

# **Kestävän kehityksen verouudistus, ympäristöverot ja haitalliset verotuet**

Hallitusneuvottelut

17.5.2019

Saara Tamminen, PhD, johtava asiantuntija, Sitra

# Ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen vaativat nopeita ja tehokkaita julkisia toimenpiteitä

Meillä on kiire saada päästöt alas ja suojella luonnon monimuotoisuutta.

Toimien ulkopuolelle ei voida jättää yhtäkään sektoria tai politiikan osa-aluetta. Päästökauppa ensisijainen ohjauskeino päästökauppasektoreilla. Taakanjakosektoreille mietittävä kotimaiset ohjauskeinot.

Kiertotalous avuksi materiaalien järkevään käyttöön.

## Kotimainen ohjauskeinovalikoima:

- Säätely
- Ympäristöverojen nosto
- Kestävän kehityksen verouudistus



# Kestävän kehityksen verouudistus

- Kestävän kehityksen verouudistuksella tarkoitetaan **verotuksen painopisteen siirtämistä (tilapäisesti) kohti päästöjen ja luonnonvarojen verotusta budjettineutraalisti**
- **Uudistuksen avulla voisi edistää päästövähennysten nopeuttamista, työllisyyttä ja sosiaalisesti reilua siirtymistä vähähiiliseen kiertotalouteen**
- Pelkkä sääntelyn kiristäminen ja ympäristöverojen korotus eivät mahdollista samaa
- Uudistuksen avulla voisi saada varoja myös kiertotaloutta ja vähäpäästöisiä ratkaisuja tukevien veronalennusten ja tukien käyttöön
- Mm. Maailmanpankki, OECD ja Euroopan komissio ovat suositelleet valtioille kestävän kehityksen verouudistuksia päästöjen vähentämiseksi.

# Veronkorotusten/ ympäristötoimien sivuvaikutuksia voidaan korjata.

Joskus ympäristöverojen korottaminen on aiheuttanut huolta mahdollisista sivuvaikutuksista:

1. Energiaintensiivisen teollisuuden kilpailukykyyn
2. Pienituloisten toimeentuloon

Sitra tutki erityisesti näitä kahta näkökulmaa kolmen erilaisen kestäväen kehityksen verouudistus esimerkkipaketin avulla [selvityksessään](#).

Samaisessa tutkimuksessa Sitra selvitti erilaisia tapoja nostaa ympäristöveroja ja poistaa ympäristölle haitallisia verotukia.

Huolta on aiheuttanut myös ympäristöverojen veropohjan pysyvyys pitkällä aikavälillä, jos päästöt vähenevät. Veropohja pysyy ainakin 2030 asti. Sen jälkeinen aika tulee tarkastella erikseen.



# Selvityksen mallinnuksessa käytetyt veroinstrumentit

Muitakin keinoja on.

Veronkiristykset	1. paketti	2. paketti	3. paketti
Lattiahinta EU:n päästökaupan päästöoikeuksille	✓		✓
Polttoaineiden verotuksen päästöporrastuksen vahvistaminen	✓	✓	
Päästöperusteinen lentovero		✓	✓
Lisävero lentorahdille		✓	✓
Tuotteen elinkaaripäästöihin perustuva kulutusvero		✓	
Energiaintensiivisten yritysten energiaveronpalautuksen poisto	✓		✓
Energiaturpeen alennetun verotason nosto	✓	✓	✓
Kivihiilen alennetun verotason poisto CHP-käytössä	✓	✓	
Dieselin alennetun verokannan nosto	✓		✓
Kevyen polttoöljyn alennetun verokannan nosto	✓	✓	✓
Uudet luonnonvaraverot (esim. maa-aines- ja kaivosvero)			✓
Vero poltettavalle jätteelle			✓
Vero torjunta-aineille			✓

Veronalennukset	1. paketti	2. paketti	3. paketti
Tuloverotuksen alentaminen	✓	✓	✓
Työnantajien sosiaaliturvamaksujen alentaminen	(✓)	(✓)	✓
Reaalisten tulonsiirtojen nosto	✓	✓	
Nollapäästöisten autojen vapauttaminen autoverosta ja käyttövoimaveron poisto	✓	✓	
Sähköveron alennus teollisuudelle EU:n minimitasoon	✓		
Ilmastoratkaisujen tutkimus- & kehitysrahoituksen ja uusiutuvien energiatuen nosto			✓
Yhteisöveron alennus	(✓)	(✓)	

(✓)= Kokeiltu vaihtoehtoinen tapa, ei päätuloksissa

Vihreällä merkityt voidaan toteuttaa jo kohtuullisen nopealla aikavälillä kansallisella sääntelyllä.

