

# FOSSIILISTEN LIIKENNEPOLTTOAINEIDEN TUKIMEKANISMIIEN KEHITYS SUOMEN VEROLAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

**Tiivistelmä:** Artikkelitarkastelee liikennepolttoaineiden ja niiden käytön verolainsäädäntöä historiallisessa perspektiivissä sekä kiinnittää huomiota tarpeeseen laajentaa ilmasto-oikeuden tutkimuskenttää luomalla Suomeen ympäristövero-oikeudellisten ohjausmekanismien tutkimusta. Vuoden 1965 alusta lähtien fossiiliset tuontipolttoaineet ovat saaneet merkittävän verotuen kotimaisiin biopolttoaineisiin ja muihin uusiutuviin liikenteen voimanlähteisiin verrattuna Kioton protokollan 2 artiklan vastaisesti. Painetta asiantilan korjaamiseksi on tullut runsaasti EU:sta sekä kansanedustajilta johtaen merkittäviin lainsäädännön parannuksiin vuoden 2004 alusta lukien, mutta siitä huolimatta monia fossiilisten polttoaineiden verotukia on edelleen säilynyt. Biopolttoaineiden käyttöosuus tieliikenteen energiankulutuksesta oli vuonna 2006 Suomessa neljänneksi alhaisin EU:n 27 jäsenmaan joukosta. Vuoden 2008 alussa voimaan tullut myyntiosuusvelvoitelaki nostaa merkittävästi biopolttoaineiden käytön osuutta, mutta vain ulkomaisten resurssien osalta. Syytä Suomen hallituksen yli neljä vuosikymmentä kestäneeseen fossiilisten polttoaineiden verotukipolitiikkaan ei löydy puoluepolitiikasta, sillä lähes kaikkien puolueiden kansanedustajat ovat tehneet aloitteita tukijärjestelmän poistamiseksi. Tukea järjestelmälle on löydetty vain eräiden ministeriöiden työryhmämietinnöistä. Suomalaisessa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa ei tätä ennen ole kiinnitetty huomiota fossiilisten polttoaineiden verotukiongelman.

Asiasanat: ilmasto-oikeus, liikenneverotus, fossiiliset polttoaineet, biopolttoaineet, kasvihuonekaasut

## I. Johdanto

Liikenne on ainut sektori, jonka kasvihuonekaasupäästöt ovat lisääntyneet EU:ssa 1970-luvun lopulta alkaen.<sup>1</sup> Siten liikenne on ilmastopoliittisesti tärkein toimenpiteitä kaipaava sektori. Energiatohokkuuden parantamisen kautta ajoneuvoissa saatavissa olevat päästövähennyshypoteesit fossiilisia polttoaineita käytettäessä ovat korkeintaan 30 %, kun taas biopolttoaineiden avulla voidaan päästä yli 95 % vähennyksiin.<sup>2</sup>

Raakaöljy on sen rajoitettujen varantojen ja nousevan hinnan johdosta joka tapauksessa pakko korvata. Vaihtoehdot ovat uusiutuvat energialähteet, joiden avulla polttoaineiden elinkaari- ja liikenteen päästöt alenevat vähintään 50 %:lla ja kiinteät fossiiliset, joiden avulla elinkaari- ja liikenteen päästöt nousevat vähintään 50 %:lla. Molempien resurssit ovat riittävät kattamaan globaali liikenteen energiankulutus pitkällä tähtäimellä.<sup>3</sup> Kivihiilen, turpeen ja muiden kiinteiden fossiilisten käytön otto liikenteessä raakaöljyn tilalla tarjoaa kaikista, kaikilla sektoreilla käytettävissä olevista teknologisista mahdollisuuksista suurimman kasvihuonekaasupäästöjen lisäyspotentiaalin. Siten valinta raakaöljyn korvaajasta liikenteessä on ratkaisevan tärkeä tulevan ilmaston-

1 Tapio 2002, s. 22, IEA 2003, Lampinen – Jokinen 2006, s. 42.

2 Lampinen 2008, s. 9–13, 194–196.

3 Fossiilisten ja uusiutuvien resurssit yleensä, ks. Goldemberg 2000, uusiutuvien globaalit liikennepolttoaineresurssit, ks. Johansson – Kelly – Reddy – Williams – Burnham 1993 ja Lampinen – Jokinen 2006, s. 38–39, 44. Maakaasun resurssit ovat samansuuruiset raakaöljyn kanssa, joten se ei mahdollista pitkän tähtäimen ratkaisua.

muutoksen voimakkuuden kannalta.

Verotus on keskeinen tapa ohjata liikennepolttoaineiden valintoja. Tässä artikkelissa annetaan ajallista perspektiiviä siitä, miten Suomen verotuksessa on kohdeltu erilaisia liikennepolttoaineita ja niiden käyttöä. Erityistä huomiota kiinnitetään fossiilisten tuontipolttoaineiden verotukimekanismien kehitykseen kotimaisiin biopolttoaineisiin ja muihin uusiutuvan energian liikennevoiman lähteisiin verrattuna. Lainsäädännön kehitystä syvennetään hallitusten esitysten taustalla olevien komitea- ja työryhmämietintöjen, kansanedustajien aloitteiden ja kysymysten sekä oikeuskirjallisuuden avulla.

