

# Ympäristöverot ympäristöpolitiikan välineenä

Yritysjuridiikka  
Maisterin tutkinnon tutkielma  
Tobias Lohikko  
2008

**Laskentatoimen ja rahoituksen laitos**  
HELSINGIN KAUPPAKORKEAKOULU  
HELSINKI SCHOOL OF ECONOMICS



<b>HELSINGIN KAUPPAKORKEAKOULU – LASKENTATOIMEN JA RAHOITUKSEN LAITOS</b>		
<b>Yritysjuridiikka</b>		
<b>Tekijä</b> Tobias Lohikko		
<b>Työn nimi</b> Ympäristöverot ympäristöpolitiikan välineenä		
<b>Työn laji</b> Pro Gradu –tutkielma	<b>Aika</b> Syksy 2008	<b>Sivumäärä</b> 74
<b>Tiivistelmä</b>		
<p>Tutkielman aiheena ovat ympäristöverot ympäristöpolitiikan välineenä. Tutkielmassa analysoidaan alun perin vuonna 1996 käyttöönotettua jäteveroa, vuoden 2008 alusta käyttöönotettua henkilöautojen autoveroa ja ehdotettua henkilöauton ajoneuvoveron perusveroa. Käsiteltävät verot on valittu toisaalta niiden ajankohtaisuuden ja toisaalta niiden käsittelyn mahdollistamien ympäristöverotuksen epäkohtien ja teoreettisten näkökulmien esiintuomisen johdosta.</p> <p>Tutkielmalla on kaksi tavoitetta. Ensimmäinen tavoite on kunkin käsiteltävän veron arviointi ympäristöpolitiikan välineenä. Arviointi on ensisijaisesti oikeustaloustieteellisiä työkaluja hyödyntävää veron teoreettista arviointia, mutta jo käytössä olevien verojen vaikuttavuutta arvioidaan myös muutamien käytettävissä olevien aineistojen pohjalta. Toinen tavoite on suomalaisessa ympäristöverotuksessa tapahtuneen kehityksen arviointi vertailemalla vanhemman jäteveron ja uudempien auto- ja ajoneuvoverojen laadinnassa tehtyjä ratkaisuja.</p> <p>Luvussa kaksi esitellään lyhyesti kaikki tämänhetkiset suomalaiset ympäristöverot. Lisäksi luvussa esitellään tutkielman noudattama ympäristöverojen tyyppijaottelu, luonnehditaan ympäristöverojen eri tyyppisiä lyhyesti ja otetaan kantaa tyyppijaottelujen käyttökelpoisuuteen. Luvussa kolme tarkastellaan verojen käsittelyssä käytettäviä oikeustaloustieteellisiä työkaluja.</p> <p>Luvussa neljä perehdytään jäteveroon. Käsittely tapahtuu luvun kolme työkaluja hyödyntäen ja siinä kiinnitetään myöhemmin käsiteltävien verojen tapaan huomiota veroperusteeseen, verotasoon, soveltamisalaan ja veron vaikuttavuuteen. Auto- ja ajoneuvoveroista poiketen jäteveron kohdalla luodaan katsaus myös veroon sen alkuperäisen säätämisen jälkeen tehtyihin muutoksiin.</p> <p>Luvussa viisi tutustutaan henkilöautojen verotukseen. Ensimmäisenä analysoidaan uudistunutta autoveroa ja toisena uudistettavaa ajoneuvoveron perusveroa. Lopuksi pohditaan henkilöautojen autoverotuksen mahdollisia kehityssuuntia.</p> <p>Luku kuusi keskittyy jäteveron ja henkilöautojen auto- sekä ajoneuvoveron perusveron vertailuun. Luvussa seitsemän esitetään tutkielman pohjalta nousseet päätelmät.</p>		
<b>Avainsanat</b> Ympäristöverotus, jätevero, autovero, ajoneuvovero		

## Sisällysluettelo

<b>1. Johdanto .....</b>	<b>1</b>
1.1. Tutkielman tausta.....	1
1.2. Tutkielman kohde ja tavoitteet.....	2
1.3. Tutkielman rajaukset ja jäsentely .....	3
<b>2. Ympäristöveroista .....</b>	<b>4</b>
2.1. Suomalaiset ympäristöverot.....	4
2.2. Ympäristöverojen tyypit.....	7
<b>3. Oikeustaloustieteellisiä näkökulmia ympäristöveroihin .....</b>	<b>9</b>
3.1. Periaatteellisia lähtökohtia .....	9
3.2. Veron tavoitteet.....	10
3.3. Hyvän ympäristöveron ominaisuudet.....	11
3.4. Ympäristöverojen suunnittelu .....	13
<b>4. Jätevero.....</b>	<b>16</b>
4.1. Tutkielman kannalta keskeinen lain sisältö.....	16
4.2. Tavoitteet ja kehitys .....	18
4.3. Veron peruste .....	20
4.4. Veron määrä.....	21
4.5. Soveltamisala ja tiettyjen jätteiden verottomuus.....	24
4.6. Veron vaikuttavuus käytännössä.....	29
4.7. Kokoavia näkökohtia.....	33
<b>5. Henkilöautojen verotus .....</b>	<b>36</b>
<b>5.1. Autovero .....</b>	<b>36</b>
5.1.1. Tutkielman kannalta keskeinen lain sisältö .....	36
5.1.2. Tavoitteet .....	38
5.1.3. Veron peruste ja määrä .....	39
5.1.4. Erinäisiä huomioita.....	43
5.1.5. Uudistuksen vaikutus autokauppaan loppuvuonna 2007 ja alkuvuonna 2008 .....	45
<b>5.2. Ajoneuvovero .....</b>	<b>47</b>
5.2.1. Tutkielman kannalta keskeinen lain sisältö .....	48
5.2.2. Perusveron ehdotetun uudistuksen tavoitteet .....	49
5.2.3. Uudistuksen toteuttamisvaihtoehdot .....	50

5.2.4. Ehdotetut veroperusteet ja veron määrät.....	52
5.2.5. Verovapaudet.....	56
5.2.6. Henkilöautojen käyttövoimavero .....	57
5.2.7. Uudistuksen arvioidut ympäristövaikutukset.....	58
<b>5.3. Henkilöautojen verotuksen kehityssuuntia .....</b>	<b>59</b>
<b>6. Verojen vertailua.....</b>	<b>63</b>
<b>7. Päätelmiä .....</b>	<b>67</b>
<b>Lähteet.....</b>	<b>70</b>

# 1. Johdanto

## 1.1. Tutkielman tausta

Ympäristön hyvinvoinnin yhteiskunnallisen arvostamisen historia alkaa 1960-luvulta. Ympäristöä ja luonnonvaroja pidettiin tuolloin vielä ilmaisina hyödykkeinä, mutta hiljalleen havahduttiin huomaamaan, että erilaisista päästöistä johtuva ympäristön tilan huononeminen olikin niin mittavaa, ettei luonto enää kyennyt itse suoriutumaan puhdistamisesta.<sup>1</sup> Vaikka ympäristötieteet olivat tuolloin vielä melko hapuilevassa vaiheessa<sup>2</sup>, Rachel Carsonin Silent Springin kaltaisten kirjojen merkitys ympäristön hyvinvoinnin merkityksen myöhemmälle ymmärtämiselle on suuri. Hyvä esimerkki ympäristöasioiden nykyisestä suuresta merkityksestä on vuoden 2007 Nobelin rauhanpalkinnon myöntäminen Al Gorelle ja Intergovernmental Panel on Climate Changelle.

Alkuvaiheessa taloustieteellisten käsitteiden ja analyysin käyttöön ympäristökysymyksissä suhtauduttiin epäillen, jopa vihamielisesti, sillä talouselämän pyrkimyksiä ja menettelytapoja pidettiin pääsyyllisenä ympäristön pilaantumiseen ja muihin ympäristöongelmiin. Tilanne on sittemmin muuttunut, kun on huomattu, ettei ympäristöongelmia olekaan pystytty ratkomaan niin hyvin ja nopeasti kuin toivottiin ja epäonnistumisten eräänä syynä on ollut toimenpiteiden tehottomuus. Merkityksensä on myös aiempaa myönteisemmällä suhtautumisella hajautettuja markkinavoimia hyödyntäviin toimenpiteisiin.<sup>3</sup> Kehityksestä huolimatta taloudellisten käsitteiden käyttöä ympäristöpolitiikan yhteydessä on vierastettu vielä 1990-luvulla<sup>4</sup> ja mahdollisesti vieläkin.

Eräs ympäristön hyvinvoinnin merkityksen ymmärtämisen seurauksista ovat ympäristöverot, joskin niitä kohtaan alettiin osoittaa lainsäätäjien taholta laajempaa

---

<sup>1</sup> Hollo 2007: 3.

<sup>2</sup> Hollo 2007: 3.

<sup>3</sup> Pulliainen – Määttä 2004: 173-174.

<sup>4</sup> Soininvaara 1993: 47.

mielenkiintoa vasta 1980-luvulla<sup>5</sup>. Nykyään ympäristöverotus on yhdessä päästökaupan kanssa kenties tunnetuin ympäristöpolitiikassa käytetyistä taloudellisen ohjauksen<sup>6</sup> välineistä.

Ympäristöverotuksen kenttä on ollut yhdeksänkymmentäluvulta lähtien jatkuvan muutoksen alaisena. Esimerkiksi nykyistä vuonna 1996 säädettyä sähköverolakia on muutettu säätämisen jälkeen kahdeksan kertaa. Kuluvallekin hallituskaudella toteutettaneen ainakin kolme fiskaaliselta ja ympäristömerkitykseltään vaihtelevaa muutosta ympäristöveroissa: jo toteutunut polttoaineveron korotus, niinikään toteutunut autoverouudistus ja valmisteltavana oleva ajoneuvoveron perusveron uudistus sekä parhaillaan selvittävänä oleva jäteverouudistus.

## **1.2. Tutkielman kohde ja tavoitteet**

Tutkielman otsikkona on ympäristöverot ympäristöpolitiikan välineenä. Tutkielmassa analysoidaan alun perin vuonna 1996 käyttöönottettua jäteveroa, vuoden 2008 alusta käyttöönottettua henkilöautojen autoveroa ja ehdotettua henkilöauton ajoneuvoveron perusveroa. Käsiteltävät verot on valittu toisaalta niiden ajankohtaisuuden ja toisaalta niiden käsittelyn mahdollistamien epäkohtien ja näkökulmien esiintuomisen johdosta.

Tutkielmalla on kaksi tavoitetta. Ensimmäinen tavoite on kunkin käsiteltävän veron arviointi ympäristöpolitiikan välineenä. Arviointi on ensisijaisesti oikeustaloustieteellisiä työkaluja hyödyntävää veron teoreettista arviointia, mutta jo käytössä olevien verojen vaikuttavuutta arvioidaan myös muutamien käytettävissä olevien aineistojen pohjalta.

Toinen tavoite on suomalaisessa ympäristöverotuksessa tapahtuneen kehityksen arviointi vertailemalla vanhemman jäteveron ja uudempien auto- ja ajoneuvoverojen laadinnassa tehtyjä ratkaisuja. On selvää, että verojen kohteiden ja fiskaalisen merkityksen erilaisuudesta johtuen pitkälle menevien johtopäätösten vetämisessä on

---

<sup>5</sup> Määttä 1996: 289.

<sup>6</sup> Ks. Määttä 1997: 12-13 taloudellisen ohjauksen määrittelyn ongelmista.

oltava varovainen. Vertailtavat verot ovat kuitenkin kaikki ainakin periaatteessa kannustintyyppisiä veroja, joten niiden perusratkaisut muistuttavat toisiaan.

### **1.3. Tutkielman rajaukset ja jäsentely**

Tutkielma keskittyy varsinaisiin ympäristöveroihin, joten muihin veroihin sisältyviä ympäristöpoliittisesti motivoituneita piirteitä<sup>7</sup> ei käsitellä lainkaan. Tutkielmassa tarkemmin käsiteltäviäkin veroja käsitellään puhtaasti ympäristöpoliittisesta näkökulmasta, joten verojen ympäristönäkökulmasta epäoleelliset piirteet rajataan tarkastelun ulkopuolelle.

Luvussa kaksi esitellään lyhyesti kaikki tämänhetkiset suomalaiset ympäristöverot. Lisäksi luvussa esitellään tutkielman noudattama ympäristöverojen tyyppijaottelu, luonnehditaan ympäristöverojen eri tyyppisiä lyhyesti ja otetaan kantaa tyyppijaottelujen käyttökelpoisuuteen. Luvussa kolme tarkastellaan verojen käsittelyssä käytettäviä oikeustaloustieteellisiä työkaluja.

Luvussa neljä perehdytään jäteveroon. Käsittely tapahtuu luvun kolme työkaluja hyödyntäen ja siinä kiinnitetään myöhemmin käsiteltävien verojen tapaan huomiota veroperusteeseen, verotasoon, soveltamisalaan ja veron vaikuttavuuteen. Auto- ja ajoneuvoveroista poiketen jäteveron kohdalla luodaan katsaus myös veroon sen alkuperäisen säätämisen jälkeen tehtyihin muutoksiin.

Luvussa viisi tutustutaan henkilöautojen verotukseen. Ensimmäisenä analysoidaan uudistunutta autoveroa ja toisena uudistettavaa ajoneuvoveron perusveroa. Lopuksi pohditaan henkilöautojen autoverotuksen mahdollisia kehityssuuntia.

Luku kuusi keskittyy jäteveron ja henkilöautojen auto- sekä ajoneuvoveron perusveron vertailuun. Luvussa seitsemän esitetään tutkielman pohjalta nousseet päätelmät.

---

<sup>7</sup> Ks. esim. Määttä 1994, joka käsittelee mm. ympäristönsuojeluinvestointien nopeutetun poiston mahdollistavaa elinkeinoverolain 36 §:ä.

## 2. Ympäristöveroista

### 2.1. Suomalaiset ympäristöverot

Autovero on ennen ajoneuvon ensirekisteröintiä tai käyttöönottoa Suomessa suoritettava vero, josta säädetään *autoverolaissa* (1482/1994). Henkilöautojen autoveron veroperuste muuttui vuoden 2008 alusta lähtien puhtaasti henkilöauton arvoon sidotusta auton arvoon ja ominaishiilidioksidipäästöihin sidotuksi. Muiden ajoneuvoluokkien osalta autoveron määrä on edelleen sidottu yksinomaan niiden arvoon, joskin pakettiautojen osalta autovero on muuttumassa henkilöautojen tapaan ominaispäästöihin sidotuksi sen jälkeen, kun niiden polttoaineenkulutuksen mittaus otetaan käyttöön vuonna 2009<sup>8</sup>. Autoveron tuotto vuonna 2007 oli 1 217 miljoonaa euroa<sup>9</sup>, mutta henkilöautojen autoveroon tehdyn uudistuksen myötä vuotuisen tuoton arvioidaan laskevan 216 miljoonalla eurolla<sup>10</sup>.

Ajoneuvovero on ajoneuvon rekisterissä oloajalta kannettava päiväkohtainen vero, joka määrätään 12 kuukauden pituisilta verokausilta. Ajoneuvoverosta säädetään *ajoneuvoverolaissa* (1281/2003). Ajoneuvovero koostuu perusverosta sekä muuta kuin moottoribensiiniä polttoaineenaan käyttäviltä ajoneuvoilta kannettavasta käyttövoimaverosta. Tällä hetkellä henkilö- ja pakettiautoilta kannettavan ajoneuvoveron perusveron määrä on porrastettu ajoneuvon iän mukaan, mutta henkilöautojen osalta ollaan siirtymässä niiden ominaishiilidioksidipäästöihin perustuvaan veroon ilmeisesti vuoden 2010 alusta.<sup>11</sup> Samassa yhteydessä pakettiautoilta maksettavan perusveron porrastuksesta luovutaan ja myöhemmin niidenkin kohdalla ollaan siirtymässä päästöperusteiseen verotukseen. Käyttövoimaveroon sen sijaan ei tällä erää olla tekemässä muutoksia.<sup>12</sup> Ajoneuvoveron tuotto vuonna 2007 oli 612 miljoonaa euroa.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> HE 147/2007: 12.

<sup>9</sup> [www.stat.fi](http://www.stat.fi) / Tilastot / Tilastot aiheittain / Julkinen talous / Verot ja veronluonteiset maksut / Taulukot / Suomen verot 1990-2007\*, 29.2.2008. \*vuoden 2007 tiedot ovat ennakkotietoja.

<sup>10</sup> HE 147/2007: 12.

<sup>11</sup> HE 146/2007: 23.

<sup>12</sup> HE 146/2007: 22.

<sup>13</sup> [www.stat.fi](http://www.stat.fi) / Tilastot / Tilastot aiheittain / Julkinen talous / Verot ja veronluonteiset maksut / Taulukot / Suomen verot 1990-2007\*, 29.2.2008. \*vuoden 2007 tiedot ovat ennakkotietoja.



Polttoaineverosta säädetään nestemäisten polttoaineiden osalta *laissa nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta* (1472/1994) ja kiinteiden polttoaineiden osalta *laissa sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta* (1260/1996). Osasta verotettavia polttoaineita maksetaan perusveroa<sup>14</sup>; osasta polttoaineen hiilisisältöön perustuvaa lisäveroa<sup>15</sup> ja osasta molempia. Polttoaineveron tuotto oli vuonna 2007 yhteensä 2 940 miljoonaa euroa.<sup>16</sup>

Reformuloidusta ja muusta moottoribensiinistä sekä rikittömästä ja muusta dieselöljystä kannettavan perusveron määrä on porrastettu suosimaan ympäristön kannalta vähemmän haitallista vaihtoehtoa. Perusveroa kannetaan moottoribensiiniin ja dieselöljyn lisäksi myös kevyestä polttoöljystä, mäntyöljystä, lentopetrolista ja lentobensiinistä.<sup>17</sup>

Lisäveroa voi nimittää myös hiilidioksidiveroksi, koska se on sidottu verotetun polttoaineen hiilisisältöön. Lisäveroa kannetaan moottoribensiinistä, dieselöljystä, kevyestä ja raskaasta polttoöljystä, lentopetrolista ja –bensiinistä, kivihielestä ja sen kaltaisista polttoaineista sekä maakaasusta.<sup>18</sup> Maakaasun lisävero on siinä mielessä poikkeava, että se on puolet pienempi kuin maakaasun hiilisisältö edellyttäisi.<sup>19</sup> Maakaasun poikkeuksellisen verokohtelun taustalla on ympäristönäkökulmasta periaatteessa hyväksyttävä motiivi kannustaa energiantuottajia siirtymään maakaasun kaltaisten vähemmän hiilidioksidipäästöjä aiheuttavien polttoaineiden käyttöön<sup>20</sup>, mutta samalla heikennetään tosiasiaa täysin päästöttömien vaihtoehtojen kilpailukykyä.

Sähköltä kannettava polttoainevero eli sähkövero on sähköverkonhaltijalta ja sähköntuottajalta kannettava vero, josta säädetään *laissa sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta* (1260/1996). Sähkövero on useiden polttoaineiden

---

<sup>14</sup> HE 61/2007: 3.

<sup>15</sup> HE 61/2007: 3.

<sup>16</sup> [www.stat.fi](http://www.stat.fi) / Tilastot / Tilastot aiheittain / Julkinen talous / Verot ja veronluonteiset maksut / Taulukot / Suomen verot 1990-2007\*, 29.2.2008. \*vuoden 2007 tiedot ovat ennakkotietoja.

<sup>17</sup> HE 61/2007: 15.

<sup>18</sup> HE 61/2007: 15.

<sup>19</sup> Määttä 2000b: 55.

<sup>20</sup> Määttä 2000b: 55.

veron tapaan lisävero, mutta varsinaisten polttoaineiden veroista poiketen sen määrä ei ole yhteydessä sähkön tuottamiseen käytettyjen polttoaineiden hiilisisältöön<sup>21</sup>. Sähkövero on siinä mielessä poikkeuksellinen ympäristövero, että se oli 1990-luvulla muutaman vuoden ajan kannustintyyppinen ympäristövero, mutta jouduttiin yhteisöoikeudellisista syistä johtuen muuttamaan takaisin fiskaaliseksi ympäristöveroksi<sup>22</sup>.

Öllyjättemaksu on voiteluöljyistä ja -valmisteista kannettava valmisteveron kaltainen rahoitustyyppinen ympäristövero, jonka tuotot käytetään öljyjätteistä ja niiden keräilystä, kuljetuksesta, varastoinnista ja käsittelystä aiheutuviin menoihin<sup>23</sup>. Öllyjättemaksusta säädetään *laissa öljyjättemaksusta* (894/1986). Öllyjättemaksun verokertymä oli vuonna 2007 neljä miljoonaa euroa.<sup>24</sup>

Öljysuojamaksu on maahantuodusta ja Suomen kautta kuljetetusta öljystä suoritettava valmisteveron kaltainen rahoitustyyppinen ympäristövero, josta säädetään *laissa öljysuojarahastosta* (1406/2004). Öljysuojamaksulla öljysuojarahastoon kerätyistä varoista voidaan suorittaa korvauksia öljyvahingoista ja niillä rahoitetaan öljyvahinkojen torjunnasta ja ympäristön ennallistamisesta aiheutuvia kustannuksia.<sup>25</sup> Öljysuojamaksun verokertymä oli vuonna 2007 kahdeksan miljoonaa euroa.<sup>26</sup>

Jätevero on kaatopaikalle toimitettavasta jätteestä sen painon tai tilavuuden perusteella kannettava valmisteveroa muistuttava vero. Jäteverosta säädetään *jäteverolaissa* (495/1996). Jätevero on kannustintyyppinen ympäristövero, jolla pyritään luomaan kannustin kaatopaikalle toimitettavan jätteen määrän vähentämiseksi. Kannustinvaikutusta heikentää kattavuusperiaatteen vastainen

---

<sup>21</sup> HE 61/2007: 6.

<sup>22</sup> Määttä 2000b: 61.

<sup>23</sup> HE 121/2006: 1.

<sup>24</sup> [www.stat.fi](http://www.stat.fi) / Tilastot / Tilastot aiheittain / Julkinen talous / Verot ja veronluonteiset maksut / Taulukot / Suomen verot 1990-2007\*, 29.2.2008. \*vuoden 2007 tiedot ovat ennakkotietoja.

<sup>25</sup> HE 119/2004: 6-7.

<sup>26</sup> [www.stat.fi](http://www.stat.fi) / Tilastot / Tilastot aiheittain / Julkinen talous / Verot ja veronluonteiset maksut / Taulukot / Suomen verot 1990-2007\*, 29.2.2008. \*vuoden 2007 tiedot ovat ennakkotietoja.

ratkaisu vapauttaa jäteverosta sellaiset kaatopaikat, jotka eivät ole yleisiä tai niihin rinnastettavia. Jäteveron verokertymä vuonna 2007 oli 56 miljoona euroa.<sup>27</sup>

Juomapakkauksivero on juomapakkauksilta kannettava valmistevero, josta säädetään *laissa eräiden juomapakkausten valmisteverosta* (1037/2004). Juomapakkauksivero on kannustintyyppinen ympäristövero, jolla pyritään ohjaamaan alan toimijoita käyttämään mahdollisimman vähän ympäristölle haitallisia kertakäyttöisiä juomapakkauksia<sup>28</sup>. Juomapakkauksiveron verokertymä vuonna 2007 oli 41 miljoonaa euroa.<sup>29</sup>

## 2.2. Ympäristöverojen tyypit

Ympäristöveroja voi tarkastelutasosta ja –tavasta riippuen luokitella erilaisilla tavoilla. Tutkielmassa noudatettu perusjako jakaa ympäristöverojen toimintatapaa luokitteluperusteena käyttäen ympäristöverot kolmeen luokkaan: kannustintyyppisiin, rahoitustyyppisiin ja fiskaalisiin ympäristöveroihin.<sup>30</sup>

Tutkielmassa käytettävää perusjakoa täydentävät jako toisaalta ohjaaviin ja fiskaalisiin veroihin, toisaalta ympäristöveroihin suppeassa ja laajassa mielessä. Ohjaavilla veroilla tarkoitetaan ensisijaisesti ympäristöön kohdistuvan kuormituksen vähentämiseen tähtäviä veroja; fiskaalisten verojen tehtävä puolestaan on etupäässä verotulojen kerryttäminen. Ympäristöverot suppeassa mielessä ovat veroja, joiden ensisijainen tavoite on joko kuormittajien käyttäytymiseen vaikuttaminen tai ympäristönsuojelumenojen kattaminen. Tiivistäen voisi sanoa, että ympäristöveroilla suppeassa mielessä on ensisijaisena tavoitteenaan ympäristön hyvinvoinnin edistäminen. Ympäristöverot laajassa mielessä käsittävät lisäksi verot, joiden ensisijainen tavoite on verotulojen kerryttäminen, mutta joilla oletetaan lisäksi olevan ympäristön kannalta myönteisiä sivuvaikutuksia.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> [www.stat.fi](http://www.stat.fi) / Tilastot / Tilastot aiheittain / Julkinen talous / Verot ja veronluonteiset maksut / Taulukot / Suomen verot 1990-2007\*, 29.2.2008. \*vuoden 2007 tiedot ovat ennakkotietoja.

<sup>28</sup> HE 149/2004: 15.

<sup>29</sup> [www.stat.fi](http://www.stat.fi) / Tilastot / Tilastot aiheittain / Julkinen talous / Verot ja veronluonteiset maksut / Taulukot / Suomen verot 1990-2007\*, 29.2.2008. \*vuoden 2007 tiedot ovat ennakkotietoja.

<sup>30</sup> Määttä 2007: 284.

<sup>31</sup> Määttä 1999c: 59-60.

Kannustintyyppiset ympäristöverot ovat toisaalta ohjaavia, toisaalta ympäristöveroja suppeassa mielessä. Rahoitustyyppiset ympäristöverot ovat kannustintyyppisten tapaan ympäristöveroja suppeassa mielessä, mutta kannustintyyppisistä poiketen fiskaalisia. Fiskaaliset ympäristöverot ovat nimensä mukaisesti fiskaalisia ja ympäristöveroja vain laajassa mielessä.<sup>32</sup>

Kannustintyyppisen ympäristöveron synonyyminä voi käyttää vero-ohjausta, sillä niiden tarkoitus on ohjata ympäristöä kuormittavan toiminnan vähentämiseen. Kannustintyyppisten verojen ohjaava luonne heijastuu esimerkiksi siinä, että oikein laadittu kannustintyyppinen vero perustuu yksinomaan kuormitusta aiheuttavaan toimintaan. Ohjauksen tavoitteen saavuttaminen edellyttää kuitenkin veron asettamista oikealle tasolle. Ehkäpä parhaiten kannustintyyppisten verojen erityisluonnetta kuvastaa se, että niillä suorastaan kannustetaan veron välttämiseen.

