VEROTUTKIMUKSEN HUIPPUYKSIKKÖ

Verotutkimuksen huippuyksikön (FIT) ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle ympäristöverotuksen kokonaisuudesta (pois lukien energia- ja liikenneverotus)

***Yhteenveto**: Tarkastelemme lausunnossa mahdollisuuksia tällä hetkellä ympäristöverotuksen ulkopuolelle jäävien ympäristöhaittojen kuten maatalouden ilmastopäästöjen ja luontokadon saattamiseksi verotuksen piiriin. Lisäksi tarkastelemme elinkaaripäästöihin perustuvaa kulutusverotusta. Erillisen ympäristöverotuksen ensisijainen perustelu ja tavoite on ympäristöhaittojen vähentäminen, ja se pitäisi suunnitella tästä näkökulmasta. Verotulojen kerääminen saavutetaan tehokkaammin muulla verotuksella. Jos tavoitteessa vähentää ympäristöhaittoja onnistutaan, näiden verojen veropohjat ja niistä saatavat verotulot väistämättä pienenevät.*

Verotutkimuksen huippuyksiköltä (FIT) ja Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta on pyydetty lausuntoa ympäristöverotuksen kokonaisuudesta (pois lukien energia- ja liikenneverotus). Erityisesti on pyydetty näkemyksiä seuraaviin kysymyksiin:

- Mitä ympäristöverotuksen osalta pitäisi tehdä tulevaisuudessa?
- Mikä verokertymä ympäristöperusteisella verotuksella olisi saavutettavissa?

Keskitymme lausunnossa erityisesti ensimmäiseen kysymykseen ja käsittelemme toista kysymystä lyhyesti lausunnon lopussa.

Taustaa ympäristöverotuksen kokonaisuudesta

Ympäristöverot kannustavat yrityksiä ja kuluttajia ottamaan tuotanto- ja kulutuspäätöksissään huomioon toimintansa aiheuttaman ympäristöhaitan. Ne voivat siten vähentää tuotannosta ja kulutuksesta aiheutuvia haitallisia ulkoisvaikutuksia (ilmaston ja ympäristön saastuminen, luontokato, jne.).

Tilastokeskuksen Ympäristöverot-tilasto kuvaa ympäristöverojen ja maksujen kokonaisuutta Suomessa. Tilasto kattaa energiaverot, liikenneverot, muut päästöverot sekä resurssiverot. Tilastossa muita päästöveroja ovat pakkauksiin kohdistuvat verot, öljynsuoja- ja öljyjätemaksut sekä vesiensuojelumaksut ja jätevero. Resurssiveroihin puolestaan kuuluvat metsästyksen ja kalastuksen lupamaksut. Vuonna 2023 Suomi keräsi ympäristöperusteisia veroja yhteensä 6,2 miljardia euroa. Energiaverot (4,7 miljardia euroa) ja liikenneverot (1,5 miljardia euroa) muodostivat suurimman osan ympäristöverokertymästä. Nämä verot on kuitenkin rajattu tämän lausunnon kysymyksenasettelun ulkopuolelle. Muita päästöveroja kerätiin 18 miljoonaa euroa ja resurssiveroja 27 miljoonaa euroa. (Suomen virallinen tilasto: Ympäristöverot, https://stat.fi/fi/tilasto/yev.)

Tarkastelemme alla muutamia mahdollisia vaihtoehtoja ympäristöverotuksen kehittämiselle.

Ympäristöverotuksen kehittäminen

Suuret verotuksen ulkopuolelle jäävät ympäristöhaittojen kokonaisuudet

Ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen (luontokato) ovat tämän päivän merkittävimpiä haasteita (Valtiovarainministeriö 2022). Ilmastopäästöt kuuluvat energiantuotannon, teollisuuden ja liikenteen osalta pääosin jo kansallisen ympäristöverotuksen tai EU:n päästökaupan piiriin. Maatalouden ilmastopäästöt sekä luontokatoon liittyvät haitat taas jäävät Suomessa suurelta osin verottamatta.

Ilmastopäästöjen osalta maataloudessa voitaisiin saavuttaa merkittäviä päästövähennyksiä hidastamalla turvepeltojen hiilivarastojen hajoamista nostamalla pohjaveden pintaa ja vähentämällä uusien eloperäisten peltojen raivausta sekä vähentämällä kotieläinten ruuansulatuksesta, lannankäsittelystä ja typpilannoitteiden käytöstä aiheutuvia päästöjä. Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma esittää joukon toimia, jotka voisivat vähentää maatalouden ilmastopäästöjä, mutta ympäristöverotus ei ole toimissa mukana (Ympäristöministeriö 2025). Maatalouden ilmastopäästöjen vähentäminen nojaa nykyisellään enemmänkin tukiin ja suosituksiin (Ympäristöministeriö 2025). Päästöjen vähentämiseen on siis valittu toimia, jotka tuottavat kustannuksia valtiolle, ei päästöjen aiheuttajalle.

