia näiden kuntien muutoin saamista verotuloista vuonna 2024.

4.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Verorasituksesta valtaosa, arviolta noin 22 miljoonaa euroa, kohdistuisi metallimalmikaivoksiin. Suurin verorasitus kohdistuisi tuotannon arvoltaan suurimpiin, eli Sotkamon, Keminmaan ja Sodankylän kaivoksiin, joissa louhitaan perusmetalleja. Näiden kaivosten osuuden metallimalmikaivosten kokonaisverorasituksesta voidaan arvioida olevan noin neljä viidesosaa. Myös

Kittilän kultakaivoksen verorasitus olisi merkittävä muiden kaivosten verorasituksen jäädessä kaivosten kokonaisverorasitukseen nähden pieneksi.

Muiden kuin metallimalmikaivosten verorasitus olisi noin 3 miljoonaa euroa, joka jakautuisi louhintamäärien suhteessa. Verorasitus painottuisi muutamaaan louhintamäärältään suureen kaivokseen. Näitä olisivat Siilinjärven kaivos, josta vuonna 2021 louhittiin noin 70 prosenttia muiden kuin metallimalmikaivosten kokonaislouhintamäärästä, ja kaksi suurehkoa kalsiittikaivosta, joiden osuus kokonaislouhintamäärästä oli vuoden 2021 tiedoilla noin 20 prosenttia. Talkkikaivosten osuus louhitun malmin määrästä oli noin 6 prosenttia.

Koska muiden kuin metallimalmien vero perustuisi yksinomaan nostetun malmin painoon, kaivostuotannon arvoon suhteutettu verorasitus vaihtelisi riippuen kaivosmineraalin arvosta. Vero kohdentuisi myös muuhun louhitun malmin ainekseen kuin kaivosmineraaliin, jolloin kaivostuotannon määrään suhteutettu verorasitus riippuisi malmin pitoisuudesta tai siitä hyödynnettäväksi meneväksi osuudesta. Voidaan siis arvioida, että muiden kuin metallimalmikaivosten keskinäisessä vertailussa tuotannon arvoon suhteutettu verorasitus olisi korkein niillä kaivoksilla, joista louhitaan pitoisuudelta köyhää ja vähäarvoista malmia sekä päinvastoin.

Kaivosyritysten mahdollisuudet siirtää vero kaivostuotteiden hintoihin riippuvat siitä, kuinka altis kaivostuotanto on kansainväliselle kilpailulle. Jos kaivostuotteella käydään kauppaa kansainvälisillä markkinoilla, Suomessa toimivat kaivosyhtiöt käytännössä ottavat tuotteen maailmanmarkkinahinnan annettuna. Metallit ovat pitkälti tuotteita, joiden hintoihin kaivosyritykset eivät pääsääntöisesti voi siirtää verorasitusta. Myös osalla teollisuusmineraaleista valmistettuja tuotteita käydään kansainvälistä kauppaa. Esimerkiksi suomalaisesta apatiittipohjaisesta lannoitetuotannosta suuri osa menee vientiin ja kalkkikivituotteita tuodaan Suomeen merkittävä määrä niiden kotimaiseen tuotantoon nähden. Voidaan siten arvioida, että valtaosa verorasituksesta jäisi kaivostoimialan maksettavaksi. Tämä merkitsisi, että verolla ei olisi vaikutusta jatkojalostuksessa syntyvien tuotteiden, kuten metallirikasteiden tai maatalouden käyttämien lannoitteiden, hintoihin. Verolla voisi kuitenkin olla vaikutus jatkojalostuksessa syntyvien tuotteiden hintoihin sellaisessa tilanteessa, jossa kaivostuotanto vähenisi Suomessa veron takia ja suomalaisesta kaivostuotannosta valmistetut tuotteet, kuten lannoitteet, on myyty suomalaisille ostajille maailmanmarkkinahintaa selvästi edullisemmin esimerkiksi pienempien kuljetuskustannusten takia.

Ehdotettu rojalittyypinen kaivosmineraalivero muodostaa kustannuserän kaivosyrityksille ja alentaa kaivostoiminnan kannattavuutta. Veron käyttöönotto voi siten johtaa siihen, että kannattava kaivostoiminta muodostuu tappiolliseksi. Kaivostoimintaa syntyy vähemmän, jolloin yhteiskunnan saama hyöty kaivosmineraaleista jää pienemmäksi samoin kuin siitä kerättävä verotuotto.

Niin sanottua vääristävää vaikutusta yritysten investointi- ja tuotantopäätöksiin lieventää kuitenkin veron suhteellisen pieni tuottotavoite. Vaikutuksen suuruutta arvioitiin TEAS-hankkeessa simuloinneilla, joissa arvioitiin nyt esitettyä korkeampien arvorojaltien vaikutuksia kaivostoiminnan kannattavuuteen. Simulointien pohjalla olevaan tilanteeseen nähden metallien maailmanmarkkinahinnat ovat nousseet merkittävästi, jolloin verotuottotavoite on mahdollista saavuttaa TEAS-hankkeen mallinnusta matalammalla arvorojaltin tasolla. TEAS-hankkeen tuloksia tarkastelemalla voidaan karkeasti arvioida, että matalampi rojalтин taso pienentää vääristävää vaikutusta suunnilleen samassa suhteessa. Tällöin ehdotetun suuruinen arvorojalti muuttaisi toiminnan metallimalmikaivoksissa kannattamattomaksi hyvin harvoin, karkeasti arvioiden noin 1–2 prosentissa kaivoshankkeista. Vaikutus koskisi erityisesti niitä kaivoksia, jotka ovat ennestään vähiten kannattavia ja tuottavat siten kaivostoiminnasta muutoinkin vähiten lisäarvoa yhteiskunnalle. TEAS-hankkeessa ei tehty arvioita muiden kuin metallimalmikaivosten

osalta, mutta metallimalmikaivoksia koskevissa laskelmissa määrärajoitella muutti kaivostoiminnan aavistuksen arvorajalta useammin kannattamattomaksi.

Toisaalta kaivosinvestointien toteutumatta jäämisessä kyse voi olla osittain kaivostoiminnan lykkääntymisestä. Koska kaivosmineraalit ovat uusiutumattomia luonnonvaroja, niiden louhintaan voidaan kohdentaa verotus vain kertaalleen. Kokonaisverotuottokertymän kannalta kyse voikin osittain olla lähinnä veron ajallisesta kohdentumisesta erityisesti, jos kaivostoiminta myöhemmän teknologisen kehityksen myötä muuttuu uudelleen kannattavaksi.

Kaivostoimintaan kohdistuvan verorasituksen suhteuttamista kaivosmineraalien louhinnan kustannuksiin tai toiminnasta syntyvään voittoon hankaloittaa se, ettei kaivosmineraalien louhinta ole Tilastokeskuksen toimialaluokituksessa oma luokkansa. Toimialaluokituksessa luokat ”metallimalmien louhinta” ja ”muu kaivostoiminta ja louhinta” pitävät sisällään muutakin kuin varsinaista kaivosmineraalien louhinta. Toisaalta kaikkea louhinta ei kuitenkaan lueta näihin luokkiin. Noin 25 miljoonan euron verorasitus muodostaisi kuitenkin arviolta noin prosentin kustannuslisän näiden toimialojen kokonaiskustannuksiin. Se olisi noin 2,8 prosenttia toimialojen yhteenlaskettuun bruttoarvonlisään nähden vuoden 2020 tasossa.

Jos kaivostuotantoa jää syntymättä Suomessa, tällä voi olla vaikutus kaivostuotteita raaka-aineena käyttävään tuotantoon. Negatiivisten vaikutusten syntyminen on kuitenkin epävarmaa, koska kotimaista kaivosmineraalituotantoa voidaan korvata tuonnilla, joka on jo nykyisin merkittävässä roolissa jatkojalostuksessa. Mahdollisten vaikutusten pienuutta korostaa se, että veron vaikutuksen kaivostuotantoon arvioidaan olevan vähäinen.

Kaivosyhtiöiden hallinnollinen taakka kasvaisi uuden veron myötä. Tämä koostuisi muun muassa vuotuisen veron ilmoittamisesta ja maksamisesta sekä niissä tarvittavien tietojen keräämisestä ja tietojärjestelmien rakentamisesta. Verovelvollisten olisi lisäksi kertaluonteisesti rekisteröidyttävä verovelvollisiksi Verohallinnolle.

Kaivosmineraaliveron lisäksi vaikutuksia yrityksiin on myös samanaikaisesti valmisteilla olevilla muilla laeilla ja hankkeilla, kuten kaivoslain muuttamisella ja toissijaisiin ympäristövaatuisiin liittyvillä muutoksilla. Kaivosalaa koskevien muutosten yhteisvaikutuksia ei voida tällä hetkellä vielä tarkasti arvioida, koska muutosehdotukset ovat eduskunnan käsiteltävänä eikä lopullisia ratkaisuja ole vielä tiedossa. Suuntaa antavasti hallitusten esitysten perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että kaivosalan yrityksiin kohdistuva taloudellinen rasitus kokonaisuudessaan saattaa kasvaa. Kaivostoimintaa harjoittavien yhtiöiden taloudellista rasitusta tulisi lisäämään kaivosmineraaliveron lisäksi muun muassa kaivoslain muutokset ja ympäristövahinkorahaston maksu.

Ympäristövahinkorahaston suurimmat maksut tulisivat hallituksen esityksen laiksi ympäristövahinkorahastosta ja siihen liittyviksi laeiksi HE 183/2022 vp mukaan kohdistumaan muun muassa kaivostoimintaan. Ympäristövahinkorahastoa koskevassa hallituksen esityksessä on arvioitu, että toimialalta ”malmien tai mineraalien kaivaminen tai maaperän ainesten otto” tulisi kertaluonteisen ympäristövahinkomaksun piiriin noin 1 800 toimijaa ja yhteenlaskettu arvio maksun määrästä olisi 720 000 euroa. Vuosittaiset maksut kohdistuisivat 8 kaivostoimijalle ja niiden arvioitu vuotuinen maksukertymä olisi 240 000 euroa. Kokonaisuutena toimialalta ”malmien tai mineraalien kaivaminen tai maaperän ainesten otto” maksujen yhteenlasketun määrän on arvioitu olevan toimialalta yhteensä 500 000 euroa ja keskimääräisen maksun 3 700 euroa. Toimialamääritelmään sisältyy muitakin toimijoita kuin niitä kaivosyhtiöitä, jotka olisivat tässä esityksessä ehdotettavan kaivosmineraaliveron piirissä.

Kaivoslain muuttamisen yhteydessä esitettävän veronluonteisen varausmaksun on hallituksen esityksen laiksi kaivoslain muuttamisesta HE 126/2022 vp mukaan arvioitu lisäävän malminetsinnän esivaiheen kustannuksia arviolta 1–2 miljoonaa euroa toimialalla. Lisäksi kaivoslain muista muutoksista on arvioitu aiheutuvan epäsuoria sääntelykustannusvaikutuksia kaivostojen toimijoille.

4.2.3 Vaikutukset viranomaisen toimintaan

Kaivosmineraalivero olisi uusi verolaji, joka muodostaisi uuden veronkantotehtävän Verohallinnolle. Uuden verolajin toimeenpano vaatii kokonaisvaltaisen huomioimisen kaikissa Verohallinnon toiminnoissa, kuten tietojärjestelmissä, mahdollisissa saatavissa olevissa vertailutiedoissa, virkailijakoulutuksessa, asiakasohjeistuksessa ja asiakaspalvelussa sekä viestinnässä. Verohallinto on arvioinut, että esityksessä ehdotettavan veromallin järjestelmätoteutuksen kerkustannukset olisivat noin 1,4 miljoonaa euroa.

Kertaluonteisten toiminnan alkuvaiheen investointimenojen lisäksi Verohallinnolle aiheutuu veron toimeenpanosta jatkuvan toiminnan edellyttämiä menoja. Alustavasti Verohallinto on arvioinut käyttöönottovaiheen jälkeen jatkuvaluonteisten kustannuksien olevan vuosittain vähintään noin 300 000 euroa sisältäen henkilöstömenoina noin 280 000 euroa. Työn kohdentuminen muuttuu käyttöönoton edetessä niin, että ensimmäisinä vuosina painottuvat viestintä, asiakaspalvelu ja neuvonta. Myöhemmin työtehtävät keskittyvät enemmän verovalvontaan sekä mahdollisesti oikaisu- ja valituskäsittelyyn sekä tietojärjestelmien ylläpitoon.

Lisäksi kaivosmineraaliveron toimeenpanon kannalta yhteistyö Verohallinnon ja kaivosviranomaisen eli Turvallisuus- ja kemikaaliviraston välillä olisi uusi viranomaisyhteistyön muoto. Tämä edellyttää viranomaisilta etenkin alkuvaiheessa yhteistyötä ja tietojenvaihtoa koskevien tarpeiden ja menettelyiden sopimista.

4.2.4 Ympäristövaikutukset

Veron tavoitteena ei ole vaikuttaa kaivoksista syntyviin ympäristöhaittoihin. Verolla voi kuitenkin olla välillisiä vaikutuksia ympäristöön Suomessa, jos veron myötä kaivosten perustamispäätökset vähentyvät ja siten tuotantomäärät laskevat. Tällöin vero voisi välillisesti vähentää ilmastopäästöjä sekä muita päästöjä tai haittoja luonnon monimuotoisuudelle Suomessa. Mahdolliset ympäristövaikutukset globaalilla tasolla riippuvat kuitenkin siitä, korvautuisiko Suomessa vähenevä kaivostuotanto muualla maailmassa tapahtuvalla kaivostuotannolla ja syntyisikö tästä enemmän vai vähemmän ympäristöhaittoja, kuin mitä Suomessa olisi syntynyt. Vero muuttaisi helpoiten kannattamattomaksi ne kaivokset, jotka ovat ennestään vähiten kannattavia. On mahdollista, että nämä kaivokset saattavat hyödyntää todennäköisemmin köyhiä esiintymiä, joissa malmin ja sivukiven louhintamäärät ja muut päästöt ovat suuria suhteessa hyödynnetyn mineraalin määrään. Koska veron arvioidaan kuitenkin vaikuttavan kaivosten investointi- ja tuotantopäätöksiin vain harvoin, ympäristövaikutustenkin oletetaan olevan pieniä.

4.2.5 Vaikutukset kansalaisiin

Koska 60 prosenttia veron tuotosta ohjattaisiin kaivosten sijaintikunnille, suurin osa veron tavoitteen mukaisesta yhteiskunnan saamasta korvauksesta uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä kohdentuisi kaivosten sijaintikunnille eikä suomalaiselle yhteiskunnalle kokonaisuudessaan. Käytännössä noin puolet verotuotosta kohdentuisi niille neljälle kunnalle, joissa on suuria metallimalmikaivoksia. Vastaavasti esimerkiksi toisen kunnan alueella mutta lähellä kaivosaluetta asuvat asukkaat tai muualla kaivoksen vaikutusalueella asuvat asukkaat eivät hyötyisi verotuotosta.

Kaivosmineraaliveron vaikutukseksi on myös esitetty, että se saattaisi lisätä myönteistä suhtautumista kaivoshankkeita kohtaan etenkin niissä kunnissa, joiden alueella kaivos sijaitsee ja jotka hyötyisivät kunnalle tulevista verotuotoista. Veron käyttöönotto voisi siten parantaa yleisellä tasolla kaivostoiminnan hyväksyttävyyttä. Tämän vaikutuksen suuruutta ei valmistelussa ole pystytty arvioimaan.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Vaihtoehdotiset veromallit

Ehdotettavan veromallin lisäksi valmistelussa on arvioitu myös nettotulon verottamiseen perustuvien veromallien sopivuutta kaivosmineraaliveron lähtökohdaksi.