33

Rahoitustyyppisten ympäristöverojen tarkoitus on tiettyjen ympäristönsuojelumenojen kattaminen. Rahoitustyyppisillä veroilla ei sen sijaan pyritä kannustintyyppisten verojen tapaan vaikuttamaan veronmaksajan käytökseen, joten veron tason asettamisessa on olennaista vain asetetun verotuottotavoitteen saavuttaminen. Fiskaalisesta luonteestaan huolimatta rahoitustyyppiset verot eroavat kuitenkin fiskaalisista ympäristöveroista, koska jälkimmäisten verotuotto ohjautuu usein budjetin yleisten menojen kattamiseen.<sup>34</sup>

Fiskaalisten ympäristöverojen asema ympäristöveroina on kiistanalainen, sillä niiden luokittelu ympäristöveroiksi perustuu empiiristen todisteiden sijaan hypoteesiin nojaavaan arvioon niiden myönteisistä ympäristövaikutuksista. Kannustin- ja rahoitustyyppisistä veroista poiketen fiskaalisten ympäristöverojen ensisijainen tavoite ei ole ympäristöpoliittinen eikä niillä välttämättä ole lainkaan selkeitä ympäristötavoitteita.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Määttä 1999c: 59-60.

<sup>33</sup> Määttä 1999c: 59-61.

<sup>34</sup> Määttä 1999c: 110-111.

<sup>35</sup> Määttä 1999c: 130.

Teoreettisesti selkeät tyypittelyt eivät aina käytännössä näytä yhtä selkeiltä. Edellä mainituista suomalaisista ympäristöveroista autovero, ajoneuvovero ja polttoainevero sisältävät kukin niin kannustintyyppisiä kuin fiskaalisiakin elementtejä. Jäteveron luokittelu puolestaan on myöhemmässä käsittelyssä esiin tulevien asioiden valossa erittäin haasteellista – perustelluinta lienee jäteveron nimittäminen sekatyypiseksi ympäristöveroksi<sup>36</sup>. Juomapakkausvero on sitä edeltäneen veron tapaan<sup>37</sup> kannustintyyppinen vero. Öljyjätmaksu ja öljysuojamaksu ovat rahoitustyyppisiä ympäristöveroja.

### **3. Oikeustaloustieteellisiä<sup>38</sup> näkökulmia ympäristöveroihin**

#### **3.1. Periaatteellisia lähtökohtia**

Varhaisin ympäristöpolitiikassa omaksuttu periaate, aiheuttamisperiaate, on monitulkintaisuudestaan huolimatta edelleen merkityksellinen. Aiheuttamisperiaatteen klassisen, suppean muotoilun mukaan kuormittajan tulisi kantaa täysi vastuu kuormituksen vähentämisestä julkisen vallan määrittämälle tasolle. Uudemman, laajan muotoilun mukaan aiheuttamisperiaate toteutuu sitä paremmin, mitä suurempi osa kuormituksen aiheuttamista kustannuksista lankeaa kuormittajan maksettavaksi. Klassisessa muotoilussaan aiheuttamisperiaate ei käytännössä juuri toteudu, sillä kuormittaja pystyy yleensä siirtämään ympäristöperusteiset lisäkustannukset lopputuotteisiin eli kuluttavan tahon maksettaviksi. Ympäristöverojen arviointiin käsite soveltuu laajuutensa vuoksi lisäksi fokusoidumpia työkaluja huonommin, joten tutkielmassa käsiteltävien verojen yhteydessä aiheuttamisperiaatteeseen ei juuri viitata.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Ks. Määttä 1999c: 60, jossa Määttä viittaa harvinaisiin sekatyypisiksi ympäristöveroiksi nimittämiinsä kannustin- ja rahoitustyyppisen veron piirteitä yhdistäviin veroihin. Jäteverossa voi kannustintyyppisen veron lisäksi nähdä niin rahoitustyyppisen kuin fiskaalisenkin ympäristöveron piirteitä.

<sup>37</sup> Ks. Määttä 1999b: 26, jossa juomapakkausveroa edeltänyt juomapäällysten pakkausvero on luokiteltu kannustintyyppiseksi.

<sup>38</sup> Oikeustaloustieteestä yleisesti ja sääntelyteorian suhteesta kansantaloustieteeseen ja lainoppiin erityisesti ks. Määttä – Pulliainen 2003: 121-126.

<sup>39</sup> Hollo 2007: 3-4, Määttä 1997: 19-20.

Ympäristöverot tulisi laatia liityntäperiaatteen mukaisesti. Liityntäperiaatteen mukaan veron perusteena on oltava itse hyödykkeen sijaan hyödykkeen kuormitusta aiheuttavat ominaisuudet, sillä juuri ne ovat ympäristöpoliittisesti merkitseviä. Liityntäperiaatteen mukaisesti laadittu vero on sama yhtäläisen kuormituksen aiheuttaville hyödykkeille ja sitä korkeampi, mitä enemmän kuormitusta hyödyke aiheuttaa.<sup>40</sup>

Käytännössä veron perusteena on kuitenkin oltava verotettavan kohteen havaittava ja mitattavissa oleva ominaisuus. Tällaista kohdistamista nimitetään täsmällisyysperiaatteeksi ja siitä seuraa, että ympäristöverotuksessa on usein tyydyttävä kapea-alaisempaan veropohjaan kuin olisi ympäristöpoliittisesti perusteltua.<sup>41</sup>

Erityisesti kannustintyyppisille veroille tärkeää on kattavuusperiaatteen noudattaminen. Sen mukaan sääntelyn on kohdistuttava kaikkeen kuormitusta aiheuttavaan toimintaan. Kattavuusperiaatteen mukaiseksi voi katsoa myös mahdollisimman laajan veropohjan, sillä tiettyjen kuormitusta aiheuttavien komponenttien jääminen verotuksen ulkopuolelle ei ole ympäristöpoliittisesti perusteltua.<sup>42</sup>

### **3.2. Veron tavoitteet**

Sääntelyteoreettisesta näkökulmasta katsottuna ei ole selvää, että lainsäädännön ilmoitetut tavoitteet ja todelliset tavoitteet olisivat itsestään selvästi yhteneväisiä. Ilmoitetuilla tavoitteilla tarkoitetaan lainvalmisteluaineistossa ilmaistuja lainsäädännön tavoitteita, todellisilla tavoitteilla puolestaan lainsäädännöllä tosiasiallisesti tavoiteltuja vaikutuksia. Ympäristöverojen ilmoitettujen ja todellisten tavoitteiden eroavuutta voi selittää fiskaalisella ja ekologisella illuusiolla.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Määttä 2000b: 51-52.

<sup>41</sup> Määttä 2000b: 52.

<sup>42</sup> Määttä 2000b: 52.

<sup>43</sup> Määttä 1997: 9-10. Määttä käyttää termejä explicit goal ja actual goal.

Kummankin taustalla on epätäydellinen tieto lainsäädännön todellisista vaikuttimista ja vaikutuksista.<sup>44</sup>

Fiskaalisella illuusiolla tarkoitetaan väärinkäsitystä verolla luodun taloudellisen taakan koosta. Yleensä fiskaaliseen illuusioon viitattaessa tarkoitetaan positiivista fiskaalista illuusiota eli sitä, että veronmaksajat kokevat verorasituksensa pienemmäksi, kuin se todellisuudessa on, mutta myös negatiivinen fiskaalinen illuusio on mahdollinen. Fiskaalinen illuusio voi johtua esimerkiksi siitä, että vero on sisällytetty tuotteen kauppahintaan eikä veronmaksaja ole tietoinen veron täsmällisestä osuudesta.<sup>45</sup>

Ekologisesta illuusiosta puolestaan on kysymys silloin, kun ympäristöveron ilmoitettu tavoite on ympäristön tilan parantaminen, mutta todellinen tavoite on esimerkiksi ympäristön tilasta huolestuneiden äänestäjien kosiskelu tai kotimaisen teollisuuden kilpailukyvyyn parantaminen.<sup>46</sup>

### **3.3. Hyvän ympäristöveron ominaisuudet**

Hyvin laaditulta ympäristöpolitiikan välineeltä, mukaan lukien ympäristövero, vaadittavat ominaisuudet voidaan jakaa neljään ryhmään: ympäristövaikuttavuus, joustavuus, tehokkuus ja tasapuolisuus.<sup>47</sup>

Ympäristövaikuttavuudella tarkoitetaan ympäristöveron kykyä saavuttaa sille asetetut tavoitteet halutussa ajassa. Lähtökohtaisesti ympäristöveron tärkein tavoite on sen vaikutus ympäristön tilaan, mutta ympäristöveron tyyppi on otettava arvioinnissa huomioon.<sup>48</sup>

Joustavuus voidaan jakaa edelleen kolmeen osatekijään. Ulkoisella joustavuudella tarkoitetaan ympäristöveron kykyä sopeutua ulkoisten olosuhteiden muutoksiin.

---

<sup>44</sup> Määttä 1997: 11.

<sup>45</sup> Määttä 1997: 10. Ks. myös Määttä 1996: 290-292 fiskaalisen illuusion syntytaivoista.

<sup>46</sup> Määttä 1997: 10-11.

<sup>47</sup> Määttä 1997: 15-16. Määttä käyttää termejä environmental effectiveness, flexibility, efficiency ja equity.

<sup>48</sup> Määttä 1997: 16.

Sopeutumistarpeen luovia muutoksia ovat esimerkiksi teknologinen kehitys, inflaatio ja veron kohteen hintamuutokset. Normatiivisella joustavuudella tarkoitetaan mahdollisuuksia ympäristöveron säädöspohjan nopeaan muuttamiseen tarpeen vaatiessa. Teknologisella joustavuudella puolestaan tarkoitetaan ympäristöveron kattavuutta siinä mielessä, kuinka suuren osan kuormituksen vähentämisen mahdollistavista teknisistä toimenpiteistä, kuten erilaisista saasteenpoistoteknologioista, se kattaa.<sup>49</sup>

Tehokkuutta voidaan lähestyä neljästä näkökulmasta. Kustannustehokkuudella tarkoitetaan sitä, että tietty ympäristövero mahdollistaa kuormituksen vähentämisen niin halvalla tavalla, kuin mahdollista. Toisaalta, mitä korkeampi kustannus ympäristötavoitteiden saavuttamisesta koituu, sitä tehottomampi ympäristövero on. Dynaamisella tehokkuudella tarkoitetaan ympäristöveron kykyä kannustaa uuden, ympäristöystävällisen teknologian käyttöönottoon. Hallinnollisella tehokkuudella viitataan ympäristöveron aiheuttamien hallinnollisten kustannusten minimointiin niin valvovan kuin valvottavankin osalta. Viimeksi tehokkuudella voidaan viitata tuplaosinkoon<sup>50, 51</sup>.

Tuplaosinko liittyy kaksoishyötyhypoteesina tunnettuun ajatukseen, jonka mukaan ympäristöverot mahdollistaisivat normaaliin veroon verrattuna tuplaosingon nostamisen. Kaksoishyötyhypoteesin mukaan ympäristöverojen käytöllä kyettäisiin samanaikaisesti sekä sisäistämään saastumisen aiheuttamat haitalliset ulkonaiskustannukset että alentamaan taloudellisen toiminnan kannustimia vääristävästä verotusta. Toisin sanoen ympäristöveroilla voitaisiin samanaikaisesti korjata markkinahäiriöitä ja pienentää yhteiskunnan kärsimää hyvinvointitappiota.<sup>52</sup>

Kaksoishyötyhypoteesi on kuitenkin varsin kiistanalainen, sillä empiirinen tutkimus ei anna mitenkään yksiselitteistä tukea sen olemassaololle. Kaksoishyötyhypoteesin paikkansapitävyyttä tutkittaessa on lisäksi jätetty vähälle huomiolle mahdollisuus, että ympäristöveroilla ei onnistuttaisi edes markkinahäiriöiden korjaamisessa, mikä tuhoaisi ajatuksen ympäristöveroista normaaleja veroja parempana verotuksen

---

<sup>49</sup> Määttä 1997: 16-17. Ks. myös Määttä – Pulliainen 2003: 120-121.

<sup>50</sup> Double-dividend gain

<sup>51</sup> Määttä 1997: 17. Ks. myös Määttä – Pulliainen 2003: 116-120.

<sup>52</sup> Määttä 1999c: 135.



muotona. Tällainen mahdollisuus näyttää kuitenkin empiirisen tutkimuksen valossa kaksoishyötyhypoteesin paikkansapitävyyttä todennäköisemmältä.<sup>53</sup>

Viimeinen hyvän ympäristöveron merkki on tasapuolisuus. Tasapuolisuudella viitataan ympäristöveron vaikutuksiin yhteiskunnalliseen tulojakaumaan, mutta etenkin ekologiseen neutraaliuteen. Ekologinen neutraalius edellyttää, että eri toimijoita verotetaan eri tavoin vain silloin, kun erilaiselle verokohtelulle on ympäristöperuste. Siten esimerkiksi erilaisten yritysten erilainen verokohtelu tai kotitalouksien ja yritysten erilainen verokohtelu on hyväksyttävää vain, jos kohtelun taustalla on ympäristöperuste. Ekologisesta neutraaliudesta poikkeamisen taustalla saattaa olla sääntelykaappausena<sup>54</sup> tunnettu ilmiö, jossa viranomaiset toimivat yleisen edun sijaan sääntelyn kohteena olevien edun mukaisesti.<sup>55</sup>

### **3.4. Ympäristöverojen suunnittelu**

Tietyn ympäristöpoliittisen välineen käyttöönottoa edeltävän päätöksentekoprosessin voi jakaa makropolitiikan ja mikropolitiikan tasoihin. Makropolitiikan tasolla vertaillaan asetetun ympäristöpoliittisen tavoitteen saavuttamiseen käytettävissä olevia välineitä ja valitaan niistä paras. Mikropolitiikan tasolla puolestaan tehdään valitun välineen käyttöönoton edellyttämät käytännön ratkaisut, esimerkiksi päätetään ympäristöveron perusteesta ja tasosta, käyttöönottoaikataulusta ja veron täsmällisestä soveltamisalasta.<sup>56</sup>

Ympäristöverotusta tutkivat ympäristötaloustieteilijät ovat tyypillisesti keskittyneet makropolitiikan tason kysymyksiin. Tämän seurauksena he ovat kyenneet suunnittelemaan teoreettisesti hienostuneita ratkaisuja, joiden käytännön toteutuksen liittyvät juridiset ja hallinnolliset – mikropolitiikan tason – tekevät niistä hankalia tai peräti mahdottomia toteuttaa.<sup>57</sup> Kuvaavan esimerkin makropolitiittisen tason liiallisen painottumisen aiheuttamista ongelmista tarjoaa kannustintyyppisten

---

<sup>53</sup> Määttä 2000a: 180-183.

<sup>54</sup> Regulatory capture

<sup>55</sup> Määttä 1997: 17-18.

<sup>56</sup> Määttä 1997: 13-14.

<sup>57</sup> Määttä 1997: 14-15.

ympäristöverojen sopivan verotason asettamiseen esitettyihin malleihin tutustuminen.

Kannustintyyppisillä ympäristöveroilla ensisijaisesti tavoitellun ohjausvaikutuksen kannalta oikean verotason asettaminen on keskeisen tärkeää. Talusteoreettisesta näkökulmasta vero olisi asetettava tasolle, jolla kuormituksen vähentämisen rajakustannukset ja kuormituksen rajahaitat ovat yhtä suuret ja kuormituksen taso siten optimaalinen.<sup>58</sup> Jos verotaso on liian alhainen, kuormitusta syntyy ympäristötaloustieteellisestä näkökulmasta liikaa. Jos verotaso puolestaan on liian korkea, kuormituksen vähentämisen edellyttämät investoinnit ovat ympäristötaloustieteen näkökulmasta tehottomia ja johtavat hyvinvointitappioihin. Informaation epäsymmetrisyydestä johtuen verottaja ei kuitenkaan tunne kuormituksen vähentämisen rajakustannuksia, joten veroa ei voi suoraan asettaa tehokkaalle tasolle.<sup>59</sup>

Ympäristötaloustieteilijöiden esittämä ratkaisu ongelmaan on iteratiivinen menettely.<sup>60</sup> Iteratiivisessa menettelyssä kuormituksen vähentämisen rajakustannukset arvioidaan mahdollisimman tarkasti, minkä jälkeen vero asetetaan tasolle, jonka uskotaan johtavan tavoitteiden saavuttamiseen. Mikäli asetetulla verotasolla päädytään tavoitteiden alittamiseen, verotaso korotetaan. Mikäli tavoitteet sen sijaan ylittyvät, verotaso lasketaan. Menettelyä jatketaan, kunnes löydetään tavoitteet täyttävä verotaso.<sup>61</sup>

Tietystä teoreettisesta puhtaudesta huolimatta iteratiivinen menettely on käytännössä monella tapaa ongelmallinen. Suurimmat ongelmat johtuvat iteratiivisen menettelyn aiheuttamasta sääntelyepävarmuudesta. Koska kuormittajat eivät iteratiivista menettelyä sovellettaessa koskaan voi olla etukäteen varmoja muutoksen ajankohdasta ja suunnasta, tulevaisuuden suunnittelu vaikeutuu. Verotason muutosta edeltävässä tilanteessa kannattava investointi voi verotason muutosten seurauksena muuttua kannattamattomaksi. Myös kuormitusta vähentävän uuden teknologian kehittämisen kannattavuus on epävarmaa. Veron tasoon liittyvä epävarmuus voi

---

<sup>58</sup> Määttä 1999b: 19.

<sup>59</sup> Määttä 2007: 285.

<sup>60</sup> Määttä 2007: 285.

<sup>61</sup> Määttä 1999c: 71.

johtaa myös kuormittajien strategiseen käyttäytymiseen, minkä johdosta iteratiivisella menettelyllä ei välttämättä koskaan päästä tavoitteet toteuttavaan verotasoon. Kaiken kaikkiaan iteratiivisesta menettelystä aiheutuu paljon kustannuksia ja muita tehokkuusetujen menetyksiä, jotka vaarantavat vero-ohjauksella muuten saavutettavissa olevat edut.<sup>62</sup>

Iteratiivista menettelyä paremmin myös mikropolitiikan tason kysymykset huomioiva vaihtoehto on progressiivinen aikataulustrategia, jossa vero asetetaan alkuun alhaiselle tasolle, mutta sitä korotetaan samalla julkistettavan aikataulun mukaisesti asteittain niin pitkään, että verolle asetetut tavoitteet saavutetaan. Iteratiivisesta menettelystä poiketen kuormittajat siis tietävät ennalta veron muutossuunnan ja ajoituksen, minkä vuoksi progressiivinen aikataulustrategia ei johda iteratiivisen menettelyn kaltaiseen sääntelyepävarmuuteen. Veron alhaisesta lähtötasosta huolimatta myöskään ympäristövaikutukset eivät välttämättä jää missään vaiheessa iteratiivista menettelyä vähäisemmiksi, koska tuleva verotaso vaikuttaa kuormittajien päätöksiin vallitsevaa verotasoa enemmän. Koska verotaso nousee hiljalleen, myös kannustin uuden teknologian kehittämiseen säilyy.<sup>63</sup>

Verojen vaiheittaisen korottamisen lisäksi tai sijasta progressiivisesta aikataulustrategiasta voidaan puhua myös vaiheittain yhä useampiin kuormituskomponentteihin tai kuormittajiin sovellettavaksi tulevan veron yhteydessä. Progressiivisen aikataulustrategian sijaan tai rinnalla voidaan käyttää voimaantuloviivettä, jolloin ympäristöveron käyttöönoton tai tasokorotuksen ja sen voimaantulon välillä saattaa olla pitkäkin aikaväli. Voimaantuloviiveellä saatetaan pyrkiä välittömään ennakkovaikutukseen ilman verosta koituvaa välitöntä taloudellista räsitusta. Tällöin kuormittajia kannustetaan ottamaan vero huomioon päätöksenteossaan jo hyvissä ajoin ennen sen voimaantuloa, mutta vältetään esimerkiksi välitön hintojen nousu.<sup>64</sup>

Ympäristöverojen suunnittelun yhteydessä on tärkeää huomioida myös Tinbergenin säännöksi kutsuttu ajatus. Tinbergenin säännön mukaan jokaista päämäärää varten on

---

<sup>62</sup> Määttä 1999c: 71-72.

<sup>63</sup> Määttä 1999c: 72-73.

<sup>64</sup> Määttä 1999c: 72-73.

oltava oma väline. Yleisellä tasolla Tinbergenin sääntö edellyttää siten, että ympäristöveron kohdalla ensisijaiseksi nostetaan joko ympäristötavoite tai fiskaalinen tavoite.<sup>65</sup> Myös useiden ympäristötavoitteiden asettaminen yhdelle ympäristöverolle saattaa kuitenkin johtaa hankaluuksiin silloin, kuin yhden tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi toisen tavoitteen saavuttamista heikentäviä ratkaisuja. Tällöin saatetaan tehdä ympäristönäkökulmasta huonoja ratkaisuja, jotka voitaisiin välttää useamman välineen käyttönotolla. Osittain keskenään ristiriitaisten ympäristötavoitteiden vuoksi tehdyt kompromissit voivat jättää epäselväksi myös keskenään kilpailevien ympäristötavoitteiden suhteelliset painoarvot ja heikentää siten lainvalmisteluaineiston merkitystä laintulkinnassa.

## 4. Jätevero

### 4.1. Tutkielman kannalta keskeinen lain sisältö

Jätevero on kaatopaikalle toimitettavasta jätteestä kannettava valmisteveron kaltainen vero. Jäteverosta säädetään jäteverolaissa (JVL, 495/1996).

Jäteverolain 2 § sisältää laissa käytettyjen käsitteiden määritelmät. *Jätteellä* tarkoitetaan ainetta tai esinettä, jonka sen haltija on poistanut, aikoo poistaa tai on velvollinen poistamaan käytöstä (JVL 2.1 § kohta 1). Jätteen määritelmän ulkopuolelle suljetaan räjähdystarvikkeen jäte, ydinjäte ja radioaktiivinen jäte, joiden käsittelystä säädetään muissa laeissa<sup>66</sup>. *Käsittelyllä* tarkoitetaan toimintaa, jonka tarkoituksena on jätteen vaarattomaksi tekeminen tai lopullinen sijoittaminen (JVL 2.1 § kohta 2). *Hyödyntämisellä* puolestaan tarkoitetaan toimintaa, jonka tarkoituksena on ottaa talteen ja käyttöön jätteen sisältämä aine tai energia (JVL 2.1 § kohta 3). *Kaatopaikalla* tarkoitetaan käsittelypaikkaa, jonne jätettä sijoitetaan maan päälle tai maahan (JVL 2.1 § kohta 4) ja jota ylläpitää kunta ja tai joku muu kunnan lukuun (JVL 2.1 § kohta 4a) tai jota pidetään yllä pääasiassa toisten, ei kuitenkaan

---

<sup>65</sup> Määttä 1997: 20.

<sup>66</sup> Räjähdystarvikkeen jäte ks. *laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta* (390/2005); ydinjäte ks. *ydinenergialaki* (990/1987); radioaktiivinen jäte ks. *säteilylaki* (592/1991)

samaan konserniin kuuluvien yritysten, tuottamien jätteiden sijoittamista varten (JVL 2.1 § kohta 4b). Alue, jolla jätettä säilytetään muista jätteistä eroteltuna väliaikaisesti kolmea vuotta lyhyempi aika ennen sen käsittelyä tai hyödyntämistä, ei ole kaatopaikka (JVL 2.2 §). Lakia ei sovelleta lainkaan alueisiin, joille sijoitetaan yksinomaan maan ja kallioperän aineksia tai minne muista jätteistä erotettuna kompostoidaan erilliskerättyä biojätettä ja jäteveden puhdistamon lietettä tai paikkaan, jossa jätettä hyödynnetään (JVL 2.3 §). Momenteissa 2 ja 3 mainittujen alueiden on oltava selkeästi erotettu kaatopaikasta (JVL 2.4 §).

Jäteveron suorittaa valtiolle (JVL 1 §) kaatopaikan pitäjä (JVL 3 §). Vero suoritetaan verokaudelta sen aikana kaatopaikalle toimitetusta jätteestä (JVL 6.1 §) verokautta seuraavan kuukauden 12. päivään mennessä (JVL 10.1 §). Verokaudet ovat tammi-maaliskuu, huhti-kesäkuu, heinä-syyskuu ja loka-joulukuu (JVL 6.1 §). Verotuksen toimittaa ja sen valvonnasta vastaa tullilaitoksen alueellinen piiritullikamari (JVL 8 §).

Veroa suoritetaan jätteen painon tai, milloin jätettä ei voida punnita, tilavuudesta johdetun painon perusteella (JVL 4.3 §). Veron määrä on 30 euroa tonnilta jätettä (JVL 4.2 §). Verovelvollinen voi kuitenkin vähentää verokaudelta suoritettavasta verosta kaatopaikalta asianomaisen verokauden aikana poisviedystä jätteestä suoritettun tai suoritettavan veron (JVL 7.1 §). Mikäli vähennystä ei voi tehdä täysimääräisenä kyseisellä verokaudella, vähentämättä jääneen osan voi vähentää kuluvan tai seuraavan kalenterivuoden aikana (JVL 7.2 §).

JVL 5 §:ssä mainitut jäte-erät on vapautettu jäteverosta, jos ne toimitetaan kaatopaikalle eroteltuna muusta jätteestä (JVL 5.1 §). Kyseiset jätteet kuuluvat kuitenkin lain soveltamisalaan, toisin kuin 2.1 §:n kohdan 1, 2.2 §:n ja 2.3 §:n tarkoittamat jätteet ja alueet. Verosta on vapautettu kaatopaikalle sijoitettavissa oleva saastunut maa-aines (JVL 5.1 § kohta 1), keräyspaperin puhdistuksessa syntyvä siistausjäte (JVL 5.1 § kohta 2), voimalaitoksen rikinpoistojäte ja lentotuhka (JVL 5.1 § kohta 3) sekä jäte, joka hyödynnetään kaatopaikalle sen toiminnan kannalta välttämättömissä rakenteissa ja rakennuksissa (JVL 5.1 § kohta 4).

