Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu

OTT Timo Viherkenttä
Senior Fellow
24.3.2026

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Lausunto asiassa O 16 / 2026 vp. (ympäristöverotus, pois lukien energia- ja liikenneverotus)

Lausuntopyynnössä on pyydetty erityisesti näkemystä "*ympäristöverotuksen kokonaisuudesta (edellä mainittu energia- ja liikenneverotusta koskeva rajaus huomioon ottaen):*

- *mitä ympäristöverotuksen osalta pitäisi tehdä tulevaisuudessa? Tällä hetkellä ympäristöperusteisia veroja Suomessa ovat lähinnä juomapakkausvero ja jätevero.*
- *mikä verokertymä ympäristöperusteisella verotuksella olisi saavutettavissa?*

1. Yleistä

Aluksi totean, että ympäristöverotus-käsitteellä ei ole lainsäädännöllistä tai muuten täysin vakiintunutta määritelmää tai sisältöä. OECD:n ilmaisu "environmental taxes are environmentally related tax revenues" ei paljon käsitettä selkeytä. Valtiovarainministeriön www-sivuilla on lausuttu valmisteverojen yhteydessä "ympäristöperusteinen verotus pyrkii ohjaamaan kulutusta ympäristölle edullisempaan suuntaan". *Tieteen termipankissa* olevan määritelmän mukaan ympäristövero on "vero, joka peritään tietystä luonnonvarojen käytöstä tai haitallisia ympäristövaikutuksia aiheuttavasta toiminnasta".[1]

Vakiintuneen käsitteen puute ei ole vain akateeminen havainto, vaan termi voidaan aidosti ymmärtää eri tavoin sen suhteen, mitä veroja sen piiriin katsotaan lukeutuvan. Jäljempänä

[1] *Ympäristötilinpitoa* koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 691/2011 2 artiklan mukaan "ympäristöön liittyvällä verolla" tarkoitetaan veroa, jonka peruste on fyysinen määrä (tai tätä korvaava muu fyysinen yksikkö) jotakin sellaista, jolla on todistetusti kielteinen vaikutus ympäristöön, ja joka on kansantalouden tilinpitoa koskevassa sääntelyssä määritelty veroksi. Termin moniulotteisuus ilmenee myös *Kalle Määtän* väitöskirjan Environmental Taxes (1997) käsitettä hyvin erittelevästä 16 sivun jaksosta, joka ei sisällä tiivistettyä yleispätevää määritelmää.

termiin suhtaudutaan sillä tavoin väljästi, että viitataan joihinkin veroihin, joita kaikki eivät olettaakseni pidä ympäristöveroina.

Toiseksi on syytä todeta, että annettu rajaus energian ja liikenteen verotuksen poissulkemisesta on asian kannalta keskeinen. Niin nykyisin kuin nähtävissä olevassa tulevaisuudessa nämä voidaan arvioida ylivoimaisesti tärkeimmiksi ympäristöverotuksen alueiksi, joissa on merkittävästi myös vajaasti käytettyä potentiaalia.[2] Annetun rajauksen mukaisesti niitä ei tässä lausunnossa käsitellä.

Ympäristöverot ovat eri syistä saaneet niin meillä kuin muuallakin kasvavaa huomiota viime vuosikymmeninä, mutta perusajatus on yli 100 vuoden ikäinen. Taloustieteilijä *A.C. Pigou* suositteli tuolloin verotusta keinoksi sisällyttää saastuttamisen haitalliset ulkoisvaikutukset saastuttajan kustannuksiin tavalla, joka johtaisi tuotannon ja hintojen asettumiseen oikeammalle tasolle. Tämän idean mukaisista veroista on sittemmin käytetty *Pigou-veron* käsitettä. Termi soveltuu moniin ympäristöveroina pitämiimme veroihin.

Tavoiteltavat ympäristövaikutukset voivat käytännössä liittyä tyypillisesti kasvihuonepäästöihin, uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöön, biodiversiteettiin ja saastumiseen, mukaan lukien ilmanlaatu.

Suomi on ympäristöverotuksen edelläkävijöitä, mutta lausunnolle asetettujen rajausten puitteissa järjestelmässämme on selkeitä ympäristöveroja hyvin niukasti. Lausuntopyynnössä mainittujen juomapakkausveron ja jäteveron lisäksi joissakin muissakin veroissa voidaan kylläkin nähdä osittain ympäristöveron piirteitä.

Kansainvälisesti ympäristöverojen kenttä on monimuotoinen, ja eri maista löytyy hyvin erilaisia esimerkkejä.[3] Minkäänlaisesta kansainvälisestä käytännöstä ei voida puhua.