## **2. Tilanne ennen Suomen liittymistä Euroopan unioniin**

### *2.1. Liikennepolttoaineiden ja niiden käytön verotus Suomessa ennen EU-jäsenyyttä*

Suomen liittyessä Euroopan unioniin vuonna 1995 voimassa oli useita vero- ja maksulakeja, jotka vaikuttivat selektiivisesti kasvihuonekaasupäästöiltään erilaisten liikennepolttoaineiden käyttöön: laki moottoriajoneuvoverosta (722/1966), laki polttoainemaksusta (337/1993), autoverolaki (1482/1994), laki nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta (1472/1994) ja arvonlisäverolaki (1501/1993). Bensiinin, jonka kasvihuonekaasupäästöt ovat kaikista nykyään käytetyistä polttoaineista korkeimmat, käytön verotus oli lievin. Dieselöljyä, joka tarjoaa pienen päästövähennemän bensiiniin verrattuna, verotettiin enemmän ja biopolttoaineita, jotka tarjoavat suurimmat päästövähennykset, verotettiin eniten. Alla annetaan yhteenveto siitä, miten kukin yllä mainituista säädöksistä edeltäjineen vaikutti kasvihuonekaasupäästöiltään erilaisien liikennepolttoaineiden käytön kustannuksiin.

### *2.2. Moottoriajoneuvovero ja ajoneuvovero*

Moottoriajoneuvoja ryhdyttiin verottamaan vuosittain vuonna 1921 säädetyin leimaverolain 270/1921 nojalla koskien kaikkia autoja yhtäläisesti käyttövoimasta riippumatta. Vuonna 1929 säädettiin ensimmäinen varsinainen moottoriajoneuvoverolaki 22/1929, jonka 3.3 §:n nojalla kotimaisia biopolttoaineita käyttävät autot vapautettiin hakemuksesta verosta kokonaan tai osittain. Bensiinin suosinta esiintyi ensi kertaa vuoden 1939 alussa voimaan tullessa moottoriajoneuvoverolaissa 410/1938, jonka 6.3 §:n mukaan muuta kuin bensiiniä käyttävistä autoista oli maksettava lisäveroa. Tämä asia kuitenkin korjattiin jo vuoden 1939 muutoslailla 327/1939, joka vapautti kotimaisia polttoaineita ja muita kotimaisia voimanlähteitä kuten sähköä käyttävät autot lisäverosta. Lain 410/1938 painoperusteinen perusvero säilyi kuitenkin edelleen myös kotimaisilla voimanlähteillä käytettävillä autoilla, mutta samansuuruisena fossiili-autojen kanssa. Vuonna 1947 säädettiin uusi moottoriajoneuvoverolaki 982/1947, joka ylläpiti lisäverovapauden kotimaisille polttoaineille ja muille voimanlähteille säilyttäen perusveron kaikille autoille muutamia erityisautoluokkia lukuun ottamatta. Tilanne säilyi samanlaisena vuoteen 1964 asti eli lukuun ottamatta yhden vuoden katkosta bensiiniä tai muita fossiilisia polttoaineita käyttäviä autoja ei Suomessa vuosina 1917–1964 suosittu kotimaisia biopolttoai-

neita ja sähköä käyttäviin autoihin verrattuna.

Tilanne muuttui radikaalisti vuonna 1964 väliaikaiseksi säädettyssä uudessa moottoriajoneuvoverolaissa 655/1964, joka tuli voimaan vuoden 1965 alussa. Silloin bensiini ja bensiinialkoholi (bentyyli, jossa on korkeintaan 30 tilavuusprosenttia etanolia) vapautettiin kokonaan verosta, mutta bentyyliä lukuun ottamatta kaikkia muita kotimaisia polttoaineita, myös puhdasta etanolia, käyttäville autoille määrättiin korkea lisävero. Lisäveron päätarkoitus oli dieselöljyä lievemmin valmisteverotetun polttoöljyn liikennekäytön estäminen, mutta se esti myös biopolttoaineiden liikennekäytön.<sup>4</sup> Lisävero siirtyi viimeisimpään, vuonna 1966 pysyväksi säädettyyn moottoriajoneuvoverolakiin 722/1966. Tämä vuoden 1967 alusta vuoden 2003 loppuun asti eli 37 vuotta voimassa ollut laki on maailman mittakaavassa todella merkittävä, sillä se esti häkäpönttöautoja lukuun ottamatta kaikkien liikenteen uusiutuvan energian muotojen (ja myös vaihtoehtoisten fossiilisten polttoaineiden kuten maakaasun) käytön asettamalla niitä käyttäville autoille sanktioluonteisen lisäveron.<sup>5</sup> Vuonna 2003 lisävero oli biopolttoainekäyttöisille henkilöautoille noin 10.000 euroa vuodessa ajokilometreistä riippumatta. Missään muualla maailmassa ei liikenteen biopolttoaineita ja sähkön autokäyttöä ole kohdeltu yhtä ankarasti. Lisäksi bensiini oli lainsäätäjän erityisessä suosiossa myös dieselöljyyn ja muihin fossiilisiin polttoaineisiin verrattuna. On huomionarvoista, että vuoden 1964 lain eduskuntakäsittelyssä ei fossiilisten tuontipolttoaineiden tukemista kotimaisten polttoaineiden kustannuksella lainkaan kritisoitu. Vuoden 1966 lain eduskuntakäsittelyssä asia otettiin esiin, koskien vain puukaasuautojen verovapautta, mutta tuloksetta.<sup>6</sup>