Nettotulon verottamiseen perustuvina veromalleina voidaan pitää muun muassa voittoveroa sekä puhtaan voiton veroa eli renttiveroa. Voittoverolla tarkoitetaan tässä perinteiseen yritysveromalliin perustuvaa veroa, jonka suuruus perustuu kaivosyksikön elinkeinotoiminnan tulokseen. Renttiverolla tarkoitetaan veroa, jossa tavoite on kohdistaa verotus puhtaaseen voittoon eli renttiin. Renttivero eroaa voittoverosta erityisesti kahden erityispiirteen osalta. Nämä erityispiirteet ovat koko rahoituksen vaihtoehtokustannuksen huomioiminen sekä tappioiden ja voittojen symmetrinen kohtelu. Renttiveron erityispiirteitä ja mallin erilaisia versioita on kuvattu laajasti TEAS-hankkeen loppuraportissa.³ Nettotuloon perustuvina kaivosveroina voidaan pitää myös kaivosyhtiön korotettuun yhteisöverokantaan samoin kuin rikasteesta saatuun nettotuloon perustuvia veromalleja. Näitä malleja on sivuttu kaivosveron vaihtoehtoja arvioineen työryhmän arviomuistiossa.⁴

Nettotuloon kohdistuvien kaivosveromallien, erityisesti renttiveron, etuna voidaan pitää sitä, että ne vääristävät rojalteja vähemmän yritysten päätöksentekoa ja nostavat rojalteja vähemmän louhinnan kannattavuuskynnystä. Nettotuloon kohdistuvien veromallien etuna voidaan pitää myös sitä, että niitä voitaisiin soveltaa yhtenäisesti kaikkiin kaivostoiminnan harjoittajiin ilman tarvetta ottaa huomioon kaivosmineraalikohtaisia erityispiirteitä. Lisäksi nettotuloon perustuvassa verossa verorasitus kohdistuisi veronmaksukyvyyn perusteella erityisesti voitolliseen toimintaan.

Toisaalta valmistelussa on arvioitu, että nettotulon veromallien ei välttämättä voida katsoa parhaalla mahdollisella tavalla vastaavan tavoitteeseen kerätä kohtuullinen korvaus uusiutumattomista luonnonvaroista. Nettotulon verotukseen perustuvien kaivosveromallien haasteeksi on lisäksi arvioitu erityisesti niiden monimutkaisuus ja hallinnollinen raskaus rojalteipohjaisiin veroihin verrattuna. Lisäksi ne ovat alttiimpia verotuottojen vuotamiseen aggressiivisen verosuunnittelun seurauksena. Aggressiivisella verosuunnittelulla tarkoitetaan verotuksen optimointia sellaisella tavalla, joka ei enää olisi lain tarkoituksen ja tavoitteen mukaista. Aggressiivista verosuunnittelua ja sen yhteyttä nettotulon verotukseen perustuvaan kaivosveromalliin on käsitelty muun muassa kaivosveron vaihtoehtoja arvioineen työryhmän arviomuistiossa. Nettotulon verotukseen perustuvien kaivosveromallien on lisäksi arvioitu olevan verokertymältään epätasaisempia ja vaikeammin ennustettavimpia kuin rojalteihin perustuvat veromallit. Tällä voidaan

³ Kauppi, S. et al: Kaivosveron vaihtoehdot ja niiden vertailu. Valtioneuvosten selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:44, s. 133–143, Helsinki 2021.

⁴ Valtiovarainministeriö: Arvio kaivosveron toteuttamisesta –Kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän arviomuistio. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:44, s. 26–27, Helsinki 2022.

arvioida olevan merkitystä erityisesti veronsaajakuntien kannalta. Ehdotetun kaivosmineraaliveron voidaankin arvioida soveltuvan kuntien tulolähteeksi nettotulon verotukseen perustuvia kaivosveroja paremmin. Yllä kuvattujen syiden vuoksi kaivosten nettotulon verottamiseen perustuvia veromalleja ei ole päädytty ehdottamaan.

Valmistelussa on arvioitu myös edellä kuvatun nettotulon veromallin ja esityksessä ehdotettavan rojalittyypin kaivosmineraaliveron yhdistelmää, joista kirjallisuudessa ja eräissä kansainvälisissä vertailumaissa on esimerkkejä. Tällainen yhdistelmämalli voisi tarjota mahdollisuuden kohtuulliseen korvaukseen uusiutumattoman luonnonvaran hyödyntämisestä siten, että se toisi verotuottoja heti toiminnan alusta alkaen, mutta ottaisi korvauksen suuruudessa huomioon veronmaksukyvyyn. Vaihtoehdon toimeenpanoon liittyvät kuitenkin samat toteuttamiskäsitteet kuin nettotulon veromallien yhteydessä on kuvattu. Tällaisen yhdistelmämallin mahdollisuuksia voidaan kuitenkin selvittää jatkossa, kun kaivosmineraaliveron ensivaiheen kokemuksesta ja vaikutuksista on saatavilla tarkempia tietoja.

5.1.2 Verotusarvon määrittäminen

Keskeinen osa ehdotettavaa metallimalmien kaivosmineraaliveron veropohjan määrittelyä on verotusarvon määrittäminen. Arvonmäärittäminen yhtenä lähtökohdaksi voidaan pitää tavoitetta siitä, että verotusarvo vastaa mahdollisimman hyvin tuotteen käypää arvoa. Käyvällä arvolla tarkoitetaan vakiintuneesti tuotteen todennäköistä luovutushintaa.

Louhittua kaivosmineraalia vaihdetaan harvoin sellaisenaan, jolloin sille ei ole julkisesti noteerattua markkinahintaa. Louhitun malmin käypä arvo muodostuu siten kaivoskohtaisesti tuotantoprosessissa tyypillisesti vasta rikastuksen tai muun jatkojalostuksen jälkeen. Louhitun malmin verotusarvon määrittely täsmällisen käyvän arvon periaatteen mukaisesti vaatisi siis mahdollisesti yrityksen sisällä tehtävää kululaskentaa ja siirtohinnoittelua.

Toisin kuin edellä kuvattu nettotulon veromalli, esityksessä ehdotettava rojalittyypin vero on mahdollista toteuttaa kaavamaisilla ja yksinkertaisilla veroperusteilla. Tällöin veropohja ei täsmällisesti vastaisi kaivostuotannon louhinnan jälkeistä arvoa tai kaivosyrityksen sopimaa myyntihintaa, mutta ottaisi kuitenkin veron tavoitteen ja tason kannalta riittävällä tavalla huomioon kaivosmineraalien väliset erot. Tämä lähtökohda nähtiin tarkoituksenmukaisena kaivoksia koskevan erillisveron käyttöönoton alkuvaiheessa. Tästä johtuen valmistelussa valittiin ehdotettavaksi malli, jossa metallimalmien verotusarvot perustuisivat kaivosmineraalien välisiä eroja kuvaaviin maailmanmarkkinahintoihin. Maailmanmarkkinahinnat määritettäisiin vuoden keskiarvona, mikä tasaisi maailmanmarkkinahintojen vaihtelua.

Valmistelussa arvioitiin myös, vahvistaisiko Verohallinto verotusarvot verokaudelle etupainotteisesti verokautta edeltävän vuoden hintatiedoista vai verokauden jälkeen verokautta vastaavan kalenterivuoden hintatiedoista. Jälkikäteisen vahvistamisen etuna pidettiin sitä, että verotusarvot vastaisivat veron suorittamisvelvollisuuden syntymisajankohtaa paremmin. Tällöin ne heijastelisivat lähemmin kaivosmineraalien myyntihetken mukaisia hintoja ja esimerkiksi mahdollisten hintojen merkittävän putoaminen verokauden aikana näkyisi siltä verokaudelta käytettävissä verotusarvoissa. Vaihtoehdossa täsmälliset, vahvistetut verotusarvot olisivat kuitenkin verovelvollisten käytettävissä vasta verokauden jälkeen ja toimijoidenkin olisi mahdollista vain arvioida verotusarvoja ja siten veron määrää verokauden aikana. Malli olisi siten epäedullisempi verovelvollisten oikeusturvan näkökulmasta. Tästä johtuen esityksessä päädyttiin ehdottamaan etukäteistä vahvistamista, jotta vahvistetut verotusarvot olisivat verovelvollisten käytettävissä jo verokauden aikana. Toimijoilla olisi myös mahdollisuus suojautua hintojen vaihtelusta johtuvasta verorasituksen vaihtelusta. Toisaalta valmistelussa tunnustettiin, että verotusarvon vah-

vistaminen etukäteen saattaa muodostaa epätarkoituksenmukaisen kannustimen ajoittaa kaivos-
tuotantoa tai sen toimittamisesta rikastukseen tietylle vuodelle. Esimerkiksi jos tietynä vuonna
hintataso on noussut edellisvuodesta, voi syntyä kannustin kohdentaa mahdollisimman paljon
louhimista sille vuodelle, koska seuraavan vuoden louhintaa verotettaisiin korkeamman vero-
tusarvon mukaisesti. Kokonaisuudessaan etukäteiseen vahvistamiseen liittyvien seikkojen arvi-
oitiin kuitenkin olevan jälkikäteistä vahvistamista puoltavampia.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Johdanto

Eri maissa on valittu toisistaan poikkeavia perusratkaisuja kaivostoiminnan järjestämiseksi.
Kaivosmineraalit voi omistaa valtio tai maanomistaja, jolloin kaivosmineraalien löytäjä saa nii-
hin hyödyntämisoikeuden. Perusratkaisujen tavoin myös kaivostoimintaan kohdistuvat verot ja
maksut vaihtelevat maittain.

Rojaltit ovat yleisesti käytössä olevia, louhintaan ja kaivostuotantoon kohdistuvia suorituksia
sellaisissa valtioissa, joissa on merkittävää kaivostoimintaa. Huomionarvoista on se, että rojal-
tinluonteisia suorituksia ei välttämättä käytännössä tai edes lainsäädännössä määritellä rojal-
teiksi, vaikka ne juridiselta luonteeltaan olisivatkin sellaisia.

Rojalteja koskevat ratkaisut vaihtelevat laajasti. Eri maiden rojaltratkaisuja on käsitelty yksi-
tyiskohtaisemmin TEAS-hankkeessa. Muun muassa Ruotsissa, Australiassa, Norjassa ja Kana-
dassa on käytössä eri perustein määräytyviä rojalteja. Myös Suomessa kaivoslaissa säädetty
louhintakorvaus ja sivutuotekorvaus ovat vähintään juridiselta luonteeltaan katsottavissa rojal-
teiksi, vaikka lainsäädännössä niitä ei tällaisiksi luokitellakaan. Suomessa kaivoslain mukaiset
louhinta- ja sivutuotekorvaukset ovat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan maksuja, joiden
tarkoituksena on toteuttaa maanomistajalle kohtuullinen korvaus louhituista ja hyödynnetyistä
kaivosmineraaleista.

Kaivostoiminta on useissa maissa Suomen tavoin normaalin yritysverojärjestelmän piirissä.
Joissakin valtioissa kaivostoimintaan sovelletaan normaalin yritysverotuksen lisäksi erillistä
nettotuloon kohdistuvaa kaivosveroa. Kaivostoimintaa koskevat erilliset nettotulon verot voivat
maasta riippuen olla valtion veroja tai alueellisia veroja, kuten tietyn osavaltion alueella harjoit-
tettua kaivostoimintaa koskevia veroja.

Myös nettotuloon kohdistuvat kaivosveromallit vaihtelevat eri maiden välillä. Verot pohjautu-
vat tyypillisesti perinteiseen yritysveromalliin. Puhtaan voiton eli rentin verottamiseen perustu-
via veroja ei ole kansainvälisesti otettu laajasti käyttöön. Valmistelun aikana tunnistetuissa kan-
sainvälisissä esimerkeissä renttiveroa on sovellettu arvorojaltityyppisen tai muun minimiveron
rinnalla. Myös monissa perinteisempään yritysveromalliin nojautuvissa kaivosveroissa sovelle-
taan rinnalla minimiverotyypistä veroa.

5.2.2 Australia

Australiassa kaivostoimintaan soveltuu normaalin yritysverotuksen lisäksi osavaltiotasoisia ro-
jalteja. Rojalteja on käytössä kaikissa osavaltioissa, joissa on merkittävää kaivostoimintaa. Ro-
jaltien määräämisperusteet ja tasot vaihtelevat osavaltiokohtaisesti. Rojalтин suuruus voi osaval-
tiosta riippuen perustua joko louhitun kaivosmineraalin arvoon tai määrään.

Osavaltiokohtaisten rojaltien lisäksi Australiassa sovellettiin vuosina 2012–2014 liittovaltiota-
son renttipohjaista mineraaliveroa (Mineral Resource Rent Tax), jäljempänä *MRRT*.

Kaivosyhtiö oli velvollinen maksamaan renttiveroa, jota sovellettiin yhtiön erikseen määritellyyn luonnonvarojen louhinnasta saatuun tulokseen. Veroa sovellettiin kivihiileen ja rautamalmiin sekä hyödykkeisiin, joita louhitaan tai tuotetaan näiden yhteydessä. Vero kohdistui vain varsinaisiin louhintatoimintoihin. Kaivostoiminnan vähennyskelpoiset menot käsittivät laajasti kaivostoimintojen kuluja. Uudet investoinnit olivat kokonaisuudessaan vähennettävissä vuosikuluina. Tiettyt kulut, kuten rojalit, kaivosoikeuksien ja kaivosprojektien hankintamenot sekä rahoituskulut, olivat säädetty vähennyskelpottomiksi. Mineraalivero kohdistettiin kaivostoiminnan puhtaaseen voittoon niin sanottujen MRRT-vähennysten kautta.

Kaivosyhtiö oli velvollinen maksamaan veroa, jos kaivoshankkeen erikseen määritelty vuosikohtainen puhdas voitto oli yli 75 miljoonaa Australian dollaria. Verovelvolliset, joiden puhtaat voitot olivat 75–125 miljoonaa, saivat osittaisen, asteittain pienenevän huojennuksen verosta. Yleinen verokanta oli 30 prosenttia. Laki kuitenkin mahdollisti 25 prosentin louhintakorvauksen vähentämisen, jonka myötä mineraaliveron efektiivinen verokanta oli 22,5 prosenttia. Mineraalivero kumottiin vuonna 2014. Australiassa maaöljyn verotukseen sovelletaan liittovaltiotasolla edelleen renttityyppistä veroa.

5.2.3 Kanada

Kanadassa ei ole erillistä liittovaltiotason kaivosveroa. Käytännössä kaikissa provinseissa, joissa on merkittävää kaivostoimintaa, peritään erillistä provinssitaso kaivosveroa. Nämä verot pohjautuvat pääsääntöisesti nettotulon verottamiselle. Kanadan provinssien kaivosverot ovat tyypillisesti perinteisempään yritysverotukseen perustuvia voittoveroja. Erityisesti Brittiläisen Kolumbian kaivosveroon liittyy kuitenkin tiettyjä renttiverolle tyypillisiä piirteitä.