## 4.2. Tavoitteet ja kehitys

Vuoden 1994 alussa voimaan tullessa jätelaissa (1072/1993) säädettiin uusista kansainvälisesti omaksutuista yleisperiaatteista, joiden toteuttamista jätepolitiikan oli tavoiteltava. Tavoitteet olivat alenevassa tärkeysjärjestyksessä ehkäistä ennalta jätteiden syntymistä ja niiden haitallisuutta (1), edistää syntyvien jätteiden uudelleenkäyttöä ja muuta hyödyntämistä (2) sekä järjestää asianmukaisesti sellaisten jätteiden vaarattomaksi tekeminen ja lopullinen sijoittaminen, joita ei voida teknisesti ja kohtuullisin kustannuksin hyödyntää (3). Jätelain yleisten periaatteiden yksityiskohtaisesta toteuttamisesta katsottiin tarkoituksenmukaiseksi säätää erikseen ympäristöministeriön laatimassa vuoteen 2005 ulottuvassa valtakunnallisessa jätesuunnitelmassa.<sup>67</sup>

Valtakunnallinen jätesuunnitelma sisälsi sekä konkreettisia määrällisiä tavoitteita jätteiden synnyn ehkäisylle, niiden määrän vähentämiselle ja jätteiden hyödyntämiselle että laadullisia tavoitteita jätteiden haitallisuuden sekä jätehuollon terveys- ja ympäristöhaittojen vähentämiselle. Tavoitteet asetettiin toimialoittain ja jäteryhmittäin.<sup>68</sup>

Käytössä olleet ohjauskeinot koettiin riittämättömiksi valtakunnallisessa jätesuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.<sup>69</sup> Uudistetun jätelainsäädännön oikeudellinen ohjaus nähtiin sopivaksi etupäässä valtakunnallisen jätesuunnitelman laadullisten tavoitteiden saavuttamiseen. Sen sijaan määrällisten tavoitteiden saavuttamisen katsottiin edellyttävän taloudellista ohjausta, sillä se mahdollisti jätepolitiikan tavoitteiden toteuttamisen tekemisen taloudellisesti mielekkääksi jätteiden tuottajille ja muille taloudellisille toimijoille.<sup>70</sup>

Taloudellinen ohjauksen toteuttamistavaksi harkittiin kahta perusvaihtoehtoa. Taloudellinen ohjaus oli mahdollista toteuttaa muuttamalla hintasuhteita verottamalla joko jätepoliittisten tavoitteiden vastaista tuotantoa ja tuotteita tai tuotannosta ja tuotteista syntyviä jätteitä. Materiaalivirran alkupäähän eli suoraan tuotantoon ja

---

<sup>67</sup> HE 48/1996, 1.1. Lainsäädäntö.

<sup>68</sup> HE 48/1996, 1.1. Lainsäädäntö.

<sup>69</sup> HE 48/1996, 1.4. Nykytilan arviointi.

<sup>70</sup> HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Uuden veron käyttöönotto.

tuotteisiin kohdistuva kattava vero-ohjaus koettiin kuitenkin hallinnollisesti mahdottomaksi, joten todelliseksi vaihtoehdoksi jäi vain materiaalivirran loppupäähän eli syntyvään jätteeseen kohdistettu verotus. Verotus päätettiin kohdentaa alimmalle mahdolliselle tasolle eli jätteiden loppukäsittelyyn. Tällöin voitiin ohjata samanaikaisesti sekä välttämään jätteiden syntymistä että edistämään syntyneen jätteen hyödyntämistä.<sup>71</sup> Materiaalivirran alkupäähän kohdistuva ohjaus olisi paremmin aiheuttamisperiaatetta noudattavana ollut ympäristönäkökulmasta parempi ratkaisu, edellyttäen tietysti, että siihen liittyvät kattavuusongelmat olisi saatu ratkaistua hallinnollisen tehokkuuden liikaa kärsimättä.

Vaikka jäteveron käyttöön otolla haluttiin tukea kaikille jäteryhmille asetettujen tavoitteiden toteutumista, hallituksen esityksessä mainitaan erikseen yhdyskuntajätteelle<sup>72</sup> asetetut tavoitteet. Vaikuttaa siltä, että jäteveron laadinnassa tehtyjen ratkaisujen oletettiin johtavan siihen, että suurin osa veron soveltamisalaan kuuluvasta jätteestä olisi yhdyskuntajätettä.<sup>73</sup>

Jäteverolakia on muutettu sen säätämisen jälkeen kolmasti, mutta sen tavoitteet ovat pysyneet samoina. Ainoastaan 1.1.1999 voimaan astuneita muutoksia voi kutsua uudistuksiksi. Uudistuksen tavoitteena oli täsmentää ja selkeyttää jäteverolakia siten, että se kannustaisi lain ympäristötavoitteiden toteuttamiseen entistä paremmin.<sup>74</sup> Uudistuksen myötä jätteen veroton välivarastointiaika pidennettiin tarkoituksenmukaisuussyistä vuodesta<sup>75</sup> kolmeen vuoteen<sup>76</sup>, kaatopaikan välttämättömissä rakenteissa ja rakennuksissa hyödynnetty jäte säädettiin verottomaksi<sup>77</sup> ja kaatopaikan määritelmää täsmennettiin<sup>78</sup>. Suurten muutosten lisäksi lakiin lisättiin joitakin informatiivisia säännöksiä, joiden tarkoitus oli

---

<sup>71</sup> HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Uuden veron käyttöön otto.

<sup>72</sup> Ks. [www.stat.fi](http://www.stat.fi) / Tilastot / Tilastot aiheittain / Ympäristö ja luonnonvarat / Jätetilasto / Käsitteet ja määritelmät, jossa yhdyskuntajäte määritellään seuraavasti: ”Yhdyskuntajätettä ovat kotitalouksissa syntyneet ja tuotannossa, erityisesti palvelualoilla, kertyneet kotitalousjätteisiin verrattavat jätteet. Yhdyskuntajätteiden yleinen yhteinen piirre on, että ne ovat yhdyskunnissa lopputuotteiden kulutuksessa syntyneitä jätteitä ja ovat kunnan järjestämän jätehuollon piirissä.”

<sup>73</sup> Ks. Soukainen – Oksanen 2004: 30, jonka mukaan lainvalmisteluvaiheessa ei ollut käytettävissä luotettavaa tilastotietoa yleisille kaatopaikoille päätyvistä jätemääristä.

<sup>74</sup> HE 159/1998, 2.1. Yleistä.

<sup>75</sup> HE 159/1998, 1.2. Hyödynnettävän ja käsiteltävän jätteen välivarastointi.

<sup>76</sup> HE 159/1998, 2.2. Väliaikainen veroton varastoimisalue.

<sup>77</sup> HE 159/1998, 2.3. Jätteen hyödyntämisen verottomuus.

<sup>78</sup> HE 159/1998, 2.4. Kaatopaikan määritelmän muu täsmentäminen.

selkiyttää alkuperäisen lain merkitystä.<sup>79</sup> Toinen muutos astui voimaan 1.1.2002. Tuolloin vero muutettiin markkamääräisestä euromääräiseksi.<sup>80</sup> Kolmas muutos astui voimaan 1.1.2003. Tuolloin säädettiin veron kaksivaiheisesta korotuksesta.<sup>81</sup>

### 4.3. Veron peruste

Jäteveron perusteeksi valittiin sen tasapuolisuuteen ja yksinkertaisuuteen vedoten jätteen paino. Jätteiden painoperusteista verotusta puolusteltiin myös verovelvollisen oikeusturvan kannalta parhaana ratkaisuna sen yksinkertaisuuden ja ennakoitavuuden johdosta.<sup>82</sup> Ratkaisu on täsmällisyysperiaatteen mukainen, mutta liityntäperiaatteen vastainen ja siten ympäristöpoliittisesta näkökulmasta ongelmallinen. Liityntäperiaatteen mukaista olisi erilaisten jäteryhmien verottaminen kunkin aiheuttaman jätteen painosta riippumattoman ympäristökuormituksen mukaisesti. Tällaisen ratkaisun arvioitiin kuitenkin johtavan hallinnollisesti raskaaseen menettelyyn sekä vaikeisiin määrittely- ja rajanvetotilanteisiin.<sup>83</sup> Jäteveron ympäristöpoliittiset tavoitteet huomioon ottaen painoperusteisen veron tueksi esitetyt perustelut ovat kyseenalaisia. Ne ovat myös siinä määrin yleisluontoisia ja toteavia, että niiden kriittinen arviointi lainvalmisteluaineiston perusteella on mahdotonta.

Kaikilla kaatopaikoilla ei lakia säädettäessä ollut painoperusteisen veronkannon edellyttämiä vaakalaitteita, minkä johdosta lakiin sisällytettiin mahdollisuus verotuksen toimittamiseen käyttäen laissa annettua muuntokerrointaulukkoa.<sup>84</sup> Muuntokertoimen suuruus vaihtelee jäteryhmästä toiseen, mutta se määräytyy jäteryhmän ympäristölle aiheuttaman kuormituksen sijaan sen arvioidun tilavuuspainon perusteella. Tilavuuspainon käyttö saattaa johtaa yksittäistapauksissa yhtä hyvin yli- kuin alikompensoivaankin verotason johtuen kaatopaikalle

---

<sup>79</sup> Ks. esim. HE 159/1998, 2.3. Jätteen hyödyntämisen verottomuus, jossa todetaan lakiin lisättävän jätteen muualla kuin kaatopaikalla tapahtuvan hyödyntämisen verottomuutta koskevan säännöksen olevan puhtaasti informatiivinen.

<sup>80</sup> HE 91/2001: 22.

<sup>81</sup> HE 128/2002: 3.

<sup>82</sup> HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Veron määrä.

<sup>83</sup> HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Veron määrä. Huomioitava on myös, että yhdyskuntajätteen kohdalla ympäristöpoliittisesti perusteltu jäteryhmien erottelu saattaisi edellyttää kotitalouksilta nykyistä tarkempaa jätteiden lajittelua, jonka käytännön toteutumista on vaikea valvoa.

<sup>84</sup> HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Veron määrä.



toimitettavan jätteen heterogeenisyydestä.<sup>85</sup> Muuntokerrointen käyttö johtaa näin ollen painon perusteella toimitettavaa verotusta ympäristöpoliittisesti parempaan veron kohdistumiseen vain satunnaisesti. Kaatopaikalle toimitettava jäte on myös usein erittelemätöntä, jolloin vero määräytyy JVL 4.4 §:n mukaan käyttämällä muuntokertoimena suurinta jäte-erän sisältämien jäteryhmien kertoimista.<sup>86</sup> Suurimman kertoimen käyttö on painoperusteisen veron tavoin liityntäperiaatteen vastaista, mutta käytännössä se kannustaa jätteen lajitteluun ja varmistaa, ettei lajittelematta jättämisellä voi saavuttaa perusteetonta veroetua.

Vaikka veron suorittaa valtiolle kaatopaikan pitäjä, jätevero sisällytetään kaatopaikalle tuotavasta jätteestä suoritettavaan palvelumaksuun. Veron aiheuttama taloudellinen rasitus liikkuu siten jätevirtaa ylöspäin.

Ympäristönäkökulmasta huomionarvoista on veron nettoperusteisuus. Jäteverolain 7.1 §:n mukaan verovelvollinen saa vähentää verokaudelta suoritettavasta verosta samana verokautena kaatopaikalta poisvietyä jätteestä suoritettua tai suoritettavan veron. Hieman tulkiten veron nettoperusteisuutta voi pitää veron teknologista joustavuutta lisäävänä ominaisuutena, koska se luo kannustimen jätteen hyödyntämiseen sen tuottajan lisäksi myös kaatopaikan pitäjälle<sup>87</sup>. Joka tapauksessa nettoperusteisuus on veron mahdollista ympäristövaikuttavuutta lisäävä ratkaisu.

#### **4.4. Veron määrä**

Hallituksen esityksestä löytyy kaksi veron tasoon liittyvää huomautusta. Molemmilla huomautuksilla puolletaan veron alhaisuutta. Ensiksi mainitaan se ympäristöpoliittisesti epätoivottava mahdollisuus, että korkea vero saattaisi johtaa jätteiden laittomaan sijoittamiseen. Toiseksi kiinnitetään huomiota siihen, että yleisille kaatopaikoille toimitettavia jätteitä rasittaa jo käsittelymaksu.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Veron määrä. Jätteen heterogeenisyydellä viitataan jätteen tilavuuspainon huomattavaan vaihteluun tietyn jäteryhmän sisällä sekä luonnollisista syistä että puristetun jätteen tiiviyyden vaihtelusta johtuen.

<sup>86</sup> HE 48/1996, YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT / 1.3. Veron määrä.

<sup>87</sup> HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Veron vähennys.

<sup>88</sup> HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Veron määrä.

Pelko jätteiden laittoman sijoittamisen kasvusta on ollut useissa maissa jäteveron käyttöönoton taustalla. Veron käyttöönoton jälkeenkin verotaso on usein jätetty samasta syystä optimitasoa matalammaksi.<sup>89</sup> Vaikka jätteiden laittoman sijoittamisen estäminen on ympäristöpoliittisesti ilmeisen tärkeää, sen käyttäminen perusteena jäteveron alhaisemmalle tasolle on kuitenkin ongelmallista. Tinbergenin säännön mukaista ja ympäristöpoliittisesti perusteltua olisi asettaa jätevero sillä tavoiteltujen päämäärien edellyttämälle tasolle ja huolehtia jätteiden laittoman sijoittamisen estosta erityisesti sitä vastaan suunnatuilla instrumenteilla, esimerkiksi hallituksen esityksessä mainituilla jäte- ja rikoslaeilla.

Mitä käsittelymaksun aiheuttaman taloudellisen rasituksen huomioimiseen tulee, kannustintyyppisten ympäristöverojen yhteydessä kysymys veron tason sopivuudesta on merkityksellinen ainoastaan suhteessa sillä tavoiteltuihin päämääriin. Kannustintyyppinen vero voi näin ollen olla väärällä tasolla vain sikäli, kun se johtaa joko verolle asetettujen tavoitteiden alittamiseen tai ylittämiseen. Käsittelymaksun jätteelle jo ennen veron säätämistä aiheuttama taloudellinen rasitus on siten huomioitava vain, jos se tukee jäteveron ympäristötavoitteiden saavuttamista. Taloudellisen rasituksen määrä sinänsä on merkityksetön.

Jätevero asetettiin veroa säädettäessä käytössä olleen keskimäärin 60 markan suuruisen jätetonnikohtaisen käsittelymaksun ja viimeistään vuonna 2006 käytettäväksi arvioidun 120 markan käsittelymaksun<sup>90</sup> puoleen väliin 90 markkaan.<sup>91</sup> Sen enempää veron asettamista nykyisen ja tulevaisuudessa käytettävän käsittelymaksun puoliväliin kuin käsittelymaksun valintaa jäteveron tason pohjaksi ei perustella hallituksen esityksessä millään tavalla.<sup>92</sup> Koska käsittelymaksun tarkoitus

---

<sup>89</sup> Määttä 1999a: 215.

<sup>90</sup> Ks. Paajanen – Mynttinen 2007: 15-16, jonka valossa arvio vaikuttaa erittäin varovaiselta, sillä yhdyskuntajätteen käsittelymaksu oli vuoden 2006 tammikuussa keskimäärin 50,61 € jätetonnilta (ilman arvonlisäveroa ja jäteveroa). Markkoiksi muunnettuna (1 €=5,94 mk) maksu oli noin 300 markkaa jätetonnilta eli noin 2,5-kertainen arvioon verrattuna. Vuoden 2003 alusta voimaan astuneen ensimmäisen jäteveron korotuksen aikaan veroton käsittelymaksu oli keskimäärin 44,22 € eli noin 260 markkaa jätetonnilta. Vaikka vuonna 1996 käytetyn ja joskus tulevaisuudessa käytettävän jätteenkäsittelymaksun puoliväli koettaisiinkin sopivaksi pohjaksi jäteverolle, veroa olisi joka tapauksessa tullut korottaa paljon aikaisemmin.

<sup>91</sup> HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Veron määrä.

<sup>92</sup> Ks. HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Veron määrä ja YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT / 1.3. Veron määrä. Kummassakin kohdassa keskitytään veron paino- tai tilavuuspainoperusteisuuteen liittyvien kysymysten käsittelyyn.

on kaatopaikoista aiheutuvien kustannusten kattaminen<sup>93</sup>, perustelut olisivat olleet tarpeellisia. Rahoitustyyppistä ympäristöveroa muistuttavan jätteenkäsittelymaksun tasoon vaikuttavilla tekijöillä ja jäteverolla tuettavaksi tarkoitettujen valtakunnallisen jättesuunnitelman määrällisten tavoitteiden saavuttamisella ei ole mitään yksiselitteistä yhteyttä. Jäteveron lainvalmisteluaineistossa ilmaistuja tavoitteita ei näytetä erityisesti huomioidun veron tasoa asetettaessa.

Verotason asettamisessa tehtyjen ratkaisujen kyseenalaisuudesta huolimatta on todettava, että kannustintyyppisen veron käyttäminen muuta ohjausta täydentävänä välineenä on jo lähtökohtaisesti ongelmallista. Kannustintyyppisten verojen laadittaessa verolle tulisi ensin asettaa ympäristötavoite ja sen jälkeen yrittää asettaa vero tavalla tai toisella tasolle, jolla asetettu tavoite toteutuu. Muuta ohjausta täydentävän jäteveron tavoite on kuitenkin tukea jättopolitiikan yleisten tavoitteiden toteutumista. Jäteveron pitäisi siten samanaikaisesti tukea erityisesti erilaisille jäteryhmille asetettujen erilaisten määrällisten tavoitteiden toteutumista, mutta myös laadullisten tavoitteiden toteutumista. Lisäksi selvillä pitäisi olla, mikä on jäteverolta odotettu suhteellinen vaikutus näiden tavoitteiden toteutumiseen.

Veron määrästä ja sen perusteesta riippumatta verotason säätäminen kiinteäksi on veron ulkoisen joustavuuden kannalta huono ratkaisu. Vähintäänkin verotaso olisi tullut sitoa tarkoituksenmukaiseen indeksiin.

Jäteveron tasoa korotettiin ensimmäisen kerran vuoden 2003 alusta 23 euroon tonnilta. Samalla päätettiin vuoden 2005 alusta tehtävästä korotuksesta 30 euroon tonnilta.<sup>94</sup> Jäteveron määrä pysyi toisin sanoen samana alkuperäisen lain voimaantulosta vuoden 1996 syyskuussa aina vuoden 2002 loppuun, joskin se muunnettiin euromääräiseksi vuoden 2002 alusta lähtien.<sup>95</sup> Suomen markkinahintainen bruttokansantuote vuoden 2000 hinnoin kasvoi kuitenkin vuosien 1996 ja 2002 välisenä aikana noin 27 prosenttia.<sup>96</sup> Jäteveron oletetun ohjausvaikutuksen voidaan näin ollen todeta heikenneen koko tuon ajan. Asia

---

<sup>93</sup> HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Veron määrä.

<sup>94</sup> HE 128/2002: 3.

<sup>95</sup> HE 91/2001: 22. Vero muutettiin 90 markasta 15,14 euroksi.

<sup>96</sup> [www.stat.fi](http://www.stat.fi) / Tilastot / Tilastot aiheittain / Kansantalous / Kansantalouden tilinpito / Taulukot / Bruttokansantuote (BKT) markkinahintaan 1975-2006\*, 31.1.2008. \*vuoden 2006 tiedot ovat ennakkotietoja.

korjaantui vuoden 2003 ja 2005 veronkorotusten myötä, sillä edellinen nosti veron tasoa noin 52 prosentilla ja jälkimmäinen lähes kaksinkertaisti sen alkuperäisestä. Kun Suomen markkinahintainen bruttokansantuote vuoden 2000 hinnoin oli vuonna 2006 ennakkotiedon mukaan kuitenkin vain noin 45 prosenttia korkeampi kuin vuonna 1996<sup>97</sup>, reaalin verorasitus oli silloin suurempi kuin lakia säädettäessä.

#### **4.5. Soveltamisala ja tiettyjen jätteiden verottomuus**

Jäteverolla tavoitellun ohjausvaikutuksen kannalta on tärkeää, että jätteen käsite muotoillaan mahdollisimman laajaksi.<sup>98</sup> Tältä osin jätevero noudattaakin kattavuusperiaatetta melko vähäisin ja suurimmaksi osaksi ympäristöpoliittisesti perustelluin poikkeuksin.

Räjähdystarvikkeen jätteen sekä ydin- ja radioaktiivisen jätteen sulkeminen lain soveltamisalan ulkopuolelle (JVL 2.1 § kohta 1) on ymmärrettävää jo siitä ilmeisestä syystä, että kyseisiä jätteitä ei voi sijoittaa lain tarkoittamalle kaatopaikalle niiden luonteen toisaalta jätteen käsittelylle ja toisaalta sen sijoittamiselle asettamien vaatimusten vuoksi.

Yksinomaan maan ja kallioperän ainesten sijoittamiseen käytetyn alueen jättäminen lain soveltamisalan ulkopuolelle (JVL 2.3 §) on ympäristönäkökulmasta perusteltua, sillä maan ja kallioperän aineksilla ei ole ympäristön kannalta haitallisia vaikutuksia. Ne ovat kuitenkin verottomia myös silloin, kun ne toimitetaan erillään muusta jätteestä lain piirissä oleville kaatopaikoille.<sup>99</sup> Tämä on niin ikään perusteltua, sillä muutoin kaatopaikan rakenteiden ja maisemoinnin kannalta tarpeellisia maan ja kallioperän aineksia tuskin toimitettaisiin lain piirissä oleville kaatopaikoille.

Lain soveltamisalaan kuuluvan saastuneen maa-aineksen verottomuuden (JVL 5.1 § kohta 1) ympäristöpoliittinen perusteltavuus on sen sijaan kyseenalaista. Saastuneen

---

<sup>97</sup> [www.stat.fi](http://www.stat.fi) / Tilastot / Tilastot aiheittain / Kansantalous / Kansantalouden tilinpito / Taulukot / Bruttokansantuote (BKT) markkinahintaan 1975-2006\*, 31.1.2008. \*vuoden 2006 tiedot ovat ennakkotietoja.

<sup>98</sup> HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Verotettavat jätteet.

<sup>99</sup> HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Verotettavat jätteet.

maa-aineksen verottomuuden taustalla on sinänsä ympäristöpoliittisesti hyväksyttävä saastuneen maan asianmukaisen käsittelyn edistäminen ja kaatopaikkojen aiheuttamien ympäristöhaittojen vähentäminen<sup>100</sup>, mutta toisaalta verottomuus lienee omiaan pienentämään kannustinta maan saastuttamisen välttämiseen. Sama pätee myös valtion ja kuntien osallistumiseen saastuneen maa-aineksen puhdistamisen aiheuttamiin kustannuksiin.<sup>101</sup> Tärkeä verottomuuden lisäehto on, että saastunut maa-aines voidaan kaatopaikan lupaehtojen mukaan sijoittaa sinne.<sup>102</sup>

Erilliskerätyn biojätteen ja jäteveden puhdistamon lietteen kompostoimiseen tai muuhun biologiseen käsittelyyn tarkoitetun alueen jättäminen lain soveltamisalan ulkopuolelle (JVL 2.3 §) maan ja kallioperän ainesten sijoittamisen tarkoitetun alueen tavoin on perusteltua, koska niilläkään ei ole ympäristön kannalta haitallisia vaikutuksia. Myös kaatopaikalle kompostoitavaksi toimitettu biojäte on verotonta, koska erilliskerätyn biojätteen kompostointi on monissa kunnissa ollut tarkoituksenmukaista hoitaa kaatopaikalla.<sup>103</sup>

JVL 2.3 §:n mukaan lakia ei sovelleta paikkaan, jossa jäte hyödynnetään. Kyseessä on lakiin vuoden 1999 alusta lisätty informatiivinen säännös, jossa selkeyden vuoksi täsmennetään, että kaatopaikkana ei pidetä aluetta, jossa jäte hyödynnetään.<sup>104</sup> Jätteen hyödyntämisen verottomuuden voi katsoa lisäävän jäteveron dynaamista tehokkuutta, sillä se luo kannustimen uudenlaisten jätteenhyödyntämistapojen kehittämiseen. Mitä itse hyödyntämiseen tulee, se on vapautettu verosta riippumatta siitä, hyödynnetäänkö jäte aineena tai energiana. Ympäristönäkökulmasta perustellumpaa olisi ohjata jätelain tavoitehierarkian mukaisesti jätteen hyödyntämiseen ensisijaisesti aineena ja vasta toissijaisesti energiana esimerkiksi säätämällä energiana hyödynnetylle jätteelle normaalia jäteveroa alhaisempi vero.<sup>105</sup>

---

<sup>100</sup> HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Verotettavat jätteet.

<sup>101</sup> HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Verotettavat jätteet. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, missä olosuhteissa nämä kustannusten kattamiseen osallistuvat, eikä asiaan ole tämän tutkielman puitteissa mahdollista syvemmin paneutua.

<sup>102</sup> HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Verotettavat jätteet.

<sup>103</sup> HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Verotettavat jätteet.

<sup>104</sup> HE 159/1998, 2.3. Jätteen hyödyntämisen verottomuus.

<sup>105</sup> Soukainen – Oksanen 2004: 35.

Ainehyödyntämisen ensisijaisuuden perusteena suhteessa energiahyödyntämiseen ovat jätteen poltosta aiheutuvat päästöt<sup>106</sup>.

Lain soveltamisalaan sinänsä kuuluva siistausjäte<sup>107</sup> on säädetty saastuneen maa-aineksen tapaan verottomaksi (JVL 5.1 § kohta 2). Siistausjätteen verottomuus johtuu halusta estää kilpailutilanteen vääristyminen, sillä lakia säädettäessä vain yksi siistauslaitos toimitti siistausjätteensä jäteveron kohteena olevalle yleiselle kaatopaikalle.<sup>108</sup> Tasapuolisuusnäkökulmasta ratkaisu on tietysti perusteltu, mutta mitään ympäristöperustetta siistausjätteen verottomuudelle ei ole. Ainoa syy siistausjätteen verottomuudelle on yksityisten kaatopaikkojen jättäminen lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Lain soveltamisalaan sisältyvän voimalaitoksen rikinpoistojätteen ja lentotuhkan verottomuus (JVL 5.1 kohta 3) ei sisällynyt alkuperäiseen hallituksen esitykseen. Eduskunnan ympäristövaliokunta esitti kuitenkin jäteveroa koskevassa lausunnossaan ympäristönsuojelutoimenpiteiden seurauksena syntyvän jätteen, kuten rikinpoistojätteen, lentotuhkan ja puhdistamolietteen, jättämistä jäteveron ulkopuolelle, jotta välttyttäisiin muun ympäristölainsäädännön kanssa ristiriidassa olevilta ohjausvaikutuksilta.<sup>109</sup> Valtiovarainvaliokunta yhtyi ympäristövaliokunnan näkemyksiin rikinpoistojätteen ja lentotuhkan osalta kiinnittäen lisäksi huomiota kyseisten jätetyyppien rinnastettavuuteen vaarattomiin maa- ja kiviaineksiin sekä soveltavuuteen rakennusaineiksi.<sup>110</sup> Verottomuuden ympäristöpoliittisen perusteltavuuden voi kuitenkin kyseenalaistaa juuri tästä syystä, sillä hyödyntämättä jäävän jätteen verottomuus vähentää kannustinta jätteen hyötykäyttöön rakennustoiminnassa.<sup>111</sup>

---

<sup>106</sup> Ks. YmVL 4/1996, Valiokunnan kannanotot, jossa jätteiden polton lisäämistä pidetään epäsuotavana.

<sup>107</sup> Ks. HE 48/1996, YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT / 1.4. Verottomuus, jonka mukaan siistausjätettä syntyy, kun keräyspaperista pyritään tuottamaan mahdollisimman valkoista ja puhdasta uusiomassaa poistamalla siitä painoväri ja mahdolliset epäpuhtaudet.

<sup>108</sup> HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Verotettavat jätteet.