Moottoriajoneuvoveron mahdolliset ympäristönsuojelutavoitteet nousivat ensi kerran esiin moottoriajoneuvotoimikunnan mietinnössä vuonna 1977: ”Tieliikenteen verojärjestelmän tulee edistää ympäristöpoliittisten tavoitteiden toteutumista sekä liikenneturvallisuutta.”<sup>7</sup> Sen seurauksena häkäpönttöautot vapautettiin moottoriajoneuvoverosta lakimuutoksella 578/1978.

Häkäpönttöautojen verovapauden taustalla oli öljykriisi. Perusteena hallituksen esityksessä

- 
- 4 Polttoöljyn lisävero toteutettiin jo vuonna 1960 vuoden 1947 moottoriajoneuvolakiin tehdyllä muutoslailla 508/1960, mutta silloin biopolttoaineita ei sisällytetty lisäveron piiriin. Tämä muutos tapahtui vasta vuonna 1964. Hallitus ei perustellut biopolttoaineiden lisäverotuksen aloittamista (HE 150/1964 vp) eikä sitä käsitelty eduskunnassa. Valtionyhtiömistajapoliittiset syyt lienevät vaikuttaneet tapahtuneeseen. Toistaiseksi taloushistorian tutkimus ei ole nostanut ko. asiaa esiin, mutta valtion öljyteollisuuden jännitteet liikenteen biopolttoaineita tuottavan yksityisen puunjalostusteollisuuden kanssa olivat tunnettuja, ks. *Kuisma* 1997, s. 168-169, 177, 395-398, 403. Suomen idänpolitiikan mahdollisesta vaikutuksesta (suomettumisesta), ks. *Kuisma* 1997, s. 251. Monia erilaisia liikenteen biopolttoaineita oli käytössä 1940-luvulla, mutta ne poistettiin markkinoilta niitä tuottavan teknologiaklusterin kanssa, ks. *Lampinen – Jokinen* 2006, s. 21.
- 5 Varsinainen vero kohdistui lähinnä diesel- ja sähköautoihin ja oli vuonna 2003 noin 500 € Biopolttoaineautojen lisävero oli aluksi 10-kertainen ja nostettiin lakimuutoksella 947/1985 20-kertaiseksi. Lain ja sen kehityksen tarkempaa analyysiä, ks. *Lampinen* 2008, s. 163-167. Bentyylikäyttöiset eli korkeapuristeisella moottorilla varustetut, korkea oktaanilukua vaatineet autot olivat alun perin verovapaita. Bentyylin myynti oli kuitenkin käytännössä loppunut Suomessa vuonna 1958 Nesteen Naantalin jalostamon valmistumisen seurauksena, koska puujäteperäinen etanoli korvattiin oktaaninkohottajana TEL-lyijyllä (vielä vuonna 1957 Suomessa oli 400 bentyyliä myyvää jakeluasemaa, mutta ne korvattiin lyijytetyn bensiinin asemilla ja jätepuuetanoliollisuus ajettiin alas). Siten lain tarkoittama etanolibensiini oli korkeintaan 5 t-% etanolia, joka on tavallisen bensiinin laatuvaatimuksissa oleva yläraja. Etanolia ei kuitenkaan käytetty Suomessa oktaaninkohottajana uudelleen ennen kuin vasta Nesteen vuosien 2002-2004 kokeiluprosjektissa. Lyijyn kieltämisen jälkeen oli nimittäin siirrytty MTBE-eetterin käyttöön (sekä TEL että MTBE tiedettiin myrkyllisiksi jo kauan ennen niiden käyttöönottoa ja MTBE on Suomessa yleisin pohjavesien saastumista aiheuttanut kemikaali).
- 6 HE 81/1966 vp.: Edustajat *T.E. Nordström* ja *Irma Karvikko* esittivät vastalauseen (VaVM 33/1966 vp) vaatien puukaasuautojen verovapautta (muiden muutosehdotusten ohella), mutta ehdotus hylättiin. Puukaasuautot kuitenkin vapautettiin myöhemmin lainmuutoksella 578/1978.
- 7 KM 1977:15, s. 68.

