Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

ASIA: Teemana ympäristöverotus

Tiivistelmä: *Suomen ympäristöverojärjestelmä on mitä todennäköisimmin historiallisen murroksen edessä. Hiilineutraaliustavoite vuodelle 2035 ja liikenteen sähköistyminen murentavat perinteistä veropohjaa, mikä vaatii uusien resurssi-, luonto- ja kulutusperusteisten ohjauskeinojen käyttöönottoa. Tässä lausunnossa tuodaan esille verokertymän ennustettua laskua ja nostetaan esille viime aikoina keskustelussa olleita potentiaalisia verokohteita pikamuodista datatalouteen. Eri verokohteiden realistisuutta - saati poliittista realistisuutta – on vaikea arvioida. Vielä vaikeampaa on antaa suuntaviivoja ja arvioita verokertymästä. Esille nostetut tematiikat ovat nostettu lähinnä keskustelun pohjaksi ja toivottavasti myös keskustelun monipuolistamiseksi.*

1. Johdanto: Veropohjan mureneminen

Ympäristöverotus on Suomessa keskeinen ohjauskeino, jolla pyritään vähentämään päästöjä ja edistämään kestävää kehitystä hinnoittelemalla ympäristöhaittoja. Perinteisesti on katsottu, että ympäristöverotus kokonaisuutena kostuu pääosin energia-, liikenne-, päästö- ja resurssiveroista.

a) Energiaverot: Muodostavat suurimman osan ympäristöperusteisista veroista. Näitä ovat muun muassa sähkövero sekä nestemäisten polttoaineiden valmisteverot.

b) Liikenneverot: Sisältävät ajoneuvoveron ja autoveron, joiden tasoon vaikuttavat ajoneuvon hiilidioksidipäästöt.

c) Resurssi- ja haittaverot: Näihin kuuluvat esimerkiksi jätevero ja hiljattain käyttöön otettu kaivosvero, jolla verotetaan uusiutumattomien luonnonvarojen hyödyntämistä.

Suomen ympäristöverokertymä, noin 6,5 miljardia euroa vuodessa, on tähän asti levännyt vahvasti energia- ja liikenneverotuksen varassa. Nämä kattavat noin 95 prosenttia kokonaisverokertymästä. Tulevan vuosikymmenen haaste on taloudellinen: kun päästöt vähenevät tavoitteiden mukaisesti, verotuksen kohde katoaa.

Valtiovarainministeriön arvioiden mukaan fossiilisten polttoaineiden verotulot saattavat laskea jopa kaksi miljardia euroa vuoteen 2030 mennessä. Tämä luo valtiontalouteen merkittävän vajeen, jota on ainakin osin paikattava laajalla ympäristöperusteisella verouudistuksella (Environmental Tax Reform), jossa painopiste siirtyy mahdollisuuksien mukaan työn verotuksesta haittojen ja resurssien käytön hinnoitteluun.

Ympäristöverotuksen tilaa Suomessa leimaa tarve sovittaa yhteen ilmastotavoitteet ja taloudellinen kilpailukyky. Tässä keskustelussa ja pohdiskelussa on ollut esillä muun muassa seuraavat tematiikat.

a) Ympäristölle haitalliset tuet: Eri arvioiden mukaan Suomessa on edelleen merkittäviä tukia, jotka ovat ristiriidassa ympäristötavoitteiden kanssa. Esimerkiksi tietyt verohuojennukset voivat epäsuorasti kannustaa luontokadon tai päästöjen aiheuttamiseen.

b) Ohjausvaikutuksen tehostaminen: Verotusta pyritään kehittämään siten, että se kannustaisi entistä vahvemmin puhtaaseen energiaan ja kestäviin kulutusvalintoihin.

c) Taloudellinen merkitys: Ympäristöverot toimivat paitsi ohjauskeinona, myös merkittävänä tulonlähteenä valtiolle, mikä auttaa keventämään muuta verotusta, esimerkiksi työn verotusta.

2. Ympäristöverotuksen tulevaisuuden kehityskohteet

Kun energia- ja liikenneverotus rajataan tarkastelun ulkopuolelle, ainakin Suomen ympäristöverotuksen tulevaisuuden kehityskohteet käydyn keskustelun mukaan painottuvat erityisesti kiertotalouden edistämiseen, luontokadon torjuntaan ja resurssien tehokkaaseen käyttöön.