# Muitakin tapoja korottaa ympäristöveroja ja lisätä vähäpäästöisiä ratkaisuja tukevia tukia on, esimerkiksi:

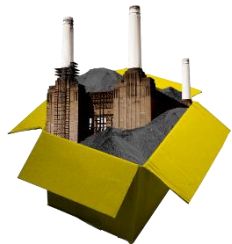
## Muita ideoita korottaa ympäristötavoitteita tukevia veroja:

- Päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensaaion poisto
- Tienkäyttömaksut (kaupunkiseuduilla ja ominaispäästöjen mukaan)
- Vero voimaloiden ja teollisuuden hukkalämmölle
- Kiinteistöveron porrastaminen energiatehokkuuden mukaan
- Kotimaan vesiliikenteen polttoaineverotuen poisto
- Kotimaan lentoliikenteen polttoaineiden verottaminen
- Laivojen väylä- ja satamamaksujen porrastaminen päästöjen mukaan

## Muita tapoja lisätä vähäpäästöisten ratkaisujen tukia:

- Vähäpäästöisille työsuhdeautoille matalampi verotusarvo
- Runsaspäästöisten autojen romutuspalkkion laajentaminen
- Hankinta- ja konversiotuet vähäpäästöisille liikennevälineille
- Joukkoliikenteen rahoituksen lisääminen
- Jakeluinfratuet vaihtoehtoisille käyttövoimille
- Kannustin metsänomistajille hiilinielujen kasvattamiseen
- Teollisten lämpöpumppujen sähköverotuksen madaltaminen sähkö 2 kantaan

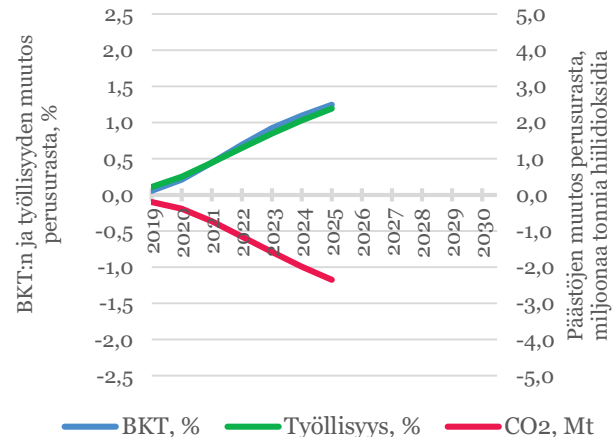
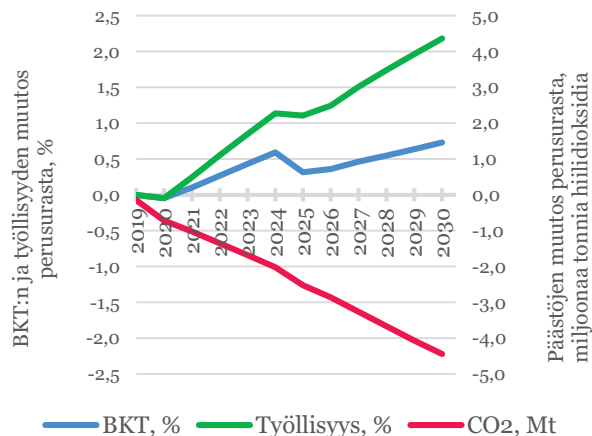
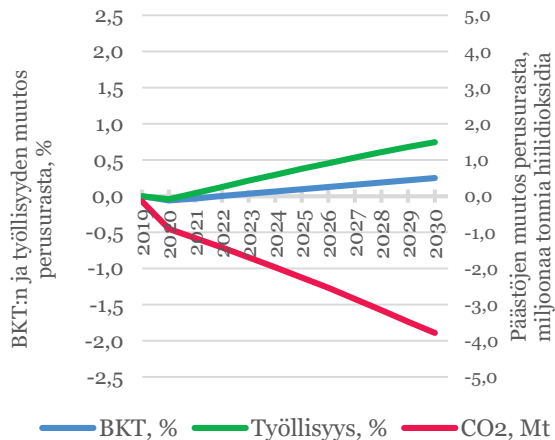
# 1. PAKETTI: TUOTANTO



