

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivosmineraaliverolain muuttamisesta

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivosmineraaliverolain muuttamisesta (HE 127/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- veroasiantuntija Suvi Soppi, valtiovarainministeriö
- veroasiantuntija Ella Luikku, valtiovarainministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- dosentti Jussi Jaakkola

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaivosmineraaliverolakia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

Esitykseen sisältyy lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 50/2025 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Veron määräytyminen

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vuoden 2024 alussa voimaan tullutta kaivosmineraaliverolakia, joka ei ole aikaisemmin ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Muutoksia ehdotetaan muun muassa lain 5 §:ään, joka koskee veron määrää.

(2) Lain liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien vero on ehdotetun 5 §:n 1 momentin mukaan 2,5 prosenttia kaivosmineraalin sisältämän metallin verotusarvosta. Verotusarvoista säädetään lain 4 §:ssä, jota ei ehdoteta nyt muutettavaksi. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan veron määräytymistä koskevaa sääntelyä ei kuitenkaan voida arvioida kiinnittämättä huomiota myös lain 4 §:ään.

(3) Kaivosmineraaliverolain liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien verotusarvo määritetään lain 4 §:n 1 momentin mukaan 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.

(4) Valtioneuvoston asetuksella säädetään 4 §:n 2 momentin mukaan kunkin kaivosmineraalin verotusarvon perusteena sovellettavasta hintatiedosta ja sen määrittelystä. Verohallinnon tehtävänä on 4 §:n 3 momentin mukaan vahvistaa verokauden verotusarvot edellisen kalenterivuoden hintatietojen perusteella.

(5) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 81 §:n 1 momentin kannalta, jonka mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Säännös edellyttää, että laista ilmenee yksiselitteisesti verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee myös olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa (HE 1/1998 vp, s. 134, ks. myös esim. PeVL 97/2022 vp, kappale 8, PeVL 33/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on poikkeuksellisesti pitänyt mahdollisena säätää veron määrästä asetuksella, jos asetuksenantajan harkintavalta tulee lain tasolla riittävästi lain säännöksiin sidotuksi (ks. esim. PeVL 20/2008 vp, s. 2, vrt. kuitenkin PeVL 33/2018 vp, s. 3—4, PeVL 31/2010 vp, s. 3 ja PeVL 18/1998 vp, s. 3).

(6) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sillä, että laissa on ilmaistava verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteet, tarkoitetaan, että lain sanamuodon perusteella on oltava ennakoitavissa, mitkä oikeustoimet synnyttävät verovelvollisuuden ja mikä on veron suuruus. Perustuslain 81 §:n 1 momentista johtuu, ettei verovelvollisuus tai veron suuruus voi perustua esimerkiksi lain esitöistä ilmeneviin seikkoihin taikka oikeudellisesti sitomattomiin instrumentteihin, kuten viranomaisen ohjeeseen tai suositukseen, vaan sen on perustuttava lain sanamuotoon.

Valiokunnan lausunto PeVL 50/2025 vp

(7) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 4 §:n 1 momentissa tarkoitettujen hintatietojen lähteet säädetään lain 4 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Koska hintatietojen lähteisiin liittyy tosiasiallisesti veron määrään vaikuttavia valinnanvaraisia elementtejä, ne jättävät harkintavaltaa valtioneuvostolle kaivosmineraaliveron verotusarvon määrittelyssä käytettävien viitehintojen valinnan suhteen. Lisäksi jo kaivosmineraaliverolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä on tiedostettu verotusarvon määrittelyyn liittyvät epäselvyydet ja haasteet (HE 281/2022 vp, s. 16). Näin ollen myös ehdotettu 5 § jättää veron suuruuden perusteiden määräytymisen sillä tavoin avoimeksi ja epämääräiseksi, ettei ehdotettava lain tasoinen sääntely täytä perustuslain 81 §:n 1 momentin vaatimusta veron suuruuden perusteiden säätämisestä lailla. Lakiehdotusta on välttämätöntä muuttaa niin, että verotusarvon määräytymisestä säädetään nyt ehdotettua merkittävästi täsmällisemmin laissa. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan muutos olisi toteutettavissa esimerkiksi lisäämällä lain liitteeseen nykyisen kaivosmineraaliveron verotusarvojen perusteena sovellettavista hintatiedoista annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n kaltaista sääntelyä verotusarvon perusteena sovellettavasta hintatiedosta.