2.1. Resurssi- ja materiaaliperusteinen verotus

Otsikon mukaisen verotuksen tavoitteena on vähentää neitseellisten raaka-aineiden käyttöä ja kannustaa materiaalien kierrätykseen.

Jäteveron laajentaminen. Esillä on ollut jäteveron ulottaminen kaatopaikalle sijoitettaviin, mutta hyötykäyttökelpoisiin jätteisiin sekä vaarallisiin jätteisiin. Vuodesta 2027 alkaen veron piiriin tulee myös viherlipeäsakka.

Kaivosvero. Vuonna 2024 voimaan tullutta kaivosveroa on korotettu vuoden 2026 alusta lähtien. Sen tarkoituksena on antaa yhteiskunnalle korvaus uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä. Kuten keskustelusta on käynyt ilmi, tämänkään veron korottaminen ei ole ongelmatonta.

Neitseellisten raaka-aineiden verotus. Keskusteluissa on esiintynyt ajatuksia verottaa uusia raaka-aineita (kuten soraa tai tiettyjä muoveja), jolloin kierrätysmateriaalien käyttö muuttuisi taloudellisesti houkuttelevammaksi.

2.2. Luontokadon torjunta ja biodiversiteetti

Biodiversiteetin heikkeneminen on nostanut tarpeen uusille ohjauskeinoille, jotka huomioivat maankäytön vaikutukset. Ainakin seuraavista teemoista on kirjoitettu ja käyty keskustelua.

Ekologinen kompensaatio. Suomessa on otettu käyttöön vapaaehtoinen ekologinen kompensaatio, jossa hankkeiden aiheuttama luontohaitta hyvitetään parantamalla luontoa muualla. Tulevaisuudessa tätä voitaisiin kehittää velvoittavampaan suuntaan tai kytkeä tiukemmin verotuksellisiin kannusteisiin.

Maankäyttömaksu. Keskusteluissa on väläytetty "luontohaittamaksua", joka perittäisiin esimerkiksi rakentamisesta, joka tuhoaa arvokkaita elinympäristöjä tai heikentää ekosysteemipalveluita.

Luontohaittamaksu ja maankäyttömuutosmaksu. Näissä olisi kyse velvoittavasta maksusta, joka lankeaisi aina, kun arvokasta luontoa (kuten metsää tai suota) raivataan rakentamisen tieltä. Tämä ohjaisi investointeja jo rakennetuille alueille.

Ravinnemaksut (typpi ja fosfori). Lannoitteisiin kohdistuva vero vähentäisi vesistöjen rehevöitymistä. Luonnollisesti tällä olisi vaikutusta muun muassa maatilatalouteen. Viljelijöille vero voitaisiin palauttaa ympäristötukina, jolloin ohjausvaikutus säilyy ilman nettoverotuksen nousua. Toisaalta näin vero- tai maksukertymä voi jäädä marginaaliseksi.

2.3. Kulutuksen ja päästöjen kohdistetut haittaverot

Tässä tarkastelussa kyse on siitä, että sen sijaan että verotettaisiin vain energiaa, huomio kääntyy tuotteiden elinkaaren aikaisiin haittoihin.

Kemikaali- ja torjunta-aineverot. Maataloudessa ja teollisuudessa käytettävien ympäristölle haitallisten kemikaalien verottamista voitaisiin tehostaa haittojen vähentämiseksi.

Päästöperusteinen teollisuusverotus. Teollisuuden prosessipäästöjen (muut kuin polttamiseen perustuvat CO2-päästöt) hinnoittelua voitaisiin kehittää edelleen kansallisin toimin.

Päästöperusteinen ruokavero (lihavero). Vero porrastettaisiin esimerkiksi tuotteen hiilijalanjäljen mukaan. Tämän veron haasteena on muun muassa sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja kotimaisen tuotannon kilpailukyky, mikä saattaa vaatia myös EU-tason koordinointia.

Lentovero. Kiinteä tai matkan pituuteen perustuva maksu per matkustaja. Lentovero on käytössä jo useissa EU-maissa. Lentovero saattaisi tuottaa Suomessa kymmeniä miljoonia euroja. On selvää, ettei tämäkään veron verokertymän fiskaalinen merkityksellisyys ole poliittisesti mitenkään itsestään selvä.