Kaivosveroa kannetaan Kanadan provinssien malleissa tyypillisesti vain louhinnassa syntyneistä voitoista. Tästä poikkeuksen muodostaa esimerkiksi Brittiläisen Kolumbian kaivosvero, jossa veropohjaan kuuluu koko kaivosyhtiön saama tulo. Niissäkin malleissa, joissa veropohjaan kuuluu vain louhinnasta syntynyt voitto, on vero toteutettu käytännössä siten, että tulot määritetään jatkojalostusprosessin jälkeen syntyneen myyntikelpoisen tuotteen myyntitulon perusteella ja louhintavaiheen jälkeinen arvonlisä huomioidaan kaavamaisella jatkojalostusvähennyksellä. Useissa Kanadan provinssien kaivosverojärjestelmissä rojaltien, kaivosomaisuuden hankintamenon ja rahoituskulujen vähennyskelpoisuutta on rajoitettu.

Verojen rakenne vaihtelee Kanadan provinssien kaivosveroissa yksi- ja kaksiporaisen veron ja liukuvan veroasteen välillä. Esimerkiksi Brittiläisen Kolumbian kaivosveron suuruus on 13 prosenttia, mutta veroa täydentää 2 prosentin minimivero kaivostoiminnan juoksevasta tulosta. Minimivero on vähennyskelpoinen nettovoiton verosta. Myös Québecissä vero on kaksiporainen muodostuen 1 tai 4 prosentin suuruisesta minimikaivosverosta sekä nettotulon verosta, jonka verokanta vaihtelee 16–28 prosentin välillä. Esimerkkinä yksiporaisesta verosta voidaan mainita Ontarion kaivosvero, jonka suuruus on 10 prosenttia voitosta, joka ylittää 500 000 Kanadan dollaria.

5.2.4 Ruotsi

Ruotsissa ei ole erillistä kaivosveroa, mutta louhituista mineraaleista on vuodesta 2005 alkaen kerätty arvoroyalittyyppistä mineraalikorvausta. Korvauksesta kolme neljäsosa ohjataan kaivoksen käyttöoikeusalueen maanomistajille ja yksi neljäsosa valtiolle. Maksuvelvollinen on se, jolla on kaivoksen hyödyntämisoikeus. Ruotsi on ratkaissut kaivosmineraalien omistusoikeutta koskevan kysymyksen tulkitsemalla, että valtio omistaa maaperässä olevat mineraalit. Tästä johtuen mineraalikorvaus on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan maksu eikä vero.

Mineraalikorvausta maksetaan 0,2 prosenttia niiden kaivoksen käyttöoikeuden piiriin kuuluvien mineraalien arvioidusta arvosta, jotka alueelta on vuoden aikana louhittu ja nostettu. Korvauksen suuruudesta säädetään tarkemmin asetuksella, jonka mukaan korvaus määräytyy kaivosmineraalin vuoden keskihinnan perusteella. Pääsääntöisesti metallien arvot määritetään London Metals Exchangesta ja London Bullion Marketista saatavien hintatietojen perusteella, mutta raudan arvonmäärityksessä käytetään kaivosyrityksen julkaisemaa pellettihintaa. Muiden mineraalien osalta korvaus määritetään kohtuullisen suuruiseksi tapauskohtaisesti. Asetuksessa tarkennetaan myös korvauksen perusteena olevan mineraalimäärän määrittelyä. Sen mukaan pinnalle tuotavan malmin määrä ja sen mineraalipitoisuus määritetään sen perusteella, mitä rikastuksen jälkeen voidaan hyödyntää.

Ruotsin mineraalikorvausta koskevissa lain esitöissä arvioitiin, että korvauksen vaikutukset eivät ole niin merkittäviä, että ne muodostaisivat estettä investoinneille. Lisäksi korvauksen arvioitiin jopa lisäävän kaivosten kehittymismahdollisuuksia, kun kaivostoiminnan hyväksyttävyyttä kasvaisi. Kuten Suomessa, siirtymäsäännösten myötä Ruotsin mineraalikorvaus koskee vain sen voimaantulon jälkeen aloitettuja kaivoksia. Korvausten määrä siis kasvaa vähitellen, kun uusia kaivoksia perustetaan ja ne tulevat korvauksen piiriin. Vuonna 2020 mineraalikorvauksia maksettiin valtiolle noin 4,8 miljoonaa kruunua ja maanomistajille noin 14,4 miljoonaa kruunua.

Lisäksi Ruotsissa luonnonsoran kaupallisesta louhinnasta on maksettava valtiolle valmistevero. Luonnonsoraveroa maksetaan luonnonsoran louhinnasta muuhun kuin maanomistajan yksityiseen käyttöön. Vuonna 2022 veron määrä on 17 kruunua louhittua tonnia kohden. Kyseessä voidaan katsoa olevan esimerkki määräperusteisesta rojaltista, johon sovelletaan oma-aloitteisesti ilmoitettavan valmisteveron verotusmenettelyitä.

6 Lausuntopalaute

6.1 Yleistä lausunnoista ja lausuntopalautteen huomioimisesta esityksessä

Esitysluonnoksesta annettiin lausuntokierroksella 45 lausuntoa.

Enemmistö lausunnonantajista näki selkeän tarpeen erilliselle kaivosverolle ja piti perusteltuna, että Suomi ottaa muiden kaivostoimintaa käsittävien valtioiden mukaisesti käyttöön kaivosveron. Samoin perusteltuna pidettiin sitä, että maaperästä otettavista uusiutumattomista luonnonvaroista kerätään korvaus yhteiskunnalle. Toisaalta eräät yksittäiset lausunnonantajat eivät pitäneet uuden veron säätämistä perusteltuna, koska se lisäisi teollisuuden verotaakkaa etenkin nykyisessä epävarmassa taloudellisessa tilanteessa.

Ehdotettua voimaantuloa pidettiin pääosin perusteltuna. Etenkin Verohallinto piti ehdotetun kaivosmineraaliveron aikataulua erityisen kannatettavana, sillä se mahdollistaisi uuden veronlajin vaatimat viranomaistoimet järjestelmämuutoksineen toimeenpanoa vaarantamatta. Eräät kansalais- ja ympäristöjärjestöt katsoivat, että vero olisi syytä saattaa voimaan jo vuonna 2023. Kaivosteollisuus ry sen sijaan katsoi, että veron tulisi tulla voimaan aikaisintaan vuonna 2025.

Lausuntojen perusteella esitystä on täydennetty ja täsmennetty. Esityksen jatkovalmistelussa vaikutusarviointeja on lausuntopalautteen myötä täsmennetty tarvittavin osin. Lisäksi esitykseen on sisällytetty kuvaus ehdotetun uuden veron toimivuuden jälkiseurannasta. Lausuntopalautteen perusteella esityksen perusteluita on täydennetty ja tarkennettu muun muassa verovelvollisuuden, veron suorittamisvelvollisuuden, verotusarvojen, verotusmenettelyjen ja tiedonsaantioikeuksien osalta. Myös verovelvollisuutta, veron suorittamisvelvollisuutta, tiedonsaantioikeuksia ja veron tilittämistä koskevia säännöksiä on tarkennettu jatkovalmistelussa. Esityk-

seen on lisäksi lisätty tietoja siitä, minkälaisia hintatietoja ehdotettujen verotasojen määrittelyssä on käytetty. Asetuksessa vahvistettavat hintatiedot voisivat olla lähtökohtaisesti vastaavista hentalähteistä saatuja tietoja.

Jatkovalmistelussa soveltamisalaa koskevasta lainkohdasta on poistettu viittaus Ahvenanmaan. Kaivosmineraaliverossa ei perustuisi elinkeinotoiminnassa syntyneen voiton verottamiseen, jolloin se perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön (mm. PeVL 5/1991 vp, PeVL 9/1992 vp, PeVL 31/2012 vp ja PeVL 79/2018 vp) ei todennäköisesti olisi tulkittavissa Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 5 kohdassa tarkoitetuksi elinkeinoveroksi. Tältä osin kaivosmineraalivero vaikuttaisi olevan Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva vero. Kaivosmineraaliverosta tilitettäisiin kuitenkin osuus kaivoksen sijaintikunnalle, eli kyseessä olisi osin kunnalle tuleva vero. Tältä osin toimivalta kuuluisi Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan maakunnalle. Koska valmistelussa ei ole havaittu, että Ahvenanmaalla olisi tällä hetkellä toiminnassa olevaa kaivos-toimintaa, Ahvenanmaata koskevia kysymyksiä on tarkoituksenmukaisempaa tarkastella tarvittaessa jatkossa.

6.2 Näkemykset soveltuvasta veromallista

Näkemykset ehdotetun veromallin soveltuvuudesta jakaantuivat.

Esityksessä ehdotettava veromalli sai kannatusta ympäristö- ja kansalaisjärjestöiltä, yksittäisiltä kansalaisilta ja kaivosten sijaintikunnilta. Myös Suomen Kuntaliitto, Maataloustuottajain keskusliitto ry, STTK ry, yliopisto-lehtori Matti Ylönen, Paliskuntain yhdistys ry, Saamelaiskäräjät, Kolttien kyläkokous puolsivat rojalta veromalliksi. Useat muut lausunnonantajat eivät otaneet suoraan kantaa valittuun veromalliin, mutta pitivät ehdotusta kokonaisuutena selkeänä ja toteuttamiskelpoisena.

Ehdotettua veromallia pidettiin muun muassa hyvänä toteuttamiskeinona verolle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta. Hyvänä pidettiin myös sitä, että vero kohdistuisi louhittuihin kaivosmineraaleihin riippumatta siitä, tuottaako kaivosyhtiö voittoa. Veropohja arvioitiin myös tiiviimmäksi kuin nettotulon veromalleissa, minkä lisäksi eräissä lausunnoissa ehdotettua veromallia pidettiin tasaisempana ja varmempana kuntien näkökulmasta.

Elinkeinoelämän ja kaivostoimialan etujärjestöjen, kaivosyhtiöiden, Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ry:n, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos Etlan ja Valtion taloudellisen tutkimuslaitos VATT:n lausunnoissa puollettiin nettotulon verotukseen perustuvien mallien etuja ja esitettiin, että veromallin tulisi perustua liiketoimintahyödyn verottamiseen. Näissä lausunnoissa kiinnitettiin myös huomiota siihen, että esitysluonnos eroaa VN TEAS-hankkeen loppuraportissa suositelluista veromalleista (nettotulon veromallit), mikä nähtiin valitettavana. Nettotulon veromallia puoltavat lausunnot muodostivat kuitenkin vähemmistön lausunnonantajista.

Kriittisissä lausunnoissa korostettiin tutkimusten havaintoja siitä, että rojalit tyypillisesti väärivät investointipäätöksiä ja tätä kautta syntyisi negatiivisia vaikutuksia myös muualle yhteiskuntaan. Alan toimijat näkivät riskinä sen, että esitetty vero lyhentää kaivosten elinkaarta, vaarantaa tai tarpeettomasti vaikeuttaa taloudellisesti tuloksellisten kaivoshankkeiden toteuttamista Suomessa ja vähentää kaivos- ja louhintatoimintaa. Etenkin lausunnoissa arvioidut veron ohjausvaikutukset mineraalien louhinnan vähenemiseen nähtiin olevan vastoin kaivoslain tavoitetta siitä, että kaivoksilla hyödynnetään kaikki kaivosmineraalit, jotka ovat teknistaloudellisesti hyödynnettävissä. Veron arvioitiin vaarantavan myös EU:n ja Suomen huoltovarmuuden kannalta kriittisten materiaalien saannin sekä hidastavan vihreää siirtymää, jossa kaivosteollisuudella on lausuntojen mukaan merkittävä rooli. Samoin veron arvioitiin nostavan kotimaan

kulutukseen jäävien tuotteiden hintoja, etenkin kalkin ja apatiitin osalta. Tämä vaikuttaisi lausuntojen mukaan muun muassa lannoitteiden hintoihin.

Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, että kaivosvero saattaa kaivostoimintaan kohdistuvana lisäkustannuksena vähentää investointihalukkuutta suomalaiseseen malminetsintään jossain määrin. Lausunnon mukaan investointihalukkuutta vähentävä vero on vaikeasti yhteensovittavissa EU:n vihreän siirtymän ja EU:n omavaraisuuden tavoitteiden kanssa siltä osin kuin ne liittyvät kaivostuotantoon. Työ- ja elinkeinoministeriö ei ottanut kantaa ehdotettavan veromallin soveltuvuuteen.

Muun muassa Veronmaksajain keskusliitto ry, VATT ja Etna pitivät veron jatkokehitystä mahdollisesti yhdistelmämallin, kuten matalan rojaltn ja nettotulon veron yhdistelmän, pohjalta perusteltuna. Lisäksi eräissä muissakin lausunnoissa nostettiin esille tarve uuden veron toimivuuden jälkiseurannalle.

6.3 Verotasot ja verotuottotavoite

Ehdotettua veromallia vastustavissa lausunnoissa veron arvioitiin vaikuttavan merkittävästi kaivosalaan. Elinkeinoalan sekä VATT:n ja Etnan lausunnoissa 25 miljoonan euron tuottotavoitetta pidettiin korkeana kaivosyritykselle aiheutuvan lisäverotaakan näkökulmasta. Esimerkiksi Etna epäili arviota vääristävästä vaikutuksesta liian pieneksi suhteessa verokertymäärivioon. Toisaalta muun muassa Veronmaksajain keskusliitto ry, SAK ry, Sotkamon kunta, Suomen ympäristökeskus, professori Timo Viherkenttä ja Finnwatch ry arvioivat, että verotuottotavoitteen mukaisilla verotasoilla veron vaikuttavuus alaan vaikuttaa vähäiseltä.

Useiden kansalais- ja ympäristöjärjestöjen sekä Saamelaiskäräjien, Paliskuntain yhdistys ry:n ja Kolttien kyläkokouksen lausunnoissa vuosittaista 25 miljoonan euron tuottotavoitetta ja sen mukaisia verotasoja pidettiin toisaalta liian matalina. Etenkin ympäristöalan lausunnonantajat korostivat sitä, että tuottotavoitetta tulisi arvioida suhteessa tavoitteeseen kantaa kaivosmineraalien käytöstä kohtuullinen korvaus ja verotasoja suhteessa vastaavassa tilanteessa olevien kaivosmaiden kaivosverotasiin. Toisaalta VATT kiinnitti huomiota lausunnossaan siihen, että kansainvälisessä vertailussa eroja on verotusajankohdan määräytymisessä ja tämä osaltaan selittää esityksessä ehdotettua matalaksi koettua verotaso.

6.4 Verotulon kohdentaminen kunnille

Lausunnoissa otettiin kantaa myös veron tuoton jakamiseen kuntien ja valtion välillä. Useissa lausunnoissa ehdotettiin, että koko verotuotto tai 60 prosenttia suurempi osuus ohjattaisiin kaivosten sijaintikunnille. Eräissä lausunnoissa katsottiin, että verotuloa tulisi jakaa laajemmin kaivoksen vaikutusalueella oleville kunnille tai paikallisyhteisöille. Etenkin kaivosten sijaintikuntien lausunnoissa ehdotettiin valtion prosentin osuuden korvamerkitsemistä joko kaivospaikkakuntien infrastruktuurin kehittämiseen tai vanhojen kaivosalueiden kunnostamiseen. Myös vastakkaisia näkemyksiä esitettiin, ja muutamissa lausunnoissa veron tuoton ohjaamista suoraan kunnille ei pidetty hyvänä ratkaisuna. Näissä ehdotettiin tuoton ohjaamista erilliseen rahastoon, jolla voitaisiin kattaa muun muassa kaivosten aiheuttamien ympäristöhaittojen kustannuksia.