# 2. PAKETTI: KULUTUS



# 3. PAKETTI: KIERTOTALOUS



3. paketti mallinnettu eri mallilla

# Tuloerojen kasvu voidaan välttää huolellisella suunnittelulla.

## Selvityksemme mukaan

Päästöverojen noston vaikutus kotitalouksiin riippuu eniten siitä, **mitä** päästöveroja nostetaan ja **miten**

- Esimerkiksi maaseudulla asuvia pienituloisia pelkkä päästöverojen nosto voisi kirpaista eniten, jos nousevia polttoainekustannuksia ei kompensoitaisi mitenkään
- Lentoverot ja yleiset kulutusverot kohdistuvat taas selkeästi enemmän suurempituloisiin

Kun valtio kerää uusia veroja, verotuotot kasvavat. Verotuottoja voidaan ohjata erityisesti pienituloisten veronalennuksiin.

Lisäksi valtio voi ohjata tulonsiirtoja niille kotitalouksille, joiden kuluja uudistus nostaa haitallisen paljon.

Lopputulokset riippuvat poliittisista valinnoista ja edellyttävät, että verouudistuksen vaikutukset arvioidaan huolellisesti ennen päätöksentekoa.



**Verouudistus  
on mahdollista  
toteuttaa  
ilman, että se  
vaarantaa  
vientikilpailu-  
kykyä.**

Yritysten kansainväliseen kilpailukykyyn vaikuttavat verotuksen ohella monet muut tekijät – usein jopa voimakkaammin.

## **Selvityksemme mukaan**

- Lähes kaikkien toimialojen tuotos ja työllisyys kasvoivat, vaikka energiaintensiiviselle teollisuudelle kohdistettiin useita veronkorotuksia
- Vienti nousi kaikissa esimerkkipaketeissa
- Monet työvoimaintensiiviset alat hyötyvät erityisesti työn verotuksen laskusta
- Energiaintensiivisistä aloista mm. paperiteollisuus kasvaa kaikissa esimerkkipaketeissa perusuraa nopeammin



# Miten tästä eteenpäin?



1

Hallituksen tulisi suunnitella pitkän aikavälin verouudistus, teettää laajat vaikutusarviot ja aloittaa toteutus vaiheittain hallituskauden aikana. Uudistuksen kokoluokan olisi hyvä olla miljardeissa.

2

Esimerkkipaketit eivät ole valmiita suosituksia, vaan tarjoavat näkymää erilaisiin vaihtoehtoihin ja niiden vaikutuksiin. Parhaimmillaan kestävän kehityksen verouudistuksella voidaan tukea myös työllisyyttä ja talouskasvua.

3

Kestävän kehityksen verouudistuksen tekoon ei ole yhtä oikeaa ratkaisua – se on poliittisten valintojen tekemistä.

4

Verotuksen valjastaminen päästöjen vähentämiseksi ei automaattisesti tarkoita, että muuta sääntelyä ei tarvittaisi.

# Hallitusohjelma

Mitä suosittelisimme  
hallitusohjelmaan

- Hallitus valmistelee kestävän kehityksen mukaisen verotuksen tiekartan vuoteen 2030. Tiekartta toteutetaan siten, että se on linjassa Pariisin ilmastopimuksen 1,5 asteen tavoitteen ja Suomen kansallisen 60 prosentin vuoden 2030 päästövähennystavoitteen kanssa.
- Hallitus toteuttaa kestävän kehityksen verouudistuksen, jossa veronkorotusten ja vastaavien veronalennusten tai lisämenojen kokoluokka vuoteen 2023 mennessä on vähintään 1,5 miljardia euroa. Verosiirtymä toteutetaan asteittain osana keskipitkän aikavälin verotuksen tiekarttaa. Osana kestävän kehityksen verouudistusta päästö-, luonnonvara- ja haitallisen kulutuksen veroja korotetaan. Vastaavasti työn ja yrittämisen verotusta kevennetään ja päästövähennyksiä edistäviä tukia lisätään.
- Valtion näkökulmasta verouudistus on budjettineutraali.