oli seuraava: ”Maassamme saatetaan joutua tilanteeseen, jolloin öljytuotteiden maahantuonti vaikeutuu tai lakkaa kokonaan. Tämän varalta on pyrittävä kehittämään sellaisia ratkaisuja, joiden mukaan polttomoottoreissa on mahdollista käyttää heikompilaatuisia tuontipolttoaineita tai niitä korvaavia polttoaineita. Osaltaan kehitystä tukisi se, että tällaisia polttoaineita käytävistä moottoriajoneuvoista ei olisi maksettava moottoriajoneuvoveroa.”<sup>8</sup> Perustelusta osa on pätevä muulloinkin kuin öljykriisien aikana, mutta maininta heikompilaatuisista polttoaineista koskee biopolttoaineiden osalta vain puukaasua. Lähes kaikki muut biopolttoaineet ovat moottoriteknisesti parempilaatuisia kuin bensiini ja dieselöljy, jota ne korvaavat, ja niiden käytölle ei verovapautta esitetty. Toisaalta perustelun maininta heikompilaatuisista tuontipolttoaineista korostaa halua ylläpitää riippuvuutta ulkomaisesta energiasta myös kriisitilanteissa.

Mitään muita biopolttoaineautoja ei lain voimassaoloaikana vapautettu verosta eikä niiden veroa edes alennettu, ei edes öljykriisien aikaan. Sen sijaan niiden vero kaksinkertaistettiin öljykriisien jälkeen muutoslilla 947/1985, jonka taustalla oli vuoden 1984 moottoriajoneuvoverotoimikunta.<sup>9</sup> Fossiilisten tuontipolttoaineiden käytön tukea kotimaisiin uusiutuviin polttoaineisiin verrattuna ei asetettu kyseenalaiseksi valtiovarainministeriön vuoden 1984 moottoriajoneuvoverotoimikunnan mietinnössä, eikä myöskään 1990-luvun alussa istuneiden kahden ympäristöministeriön toimikunnan mietinnöissä.

Ympäristöministeriön asettaman hiilidioksiditoimikunnan mietinnössä vuodelta 1994 mainitaan, että biomassapohjaisten liikennepolttonesteiden käyttö edellyttäisi tuntuvaa yhteiskunnan tukea, ja että Suomessa on melko vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa päästöihin polttoainevalinnoilla. Siten liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentäminen on mahdollista vain liikenteen kasvun hillitsemisen ja ajoneuvojen polttoaineenkulutuksen alenemisen kautta.<sup>10</sup> Puhutaan siis tuntuvasta yhteiskunnan tuen tarpeesta biopolttoaineille tilanteessa, jossa lakisääteisesti tuetaan fossiilisten polttoaineiden käyttöä erittäin tuntuvasti. Biopolttoainevalintojen potentiaalinen vähättely ja fossiiliautojen energiatehokkuuden ylikorostaminen ovat puolestaan teknisesti perusteita vaille olevia argumentteja. Ympäristöministeriön asettaman ympäristötaloustoimikunnan mietinnössä vuonna 1993 otettiin vielä jyrkempi kanta fossiilisten polttoaineiden tuen ylläpitämisen puolesta: ”Toimikunta katsoo, että ympäristöperusteilla ja taloudellisilla perusteilla ei voida ehdottaa nykyisten biopolttoaineiden käyttöönottoa fossiilisten liikennepolttoaineiden korvaajina tieliikenteessä.”<sup>11</sup> Kyseinen kanta on peräisin liikenneverojaoston muistiosta, jonka esittämien teknisten tietojen perusteella niin ei olisi voinut päätellä.<sup>12</sup>

8 HE 109/1978 vp., s. 1.

9 KM 1986:11, s. 92-93, käsittelee tieliikenteen ympäristöongelmia, mutta ei pidä niitä niin vakavina, että verojärjestelmään tarvittaisiin muutoksia. Sivulla 104 mietinnössä todetaan, että ”eriyttämällä ajoneuvoista perittävää kiinteää veroa ajoneuvojen päästöjen mukaan voidaan tehokkaasti edistää ympäristönsuojelutavoitteita. Näin on menetelty eräissä maissa.” Edistämistoimenpiteitä ei kuitenkaan esitetty, eikä edes olemassa olevaa korkeapäästöisten fossiiliajoneuvojen tukea esitetty poistettavaksi tai vähennettäväksi, vaikka s. 60 todettiin, että Suomea lukuun ottamatta muissa Euroopan maissa myös bensiinikäyttöisiltä ajoneuvoilta peritään moottoriajoneuvoveroa. Toisaalta vuoden 1977 moottoriajoneuvoverotoimikunnan mietinnön KM 1977:15 sivulla 68 mainitaan, että ”tieliikenteen verojärjestelmää tulee voida soveltaa myös tulevaisuudessa käyttöön otettaviin mahdollisiin uusiin ajoneuvotyyppeihin sekä mahdollisiin uusiin polttoaineisiin”. Se toteutettiin lainsäädännössä sijoittamalla kaikki uudet teknologiat ja polttoaineet lisäveron alaisiksi, jolloin niiden käyttöönotto todellisuudessa estyi.