Arvioitaessa ympäristöveroja politiikkatoimina on kaikkiaan tarkasteltava niin päämäärien tärkeyttä kuin sitä, miten tehokkaina ja osumatarkkoina niitä on pidettävä. Niiltä osin kuin joihinkin tavoitteisiin katsotaan perustelluksi pyrkiä, verot voivat olla vaihtoehtona erityisesti määrällisille rajoituksille, kielloille tai muulle regulaatiolle.

Ympäristöveron tavoitteet liittyvät tyypillisesti siihen, miten vero vaikuttaa johonkin ympäristön kannalta haitalliseen tuotantoon tai kulutukseen. Se, missä määrin veron keskeiset tavoitteet ovat fiskaalisia ja missä määrin ympäristöpoliittisia, voi vaihdella äärestä toiseen. Voi myös olla epäselvää, mitä kaikkea ja missä suhteissa verolla on tavoiteltu. Lainvalmisteluasiakirjat eivät varsinkaan aikaisemmin käsitelleet tavoitteenasettelua aina järin perusteellisesti.

Monissa maissa on ollut ja on veroja, joiden tuotoilla rahoitetaan nimenomaisesti (korvamerkitysti) jotakin ympäristön kannalta positiivista taikka mahdollisesti myös ihan muuta niin, että itse veroon liittyy ympäristöperusteluja.[4] Korvamerkittyjä veroja ei finanssiopillisessa kirjallisuudessa yleensä pidetä tavoiteltavina. Jos perittävällä määrällä

[2] Esimerkiksi Tax and the environment | OECD -julkaisu (2024) keskittyy käytännössä kokonaan energiaan ja muuten ilmastopäästöihin liittyviin veroihin.
[3] OECD:n tietokanta Policy Instruments for the Environment (PINE) sisältää 150 valtion 4600 politiikkatointa ympäristön 22 osa-alueelta. Näistä toimista noin puolet on veroja.
[4] Vuonna 1994 poistetulla Suomen *lannoiteverolla* rahoitettiin maataloustuotteiden vientitukia.

katetaan juuri kyseisestä toiminnasta syntyvän haitan konkreettisia kustannuksia tai viranomaisten toiminnan kuluja, kyseessä on lähtökohtaisesti pikemminkin maksu kuin vero.[5]

> Monilla veroilla tai niiden yksityiskohdilla voi olla positiivisia ympäristövaikutuksia, vaikka tavoitteet ovat muita eikä ympäristövaikutuksia olisi ensisijaisesti tai lainkaan tavoiteltu. Vaikkapa *tupakkaverosta* on ilmeisiä hyötyjä lähiympäristön ilmanlaadulle, mutta tupakkaveroa ei voida pitää varsinaisena ympäristöverona. K*aivosmineraaliveron* voidaan puolestaan nähdä vähentävän uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöä sekä kaivosten ympäristöhaittoja.[6] Myöskään sitä ei ole kuitenkaan perusteltu ympäristöverona. Meillä keskustelussa olleisiin *terveysveroihin* olisi periaatteessa mahdollista liittää myös esimerkiksi tuotannon ympäristövaikutuksiin liittyviä elementtejä.

Yksi usein esitetty perustelu ympäristöveroille on joihinkin veroihin soveltuva "*saastuttaja maksaa*" -periaate tai ajatus, että *on parempi verottaa haittoja kuin hyötyjä.* Onkin niin, että kaikkiaan suuri osa verotuksesta kohdistuu hyödylliseen toimintaan kuten tulonmuodostukseen. Kun vero on omiaan vähentämään veron kohteen houkuttavuutta, haitallisiin kohteisiin kohdistuva vero näyttäytyy myönteisessä valossa. Kaikkein positiivimman näkökulman mukaan ympäristöveroilla voidaan saada eräänlainen *kaksoisosinko*: samalla, kun saadaan verotuloja, saadaan myös ympäristöhyötyjä.

Teoreettisesta näkökulmasta ympäristöverojen käyttöön ohjauskeinona voidaan toisaalta suhtautua kriittisesti *Tinbergenin säännön* perusteella.[7] Sen mukaan politiikkatoimia tulee olla vähintään yhtä monta kuin politiikkatavoitteita. Useamman kuin yhden päämäärän tavoittelu samalla keinolla ei niin muodoin ole normaalisti tehokasta. Ympäristöverot, joilla pyritään sekä fiskaalisiin että ympäristöpoliittisiin tavoitteisiin, eivät siten olisi hyviä keinoja.