Veron määrä

(8) Hallituksen esityksessä kaivosmineraaliverolakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että metallimalmien arvorajaltia korotetaan nykyisestä 0,6 prosentista 2,5 prosenttiin malmin sisältämän metallin verotusarvosta ja teollisuusmineraalien määrärajoja 0,20 eurosta 0,60 euroon tonnilta malmia tai hyötykiveä.

(9) Hallituksen esityksessä (s. 16—17) on tehty selkoa siitä, että rojalittyyppinen kaivosmineraalivero muodostaa kustannuserän kaivosyrityksille ja alentaa siten kaivostoiminnan kannattavuutta. Kaivosmineraaliveron korottaminen voi johtaa siihen, että kannattava kaivostoiminta muodostuu tappiolliseksi. Kaivostoimintaa syntyisi tällöin vähemmän, jolloin yhteiskunnan saama hyöty kaivosmineraaleista jäisi vähäisemmäksi samoin kuin niistä kerättävä verotuotto. Tämä vaikutus koskee niin nykyisiä kaivoshankkeita, niiden mahdollisia laajennushankkeita kuin kokonaan uusia kaivoshankkeita. Voimassa olevaa lakia säädettäessä on arvioitu nyt ehdotettua korkeampien arvorajaltien vaikutuksia kaivostoiminnan kannattavuuteen. Sen perusteella esityksessä arvioidaan, että ehdotetun suuruinen arvorajalti muuttaisi toiminnan metallimalmikaivoksissa kannattamattomaksi karkeasti arvioiden noin 4—5 prosentissa kaivoshankkeista, kun nykyisillä verotasoilla vastaavan osuuden arvioidaan olevan noin 1—2 prosenttia. Vaikutus koskisi erityisesti niitä kaivoksia, jotka ovat jo ennestään vähiten kannattavia ja joiden harjoittama kaivostoiminta tuottaa siten muutoinkin vähiten lisäarvoa yhteiskunnalle. Esityksessä korostetaan, että arvioon sisältyy kuitenkin merkittävää epävarmuutta.

(10) Perustuslakivaliokunta on verotusta koskevassa lausuntokäytännössään korostanut, että verotusta koskevaa lainsäädäntöä ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti sellaisena erityisenä julkisen vallan käytön muotona, jonka alueella perusoikeudet eivät tule sovellettaviksi (PeVL 9/2023 vp, kappale 2, PeVL 53/2016 vp, s. 4, PeVL 52/2016 vp, s. 5). Sääntelyä ja erityisesti sen oikeasuhtaisuutta on arvioitava perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan samoin kuin 18 §:n mukaisen elinkeinovapauden kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 50/2025 vp

(11) Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain omaisuudensuojasäännöksestä on johdettu konfiskatorisen verotuksen kieltö (HE 309/1993 vp, s. 63). Verotuksen suhdetta omaisuudensuojaan on perustuslakivaliokunnan mielestä nykyisen perustuslain oloissa syytä arvioida perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojan yleislausekkeen kannalta (PeVL 9/2023 vp, kappale 4). Verolain tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Tarkastellessaan verosääntelyä oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että rajoitus ei saa mennä pitemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavan oikeushyvään. Mitä ankarammaksi verotus muuttuu ja mitä lähemmäksi sen konfiskatorisuutta tullaan, sitä painavampia perusteita lain tueksi on esitettävä (PeVL 31/2025 vp, kappale 20, PeVL 9/2023 vp, kappale 5).

(12) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lainsäädäntö, jonka perusteella laillisella elinkeinon- tai ammatinharjoittamisella ansaittuun tuloon kohdistuva veron määrä voisi yksittäistapauksessa muodostua suuremmaksi kuin siitä tosiasiallisesti saatu tulo, olisi konfiskatorisen verotuksen kiellon vastainen ja siten ongelmallinen omaisuuden suojan sekä myös elinkeinovapauden kannalta. Sen sijaan nettotulojen verotukseen nojautuvien ratkaisujen voidaan katsoa yleisellä tasolla arvioituna täyttävän usein valiokunnan käytännössä verolainsäädännölle asetetut vaatimukset, edellyttäen että veron määrä muutoin täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset (PeVL 31/2025 vp, kappale 21).