Ympäristöveroa luontohaitalle on ehdotettu esimerkiksi ympäristöministeriön tilaamassa selvityksessä, joka tarkasteli luontokadon vaikutuksia talouteen ja luontopääoman tarjoamia palveluita (Pouta ym. 2023). Ympäristövero luontohaitalle voitaisiin selvityksen mukaan toteuttaa korottamalla energiaturpeen veroa, verottamalla itse turvetuotantoa, sekä verottamalla puun polttamista lämmityslaitoksissa ja teollisuudessa (puun poltosta ei nykyisellään peritä energiaveroa). Vero voitaisiin asettaa sen mukaan, miten paljon eri polttoaineiden tuotanto aiheuttaa luontokatoa metsissä ja soilla.

Toisaalta luonnon monimuotoisuutta lisäävää toimintaa voitaisiin selvityksen mukaan vastaavasti tukea, esimerkiksi maksamalla maanviljelijöille perinnebiotooppien ylläpidosta.

Metsämaan raivaaminen muuhun käyttöön pienentää hiilinielua ja lisää luontokatoa. Maankäytön muutosten verottaminen muodostaisi raivaushankkeille lisäkustannuksen, joka kannustaa metsänraivausta vähentäviin vaihtoehtoihin silloin kun niitä on tarjolla. Maankäytön muutoksista perittävän maksun erilaisia toteuttamistapoja ja vaikutuksia on arvioitu maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön asettaman poikkihallinnollisen työryhmän toimesta (Maa- ja metsätalousministeriö 2024).

Päästöperusteinen kulutusverotus

Päästöperusteisen kulutusverotuksen mahdollisuuksia ovat tarkastelleet Remes ym. (2023). Päästöperusteinen kulutusverotus tarkoittaa, että jokaiselle kulutushyödykkeelle pyrittäisiin määrittämään sen elinkaaren aikana syntyvät hiilidioksidi- (tai muut) päästöt ja sidottaisiin hyödykkeen kohtaama vero näihin päästöihin. Tällöin paljon päästöjä elinkaarensa aikana aiheuttaville hyödykkeille tulisi korkeampi vero kuin hyödykkeille, joiden elinkaaren aikana syntyy vähemmän päästöjä. Tavoitteena on ohjata tuottajia ottamaan käyttöön vähäpäästöisempiä tuotantotapoja, ja kuluttajia kohdistamaan kulutusta vähäpäästöisempiin hyödykkeisiin. Näillä muutoksilla olisi suotuisia ympäristövaikutuksia, jos vero on kohdennettu oikein.

Päästöpohjainen kulutusverotuksen toteuttaminen sisältää kuitenkin käytännön haasteita. Kulutushyödykkeiden päästöjä ei tyypillisesti voi suoraan mitata, vaan veron perustana olisi laskennallinen arvio tuotteen elinkaaren aikana muodostuneista päästöistä. Tällä hetkellä tarkkaa, elinkaaripäästöihin perustuvaa tietoa esimerkiksi ilmastohaitoista on saatavilla vain rajoitetusti, eikä tiedontuotanto ole vakiintunut niin tarkaksi ja yksiselitteiseksi mitä kulutusvero vaatisi (Remes ym. 2023).

Veron ohjausvaikutus riippuu veron oikeasta kohdentumisesta hyödykkeille, joiden tuotanto on aiheuttanut eniten päästöjä. Kohdentumisen tarkkuuteen vaikuttaa se, mille tasolle saakka päästöt pystytään riittävän tarkasti määrittämään. Esimerkiksi tuoteryhmätasolle jäävä päästöjen määrittäminen heikentää ohjausvaikutusta, sillä se pakottaisi asettamaan päästöpohjaisen veron tuoteryhmäkohtaisesti, ja siten poistaisi tuoteryhmän sisällä kannustimet päästöjen vähentämiselle.

Toisaalta tuotetasolle viety päästöjen määrittäminen kasvattaa hallinnollista taakkaa. Hallinnolliset kustannukset syntyvät esimerkiksi siitä, että monella eri tuotteella on erisuuruiset hiilijalanjäljet, ja niille pitäisi tällöin asettaa erisuuruiset verot. Se olisi käytännössä vaikea toteuttaa ja voisi aiheuttaa suuria hallinnollisia kustannuksia verovelvollisille ja viranomaisille.

Elinkaaripäästöjen mittaamisen ja hallinnollisten kustannusten lisäksi kolmas haaste liittyy päästöpohjaisen kulutusverotuksen vaikutusten rajaamiseen pelkästään tavoiteltuun päästöjen vähentämiseen. Jos päästöpohjainen kulutusverotusta ei pystytä toteuttamaan siten, että se kohdistuu täsmällisesti vain päästöihin ja niiden haittoihin, se aiheuttaa turhia vääristymiä kulutusvalintoihin, mistä koituu hyvinvointitappioita kun markkinoiden toiminta häiriintyy. Kun kaikille kulutushyödykkeille tulisi erilainen vero, tämä voi vääristää tuottajien ja kuluttajien päätöksiä monin muinkin tavoin kuin vain ohjaamalla hyödykkeiden elinkaaripäästöjä pienemmäksi. Kosonen ym. (2024) havaitsivat, että kuluttajat eivät välttämättä reagoi haittaveroihin toivotulla tavalla, tai he saattavat suunnata veron johdosta kulutustaan hyödykkeeseen, jonka kokevat läheisimmäksi korvaavaksi hyödykkeeksi; tämä ei kuitenkaan välttämättä ole vähemmän haittoja aiheuttava tuote lainsäätäjän tavoitteen mukaisesti. Etukäteen on vaikea arvioida tällaisia kulutuksen siirtymiä varsinkin kun kyseessä olisi vero, joka kohdistuisi useisiin hyödykkeisiin eri tavoin.