# Lisätietoa:

[Kestävän kehityksen verouudistus – Kohti päästötöntä Suomea -muistio](#)

[Kestävän kehityksen verouudistus – Usein kysytyt kysymykset](#)

[How to implement a larger environmental tax reform in Finland? Potential instruments and impacts. Technical Report, Sitra \(2019\).](#)

[Aligning Fiscal Policy with the Circular Economy Roadmap in Finland. Green Budget Europe, The Ex'tax Project, Institute for European Environmental Policy, Cambridge Econometrics \(2018\).](#)

## Ota yhteyttä!

Saara Tamminen, johtava asiantuntija, Sitra  
[etunimi.sukunimi@sitra.fi](mailto:etunimi.sukunimi@sitra.fi), p. 029 461 8419  
tai [ilmastoratkaisut@sitra.fi](mailto:ilmastoratkaisut@sitra.fi)

# **EU:N PÄÄSTÖKAUPPA JA EU:N OMIEN VAROJEN KERÄÄMINEN VEROTUKSELLA YMPÄRISTÖTAVOITTEIDEN NÄKÖKULMASTA**

# EU:n päästökaupan kehittäminen kriittistä

- Noin puolet EU:n päästöistä päästökaupan alaisuudessa
- Suomen tulisi aktiivisesti ajaa EU:ssa Pariisin sopimuksen 1,5 asteen mukaista ilmastopolitiikkaa
- Käytännössä tämä tarkoittaa sekä hiilineutraalisuustavoitetta vuoteen 2050 mennessä että vuoden 2030 ilmastotavoitteiden päivittämistä
- **Päästökauppasektori on keskeinen instrumentti, ja sen ohjaavaa vaikutusta tulee vahvistaa.** Keinoja on monia, esimerkiksi:
  - Lineaarisen päästövähennyskertoimen (LRF) kiristäminen
  - Markkinavakauservarannon parametrien muuttaminen
  - Huutokaupan reservihinta
  - Päästöoikeuden lattiahintaa (kansallisesti, alueellisesti tai koko ETS-laajuudella)
  - EU:n päästökaupan laajentaminen
  - Päästöoikeuden arvon alentaminen
- Keinoja tulee arvioida niiden vaikuttavuuden, aikajänteen sekä poliittisen toteuttavuuden näkökulmista

# EU:n rahoitus ja verotuksen rakenne

- Brexitin myötä EU:n budjetin rahoituslähteitä mietitty uudestaan
- EU:lle tehtiin EU:n budjettirahoituksen uudistamista koskeva korkean tason raportti 2016 ('Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources'), ns. **Monti –raportti**
- VATT ja ETLA arvioivat Montin raportin tuloksia Suomen näkökulmasta 2018
- Kommissio teki ehdotuksen rahoituslähteiden uudistamisesta 2018 keskittyen ympäristöpolitiikkaan ja sisämarkkinoihin:
  - Säilytetään BKTL-pohjainen oma vara ja tullit
  - Yksinkertaistetaan alv-perusteisia omia varoja
  - Uudelleen ehdotetusta yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta määritetty osuus (CCCTB)
  - 20% osuus EU:n päästökauppajärjestelmän tuloista
  - Kansallinen rahoitusosuus, jonka määrä lasketaan kierrättämättömän muovipakkausjätteen määrän perusteella (0.8 eur/kg jätettä)
- Kommissiolta tulossa mahdollisesti tämän vuoden aikana mietintöjä Energiaverodirektiivin uudistustarpeista