<sup>109</sup> YmVL 4/1996, Valiokunnan kannanotot. Lausunnossa otetaan kantaa useisiin muihinkin alkuperäisen jäteveron sisältämiin epäkohtiin, joista osa korjattiin jo alkuperäistä lakia säädettäessä. Valtaosa epäkohdista – kaikkein suurinta lukuun ottamatta – korjattiin kuitenkin vasta jäteverolakiin vuonna 1998 tehdyissä muutoksissa – ks. YmVL 17/1998.

<sup>110</sup> VaVM 19/1996, 3.1. Yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>111</sup> Määttä 2002: 36. Jokseenkin dogmaattiselta sen sijaan vaikuttaa Määttä 2002: 35-36 esitetty näkemys, jonka mukaan vero-ohjaus olisi ulotettava kaikkiin jätteisiin *riippumatta niiden laadusta ja syntytavasta* (kursivointi lisätty). Määttä jatkaa aukkokohtien olevan omiaan synnyttämään

Ympäristövaliokunnan lausunnossaan<sup>112</sup> vaatima kaatopaikan rakenteissa ja rakennuksissa hyödynnettävän jätteen verottomuus toteutui vuoden 1999 alusta lähtien. Verottomuutta perusteltiin jäteverolain tavoitteella edistää jätteen hyödyntämistä. Veron välttämistä hyödyntämällä tarpeettoman suurta määrää jätettä puolestaan ehkäisee se, että noin 90 prosenttia kaatopaikan rakenteisiin käytettävästä materiaalista kuluu valtioneuvoston päätöksessä määriteltyihin ennen jätteiden vastaanottoa rakennettaviin pohjarakenteisiin ja toiminnan päätyttyä rakennettaviin pintarakenteisiin.<sup>113</sup> Merkitystä lienee myös lain sanamuodolla, jossa viitataan välttämättömiin rakenteisiin ja rakennuksiin. Ympäristönäkökulmasta kaatopaikalla hyödynnettävän jätteen verottomuus on ilmeisen perusteltua, sillä ympäristön kannalta merkitsevää ei ole jätteen hyödyntämispaikka vaan itse hyödyntäminen.

JVL 5.2 § sulkee 5.1 §:n kohdassa 4 tarkoitetun kaatopaikalla hyödynnettävän jätteen verottomuuden ulkopuolelle lasijätteen ja halkaisijaltaan yli 150 millimetrin kokoiset kappaleet betonijätettä. Lasijätteen poissulkemisen syy on halu motivoida kotitalouksia edelleen lajittelemaan lasijäte erilleen sekajätteestä.<sup>114</sup> Betonijäte puolestaan suljettiin pois valtiovarainvaliokunnan mietinnössään esille tuoman menestyksekkäästi alkaneen betonikierrätyksen johdosta. Muuten vaarana olisi ollut, että betoni alkaisi jälleen kulkeutua kaatopaikoille.<sup>115</sup>

Täysin kattavuusperiaatteen vastaista sen sijaan on yksityisille kaatopaikoille toimitetun jätteen vapauttaminen jäteverosta varsinkin, koska suuri osa Suomessa syntyvästä jätteestä toimitetaan lain soveltamisalan ulkopuolisille kaatopaikoille.<sup>116</sup> Yksityisten kaatopaikkojen jättäminen lain soveltamisalan ulkopuolelle on myös ekologisen neutraaliuden vastaista, sillä yritysten mahdollisuudet yksityisten

---

ympäristöhaittojen kierrätystä paikasta tai muodosta toiseen. Mikäli mitään ympäristöhaittoja ei kuitenkaan ole, verottomuus vaikuttaa perustellulta – muuten pitäisi vaatia verolle myös esimerkiksi maa- ja kiviainesta.

<sup>112</sup> YmVL 4/1996, Valiokunnan kannanotot.

<sup>113</sup> HE 159/1998, 2.3. Jätteen hyödyntämisen verottomuus.

<sup>114</sup> HE 159/1998, 2.3. Jätteen hyödyntämisen verottomuus.

<sup>115</sup> VaVM 52/1998, VALIOKUNNAN KANNANOTOT / Perustelut.

<sup>116</sup> HE 48/1996, 1.2. Käytäntö, Taulukko 2. Taulukon mukaan kaatopaikoille toimitettiin 33 miljoonaa tonnia jätettä vuodessa. Ks. myös YmVL 4/1996, Valiokunnan kannanotot, jossa arvioidaan veron soveltamisalaan kuuluville kaatopaikoille toimitettavan jätteen määräksi 3,5 miljoonaa tonnia vuodessa. Näiden lukujen perusteella kaatopaikoille vuosittain toimitettavasta jätteestä jäteveron alaista on vain noin 10 prosenttia. Em. lausunnon mukaan jätteitä syntyisi kuitenkin vuosittain 85-90 miljoonaa tonnia, joten jätevero koskee erittäin pientä osaa syntyvästä jätteestä.

kaatopaikkojen käyttämiseen ovat kotitalouksia paremmat ja jäteverolaki asettaa siten kotitaloudet ja yritykset eriarvoiseen asemaan ilman minkäänlaista ympäristöperustetta.

Yksityisten kaatopaikkojen rajaaminen jäteverolain soveltamisalan ulkopuolelle on myös eduskunnan ympäristövaliokunnan alkuperäisen jäteverolain säätämiseen liittyvässä lausunnossaan<sup>117</sup> ja uudelleen vuonna 1998 hyväksytyihin jäteverolain muutoksiin liittyvässä lausunnossaan<sup>118</sup> sekä vastaavissa valtiovarainvaliokunnan mietinnöissä<sup>119</sup> toistuvasti esiintunut asia. Ympäristövaliokunta viittasi jälkimmäisessä lausunnossaan jäteveron uudistamista selvittämään asetetun jäteverotyöryhmän vuoden 1999 maaliskuussa valmistumassa olevaan työhön ja kiirehti yksityisten kaatopaikkojen tuomista jäteveron piiriin.

Jäteverotyöryhmä asettui selvityksessään vastustamaan jäteveron ulottamista yksityisille kaatopaikoille viitaten joidenkin teollisuuslaitosten kannattavuuden vaarantumiseen sekä siitä mahdollisesti seuraaviin aluetaloudellisiin ongelmiin.<sup>120</sup> Selvitykseen jätetyssä eriävässä mielipiteessä todettiin kuitenkin työryhmän esittäneen perustelematta jääneitä väitteitä laajentamisen vaikutuksista työllisyyteen ja kilpailukykyyn sekä jättäneen ympäristöpoliittiset näkökohdat huomiotta.<sup>121</sup> Erittäin kyseenalainen ja ympäristöpoliittisesta näkökulmasta valitettava oli työryhmän päätös olla ottamatta lainkaan kantaa ympäristöministeriön tilaamassa jäteverolain laajentamista koskevassa laajassa konsulttiselvityksessä esitettyyn, Ruotsissa suunnitteilla olevaa veromallia vastaavaan veromalliin.<sup>122</sup> Sen sijaan työryhmä on hyödyntänyt konsulttiselvitykseen sisältyviä tietoja yksityisille kaatopaikoille toimitettavasta jätteestä ja niiden hyödynnettävyydestä<sup>123</sup> perustellessaan, miksi jäteveroa ei tulisi laajentaa kyseisille kaatopaikoille toimitettavaan jätteeseen.

---

<sup>117</sup> YmVL 4/1996, Valiokunnan kannanotot.

<sup>118</sup> YmVL 17/1998, VALIOKUNNAN KANNANOTOT / Perustelut.

<sup>119</sup> VaVM 19/1996 3.2. Muut valiokunnan kannanotot; VaVM 52/1998 VALIOKUNNAN KANNANOTOT / Perustelut.

<sup>120</sup> Teir et al. 1999: 34.

<sup>121</sup> Teir et al. 1999, ERIÄVÄ MIELIPIDE: 2.

<sup>122</sup> Teir et al. 1999: 23.

<sup>123</sup> Teir et al. 1999: 23.



#### 4.6. Veron vaikuttavuus käytännössä

Jäteveron laadinnassa tehdyistä ympäristönäkökulmasta kyseenalaisista ratkaisuista huolimatta ei ole poissuljettua, että jäteverolla voitaisiin saavuttaa ympäristöpoliittisesta näkökulmasta suotuisia tuloksia. Seuraavassa jäteveron vaikuttavuutta arvioidaan ympäristöministeriön jäteveron vaikuttavuutta arvioineen raportin, valtiontalouden tarkastusviraston jäteveron tarkastuskertomuksen, uuden valtakunnallisen jätesuunnitelman vuoksi vuoteen 2005 ulottuneen valtakunnallisen jätesuunnitelman tavoitteiden saavuttamista tutkineen taustaraportin ja edellä käsitellyn valossa. Sekä ympäristöministeriön laatimassa raportissa että valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa arvioidaan jäteveroa laaja-alaisesti, mutta raportissa ei oteta juurikaan kantaa jäteveron epäkohtiin.

Jäteveron tarkastuskertomuksen mukaan jäteveron vaikuttavuuden jälkikäteinen arviointi on vailla selvää lähtökohtaa. Jäteverolle ei asetettu täsmällistä itsenäistä tavoitetta, vaan sen tarkoitus oli tukea valtakunnallisessa jätesuunnitelmassa ilmaistujen yleisluontoisten, etenkin määrällisten tavoitteiden saavuttamista. Tavoitteiden toteutumista tuettiin kuitenkin myös muilla jätepoliittisilla ohjauskeinoilla, joten jäteveron vaikuttavuuden jälkikäteinen arviointi olisi edellyttänyt arviota nimenomaan jäteveron vaikutuksesta kyseisten tavoitteiden saavuttamiseen.<sup>124</sup> Jäteveron vaikutusta jonkin tavoitteen toteutumiseen tai toteutumatta jäämiseen voidaan siis toki arvioida jälkikäteen, mutta sen sijaan sitä, oliko jäteveron vaikutus jäteverolakia säädettäessä tarkoitetun suuruinen ei voida arvioida.

Toinen asia, johon tarkastuskertomuksessa kiinnitetään huomiota jäteveron vaikuttavuuden arviointia vaikeuttavana seikkana, on kannustimen toimintaperiaatteen puutteellinen kuvaus. Tarkastuskertomuksen mukaan lainvalmisteluaineistossa on kuvattu varsin niukasti veron vaikutusketjuja eri toimijoiden käyttäytymiseen ja laiminlyöty veron ohjausvaikutusta heikentävien tekijöiden kriittinen erittely.<sup>125</sup> Kuten aiemmassa käsittelyssäkin on käynyt ilmi, jäteverolain valmisteluaineiston pohjalta on joka tapauksessa vaikea päästä

<sup>124</sup> Soukainen – Oksanen 2004: 30.

<sup>125</sup> Soukainen – Oksanen 2004: 50-51.

selvyyteen siitä, miten sen on tarkoitus kannustaa jätelaissa ilmaistujen päämäärien toteuttamiseen varsinkin, kun yksityiset kaatopaikat on suljettu sen soveltamisalan ulkopuolelle. Kaiken kaikkiaan lainvalmisteluaineiston pohjalta on tarkastuskertomuksen mukaan mahdoton varmistua siitä, millaista kokonaisuutosta jäteveron käyttöönotolla on tavoiteltu tai edes siitä, onko vero ylipäättään laadittu silmällä pitäen sen ilmoitettuja ympäristötavoitteita.<sup>126</sup>

Vaikka jäteveron vaikutuksesta tavoitteen toteutumiseen tai toteutumatta jäämiseen ei voidakaan olla varmoja, jonkinlaisen lähtökohdan jäteveron vaikuttavuuden arvioinnille tarjoavat valtakunnallisen jätesuunnitelman tavoitteet. Koska yhdyskuntajätteelle asetetut tavoitteet ovat ainoita, jotka jäteveron säätämiseen liittyneessä hallituksen esityksessä erikseen mainittiin, tarkastellaan tässä yhteydessä ainoastaan yhdyskuntajätteelle asetettujen määrällisten tavoitteiden toteutumista.

Ensimmäinen yhdyskuntajätteelle asetettu määrällinen tavoite oli, että yhdyskuntajätteen määrä ei vuonna 2000 saanut ylittää vuoden 1994 jätemäärää ja että sen oli vuonna 2005 oltava 15 % alhaisempi kuin kasvuennusteiden mukainen määrä ilman vähentäviä toimia.<sup>127</sup> Vaikka yhdyskuntajätteen määrä vuonna 2000 olikin hieman vuoden 1994 määrää suurempi, se oli vuonna 2004 alhaisempi kuin vuonna 1994 ja jopa 22 % pienempi kuin tavoitteen mukainen jätemäärä.<sup>128</sup>

Yhdyskuntajätteen määrässä tapahtunutta kehitystä voidaan selittää useilla tekijöillä.<sup>129</sup> Taustaraportissa viitataan jätevirtojen kehityksestä vuosien 1997 ja 2003 välisenä aikana tehtyyn tutkimukseen, jossa havaittiin, että kotitalouksien kestokulutustavaroiden kulutus kasvoi tarkastelujaksolla peräti 59,7 %, kun taas oletettavasti enemmän jätettä tuottavien lyhytikäisten tavaroiden kulutus kasvoi vain 13,9 %.<sup>130</sup> Koska kotitalouksien tavaroiden kulutus on kuitenkin tarkastelujaksolla kasvanut kautta linjan, kotitalouksien kulutuksen kasvun suuntautuminen kestokulutustavaroihin selittää vain miksi jätteen määrä on kasvanut arvioitua vähemmän. Jätteen määrän vähenemisen täytyy siten johtua joko yritysten

---

<sup>126</sup> Soukainen – Oksanen 2004: 32.

<sup>127</sup> HE 48/1996, 1.1. Lainsäädäntö.

<sup>128</sup> Huhtinen et al. 2007: 13.

<sup>129</sup> Huhtinen et al. 2007: 14.

<sup>130</sup> Mäenpää et al. 2006: 53.

vähentyneestä jätteentuotannosta tai niiden tuottamien jätteiden ohjautumisesta muille kuin yleisille kaatopaikoille.<sup>131</sup> Tätä selitystä tukee se, että vanhempien arvioiden mukaan kotitaloudet tuottivat noin 40 % yleisille kaatopaikoille päätyvästä yhdyskuntajätteestä, mutta osuuden havaittiin edellä mainitussa jätevirroista tehdyssä tutkimuksessa olevan noin 60 %.<sup>132</sup> Jäteverolla tavoitellun ohjausvaikutuksen näkökulmasta olisi mielenkiintoista, jos sillä olisi onnistuttu kannustamaan yrityksiä jätteen määrän vähentämisen eli asianmukaisen verontorjunnan sijaan epäasianmukaisiin verontorjuntareaktioihin<sup>133</sup>.

Jäteveron vaikutusta jätteentuottajiin on tutkittu ympäristöministeriön jäteveron vaikuttavuutta arvioineessa raportissa. Yritysten osalta raportissa viitataan selvitykseen<sup>134</sup>, jossa havaittiin yritysten pitävän materiaalihukkaa ensisijaisesti raaka-aineen kustannuksena, joista jättekustannukset muodostavat vain murto-osan. Yrityksiä ohjaisi siten jätteen minimointiin pikemminkin raaka-aineen menetys kuin jätemaksut. Rakennusliikkeiden ja joidenkin yksittäisten paljon jätettä tuottavien pk-yritysten kohdalla jäteverollakin oli selvityksen mukaan kuitenkin ollut vaikutusta.<sup>135</sup> Raportissa todetaan kuitenkin myöhempanä, että oletusta jäteveron vaikutuksesta yritysten jätteentuotantoon ei voida vahvistaa sen enempää tullihallituksen jäteverolain valvontaan liittyvistä tilastoista kuin ympäristöhallinnon tietojärjestelmistäkään.<sup>136</sup>

Kotitalouksiin kohdistuvaan ohjausvaikutukseen raportissa suhtaudutaan siinä määrin epäilevästi, että jäteverolla todetaan tuskin nykyisellään olevan suurta vaikutusta kotitalouksiin.<sup>137</sup> Syynä on ensinnäkin se, että jätehuollon osuus kaikista asumiskustannuksista on asumismuodosta riippuen korkeintaan 5 %, minkä lisäksi jäteveron osuus jätehuollon kustannuksista on vain noin 20 %.<sup>138</sup> Toiseksi raportissa

---

<sup>131</sup> Huhtinen et al. 2007: 14.

<sup>132</sup> Mäenpää et al. 2006: 38.

<sup>133</sup> Ks. Määttä 1999a: 211, jossa epäasianmukaiset verontorjuntareaktiot määritellään ”toimenpitei[ksi], jotka kyllä vähentävät verorasitusta mutteivät ympäristön kuormitusta.

<sup>134</sup> Ilomäki 1999.

<sup>135</sup> Ympäristöministeriö 2005: 45.

<sup>136</sup> Ympäristöministeriö 2005: 67.

<sup>137</sup> Ympäristöministeriö 2005: 71.

<sup>138</sup> Ks. ympäristöministeriö 2005: 32-33 josta käy ilmi, että jätehuollon osuus kiinteistön hoitokuluista on kerrostalossa keskimäärin 3 % ja rivitalossa keskimäärin 5 % (omakotitalon osalta tietoja ei anneta). Jäteveron osuus jätehuoltokustannuksesta vaihtelee asumismuodosta riippuen välillä 16-18 %. Jäteveron osuus asumiskustannuksista olisi siten kerrostalossa noin 0,5 % ja rivitalossa noin 1 %.

viitataan selvitykseen<sup>139</sup>, jonka mukaan vain noin 60 % selvityksen piirissä olleista talouksista tiesi jätetaksansa suuruuden siitä huolimatta, että vastaajista suurin osa asui omakotitalossa. On selvää, että taloudellisten ohjauskeinojen kannustavuus edellyttää jätteentuottajien tuntevan jätehuoltonsa kustannukset.<sup>140</sup>

Raportissa ilmaistu tyytyväisyys yleisille kaatopaikoille toimitettavan jätteen määrän vähenemisestä<sup>141</sup> tuntuu ennenaikaiselta, koska siinä on jotenkin sinisilmäisen tuntuisesti sivuutettu se mahdollisuus, että jätteen määrän vähenemisen taustalla olisi yritysten epäasianmukainen verontorjunta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen mukaan yksityisille kaatopaikoille ei kuitenkaan käytännössä ole asetettu määrällisiä rajoitteita muiden tuottamien jätteiden vastaanotolle<sup>142</sup>, joten käytännön mahdollisuudet epäasianmukaiseen verontorjuntaan vaikuttavat hyviltä. Raportissa todetaan myös, ettei yleisille kaatopaikoille sijoitettavan yhdyskuntajätteen määrän kehityksestä ole tarkkaa tietoa.<sup>143</sup> Jäteveron kehittämistä koskevassa osuudessa sentään todetaan, että jäteveron kohderyhmä ja jäteverollisten kaatopaikkojen määritelmä olisi arvioitava uudelleen.<sup>144</sup>

Toinen yhdyskuntajätteelle asetettu määrällinen tavoite oli yhdyskuntajätteen hyötykäyttöasteen nostaminen 50 prosenttiin vuoteen 2000 mennessä ja 70 prosenttiin vuoteen 2005 mennessä.<sup>145</sup> Jäteverolain säätämisen aikaan syntyvästä yhteiskuntajätteestä hyödynnettiin 30 %.<sup>146</sup> Tavoitteesta jäätin tuntuvasti, sillä vuonna 2004 yhdyskuntajätteestä hyödynnettiin vain 38 %, josta 30 % hyödynnettiin aineena ja 8 % energiana.<sup>147</sup>

Taustaraportin mukaan tavoitteesta jäämisen taustalla ovat jätteenpolttoon liittyvästä sääntelyepävarmuudesta johtuvat ongelmat, kompostituotteiden alhainen kysyntä sekä biojätteen käsittelylaitosten toimintaan liittyvät ongelmat ja joidenkin jätelajien

---

<sup>139</sup> Ilomäki et al. 1998.

<sup>140</sup> Ympäristöministeriö 2005: 47.

<sup>141</sup> Ympäristöministeriö 2005: 67.

<sup>142</sup> Soukainen – Oksanen 2004: 34.

<sup>143</sup> Ympäristöministeriö 2005: 67.

<sup>144</sup> Ympäristöministeriö 2005: 72.

<sup>145</sup> HE 48/1996, 1.1. Lainsäädäntö.

<sup>146</sup> HE 48/1996, 1.2. Käytäntö, Taulukko 1.

<sup>147</sup> Huhtinen et al. 2007: 14.

hyödyntämiseen liittyvät ongelmat.<sup>148</sup> Samat ongelmat saattaisivat olla estämässä jätteen hyödyntämisen kasvua, vaikka jätevero olisikin laadittu ympäristöpoliittisesti perustellummalla tavalla, mutta ainakaan jäteverolla tai muilla jättopoliittikan keinoilla ei jätteen hyödyntämisen kasvaneen kilpailukyvyn ympäristöministeriössä herättämästä tyytyväisyydestä<sup>149</sup> huolimatta ole kyetty luomaan riittävää kannustintä näiden ongelmien voittamiseen.

#### 4.7. Kokoavia näkökohtia

Alkuperäisen jätteverolain säätämisen aikaan sekä ympäristövaliokunta että valtiovarainvaliokunta kiinnittivät huomiota lakiesityksen puutteelliseen valmisteluun.<sup>150</sup> Vaikka lukumääräisesti suurin osa ongelmista korjattiin jo ennen alkuperäisen lain hyväksymistä ja vuoden 1999 alusta voimaan astuneiden muutosten myötä, lain suurin epäkohta on edelleen korjaamatta. Riippumatta jätteveron ohjausvaikutuksen tehokkuudesta on selvää, että niin kauan kuin suurin osa Suomessa syntyvästä jätteestä jätetään veron soveltamisalan ulkopuolelle, jätettä syntyy ympäristönäkökulmasta liikaa. Valtiovarainvaliokunta huomautti edellä mainitussa mietinnössään myös, että käytetystä kaatopaikasta riippumatta itse tosiasiatapahtuma on aina sama eikä laki täten toteuta verolaeille asetettua tasapuolisuusvaatimusta.<sup>151</sup> Jätteveron soveltamisalan ulottamista yksityisille kaatopaikoille mahdollisista hallinnollisista ja lainsäädännöllisistä ongelmista huolimatta puoltavat paitsi ympäristönäkökohdat, myös yleiset oikeudenmukaisuussyyt.

Kattavuusargumentin käytössä lainvalmisteluaineistossa voi ylipäätään nähdä tiettyä tarkoitushakuisuutta. Yhtäällä taloudellisen ohjauksen kohdistamista tuotannon ja tuotteiden sijaan jätteen kaatopaikkakäsittelyyn perustellaan sen mahdollistaman ohjauksen kattavuudella, kun taas toisaalla lain soveltamisalan ulottaminen yksityisiin kaatopaikkoihin koetaan kattavuuden kannalta perustelluksi, mutta

---

<sup>148</sup> Huhtinen et al. 2007: 14.

<sup>149</sup> Ympäristöministeriö 2005: 44.

<sup>150</sup> VaVM 19/1996, 3. Valiokunnan kannanotot; YmVL 4/1996, Valiokunnan kannanotot.

<sup>151</sup> VaVM 19/1996, 3.2. Muut valiokunnan kannanotot.

hylätään vedoten taloudellisiin ja hallinnollisiin näkökohtiin.<sup>152</sup> Vaikuttaa siltä, että aina kun veronmaksajaksi on joutumassa teollisuus, ratkaisun hylkäämiselle löydetään syyt sen ympäristöpoliittisesta perusteltavuudesta riippumatta. Ehkäpä jäteveron yhteydessä ei olisi liioiteltua puhua yritysten sääntelykaappauksesta.

Jäteverolaki heijastaakin hienosti ympäristöveroille tyypillistä tavoitteiden monilukuisuuden ongelmaa. Vaikka ympäristönsuojelun tarve tiedostetaan ja sen edistämiseksi otetaan askelia, ympäristöverot ovat vaarassa vesittyä niihin liittyvien vastakkaissuuntaisten intressien ristivedossa. Jäteveron kohdalla ympäristöpoliittisesti kyseenalaisia ratkaisuja on tehty paitsi yksityisten kaatopaikkojen sulkemisessa lain soveltamisalan ulkopuolelle, myös veron perustetta valittaessa ja tasoa asetettaessa sekä joidenkin verottomaksi säädettyjen jätteiden kohdalla.

Ympäristöpoliittisesta näkökulmasta huolestuttava on myös hallituksen esityksissä ja esimerkiksi jäteverotyöryhmän kannanotoissa selvästi havaittava tendenssi perustella ympäristöpoliittisesti arveluttavia ratkaisuja joko tuomalla esiin vain niitä puoltavia seikkoja tai jättämällä ratkaisu täysin perustelematta. Silmiinpistävää on erityisesti hallinnollisiin vaikeuksiin vetoaminen ilman väitettyjen vaikeuksien tarkempaa kuvausta.<sup>153</sup>

Millainen ympäristövero jätevero lopulta on? Rahoitustyyppiseksi ympäristöveroksi jäteveroa ei voi luokitella, vaikka jäteveron käyttöönottoa ennakoiden ympäristönsuojelun yleiseen edistämiseen sekä ympäristötöihin talousarviossa osoitettua määrärahaa kasvatettiin kolminkertaiseksi vuodesta 1995 vuoteen 1996 ja sen ennakoitiin tästä edelleen kasvavan. Hallitus piti nimittäin tällöin tarkoituksenmukaisena, että rahoitustyyppiselle ympäristöverolle ominaista sitovaa kytkeä jäteveron tuoton ja tietyn käyttötarkoituksen välille ei muodosteta.<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> Ks. HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Uuden veron käyttöönotto; HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Verotuksen kohteena olevat kaatopaikat. Ks. myös Teir et al. 1999: 34-35.

<sup>153</sup> Ks. esim. HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Veron määrä; 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Verotuksen kohteena olevat kaatopaikat. Ks. myös Soukainen – Oksanen 2004: 37 jossa todetaan toteutettavuus- ja hallinnoitavuusnäkökohtien painottuneen julkilausuttuja ympäristötavoitteita enemmän lain valmistelussa.

<sup>154</sup> HE 48/1996, 3.1. Taloudelliset vaikutukset.

Fiskaalisen ympäristöveron erottaa rahoitustyyppisestä juuri sitovan kytkennän puuttuminen, mutta fiskaaliseksikaan ympäristöveroksi jäteveroa on vaikea luokitella johtuen sen alhaisesta verotuotosta<sup>155</sup> ja kapeasta veropohjasta, muutamien hallituksen esityksestä löytyvien lauseiden<sup>156</sup> sanamuodosta huolimatta.

Jäljelle jää mahdollisuus jäteveron luokitteluun kannustintyyppiseksi ympäristöveroksi. Vaikka alkuperäisessä hallituksen esityksessä ei missään eksplisiittisesti luokitellakaan jäteveroa kannustintyyppiseksi, tällainen luokitus vastaisi lainsäädännön ilmoitettua tarkoitusta, sillä jäteveron ohjausvaikutukseen ja sen luomaan kannustimeen viitataan toistuvasti.<sup>157</sup> Kannustintyyppiseksi luokitteluun tuntuu kuitenkin käsittelyssä esiin tulleiden seikkojen valossa sekinkin kyseenalaiselta. Ehkäpä totuudenmukaisinta onkin nykyisen jäteveron kutsuminen sekatyypiksi ympäristöveroksi.

Aivan selvää ei lopulta ole, kuinka hallituksen esityksessä ilmoitettuihin tavoitteisiin tulee suhtautua.<sup>158</sup> Jäteverolla on nykyisellään kiistatta periaatteellisia ympäristöpoliittisia kytköksiä, mutta kuten sen vaikuttavuuden arviointiin liittyvät ongelmat osoittavat, jäteveron todellista merkitystä ympäristölle on vaikea arvioida. Joka tapauksessa kehoitukseen jäteveron suunnittelussa tehtyjen lain soveltamisalaa, veron perustetta ja veron tasoa koskevien ratkaisujen muuttamisen selvittämisestä<sup>159</sup> on ympäristönäkökulmasta helppo yhtyä.

---

<sup>155</sup> [www.stat.fi](http://www.stat.fi) / Tilastot / Tilastot aiheittain / Julkinen talous / Verot ja veronluonteiset maksut / Taulukot / Suomen verot 1990-2007\*, 29.2.2008. \*vuoden 2007 tiedot ovat ennakkotietoja. Jäteveron tuotto vuonna 2007 oli 56 miljoonaa euroa.

<sup>156</sup> Ks. HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Uuden veron käyttöönotto. Jäteveroon viitataan ensin sanoen, että ”[v]erolla olisi valtiontaloudellista merkitystä, mutta samalla ympäristöpoliittisia tavoitteita”. Myöhemmän lauseen mukaan jätevero on ”... vero, jolla olisi myös ympäristöpoliittisia tavoitteita”. Näitä kahta viittausta lukuun ottamatta valtiontaloudellisia näkökohtia ei kuitenkaan mainita kertaakaan esityksen tavoitteita ja keskeisiä ehdotuksia käsittelevässä toisessa luvussa, joten Määttä 2002: 30 esitetty näkemys, jonka mukaan jäteveron käyttöönottoa olisi perusteltu voimakkaasti myös valtiontaloudellisilla näkökohdilla tuntuu liioitellulta.

<sup>157</sup> Ks. esim. HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Uuden veron käyttöönotto; HE 48/1996, 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset / Veronvähennys. Ks. myös Soukainen – Oksanen 2004: 13, jossa em. hallituksen esitystä on tulkittu siten, että vero tarkoitettiin nimen omaan kannustintyyppiseksi.

<sup>158</sup> Mielenkiintoisen perspektiiviin asiaan tarjoaa myös se, että kolme nykyistä ministeriä ilmaisivat aikoinaan eriävän mielipiteensä alkuperäisen lain hyväksymisestä siinä ilmenneiden puutteiden takia eduskunnan valiokuntakäsittelystä – ks. YmVL 4/1996 ja VaVM 19/1996. Jäljellä olevien puutteiden korjaamisen tiellä ei nykyään ole ainakaan vaikutusmahdollisuuksien puute. Ks. myös Soukainen – Oksanen 2004: 32.

<sup>159</sup> Soukainen – Oksanen 2004: 48.

Valtiovarainministeriö asetti marraskuun 2007 alussa työryhmän selvittämään jätteen uudistamista. Työryhmän toimikausi päättyi 30.11.2008 ja sen tehtävänä on löytää sellainen jätteisiin kohdistuva ohjausmalli, joka ratkaisee nykyisen jätteen epäkohdat mahdollisimman hyvin. Mallin tulee samanaikaisesti täyttää sekä kansalliset että yhteisöoikeudelliset vaatimukset, turvata tasavertaiset kilpailuolosuhteet eri toimijoiden välillä ja ottaa tasapainoisesti huomioon kestävä kehityksen taloudellinen, sosiaalinen ja ekologinen osa-alue.<sup>160</sup> Ympäristönäkökulmasta on erittäin toivottavaa, että ryhmä onnistuu tehtävässään.

## 5. Henkilöautojen verotus

### 5.1. Autovero

#### 5.1.1. Tutkielman kannalta keskeinen lain sisältö

Autoverosta säädetään *autoverolaissa* (AVL, 1482/1994). Autovero on lain soveltamisalaan kuuluvasta ajoneuvotyypistä ennen sen rekisteröintiä tai käyttöönottoa Suomessa valtiolle suoritettava vero (AVL 1.1 §).

AVL 5 a.1 §:n mukaan omalta massaltaan alle 4500 kilogramman painoisesta henkilöautosta suoritetaan autoverona lain liitteenä olevan verotaulukon mukainen prosenttiosuus auton verotusarvosta. Veroprosentti määräytyy ajoneuvoliikennerekisteriin merkittyjen auton yhdistettyä kulutusta vastaavien hiilidioksidipäästöjen perusteella.

Mikäli ajoneuvoliikennerekisterissä ei ole AVL 5 a.1 §:ssä tarkoitettuja päästötietoja, veroprosentti määräytyy auton kokonaismassaa ja käyttövoimaa vastaavien laskennallisten hiilidioksidipäästöjen perusteella verotaulukon mukaisesti (AVL 5 a.2 §). Jos auton kilowatteina ilmoitetun tehon ja kilogrammoina mitatun

---

<sup>160</sup> [www.vm.fi](http://www.vm.fi) / Tiedotteet ja puheet / Tiedotteet / 2007 / Jätteen uudistamista selvittävä työryhmä asetettu, 06.11.2007.



kokonaismassan osamäärä on 0,15 tai suurempi, laskennallisia hiilidioksidipäästöjä korotetaan kertomalla ne luvulla 1,5. Päästöjen määrä pyöristetään aina täysiin grammoihin.

Laskennallisten hiilidioksidipäästöjen sijaan veroprosentti määräytyy verotettavan henkilöauton yhdistettyä kulutusta vastaavien hiilidioksidipäästöjen perusteella mikäli verovelvollisella on ensiverotuksen yhteydessä esittää niistä selvitys joka on Euroopan yhteisön lainsäädännön vaatimusten mukainen (AVL 5 a.3 §).

Uutena verotettavan pakettiauton tai muun AVL 10 a.2 §:ssä tarkoitetun ajoneuvon vero on 72 % verotusarvosta, josta on vähennetty 770 euroa, paitsi jos ajoneuvo on autoverolain viidennen luvun mukaan vapautettu verosta tai se verotetaan alhaisemman verokannan mukaan (AVL 7 §).

Omalta massaltaan alle 4500 kilogramman painoisen henkilöauton ja muun AVL 10 a.1 §:ssä mainitun ajoneuvon verotusarvo on sen *yleinen vähittäismyyntiarvo*. Uuden pakettiauton sekä muun kuin 1 momentissa tarkoitetun ajoneuvon verotusarvo on sen *hankinta-arvo* (AVL 10 a.2 §).

Hankinta-arvo on muuna kuin yhteisötavarana maahan tuodun ajoneuvon tapauksessa Euroopan yhteisön tullikoodeksissa tarkoitettu tulliarvo ja yhteisötavarana tuodun ajoneuvon tapauksessa ajoneuvon arvo (AVL 11.1 §). Ajoneuvon yleisellä vähittäismyyntiarvolla puolestaan tarkoitetaan hintaa, joka ajoneuvosta olisi Suomessa yleisesti saatavissa myytäessä se verollisena sinä ajankohtana, jolloin ajoneuvo ilmoitetaan verotettavaksi (AVL 11 b.1 §).

Autoverosta on vapautettu ehdot täyttävä vapaa pelastusauto, sairausauto, invataksi, eläinlääkintäauto, kuorma-auto, yksinomaan ruumiiden ja hautajaistoimintaan liittyvien kukkalaitteiden kuljetukseen käytettävä ruumisauto sekä matkailuauto, jonka oma massa on vähintään 1875 kilogrammaa (AVL 21.1 §). Verosta vapaita ovat aina ulkovaltojen Suomessa olevien diplomaattisten ja muiden samassa asemassa olevien edustustojen tai niiden henkilökunnan käyttöön tarkoitetut ajoneuvot (AVL 22.1 §) sekä Euroopan yhteisöjen toimielinten ja niiden

palvelukseen tulevien pysyvästi muualla kuin Suomessa asuneiden henkilöiden käyttöön ja omistukseen tulevat ajoneuvot (AVL 22 a.1 §).

Alennettu 35 prosentin autovero suoritetaan ehdot täyttävästä yksinomaan tavarankuljetukseen tarkoitettusta pakettiautosta (AVL 23.1 §). Lisäksi sellaisesta ajoneuvosta, joka Suomessa ensi kertaa rekisteröitäessä merkitään käytettäväksi tilausliikenteeseen ja jota sen omistaja pääasiallisesti käyttää tällaiseen liikenteeseen, suoritettavaa autoveroa alennetaan enintään 9600 eurolla (AVL 28.1 §).

### **5.1.2. Tavoitteet**

Henkilöautojen verotukseen tehdyt uudistukset astuivat voimaan 1.1.2008. Uudistusten syynä oli halu ohjata kuluttajia valitsemaan vähän polttoainetta kuluttavia henkilöautoja hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi ja energian säästämiseksi. Samalla haluttiin edistää autokannan uusiutumista, koska uusien autojen sisältämän tekniikan katsottiin johtavan myös haitallisten pakokaasupäästöjen vähentymiseen. Halutun ohjausvaikutuksen saavuttamisen katsottiin edellyttävän veromallin selkeyttä, ymmärrettävyyttä ja helppoa viestittävyttä.<sup>161</sup>

Hallituksen esityksessä kiinnitettiin huomiota myös siihen, että henkilöauto on ensirekisteröinnin jälkeen käytössä useita vuosia. Siten sen ohjausvaikutuksesta seuraavat myönteiset ympäristövaikutukset eivät rajoitu auton hankintavaiheeseen, vaan autovero tukee myös auton käytön aikaisen verotuksen ympäristötavoitteiden toteutumista.<sup>162</sup>

Puhtaasti käytännöllisenä tavoitteena hallituksen esityksessä mainitaan riittävän yksinkertaisen, hallinnollisesti toimivan ja EY-oikeuden näkökulmasta kestävästi hiilidioksidipäästöihin perustuvan veromallin luominen. Edelleen hallituksen esityksessä todetaan henkilöautojen verotukseen tehtyjen muutosten olevan

---

<sup>161</sup> HE 147/2007: 9.

<sup>162</sup> HE 147/2007: 9.

sopusoinnussa niin Euroopan yhteisön piirissä asetettujen tavoitteiden kuin muissa maissa tehtyjen uudistustenkin kanssa.<sup>163</sup>

### 5.1.3. Veron peruste ja määrä

Ennen uudistusta henkilöauton autovero oli 28 prosenttia verotusarvosta vähennettynä joko 450 eurolla tai 650 eurolla ajoneuvon käyttövoimasta riippuen. Vähennysten johdosta autovero muodosti keskimäärin noin 26 % henkilöauton kuluttajahinnasta. Henkilöauton verotusarvo oli nykymallin tavoin ostetun ajoneuvon yleinen kuluttajahinta verotushetkellä eli yleinen vähittäismyyntiarvo.<sup>164</sup>

Periaatteessa uudistus olisi voitu toteuttaa siten, että henkilöautosta suoritettavan autoveron perusteeksi olisi tullut yksinomaan ajoneuvon aiheuttamien hiilidioksidipäästöjen määrä, mutta tällöin käytettyjen tuontiautojen verotuksen toteuttaminen yhteisöoikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla olisi johtanut toteutettua veromallia monimutkaisempaan autoverotukseen. Toteutetussa veromallissa henkilöauton verotusarvo on edelleen sen yleinen vähittäismyyntiarvo, mutta veroprosentti määräytyy ajoneuvon yhdistetystä kulutuksesta syntyvien hiilidioksidipäästöjen määrän perusteella. Porrastus on toteutettu siten, että jokainen hiilidioksidigramma vaikuttaa veron suuruuteen.<sup>165</sup> Ulkoisen joustavuuden kannalta veron sitominen samanaikaisesti auton arvoon ja sen ominaispäästöihin on onnistunut ratkaisu, sillä vero muuttuu tällöin automaattisesti autojen hintatason muuttuessa. Veron teknologisen joustavuuden kannalta myönteistä puolestaan on veroprosentin määräytyminen henkilöauton hiilidioksidipäästöjen perusteella, koska tällöin verovelvollisuus ei ole sidoksissa vain tiettyä polttoainetta käyttäviin moottoreihin.

Henkilöautojen verotuksessa on uudistuksen myötä siirrytty kerralla ympäristövaikutuksiltaan kyseenalaisesta fiskaalisesta verosta liityntäperiaatetta esimerkillisesti noudattavaan kannustintyyppiseen ympäristöveroon.

---

<sup>163</sup> HE 147/2007: 9.

<sup>164</sup> HE 147/2007: 3.

<sup>165</sup> HE 147/2007: 9-10.

Ympäristönäkökulmasta autoveron ja syntyvien hiilidioksidipäästöjen määrän sitominen toisiinsa vieläpä niin, että jokainen hiilidioksidigramma vaikuttaa veron suuruuteen, on erittäin myönteistä, sillä se mahdollistaa erittäin täsmällisen vero-ohjauksen. Ajoneuvoveron perusveron ehdotettuun uudistukseen liittyvässä hallituksen esityksessä on kuitenkin kiinnitetty huomiota tarpeeseen saada aikaan merkitseviä veroeroja päästöiltään toisiaan lähellä olevien mallien välille.<sup>166</sup> Tämä johtuu siitä, että kuluttajien voi olettaa tekevän valintansa päästöiltään toisiaan lähellä olevien automallien välillä ja siten taloudellisen ohjauksen tulisi kannustaa kuluttajia tekemään ympäristön kannalta parempi valinta tosiasiallisessa valintatilanteessa. Ajoneuvoveron perusveron kohdalla lineaarisen veromallin ei katsottu tämänkaltaista vero-ohjausta mahdollistavan.<sup>167</sup> Progressiivinen veromalli olisi siten mahdollisesti ollut ainakin ympäristönäkökulmasta nykyistäkin parempi ratkaisu myös autoveron kohdalla.

Täydellisenä porrastusta ei joka tapauksessa toteutettu, sillä henkilöautosta kannettavalle verolle asetettiin vähimmäis- ja enimmäistasot. Vähimmäistasoksi valittiin 10 % verotusarvosta ja sitä perusteltiin autoveron valtiontaloudellisella luonteella.<sup>168</sup> Ympäristönäkökulmasta vähimmäistaso ei ole perusteltu, sillä se rikkoo liityntäperiaatteen mukaisen kuormituksen ja veron määrän yhteyden ja vähentää veron dynaamista tehokkuutta heikentämällä hiilidioksidipäästöiltään erittäin alhaisten henkilöautojen kilpailukykyä. Myöskään perusteluna käytetty viittaus veron valtiontaloudelliseen luonteeseen ei ole ympäristönäkökulmasta kestävä. Perustelu on muutenkin varsin erikoinen, sillä ajoneuvon aiheuttamien hiilidioksidipäästöjen pitäisi olla alle 60 grammaa kilometriltä jotta siitä maksettava vero alittaisi 10 prosenttia verotusarvosta<sup>169</sup>. Päästöiltään alhaisimpien tällä hetkellä markkinoilla olevien henkilöautojen päästöt ovat noin 80 grammaa kilometriltä, mikä vastaa bensiiniautolla 3,4 litran ja dieselautolla 3,1 litran kulutusta 100 kilometriä kohden.<sup>170</sup> Siten on vaikea nähdä, miten autoveron tuotto olisi lähiaikoina vaarantumassa ilman henkilöauton verolle asetettua vähimmäistasoakaan.

---

<sup>166</sup> HE 146/2007: 26.

<sup>167</sup> HE 146/2007: 26.

<sup>168</sup> HE 147/2007: 11.

<sup>169</sup> HE 147/2007: 11.

<sup>170</sup> HE 147/2007: 11.

Enimmäistasoksi puolestaan asetettiin 40 % ja sitä perusteltiin kohtuuttoman korkeiden verotasojen välttämiseksi. Jotta ajoneuvosta maksettava autovero ylittäisi 40 % verotusarvosta, polttoaineen kulutuksen tulisi olla bensiiniautolla yli 15 litraa ja dieselautolla noin 13,5 litraa 100 kilometrillä.<sup>171</sup> Ympäristönäkökulmasta onkin vaikea nähdä, miksi päästöiltään näin kohtuuttomista henkilöautoista ei pitäisi maksaa tasoltaan kohtuuttomia veroja. Enimmäistasoa perusteltiin myös sen ylittävien autojen vähäisellä lukumäärällä, jonka katsotaan johtavan siihen, ettei vero-ohjauksella olisi mainittavaa merkitystä sen enempää kokonaishiilidioksidipäästöihin kuin verokertymäänkään.<sup>172</sup> Tämäkin perustelu on ympäristönäkökulmasta ongelmallinen, sillä vaikka päästöiltään rajan ylittävien autojen vähäinen lukumäärä onkin sinänsä ilahduttavaa, se tuskin on pätevä peruste niiden sulkemiselle vero-ohjauksen täyden voiman ulkopuolelle. Kaiken kaikkiaan veron dynaamista tehokkuutta ja ympäristövaikuttavuutta heikentävien, autoverouudistuksen tavoitteiden kanssa ristiriidassa olevien vähimmäis- ja enimmäistasojen asettaminen on ympäristönäkökulmasta valitettavaa.

Uudistuksen myötä autoveron kokonaistasoa laskettiin niin, että keskimääräisen henkilöauton vero on entisen noin 26 prosentin sijaan nyt noin 22 prosenttia auton vähittäismyyntihinnasta.<sup>173</sup> Syynä tason laskulle oli uudistuksen tavoitteena oleva autokannan uusiutumisen edistäminen. Autokannan uusiutumisen edistämistavoitteen taustalla on ympäristönäkökulmasta kannatettava pyrkimys nopeuttaa nykyautoja selvästi enemmän haitallisia pakokaasupäästöjä, kuten typen oksideja, hiilimonoksidia, hiilivetyjä ja hiukkasia, aiheuttavien vanhojen autojen poistumista liikenteestä<sup>174</sup>. Yksinomaan polttoaineen kulutuksesta riippuvista hiilidioksidipäästöistä poiketen uusien autojen muiden haitallisten päästöjen määrää on pystytty jatkuvasti merkittävästi vähentämään teknisen kehityksen myötä.<sup>175</sup> Toisaalta on kuitenkin huomattava, että vanhat autot korvautuvat joka tapauksessa ennen pitkää vähemmän haitallisia pakokaasupäästöjä aiheuttavilla uusilla autoilla. Ympäristöpoliittisesta näkökulmasta ratkaisevaa onkin, onko veron kokonaistason laskulla enemmän ympäristön kannalta hyödyllisiä vai haitallisia puolia.

---

<sup>171</sup> HE 147/2007: 11.

<sup>172</sup> HE 147/2007: 11.

<sup>173</sup> HE 147/2007: 10.

<sup>174</sup> HE 147/2007: 7.

<sup>175</sup> HE 147/2007: 7.

Veron kokonaistason lasku saattaa heikentää hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen tähtäävien toimenpiteiden tehoa.<sup>176</sup> Ensinnäkin tämä johtuu siitä, että henkilöautoveron kevennyksen voi olettaa johtavan uusien autojen myynnin kasvuun.<sup>177</sup> Kuitenkaan siitä, että uusien autojen myyntimäärien kasvu johtaisi vastaavaan liikenteessä olevien vanhojen autojen määrän laskuun ei ole takeita. Siten veron kokonaistason lasku saattaa johtaa autokannan ja liikennesuoritteiden kasvuun ilman merkittävää pudotusta haitallista päästöjen määrässä.

Toiseksi, veron kokonaistason laskun myötä autoveron osuus henkilöauton hinnasta laski jopa 80 prosentilla malleista<sup>178</sup>. Verotaso nousi entiseen verrattuna vasta yli 220 hiilidioksidigrammaa kilometrillä päästävien autojen kohdalla, mikä ylittää selvästi veron laskua edeltävänä aikana myytyjen bensiinimoottoristen henkilöautojen keskimääräisen 180 gramman kilometrikohtaisen päästötason.<sup>179</sup> Kun jo kokonaistasoltaan korkeamman, muutoksia edeltäneen henkilöautoilta kannetun veron aikana Suomessa myytävien uusien henkilöautojen ominaishiilidioksidipäästöt olivat Euroopan korkeimpia<sup>180</sup>, on jokseenkin vaikea ymmärtää, miten veron kokonaistason laskuun johtavien veromuutosten voidaan veron porrastuksesta huolimatta uskoa johtavan myös liikenteen hiilidioksidipäästöjen laskuun; semminkin, kun muutoksia edeltänyt kehitys on ollut erityisen huolestuttavaa siitä keskimäärin eniten hyötyvien dieselhenkilöautojen kohdalla<sup>181</sup>. Kokonaisverotason lasku saattaa siten johtaa paitsi autokannan, myös myytyjen autojen keskimääräisten päästöjen kasvuun.

Ympäristönäkökulmasta veron kokonaistason lasku on siis kannatettavasta tavoitteestaan huolimatta ongelmallinen. Ympäristönäkökulmasta maltillisempi ratkaisu, jossa autoveron kokonaistasoa ei olisi uudistuksen yhteydessä laskettu, olisi

---

<sup>176</sup> Ks. HE 147/2007: 9, jossa todetaan, että tavoitteena on, ettei ”ehdotettavan veromallin seurauksena autokanta kasvaisi hallitsemattoman voimakkaasti ja siten heikentäisi muiden tavoitteiden toteutumista”. Muilla tavoitteilla tarkoitetaan hiilidioksidipäästöjen vähentämistavoitetta. Hallituksen esityksestä käy useassa kohtaa ilmi, että autokannan kasvua pidetään väistämättömänä, joten tavoitteena on vain, ettei uudistus johtaisi kasvun suureen nopeutumiseen.

<sup>177</sup> HE 147/2007: 13.

<sup>178</sup> HE 147/2007: 13.

<sup>179</sup> HE 146/2007: 10.

<sup>180</sup> HE 147/2007: 8.

<sup>181</sup> Ks. HE 146/2007: 10, josta käy ilmi, että dieselautojen keskimääräinen hiilidioksidipäästö on noussut vuoden 2000 159 grammasta kilometriltä vuoden 2006 175,9 grammaan.

mahdollisesti ollut parempi, sillä se olisi lisännyt vain päästöiltään vähäisempien henkilöautojen houkuttelevuutta. Toisin kuin valittu linja, veron kokonaistason muuttumattomaksi jättänyt uudistus olisi ollut myös Tinbergenin säännön mukainen – veron kokonaistason laskuahan perusteltiin nimenomaan liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentämisestä erillisellä muiden haitallisten päästöjen vähentämistavoitteella.

Henkilöautojen uudistettua veromallia sovelletaan paitsi uusiin, myös käytettyinä verotettuihin tuontiautoihin.<sup>182</sup> Jos käytetyn tuontiauton päästötiedot eivät ole saatavilla, veroprosentti määräytyy AVL 5 a.2 §:ssä annettua laskukaavaa käyttäen. Laskukaava johtaisi kuitenkin teholtaan ja polttoainekulutukseltaan suurien, mutta kokonaismassaltaan pienten urheiluautojen tapauksessa liian alhaiseen verotasoon, minkä johdosta lakiin sisällytettiin näitä varten erityissäännös.<sup>183</sup> Ympäristönäkökulmasta urheiluautojen kaltaisten erityistapausten huomioiminen on ilmeisen myönteistä.

#### **5.1.4. Erinäisiä huomioita**

Edellä on käsitelty vain henkilöautojen autoveroa, koska henkilöautot ovat toistaiseksi ainoa ajoneuvoluokka, jonka osalta autovero on muutettu kannustintyyppiseksi. Autoveron soveltamisala ei kuitenkaan rajoitu vain henkilöautoihin. Vaikka muiden ajoneuvoluokkien autoveroa ei tässä tutkielmassa käsitelläkään, on muutama niihin liittyvä ympäristöpoliittinen huomio paikallaan.

Ensiksi, muiden ajoneuvojen autoveron ympäristön kannalta myönteiset vaikutukset eivät välttämättä ole yhtä kyseenalaisia kuin fisikaalisten ympäristöverojen yleensä. Tämä johtuu ennen kaikkea autoverolla luodun taloudellisen lisärasituksen suuruudesta. Vaikutuksen täsmällistä suuruutta on mahdoton arvioida, mutta lienee perusteltua olettaa, että autoverosta johtuva ajoneuvon hinnanlisä on hillinnyt eri ajoneuvokantojen, mukaan lukien verouudistusta edeltävän henkilöautokannan,

---

<sup>182</sup> HE 147/2007: 11.

<sup>183</sup> HE 147/2007: 11-12. Kyseinen erityissäännös on laskentakaavan pykälästä löytyvä osamääräsäännös.

kasvua Suomessa. Toisaalta veron korkeus on luonnollisesti hidastanut myös autokannan uusiutumista, jolla – kuten edellä on tullut ilmi – on ympäristön kannalta haitallisia seurauksia. Veron määrä on muiden ajoneuvoluokkien osalta tietty prosenttiosuus joko niiden vähittäismyyntiarvosta tai maahantuojan hankinta-arvosta. Tämän johdosta veron määrä on sitä korkeampi, mitä korkeampi on ajoneuvon veroton hinta. Vaikka ajoneuvon hinta ei olekaan suorassa yhteydessä sen aiheuttamiin päästöihin, se korreloi yleensä jossakin määrin auton koon, moottorin ja varustelun ja sitä kautta myös polttoaineen kulutuksen kanssa<sup>184</sup>.

Toiseksi, autoverosta vapauttaminen ja alennetun verokannan piiriin pääseminen ei ole yhteydessä ympäristönäkökulmasta merkitseviin seikkoihin. Autoverosta on AVL 21, 22 ja 22 a §:en nojalla vapautettu lähinnä sairaiden, vammaisten ja menehtyneiden kuljetukseen tarkoitettuja ajoneuvoja. Kyseisten ajoneuvojen ja muiden pykälissä mainittujen ajoneuvojen vapauttaminen autoverosta on perusteltua vain, jos autovero mielletään etupäässä fiskaaliseksi veroksi. Jos autovero sen sijaan mielletään ensisijaisesti ympäristöveroksi, kattavuusperiaatteen ja ekologisen neutraaliuden vastaisista ja ympäristönäkökulmasta perusteettomista verovapauksista on luovuttava. Sikäli, kun se koetaan tarkoituksenmukaiseksi, autoverosta vapautettujen ajoneuvojen edustamaa toimintaa voidaan tukea vaihtoehtoisella tavalla ja kompensoida sitä kautta verovapauden menetyksestä. Lisäksi AVL 23 ja 28 §:ssä tarkoitetuista ajoneuvoista suoritetaan normaalia alempi autovero.

Kolmanneksi, tieliikenteen osuus Suomen hiilidioksidipäästöistä on noin viidesosa. Henkilöautojen päästöt puolestaan muodostavat noin 60 prosenttia kaikista tieliikenteen päästöistä.<sup>185</sup> Siten henkilöautojen autoveroon tehtyjen muutosten myötä suurin osa Suomen tieliikenteestä tulee nykyään taloudellisen ohjauksen piiriin jo käyttöönottoaiheessa. Tilanne paranee vielä nykyisestä, kun noin 10 prosenttia tieliikenteen päästöistä muodostavien pakettiautojen<sup>186</sup> polttoainekulutuksen mittaus tulee kokonaisuudessaan voimaan vuonna 2009, koska tuolloin myös pakettiautot voidaan ottaa henkilöautojen autoveroa vastaavan

---

<sup>184</sup> HE 147/2007: 9.

<sup>185</sup> HE 147/2007: 5.

<sup>186</sup> HE 147/2007: 5.



vero-ohjauksen piiriin<sup>187</sup>. Sen sijaan noin 25 prosenttia tieliikenteen hiilidioksidipäästöistä muodostavien kuorma-autojen<sup>188</sup> tulo vero-ohjauksen piiriin ei ole näköpiirissä.

### **5.1.5. Uudistuksen vaikutus autokauppaan loppuvuonna 2007 ja alkuvuonna 2008**

Valtiovarainministeriö julkisti auto- ja ajoneuvoverojen uudistamista hiilidioksidipäästöihin perustuvaksi koskevan tiedotteensa 1.11.2007.<sup>189</sup> Koska henkilöautojen autoverouudistus säädettiin tulevaksi voimaan jo seuraavan vuoden alusta lähtien ja veron kokonaistaso laski uudistuksen myötä erityisesti dieselmootorilla varustettujen henkilöautojen kohdalla, tiedon julkistamisella voi olettaa olleen vaikutusta myytävien uusien henkilöautojen määrään alusta lähtien.

Suomalaista automyyntiä tilastoi autoalan tiedotuskeskus. Autoalan tiedotuskeskuksen eri ajoneuvojen kuukausittaisten ensirekisteröintien määrää seuraavista tilastoista käy ilmi, että uusien henkilöautojen kauppa loppuvuonna 2007 romahti vuoden 2006 vastaavaan ajanjaksoon verrattuna kuluttajien lykätessä autohankintojaan seuraavalle vuodelle. Vuoden 2007 marras-joulukuun aikana myytiin yhteensä vain 5 511 uutta henkilöautoa, kun vuonna 2006 vastaavana aikana myytiin yhteensä 14 729 uutta henkilöautoa.<sup>190</sup> Myynti väheni siten peräti 62,6 prosentilla edellisvuoden vastaavaan ajanjaksoon verrattuna.

Tammikuussa 2008 henkilöautojen ensirekisteröintimäärät sitä vastoin odotetusti kasvoivat edellisvuodesta. Myynti kasvoi vuoden 2007 tammikuun 16 799 uudesta henkilöautosta 21 408 uuteen henkilöautoon eli 27,4 prosenttia.<sup>191</sup> Helmikuussa myynnin kumulatiivinen kasvu alkuvuoteen 2007 verrattuna oli kuitenkin 22,1

---

<sup>187</sup> HE 147/2007: 12.

<sup>188</sup> HE 147/2007: 5.

<sup>189</sup> [www.vm.fi](http://www.vm.fi) / Tiedotteet ja puheet / Tiedotteet / 2007 / Henkilöautojen autovero ja vuotuinen ajoneuvovero uudistetaan hiilidioksidipäästöihin perustuvaksi, 01.11.2007.

<sup>190</sup> [www.autoalantiedotuskeskus.fi](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi) / Tilastot / Ensirekisteröinnit / Ensirekisteröinnit / Kuukausittain / 11/2007, 04.12.2007; [www.autoalantiedotuskeskus.fi](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi) / Tilastot / Ensirekisteröinnit / Ensirekisteröinnit / Kuukausittain / 12/2007, 07.01.2008. Tässä ja myöhempänä ilmoitetut luvut eivät sisällä henkilöautoiksi luokiteltavien matkailuautojen ensirekisteröintimääriä.

<sup>191</sup> [www.autoalantiedotuskeskus.fi](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi) / Tilastot / Ensirekisteröinnit / Ensirekisteröinnit / Kuukausittain / 1/2008, 01.02.2008.

prosenttia ja maaliskuussa enää 14,7 prosenttia.<sup>192</sup> Kuukausitasolla maaliskuun myynti peräti väheni prosentin vuoden 2007 maaliskuuhun verrattuna.<sup>193</sup> Maaliskuun vähäistä myyntiä tosin selittänee pääsiäisen osuminen tänä vuonna maaliskuulle.

Loppuvuoden 2007 ja alkuvuoden 2008 yhteenlaskettu 51 214 uuden henkilöauton myynti on noin kolme tuhatta henkilöautoa vähemmän kun vuotta edeltävän vastaavan ajanjakson 54 505 uuden henkilöauton myynti. Alkuvuoden kasvaneista myyntimääristä huolimatta uusien henkilöautojen myynti ei siten ole yltänyt vielä vuotta edeltävän vastaavan ajanjakson myynnin tasolle. Tulos on veron kokonaistason laskun suuruus huomioon ottaen jokseenkin yllättävä. Melko ilmeinen selitys myynnin vähäisyydelle olisi kuluttajien haluttomuus isojen hankintojen tekemiseen epävarmempien talousnäkyvien johdosta, mutta kuluttajabarometristä käy ilmi kuluttajien luottamuksen omaan taloudelliseen tilanteeseensa olleen koko vuoden 2008 pitkän aikavälin keskiarvon yläpuolella.<sup>194</sup> Oli syy myynnin vähäisyyteen sitten mikä tahansa, mikäli uusi veromalli ei johda henkilöautojen myynnin nykyistä nopeampaan kasvuun, hallituksen esityksessä mainittu tavoite välttää autokannan liian nopea kasvu näyttää toteutuvan. Toisaalta tavoite autokannan uusiutumisen edistämisestä jää toistaiseksi toteutumatta.

Ympäristönäkökulmasta vähintään yhtä mielenkiintoista kuin autojen myyntimäärien kehitys on myytyjen autojen keskipäästöjen kehitys. Autoalan tiedotuskeskuksen mukaan autoverouudistus on johtanut alkuvuonna myytyjen autojen keskimääräisten päästöjen selvään pienentymiseen.<sup>195</sup> Tiedotteeseen liitetyn taulukon mukaan alkuvuonna myytyjen bensiiniautojen keskimääräiset hiilidioksidipäästöt ovat olleet 169,2 grammaa kilometriltä, kun vuonna 2007 myytyjen bensiiniautojen päästöt olivat keskimäärin 178,9 grammaa kilometriltä. Vuonna 2008 myytyjen bensiiniautojen keskimääräiset päästöt ovat lisäksi laskeneet kuukaudesta toiseen. Alkuvuonna myytyjen dieselautojen kohdalla pudotus keskimääräisissä päästöissä on

---

<sup>192</sup> [www.autoalantiedotuskeskus.fi](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi) / Tilastot / Ensirekisteröinnit / Ensirekisteröinnit / Kuukausittain / 2/2008, 06.03.2008; [www.autoalantiedotuskeskus.fi](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi) / Tilastot / Ensirekisteröinnit / Ensirekisteröinnit / Kuukausittain / 3/2008, 01.04.2008.

<sup>193</sup> [www.autoalantiedotuskeskus.fi](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi) / Tilastot / Ensirekisteröinnit / Ensirekisteröinnit / Kuukausittain / 3/2008, 01.04.2008.

<sup>194</sup> [www.stat.fi](http://www.stat.fi) / Tilastot / Tilastot aiheittain / Tulot ja kulutus / Kuluttajabarometri / Julkistukset / 2008 / Kuluttajien usko työllisyyteen elpyi vähän, 27.3.2008.

<sup>195</sup> [www.autoalantiedotuskeskus.fi](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi) / Tiedotteet / Uusien henkilöautojen hiilidioksidipäästöt vähentyneet selvästi, 04.04.2008.

ollut vieläkin tuntuvampi. Vuonna 2007 myytyjen dieselautojen kilometrikohtaiset päästöt olivat keskimäärin 173,1 grammaa. Vuonna 2008 myytyjen autojen keskimääräiset päästöt puolestaan ovat 159,5 grammaa ja myytyjen autojen keskimääräinen päästö on bensiiniautojen tavoin laskenut kuukaudesta toiseen. Dieselautojen osuus myydyistä uusista henkilöautoista on kasvanut vuoden 2007 28,5 prosentista vuoden 2008 maaliskuun 51,9 prosenttiin.<sup>196</sup>

Näin lyhyen vertailukauden perusteella ei kuitenkaan ole syytä tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä sen enempää myyntimäärien kuin keskimääräisten päästöjenkään kehityksestä. Autoalan ennusteryhmä arvioi pian autoverouudistuksen julkistamisen jälkeen antamassaan tiedotteessa vuoden 2008 myynnin yltävän peräti 151 000 uuteen henkilöautoon.<sup>197</sup> Toteutuessaan myyntimäärä olisi 20,2 prosenttia korkeampi kuin vuoden 2007 125 608 henkilöauton myynti ja 3,6 prosenttia korkeampi kuin vuoden 2006 145 700 henkilöauton myynti<sup>198</sup>.

Keskimääräisten päästöjen lasku sen sijaan voi johtua paitsi ajoneuvoverouudistukseen liittyvässä hallituksen esityksessä mainitusta tiedollisesta ohjauksesta, myös siitä, että aiempaa halvemmat hinnat ovat saaneet useat kotitaloudet hankkimaan päästöiltään perheen pääautoa pienemmän kakkos- tai jopa kolmosauton toisen puolison tai lasten käyttöön. Tällöin päästöiltään pienemmät autot eivät johtaisi tavoiteltuun liikenteen hiilidioksidipäästöjen laskuun, vaan sitä vastoin autokannan, liikennesuoritteiden ja liikenteen hiilidioksidipäästöjen kasvuun. Tällainen ympäristönäkökulmasta valitettava kehitys on kuitenkin vähintään mahdollista – on jotenkin vaikea uskoa, että veron *lasku* olisi uudesta veroperusteesta huolimatta saanut suomalaiset luopumaan rakkaudestaan suuripäästöisiin autoihin.

## 5.2. Ajoneuvovero

---

<sup>196</sup> [www.autoalantiedotuskeskus.fi](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi) / Tiedotteet / Uusien henkilöautojen hiilidioksidipäästöt vähentyneet selvästi, 04.04.2008.

<sup>197</sup> [www.autoalantiedotuskeskus.fi](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi) / Tiedotteet / Arkisto / Autoalan ennusteryhmä arvioi: Ensi vuonna myydään 151 000 uutta henkilöautoa, 23.11.2007.

<sup>198</sup> [www.autoalantiedotuskeskus.fi](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi) / Tilastot / Ensirekisteröinnit / Ensirekisteröinnit / Kuukausittain / 12/2007, 07.01.2008.

### 5.2.1. Tutkielman kannalta keskeinen lain sisältö

Ajoneuvoverosta säädetään *ajoneuvoverolaissa* (ANVL, 1281/2003).

Ajoneuvoveroa suoritetaan valtiolle Suomessa rekisteröidystä tai Suomessa käytettävästä ajoneuvosta (ANVL 1 §). Ajoneuvoverolla tarkoitetaan perusveron osuudesta tai käyttövoimaveron osuudesta taikka perusveron ja käyttövoimaveron yhteenlasketusta osuudesta koostuvaa veroa (ANVL 3.1 §). Ajoneuvoveroa on suoritettava rekisteriin merkityistä ajoneuvoluokkiin M ja N kuuluvista ajoneuvoista<sup>199</sup> (ANVL 4.1 §). Velvollinen suorittamaan veroa on ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja tai haltija omistus- tai haltijuusajaltaan (ANVL 5.1 §).

Verokaudelta suoritettavan ajoneuvoveron määrä saadaan kertomalla päiväkohtainen perusvero ja mahdollinen käyttövoimavero verokaudessa olevien päivien lukumäärällä (ANVL 9.1 §). Verokauden pituus on lähtökohtaisesti 12 kuukautta (ANVL 13 §).

Perusveroa määrätään henkilö- ja pakettiautoille (M<sub>1</sub>-, N<sub>1</sub>-, M<sub>1</sub>G- ja N<sub>1</sub>G-luokka) sekä erikoisautolla, jonka kokonaismassa on enintään 3500 kilogrammaa (ANVL 10.1 §). Perusveron määrä päivää kohden on 26 senttiä ajoneuvosta, joka on otettu käyttöön ennen 1.1.1994 ja 35 senttiä ajoneuvosta, joka on otettu käyttöön mainittuna päivänä tai sen jälkeen (ANVL 10.2 §). Muuta kuin moottoribensiiniä polttoaineenaan käyttävälle ajoneuvolle määrätään käyttövoimaveroa (ANVL 11.1 §).

Ajoneuvoverosta on vapautettu C- tai CD-tunnuksella rekisteröity ajoneuvo; Euroopan yhteisöjen Suomessa sijaitsevien toimielinten omistamat tai hallitsemat ajoneuvot tai muun kansainvälisen sopimuksen perusteella verosta vapautetut ajoneuvot; museoajoneuvoiksi rekisteröidyt ajoneuvot; pelastus- ja sairausautot; linja-autot; puolustusvoimien sotilasajoneuvot; vientirekisteröidyt ajoneuvot; Suomessa tilapäisesti käytettävät ajoneuvot; koenumerokilvin varustetut ajoneuvot; siirtoluvan

---

<sup>199</sup> Ajoneuvoluokkien määritelmät löytyvät *ajoneuvolaista* (AL, 1090/2002). M- ja N-luokan ajoneuvot ovat autoja. Henkilöautot (M<sub>1</sub>) ja linja-autot (M<sub>2</sub>, M<sub>3</sub>) muodostavat M-luokan, pakettiautot (N<sub>1</sub>) ja kuorma-autot (N<sub>2</sub>, N<sub>3</sub>) puolestaan N-luokan (AL 10 §).

saaneet ajoneuvot; pääasiallisesti puu- tai turveperusteista polttoainetta käyttävät moottoriajoneuvot; ja henkilö- ja pakettiautot sekä erikoisautot, joista verovelvollisena on ja joita käyttää valtio tai sen laitos, lukuun ottamatta liikelaitosten ajoneuvoja (ANVL 12.1 §). Käyttövoimaverosta on vapautettu metaanista koostuvaa polttoainetta käyttävät henkilö- ja pakettiautot (ANVL 12.2 §). Perusverosta puolestaan voidaan myöntää vapautus vammaisuuden perusteella ANVL 35 §:n ehtojen täytyessä. Vapautus myönnetään saman henkilön vammaisuuden perusteella vain yhdestä ajoneuvosta kerrallaan ja verovelvollinen voi saada vammaisvapautuksen vain yhdestä ajoneuvosta kerrallaan (ANVL 35.2 §).

### **5.2.2. Perusveron ehdotetun uudistuksen tavoitteet**

Toistaiseksi voimassa oleva perusvero on fiskaalinen ympäristövero.<sup>200</sup> Suuremman ympäristöohjaavuuden saavuttamiseksi perusveron rakennetta on tarpeen muuttaa.<sup>201</sup> Tästä syystä henkilöautojen perusvero ehdotetaan muutettavaksi polttoaineen ominaiskulutukseen ja siten ominaishiilidioksidipäästöihin perustuvaksi.<sup>202</sup>

Uudistuksen tavoitteena on veromalli, joka ohjaa kuluttajia hankkimaan vähemmän polttoainetta kuluttavia autoja ja tukee siten liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentämistavoitetta. Veromallin tulisi olla mukautettavissa ajoneuvo- ja polttoainetekniikan kehittymiseen ja tarpeeseen tehostaa ohjausta ajan myötä. Ajoneuvokannan hitaan uusiutumisen johdosta tavoitteet ovat saavutettavissa vain pidemmällä aikavälillä. Uudistus koskisi alkuun vain henkilöautoja, mutta pakettiautot on autoveron tapaan tarkoitus ottaa vero-ohjauksen piiriin sen jälkeen, kun niiden polttoainekulutuksen mittaaminen on otettu täysin käyttöön vuonna 2009.<sup>203</sup>

Tavoitteena on vero-ohjauksen toteuttaminen ainakin alkuun fiskaalisesti neutraalilla tavalla käyttöönottovaiheen mukaisen autokannan mukaan laskettuna. Verotaso on kuitenkin mahdollista myös korottaa tai automallien välisiä veroeroja muutoin lisätä. Mahdollista on myös sitoutua jo käyttöönottovaiheessa myöhempiin

---

<sup>200</sup> HE 146/2007: 4.

<sup>201</sup> HE 146/2007: 20.

<sup>202</sup> HE 146/2007: 23.

<sup>203</sup> HE 146/2007: 23.

veronkorotuksiin sisällyttämällä ne lakiin. Tieto tulevista veronkorotuksista voisi paitsi vähentää autonvalinnan aikaista epävarmuutta, myös lisätä veron ohjaustehoa.  
204

Uuden perusveron vaikutuksen tulisi ulottua myös olemassa olevaan autokantaan. Veron käyttöönoton ei tulisi suosia vanhempia autoja, joiden hiilidioksidi- ja erityisesti muut haitalliset päästöt ovat uusia autoja merkittävästi suurempia. Veromallin pitäisi soveltua mahdollisimman yhteneväisesti niin autoihin, joiden hiilidioksidipäästöt ovat tiedossa, kuin autoihin, joiden hiilidioksidipäästöjä ei tunneta. Jälkimmäisiin sovellettavan veromallin tulisi näin perustua käytettävissä olevaan, mahdollisimman hyvin hiilidioksidipäästöjen kanssa korreloivaan veroperusteeseen. Uusi vero pyrkii huomioimaan myös muut päästöt kuin hiilidioksidipäästöt, mutta ohjausta ei kohdisteta erityisesti niihin.<sup>205</sup>

Tavoitteena on myös hallinnollisesti toimiva ja tietojärjestelmiltään yksinkertainen veromalli. Veromallin tulisi ohjausvaikutuksen saavuttamiseksi olla kuluttajien kannalta ymmärrettävä ja viestinnällisesti helppo. Veron tulisi olla myös oikeudenmukainen.<sup>206</sup>

### 5.2.3. Uudistuksen toteuttamisvaihtoehdot

Hallituksen esityksessä pohditaan toteuttamisvaihtoehtoina kahta erilaista veromallia.

Ensimmäisessä veromallissa, vakiokerroinmallissa, perusveron päiväkohtainen määrä saadaan kertomalla veron päiväkohtainen pohjaosa auton hiilidioksidipäästöistä riippuvalla hiilidioksidikertoimella. Veromalli perustuisi suoraan auton hiilidioksidipäästöihin siten, että jokainen hiilidioksidigramma vaikuttaisi veron määrään yhtä paljon.<sup>207</sup> Veromalli noudattaisi liityntäperiaatetta ja johtaisi henkilöauton autoveroon tehtyjen muutosten tavoin lineaarisesti kasvavaan veron määrään. Veron ohjausvaikutusta voitaisiin haluttaessa lisätä kasvattamalla

---

<sup>204</sup> HE 146/2007: 23.

<sup>205</sup> HE 146/2007: 24.

<sup>206</sup> HE 146/2007: 24.

<sup>207</sup> HE 146/2007: 24.

hiilidioksidikerrointa.<sup>208</sup> Veromallin hyviä puolia olisivat viestinnällisyys ja ymmärrettävyys, minkä lisäksi se olisi hallinnollisesti toimiva ja tietojärjestelmiltään yksinkertainen. Mallin heikkoutena kuitenkin on, että verotasojen erot ja siten ohjausvaikutus jäisi pieneksi alueella, jossa on paljon hiilidioksidipäästöiltään toisiaan lähellä olevia automalleja. Vaikka erot päästöasteikon ääripäiden välillä siten olisivatkin suuria, saavutettu ohjausvaikutus jäisi pieneksi, sillä kuluttajien voidaan olettaa tekevän valintansa päästöiltään melko samankaltaisten autojen välillä.<sup>209</sup>

Toisessa veromallissa, muuttuvan kertoimen mallissa, hiilidioksidikertoimen lisäksi myös veron päiväkohtainen pohjaosa kasvaisi päästötason mukana. Tämä mahdollistaisi tasaisen progressiivisesti jokaisen hiilidioksidigramman myötä kasvavan veron. Toisaalta veron määrää voitaisiin kasvattaa myös erilaisella progressiolla eri päästöväleillä, jolloin automallien päästöeroja tietyn päästöalueen sisällä voitaisiin korostaa. Mallin heikkoutena on vakiokerroinmallia suurempi monimutkaisuus ja siten huonompi ymmärrettävyys ja heikompi viestittävyys. Tätä voidaan kuitenkin lievittää eri mallien vertailua helpottavien valmiiksi laadittujen grammakohtaisten verotaulukoiden avulla.<sup>210</sup>

Verouudistukselle asetetun tavoitteen saavuttamisen kannalta keskeisen tärkeää on ohjausvaikutuksen aikaansaaminen siinä osassa autokantaa, johon tavanomaiset perheautot kuuluvat ja jossa siten syntyy suurin osa autojen hiilidioksidipäästöistä. Vakiokerroinmallilla merkittävien veroerojen luominen päästöiltään toisiaan lähellä olevien mallien välille on mahdotonta, kun taas muuttuvan kertoimen mallilla se on mahdollista. Muuttuvan kertoimen malli mahdollistaa myös hyvin pieni- tai suuripäästöisten autojen verojen alentamisen tai nostamisen vaarantamatta perheautoluokkaan kuuluviin autoihin kohdistuvaa ohjausvaikutusta.<sup>211</sup>

Veromallien ehdotettuja laskukaavoja<sup>212</sup> käyttäen veron vaihteluväli kaksi kolmasosaa kaikista henkilöautoista kattavalla 151-200 hiilidioksidigrammaa per

---

<sup>208</sup> HE 146/2007: 24.

<sup>209</sup> HE 146/2007: 25.

<sup>210</sup> HE 146/2007: 25.

<sup>211</sup> HE 146/2007: 26.

<sup>212</sup> Ks. HE 146/2007: 26.

kilometri päästöalueella olisi vakiokerroinmallissa noin 35 euroa ja muuttuvan kertoimen mallissa noin 65 euroa. Euromääräisesti ero ei ole suuri, mutta prosentuaalisesti erot automallien välillä ovat merkittäviä, minkä johdosta ohjausvaikutus olisi muuttuvan kertoimen mallissa suurempi. Muuttuvan kertoimen mallissa veron määrä olisi vakiokerroinmallia pienempi autoilla, joiden hiilidioksidipäästöt ovat alle 180 grammaa kilometrillä.<sup>213</sup>

#### **5.2.4. Ehdotetut veroperusteet ja veron määrät**

Hallituksen esityksessä päädyttiin ehdottamaan ajoneuvoveron perusveron muuttamista muuttuvan kertoimen mallin mukaiseksi niille autoille, joilta on käytettävissä päästötieto. Ympäristönäkökulmasta toteuttamisvaihtoehtojen vertailussa ilmitulleiden seikkojen valossa vakiokerroinmalli näyttääkin selvästi huonommalta vaihtoehdolta muuttuvan kertoimen mallin suuremman potentiaalisen ympäristövaikuttavuuden johdosta. Muuttuvan kertoimen mallia voi pitää jopa innovatiivisena ratkaisuna.<sup>214</sup>

Autoveron tavoin veron sitominen ominaishiilidioksidipäästöihin on teknologisen joustavuuden kannalta hyvä ratkaisu. Ajoneuvoveron perusveron ulkoinen joustavuus sen sijaan ei ole autoveron tasolla, koska autoverosta poiketen perusvero on sidottu ainoastaan päästöihin eikä siten muutu automaattisesti hintatason muuttuessa. Perusveron verotason muuttamiseksi on saatettava voimaan joko veron päiviäkohtaista pohjaosaa, hiilidioksidikerrointa tai molempia muuttava lainmuutos.

Nykyiseen perusveroon verrattuna verotaso lähtisi nousemaan 180 gramman kilometrikohtaisten päästöjen kohdalla, mikä oli hallituksen esityksen laatimisen aikaan myytyjen uusien bensiinautojen keskimääräinen hiilidioksidipäästön määrä.<sup>215</sup> Varsinaisia ympäristöperusteita kyseisen päästömäärän valinnalle veron

---

<sup>213</sup> HE 146/2007: 27.

<sup>214</sup> Ks. HE 146/2007: 25, jossa todetaan, ettei muuttuvan kertoimen malli ole ympäristötalousteorian mukainen siinä mielessä, että jokainen päästetty hiilidioksidigramma ei maksa yhtä paljoa. Vrt. HE 146/2007: 23, jonka mukaan vakiokerroinmalli on talousteorian mukaan perusteltu päästöjen verottamisessa. Kummassakin lauseessa viitataan tosiasiasa liityntäperiaatteeseen, jota vakiokerroinmalli noudattaa ja muuttuvan kertoimen malli ei.

<sup>215</sup> HE 146/2007: 33.



määrän taitekohdaksi ei esitetä, vaan se on ilmeisesti valittu taitekohdaksi lähinnä siitä syystä, että tieto on ollut kätevästi käden ulottuvilla; mieleen tulee jätteenkäsittelymaksun valinta jäteveron tason pohjaksi. Ratkaisu on ympäristönäkökulmasta ongelmallinen, sillä siinä ilmeisen tärkeän ympäristöpoliittisen ratkaisun pohjaksi valitaan uudistuksella muutettavaksi halutun tilanteen keskeinen ilmentymä. Tarkoituksena ei ole sanoa ratkaisun olevan ympäristönäkökulmasta varsinaisesti huono, vain mielivaltainen. Ehkäpä ratkaisun taustalla on uudistuksen tavoitteissa mainittu oikeudenmukaisuus – ratkaisu on siinä mielessä oikeudenmukainen, että sen myötä uudistetun veron rasitus jakautuu uudistusta edeltäneen autokannan sen osan, jolta päästötiedot ovat käytettävissä, omistajien kesken heidän autonhankintapäätöstensä ympäristöystävällisyyden perusteella.

Autoveron tapaan myös ajoneuvoveron perusverolle ehdotetaan veron dynaamista tehokkuutta ja potentiaalista ympäristövaikuttavuutta heikentäviä vähimmäis- ja enimmäistasoja. Tässäkin tapauksessa vähimmäistason asettamista perustellaan fiskaalisilla syillä. Veron päiväkohtaisen pohjaosan vähimmäistasoksi ehdotetaan 8,1 senttiä niillä autoilla, joiden kilometrikohtainen hiilidioksidipäästö on enintään 66 grammaa. Tällöin vuotuiseksi vähimmäistasoksi muodostuisi 20 euroa.<sup>216</sup> Enimmäistason käyttöönottoa puolestaan perustellaan korkeiden verotasojen välttämisellä. Päästöjen ylärajaksi, jonka jälkeen vero ei enää kasva, esitetään 400 grammaa kilometriltä. Tällöin veron määrä olisi 605,90 euroa vuodessa. Päästörajan ylittäviä autoja on rekisterissä vain 78 kappaletta, joten enimmäistason asettaminen olisi hallituksen esityksen mukaan perusteltua myös, koska rajan ylittävällä vero-ohjauksella ei ole mainittavaa merkitystä kokonaishiilidioksidipäästöihin eikä verokertymään.<sup>217</sup>

Ympäristönäkökulmasta niin vähimmäis- kuin enimmäistasonkin asettaminen on, kuten autoveronkin kohdalla, huono ratkaisu. Perusveron vähimmäistaso tuntuu lisäksi lähinnä huvittavalta – on vaikea nähdä, mitä valtiontaloudellista merkitystä voisi olla sillä, saako valtio verotuloina 20 euron sijaan vaikkapa 15 euroa. Vähimmäistason on vaikea uskoa pienentävän kenenkään kannustinta joskus

---

<sup>216</sup> HE 146/2007: 29.

<sup>217</sup> HE 146/2007: 29.

tulevaisuudessa markkinoille tulevan alle 66 grammaa kilometriltä päästävän auton hankkimiseen, mutta se lähettää väärän signaalin eikä sovi mitenkään yhteen uudistuksen varsinaisen tavoitteen eli liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentämisen kanssa. Enimmäistason asettamista puolestaan on mahdoton kannattaa ympäristöpoliittisesta näkökulmasta, koska se tarkoittaa käytännössä vero-ohjauksen loppumista tiettyyn pisteeseen. Ympäristönäkökulmasta parempi vaihtoehto olisi ollut esimerkiksi säätää yläraja perusveron päiväkohtaiselle pohjaosalle, mutta antaa hiilidioksidikertoimen kasvaa tämän jälkeenkin. Tällöin vero-ohjaus ei loppuisi täysin missään vaiheessa, mutta sen purevuus kasvaisi tietyn pisteen jälkeen hitaammin ja mahdollistaisi täysin kohtuuttomien verotasojen välttämisen.

Kaikkien toistaiseksi liikenteessä olevien autojen hiilidioksidipäästötiedot eivät ole käytettävissä, joten tarvitaan myös vaihtoehtoinen, mahdollisimman hyvin hiilidioksidipäästöjen kanssa korreloiva ja käytettävissä olevaan tietoon perustuva veromalli. Vaihtoehtoisen veroperusteen tarpeen huomioiminen on kattavuusperiaatteen mukaista, sillä tällöin koko autokanta saadaan ohjauksen piiriin. Vaihtoehtoisen veromallin merkitys vähenee nopeasti, sillä jo vuoteen 2010 mennessä noin 60 prosentilla henkilöautoista arvioidaan olevan rekisterissä päästötieto<sup>218</sup>. Ennen pitkää tarve vaihtoehtoiselle veromallille poistuu tietysti kokonaan.

Vaihtoehtoinen veromalli ehdotetaan toteutettavaksi kantamalla vero ajoneuvon kokonaismassaan<sup>219</sup> perustuvan kertoimen avulla. Sen vastaavuus hiilidioksidipäästön kanssa on paras käytettävissä olevista teknisistä veroperusteista, sillä suuremman massan liikuttaminen vaatii enemmän energiaa, minkä johdosta moottorin koko yleensä kasvaa auton koon kasvaessa. Painoon perustuva vero voi suosia kevyitä, mutta moottoritekniikaltaan vanhanaikaisia autoja ja toisaalta olla epäedullinen hyötysuhteeltaan bensiiniautoja paremmille dieselautoille dieselmootorin korkeamman painon vuoksi. Vanhempien dieselautojen typenoksidi- ja hiukkaspäästöt ovat tosin huomattavan korkeita bensiiniautoihin verrattuna.<sup>220</sup>

---

<sup>218</sup> HE 146/2007: 30.

<sup>219</sup> Ks. HE 146/2007: 30, jonka mukaan kokonaismassalla tarkoitetaan auton omamassaa lisättynä kantavuudella.

<sup>220</sup> HE 146/2007: 30-31.

Kokonaismassaan perustuvassa perusverossa ehdotetaan otettavaksi käyttöön käyttövoimaveroa vastaava laskumenetelmä. Laskentamenetelmä<sup>221</sup> johtaisi keskimäärin vuosina 1994-2000 käyttöönotettujen autojen veron pieneen laskuun ja ennen vuotta 1994 käyttöönotettujen autojen veron pieneen nousuun.<sup>222</sup>

Painoon perustuvalla verolla ehdotetaan päästöihin perustuvan veron tapaan vähimmäis- ja enimmäistasoja. Vähimmäistasoksi ehdotetaan 75,92 ja enimmäistasoksi 485,45 euroa vuodessa.<sup>223</sup> Vähimmäistason käyttöönotto on kerrankin ympäristönäkökulmasta perustelua ja sitä myös perustellaan ympäristösyillä. Vähimmäistaso ehdotetaan säädettäväksi, jotta vältettäisiin kevyiden mutta energiatehottomien autojen veron huomattava aleneminen.<sup>224</sup> Ympäristönäkökulmasta on lisäksi myönteistä, että päästötietoihin ja painoon perustuvien verojen vähimmäistasot ovat kaukana toisistaan, minkä johdosta maksettavaksi tulevan veron määrää voi vähentää merkittävästi<sup>225</sup> vaihtamalla uuteen, niin hiilidioksidi- kuin muiltakin päästöiltään pienempään autoon. Enimmäistason käyttöönottoa ei sen sijaan perustella muutoin kuin vetoamalla yli 3400 kilogrammaa painavien autojen vähäisen määrään rekisterissä.<sup>226</sup> Yleiset tarkoituksenmukaisuussyyt saattavat puoltaa enimmäistason asettamista, mutta ympäristönäkökulmasta merkitsevää on vain ympäristölle aiheutuva kuormitus. Lisäksi painoon perustuvassa verotuksessa veron enimmäistasoa jää huomattavasti päästöihin perustuvan veron enimmäistasoa alemmaksi.

Kuten edellä todettiin, myös pakettiautojen kohdalla ollaan siirtymässä päästöperusteiseen ajoneuvoveroon polttoaineenkulutuksen mittauksen käyttöönoton jälkeen. Nyt pakettiautojen veroa ollaan muuttamassa nostamalla ennen vuotta 1994 käyttöönotettujen pakettiautojen päiväkohtainen vero samalle tasolle vuonna 1994 ja sen jälkeen käyttöönotettujen pakettiautojen kanssa.<sup>227</sup> Ympäristönäkökulmasta

---

<sup>221</sup> Ks. HE 146/2007: 31.

<sup>222</sup> HE 146/2007: 31.

<sup>223</sup> HE 146/2007: 31.

<sup>224</sup> HE 146/2007: 31.

<sup>225</sup> Rahamääräisesti vero ei voi laskea kovinkaan merkittävästi, mutta *prosentuaalisesti* ero voi vakiokerroinmallin ja muuttuvan kertoimen mallin henkilöautojen suosituimmalla päästövälillä suoritetun vertailun tavoin olla merkittävä. Se, kuinka suuri vaikutus prosentuaalisesti merkittävillä, mutta absoluuttisesti pienillä eroilla on kuluttajien käyttäytymiseen on tietysti asia erikseen.

<sup>226</sup> HE 146/2007: 31.

<sup>227</sup> HE 146/2007: 32.

päätös on tervetullut, sillä veroporrastus auton käyttöönottoajan perusteella on paitsi mielivaltainen, myös ristiriidassa ympäristötavoitteiden kanssa vanhojen autojen uusia autoja suurempien haitallisten päästöjen vuoksi. Niin sanottujen kaksikäyttöautojen eli pakettiautoina rekisteröityjen henkilöautojen osalta ehdotetaan siirtymistä henkilöautoja vastaavaan verotukseen.<sup>228</sup>

### 5.2.5. Verovapaudet

Autoveron tapaan jotkin ajoneuvot on vapautettu ajoneuvoverosta. Auto- ja ajoneuvoveroista myönnetty vapautukset ovat osin päällekkäisiä.<sup>229</sup> Suurimmalla osalla ajoneuvoverosta vapautettuja autoja verovapauden perusteena on auton käyttäjän asema tai auton käyttötarkoitus.<sup>230</sup> Ympäristönäkökulmasta kaikki tällaiset kattavuusperiaatteen vastaiset, ekologista neutraaliutta rikkovat ratkaisut ovat huonoja. Esimerkiksi veronsaajana olevan valtion tai sen laitoksen käyttöön tulevien autojen verovapaus on ollut perusteltua silloin, kun ajoneuvovero oli luonteeltaan puhtaammin fisikaalinen, mutta verouudistuksen tultua voimaan on vaikea nähdä, miksi valtion käyttämät ajoneuvot tulisi jättää ajoneuvoveron taloudellisen ohjauksen ulkopuolelle.

Ympäristönäkökulmasta erityisen mielenkiintoisia ovat pääasiallisesti puu- tai turveperusteista polttoainetta käyttävien moottoriajoneuvojen vapauttaminen ajoneuvoverosta sekä metaanista koostuvaa polttoainetta käyttävien henkilö- ja pakettiautojen vapauttaminen käyttövoimaverosta. Metaanista koostuvaa polttoainetta käyttävien autojen käyttövoimaverosta vapauttaminen on kuitenkin sidoksissa niiden vapauttamiseen lievemmin verotettua tai verotonta polttoainetta ajoneuvossaan käyttäneelle määrättävästä rangaistusluonteisesta polttoainemaksusta eikä asian laajempi käsittely ole mahdollista tämän tutkielman puitteissa.

---

<sup>228</sup> HE 146/2007: 33.

<sup>229</sup> Ulkovaltojen edustustojen ja niiden palveluksessa olevien ulkomaalaisten henkilöiden sekä Euroopan yhteisöjen toimielinten ja niiden palveluksessa olevien Suomeen muualta muuttaneiden käyttöön tulevat ajoneuvot on vapautettu niin auto- kuin ajoneuvoverostakin. Molemmista veroista on vapautettu myös pelastus- ja sairausautot. Ks. AVL 21 §, 22 § ja 22 a §; ANVL 12 § kohdat 1, 2 ja 4.

<sup>230</sup> Ks. ANVL 12 § kohdat 1, 2, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 12; ANVL 35 §.

Pääosin puu- tai turveperusteista polttoainetta käyttävien ajoneuvojen ajoneuvoverosta vapauttamista on perusteltu niiden vähäisestä määrästä seuraavalla verottomuuden tarkoituksenmukaisuudella.<sup>231</sup> Tosiasiassa taustalla lienevät samat syyt kuin puu- ja turveperusteisten polttoaineiden poikkeuksellisessa polttoaineverokohtelussa.

Puu ja puupohjaiset polttoaineet eivät ole koskaan olleet polttoaineverotuksen kohteena, kun taas polttoturpeen verotuksesta luovuttiin täysin 1.7.2005 lähtien<sup>232</sup>. Polttoturvetta oli alun perin verotettu muiden veronalaisten polttoaineiden tavoin sen hiilisisällön perusteella, mutta veron määrän ja hiilisisällön välisestä kytköksestä oli luovuttu jo aiemmin. Polttoturpeen erityisen verokohtelun taustalla ovat alue- ja työllisyyspoliittiset syyt sekä huoli energiahuoltovarmuudesta.<sup>233</sup> Myös puun kohdalla voi esiin nostaa energiahuoltovarmuuskulman – puu ja turve kun ovat ainoat hyvin polttoaineiksi soveltuvat luonnonvarat, joita Suomessa on paljon.

Ympäristönäkökulmasta puun ja puupohjaisten polttoaineiden sekä polttoturpeen verovapautta voi perustella lähinnä sillä, että niiden käyttöä polttoaineina voi pitää tavallaan hiilineutraalina eli nettomääräisesti hiilidioksidipäästöjä aiheuttamattomana. Puun tapauksessa hiilineutraalius edellyttää, että hakatun puun tilalle istutetaan vastaava määrä uutta metsää.<sup>234</sup> Polttoturpeen kohdalla tulkinta hiilineutraaliudesta puolestaan perustuu siihen, että kokonaistarkastelussa soiden turpeen on havaittu sitovan enemmän hiilidioksidia kuin polttoturpeen käytöstä polttoaineena vapautuu.<sup>235</sup>

### **5.2.6. Henkilöautojen käyttövoimaver**

Käyttövoimaver

---

<sup>231</sup> HE 111/2003: 44.

<sup>232</sup> HE 37/2005: 4.

<sup>233</sup> Määttä 2000b: 56. Ks. myös Määttä 2003: 149.

<sup>234</sup> Määttä 2000b: 58.

<sup>235</sup> Määttä 2000b: 56.

polttoaineita käyttävien autojen erisuuruisia käyttökustannuksia autoilijoille.<sup>236</sup> Tämän käyttövoimaveron ja polttoaineverotuksen välisen kiinteän yhteyden vuoksi käyttövoimaveron mahdollista uudistamista ei hallituksen esityksessä käsitelty.<sup>237</sup> Koska käyttövoimaveron perusteellinen käsittely edellyttäisi myös liikennepoltonesteiden verotuksen käsittelyä, käyttövoimaveroa ei käsitellä tässä tutkielmassa.

### 5.2.7. Uudistuksen arvioidut ympäristövaikutukset

Erilaisten hiilidioksidipäästöihin perustuvien ajoneuvoveromallien vaikuttavuutta arvioitiin verouudistusta varten kansainvälisesti käytetyn, suomalaisiin olosuhteisiin sovitettun kuluttajien käytöstä autonvalintatilanteessa kuvaavan laskentamallin avulla. Malli ei sovellu taloudellisen ohjauksen kokonaisvaikutusten arviointiin, mutta sen avulla saadaan suuntaa antavia arvioita vero-ohjauksen vaikutuksesta uusien autojen ominaispäästöihin.<sup>238</sup>

Mallin avulla selvitettiin hallituksen esityksen mukaan sekä lineaaristen että progressiivisten veromallien vaikutuksia, mutta – lainvalmisteluprosessin läpinäkyvyyden ja siten lainsäädännön laadunvalvonnan kannalta huolestuttavasti – ei vaihtoehtoina olleiden vakiokerroinmallin ja muuttuvan kertoimen mallin vaikutuksia<sup>239</sup>. Selvitysten tulokset eivät herätä juurikaan uskoa uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseen.

Enimmillään tutkituilla veromalleilla arvioitiin olevan saavutettavissa 3-5 prosentin alenema uusien autojen ominaishiilidioksidipäästöissä, mutta nyt ehdotetun veromallin veron määrä olisi hallituksen esityksen mukaan ainakin alkuvaiheessa huomattavasti maltillisempi kuin kyseisessä veromallissa.<sup>240</sup> Melko vaatimattoman ja vaihteluväliltään suuren ohjausvaikutuksenkin aikaansaaminen ajoneuvoveron perusverolla näyttäisi siis edellyttävän huomattavasti ehdotettua korkeampaa veron

---

<sup>236</sup> HE 146/2007: 4.

<sup>237</sup> HE 146/2007: 22.

<sup>238</sup> HE 146/2007: 34.

<sup>239</sup> HE 146/2007: 34.

<sup>240</sup> HE 146/2007: 35.

tasoa. Onkin vaikea välttää ajatusta, että syy hallituksen esityksessä vaihtoehtoina esitettyjen veromallien vaikutusten selvittämättä – tai ainakin julkistamatta – jättämiseen on se, ettei niillä ole mallin mukaan käytännössä juuri minkäänlaista vaikutusta myytävien autojen ominaishiilidioksidipäästöihin. Ympäristövaikutusten puuttuminen olisi luonnollisesti lainsäätäjän kannalta kiusallista, sillä se saattaisi kyseenalaiseksi halun uudistuksen ilmoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttamiseen.

Riippumatta siitä onko uuden veromallin taustalla halu hyötyä äänestäjien ekologisesta illuusiosta ehdotetulle uudistukselle on nyky muodossaan vaikea löytää sen kummemmin ympäristö- kuin muitakaan perusteita. Ehdotus on laadittu fiskaalisesti neutraaliksi, joten se ei tuo valtion kassaan nykyistä veroa enempää rahaa. Edellä käsitellyn valossa perusveron taloudellinen ohjauskaan ei näyttäisi juuri purevan. Hallituksen esityksessäkin näytetään lopulta laskevan sen varaan, että päästöihin perustuvan ajoneuvoveron edustama tiedollinen ohjaus johtaa ympäristönäkökohtien aiempaa suurempaan painottumiseen kuluttajien valitessa autoa.<sup>241</sup> Hallituksen esityksen ympäristövaikutuksiin keskittyvässä osuudessa viitataan lisäksi muun muassa taloudellisen ajotavan tärkeyteen.<sup>242</sup>

Sen kummemmin taloudellisen ajotavan ja ympäristövalveutuneisuuden merkitystä vähättelemättä on todettava, että on vaikea pitää tällaisiin seikkoihin vetoavaa taloudellisen ohjauksen välinettä menestyksenä. Jos uudistuksessa ollaan tosiasiaassa liikkeellä päällimmäisenä halu vaikuttaa myönteisesti ympäristön tilaan, on kysyttävä, miksei samalla esitetä perusveron korotusta sellaiselle tasolle, jossa sillä alkaisi olla todellista vaikutusta kuluttajien käyttäytymiseen? Ottaen huomioon juuri toteutetun autoveron kokonaistason laskun tämän luulisi olevan poliittisestikin helppoa.

### **5.3. Henkilöautojen verotuksen kehityssuuntia**

---

<sup>241</sup> HE 146/2007: 35.

<sup>242</sup> HE 146/2007: 36.

Todellisuudessa henkilöautojen verotuksen kehityssuuntien pohtiminen irrallaan muusta tieliikenteeseen kohdistettavasta taloudellisesta ohjauksesta kuten ajoneuvoveron käyttövoimaverosta, liikennepolttonesteiden polttoaineverosta, tietulleista ja ruuhkamaksuista sekä etenkin ympäristönäkökulmasta merkittävistä kysymyksistä kuten joukkoliikenteen tuesta on mahdotonta. Kaikkien edellä mainittujen asioiden käsittely tämän tutkielman puitteissa ei kuitenkaan ole mahdollista, joten seuraavassa keskitytään kiistattoman kapea-alaisesti henkilöautojen auto- ja ajoneuvoverojen mahdollisiin kehityssuuntiin.

Autoverouudistukseen liittyvässä hallituksen esityksessä todetaan, että hiilidioksidipäästöt vähenevät vain polttoaineen kulutusta vähentämällä.<sup>243</sup> Henkilöautojen autoveroon jo tehdyt ja henkilöautojen ajoneuvoveron perusveroon sekä pakettiautojen autoveroon ja perusveroon tulevaisuudessa tehtävät muutokset ovat ympäristönäkökulmasta askel oikeaan suuntaan. Lisäaskeleet olisivat kuitenkin paikallaan.

Melko yksinkertainen tapa kehittää vero-ohjausta olisi autoveron muuttaminen ajoneuvoveron perusveron tapaan progressiiviseksi. Ajoneuvoveron perusveron yhteydessä muuttuvan kertoimen mallin käyttöönottoa puoltavat tekijät pätevät yhtä lailla autoveronkin kohdalla, vaikka lineaarisesti kasvavan verotason aiheuttamat ongelmat eivät veron suuruudesta johtuen liene autoveron tapauksessa niin suuria kuin ajoneuvoveron.

Niin autoveron kuin uudistetun ajoneuvoveron perusveronkin ohjausvaikutus<sup>244</sup> kohdistuu auton hankintavaiheeseen. Periaatteessa kahden eri veron tavoitellun ohjausvaikutuksen kohdistamiselle samaan vaiheeseen ei ole mitään esteitä, mutta hallinnollisen tehokkuuden kannalta ratkaisu ei liene paras mahdollinen. Ajoneuvoveron perusveron uudistuksen arvioitujen ympäristövaikutusten valossa vaikuttaa lisäksi siltä, että tulevan veron ohjausvaikutus on varsin pieni. Niin tehokkuus- kuin ympäristönäkökulmastakin perusteltua olisi, että kummallakin verolla olisi selkeä ohjausvaikutus – mikäli ajoneuvoveron ainoa todellinen vaikutus on fiskaalinen, verotulojen kerääminen yhdellä verolla on parempi ratkaisu.

---

<sup>243</sup> HE 147/2007: 15.

<sup>244</sup> HE 146/2007: 33.



Mahdollinen ratkaisu ongelmaan on taloudellisen ohjauksen painopisteen siirtäminen välittömästi hankinnan yhteydessä suoritettavasta autoverosta ajoneuvon käyttöajan aikana maksettavaan ajoneuvoveroon. Sekä auto- että ajoneuvoveron ohjausvaikutus kohdistuisi edelleen auton hankintavaiheeseen, mutta verojen aiheuttama taloudellinen rasitus jakaantuisi tasaisemmin auton käyttäjälle ja ajoneuvoveron ohjausvaikutus muuttuisi verotason nousun myötä vähemmän teoreettiseksi. Käytännössä ohjauksen painopisteen siirtäminen voitaisiin toteuttaa julkistamalla ennalta aikataulu, jonka mukaan autoveron tasoa vuodesta toiseen maltillisesti alennettaisiin ja ajoneuvoveron tasoa vastaavasti nostettaisiin. Tieto ajoneuvoveroon tulevaisuudessa tehtävistä korotuksista lisäisi oletettavasti ajoneuvoveron ohjaustehoa, minkä lisäksi auton hankintahetken aikainen autovero vaikuttaisi täydellä sen hetkiselällä tehollaan. Ennalta julkistettavalla aikataululla vältettäisiin myös autojen verotukseen liittyvä taloudellista toimeliaisuutta vähentävä sääntelyepävarmuus.

Mikäli autoveron tason alentamisen tai peräti täydellisen poistamisen sijaan eroon haluttaisiinkin ajoneuvoverosta, vero voitaisiin poistaa joko kerralla kokonaan tai vaihtoehtoisesti alentaa ajoneuvoveroa asteittain ja nostaa autoveroa vastaavasti. Autoveron kohdalla poistaminen kerralla tuskin olisi käytännössä mahdollista, sillä se leikkaisi hetkessä olemassa olevan autokannan arvosta merkittävän osan. Ajoneuvoveron asteittainen poistaminen ja autoveron vastaava kasvattaminen olisi oletettavasti mahdollista ilman henkilöautojen ostoryntäystä, jos se tehtäisiin edellä mainittua vastaavalla tavalla maltillisesti ja ennalta julkistetun aikataulun mukaisesti.

Yksi ajoneuvoverouudistukseen liittyvässä hallituksen esityksessä mainitun tiedollisen ohjauksen ja taloudellisen ohjauksen mielenkiintoisella tavalla yhdistävä ajatus olisi lakimuutos, joka edellyttäisi autokauppioiden ilmoittavan auton kauppahinnan, autosta maksettavan autoveron ja autosta maksettavan vuotuisen ajoneuvoveron määrän erikseen yhtä suuren kokoisina hintatiedoissa. Kustannusten tämänkaltainen erottelu korostaisi niiden erillisyyttä toisistaan ja lisäisi autoista maksettavien verojen läpinäkyvyyttä, ehkäisten samalla mahdollisen fiskaalisen illuusion syntyä. Autoveron ohjausvaikutus saattaisi voimistua, kun kuluttajat huomaisivat tietyn automallin moottoriltaan suuremman version valinnan nostavan

kauppahinnan lisäksi myös maksettavan autoveron määrää.<sup>245</sup> Autoveron erillisyyttä voisi entisestään korostaa edellyttämällä lisäksi, että autoveron maksaa valtiolle autokauppiiaan sijaan kuluttaja itse. Vuotuisen ajoneuvoveron määrän ilmoittaminen hintalapussa puolestaan saattaisi lisätä sen ohjausvaikutusta korostamalla veron aiheuttaman taloudellisen rasituksen osuutta auton omistamisesta koituviin kokonaiskustannuksiin.<sup>246</sup>

Verojen määrän ilmoittaminen erillään hintalapussa saattaisi edistää ympäristön hyvinvointia myös epäsuorasti. Eri malleista maksettavia autoveroja vertaamalla kuluttaja voisi vertailla myös niiden polttoaineen kulutusta 100 kilometriä kohden laskettua kulutusta ymmärrettävämällä mittarilla. Kuluttajien vieläkin konkreettisempi ohjaus niin taloudellisiin kuin ympäristöystävällisiin valintoihin olisi mahdollista kasvattamalla hintatiedoissa annettavien tietojen määrää vielä yhdellä. Tällöin edellytettäisiin, että autokauppiat ilmoittavat kauppahinnan, autoveron ja vuotuisen ajoneuvoveron lisäksi erikseen myös automallin yhdistettyä kulutusta käyttämällä lasketun 10 000 ajokilometristä aiheutuvan polttoainekustannuksen määrän. Polttoainelitran hintana voisi käyttää esimerkiksi kuukausittain vaihdettavaa polttoaineen edeltävän kuukauden keskihintaa.

Teoreettisesti mielenkiintoinen, mutta käytännössä mahdollisesti toteuttamiskelvoton vaihtoehto olisi auto- ja ajoneuvoverojen perusteena olevan polttoaineen kulutuksen alueellinen eriyttäminen. Käytännössä tämä edellyttäisi maan jakamista kolmenlaisiin veroalueisiin. Veron peruste määräytyisi ostajan väestötietojärjestelmään merkityn asuinpaikan perusteella ja olisi veroalueesta riippuen joko ajoneuvon maantie-, yhdistetty tai kaupunkikulutus. Ajoneuvon ostopaikalla ei olisi merkitystä.

Onnistuneen aluejaon olettaen – ilmeisen iso oletus – veroperusteen alueellinen eriyttäminen olisi ympäristönäkökulmasta perusteltua, sillä tällöin veron perusteena oleva kulutus ja auton todellinen käyttö kohtaisivat nykymallia paremmin.

---

<sup>245</sup> Ks. HE 146/2007: 21, jossa autoveron soveltuvuus hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen tähtääväksi ohjausvälineeksi kyseenalaistettiin juuri sen välillisyyden johdosta.

<sup>246</sup> Ks. HE 146/2007: 21, jossa ajoneuvoveron ohjausvaikutusta heikentävänä tekijänä mainitaan nimenomaan se, että kyseessä on käytönaikainen kulu, jonka kuluttaja saattaa jättää hankintatilanteessa huomioimatta.

Alueellisesti eriytetyn veroperusteen käyttöönotto johtaisi autojen hintojen nousuun kaupunkialueilla asuvilla ja laskuun maaseudulla asuvilla, mikä olisi erinomaisessa sopusoinnussa sinänsä myös ympäristönäkökulmasta kannatettavan autokannan uusiutumisen edistämisen kanssa, sillä maaseudun autokanta on kaupunkialueiden autokantaa vanhempaa<sup>247</sup>. Ympäristönäkökulmasta tämänkaltainen kohdennetumpi autokannan uusiutumisen edistäminen olisi autoveron kokonaistason laskua vähemmän kyseenalainen ratkaisu. Kaupunkialueilla asuvien korkeampi vero puolestaan saattaisi johtaa Keski-Euroopassa suosittujen pienten kaupunkiautojen nykyisin vaatimattoman menekin kasvuun<sup>248</sup>. Ympäristönäkökulmasta alueellisesti eriytetyn veroperusteen merkittävin vaara olisi kaupunkiasumisen suosion lasku ja siitä seuraava liikenteen hiilidioksidipäästöjä kasvattava yhdyskuntarakenteen pirstoutuminen.

## 6. Verojen vertailua

Verrattaessa 1990-luvulta peräisin olevaa jätEVEROA 2000-luvun henkilöauton autoveroon ja ehdotettuun ajoneuvoveron perusveroon ei voi olla huomaamatta selvää eroa niiden oikeustaloustieteellisessä hienostuneisuudessa. Sinänsä tapahtuneessa kehityksessä ei ole mitään yllättävää – yllättävää olisi pikemminkin, jos kehitystä ei olisi tapahtunut.

Henkilöautojen autoveron ja ehdotetun ajoneuvoveron perusveron määrä on selvässä yhteydessä ympäristöön kohdistuvan kuormituksen määrään. Autoveron noudattaessa liityntäperiaatetta on ajoneuvoveron perusveron kohdalla siirrytty tavallaan jo liityntäperiaatteen tuolle puolen – tavalla, joka on täydessä sopusoinnussa veron ympäristötavoitteen kanssa. Ehdotettu perusvero ylittää autoveron myös siinä mielessä, että se noudattaa ainoana käsitellyistä veroista Tinbergenin sääntöä.

Auto- ja ajoneuvoveroista poiketen jätEVERON määrä on liityntäperiaatteen vastaisesti sidottu jätteen painoon. Veron määrä ei myöskään vaihtelee jäteryhmästä toiseen,

---

<sup>247</sup> HE 146/2007: 6.

<sup>248</sup> HE 146/2007: 6.

vaan on kaikille sama. Syntyvän jätteen heterogeenisyyden ja eri jäteryhmien ympäristöön kohdistaman kuormituksen erilaisuuden huomioiden ratkaisuja on ympäristönäkökulmasta pidettävä varsin huonoina.

Verojen ympäristötavoitteisiin ja verotasoisiin liittyen huomautettavaa löytyy joka veron kohdalta. Koska kaikkien on tarkoitus olla kannustintyyppisiä ympäristöveroja, verotaso olisi tullut määrittää asetettuja ympäristötavoitteita silmällä pitäen. Yhdenkään veron kohdalla ei näytetä toimineen näin, minkä lisäksi – kolikon toisena puolella – yhdellekään verolle ei ole asetettu selkeää ympäristötavoitetta, vaan on tyydytty tavoitellun kehityksen suunnan ilmaisemiseen. Tämän lisäksi käsitellyistä veroista ainakin ehdotettu perusvero ja jätevero on tarkoitettu muuta ohjausta täydentäviksi veroiksi, mikä entisestään vaikeuttaa niiden merkityksen jälkikäteistä arviointia. Epämääräinen tavoite on käsitellyistä veroista lähinnä itsenäistä eli oman ohjaustavoitteen omaavaa olevan autoveron tapauksessa oikotie onneen, sillä niin kauan kuin kehitys on oikean suuntaista, poliitikot ja virkamiehet voivat esitellä verouudistuksen mahdollisesti ekologisen illuusion häikäisemille, uusilla dieselautoilla tyytyväisenä ajeleville äänestäjille menestyksenä. Tällöin kuitenkin unohdetaan, että paljon saavutettua suuremmat vähennykset kuormituksen määrästä saattaisivat olla ympäristönäkökulmasta tarpeen.

Henkilöauton autoveron ja ehdotetun perusveron verotasojen pohjina olivat aiempien fiskaalisten verojen verotaset; autoveron kokonaistasoa vieläpä laskettiin tuntuvasti. Perusveron ehdotettu uudistus puolestaan on laadittu fiskaalisesti neutraaliksi. Perusverouudistuksen ympäristötavoitteen ja fiskaalisesti neutraalin toteutustavan välillä vallitsee kuitenkin selkeä jännite: toisaalta ollaan tavoittelevinaan parannuksia ympäristön tilassa, mutta toisaalta verolla operoidaan siinä mielessä fiskaalisen veron tavoin, että verotuottotavoite vaikuttaa asetettavan veron tasoon. Autoveron kohdalla ristiriita on toki vieläkin ilmeisempi. Sekä autoverolle että ehdotetulle perusverolle asetettiin myös dynaamista tehokkuutta ja siten potentiaalista ympäristövaikuttavuutta heikentävät vähimmäis- ja enimmäistasot. Jäteveron kohdalla verotason pohjaksi puolestaan valittiin siihen huonosti soveltuva jätemaksu.

Kattavuusperiaatteen ja ekologisen neutraaliuden näkökulmasta auto- ja ajoneuvoverojen synnit kalpenevat jäteveron rinnalla. Jäteveron soveltamisalan

ulkopuolelle suljetuille yksityisille kaatopaikoille kulkeutuu valtaosa jäteverolla taloudellisen ohjauksen piiriin tuoduksi tarkoitettua jätteestä. Rajoitettu soveltamisala asettaa myös tosiasiansa yritykset ja kotitaloudet ekologisen neutraaliuden vastaisesti erilaiseen asemaan ilman hyväksyttävää ympäristösyöttä ja tarjoaa yrityksille helpon tavan epäasianmukaiseen verontorjuntaan. Tähän verrattuna auto- ja ajoneuvoverojen melko vähälukuiset ja -merkityksiset verovapaudet ovat tuskin mainitsemisen arvoisia.

Kaikkien verojen kohdalla on painotettu hallinnollisen tehokkuuden tärkeyttä. Siinä missä hallinnollisilla syillä kuitenkin jäteveron kohdalla perusteltiin ympäristönäkökulmasta kestävämpiä ja veron koko ympäristövaikuttavuuden kyseenalaiseksi asettavia ratkaisuja, valittiin ajoneuvoveron perusveron kohdalla ehdotettavaksi veromalliksi hallinnollisesti monimutkaisempi ympäristösyöttä vedoten. Autoveron kohdalla puolestaan joistain näkökulmista teoreettisesti parempi yksinään päästöihin perustuva veromalli hylättiin vedoten siitä seuraaviin yhteisöoikeudellisesta verosyrjäntäkiellosta johtuviin hallinnollisiin ongelmiin<sup>249</sup>, mutta käytännössä veromalli tuskin olisi ollut ympäristönäkökulmasta nykyistä parempi. Sekä auton arvoon että päästöihin perustuva veromalli on myös ehdotetun perusveron tapaan yksinään päästöihin perustuvaa mallia ulkoisesti joustavampi.

Niin autoverouudistukseen kuin ajoneuvoveron perusveron ehdotettuun uudistukseenkin liittyvissä hallituksen esityksissä kiinnitetään huomiota veromallin viestittävyteen.<sup>250</sup> Autoverouudistukseen liittyvässä hallituksen esityksessä ei ajoneuvoverouudistuksen hallituksen esityksen tavoin suoraan mainita tiedollista ohjausta, mutta kummankin veron kohdalla tiedon levittämistä uudistuksesta ja sen tavoitteista pidetään ilmeisesti tärkeänä vero-ohjauksen onnistumista tukevana tekijänä; ajoneuvoveron tapauksessa tiedollisen ohjauksen varaan tunnutaan tosin laskevan jo liikaakin. Ero jäteveroon on kummankin veron kohdalla jälleen merkittävä, sillä muuten epäkriittiseltä vaikuttavassa ympäristöministeriön jäteveron vaikuttavuutta arvioineessa raportissakin kiinnitettiin kotitalouksien osalta huomiota siihen, että ohjausvaikutuksen toteutumisen kannalta olisi tarpeellista, että veron

---

<sup>249</sup> HE 147/2007: 10.

<sup>250</sup> Ks. esim. HE 146/2007: 24; HE 147/2007: 9.

aiheuttaman taloudellisen rasituksen viime kädessä kantavat tahot ovat tietoisia jätehuollon ja erityisesti jäteveron heille aiheuttamasta kustannuksesta.

Ajoneuvoveron perusveron ehdotettuun uudistukseen liittyvässä hallituksen esityksessä mainitaan käsitellyistä veroista ainoana tavoite veron oikeudenmukaisuudesta. Maininta on siinä mielessä mielenkiintoinen, että sen merkitys ei käy ilmi oikeastaan mistään. Mikäli sillä viitataan yhtenä hyvän ympäristöveron ominaisuutena pidettyyn tasapuolisuuteen ja erityisesti ekologiseen neutraaliuteen, tavoitteeseen on ympäristönäkökulmasta helppo yhtyä – hyvä tapa toteuttaa ekologista neutraaliutta on luopua kaikista verovapauksista, jotka eivät perustu kansainvälisiin sopimuksiin. Jos oikeudenmukaisuudella sitä vastoin tarkoitetaan tavoitetta edistää veron avulla sosiaalista oikeudenmukaisuutta, sen kannatettavuus ympäristönäkökulmasta on paljon kyseenalaisempi. Selvää on, että ympäristöverot tulee pyrkiä laatimaan tavalla, joka ei kärjistä tuloeroja tai muuten kurjista vähävaraisten oloja, mutta tämän laajempaan sosiaalisten näkökohtien huomioonottamiseen ympäristöverojen laadinnassa on suhtauduttava pidättyvästi. Tässäkin yhteydessä on hyvä viitata Tinbergenin sääntöön, jonka mukaan yhdellä välineellä tulee pyrkiä yhteen tavoitteeseen. Ympäristöverojen tapauksessa tuon tavoitteen tulisi olla selkeästi ympäristöpoliittinen.

Ympäristönäkökulmasta veron teoreettisia ansioita verrattomasti tärkeämpiä ovat kuitenkin sillä saavutetut käytännön tulokset. Henkilöautojen autoverouudistuksen voimaantulon jälkeen myytyjen autojen määrä on toistaiseksi kehittynyt maltillisesti ja keskimääräiset hiilidioksidipäästöt tuntuvasti laskeneet. Voi olla, että kehityksestä on kiittäminen tiedollista ohjausta, mutta uudistuksen todellisia vaikutuksia on toistaiseksi liian varhaista arvioida. Niin tervetullutta kuin kehityksen jatkuminen samansuuntaisena ympäristönäkökulmasta olisikin, se vaikuttaa vähintään epävarmalta. Perusverouudistuksen vaikutuksista saa tietoa vasta sen voimaantulon jälkeen, jos sitten silloinkaan, ottaen huomioon perusveron ja autoveron ohjausvaikutuksen kohdistamisen auton hankintavaiheeseen. Arvioidut ympäristövaikutukset eivät anna syytä pidättää henkeään. Jäteveron saavutuksista on vaikea sanoa mitään varmaa. Voi olla, että jonkinlaista myönteistä vaikutusta on ollut, mutta todennäköisemmältä näyttää, että ei.

Niin autoveron kuin ajoneuvoveron perusveron uudistukseenkin liittyneessä hallituksen esityksessä ilmaistaan valmius tehostaa vero-ohjausta tarpeen tullen.<sup>251</sup> Mikäli verouudistuksilla todella pyritään saavuttamaan ilmoitetut tavoitteet, tämän tulisi tietysti olla itsestään selvää. Kuten jäteveron kohdalla on nähty, lupaukset veron vaikutuksen tehostamisen selvittämisestä<sup>252</sup> koetellaan kuitenkin käytännössä, eivätkä selvitykset välttämättä johda ympäristön kannalta suotuisiin lopputuloksiin. Mielenkiintoista on nähdä, mitä jäteveron uudistamista parhaillaan pohtiva työryhmä aikanaan ehdottaa.

## 7. Päätelmiä

Tutkielman tavoite oli kaksijakoinen. Ensimmäisenä tavoitteena oli arvioida ajankohtaisuuden ja esiintuotavien näkökulmien monipuolisuuden mahdollistamisen perusteella käsiteltäväksi valittujen ympäristöverojen soveltuvuutta ympäristöpolitiikan välineiksi. Verojen vaikuttavuutta arvioitiin etenkin teoreettisesta näkökulmasta oikeustaloustieteellisiä työkaluja hyödyntäen, mutta jo käytössä olevien verojen osalta arvioitiin myös niiden käytännön vaikuttavuutta valittuja aineistoja hyödyntäen. Toisena tavoitteena oli käsiteltyjen verojen keskinäinen vertailu sen selvittämiseksi, onko kannustintyyppisten verojen laadinnassa tapahtunut kehitystä.

Toisessa luvussa esiteltiin lyhyesti kaikki Suomessa tällä hetkellä käytössä olevat ympäristöverot ja tutustuttiin tutkielmassa käytettyyn ympäristöverojen tyyppijakoon ja sen mukaisiin ympäristöverojen tyypeihin. Kolmannessa luvussa puolestaan perehdyttiin verojen käsittelyssä hyödynnettäviin oikeustaloustieteellisiin työkaluihin.

Käsitellyistä veroista pisimpään käytössä ollut jätevero todettiin monella tapaa puutteellisesti laadituksi. Niin jäteverolla tuettavaksi tarkoitettut tavoitteet kuin etenkin jäteveron rooli niiden saavuttamisessa havaittiin epäselviksi. Tavoitteiden epäselvyyden lisäksi veron laadinnassa oli tehty vaihtelevassa määrin kyseenalaisia

---

<sup>251</sup> HE 147/2007: 16; HE 146/2007: 33.

<sup>252</sup> HE 48/1996, 3.3. Ympäristövaikutukset.

ratkaisuja veroperusteen, verotason ja lain soveltamisalan kohdalla. Veroperuste huomioi ympäristöön kohdistuvan kuormituksen määrän puutteellisesti. Verotaso asetettiin alhaiseksi kyseenalaisin perustein, minkä lisäksi sen perustaksi valittiin tavoitteiltaan täysin jäteveron tavoitteista poikkeava jätemaksu. Lain soveltamisalan ulkopuolelle suljettiin aluksi suurimman osan jätteistä vastaanottavat yksityiset kaatopaikat, mutta lain soveltamisalaa oli myöhemmin tarkoitus laajentaa kattamaan myös ne; yksityiset kaatopaikat ovat edelleen lain soveltamisalan ulkopuolella. Ympäristönäkökulmasta huonojen ratkaisujen todettiin lopulta asettavan kyseenalaiseksi jäteveron koko ympäristövaikuttavuuden.

Vuoden 2008 alusta voimaanastuneen henkilöautojen autoverouudistuksen havaittiin sisältävän ympäristönäkökulmasta niin hyviä kuin huonojakin puolia. Veroperuste toteutettiin kaksiosaisena siten, että henkilöauton verotusarvona säilyi sen jälleenmyyntiarvo, mutta verotusarvoon sovellettava veroprosentti kasvoi auton ominaishiilidioksidipäästöjen myötä. Veroprosentti asetettiin nousemaan lineaarisesti jokaisen päästögramman myötä, mutta veroprosentille asetettiin potentiaalista ympäristövaikuttavuutta heikentävät vähimmäis- ja enimmäistasot. Uudistuksen yhteydessä toteutetun kokonaisverotason laskun perustelut havaittiin ympäristönäkökulmasta periaatteessa hyväksyttäväksi, mutta käytännössä ongelmallisiksi. Teoreettisesti moitittavista piirteistä huolimatta autoverouudistuksen käytännön vaikutusten huomattiin kuitenkin olevan ainakin toistaiseksi oikean suuntaisia – aika näyttää, jatkuuko ympäristön kannalta myönteinen kehitys.

Henkilöautojen ajoneuvoveron perusveroon ehdotettu uudistus osoittautui teoreettisesti hienostuneeksi, mutta ympäristövaikuttavuudeltaan kyseenalaiseksi. Perusvero ehdotettiin muutettavaksi henkilöauton päästötason noustessa progressiivisesti kasvavaksi. Muutosehdotuksen verotasot oli laadittu siten, että uudistus olisi fiskaalisesti neutraali. Ympäristövaikutuksia arvioitaessa perusverolla saavutettavan vaatimattomankin ohjausvaikutuksen huomattiin kuitenkin edellyttävän huomattavasti ehdotettua korkeampaa verotasoa.

Henkilöautojen auto- ja ajoneuvoverojen käsittelyn jälkeen pohdittiin henkilöautojen verotuksen mahdollisia kehityssuuntia. Mahdollisuuksina mainittiin verotuksen painopisteen siirtäminen autoverosta ajoneuvoveroon tai toisinpäin; tiedollisen



ohjauksen lisääminen verojen ja auton käyttökustannusten läpinäkyvyyttä lisäävien autokauppiaille suunnattujen tiedonantovelvoitteiden avulla; ja autoveron sekä ajoneuvoveron perusveron veroperusteen alueellinen eriyttäminen.

Veroja vertailtaessa uudempien ympäristöverojen havaittiin olevan teoreettisesti huomattavasti jäteveroa hienostuneempia. Ainoa osa-alue, millä kehitystä ei havaittu tapahtuneen, oli ympäristöverojen tavoitteiden selkeä määrittäminen ja tavoitteet toteuttavan verotason asettaminen. Pitkälti tästä johtuen teoreettisen hienostuneisuuden kasvun ei käytännössä nähty johtavan merkittävästi vanhempia ympäristöveroja parempiin käytännön tuloksiin. Auto- ja ajoneuvoverojen lainvalmisteluaineistossa lupailtuun vero-ohjauksen tehostamiseen suhtauduttiin periaatteessa myönteisesti, mutta todettiin vastaavanlaisia lupauksia annettun myös jäteveron kohdalla ilman, että ne olisivat lopulta johtaneet mihinkään.

Tiivistäen ja laajentaen voi tutkielman keskeisen tuloksen todeta olevan, että ympäristöveron teoreettinen kannustintyyppisyys ei ole toiminut takeena sen myönteisistä ympäristövaikutuksista sen enempää 1990-luvulla kuin 2000-luvullakaan. Vaikka suomalaisessa ympäristöverotuksessa näytetäänkin kaiken kaikkiaan olevan siirtymässä fisikaalisten ympäristöverojen aikakaudesta kannustintyyppisten ympäristöverojen aikauteen, kiistattomasti ympäristön tilan parantamiseen pyrkivien ympäristöverojen aika ei näytä vielä koittaneen.

# Lähteet

## Virallislähteet

Hallituksen esitys Eduskunnalle ajoneuvoverolaiksi. (HE 111/2003)

Hallituksen esitys Eduskunnalle euron käyttöönoton edellyttämiksi muutoksiksi verolainsäädäntöön. (HE 91/2001)

Hallituksen esitys Eduskunnalle jäteverolaiksi. (HE 48/1996)

Hallituksen esitys Eduskunnalla jäteverolain 4 §:n muuttamisesta. (HE 128/2002)

Hallituksen esitys Eduskunnalla laeiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta sekä sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettujen lakien muuttamisesta sekä laiksi yksityisestä huvialuksesta suoritettavasta polttoainemaksusta. (HE 61/2007)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ajoneuvoverolain muuttamisesta. (HE 146/2007)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi autoverolain muuttamisesta. (HE 147/2007)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräiden juomapakkausten valmisteverosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (HE 149/2004)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi jäteverolain muuttamisesta. (HE 159/1998)

Hallituksen esitys Eduskunnalla laiksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta. (HE 37/2005)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi öljyjättemaksusta annetun lain muuttamisesta. (HE 121/2006)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi öljysuojarahastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (HE 119/2004)

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 19 / Valtiopäivät 1996. (VaVM 19/1996)

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 52 / Valtiopäivät 1998. (VaVM 52/1998)

Ympäristövaliokunnan lausunto 4 / Valtiopäivät 1996. (YmVL 4/1996)

Ympäristövaliokunnan lausunto 17 / Valtiopäivät 1998. (YmVL 17/1998)

### **Kirjallisuus**

Ilomäki, Mika – Dahlbo, Helena – Sannamo, Anne – Heino, Petri – Alhonsalo, Alpo: Jätteiden synnyn ennalta ehkäisy kotitalouksissa ja PK-yrityksissä – Välttämätön jäte –projektin loppuraportti. Alueelliset ympäristöjulkaisut 72. (Ilomäki et al. 1998)

Ilomäki, Mika: Materiaalitehostamisen ja jätteen synnyn ehkäisyn mahdollisuudet pkt-yrityksissä –yritysten näkökulma. Suomen ympäristö 396. (Ilomäki 1999)

Hollo, Erkki: Pitäisikö taloudellisin sopimusmekanismein joustavoittaa ympäristötavoitteiden toteuttamista? Ympäristöjuridiikka 3-4/2007, s. 3-7. (Hollo 2007)

Huhtinen, Kaarina – Lilja, Raimo – Sokka, Laura – Salmenperä, Hanna – Runsten, Suvi: Valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2016. Taustaraportti. Suomen ympäristö 16/2007. (Huhtinen et al. 2007)

Mäenpää, Ilmo – Härmä, Tiina – Rytönen, Tuula – Merilehto, Kirsi – Sokka, Laura – Espo, Juha – Kaplas, Marianne: Jätevirrat ja jäteintensiteetin muutos Suomen taloudessa 1997-2003. Suomen ympäristö 44/2006. (Mäenpää et al. 2006)

- Määttä, Kalle: Energiaveropolitiikka. Kauppakaari Oyj 2000. (Määttä 2000a)
- Määttä, Kalle: Energiaverotus ja ympäristö. Ympäristöjuridiikka 2-3/2000, s. 51-65. (Määttä 2000b)
- Määttä, Kalle: Environmental Taxes: From an Economic Idea to a Legal Institution. Kauppakaari Oy 1997. (Määttä 1997)
- Määttä, Kalle: Epäasianmukaiset verontorjuntareaktiot ympäristöverotuksessa. Lakimies 2/1999, s. 210-230. (Määttä 1999a)
- Määttä, Kalle: Eräs ympäristöpoliittinen verotuki. Verotus 3/1994, s. 307-310. (Määttä 1994)
- Määttä, Kalle – Pulliainen, Kyösti: Johdatus ympäristotaloustieteeseen. Talentum 2003. (Määttä – Pulliainen 2003)
- Määttä, Kalle: Jäteverosta. Verotus 1/2002, s. 30-40. (Määttä 2002)
- Määttä, Kalle: Oikeustaloustieteellinen näkökulma ympäristönsuojeluun. Ympäristöjuridiikka 2/1999, s. 17-31. (Määttä 1999b)
- Määttä, Kalle: Taloudellinen ohjaus ympäristönsuojelussa. Yliopistopaino 1999. (Määttä 1999c)
- Määttä, Kalle: Uudistunut energiaverolainsäädäntö. Verotus 2/2003, s. 148-154. (Määttä 2003)
- Määttä, Kalle: Verolainsäädäntö ympäristönsuojelun ohjauskeinona. Teoksessa Anderson, Edward – Kalima, Kai – Viherkenttä, Timo – Vihervuori, Pekka (toim.): In Memoriam Kari S. Tikka 1944-2006, s. 284-293. Suomalainen Lakimiesyhdistys – Suomen lakimiesliitto – Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2007. (Määttä 2007)

Määttä, Kalle: Ympäristöverot: Ympäristön vai verotulojen tähden? Teoksessa Kannianen, Vesa – Määttä, Kalle (toim.): Näkökulmia oikeustaloustieteeseen, s. 289-315. Gaudeamus 1996. (Määttä 1996)

Paajanen, Seija – Mynttinen, Marjut: Tietoja kuntien jätehuollosta. Kysely 2007. Suomen Kuntaliitto. (Paajanen – Mynttinen 2007)

Pullianen, Kyösti – Määttä, Kalle: Kustannustehokkuus ympäristönsuojelulainsäädännössä. Teoksessa Heikkilä, Marjut (toim.): Säädöksiä, systematiikkaa vai ihmisoikeuksia?, s. 173-182. Oikeustieteen päivät 2003. Julkaistu 2004. (Pullianen – Määttä 2004)

Soininvaara, Osmo: Ympäristönsuojelu ja taloudelliset ohjauskeinot. Selvitys 3/1993. Ympäristöministeriö. (Soininvaara 1993)

Soukainen, Jarmo – Oksanen, Eila: Jäteverotus. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastuskertomuksia 87/2004. Edita Prima 2004. (Soukainen – Oksanen 2004)

Teir, Gustav – Ranki, Risto – Parkkonen, Leo – Pfister, Klaus – Kivimies, Pia – Kuitunen, Tero – Seppänen, Ari – Lietkari, Kimmo – Haapakari, Virpi: Jäteverotyöryhmä. Työryhmämuistioita 7/1999. Valtiovarainministeriö. (Teir et al. 1999)

Ympäristöministeriö: Jäteveron vaikuttavuuden arviointi. Raportti 1907-C5430, 2.6.2005. Suunnittelukeskus Oy. (Ympäristöministeriö 2005)

### **Internet-lähteet**

[www.autoalantiedotuskeskus](http://www.autoalantiedotuskeskus) / Tiedotteet / Arkisto / Autoalan ennusteryhmä arvioi: Ensi vuonna myydään 151 000 uutta henkilöautoa, 23.11.2007.

[www.autoalantiedotuskeskus.fi](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi) / Tiedotteet / Uusien henkilöautojen hiilidioksidipäästöt vähentyneet selvästi, 04.04.2008.

[www.autoalantiedotuskeskus.fi](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi) / Tilastot / Ensirekisteröinnit / Kuukausittain / 11/2007, 04.12.2007.

[www.autoalantiedotuskeskus.fi](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi) / Tilastot / Ensirekisteröinnit / Kuukausittain / 12/2007, 07.01.2008.

[www.autoalantiedotuskeskus.fi](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi) / Tilastot / Ensirekisteröinnit / Kuukausittain / 1/2008, 01.02.2008.

[www.autoalantiedotuskeskus.fi](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi) / Tilastot / Ensirekisteröinnit / Kuukausittain / 2/2008, 06.03.2008.

[www.autoalantiedotuskeskus.fi](http://www.autoalantiedotuskeskus.fi) / Tilastot / Ensirekisteröinnit / Kuukausittain / 3/2008, 01.04.2008.

[www.stat.fi](http://www.stat.fi) / Tilastot / Tilastot aiheittain / Julkinen talous / Verot ja veronluonteiset maksut / Taulukot / Suomen verot 1990-2007\*, 29.2.2008.

[www.stat.fi](http://www.stat.fi) / Tilastot / Tilastot aiheittain / Kansantalous / Kansantalouden tilinpito / Taulukot / Bruttokansantuote (BKT) markkinahintaan 1975-2006\*, 31.1.2008.

[www.stat.fi](http://www.stat.fi) / Tilastot / Tilastot aiheittain / Tulot ja kulutus / Kuluttajabarometri / Julkistukset / 2008 / Kuluttajien usko työllisyyteen elpyi vähän, 27.3.2008.

[www.stat.fi](http://www.stat.fi) / Tilastot / Tilastot aiheittain / Ympäristö ja luonnonvarat / Jätetilasto / Käsitteet ja määritelmät

[www.vm.fi](http://www.vm.fi) / Tiedotteet ja puheet / Tiedotteet / 2007 / Henkilöautojen autovero ja vuotuinen ajoneuvovero uudistetaan hiilidioksidipäästöihin perustuvaksi, 01.11.2007.

[www.vm.fi](http://www.vm.fi) / Tiedotteet ja puheet / Tiedotteet / 2007 / Jäteverotuksen uudistamista selvittävä työryhmä asetettu, 06.11.2007.4