Tinbergenin säännön kanssa on sopusoinnussa usein ympäristöverotuksen yhteydessä kuultu kritiikki siitä, että jos verolla pyritään vähentämään jotain haitallista toimintaa, tässä onnistuminen syö samalla veropohjaa ja on ristiriidassa fiskaalisten tavoitteiden kanssa. Tässä on perää ja se on otettava huomioon ympäristöverojen suunnittelussa ja arvioinnissa. Mielestäni se ei ole kuitenkaan kategorinen peruste jättää tällaisia veroja käyttämättä. Asia voidaan nähdä myös niin, että kaksoisosinkoa (verotuloja + hyödyllisiä vaikutuksia) otetaan sikäli ja niin kauan kuin sitä on saatavissa.

Verotuottotavoitteiden ja ympäristötavoitteiden yhteenkietoutuminen näkyy myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklassa 192. Artiklan ensimmäinen kohta luo oikeudellisen perustan ympäristöperusteisille toimenpiteille, joista päätetään tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Toisen kohdan mukaisesti neuvosto päättää kuitenkin *yksimielisesti* säännöksistä, jotka ovat *etupäässä verotuksellisia*. Toistaiseksi ei ole selvää käytäntöä siitä mielenkiintoisesta kysymyksestä, mihin asti ympäristöpoliittisia elementtejä sisältävistä veroista voidaan muista veroista poiketen päättää ilman yksimielisyyttä.

---

[5] Veron ja maksun välinen raja ympäristöpoliittisissa toimissa ei ole aivan selvä. Tätä on tarkastellut Niko Pankka, Verotus 2/2023.

[6] Kaivosmineraalivero tuo myös asianomaisille kunnille varoja, joita voidaan käyttää ympäristöhaittojen korjaamiseen.

[7] Säännön isä on talousnobelisti Jan Tinbergen.

2. Lausuntopyynnössä mainituista veroista

Lausuntopyynnöissä mainittujen verojen tavoitteet ovat korostuneen ympäristöpoliittisia ja kyseiset verot ovat fiskaaliselta merkitykseltään huomattavan vaatimattomia: juomapakkausvero ilmeisesti 15 miljoonan ja jätevero vain 3 miljoonan euron suuruusluokkaa vuodessa.

Juomapakkausveroa nostamalla tai sen pohjaa laajentamalla ei liene mahdollista tavoitella olennaisesti eri luokkaa olevia verotuloja. Jäteveron osalta asetelma on epäselvempi ja veron pohjan laajentamista on selvitetty. Tälle voi olla perusteita ja näin olisi myös saatavissa lisää verotuottoa. Kun otetaan huomioon lähtötason pienuus, suurikin suhteellinen verotulojen lisäys olisi kuitenkin julkisen talouden kannalta jokseenkin merkityksetön. Nykyinen vero koskenee vain paria prosenttia kaatopaikkajätteistä, ja veropohjaa olisi ilmeisesti mahdollista laajentaa jonkin verran myös kierrätyskelpoisen jätteen osalta. Tavallaan jätteissä on veropohjaa huomattavankin paljon, mutta jos verotus ulotetaan kierrätyskelpoista jätettä selvästi laajemmalle, veron legitimiteetti heikkenee. Jonkinasteisia perusteita tällaiselle laajemmallekin verolle voi olla esitettävissä, mutta perustelut eivät ole yhtä selkeitä.

3. Laajemmin mahdollisuuksista

Suomessa on pitkään ja monissa yhteyksissä pidetty lupaavana ajatuksena vihreää tai ekologista verouudistusta. Esimerkiksi *Matti Vanhasen* hallituksen ohjelma 2003 sisälsi seuraavat kohdat:

> • energia- ja ympäristöverotusta kehitetään ympäristön tilan parantamiseksi sekä työhön kohdistuvan verotuksen keventämismahdollisuuksien lisäämiseksi
>
> • verotuksen rakennetta uudistetaan edistämään kestävää kehitystä
>
> • ekologisella verouudistuksella vähennetään uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöä, ympäristöhaittoja ja edistetään kierrätystä sekä tuotteiden, niiden kulutuksen ja energiankäytön ekotehokkuutta

Tämäntyyppinen verotuksen uudistaminen on kuitenkin jäänyt kerran toisensa jälkeen vaatimattomaksi energian ja liikenteen verotuksen ulkopuolella. Tähän on monia syitä, kuten aito vaikeus kehittää kaikin tavoin hyviä ratkaisuja sekä tulilinjalle joutuvien alojen vastustus.