10 KM 1994:2, s. 21 ja 104.

11 KM 1993:35, s. 18.

12 *Teir – Heikkinen – Valtonen – Parkkinen – Kuitunen* 1993: kuvien 6, 8, 9 ja 10 tekniset tiedot eivät tue kirjoittajien johtopäätöstä, mutta sitä toistetaan, esim. *Teir* Verotus 1994, s. 213. Työryhmien aatteellisista johtopäätöksistä yleensä ja erityisesti KTM:n biopolttonestetyöryhmän (KTM 1993) osalta ks. *Ruska* 1993 ja

Liikenneministeriön Liikenne 2000 -toimikunnan mietinnössä vuonna 1991 oli otettu vastakkainen kanta ja ehdotettu seuraavaa toimenpidettä: ”Ympäristön kannalta edullisten polttoaine-, puhdistin-, rakenne- ja moottoriratkaisujen pikaista käyttöönottoa tuetaan poistamalla vaihtoehtoisilta polttoaineilta lisävero ...”.<sup>13</sup> Liikenneministeriön kannat ovat poikenneet muutenkin valtiovarainministeriön, ympäristöministeriön sekä kauppaja- ja teollisuusministeriön kannoista. Esimerkiksi liikenneministeriön vuosien 2001-2004 toiminta- ja taloussuunnitelmassa todetaan, että ”... polttoaineen verotuksella voidaan edistää ympäristöystävällisempien polttoaineiden kehittämistä ja käyttöönottoa.”<sup>14</sup> Nämä kannat eivät kuitenkaan vaikuttaneet hallituksen liikenneveropolitiikkaan.

Eduskunnassa syntyi 1990-luvun lopulla varsin voimakas paine sähköautojen vapauttamiseksi varsinaisesta verosta, mutta se ei johtanut tuloksiin huolimatta 68 kansanedustajan allekirjoittamasta lakialoitteesta.<sup>15</sup> Esimerkiksi *Janina Anderssonin* kirjalliseen kysymykseen, jossa vaadittiin sekä sähköautojen että kaasumaisia polttoaineita käyttävien autojen verovapautta ilmastonsuojelusyistä, valtiovarainministeri *Sauli Niinistö* vastasi seuraavasti: ”Hallitus katsoo, että ympäristölle ystävällisten kaasu- ja sähkökäyttöisten ajoneuvojen hankintaan ja käyttöön kohdistuu jo tällä hetkellä verotuksellisia kannustimia, joista osa on toteutettu lain-säädännössä ja osa hakemusperusteisesti.”<sup>16</sup> Hallitus siis antoi ymmärtää, että 10.000 euron vuotuinen moottoriajoneuvovero sekä 330 euron päiväkohtainen polttoainemaksu kannustavat kaasuautojen käyttöön.

Vasta vuonna 2002 tehdyt lakialoitteet olivat tarpeeksi painavat vallitsevan tilanteen muuttamiseksi: biokaasua ja bioöljyjä käyttävien autojen verovapautta vaadittiin 128:n ja 42 kansanedustajan allekirjoittamin lakialoittein.<sup>17</sup> Yhdessä kolmen vuonna 2003 säädetyin direktiivin ja komissiolta tulevan paineen kanssa kansanedustajien selvä enemmistö riitti moottoriajoneuvoverolain kumoamiseen 31.12.2003 ja sen korvaamiseen uudistetulla ajoneuvoverolla (1281/2003) 1.1.2004 lukien. Ongelmat eivät kuitenkaan kokonaan poistuneet. Vuoden 2010 alusta voimaan tuleva ajoneuvoveron CO<sub>2</sub>-porrastus ei millään tavalla ota huomioon uusiutuvien energiamuotojen käyttöä ja niiden avulla saavutettavissa olevaa vapautumista CO<sub>2</sub>-päästöistä. Mutta se lisää monien biopolttoaineautojen verorasitusta, koska niiden vastaavia fossiiliautoja suurempi massa johtaa fossiiliautoja suurempiin päästöihin fossiilipolttoaineita käytettäessä.<sup>18</sup>

### 2.3. Polttoainevero

Polttoaineveroa on peritty ensimmäisestä nestemäisten polttoaineiden valmisteverolaista 235/

---

*Lampinen* 2008, s. 177-178. Vastaava ilmiö on nähtävissä myös vaikutusvaltaisimmissa poliittisen prosessin yhteydessä tilatuissa liikennebiopolttoaineita koskeissa selvityksissä 2000-luvulla, ks. *Lampinen* 2008, s. 172-176.

13 KM 1991:3, s. 127.

14 *Linnakangas – Juanto* 2000, s. 685.

15 LA:t 41/1996 vp. ja 167/2000 vp. (68 allekirjoittajaa); KK:t 119/1996 vp., 477/1998 vp., 1433/1998 vp. ja 492/2000 vp.; SKT 222/2000 vp. Lisäksi ei-verotuksellisista sähköajoneuvojen käyttöönoton esteistä tehtiin KK 64/1997 vp. (sähköavusteisten polkupyörien tyyppihyväksynnästä).

16 KK 492/2000 vp.

17 LA 16/2002 vp. (128 allekirjoittajaa) ja LA 155/2002 vp. (42 allekirjoittajaa).

18 *Lampinen* 2008, s. 123-129.