Muun muassa kaivosten sijaintikunnat ja Kaivosteollisuus ry pitivät tärkeänä, ettei veron kuntaosuudella vaikuteta valtionosuusjärjestelmässä kunnille määriteltävään valtionosuuteen. Toisaalta eräissä muissa lausunnoissa hyvänä pidettiin sitä, että kaivosmineraaliveron asema valtionosuusjärjestelmässä ratkaistaan erikseen.

6.5 Muita huomioita lausunnoista

Veron soveltamisala nähtiin useimmissa lausunnoissa kattavaksi ja tarkoituksenmukaiseksi. Saamelaiskäräjät, Kolttien kyläkokous ja Paliskuntain yhdistys ry näkivät tarpeelliseksi laajentaa soveltamisalaa kattamaan myös valtion maalla tapahtuva kullanhuuhdonta. MTK ry katsoi, että veron tulisi koskea vain metallimalmeja eikä muita kivi- tai maa-aineksia, jottei verolla aiheutettaisi lannoitteiden hinnoille lisää nousupainetta. Vastaavasti Nordkalk Oy Ab katsoi, että kalkkikivi tulisi jättää veron soveltamisalan ulkopuolelle.

Yksittäisissä lausunnoissa tuotiin esille, että veroon tulisi liittää ympäristönsuojeluun liittyviä tavoitteita. Toisaalta eräissä muissa lausunnoissa nähtiin hyvänä, ettei veroon sisälly ympäristönsuojeluun liittyvää ohjausta.

Etenkin kaivostoimialan lausunnoissa pidettiin tärkeänä sitä, että kaivoksia koskevia lainsäädäntömuutoksia tarkasteltaisiin kokonaisuutena ja muiden muutosten vaikutukset huomioitaisiin verolain valmistelussa.

Ahvenanmaan maakuntahallitus katsoi, että ehdotettavassa verossa on kyse elinkeinoverosta, jota koskeva lainsäädäntövalta kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain maakunnalle.

Muun muassa Kaivosteollisuus ry, Suomen ympäristökeskus, Verohallinto, oikeusministeriö, Suomen luonnonsuojeluliitto ja SAK ry esittivät tarkennusehdotuksia esitysluonnoksen perusteluihin, vaikutuksiin ja säännöksiin. Ehdotukset liittyivät muun muassa veron määräytymisen ajankohtaan, verovelvollisuuteen, verotusmenettelyihin ja tiedonsaantioikeuksiin. Lisäksi eräissä lausunnoissa nähtiin tarpeelliseksi tarkentaa verotusarvon määräytymisen perusteluja ja pidettiin valitettavana sitä, ettei ehdotettu verotusarvoja koskeva asetusalustus ollut nähtävillä lausuntokierroksella.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Kaivosmineraaliverolaki

1 §. *Lain soveltamisala.* Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalaan kuuluvista kaivosmineraaleista.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että kaivosmineraaliveroa olisi suoritettava kaivoslain 2 §:ssä tarkoitetuista kaivosmineraaleista. Kaivoslain kaivosmineraalien luettelo vastaa sisällöltään vanhan kaivoslain kaivosmineraalien luetteloa. Kaivoslaissa tarkoitettuja kaivosmineraaleja syksyllä 2022 ovat:

1) alkuaineista aktinium, alumiini, antimoni, arseeni, barium, beryllium, boori, cesium, elohopea, fluori, fosfori, gallium, germanium, hafnium, hopea, indium, iridium, kadmium, kalium, kalsium, koboltti, kromi, kulta, kupari, lantanoidit, litium, lyijy, magnesium, mangaani, molybdeeni, natrium, nikkeli, niobi, osmium, palladium, platina, radium, rauta, renium, rikki, rodium, rubidium, rutenium, seleeni, sinkki, skandium, strontium, tallium, tantaali, telluuri, tina, titaani, torium, uraani, vanadiini, vismutti, volframi, yttrium ja zirkonium ja näitä alkuaineita sisältävät mineraalit;

2) mineraaleista andalusiitti, apatiitti, asbestimineraalit, baryytti, bauksiitti, bentoniitti, berylli, dolomiitti, flogopiitti, fluoriitti, grafiitti, granaatti, ilmeniitti, kalsiitti, kaoliini, korundi, kvartsi, kyaniitti, leusiitti, maasälpä, magnesiitti, muskoviitti, nefeliini, oliviini, pyrofylliitti, rutiili, sillimaniitti, skapoliitti, talkki, timantti, vermikuliitti, wollastoniitti ja muut jalokivet;

3) kivilajeista marmori ja vuolukivi.

Jos kaivoslain soveltamisalaa muutettaisiin lisäämällä uusia kaivosmineraaleja tai poistamalla vanhoja, tulisivat muutokset vastaavalla tavalla kaivosmineraaliverolain soveltamisalan piiriin.

Soveltamisalaan kuuluisivat ne kaivosmineraalit, jotka louhitaan Suomen maaperästä. Siten lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät sellaiset kaivosmineraalit, jotka tuodaan Suomeen rikastettavaksi tai jalostettavaksi. Toisaalta vero koskisi niitä Suomessa louhittuja kaivosmineraaleja, jotka viedään Suomesta esimerkiksi muualla tapahtuvaa jalostusta varten.

Pääsääntö on, että kaivoslaki koskee kallioperässä olevia arvomineraaleja. Kaivoslakiin liittyvistä historiallisista syistä irtomaalajeissa olevia aineksia ei kaivoslain nojalla luvuteta lukuun ottamatta valtion mailla esiintyvän kullan huuhtontaa. Kaivoslaissa tarkoitettujen kaivosmineraalien ulkopuolelle rajautuisivat siis luonnonkiven, soran tai muun maa-aineksen otossa saatatut mineraalit. Siten ne jäisivät myös kaivosmineraaliveron soveltamisalan ulkopuolelle.

Kullanhuuhdonta muulla kuin valtion omistamalla maaperällä ei myöskään kuulu kaivoslain soveltamisalaan. Kaivoslain soveltamisalarajauksen myötä se jäisi veron soveltamisalan ulkopuolelle. Kullanhuuhdonnan yhdenvertaisen kohtelun vuoksi veron soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin kullanhuuhdonnassa löydettyt kaivosmineraalit kaikissa tilanteissa, eli myös silloin, kun kullanhuuhdonta on kaivoslain alaista toimintaa ja tapahtuu valtion omistamalla alueella. Rajaus perustuisi siihen, että vero on tarkoitettu kohdistumaan kaivoslaissa tarkoitettuun kaivostoimintaan. Kullanhuuhdontaa koskevasta soveltamisalan poikkeuksesta säädettäisiin pykälän 2 momentissa.

2 §. Verovelvollisuus. Pykälässä säädettäisiin niistä tahoista, jotka ovat verovelvollisia suorittamaan kaivosmineraaliveroa.

Pykälän 1 momentin mukaan verovelvollinen olisi se, joka on louhinut kaivosmineraalin ja jolta edellytetään kaivoslainsäädännössä tarkoitettua lupaa kaivostoiminnan harjoittamiseen. Luvalla tarkoitettaisiin nykyisessä kaivoslaissa tarkoitettua kaivoslupaa, aiempien kaivoslakien aikaisia kaivospiirejä sekä muita kaivoslainsäädännössä tarkoitettuja vastaavia, kaivostoimintaan oikeuttavia lupia. Verovelvollisuuden piiriin tulisivat kaikki jo toiminnassa olevat kaivokset ja tulevaisuudessa käynnistettävät kaivokset. Tämä eroaisi esimerkiksi nykyisen kaivoslain louhintakorvauksen soveltamisalasta.

Verovelvollisuus koskisi sekä sellaisia kaivoksia, joiden toimintaan on myönnetty lupa, että niitä, joilla lupaa ei ole mutta se tulisi olla. Arvion luvan tarpeesta tekisi kaivosviranomainen kaivoslain perusteella.

Pykälän 2 momentin mukaan mahdollisissa luvan siirtotilanteissa verovelvollisuus siirtyisi luvan mukana. Siirron katsottaisiin tapahtuneen ajankohtana, jolloin kaivosviranomaisen päätös luvan siirtämisestä olisi täytäntöönpanokelpoinen. Kyseessä olisi siis 1 momentin pääsäännöstä tapahtuva poikkeus, joka olisi tarpeen sen vuoksi, että edellä mainitut luvat ovat siirtokelpoisia. Siirron saaja olisi verovelvollinen niistä kaivosmineraaleista, joita koskeva veron suorittamisvelvollisuus syntyy siirron jälkeen. Siten metallimalmien osalta siirron saaja olisi verovelvollinen myös sellaisista luvan aiemman haltijan louhimista kaivosmineraaleista, joita ei vielä ole toimitettu rikastukseen. Muiden kuin metallimalmien osalta verovelvollinen olisi luvan siirtotilanteissa aina kaivosmineraalit louhinut toimija.

Verovelvollisuus kohdentuisi käytännössä suurimmassa osassa tapauksista kaivosyhtiöön, joka louhii Suomen maaperästä kaivosmineraaleja. Lupa kaivostoiminnan harjoittamiseen voidaan

tietyin edellytyksin myöntää kuitenkin myös luonnolliselle henkilölle, jolloin verovelvollinenkin olisi luonnollinen henkilö.

Kaivosmineraalivero ehdotetaan sisällytettäväksi valmisteverotuslain ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain soveltamisalaan. Kaivosmineraaliverolaissa tarkoitettu verovelvollinen katsottaisiin tämän myötä valmisteverotuksessa säännöllisesti verovelvolliseksi. Tällaisten toimijoiden tulisi myös rekisteröityä verovelvollisiksi. Rekisteröitymisvelvollisuudesta säädettäisiin 7 §:ssä.

3 §. Veron suorittamisvelvollisuus. Pykälässä säädettäisiin veron suorittamisvelvollisuuden syntymisajankohdasta eli siitä ajankohdasta, jonka perusteella vero ja sen perusteet määräytyisivät. Veron perusteilla tarkoitettaisiin muun muassa sovellettavaa veroprosenttia, verotusarvoa ja verotettavaa määrää.

Verolle asetettu tavoite kattaa korvauksen saamisen maaperästä louhitusta ja hyödynnetystä mineraalista. Jos vero kohdistuisi kaikkeen louhittuun määrään, verotettavaksi tulisi suoraviivaisesti kaikki se kaivosmineraali, joka Suomen maaperästä louhitaan. Vero kohdistuisi tällöin kuitenkin myös siihen osaan mineraaleja, joita ei hyödynnetä.

Luvussa 2.1 kuvataan kaivostuotannon vaiheita yleispiirteisesti sekä metallimalmikaivoksissa että muissa kaivoksissa. Siitä käy ilmi, että hyödynnettävän osuuden määrittely vaihtelee selvästi metallimalmien ja muiden kaivosmineraalien välillä. Metallimalmikaivosten hyödynnettävän osuuden voidaan arvioida syntyvän ensimmäisen kerran siinä vaiheessa, kun kaivosmineraali toimitetaan rikastettavaksi. Käytännössä tämä on ensimmäinen hetki, jolloin louhitusta aineksesta pysytään määrittämään verotuksen kannalta riittävällä tavalla arvokas osa eli louhitun malmin sisältämän metallin pitoisuus. Sen sijaan muita kaivosmineraaleja ei useinkaan rikasteta lukuun ottamatta apatiittia ja talkkia. Muiden kaivosmineraalien osalta hyödynnettävän osuuden voidaan siis katsoa syntyvän jo louhinnan yhteydessä, vaikka tavat jalostaa ainesta vaihtelevat.

Pykälän 1 kohdassa säädettäisiin lain liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien veron määräytymisestä. Liitteessä säädettäisiin tyhjentävästi sellaiset kaivosmineraalit, joiden vero määräytyisi kaivosmineraalin sisältämän metallin arvon perusteella. Tällaisia kaivosmineraaleja olisivat metallimalmit, joiden verotusarvo perustuisi metallien kansainvälisiin markkinahintoihin tai muihin vastaaviin julkisiin hintatietoihin. Arvonmäärityksestä säädettäisiin tarkemmin 4 §:ssä.

Liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien vero ja sen perusteet määräytyisivät sinä ajankohdana, jolloin kaivosmineraali toimitetaan ensimmäistä kertaa rikastettavaksi. Ajankohta toteutaisi parhaiten tavoitetta siitä, että veron piiriin tulisi hyödynnettävä ja yhteiskunnalle arvokas luonnonvara eli hyödyntämiskelpoinen osuus kaivosmineraalista. Rikastukseen toimittamisella tarkoitettaisiin ajankohtaa, jolloin kaivosmineraalin käsittely aloitetaan sellaisessa tuotantovaiheessa, jonka tarkoitus on erottaa malmista siihen sisältyvät metallit. Rikastukseen toimittamisella ei siis tarkoitettaisi rikastuksen jälkeistä ajankohtaa. Tuotantovaiheen teknologisella toteuttamistavalla tai sillä, nimitetäänkö sitä varsinaisesti rikastukseksi, ei olisi merkitystä, vaan rikastuksella tarkoitettaisiin metallien erottamiseen malmista tähtäävää tuotantoprosessia riippumatta sen teknologisesta toteuttamistavasta. Koska veron suorittamisvelvollisuus syntyisi sillä hetkellä, kun kaivosmineraali toimitetaan ensimmäistä kertaa rikastettavaksi, ei esimerkiksi rikastushiekan uudelleenhyödyntäminen synnyttäisi veron suorittamisvelvollisuutta. Tämä johtuisi siitä, että rikastushiekkään sisältyvä kaivosmineraali olisi jo kertaalleen verotettu veron suorittamisvelvollisuuden syntyessä ensimmäisen kerran.

Pykälän 2 kohdassa säädettäisiin, että muiden kaivosmineraalien vero määräytyisi sinä ajankohdana, jolloin veronalainen kaivosmineraali louhitaan maaperästä. Näiden kaivosmineraalien

luonne eroaa metallimalmeista, eikä niitä välttämättä rikasteta tai voida rikastaa, vaan ne hyödynnetään muilla tavoin. Louhintaan kohdistuva ajankohta on yhtenäinen kaikille 2 kohdassa tarkoitetuille kaivosmineraaleille, ja se olisi myös veron tavoitteen kannalta perusteltu. Veronalaisella kaivosmineraalilla tarkoitettaisiin hyötykiveen sisältyvää kaivosmineraalia, ei sivukiveen sisältyvää kaivosmineraalia.

Eräissä tapauksissa kyseessä voi olla esiintymä, josta louhitaan esimerkiksi pääasiallisesti teollisuusmineraaleja mutta myös jossain määrin metallimalmia. Tällöin kaivosmineraalivero määräytyisi teollisuusmineraalien osalta 2 kohdan mukaan ja metallimalmin osalta 1 kohdan mukaan.

Verovelvollisia koskisi oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä säädetyn lain 26 §:n mukainen kirjanpitovelvollisuus.

4 §. Verotusarvot. Pykälässä säädettäisiin verotusarvon määräytymisestä niille kaivosmineraaleille, joiden vero perustuu määrän lisäksi kaivosmineraalin sisältämän metallin arvoon. Tällaisia kaivosmineraaleja olisivat liitteessä tarkoitettut metallimalmit.