Vaikka maailmalla on iso kirjo erilaisia ympäristöveroiksi luonnehdittavissa olevia veroja, on vaikea nähdä energian ja liikenteen ulkopuolella sellaisia uusia ympäristöveroja, joilla voitaisiin merkittävästi kontribuoida julkisen talouden huomattavaan vahvistamiseen. Yksi kansainvälisistä esimerkeistä esille nouseva, melko vähälle huomiolle meillä jäänyt alue, ovat saasteet. Voi kuitenkin olla, että verot eivät olla siinä tehokkaimpia politiikkatoimia. Ylipäänsä uudet yksittäiset pistemäiset ympäristöverot voisivat luullakseni enimmillään tuottaa joitakin kymmeniä miljoonia euroja. Sellaiset määrät eivät ole fiskaalisesti merkityksettömiä, mutta fiskaalisin perustein kannattaa tuskin rakentaa kokonaan uusia veroja aivan pienen tuoton vuoksi.

> Tällaisen suuruusluokan verot voivat kylläkin toimia ympäristöpoliittisina keinoina. Kansainvälisesti erityisen suosittu on *muovikasseihin* kohdistuva vero, jollainen on tietojeni mukaan kymmenissä maissa, mukaan lukien suuri osa EU:n jäsenvaltioista. Ruotsi tosin luopui muovikassiverosta 2024 huolimatta siitä (tai sen vuoksi!), että muovikassien määrä oli vähentynyt veron voimassaoloaikana roimasti. Muovikassivero voisi ehkä tuoda kaksinumeroisen miljoonamäärän verotuottoa, mutta fiskaaliselta kannalta sellaisia määriä saa helpommallakin. En osaa ottaa kantaa siihen, olisiko vero tarkoituksenmukaisin keino muovikassien vähentämiseen.[8]

Kaikkiaan näkemykseni ympäristöveroista on ensinnäkin, että niitä on sinänsä vaikeaa kohdistaa ja mitoittaa täysin tai melkeinkään optimaalisella tavalla. Epätäydellisessä maailmassa tämä ei kuitenkaan mielestäni tarkoita, etteivätkö ne voi olla joissakin tapauksissa tarkoituksenmukaisia politiikkakeinoja. Tosiasiallisena vaihtoehtona voi käytännössä olla se, että tehdään politiikkatoimia, joiden osumatarkkuus tai kustannustehokkuus on huonompi, tai ettei tehdä mitään. Pidän perusteltuna ajattelutapaa, jonka mukaan *verot ovat ympäristöpolitiikan alueella yksi mahdollinen politiikkatoimien muoto, jota on tapauskohtaisesti verrattava avoimesti ja viileästi muihin vaihtoehtoihin.*

Verotuottojen lisäämisen mahdollisuuksia on käsitykseni mukaan kaikkiaan selvästi enemmän ympäristön kannalta haitallisten verotukien karsimisessa kuin nimenomaisissa ympäristöveroissa.

Lopuksi yksi mahdollinen, joskaan ei toivottava kehityskulku, jonka toteutuessa voisi olla aihetta puhua fiskaalisesti merkittävämmistä ympäristöveroista. EU:n päästökauppajärjestelmä on aivan viime viikkoina joutunut tulilinjalle erityisesti öljyn ja kaasun hinnannousun vuoksi. Jos paljolti hyvin toiminut järjestelmä alkaisi murentua, olisi joiltakin osin perusteltua tutkia pika-aikataululla korvaavia kansallisia verotoimenpiteitä. Päästökauppahan ei koske pelkästään nyt lausunnon ulkopuolelle jääviä energiaa ja liikennettä, vaan laajasti muun muassa teollisuuden prosessipäästöjä. Jos päästökauppajärjestelmää jouduttaisiin korvaamaan tällaisilla veroilla, saatettaisiin liikkua kolminumeroisissa määrässä miljoonia.[9] Muuten energian ja liikenteen ulkopuolisten ympäristöverotuottojen nouseminen tällaisille tasoille ei näytä helpolta.

24.3.2026

Timo Viherkenttä,
OTT, Senior Fellow
Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu

[8] Muovijätteen vähentämiseen kohdistuu EU-alueella myös jäsenvaltioiden maksuosuuksiin liittyvä intressi, koska unionin omien varojen järjestelmään sisältyy kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuva kansallinen rahoitusosuus (”muovivara”). Muovivaraa ei voida pitää verona, vaikka niin on joskus sanottu, koska kyse on EU:n jäsenvaltion maksuosuudesta.
[9] Näillä verotuloilla kuitenkin paljolti kompensoitaisiin päästöoikeustulojen menetystä.