1957 lähtien. Lain nimen mukaisesti polttoainevero ei koskenut mitään kaasumaisia fossiilisia eikä biopolttoaineita, ja tilanne on edelleen sama. Polttoainevero ei koskenut myöskään nestemäisiä biopolttoaineita vuoteen 1994 asti. Poliittinen täyskäänös tapahtui vuonna 1994, jolloin nykyisin voimassaolevaa valmisteverolakia (1472/1994) säädettäessä biopolttoaineet lisättiin veronalaisten polttoaineiden joukkoon ja vieläpä siten, että ne sijoitettiin ympäristöporrasteissa verossa korkeampaan maksuluokkaan. Liikenteen biopolttoaineita verotettiin fossiilisia enemmän myös toteuttamalla vero tilavuuspohjaisesti energiapohjaisuuden sijasta, vaikka sitä ennen oli sovellettu polttoaineverolain (948/1982) muutoslain 1161/1993 mukaisesti osaksi energiasisältöpohjaista veroa.

Polttoaineveron ympäristöporrastus toteutettiin ensi kerran muutoslailla 548/1986 lyijyttömän bensiinin käytön edistämiseksi lyijylliseen verrattuna. Vuodesta 1993 lähtien muutoslailla 1562/1992 porrastus bensiinissä muuttui reformuloidun ja perusbensiinin väliseksi. Samalla otettiin käyttöön dieselöljyn porrastus rikittömän ja perusdieselin välillä. Vuonna 1994 laki muotoiltiin siten, että sekä bensiiniä että dieselöljyä korvaavat biopolttoaineet sijoitettiin korkeamman maksuluokan polttoaineksi eli porrastusta hyödynnettiin alhaisimmat päästöt tuotavien polttoaineiden lisäverotukseen. Lisäksi soveltamalla energiasisältöpohjaisen sijaan tilavuuspohjaista verotusta hyödynnettiin useimpien biopolttoaineiden korkean happipitoisuuden seurauksena niiden fossiilisia polttoaineita alemmaa energiatiheyttä. Esimerkiksi bensiini saa tämän ansiosta nykyään 40 sentin verotuen litraa kohti etanoliin verrattuna.<sup>19</sup>

Biopolttoaineiden valmisteverotuksen aloittaminen perusteltiin hallituksen esityksessä EU:n mineraalipolttoaineiden valmisteverodirektiiveillä 92/81/ETY ja 92/82/ETY.<sup>20</sup> Syytä biopolttoaineiden sijoittamista korkeampaan maksuluokkaan ei hallituksen esityksessä annettu, mutta siirtyminen tilavuuspohjaiseen verotukseen perusteltiin direktiivillä 92/81/ETY.

Kyseinen direktiivi määrittelee mineraalipolttoaineiden minimiharmonisoidut verotasot tilavuuspohjaisesti, mutta ei anna minimiverotasoja biopolttoaineille. Lähtökohtaisesti biopolttoaineita pitää verottaa kuten vastaavassa käytössä olevaa fossiilista polttoainetta, mutta direktiivissä ei vaadita, että vastaavuus toteutettaisiin samalla tilavuuspohjaisella verotasolla. Se on mahdollista toteuttaa myös vastaavalla energiasisältöpohjaisella verotuksella, kunhan vain huolehditaan, että minimitasoa ei aliteta.<sup>21</sup> Toisaalta direktiivi mahdollistaa täyden verovapauden, kuten Suomi toteutti kaasumaisille liikennepolttoaineille. Aivan samaan tapaan olisi voitu vapauttaa myös nestemäiset liikennebiopolttoaineet, kuten esimerkiksi Ruotsi teki. EU:n lainsäädäntö siis ei pakota verottamaan biopolttoaineita eikä verottamaan niitä fossiilisia enemmän, kuten Suomessa nestemäisten biopolttoaineiden osalta meneteltiin. Tämä toteutettiin siitä huolimatta, että lainsäädäntöhetkellä oli käynnissä direktiiviehdotuksen COM(92)36 käsittely liikennebiopolttoaineiden valmisteveron pakolliseksi alentamiseksi (EU:hun liittymisen jälkeen

19 *Lampinen* 2008, s. 132.

20 HE 237/1994 vp.

21 *Lampinen* 2008, s. 79-80, 131-134. Huom. Hallituksen esityksessä HE 61/2007 vp., s. 11, EU:n energiaverodirektiiviä (2003/30/EY) tulkitaan seuraavasti: ”Bioperäisestä polttoaineesta ei voi kantaa alemmaa veroa esimerkiksi sillä perusteella, että sen energiasisältö on mineraaliperäistä polttoainetta alempi.” Direktiivi ei sitä edellytä, vaan kyse on Suomen hallituksen politiikan jatkumosta, jonka direktiivi sinänsä sallii. Kaikessa energiaverotuksessa energiasisältö on teknisesti oikea verotusperuste ja polttoaineiden välisessä verokuormituksen vertailussa teknisesti oikea mittari. Näistä poikkeaminen kuvastaa poliittista ratkaisua.