# Montin raportissa arvioidut omat varat

## Nykyiset omat varat

- TOR (tullit)
- ALV-pohjainen oma vara
- BKTL-pohjainen oma vara

## Uudet ehdotetut omat varat Monti raportissa

- Uusittu ALV-pohjainen oma vara\*
- Vero rahoituslaitosten arvonnalisälle (FAT)
- Rahoitusmarkkinaverot (FTT)
- Tulot seteleiden liikkeellelaskusta
- Harmonisoitu yhteisövero (CCCTB)\*
- Elinkaaripohjainen hiilidioksidivero loppukulutukseen
- Päästökaupan tulot\*
- Polttoainevero
- Sähkövero

\* Komission ehdotukset 2018



# Päästökaupan tulot omaksi varaksi EU:lle

## Lähtökohta

- EU:n ETS –järjestelmän huutokauppatulojen siirtäminen EU budjetin rahoittamiseksi. Nykyisistä tuloista 50% on korvamerkitty ilmastoon liittyviin toimiin, joten vain 50% tuloista voitaisiin siirtää kansallisista budjeteista
- **Kommissio ehdotti lopulta 20% osuuden siirtämistä EU:n budjettiin**
- EU ETS-päästöoikeuden hinta on ollut hyvin alhainen ja järjestelmää tulisi muokata niin, että päästöoikeuksille saadaan hinta 1.5 asteen tavoitteen mukaisesti

## Tehokkuus

- ETS ja päästöjen verotus täyttää monia fiscal federalism -ehtoja: veropohja on potentiaalisesti hieman liikkuva, veron tuotto vaihtelee alueiden välillä (sen mukaan miten paljon CO<sub>2</sub> -intensiivistä tuotantoa on alueella) ja vero palvelee yhteistä ei-fiskaalista tavoitetta (CO<sub>2</sub> päästöjen vähentämisestä)
- ETS ei kata kaikkia EU:n alueen päästöjä, joten ilmastonäkökulmasta se on edelleen vaillinainen instrumentti

## Käyttö omana varana

- Verotuotto on ollut vaihtelevaa ja aika vähäistä EU:n budjetin näkökulmasta
- Verrattuna Montin –raportin laajempaan kulutusperusteiseen hiilidioksiveroehdotukseen, ETS-tulojen siirto omaksi varaksi vähemmän optimaalista
- Suomen näkökulmasta ETS tulot nousivat aikaisemmasta noin 100 miljoonasta yli 250 miljoonaan vuonna 2018, EU uudistus veisi tästä noin 50 miljoonaa

# Elinkaaripohjainen CO<sub>2</sub> -vero loppukulutukseen

## Lähtökohta

- CO<sub>2</sub>-vero kaikille päästöille, eli myös ETS-järjestelmän ulkopuolisille päästöille
- Komission ehdotus 2011 yhtenäisen, tuotantoon kohdistuvan 20€/CO<sub>2</sub>-tonni veron asettamisesta vedettiin pois vuonna 2015
- **Monti-raportti ehdottaa kulutus pohjaisen laskentatavan käyttöä CO<sub>2</sub>-veroa määriteltäessä**
  - Nykyiset CO<sub>2</sub> -verot kohdistuvat EU –alueen tuotannossa tehtyihin päästöihin, jotka ovat pienemmät kuin päästöt loppukulutuksen näkökulmasta
  - Kulutusperusteisessa verotuksessa kaikille tavaroille ja palveluille laitettaisiin EU–tasolla määriteltävä CO<sub>2</sub> -vero