Verotuksessa arvonmäärityksen yhtenä lähtökohtana voidaan pitää tavoitetta siitä, että verotusarvo vastaa mahdollisimman hyvin tuotteen käypää arvoa. Käyvällä arvolla tarkoitetaan vakiintuneesti tuotteen todennäköistä luovutushintaa. Metallimalmien eräänlaista käypää arvoa kuvaa kansainvälisissä metallipörssissä noteerattu hinta standardimuotoiselle valmiille metallituotteelle. Maailmanmarkkinahinta siis kuvaa metallimalmien keskimääräisiä standardiarvoja, vaikkei vastaakaan täsmällisesti rikasteena tai lopputuotteena myydyin malmin arvoa.

Maailmanmarkkinahinnan käyttäminen verotuksessa vastaisi keskimääräisesti maaperästä otettujen kaivosmineraalien arvoa kansainvälisellä mittapuulla. Vastaava arvonmääritystapa on käytössä metallimalmeista maksettavan kaivoslain louhintakorvauksen määrittelyssä sekä Suomessa että Ruotsissa.

Vaikka maailmanmarkkinahinta ei täsmällisesti vastaa verotettavan kaivosmineraalin käypää arvoa veron suorittamisvelvollisuuden syntymishetkellä, ratkaisu olisi perusteltu verotuksen summaarisen luonteen näkökulmasta. Keskimääräisiä arvonmääritysmenetelmiä on käytössä myös muissa verolajeissa, joten menetelmä ei muodostaisi poikkeusta. Verotusarvon määrittely maailmanmarkkinahintojen perusteella olisi käytännönläheinen ja läpinäkyvä järjestelmä, jonka voidaan arvioida ottavan verotuksen kannalta riittävällä tavalla huomioon metallimalmien väliset erot arvoissa ja samalla arvottavan yhtenäisesti saman metallimalmin arvoa eri kaivoksissa. Maailmanmarkkinahinnan käyttäminen olisi myös toimijoille ennakoitava ja vakiintunut metallimalmien arvonmääritysmenetelmä, joka kohtelee toimijoita yhdenmukaisin perustein.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin verotusarvon laskentatavasta. Verotusarvo laskettaisiin kuitenkin kaivosmineraalille erikseen. Ensisijaisesti verotusarvo tulisi määrittellä kaivosmineraalin kansainvälisten päivittäisten markkinahintojen tai muiden vastaavien julkisten hintatietojen perusteella. Tällä viitattaisiin esimerkiksi kansainvälisten metallipörssien, kuten London Metal Exchange ja London Bullion Market, hintatietoihin. Vastaaviin hintalähteisiin metallimalmien arvonmäärityksen perusteena viitataan kaivoslakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 273/2009 vp louhintakorvauksen osalta. Lisäksi Ruotsin louhintakorvauksen laskentatapaa täsmäntävässä asetuksessa arvonmäärityksen lähteiksi on säädetty edellä mainitut kansainväliset metallipörssit.

Ellei tällaista hintatietoa ole saatavilla, arvo voitaisiin johtaa kyseistä metallia sisältävän tuotteen julkisesta hintatiedosta, joka kuvastaisi metallin vertailukelpoista hintaa. Suomen nykyisestä metallituotannosta kromin tuotanto edustaa tällaista metallia, koska lähes kaikki louhittu kromi jalostetaan ferrokromiksi. Puhtaalla kromimetallilla ei juurikaan käydä kauppaa, ja siksi sen hinta ei kuvaa Suomessa tuotetun kromin arvoa. Lisäksi kromimalmin jalostaminen puhtaaksi kromiksi on kalliimpaa kuin kromin jalostaminen ferrokromiksi, minkä takia puhtaan kromin hinta on käytännössä yliarvio kromin hinnasta. Tästä johtuen kromin arvo kaivosmineraaliverotuksessa olisi perusteltua johtaa ferrokromin kromisisällön hinnasta.

Jotta yksittäisen ajankohdan arvonvaihtelut eivät saa liian suurta roolia, verotusarvo laskettaisiin päivittäisten markkinahintojen aritmeettisena keskiarvona kalenterivuoden mittaisella ajanjaksolla. Päivittäisellä arvolla tarkoitettaisiin niitä päiviä, kun hintanoteerauksia on kalenterivuoden aikana saatavilla. Keskiarvo olisi kunkin kalenterivuoden päivittäisten arvojen summa jaettuna niiden lukumäärällä.

Verotusarvojen hintatiedot olisivat lähtökohtaisesti vastaavista hintalähteistä kuin tämän esityksen verotasojen määrittelyssä käytetyt arvot. Erona kuitenkin olisi, että esityksen verotasojen määrittelyssä on käytetty heinäkuun tai elokuun alun 2022 hintatietoja lukuun ottamatta kromia, josta on käytetty vuoden 2021 hintatietoa. Kaivosmineraaliverotuksessa käytettävät verotusarvot laskettaisiin hintatietojen aritmeettisena vuotuisena keskiarvona. Esityksessä ehdotettujen verotasojen määrittelyssä on käytetty seuraavia hintatietoja:

Taulukko 1. Esityksen verotasojen laskennassa sovelletut metallien hinnat

Kaivosmineraali	Hinta	Yksikkö
Kupari	7 529,79	eur/t
Nikkeli	21 483,33	eur/t
Sinkki	3097,21	eur/t
Koboltti	56 190,00	eur/t
Kromi	2 387,11	eur/t
Kulta	54 753,11	eur/kg
Hopea	601,81	eur/kg
Palladium	66 534,31	eur/kg
Platina	28 291,16	eur/kg

Lähde: Geologian tutkimuskeskus, LME Monthly Overview, S&P Capital IQ, US Department of the Interior.

Pykälän 2 momentin mukaan kunkin kaivosmineraalin verotusarvojen perusteena käytettävästä hintatiedosta ja sen määrittämisestä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksen antaminen olisi tarpeen, jotta voidaan säätää yksityiskohtainen hintatieto kullekin liitteessä tarkoitettuna metallimalmin verotusarvolle. Hintatiedot määritettäisiin 1 momentissa säädetyillä perusteilla. Ehdotus takaisi myös verovelvollisten oikeusturvan ja verotusarvojen läpinäkyvyyden.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että veroviranomaisena toimiva Verohallinto vahvistaisi verokaudella käytettävät verotusarvot vuosittain verokauden alussa. Verotusarvot laskettaisiin ja

vahvistettaisiin kaivosmineraaliverolaissa säädettävien perusteiden ja laskentatavan sekä ase-
tuksessa täsmällisesti säädettävien hintatietojen perusteella. Kysymyksessä olisi tekninen las-
kenta- ja vahvistusmenettely, jossa viranomaisen harkintavalta olisi sidottua.

Verotusarvot perustuisivat verokautta edeltävän kalenterivuoden hintatietoihin. Esimerkiksi ve-
rokauden 2024 verotusarvot laskettaisiin vuoden 2023 hintatietojen keskiarvona, ja ne vahvis-
tettaisiin viimeistään 1.2.2024. Maailmanmarkkinahintojen mukainen hintakehitys näkyisi siis
verotusarvoissa jälkikäteen. Veron tavoitteen näkökulmasta arvon ei kuitenkaan tarvitse välttä-
mättä vastata reaaliaikaisesti veron kertymistä. Samoin voidaan pitää toissijaisena sitä, vastaako
verotusarvo täsmällisesti tietyn myyntihetken mukaista hintaa. Tietyn ajanjakson keskimää-
räistä yleistä hintatasoa osoittava arvo on tapa suhteuttaa kaivosmineraalien arvot toisiinsa ve-
rolle asetetun tavoitteen kannalta. Verotusarvon määrittäminen riittävän pitkän ajanjakson pe-
rusteella myös tasaisi maailmanmarkkinahintojen vaihteluiden vaikutusta. Verovelvollisten oi-
keusvarmuuden kannalta etukäteinen arvon vahvistaminen on myös perusteltua, jotta käytettä-
vät verotusarvot ovat otettavissa huomioon jo verokauden aikana.

5 §. Veron määrä. Pykälässä säädettäisiin veron määrästä ja verotasoista.

Pykälän 1 momentti koskisi liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien eli metallimalmien vero-
tasoa. Veron määrä olisi 0,6 prosenttia kaivosmineraalin sisältämän metallin verotusarvosta.
Kaivosmineraalin sisältämä metalli tarkoittaisi malmin metallipitoisuutta veron suorittamisvel-
vollisuuden ajankohtana. Pitoisuudella tarkoitettaisiin sellaista tietoa, joka kertoo arvometallin
osuuden malmissa. Jalometallien eli hopean, kullan, palladiumin ja platinan osalta osuus lasket-
tetaan kilogrammoissa ja muiden metallien osalta tonneissa. Verotusarvosta säädettäisiin 4
§:ssä. Veron määrä laskettaisiin siis prosenttiosuutena metallimalmin pitoisuuden ja verotusar-
von perusteella.

Pykälän 2 momentti koskisi muita kaivosmineraaleja. Niiden vero olisi 0,20 euroa tonnilta.
Vero määräytyisi kaivosmineraalin painon perusteella veron suorittamisvelvollisuuden ajan-
kohtana.

Molempien momenttien mukaisissa määrätiedoissa täyden yksikön yli meneviä osia ei otettaisi
huomioon.

6 §. Viranomaiset. Pykälässä säädetyistä toimivaltaisista viranomaisista säädettäisiin valmiste-
verotuslaissa. Kaivosmineraaliverotuksen toimittamisesta vastaisi Verohallinto.

7 §. Rekisteröitymisvelvollisuus. Pykälässä säädettäisiin rekisteröitymisvelvollisuudesta. Val-
misteverolainsäädännössä on säädetty eräille toimijoille velvollisuus tai oikeus rekisteröityä ve-
rovelvolliseksi valmisteveron alaisesta toiminnastaan. Rekisteröinti on tarpeen verotuksen toi-
mittamisen sujuvuuden ja verovalvonnan takia. Myös kaivosmineraaliveron piiriin kuuluvien
toimijoiden tulisi rekisteröityä verovelvollisiksi. Käytännössä toimijat ovat pääsääntöisesti elin-
keinotoimintaa harjoittavia oikeushenkilöitä. Lupa kaivostoiminnan harjoittamiseen on kuiten-
kin mahdollista myöntää myös luonnolliselle henkilölle. Tästä johtuen eräissä harvoissa tilan-
teissa rekisteröintivelvollisena saattaisi olla luonnollinen henkilö.

Rojaltityyppisellä kaivosmineraaliverolla olisi valmisteverojen kanssa samanlaisia piirteitä.
Kaivosmineraalivero ehdotetaan sisällytettäväksi valmisteverotuslain soveltamisalaan, jol-
loin siihen voidaan soveltaa soveltuvin osin valmisteverotuslainsäädäntöä.

Kaivosmineraaliveron verovelvolliseksi rekisteröitymiseen sovellettaisiin valmisteverotuslain 5 lukua. Valmisteverotuslain 31 §:n mukaan verovelvollisen olisi tehtävä rekisteröitymisilmoitus Verohallinnolle sähköisesti ennen kuin rekisteröitymistä edellyttävä toiminta alkaa. Poikkeustapauksessa toimija voisi kuitenkin olla luonnollinen henkilö. Vaikka kyse tällöinkin olisi elinkeinotoiminnan harjoittamisesta, sähköisen menettelyn pakollisuus olisi välittömästi yksityishenkilöön kohdistuva velvollisuus. Tästä johtuen luonnollisten henkilöiden olisi erityislanteessa mahdollista tehdä ilmoitus myös muulla tavoin kuin sähköisesti.

Käytännössä uusien toimijoiden olisi tehtävä rekisteröitymisilmoitus ennen louhinnan alkamista. Ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan nykyisten toimijoiden olisi rekisteröidyttävä verovelvolliseksi viimeistään 1.3.2024. Verohallinto antaisi rekisteröinnistä muutoksenhakukelpoisen päätöksen. Verohallinnolla on valtuus valmisteverotuslain perusteella antaa tarkempia määräyksiä rekisteröintimenettelystä.

Verovelvollisuuden piirissä olisivat kaikki jo toiminnassa olevat kaivokset ja tulevaisuudessa käynnistettävät kaivokset. Verovelvollisen olisi siten ilmoitettava rekisteriin kaikki kaivokset, joiden perusteella verovelvollisuus muodostuu. Jos rekisteröinnin perusteena olevat tiedot muuttuisivat, verovelvollisen olisi ilmoitettava tietojen muuttumisesta tai toiminnan päättymisestä viipymättä Verohallinnolle valmisteverotuslain 31 §:n mukaisesti. Ilmoitus tietojen muuttumisesta olisi käytännössä tehtävä ennen toiminnan muutosta, kuten ennen kuin louhinta alkaa verovelvolliseksi jo aiemmin rekisteröityneen toimijan uudessa kaivoksessa. Verohallinto tekisi muutokset rekisteröintiin tai poistaisi verovelvollisen rekisteristä siitä lukien, kun rekisteröinnin edellytyksenä oleva toiminta on muuttunut tai päättynyt.

Rekisteröityminen olisi pakollista, ja sen laiminlyönnistä määrättäisiin seuraamusmaksu kuten muussakin valmisteverotuksessa. Jos verovelvollinen ei Verohallinnon kehotuksesta huolimatta täyttäisi rekisteröitymisvelvollisuuttaan, Verohallinto määräisi verovelvolliselle oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 39 §:n mukaisesti enintään 5 000 euron laiminlyöntimaksun ja merkitsisi verovelvollisen rekisteriin viranomaisaloitteisesti.

Kaivosmineraalivero liitettäisiin Verohallinnon ylläpitämään ja jo olemassa olevaan rekisteritietovarantoon, joka koskee valmisteverotuslain perusteella tehtäviä rekisteröintejä. Koska veroon sovellettaisiin valmisteverotuslain säännöksiä rekisteröitymisestä, rekisterin käyttötarkoitukseen ja rekisteritietojen säilytysaikaa koskeviin menettelyihin sovellettaisiin myös valmisteverotuslakia. Rekisteriin merkittäisiin muun muassa verovelvollisen nimi, osoite sekä tiedot niistä kaivoksista, joiden osalta verovelvollisella on lupa kaivostoiminnan harjoittamiseen. Rekisterit sisältävät pääosin yrityksiä koskevia tietoja, mutta niihin voi kuitenkin sisältyä myös luonnollisia henkilöitä koskevia tietoja. Myös kaivosmineraaliveron osalta on mahdollista, että eräissä harvoissa tapauksissa rekisteröintivelvollisuus koskee luonnollista henkilöä. Valmisteverotuslain säännösten katsotaan vastaavan luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus) vaatimuksia, kuten hallituksen esityksessä eduskunnalle valmisteverotusmenettelyn ja autoverotusmenettelyn uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi HE 54/2020 vp kuvataan.

8 §. Tiedonsaantioikeudet. Pykälässä säädettäisiin tietojenvaihdoista veroviranomaisen ja kaivosviranomaisen välillä. Ehdotetulla säännöksellä varmistettaisiin viranomaisten välinen tietojenvaihto salassapitosäännösten estämättä.