Yhteenvetona voidaan todeta, että Remeksen ym. (2023) mukaan elinkaaripäästöihin pohjautuvan kulutusverotuksen kohdalla etukäteen arvioituna hyödyt olisivat epävarmat mutta veron haitat suuret, joten tällaisen veron laajaa käyttöönottoa ei voi suosittaa. Rajatumpi päästöperusteinen kulutusvero voisi mahdollisesti soveltua tuotteisiin, joiden päästöt ovat suuret eivätkä kuulu laajasti muun päästöohjauksen piiriin. Esimerkiksi eläinperäiset elintarvikkeet voisivat olla tällainen tuoteryhmä.

Ympäristöverotuksen verokertymä

Ympäristöverotuksen muutoksilla saatavissa olevien verotulojen suuruusluokan arviointi ei ole mahdollista tämän lausunnon puitteissa. Nostamme esiin muutamia keskeisiä lähtökohtia joita on syytä huomioida tässä yhteydessä.

Ympäristöverotuksen ensisijainen perustelu ja tavoite on vähentää tuotannosta ja kulutuksesta aiheutuvia ympäristöhaittoja, joita tuottajat ja kuluttajat eivät muuten ota päätöksenteossaan huomioon. Jos tässä tavoitteessa eli tuotannon ja kulutuksen ympäristöhaittojen vähentämisessä onnistutaan, näiden verojen veropohjat ja siten niistä saatavat verotulot väistämättä pienenevät. Jos tavoitteena olisi (vain) verotulojen kerääminen, erillinen vero päästöjä aiheuttavien hyödykkeiden kulutukselle ei olisi perusteltu, vaan se aiheuttaisi vain turhan vääristymän kulutus- ja tuotantopäätöksiin (ks. yllä), vaikka ajatuksena olisikin muun verotuksen tason alentaminen. Verotuloja kerätään tehokkaammin muulla verotuksella, kulutuksen osalta yhtenäisellä hyödykeverolla (Crawford ym. 2010). Verotulokertymän arviointi on hyödyllistä esimerkiksi sen vuoksi, että se antaa kuvan ko. verojen merkityksestä verotuksen kokonaisuudessa, mutta sen ei siis tulisi olla näiden verojen asettamisen keskeisenä tavoitteena.

Tampereella ja Helsingissä 16.3.2026

Marita Laukkanen, taloustieteen työelämäprofessori, Verotutkimuksen huippuyksikkö, Tampereen yliopisto

Tuomas Kosonen, tutkimusprofessori, Verotutkimuksen huippuyksikön osahankkeen johtaja, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Kaisa Kotakorpi, taloustieteen professori, Verotutkimuksen huippuyksikön johtaja, Tampereen yliopisto

Lähteet

Crawford, Ian, Michael Keen ja Stephen Smith (2010). Value added taxes and excises. In Adam et al. (Eds.). Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review. Oxford University Press, Oxford.

Kosonen, T., Jysmä, S. ja Savolainen, R. (2024). Studying a Sin Tax Scheme with Multiple Reforms - Lessons for Consumption Taxation, VATT Working Papers 183.

Maa- ja metsätalousministeriö 2024. Maankäytön muutosmaksun käyttöönoton vaikutusten arviointi. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2024:1. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-756-3

Pouta, E., Hiedanpää, J., Iho, A., Kniivilä, M., El Geneidy, S., Kujala, H., Kyllönen, S., Laukkanen, M., Mykrä, N., Nyyssölä, M., Pakarinen, J. Silvola, H., Tynkkynen, N., & Vinnari, M. 2023. Assessing the economics of biodiversity in Finland National implications of the Dasgupta Review. Publications of the Ministry of the Environment 2023:4. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-227-3

Remes, Piia; Nissinen, Ari; Ollikka, Kimmo; Forsius, Kaj; Heinonen, Tero; Horn, Susanna; Judl, Jáchym; Jurvanen, Outi; Kosonen, Tuomas; Laukkanen, Marita; Salo, Marja; Savolainen, Hannu; Soimakallio, Sampo; Toivonen, Teemu (2023). Elinkaaripäästöihin perustuva kulutusverotus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:23.

Valtionvarainministeriö 2022. Valtiovarainministeriön ilmasto- ja luontostrategia. https://vm.fi/documents/10623/101263033/2022_VM_ilmasto+ja+luontostrategia_SAAVUTETTAVA.pdf/32267f9a-f63e-f3a4-2cf6-9a159b545c2b?t=1674729149343

Ympäristöministeriö 2025. Valtioneuvoston selonteko - Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-738-4