## Tehokkuus

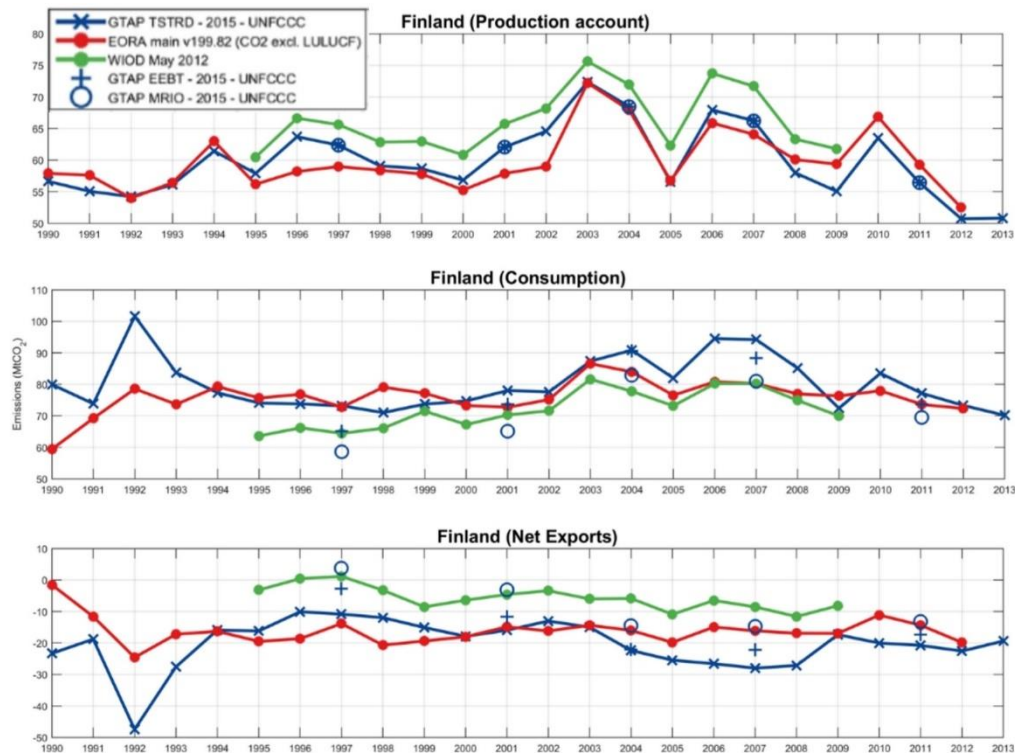
- Veron taloudellinen ja ilmastollinen vaikutus riippuu sen tarkasta toteutustavasta merkittävästi; osittainen päällekkäisyys ETS:n kanssa tulisi selvittää ja tarpeeksi tarkkojen tuotteiden määrittely olisi kriittistä
- Kulutus pohjainen vero ei ota huomioon yritysten heterogeenisuutta tuotantotavoissa mutta se poistaisi hiilivuororiskin ja verottaisi selkeämmin päästöjen lopullisia luojia ja loisi selkeän hintaindikaattorin päästöistä
- Mahdollisuus vaikuttaa globaaleihin arvoketjuihin ja sitä kautta globaaleihin päästöihin

## Käyttö omana varana

- Potentiaalinen veropohja kulutus pohjaisesta CO<sub>2</sub> –verossa laaja: n. 40€/CO<sub>2</sub>-tonni -vero loisi verotuoton, joka vastaa lähes 1% koko EU:n BKT:sta
- CO<sub>2</sub> -verotuksen harmonisointi tehokkuusnäkökulmasta tarpeellista
- Verotuotto ja verokanta vaihtelisivat sen mukaan, miten järjestelmä tarkalleen rakennettaisiin

Sitran laskema elinkaaripohjainen CO<sub>2</sub> –vero verottaa vain niitä osia globaaleja arvoketjuja, joissa ei ole nyt päästövero

# Suomen kulutusperusteiset päästöt noin 10-20 Mt suuremmat kuin tuotantoperusteiset päästöt



Source: GTAP-TSTRD/EEBT/MRIO (Le Quéré *et al.*, 2015, Peters *et al.*, 2011b), EORA, WIOD

# Hallitusohjelma

Mitä suosittelisimme  
hallitusohjelmaan  
päästökauppaan liittyen?







Suomi ajaa aktiivisesti EU:ssa Pariisin ilmastopöytäkirjan 1,5 asteen tavoitteen mukaista ilmastopolitiikkaa ja päästökaupan kehittämistä vastaamaan Pariisin ilmastopöytäkirjan tavoitteita.

Hallitus selvittää ja edistää vaikuttavimpia toimia vahvistaa päästökaupan ohjausvaikutusta kansallisin ja alueellisin toimin.

Hallitus selvittää vuoden 2020 alkuun mennessä päästökaupan lattiahinnan vaikutuksia ja toteuttamisen edellytyksiä.

**HYVÄÄ  
HUOMISTA,  
SUOMI!**



sitra.fi | seuraavaerä.fi  
@sitrafund      

**SITRA**