Pykälän 1 momentin perusteella Verohallinnolla olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada verotusta ja sen valvontaa varten tarpeellisia tietoja kaivoslainsäädännön mukaisilta kai-

vosviranomaisilta. Tällainen olisi esimerkiksi Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Verotusta varten tarpeelliset tiedot olisivat käytännössä esimerkiksi kaivosviranomaisen käytössä olevat tiedot kaivosluvista ja kaivospiireistä sekä niiden sisällöstä, kaivoksista, louhituista kaivosmineraaleista ja niiden määristä eri tuotantovaiheiden ajankohtina. Arvion tietojen tarpeellisuudesta tekisi Verohallinto.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Verohallinnon oikeudesta luovuttaa verotusta varten saamia tietoja 1 momentissa tarkoitettulle viranomaiselle valmisteverotuslain salassapitosäännösten estämättä. Tiedot olisi oikeus antaa kaivosviranomaisen niitä pyytäessä ja jos tiedot olisivat tarpeen kaivosviranomaiselle säädettyä tehtävää varten. Valmisteverotusta koskevasta erityisestä salassapitovelvollisuudesta säädetään vuonna 1994 annetun valmisteverotuslain (1469/1994) 66 ja 67 §:ssä. Salassapitosäännökset jätettiin voimaan kumottaessa muutoin vanha valmisteverotuslaki 1.4.2010 voimaan tulleella uudella valmisteverotuslailla.

Sivullisen tiedonantovelvollisuudesta säädetään oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 5 luvussa ja valmisteverotuslain 12 luvussa. Näitä säännöksiä sovellettaisiin myös kaivosmineraaliverotuksessa, sillä kaivosmineraalivero sisällytettäisiin mainittujen lakien soveltamisalaan.

9 §. Tilittäminen veronsaajille. Pykälässä säädettäisiin valtiolle ja kunnille tulevista jako-osuuksista kaivosmineraaliveron tuotosta.

Pykälän 1 momentin mukaan veron tuotosta 40 prosenttia tilitettäisiin yleiskatteellisesti valtiolle ja 60 prosenttia kaivosten sijaintikunnille. Tämä tarkoittaisi, että tietyn kunnan alueella olevan kaivoksen maksamasta verotulosta tilitettäisiin 60 prosenttia tälle kunnalle.

Jos kaivos sijaitsee useamman kuin yhden kunnan alueella, jaettaisiin kuntaosuus suhteessa sijaintikuntien osuuteen kaivoksen alueen pinta-aloista. Kaivoksen sijaintikunnilla ja kaivoksen alueen pinta-aloilla tarkoitettaisiin kaivoslainsäädännön mukaisessa luvassa tarkoitettuja kunta- ja pinta-alatietoja. Vastaavasti kuin 2 §:ssä luvalla tarkoitettaisiin nykyisessä kaivoslaissa tarkoitettua kaivoslupaa, aiempien kaivoslakien aikaisia kaivospiirejä sekä muita kaivoslainsäädännössä tarkoitettuja vastaavia, kaivostoimintaan oikeuttavia lupia. Kaivoksen alueella tarkoitettaisiin kaivoksen varsinaisia alueita eli kaivoslain 19 §:ssä tarkoitettuja kaivosalueita ja vanhan kaivoslain 22 §:ssä tarkoitettua kaivospiiriä. Pinta-alatietoon ei luettaisi mukaan kaivosten apualueita. Verokauden kaivosmineraalivero tilitettäisiin verokauden lopun lainvoimaisen luvan sijaintikunta- ja pinta-alatietojen mukaan.

Pykälän 2 momentin mukaan verontilitykseen sovellettaisiin verontilityslain menettelysäännöksiä. Koska kaivosmineraaliverolla ei ole ansio- ja pääomatuloverojen mukaista ennakoperintää tai maksuunpanovaihetta eikä yhteisöveron tilittämisessä käytettäviä yritystoiminta- tai metsäerän mukaisia perustetietoja, eivät edellä mainittuihin liittyvät säännökset verontilityslain 4, 5 ja 5 a §:ssä sekä 6 §:n 1 ja 2 momentissa sekä 3 luvussa soveltuisi kaivosmineraaliveroon. Muiden tilitettävien verojen tapaan kaivosmineraaliveron tilittäminen olisi kuukausittaista, verovuosi-kohtaista ja kertymän mukaista. Tilityksiä myös oikaistaisiin kuukausittain verovuotta seuraavien neljän kalenterivuoden ajan, jos jakoperusteisiin tai veron määriin tulisi muutoksia. Tämän jälkeen kertyvät verot tilitettäisiin muiden verojen tapaan vanhimman verovuosi-kohtaisesti tilitettävän verovuoden jakoperusteilla. Verovuodella tarkoitettaisiin kaivosmineraaliveroa koskevaa verokautta.

10 §. Erinäiset säännökset. Vaikka kaivosmineraalivero otettaisiin valmisteverotuslain soveltamisalaan, valmisteverotuslakia sovellettaisiin kaivosmineraaliverotukseen vain tietyiltä osin.

Soveltamisala vastaisi esimerkiksi valmisteverotuslain soveltamisalaa jäteverolainsäädännössä. Soveltamisalaa kuvataan tarkemmin jäljempänä valmisteverotuslain 1 §:n yhteydessä.

11 §. Voimaantulo. Pykälän 1 momentin mukaan laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.1.2024.

Pykälän 2 momentin mukaan lakia sovellettaisiin niihin kaivosmineraaleihin, joita koskeva veron suorittamisvelvollisuus syntyy lain voimaantulon jälkeen. Veron suorittamisvelvollisuuden syntymisajankohdasta säädettäisiin 3 §:ssä. Lakia sovellettaisiin niihin liitteessä tarkoitettuihin kaivosmineraaleihin, jotka toimitetaan ensimmäistä kertaa rikastettavaksi lain voimaantultua. Veron piiriin voisi siten tulla joitain sellaisia kaivosmineraaleja, jotka olisi louhittu ennen veron voimaantuloa, jos niitä ei ole toimitettu ensimmäistä kertaa rikastettavaksi ennen lain voimaantuloa. Lisäksi lakia sovellettaisiin niihin muihin kuin liitteessä tarkoitettuihin kaivosmineraaleihin, jotka louhitaan lain voimaantultua.

Verotuksen sujuvuuden ja oikea-aikaisuuden varmistamiseksi 2 §:ssä tarkoitettujen toimijoiden tulisi rekisteröityä verovelvollisiksi. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että rekisteröitymisilmoitus olisi tehtävä kahden kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Tämä koskisi nykyisiä toimijoita, joista lain voimaantullessa tulee verovelvollisia.

Verohallinto voisi ryhtyä lain täytäntöönpanotoimiin, muun muassa tiedottamiseen, ohjeistuksen antamiseen ja rekisteröintiin, jo ennen lain voimaantuloa.

Liite. Lain liitteessä säädettäisiin tyhjentävästi ne metallimalmit, joiden vero olisi arvoperusteinen. Vaikka liitteessä mainitut kaivosmineraalit ovat kaivosmineraaleista tuotettavia alkuaineita eikä aina kaivosmineraaleja, niistä käytettäisiin nimitystä kaivosmineraali. Liitteeseen on sisällytetty sellaiset metallimalmit, joita Suomen maaperästä louhitaan. Näitä olisivat hopea, koboltti, kromi, kulta, kupari, litium, nikkeli, palladium, platina ja sinkki. Suluissa ilmoitettaisiin kyseisen metallin kemiallinen merkki.

Jos kaivosmineraalia ei mainita lain liitteessä, sen vero määräytyisi määräperusteisesti.

7.2 Valmisteverotuslaki

1 §. Soveltamisala. Pykälässä säädetään valmisteverotuslain soveltamisalasta. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin kaivosmineraaliverolaki.

Valmisteverotuslakia sovellettaisiin kaivosmineraaliverotukseen vain tietyiltä osin. Tästä säädettäisiin kaivosmineraaliverolain 10 §:ssä. Sovellettavaksi tulisivat 1 luvun säännökset lukuun ottamatta 2 §:ssä säädettävää alueellista soveltamisalaa ja 3 §:ssä säädettävää tullilainsäädännön soveltamissäännöstä. Kaivosmineraaliveroon sovellettaisiin lisäksi 5 luvun säännöksiä rekisteröitymisestä, 7 luvun säännöksiä veronkannosta, 12 luvun säännöksiä tarkastuksesta, tiedonantovelvollisuudesta ja haltuunotosta, 13 luvun oikeussuojakeinoja koskevia säännöksiä sekä 14 luvun rangaistussäännöksiä. Soveltamisala vastaisi esimerkiksi valmisteverotuslain soveltamisalaa jäteverolainsäädännössä.

Valmisteverotuslain 104 §:ssä säädetään ennakkoratkaisusta, jota myös kaivosmineraaliverotuksessa olisi mahdollista hakea. Verohallinto voi hakemuksesta antaa ennakkoratkaisun tuotteesta suoritettavasta valmisteverosta tai toiminnan veronalaisuudesta. Lainvoiman saanutta ennakkoratkaisua noudatetaan sitovana hakijan verotuksessa Suomessa vuoden ajan antamispäivää seuraavan kalenterikuukauden alusta, ellei toisin säädetä. Ennakkoratkaisu on maksullinen.

Valmisteverotuksessa annettujen tietojen ja asiakirjojen salassapitoon sovellettaisiin vanhan valmisteverotuslain (1469/1994) voimassa olevaa 66 ja 67 §:ää.

Valmisteverotuslain lisäksi kaivosmineraaliverotuksessa sovellettavaksi tulisi oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyä koskeva sääntely. Vuoden 2021 alusta valmisteverotusmenettely yhdenmukaistettiin oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyn kanssa. Useat menettelysäännökset siirrettiin tässä yhteydessä oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettuun lakiin. Muutosta on käsitelty yksityiskohtaisesti hallituksen esityksessä eduskunnalle valmisteverotusmenettelyn ja autoverotusmenettelyn uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi HE 54/2020 vp.

7.3 Laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä

1 §. Lain soveltamisala. Pykälässä säädetään lain soveltamisalasta. Pykälän 1 momentin 20 kohdaksi lisättäisiin kaivosmineraaliverolaki.

Kaivosmineraaliveroon sovellettaisiin siten oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain säännöksiä verotusmenettelystä ja muutoksenhausta. Veroilmoittamista, veron maksamista ja seuraamusmaksuja koskevia menettelyitä kuvataan jäljempänä 17 ja 32 §:n yhteydessä.

Kaivosmineraaliverolaissa tarkoitetun verovelvollisen kirjanpitoon sovellettaisiin oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 26 §:ää. Verovelvollisia koskisi siis vastaava kirjanpitovelvollisuus kuin muitakin oma-aloitteisesti veronsa suorittavia verovelvollisia. Kirjanpidosta tulisi käydä selville muun muassa tiedot louhittujen kaivosmineraalien määrästä ja ajankohdasta, rikastukseen toimitettujen kaivosmineraalien määrästä, pitoisuuksista ja ajankohdasta sekä muut verotuksen toimittamista ja sen valvontaa varten tarpeelliset tiedot. Kaivosmineraaliveroa koskevan kirjanpitovelvollisuuden sisällöstä säädettäisiin valmisteveroja vastaavasti oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun valtioneuvoston asetuksen (1355/2016) 1 a luvussa.

Kaivosmineraaliveroa koskeviin päätöksiin ja niitä koskevaan muutoksenhakuun sovellettaisiin oma-aloitteisten verojen päätöksiä koskevia säännöksiä, joista säädetään 9–10 luvussa. Kaivosmineraaliveroa koskevat oikaisuvaatimukset ratkaisisi ensimmäisenä asteena verotuksen oikaisulautakunta. Muutosta olisi haettava kirjallisella oikaisuvaatimuksella kolmen vuoden kuluessa sitä kalenterivuotta seuraavan vuoden alusta, johon kuuluvalta asianomaisen veron verokaudelta vero olisi tullut ilmoittaa ja maksaa. Oikaisuvaatimus voidaan kuitenkin aina tehdä 60 päivän kuluessa päivästä, jona verovelvollinen on saanut päätöksestä tiedon. Valituksesta hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen säädetään 64–68 §:ssä.

2 §. Määritelmät. Pykälässä säädetään määritelmistä. Pykälän 4 kohdan määritelmään verovelvollisesta tehtäisiin kaivosmineraaliveroa koskeva muutos.

Pykälän 6 kohdassa määritellään valmisteverotuksessa säännöllisesti verovelvollinen. Valmisteverotuksessa säännöllisesti verovelvollisilla tarkoitetaan muun muassa niitä, joilla on velvollisuus tai oikeus rekisteröityä verovelvollisiksi. Kaivosmineraaliverolaissa tarkoitettu verovelvollinen olisi säännöksessä tarkoitettu säännöllisesti verovelvollinen. Pykälän 6 kohtaan ei tehtäisi muutoksia.

11 §. Verokausi. Pykälässä säädetään verokausista eli ajanjaksoista, joilta verovelvollisten tulee ilmoittaa ja maksaa vero.

Kaivosmineraaliveron verokausi olisi kalenterivuosi. Veroilmoitus annettaisiin yhden kerran koko kalenterivuoden mittaiselta verokaudelta. Pykälän 4 momenttia muutettaisiin siten niin,

että siinä säädettäisiin apteekkiveron lisäksi kaivosmineraaliveron kalenterivuoden mittaisesta verokaudesta.

17 §. Veroilmoituksen määräpäivä. Pykälässä säädetään, milloin veroilmoitus on viimeistään annettava.

Pykälän 1 momentin mukaisen pääsäännön mukaan veroilmoitus on annettava viimeistään verokautta seuraavan kalenterikuukauden yleisenä eräpäivänä. Kaivosmineraaliverotuksessa yleinen eräpäivä ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukainen, sillä verovelvollisilla ei välttämättä olisi tuolloin vielä kaikkia veron perusteeksi tarvittavia tietoja saatavilla. Kaivostoiminnan louhintatietojen tilastot valmistuvat tyypillisesti vuosittain maaliskuussa. Tästä johtuen 1 momenttiin lisättäisiin viittaus lisättäväksi ehdotettavaan 5 momenttiin, jossa säädettäisiin kaivosmineraaliveroa koskeva poikkeussäännös määräajasta.

Pykälään lisättäisiin uusi 5 momentti, jonka mukaan kaivosmineraaliverolaissa tarkoitetun verovelvollisen olisi annettava veroilmoitus viimeistään verokautta seuraavan maaliskuun yleisenä eräpäivänä. Poikkeussäännös olisi tarpeen sen vuoksi, että verovelvollisilla olisi verokauden päättymisen jälkeen riittävästi aikaa laskea ja ilmoittaa vero. Yleinen eräpäivä on oma-aloitteisessa verotuksessa kalenterikuukauden 12. päivä. Jos 12. päivä on muu kuin pankkipäivä, eräpäivä on sitä seuraava ensimmäinen pankkipäivä. Kaivosmineraaliverotuksessa esimerkiksi verokauden 2024 veroilmoitus tulisi näin ollen antaa viimeistään 12.3.2025.

Vero ilmoitettaisiin oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain yleisten menettelysäännösten mukaisesti ja ilmoittamisvelvollisuuteen sovellettaisiin lain 4 lukua. Velvollisuudesta antaa veroilmoitus säädettäisiin 16 §:ssä. Verovelvollinen antaisi yhden veroilmoituksen kaikista niistä kaivosmineraaleista, joista veron suorittamisvelvollisuus olisi syntynyt verokauden aikana. Samalla se laskisi ja ilmoittaisi verokaudelta suoritettavan veron määrän. Veroilmoituksella tulisi eritellä veronalaiset kaivosmineraalit ja niihin liittyvät tiedot. Veroilmoitus annettaisiin kaivoskohtaisesti, eli jos verovelvollisella olisi useampia kaivoksia, jokaisen kaivoksen tiedot tulisi antaa erikseen. Lain 16 §:ssä säädetysti Verohallinnon päätöksellä annettaisiin tarkempia määräyksiä veroilmoituksella ilmoitettavista tiedoista. Veroilmoitus olisi 18 §:n mukaisesti annettava Verohallinnolle lähtökohtaisesti sähköisesti, mutta se voitaisiin erityisestä syystä hyväksyä annettavaksi myös paperisena.

Veroilmoitus olisi annettava myös verokaudelta, jolloin toimintaa ei ole ollut. Tällöin annettaisiin ei toimintaa -ilmoitus eli niin sanottu nollailmoitus.

Jos verovelvollinen havaitsisi antamallaan ilmoituksella virheen, sen olisi korjattava virhe antamalla kyseiselle verokaudelle oikaisuilmoitus eli korvaava veroilmoitus lain 25 §:n mukaisesti. Lain 25 §:n 2 momentin mukainen taloudelliselta merkitykseltään vähäisen virheen korjausmenettely ei koskisi valmisteverojen tapaan myöskään kaivosmineraaliveroa.

Lain 7 luvussa säädettäisiin seuraamusmaksuista ja 8 luvussa veron määräämisestä ja päätöksen oikaisusta. Jos veroilmoitus annettaisiin myöhässä, Verohallinto määräisi verovelvollisen maksettavaksi lain 35 §:ssä tarkoitetun myöhästymismaksun. Myöhästymismaksun määrästä säädetään 36 §:ssä. Jos veroilmoitus olisi annettu puutteellisenä tai virheellisenä taikka se olisi jätetty kokonaan antamatta, Verohallinto määräisi lain 37 §:ssä tarkoitetun veronkorotuksen. Veronkorotuksen määrästä säädetään 38 §:ssä.

Jos veroa on ilmoitettu liian vähän tai sitä on muusta syystä tullut liian vähän maksettavaksi, Verohallinto määräisi veron tai oikaisisi päätöstä verovelvollisen vahingoksi 40 §:n mukaisesti. Vastaavasti veron määräämisestä ja oikaisusta verovelvollisen hyväksi säädetään 41 §:ssä. Jos

verovelvollinen on laiminlyönyt veron ilmoittamisen kokonaan tai on ilmoittanut sitä ilmeisesti liian vähän eikä ole kehotuksesta huolimatta antanut veron määräämistä varten tarvittavia tietoja, Verohallinto määräisi maksettavan veron määrän arvioimalla. Tästä säädetään 43 §:ssä. Veron määräämisen ja oikaisun määräajoista säädetään 44-47 §:ssä.

Jos kaivosmineraaliverolaissa tarkoitettu verovelvollinen päättäisi toimintansa ja kaivosmineraaliverolain 7 §:ssä tarkoitetun rekisteröintinsä kesken kalenterivuoden, verovelvollisen olisi lain 22 §:n 2 momentin ja 33 §:n 2 momentin mukaisesti annettava verokauden veroilmoitus ja maksettava verokauden vero viimeistään lopettamiskuukautta seuraavan toisen kuukauden yleisenä eräpäivänä. Esimerkiksi toiminnan päättyessä tammikuussa verokauden veroilmoitus olisi annettava viimeistään 12. päivänä maaliskuuta. Verovelvollinen voisi antaa veroilmoituksen kuitenkin aikaisintaan kyseistä verokautta koskevan Verohallinnon päätöksen antamisen jälkeen maaliskuun 1. päivänä.

32 §. Verokauden veron maksaminen. Pykälässä säädetään, milloin vero on viimeistään maksettava. Oma-aloitteisessa verotuksessa vero maksetaan samassa yhteydessä kuin veroilmoitus annetaan. Verovelvollinen siis laskee itsenäisesti veron määrän, ilmoittaa tiedot ja maksaa veron.

Pykälän 1 momentin mukaisen pääsäännön mukaan verokauden vero on maksettava viimeistään verokautta seuraavan kalenterikuukauden yleisenä eräpäivänä. Kuten edellä ehdotetaan, kaivosmineraaliverotuksessa sovellettaisiin pääsäännöstä poikkeavaa määräpäivää veron ilmoittamiselle ja maksamiselle, jotta toimijoilla on riittävä aika muodostaa verotusta varten tarvittavat tiedot. Tästä johtuen 1 momenttiin lisättäisiin viittaus lisättäväksi ehdotettavaan 6 momenttiin, jossa säädettäisiin kaivosmineraaliveroa koskeva poikkeussäännös määräajasta.

Pykälään lisättäisiin uusi 6 momentti, jonka mukaan kaivosmineraaliverolaissa tarkoitettujen verovelvollisten olisi maksettava verokauden vero viimeistään verokautta seuraavan maaliskuun yleisenä eräpäivänä. Veron maksamisen määräpäivä olisi sama kuin verokauden veroilmoituksen antamisen määräpäivä. Määräpäivä olisi poikkeus 1 momentin mukaisesta pääsäännöstä sekä 2 momentissa säädetystä valmisteverotuksessa säännöllisesti verovelvollisen veron maksamisen määräpäivästä.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Esityksessä ehdotetaan, että kaivosmineraaliverolaissa säädettäisiin valtuutus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä verotusarvojen laskentatavoista. Asetuksessa tarkennettaisiin ehdotettavan lain liitteessä tarkoitettujen metallimalmien arvonmäärityksessä käytettävät hintatiedot. Tämä olisi tarpeen, jotta voidaan säätää täsmällinen hintatieto kullekin liitteessä tarkoitettulle metallimalmille. Ehdotus takaisi myös verovelvollisten oikeusturvan ja verotusarvojen läpinäkyvyyden.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Verohallinnolle valtuus vahvistaa verotusarvot. Verohallinto laskisi verokaudella käytettävät verotusarvot laissa säädettyjen edellytysten ja asetuksessa tarkemmin säädettyjen lähteiden perusteella.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2024. Kysymyksessä on uusi vero, jonka toimeenpano vie aikaa sekä Verohallinnossa että verovelvollisissa kaivosyhtiöissä. Vuotuinen vero on lisäksi tarkoituksenmukaista saattaa voimaan kalenterivuoden alusta.

Lakia sovellettaisiin niihin kaivosmineraaleihin, joita koskeva veron suorittamisvelvollisuus syntyy lain voimaantulon jälkeen. Verohallinto voisi ryhtyä lain täytäntöönpanotoimiin, muun muassa tiedottamiseen, ohjeistuksen antamiseen ja rekisteröintiin, jo ennen lain voimaantuloa.

10 Jälkiarviointi ja -seuranta

Kaivosmineraaliveron vaikutuksia tulisi seurata ja arvioida haluttujen tavoitteiden sekä verojärjestelmän toimivuuden kannalta. Jälkikäteen arvioinnin kannalta on tärkeää, että verotusta toimeenpanevalla Verohallinnolla varataan riittävät resurssit muutosten vaikutusten seurantaan ja verotuksen oikeellisuuden valvontaan.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksen kanssa eduskunnassa on samaan aikaan käsiteltävinä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta HE 126/2022 vp ja hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövahinkorahastosta HE 183/2022 vp. Esityksillä voi olla yhteisvaikutuksia samaan toimialaan. Mainittujen esitysten vaikutuksia on kuvattu tämän esityksen luvussa 4.2.2.

Lisäksi hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi ympäristövahinkorahastosta HE 183/2022 vp ehdotetaan kumottavaksi samoja valmisteverotuslain 1 §:n 2 momentin 8 kohtaa ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 1 §:n 1 momentin 19 kohtaa kuin tässä esityksessä ehdotetaan muutettaviksi.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esityksen mukaan veroa kannettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2024, mutta tuottoa kertyisi vasta vuonna 2025. Verotuotto otettaisiin huomioon valtion vuoden 2025 talousarvioesityksessä.

12 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

12.1 Kaivosmineraaliveron valtiosääntöoikeudellinen luonne

Kaivosmineraalien omistuksella on merkitystä sen arvioinnin kannalta, katsotaanko uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä yhteiskunnalle maksettava suoritus valtiosääntöoikeudellisesti veroksi vai maksuksi. Omistus on mahdollista järjestää usealla eri tavalla. Kallioperän mineraalien voidaan katsoa kuuluvan valtiolle, jolloin valtiolla on vapaus valita, kenelle hyödyntämisoikeus myönnetään. Oikeus raaka-aineiden hyödyntämiseen voidaan katsoa kuuluvan toisaalta maanomistajalle, jolloin niiden hyödyntäminen edellyttää maanomistajan suostumusta. Eräs tapa ratkaista oikeus kaivostoiminnan harjoittamiseen on käyttää valtausjärjestelmää, joka suosii omistusoikeudesta riippumatta kaivosmineraalien löytäjää. Kansainvälisesti on valittu erilaisia ratkaisuja omistusoikeuden määrittämiseksi. Valittuihin ratkaisuihin on vaikuttanut geologian lisäksi kiinteistöoikeudellinen lähestymistapa, käsitys valtion omistusoikeudesta sekä raaka-aineiden hyödyntämisessä vallinneet suuntaukset.

Suomen kaivoslain perusratkaisut pohjautuvat valtausjärjestelmään, jossa etuoikeus esiintymän hyödyntämiseen on kiinteistön omistuksesta riippumatta esiintymän löytäjällä. Kaivosluvan haltija saa hyödyntämisoikeuden alueella oleviin mineraaleihin ja sivutuotteisiin. Maa-alueen käyttöoikeus neuvotellaan kuitenkin maanomistajan kanssa tai hankitaan valtioneuvoston lu-

nastusluvalla. Kaivosluvan haltijan tulee suorittaa maanomistajalle korvaus sekä malminetsinnän vaiheessa että louhintavaiheessa. Suomen ratkaisusta olennaista on huomata, että kaivosmineraalien ei katsota varsinaisesti kuuluvan valtiolle toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa.

Perustuslaissa (731/1999) ei ole säädetty veron ja maksujen erosta. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuitenkin määritelty, mitä verolla tarkoitetaan. Perustuslain esitöiden mukaan vero on vakiintuneen määritelmän mukaan rahasuoritus, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen. Myös veron käyttö-tarkoituksella on merkitystä valtiosääntöoikeudellisen luonteen selvittämisessä.

Verojen ja maksujen tunnusmerkit sekä niiden välinen rajanveto ovat täsmentyneet eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (mm. PeVL 61/2002 vp, PeVL 66/2002 vp, PeVL 67/2002 vp). Perustuslakivaliokunta on nostanut lausunnoissaan esille seuraavia näkökohtia, jotka verojen ja maksujen valtiosääntöoikeudellista luonnetta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon. Ensinäkin suoritteiden tulee olla tietyllä täsmällisyydellä yksilöitävissä, jotta suoritteesta perittävä maksu on valtiosääntöoikeudellisestikin maksu. Toiseksi maksun suuruuden ja määräytymisperusteiden tulee säilyttää tietynlainen yhteys suoritteen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Mitä suuremmaksi ero kasvaa, sitä enemmän suorituksen luonne viittaa veroon. Kolmanneksi merkitystä voi olla myös sillä, onko suoritteen vastaanottaminen vapaaehtoista vai pakollista. Jos suoritusvelvollisuudesta ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee jo suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, suoritteen luonne viittaa veroon. Perustuslakivaliokunta on arvioinnissaan pitänyt valtion verojen ja maksujen keskeisenä erona perustuslain 81 §:n kannalta maksun vastikkeellisuutta. Vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan valtiosääntöoikeudellisille maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastiketta julkisen vallan palveluista. Jos vastikesuhdetta ei ole, rahasuoritukset valtiolle ovat valtiosääntöoikeudellisessa mielessä veroja.

Kaivoslain nykyisen perusratkaisun vallitessa kaivosmineraalien louhinnasta ja hyödyntämisestä yhteiskunnalle maksettava korvaus olisi valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan vero, koska maksulta edellytettävä vastikkeellisuus puuttuu.

Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verolaista tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan ilmetä yksiselitteisesti verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee olla myös sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua.

Lakiehdotukset sisältävät säännökset kaivosmineraaliveron verovelvollisista sekä verovelvollisuuden alkamisesta. Lakiehdotuksessa on myös määritelty veronalaiset kaivosmineraalit, veron suorittamisvelvollisuuden syntymsajankohta sekä veron suuruuden perusteet. Kaivosmineraaliveroon sovellettaisiin valmisteverotuslain ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lakia, joissa säädetään veron ilmoittamiseen ja maksamiseen liittyvistä menettelyistä, kaivosmineraaliveron verokaudesta, oikeussuojakeinoista sekä seuraamusmaksujen määräytymisestä. Veron määrä tai seuraamusmaksun määrääminen eivät riipu veroviranomaisen harkinnasta.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta on katsonut verotuksen olevan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla sillä

tavoin merkittävää julkisen vallan käyttöä, ettei sitä voida antaa laillakaan muun kuin viranomaisen tehtäväksi. Kaivosmineraaliveron veroviranomaisena toimisi Verohallinto.

12.2 Norminantovaltuudet

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan erityinen syy olisi käsillä lähinnä silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä. Lisäksi sääntelyn kohteeseen liittyvät erityiset syyt saattavat joskus edellyttää usein ja nopeasti muuteltavien säännösten antamista.

Kaivosmineraaliverolakiin sisältyisi yksi määräyksenantovaltuus. Valtuussäännöksen nojalla Verohallinto vahvistaisi vuosittaiset verotuksessa sovellettavat verotusarvot verokauden alussa. Verotusarvot laskettaisiin ja vahvistettaisiin kaivosmineraaliverolaissa säädettävien hintatietojen ja laskentatavan sekä asetuksessa täsmällisesti säädettävien hintatietojen perusteella. Kysymyksessä olisi tekninen laskenta- ja vahvistusmenettely, jossa viranomaisen harkintavalta on sidottua. Verotusarvoja ei olisi tarkoituksenmukaista säätää lain tai asetuksen tasolla, sillä tiedot on vahvistettava vuosittain muuttuvien hintatietojen pohjalta. Käytettävät hintatiedot säädettäisiin kuitenkin lain ja asetuksen tasolla.

Lisäksi kaivosmineraaliverolaki sisällytettäisiin valmisteverotuslain ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain soveltamisalaan. Mainituissa laeissa säädetään valtuussäännöksiä, joiden perusteella Verohallinnolla on valtuus antaa tarkempia määräyksiä verotusmenettelyyn liittyvistä yksityiskohdista, joita ei ole ollut tarkoituksenmukaista säätää lain tai asetuksen tasolla.

Lakiehdotukseen liittyvien norminantovaltuuksien ei arvioida olevan ristiriidassa perustuslain 80 §:n kanssa.

12.3 Tiedonsaantioikeudet ja henkilötietojen suoja

Esitykseen sisältyy sekä rekisteriä että tiedonsaantioikeuksia koskevat ehdotukset. Rekisterit sisältävät pääosin yrityksiä koskevia tietoja. Koska niihin voi kuitenkin sisältyä myös luonnollisia henkilöitä koskevia tietoja, ehdotuksia on arvioitu perustuslain 10 §:ssä turvautun henkilö-tietojen suojan kannalta.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään katsonut, että erityisesti rekisteröinnin tavoitteista, rekisteröitävien henkilötietojen sisällöstä, henkilötietojen sallituista käyttötarkoituksista, henkilötietojen luovutettavuudesta ja erityisesti teknisellä käyttöyhteydellä luovuttamisesta, henkilötietojen säilytysajoista sekä rekisteröidyn oikeusturvasta tulee säätää lain tasolla kattavasti ja yksityiskohtaisesti (esim. PeVL 12/2002 vp, s. 5, 19/2012 vp, s. 2 ja PeVL 71/2014 vp, s. 2).

EU-lainsäädännössä henkilötietojen käsittelystä säädetään suoraan sovellettavassa tietosuojasetuksessa. Kaikella henkilötietojen käsittelyllä tulee olla jokin tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisista oikeusperusteista. Kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain siltä osin kuin se on asetuksen mukaan välttämätöntä tai se sallitaan asetuksessa. Kansalliset tietosuojasetusta täydentävät säännökset henkilötietojen käsittelystä ovat 6 artiklan mukaan mahdollisia

muun muassa silloin, kun henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Kansalliset täydentävät säännökset voivat koskea muun muassa käsiteltävien tietojen tyyppiä, rekisterin käyttötarkoitusta ja säilytysaikaa.

Perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetuksen myötä tarkistanut aiempaa kantaansa henkilötietojen suojaa koskevaan sääntelyyn. Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi valiokunnan mukaan jatkossa ensisijaisesti taata tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislain eli tietosuojalain nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämistä tulisi välttää. Sellaisen säätäminen tulisi varata vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi. Valiokunnan mukaan perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta on lähtökohtaisesti riittävää, että sääntely täyttää tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset (esim. PeVL 14/2018 vp, s. 4, PeVL 26/2018 vp, s. 2 ja 3, PeVL 17/2019 vp, s. 1 ja 2).

Kaivosmineraaliverolaissa ehdotetaan, että verovelvollisten tulisi rekisteröityä Verohallinnolle verovelvollisiksi. Rekisteröinti tehtäisiin Verohallinnon olemassa olevaan ja valmisteverotuslain nojalla ylläpitämään rekisteriin. Henkilötietojen käsittely valmisteverotuksen rekistereissä on tarpeen veroviranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Rekisterisääntelyä koskevien ehdotusten katsotaan täyttävän tietosuoja-asetuksen vaatimukset, joten esityksen ei katsota olevan ongelmallinen perustuslain henkilötietojen suojaa koskevan vaatimuksen kanssa.

Kaivosmineraaliverolain 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiedonsaantioikeuksista. Pykälän 1 momentti koskee Verohallinnon oikeutta saada verotusta ja sen valvontaa varten tarpeellisia tietoja kaivoslainsäädännössä tarkoitettulta kaivosviranomaiselta salassapitosäännösten estämättä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Verohallinnolle oikeus pyynnöstä luovuttaa esityksessä tarkoitettuja verotustietoja salassapitosäännösten estämättä kaivosviranomaiselle, jos tiedot ovat tarpeen tälle säädetyin tehtävien hoitamista varten.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettu tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatuksi lausunnot). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Erityisesti tilanteessa, jossa ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisen järjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan myös tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Valiokunnan mukaan tällaisia lähtökohtia voidaan soveltaa myös tietojen saamiseen ja luovuttamiseen yksityiseltä esimerkiksi pankkisalaisuuden estämättä (PeVL 48/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on painottanut toistuvasti, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja

intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytetään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaanti-pyyntöä joudutaan käytännössä perustelevaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovut-tamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 48/2017 vp, s. 5 ja siinä viitatu lausunnot).

Kaivosmineraaliveron tiedonsaantioikeudet olisi sidottu laissa tarpeellisuusedellytyksiin. Tä-män lisäksi säännöksissä täsmennettäisiin annettavien tietojen sisältö. Esityksen katsotaan tältä osin vastaavan perustuslain edellytyksiä.

Esitystä valmisteltaessa on katsottu, että ehdotetut lait voitaisiin säätää tavallisessa lainsäätä-misjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Kaivosmineraaliverolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain soveltamisala

Kaivoslain (621/2011) 2 §:ssä tarkoitettusta kaivosmineraalista on suoritettava veroa siten kuin tässä laissa säädetään.

Tätä lakia ei sovelleta kullanhuuhdonnasta saataviin kaivosmineraaleihin.

2 §

Verovelvollisuus

Verovelvollinen on sellainen kaivosmineraalin louhinut toimija, jolta edellytetään kaivoslain-säädännössä tarkoitettua lupaa kaivostoiminnan harjoittamiseen.

Jos 1 momentissa tarkoitettu verovelvollinen siirtää luvan toiselle toimijalle, verovelvollinen on siirron saaja.

3 §

Veron suorittamisvelvollisuus

Veron suorittamisvelvollisuus syntyy:

- 1) liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien osalta sen ajankohdan perusteella, jona kaivosmineraali toimitetaan ensimmäisen kerran rikastettavaksi; ja
- 2) muiden kuin liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien osalta sen ajankohdan perusteella, jona kaivosmineraali louhitaan maaperästä.

4 §

Verotusarvot

Liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien verotusarvo määritetään kaivosmineraalin kansainvälisten päivittäisten markkinahintojen tai vastaavien muiden julkisten hintatietojen perusteella. Jos kansainvälistä päivittäistä markkinahintatietoa tai vastaavaa muuta julkista tietoa ei ole käytettävissä, verotusarvo määritetään vastaavan tuotteen kansainvälisten päivittäisten markkinahintatietojen tai vastaavien muiden julkisten hintatietojen perusteella. Verotusarvo määritetään edellä mainittujen hintatietojen aritmeettisena keskiarvona kalenterivuoden pituiselta tarkastelujaksolta.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään kunkin kaivosmineraalin verotusarvon perusteena sovellettavasta hintatiedosta ja sen määrittelystä.

Verohallinto vahvistaa verokauden verotusarvot edellisen kalenterivuoden hintatietojen perusteella viimeistään helmikuun 1 päivänä.

5 §

Veron määrä

Liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien vero on 0,6 prosenttia kaivosmineraalin sisältämän metallin verotusarvosta.

Muiden kuin liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien vero on 0,20 euroa tonnilta.

6 §

Viranomaiset

Toimivaltaisiin viranomaisiin sovelletaan, mitä valmisteverotuslain (182/2010) 4 §:ssä säädetään.

7 §

Rekisteröitymisvelvollisuus

Edellä 2 §:ssä tarkoitettun toimijan on rekisteröidyttävä verovelvolliseksi. Rekisteröintimenetelystä säädetään valmisteverotuslain 5 luvussa.

8 §

Tiedonsaantioikeudet

Verohallinnolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada tässä laissa tarkoitettua verotusta ja sen valvontaa varten tarpeellisia tietoja kaivosluvista ja kaivospiireistä sekä niiden sisällöstä, kaivoksista, louhituista kaivosmineraaleista ja niiden määristä eri tuotantovaiheissa sekä muita verotukseen vaikuttavia tietoja kaivoslainsäädännössä tarkoitettulta kaivosviranomaiselta.

Verohallinnolla on oikeus antaa pyynnöstä tässä laissa tarkoitettua verotusta varten saamiaan tietoja 1 momentissa tarkoitettulle viranomaiselle, jos ne ovat tarpeen tälle säädettyä tehtävää varten. Tiedot voidaan antaa valmisteverotuslain salassapitosäännösten estämättä.

9 §

Tilittäminen veronsaajille

Valtion jako-osuus kaivosmineraaliverosta on 40 prosenttia ja kaivoksen sijaintikunnan osuus 60 prosenttia. Jos kaivos sijoittuu useamman kuin yhden kunnan alueelle, osuus jaetaan suhteessa sijaintikuntien osuuteen kaivoksen alueen pinta-alasta. Sijaintikunta ja pinta-ala määräytyvät kaivoslainsäädännössä tarkoitettussa lainvoimaisessa luvassa tarkoitettun sijaintikunnan ja kaivoksen alueen pinta-alan perusteella lukuun ottamatta apualueen pinta-alaa.

Verontilitykseen kaivoksen sijaintikunnalle ja valtiolle sovelletaan, mitä verontilityslaissa (532/1998) säädetään lukuun ottamatta verontilityslain 4, 5 ja 5 a §:ää, 6 §:n 1 ja 2 momenttia sekä 3 lukua.

10 §

Erinäiset säännökset

Tässä laissa tarkoitettuihin kaivosmineraaleihin ei sovelleta valmisteverotuslain 2 ja 3 §:ää, 2–4 lukua eikä 8–10 lukua.

11 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lakia sovelletaan kaivosmineraaleihin, joita koskeva veron suorittamisvelvollisuus syntyy lain voimaantulon jälkeen.

Niiden 2 §:ssä tarkoitettujen toimijoiden, jotka harjoittavat toimintaa tämän lain voimaantullessa, on rekisteröidyttävä verovelvollisiksi kahden kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Verohallinto voi hyväksyä rekisteröinnin jo ennen tämän lain voimaantuloa.

Arvon perusteella verotettavat kaivosmineraalit

Hopea (Ag)
Koboltti (Co)
Kromi (Cr)
Kulta (Au)
Kupari (Cu)
Litium (Li)
Nikkeli (Ni)
Palladium (Pd)
Platina (Pt)
Sinkki (Zn)

2.

Laki

valmisteverotuslain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valmisteverotuslain (182/2010) 1 §:n 2 momentin 8 kohta, sellaisena kuin se on laissa 766/2020, ja
lisätään 1 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 766/2020, uusi 9 kohta seuraavasti:

1 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan veroihin ja maksuihin, joista säädetään:

- 8) öljysuojarahastosta annetussa laissa (1406/2004);
 - 9) kaivosmineraaliverolaissa (/).
-

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (768/2016) 1 §:n 1 momentin 19 kohta, 2 §:n 4 kohta, 11 §:n 4 momentti, 17 §:n 1 momentti ja 32 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 1 §:n 1 momentin 19 kohta, 2 §:n 4 kohta, 17 §:n 1 momentti ja 32 §:n 1 momentti laissa 783/2020, sekä

lisätään 1 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 783/2020, uusi 20 kohta, 17 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 783/2020, uusi 5 momentti sekä 32 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 783/2020, uusi 6 momentti seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan niiden Verohallinnon tehtäväalaaan kuuluvien verojen ja maksujen verotusmenettelyyn ja muutoksenhakuun, joista säädetään:

-
- 19) öljysuojarahastosta annetussa laissa (1406/2004);
 - 20) kaivosmineraaliverolaissa (/).
-

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

4) *verovelvollisella* 1 §:n 1 momentin 1–4 ja 11–20 kohdassa mainittujen lakien mukaisessa verotuksessa verovelvollisten lisäksi 1 §:n 1 momentin 5–10 kohdassa mainituissa laeissa tarkoitettua maksuvelvollista, lähdeveron perimiseen velvollista ja ennakonpidätysvelvollista;

11 §

Verokausi

Apteekkiveron ja kaivosmineraaliveron verokausi on kalenterivuosi.

17 §

Veroilmoituksen määräpäivä

Verokauden veroilmoitus on annettava viimeistään verokautta seuraavan kalenterikuukauden yleisenä eräpäivänä, jollei 2–5 momentissa toisin säädetä.

Kaivosmineraaliverolain 2 §:ssä tarkoitetun verovelvollisen on annettava verokauden veroilmoitus viimeistään verokautta seuraavan maaliskuun yleisenä eräpäivänä.

32 §

Verokauden veron maksaminen

Verovelvollisen on maksettava verokauden vero viimeistään verokautta seuraavan kalenterikuukauden yleisenä eräpäivänä, jollei 2–4 tai 6 momentissa toisin säädetä.

Kaivosmineraaliverolain 2 §:ssä tarkoitetun verovelvollisen on maksettava verokauden vero viimeistään verokautta seuraavan maaliskuun yleisenä eräpäivänä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 17.11.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Valtiovarainministeri Annika Saarikko

2.

Laki

valmisteverotuslain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valmisteverotuslain (182/2010) 1 §:n 2 momentin 8 kohta, sellaisena kuin se on laissa 766/2020, ja
lisätään 1 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 766/2020, uusi 9 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Soveltamisala

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan veroihin ja maksuihin, joista säädetään:

8) öljysuojarahastosta annetussa laissa (1406/2004).

Tätä lakia sovelletaan veroihin ja maksuihin, joista säädetään:

8) öljysuojarahastosta annetussa laissa (1406/2004);
9) kaivosmineraaliverolaissa (/).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

3.

Laki

oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (768/2016) 1 §:n 1 momentin 19 kohta, 2 §:n 4 kohta, 11 §:n 4 momentti, 17 §:n 1 momentti ja 32 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 1 §:n 1 momentin 19 kohta, 2 §:n 4 kohta, 17 §:n 1 momentti ja 32 §:n 1 momentti laissa 783/2020, sekä

lisätään 1 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 783/2020, uusi 20 kohta, 17 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 783/2020, uusi 5 momentti sekä 32 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 783/2020, uusi 6 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Lain soveltamisala

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan niiden Verohallinnon tehtäväalaan kuuluvien verojen ja maksujen verotusmenettelyyn ja muutoksenhakuun, joista säädetään:

Tätä lakia sovelletaan niiden Verohallinnon tehtäväalaan kuuluvien verojen ja maksujen verotusmenettelyyn ja muutoksenhakuun, joista säädetään:

19) öljysuojarahastosta annetussa laissa (1406/2004).

19) öljysuojarahastosta annetussa laissa (1406/2004);

20) kaivosmineraaliverolaissa (/).

2 §

2 §

Määritelmät

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

Tässä laissa tarkoitetaan:

4) *verovelvollisella* 1 §:n 1 momentin 1–4 ja 11–19 kohdassa mainittujen lakien mukaisessa verotuksessa verovelvollisten lisäksi 1 §:n 1 momentin 5–10 kohdassa mainituissa laeissa tarkoitettua maksuvelvollista, lähdeveron perimiseen velvollista ja ennakonpidätysvelvollista;

4) *verovelvollisella* 1 §:n 1 momentin 1–4 ja 11–20 kohdassa mainittujen lakien mukaisessa verotuksessa verovelvollisten lisäksi 1 §:n 1 momentin 5–10 kohdassa mainituissa laeissa tarkoitettua maksuvelvollista, lähdeveron perimiseen velvollista ja ennakonpidätysvelvollista;

11 §

11 §

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Verokausi

Verokausi

Apteekkiveron verokausi on kalenterivuosi.

Apteekkiveron ja kaivosmineraaliveron verokausi on kalenterivuosi.

17 §

17 §

Veroilmoituksen määräpäivä

Veroilmoituksen määräpäivä

Verokauden veroilmoitus on annettava viimeistään verokautta seuraavan kalenterikuukauden yleisenä eräpäivänä, jollei 2–4 momentissa toisin säädetä.

Verokauden veroilmoitus on annettava viimeistään verokautta seuraavan kalenterikuukauden yleisenä eräpäivänä, jollei 2–5 momentissa toisin säädetä.

32 §

Kaivosmineraaliverolain 2 §:ssä tarkoitettun verovelvollisen on annettava verokauden veroilmoitus viimeistään verokautta seuraavan maaliskuun yleisenä eräpäivänä.

32 §

Verokauden veron maksaminen

Verokauden veron maksaminen

Verovelvollisen on maksettava verokauden vero viimeistään verokautta seuraavan kalenterikuukauden yleisenä eräpäivänä, jollei 2–4 momentissa toisin säädetä.

Verovelvollisen on maksettava verokauden vero viimeistään verokautta seuraavan kalenterikuukauden yleisenä eräpäivänä, jollei 2–4 tai 6 momentissa toisin säädetä.

Kaivosmineraaliverolain 2 §:ssä tarkoitettun verovelvollisen on maksettava verokauden vero viimeistään verokautta seuraavan maaliskuun yleisenä eräpäivänä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