Tekstiilivero (Pikamuotivero). Tekstiilivero kohdistuisi halpaan, lyhytikäiseen ja vaikeasti kierrätettävään muotiin. Tavoitteena on vähentää tekstiilijätettä ja suosia kestäviä materiaaleja kiertotalouden mukaisesti. Tämäkin on malliesimerkki mahdollisuudesta, jonka poliittinen

toteuttaminen on helpommin sanottu kuin tehty ja varmasti myös lainsäädäntöteknisesti vaikeahko.

2.4. Tulevaisuuden nousevat teemat: Digitaalinen ympäristövaikutus

Teknologinen kehitys tuo mukanaan uusia verotuskohteita, joita ei aiemmin tunnistettu. Käydyssä keskustelussa on ollut esillä muun muassa seuraavat verot.

Datan ja konesalien "lämpövero". Verotuksen kohteena tässä olisi konesalien sähkönkulutus, ellei niiden hukkalämpöä hyödynnetä esimerkiksi kaukolämpöverkossa.

Kryptovaluuttojen louhintavero. Tämä olisi erillinen haittavero poikkeuksellisen energiaintensiiviselle laskennalle.

2.5. Markkinaehtoinen hyvittäminen: Ekologinen kompensaatio

Vapaaehtoinen ekologinen kompensaatio (Luonnonsuojelulaki 2023) on luonut pohjan uudelle luontoarvokaupalle. Maanomistajat voivat tuottaa taloudellista hyötyä ennallistamalla luontoa ja myymällä hyvitysyksiköitä toimijoille, joiden on raportoitava luontovaikutuksistaan (ESG).

3. Pohdintoja ja alustavia johtopäätöksiä

Ympäristöverotuksen tulevaisuus Suomessa vaatii mitä todennäköisimmin siirtymää pistemäisistä energiaveroista laajaan "resurssiviisaaseen veropalettiin". Kun verokertymä perinteisistä lähteistä ehtyy, uusien kohteiden – kuten edellä mainittujen luontohaittojen, pikamuodin ja datatalouden – hinnoittelu/verotus nousee keskiöön. Menestyksekäs järjestelmä turvaa valtion tulot samalla, kun se tarjoaa yrityksille ja kuluttajille selkeän taloudellisen polun kohti kestävää elämäntapaa.

Sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja poliittinen hyväksyttävyys ovat varmasti teemoja, joiden ympärillä käydään ympäristöveropoliittista keskustelua. Regressiivisten vaikutusten lieventämiseksi on todennäköisesti harkittava kohdennettuja tulonsiirtoja pienituloisille kotitalouksille. Tämä samalla pienentää todellista verokertymää.

Ympäristöverotuksen kehittämisessä törmätään useasti seuraavaan perusongelmaan: mitä tehokkaammin vero ohjaa pois saastuttavasta toiminnasta, sitä nopeammin sen veropohja ehtyy (ympäristöverotuksen paradoksi). Tulevaisuuden verotus ei voikaan nojata vain "pysyviin tuloihin", vaan sen on oltava dynaaminen työkalu, joka siirtyy kohteesta toiseen teknologisen murroksen mukana.

Kaikessa verotuksessa ja siten myös ympäristöverotusta koskevissa kysymyksissä esille nousee EU-viitekehys ja kansallinen liikkumavara. Suomen verotus ei toimi tyhjiössä. Kansallisen verotuksen on löydettävä kohteita, jotka täydentävät EU-tason sääntelyä ilman, että ne samalla heikentävät esimerkiksi teollisuuden (vienti)kilpailukykyä. Viimeksi mainittu monille tärkeä edunvalvontakysymys, mutta samalla myös Suomen kansantalouden kannalta olennainen asia.

Kuten kaikessa verotuksessa niin myös ympäristöverotuksessa keskeistä olisi se, että luodaan pitkän aikavälin tiekartta verouudistukselle (Environmental Tax Reform), jotta yritykset voivat sopeutua uusiin kustannusrakenteisiin. Verotuksessa ennakoitavuus on kullanarvoinen tematiikka.

Olisi hienoa pystyä arvioimaan ympäristöperusteisen verotuksen verokertymää, mutta koen sen valitettavasti täysin mahdottomaksi. Verokertymää lienee saavutettavissa ympäristöverotuksen pitkäjänteisellä työllä, jolloin verokertymän osalta ei ole saavutettavissa "pikavoittoja", mutta tulevat polvet voivat nauttia tehdyistä päätöksistä.

Turku 24.3.2026

Jaakko Ossa

Oikeustieteen tohtoroi, varatuomari

Turku

Finanssioikeuden professori (Turun yliopisto)