hallitus ryhtyi vastustamaan kyseistä direktiiviä EU:n sisällä).<sup>22</sup> Fossiilisten polttoaineiden tukikäytäntö on Suomessa edelleen voimassa lukuun ottamatta työkoneiden dieselmoottoreissa käytettäviä biopolttoöljyjä, jotka poistettiin valmisteveron piiristä lakimuutoksella 1305/2007.<sup>23</sup>

Hallituksen esityksessä ei arvioitu fossiilisille polttoaineille annettavan verotuen kustannuksia, mutta kustannuksia arvioidaan silloin, kun käsitellään biopolttoaineiden tukia. Näin tehtiin esimerkiksi, kun hallitus asettui vastustamaan EU:n liikennestrategian mukaisesti annettua direktiiviehdotusta KOM(2001)547 liikenteen biopolttoaineiden valmisteveron poistamiseksi tai alentamiseksi.<sup>24</sup> Hallitus katsoi, että verorakenteen muuttaminen päinvastaiseksi eli fossiilisten sijaan biopolttoaineita tukevaksi, maksaisi valmisteverotulojen menetyksinä 110 miljoonaa euroa vuodessa vuodesta 2010 lähtien.<sup>25</sup> Valmisteverotulot toki voitaisiin helposti säilyttää samana, vaikka perinteisen hallituksen ideologian vastaisesti fossiilisten vero olisikin biopolttoaineita korkeampi. Hallitus ei kuitenkaan maininnut tätä mahdollisuutta.

#### 2.4. Polttoainemaksu

Polttoainemaksu säädettiin lailla 337/1993. Alkuperäisen lain mukaan dieselmoottorilla varustetussa paketti-, kuorma- ja linja-autossa dieselöljyä lievemmin verotettua polttoainetta käytävästä autosta tulee maksaa polttoainemaksua, suuruudeltaan 500-1000 markkaa päivältä. Lain muodollinen tarkoitus oli tehdä polttoöljyn liikennekäyttö kannattamattomaksi, mutta se teki myös biopolttoaineiden dieselmoottorikäytön<sup>26</sup> kannattamattomaksi, koska kaikki biopolttoaineet olivat tuolloin valmisteverottomia. Hallituksen esityksessä ei mainita syytä siihen, miksi polttoöljyn lisäksi myös biopolttoaineilta peritään polttoainemaksu.<sup>27</sup> Muutoslailla 234/1998 polttoainemaksu ulotettiin koskemaan myös henkilöautoja. Henkilöautojen polttoainemaksu oli vuonna 2003 ja on edelleen suuruudeltaan 330 euroa päivältä. Lakiin tehtiin vuoden 2004 alusta merkittäviä parannuksia poistamalla uudet biokaasu- ja maakaasuautot sen piiristä. Polttoainemaksulaki on EY-tuomioistuimessa todettu yhteisöoikeuden vastaiseksi,<sup>28</sup> mutta sitä ylläpidetään edelleen.

22 Direktiiviehdotuksen COM(92)36 ja sen uusitun version COM(94)147 tarkoituksena oli alentaa maatalousperäisten liikennebiopolttoaineiden valmisteveroa vähintään 90 %:lla fossiilisiin verrattuna. Ehdotusta käsiteltiin vuoteen 1998 asti, jolloin siitä konsensuksen puutteessa luovuttiin. Suomen hallitus vastusti ko. direktiiviä, ks. U 9/1995 vp.: ”Ehdotuksen ympäristö- ja maatalouspoliittiset hyödyt jäisivät Suomessa erittäin vähäisiksi, minkä vuoksi Suomi edellyttää, että direktiivin soveltaminen on jäsenvaltioille vapaaehtoista.”

23 LA 88/2000 vp. sisältää ehdotuksen biodieselin vapauttamiseksi valmistusverosta. Se ei ole toteutunut liikennekäytössä, mutta se toteutui työkoneiden osalta lakimuutoksella 1305/2007.

24 Komission dokumentti KOM(2001)547 on EU:n liikennestrategian KOM(2001)370 s. 83 annetun tavoitteen mukaisesti laadittu liikenteen biopolttoaineiden käyttöönnoton toimintaohjelma, joka sisältää valmisteveron alentamista koskevan direktiiviehdotuksen lisäksi ehdotuksen liikenteen biopolttoaineiden edistämisdirektiiviksi. Jälkimmäinen toteutui direktiivinä 2003/30/EY ja osia edellisestä, ei kuitenkaan valmisteveron alentamispakko, toteutui energiaverodirektiivinä 2003/96/EY.

25 U 11/2002 vp., s. 5.

26 Esim. kasviöljyt, biodieselit, synteettiset biodieselit, DME, biokaasu, synteettinen biokaasu ja etanoli.

27 HE 329/1992 vp.: biopolttoaineiden verotus ei noussut esiin myöskään eduskunnan käsittelyssä.

28 C-185/00 (komissio vastaan Suomi): Yhteisöoikeus edellyttää polttoöljyn liikennekäytön kieltämistä tai sen verotuksen nostamista vähintään energiaverodirektiivin minimitasolle.