(13) Elinkeinovapauden rajoittamisen oikeasuhtaisuuden kannalta perustuslakivaliokunta on yleisesti katsonut, että elinkeinovapauden kannalta ongelmallisena voidaan pitää sitä, jos esimerkiksi elinkeinoluvan ehdot rajoittavat mahdollisuutta harjoittaa taloudellisesti kannattavasti luvan piirissä olevaa elinkeinoa (PeVL 13/2025 vp, kappale 4).

(14) Perustuslakivaliokunta on kuitenkin myös todennut verotuksen ensisijaisen tehtävän olevan tuottaa julkiselle sektorille tuloja niin paljon, että ne riittävät kattamaan julkisen sektorin menot. Verotusta on perinteisesti käytetty myös muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamisen välineenä. Näitä ovat muun muassa jako-, sosiaali-, asunto-, terveys-, kasvu-, suhdanne-, alue-, elinkeino-, kulttuuri- ja ympäristöpoliittiset tavoitteet. Perustuslakivaliokunnan mukaan verolainsäädännölle on tyypillistä, että sen piirissä lainsäätäjällä on mahdollisuus tehdä valintoja eri sääntelyvaihtoehtojen välillä tavanomaistakin vapaammin, koska verolait muodostavat monipuolisesti yhteiskunnan ohjaamiseen käytettävän välineen (PeVL 42/2025 vp, kappale 4, PeVL 52/2016 vp, s. 3).

(15) Perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäätäjän liikkumavara omaisuudensuojan näkökulmasta on lähtökohtaisesti suurempi tilanteessa, jossa omaisuudensuojaa rajoittava sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteeseen, jossa tällaisen sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (ks. esim. PeVL 97/2022 vp, kappale 13, PeVL 55/2018 vp, s. 3, PeVL 10/2014 vp). Lisäksi erityisesti vahvasti säännellyillä markkinoilla toimivat elinkeinonharjoittajat eivät valiokunnan mukaan voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana (PeVL 22/2013 vp, s. 3, PeVL 31/2006 vp, s. 4/II, PeVL 56/2005 vp, s. 2/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 50/2025 vp

(16) Ehdotettava sääntely muodostuu hallituksen esityksessä kuvattujen tietojen valossa merkittäväksi, olemassa olevaan elinkeinotoimintaan kohdistuvaksi veronkorotukseksi. Perustuslakivaliokunta katsoo, ettei sitä näin ollen voida pitää ongelmattomana perustuslaissa turvatuun omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden kannalta. Valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että kaivosyriyksen kannattavuus riippuu monista eri seikoista. Elinkeinotoimintaan liittyy yrittämisen vapauden piiriin kuuluva riskin ottaminen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kaivosyriyksen on mahdollista sopeuttaa toimintaansa ja sillä tavoin pienentää kielteisiä vaikutuksia liiketoiminnan kannattavuuteen (vrt. PeVL 46/2025 vp). Kokonaisuutena arvioiden sääntely veron määrästä ei muodostu sillä tavoin kohtuuttomaksi, että sääntely olisi omaisuudensuojan tai elinkeinovapauden kannalta säätämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ongelmallista.

(17) Perustuslakivaliokunta kuitenkin korostaa, että lainmuutoksen vaikutuksia tulee seurata tarkoin. Jos valiokunnan saamasta selvityksestä poiketen nimenomaisesti veronkorotuksesta johtuisi kaivostoiminnan kannattamattomuus siten, etteivät kaivosyriykset pysty sopeuttamaan toimintaansa, valtioneuvoston on syytä ryhtyä toimenpiteisiin sääntelyn muuttamiseksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan verotusarvojen määräytymisestä tekemä valtiosäätöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 50/2025 vp

Helsingissä 26.11.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Wille Rydman ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps (osittain)
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Karoliina Partanen kok (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala