Taina Nikula, YM

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto
00102 EDUSKUNTA
@eduskunta.fi

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle
Ympäristöverotuksen kokonaisuus (energia- ja liikenneverotusta koskeva rajaus):
Asia: O 16/2026 vp

Suomessa ympäristöverot kohdentuvat pitkälti energialähteisiin ja jätteisiin. Ympäristöveroiksi tulkittavia veroja ovat pakkaus-, jäte- ja kaivosmineraalivero.

Lainsäädäntö tai muut käytössä olevat ohjauskeinot eivät kuitenkaan toimi tehokkaasti luonnonvarojen kestävän käytön edistämisessä, jossa tavoitteena on vähentää luonnonvarojen käytön haitallisia vaikutuksia, hidastaa materiaalien läpivirtausta taloudessa sekä pidentää tuotteiden käyttöikää. Lisäksi luonnonvarojen oton ja käytön ympäristövaikutuksia (mm. ilmastopäästöt ja haitat luonnon monimuotoisuudelle) ei tällä hetkellä hinnoitella eli niistä ei aiheudu kustannuksia haitan aiheuttajalle.

Ympäristövaikutusten minimoimiseksi sääntely sekä lupamenettelyt ovat keskeisiä ohjauskeinoja, joissa toimialoja ohjataan ympäristöä vähemmän kuormittaviin ratkaisuihin sekä kiertotalouden edistämiseen mm. ohjaamalla jäteperäisten ja kierrätysmateriaalien käyttöä rakentamisessa. Taloudelliset ohjauskeinot ja kannusteet voivat merkittävästi tukea lainsäädäntöä politiikkatavoitteiden saavuttamista. Lisäksi ympäristövaikutusten sisällyttäminen hintoihin veroilla ja maksuilla eri osissa arvoketjuja on tutkimusten mukaan tehokas keino ohjata tuotantoa ja kulutusta kestävämpiin valintoihin.

Tulevaisuudessa tulisi harkita ympäristöverotuksen keinojen käyttöön ottamista laajemmin. Ympäristöverotuksella voitaisiin hinnoitella erilaisia negatiivisia ympäristövaikutuksia, jotta ohjattaisiin tuotantoa ja kulutusta kestävämpiin valintoihin. Taloudellisten ohjauskeinojen käyttöä puoltavat myös haasteet saavuttaa EU:n jätelainsäädännössä asetettuja jätteen kierrätys- ja keräys- ja kiertotalousastetavoitteita. Lisäksi ilmastotavoitteiden saavuttaminen edellyttää kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä kaikilla sektoreilla.

Mitä ympäristöverotuksen osalta pitäisi tehdä tulevaisuudessa?

Kiertotalouden strategisessa ohjelmassa ja sen pohjalta laaditussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä (2021 ja 2023) linjattiin, että kehitetään taloudellisia kannusteita, jotka tukevat luonnonvarojen säästeliästä käyttöä, vähentävät hiilidioksidipäästöjä sekä edistävät kiertotalouden palvelumallien yleistymistä. ”Osana Kestävän verotuksen tiekartan valmistelua arvioidaan jäteveron korottamisen ja laajentamisen, maa-ainesveron, kaivosveron, kierrätysteollisuuden sähköveroluokan alentamisen sekä mahdollisten muiden veromallien mahdollisuuksia edistää kiertotaloutta”. Laajempaa ympäristöveroja koskevaa selvitystä ei kuitenkaan ole tehty, mutta viime vuosina on korotettu ja laajennettu jäteveroa, alennettu kierrätysteollisuuden sähköveroluokkaa sekä säädetty kaivosmineraalivero.

Luonnonvarojen säästeliään käytön ohjaamiseen on ehdotettu erilaisia **neitseellisten raaka-aineiden luonnonvaraveroja**[i]. Ehdotettujen luonnonvaraverojen listalla on mm. fossiilisten raaka-aineiden verotus muovi-, kumi- ja kemianteollisuudessa, kaivosvero, maa-ainesvero, mineraalifosforin raaka-ainevero lannoiteteollisuudessa, kriittisten raaka-aineiden verotus sekä vedenotto- ja käyttövero. Verolla voidaan myös vaikuttaa raaka-aineiden suhteellisiin hintoihin niin, että kierrätetystä raaka-aineesta tulee

kilpailukykyisempi vaihtoehto verrattuna neitseellisen raaka-aineen käyttöön ja parantaa myös uusioraaka-aineiden kilpailukykyä markkinoilla. Samalla vero voisi kannustaa uusiomateriaalin mahdollistavan teknologian kehittämiseen ja käyttöönottoon, ja tukea uusien arvoverkkojen muodostumista uusioraaka-aineille, mikä voi tukea myös huoltovarmuutta. Sitra on selvityksissään ehdottanut verotuksen painopisteen siirtämistä työn ja yritystoiminnan verotuksesta kohti päästöjen ja luonnonvarojen verotusta. Kattavia selvityksiä ympäristöverojen vaikutuksista tai kertymästä ei ole kuitenkaan tehty.

Hallitus on korottanut **jäteveroa** vuodesta 2023 alkaen 70 eurosta 80 euroon tonnilta kaatopaikalle toimitettua jätettä, ja lisäksi veropohjaa on myös laajennettu niin, että veroa maksetaan vuodesta 2023 alkaen rakentamisessa ja purkamisessa syntyvästä kipsijätteestä sekä vuodesta 2027 alkaen viherlipeäsakasta. Parhaillaan selvitetään jäteveron laajentamista koskemaan kaatopaikalle sijoitettavia, mutta hyötykäyttökelpoisia jätteitä. Selvitys koskee myös vaarallisia jätteitä. Jäteveron ohjausvaikutus on toiminut. Vielä 2010-luvun alussa jäteveroa kerättiin vuosittain noin 60 miljoonaa euroa, mutta 2020-luvulla kertymä on pudonnut muutamaan miljoonaan euroon vuodessa. Jäteveron osalta olisi myös tarve selvittää jäteveron laajentamista kaivosjätteisiin. Vero ohjaisi kaivosyhtiöitä tehostamaan materiaalien käyttöä ja vähentämään sivukiven ja rikastushiekan määrää, mikä on keskeistä kiertotaloudessa.

Kaivosvero Suomessa louhituille **kaivosmineraaleille** on ollut käytössä vuodesta 2024 alkaen. Kaivosmineraaliverolle ei ole asetettu ympäristönsuojelullisia tavoitteita, vaan näitä tavoitteita on katsottu tarkoituksenmukaisemmaksi edistää ympäristönsuojelusääntelyllä. Esimerkiksi kaivosten niin sanotut sivuvirrat on suljettu kaivosmineraaliveron ulkopuolelle, ja jatkossa veroa maksetaan vain sellaisista kaivosmineraaleista, joita kaivos tuottaa. Veromuutos ei kannusta prosessien tehostamiseen tai sivuvirtojen hyödyntämisvaihtoehtojen kehittämiseen. Verokertymä oli noin 31 miljoonaa euroa vuonna 2024 ja ennakoitu kertymä vuonna 2025 on samansuuruinen. Veron korotus vuoden 2026 alusta lähtien nostaa kaivosmineraaliveron kertymän noin 100 miljoonaan euroon vuonna 2027.

Maa-ainesten otolla on merkittäviä ympäristövaikutuksia ja sora, hiekka ja murske kattoivat noin 60 prosenttia Suomen luonnosta otetuista suorista raaka-aineista vuonna 2019. Maa-ainesten otto heikentää luonnon monimuotoisuutta, lisää kasvihuonekaasupäästöjä ja sen otolla on riskejä pohjaveden laatuun. Kansainväliset kokemukset osoittavat, että riittävän tasoinen **maa-ainesvero** voi vähentää neitseellisten maa-ainesten käyttöä ja edistää korvaavien materiaalien käyttöä, vaikka vaikutusten tarkka erottaminen muista politiikkatoimista on haastavaa. Ruotsissa on ollut vuodesta 1996 lähtien luonnon soran louhintaan kohdistuva vero, ja se on osoittautunut suhteellisen tehokkaaksi ohjauskeinoksi uusiomateriaalien käytön edistämisessä. Ruotsissa verokertymä on viime vuosina ollut noin 150 miljoonaa euroa vuosi. Verotukseen on liitetty huolia erityisesti julkisen rakentamisen kustannusvaikutuksista ja alueellisesta oikeudenmukaisuudesta, koska ympäristöhaitat vaihtelevat paikallisesti. Kokonaisuutena maa-ainesveron vaikuttavuus riippuu sen tasosta, rakenteesta ja siitä, miten se kytketään osaksi laajempaa kiertotalous- ja luonnonvarapolitiikan kokonaisuutta.

Jätteenpolton sisällyttämistä täysimääräisesti EU:n päästökauppaan sekä jätteenpolttoveron, sekalaisen yhdyskuntajätteen verotusta ja tuhkien verotusta [ii] arvioitiin Suomen ympäristökeskuksen selvityksessä kierrätyksen edistämisen sekä jätteenpolton hillinnän ohjauskeinoista. Euroopan komissio ja OECD ovat suositelleet Suomelle jätteen polton hillitsemistä taloudellisilla ohjauskeinoilla jätteen kierrätyksen lisäämiseksi. Suomessa syntynyttä jätettä hyödynnettiin energiana yhteensä noin 4,6 miljoonaa tonnia (josta kotitalous- ja muita sekalaisia jätteitä lähes 1,6 milj. tonnia) vuonna 2023. Selvityksessä tarkastelluista ohjauskeinoista tehokkaimmaksi ja toteutuskelpoisimmaksi yhdistelmäksi ehdotetaan energiajätteen keräyksen kieltoa, jätteenpolttolaitosten täysimääräistä sisällyttämistä päästökauppajärjestelmään ja sekalaisen yhdyskuntajätteen verotusta. Selvityksen mukaan nämä toimenpiteet vaikuttaisivat sekä kierrätysasteeseen, jätteenpolton määrään että jätteenpolton kasvihuonekaasupäästöihin. Esimerkiksi yhdyskuntajätteen polttovero oli vuonna 2023 käytössä yhdeksässä EU-jäsenvaltiossa (Alankomaat, Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Latvia, Portugali, Ranska ja Tanska). Keskimäärin asetettu jätteenpolttovero yhdeksässä jäsenvaltiossa asettui välille 19–29 €/tn. Korkein verotaso oli Tanskassa (75 € per tonni

poltettua jätettä) ja matalin verotaso oli Italiassa (5 €/tn). EU:n päästökauppadirektiivin mukaan komission on määrä antaa 31.7.2026 mennessä arvio ja mahdollinen lainsäädäntöehdotus yhdyskuntajätteen polttolaitosten täysimääräisestä sisällyttämisestä EU:n päästökauppaan. Samalla komission on myös tarkasteltava mahdollisuutta sisällyttää myös jätteen kaatopaikkakäsittely ja muu jätteen käsittely päästökauppaan.

Tuotteiden ja palveluiden hinnat eivät tällä hetkellä heijasta täysimääräisesti niiden ilmasto- ja ympäristövaikutuksia. Tämä heikentää markkinoiden kykyä ohjata kulutusta vähähiilisempiin ja materiaalitehokkaampiin vaihtoehtoihin sekä asettaa kiertotalouden ratkaisut – kuten korjauksen, uudelleenkäytön ja uusiomateriaalien hyödyntämisen – epäsuotuisaan kilpailuasemaan suhteessa neitseellisiin tuotteisiin. Kulutusverotuksella voitaisiin korjata tätä hintasignaalien puutetta ja tukea siirtymää kohti resurssiviisaampaa taloutta. Muutamissa EU-maissa on kokeiltu suoria kannustumia kuluttajille, kuten palvelu- tai korjausseteleitä.

Arvonlisäverotuksella (ALV) on keskeinen rooli kulutuksen ohjauksessa. Nykyjärjestelmässä käytettyjen tuotteiden kauppaan liittyy niin sanottu piilevän arvonlisäveron ongelma, joka voi heikentää second hand -markkinoiden kilpailukykyä. EU:n komissio on ilmoittanut tarkastelevansa käytettyjen tavaroiden erityisjärjestelmää osana niin sanottua green VAT-aloitetta. Tarkastelun tarkoituksena on puuttua käytettyihin tuotteisiin sisältyvän arvonlisäveron aiheuttamiin kilpailuvääristymiin.

Kotitalousvähennys on osoittautunut tehokkaaksi harmaan talouden torjunnassa ja työllisyyden tukemisessa. Sen soveltamisalaa voidaan kehittää siten, että se nykyistä selkeämmin kannustaa tavaroiden korjauttamiseen uuden tuotteen hankinnan sijaan.

Pidemmällä aikavälillä voidaan arvioida niin sanottuja **ympäristöjalanjälkeen perustuvia veroja**, joissa veron taso määräytyisi tuotteen tai tuoteryhmän ilmasto- tai materiaalivaikutusten perusteella. Toteutettavuus edellyttää kuitenkin luotettavia ja yhdenmukaisia mittareita, hallinnollisesti toteuttamiskelpoista mallia sekä vaikutusarviointia kilpailukyky- ja oikeudenmukaisuusnäkökulmasta.

Mikä verokertymä ympäristöperusteisella verotuksella olisi saavutettavissa?

Tarkkoja arvioita verokertymän suuruudesta ei ole esitettävissä. Vaihtoehtoisia ympäristöveroja on erilaisia, ja verokertymän suuruus riippuu muun muassa verotuksen laajuudesta ja verotasoista. Lisäksi kattavia ja ajantasaisia vaikutusarviointeja eri veromallien vaikutuksista ei ole.

Kiertotalouslakia valmistellut työryhmä katsoi mietinnössään (2026), että nykyinen taloudellinen ohjaus ei kannusta riittävästi luonnonvarojen kulutuksen vähentämiseen kestävälle tasolle, kiertotalouden liiketoimintamallien riittävän nopeaan yleistymiseen ja skaalautumiseen, eikä kierrätettyjen raaka-aineiden käyttöön taloudessa neitseellisten luonnonvarojen korvaajana. Koska neitseellisten luonnonvarojen kulutus on keskeinen ajuri erilaisille ympäristöongelmille (esim. ilmastonmuutos, luontokato, saastuminen), juuri siihen voisi olla perusteltua kohdistaa taloudellista ohjausta.

---

[i] Tamminen, S., Honkatukia, J., Leinonen, T. & Haanperä, O. (2019). Kestävän kehityksen verouudistus. Kohti päästötöntä Suomea. Helsinki, Sitra. Saatavilla: https://www.sitra.fi/julkaisut/kestavan-kehityksen-verouudistus-kohti-paastotonta-suomea/ sekä Tikkanen, S., Antikainen, R., Kautto, P. & Salmenperä H. (2018). Katsaus kiertotalouden mahdollisiin taloudellisiin ohjauskeinoihin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2018. Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla: http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-508-2.

[ii] Suomen ympäristökeskus 2026: Selvitys kierrätyksen edistämisen ja jätteenpolton hillinnän ohjauskeinoista. Lajittelun ja erilliskeräyksen normiohjauksen sekä jätteenpolton ja sen kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamisen tarkastelu. Ympäristöministeriön raportteja 2026:4.