## 2.5. Autovero

Auto- ja moottoripyörävero on kannettu vuodesta 1958 alkaen, alun perin lain 440/1957 nojalla. Autovero on eräs instrumentti, jolla vähäpäästöisten autojen käyttöönottoa voitaisiin edistää.<sup>29</sup> Se on kuitenkin toteutettu tavalla, jossa päästöjä alentavasta teknologiasta, esimerkiksi bio-kaasukäytön mahdollistavasta kaksoispolttoainejärjestelmästä, peritään veroa eli autoveron avulla lisätään tavanomaisten fossiiliautojen hintaetua verrattuna autoihin, jotka pystyvät käyttämään biopolttoaineita.<sup>30</sup> Nykyään siis ei sovelleta samaa menettelyä kuin katalysaattoreiden käyttöönoton edistämiseksi tehtiin. Vuonna 1988 autoverolain edeltäjää, lakia auto- ja moottoripyöräverosta (482/1967), muutettiin lailla 1051/1988 siten, että katalysaattoreilla varustettujen tai muilla teknologioilla vastaavat päästötasot saavuttavien autojen verotusarvosta vähennettiin katalysaattorin lisähinta, ensin 3500 mk ja 22.11.1989 alkaen 4500 mk. Katalysaattorivähennyksellä pystyttiin vähentämään tavanomaisia autojen päästöjä merkittävästi uuden teknologian nopeutetun diffuusion avulla, joten olisi luonnollista soveltaa vastaavaa menettelyä myös hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi. Tähän ei kuitenkaan ole toistaiseksi pystytty.<sup>31</sup> Vuoden 2008 alusta voimaan tullut autoveron CO<sub>2</sub>-porrastus koskee vain fossiilisia polttoaineita. Se ei ota huomioon uusiutuvien energiamuotojen käyttömahdollisuutta ja niiden avulla saavutettavissa olevaa vapautumista CO<sub>2</sub>-päästöistä, mutta se rankaisee uusiutuvien energiamuotojen käyttöön pystyviä autoja niiden korkeamman verottoman hinnan johdosta.<sup>32</sup>

## 2.6. Arvonlisävero

Arvonlisäverolain (1501/1993) mukaista veroa maksetaan autoveron ja polttoaineveron yhteydessä ilman ympäristöporrastusta.<sup>33</sup> Kun polttoainevero biopolttoaineille ja autovero biopolttoaineiden käyttöön pystyvillä autoilla ovat korkeammat kuin fossiilille, myös arvonlisävero on korkeampi ja se toimii siis lisätukimekanismina fossiilisten polttoaineiden käytölle.

## 2.7. Fossiilisten polttoaineiden verotuen kritiikistä eduskunnassa ja oikeustieteellisessä kirjallisuudessa

Fossiilisten tuontipolttoaineiden ja niiden käytön voimakas verotuki kotimaisiin biopolttoaineisiin verrattuna pystyttiin säilyttämään huolimatta järjestelmään eduskunnassa kohdistuneesta kritiikistä. Vuosina 1990–2003 kansanedustajat lähes kaikista puolueista jättivät 22 aloitetta ja tekivät hallitukselle 24 kysymystä asian korjaamiseksi.<sup>34</sup> Lähes kaikki jäivät täysin tulok-

29 Eduskunnassa on ehdotettu autoveron poistamista sähköautoilta (KK 365/1997 vp.), mutta vaikutuksetta.

30 Polttoainejoustavat auto pystyvät käyttämään biopolttoaineita, mutta niiden puutteessa myös fossiilisia, ks. *Lampinen* 2008, s. 155, 192.

31 Sitä on ehdotettu, ks. *Lampinen* 2008, s. 156-157.

32 *Lampinen* 2008, s. 129-131.

33 Arvonlisäveron ympäristöporrastuksesta, ks. *Lampinen* 2008, s. 157.

34 Aloitteista 5 oli lakialoitteita, 11 toivomusaloitetta, 2 raha-asia-aloitetta ja 4 talousarvioaloitetta. Kysymyksistä 20 oli kirjallisia, 2 suullisia ja 2 kyselytunnin aikana esitettyjä.



settomiksi, poikkeuksena muutama tapaus, jossa osa aloitteista tai kysymyksissä esitetyistä asioista sisällytettiin hallituksen esityksiin. Osa aloitteista ja kysymyksistä oli suoraan johonkin tiettyyn verolakiin kohdistuvia, ja niitä on mainittu edellä. Loput koskivat järjestelmän epäkohtia yleisemmin tai jonkin tietyn biopolttoaineen kannalta. Monissa näistä aloitteista ja kysymyksistä käsiteltiin vain yhden polttoaineen tai polttoaineryhmän liikennekäytön esteitä. Niistä 11 koski etanolia<sup>35</sup>, 5 kasviöljyjä ja/tai biodieseleit<sup>36</sup>, 4 biokaasua tai kaatopaikkakaasua<sup>37</sup> ja 1 puukaasua<sup>38</sup>. Useampaa kuin yhtä biopolttoainetta käsiteltiin 2 aloitteessa ja 1 kysymyksessä.<sup>39</sup> Muut 5 aloitetta ja 5 kysymystä eivät rajoittuneet tiettyihin biopolttoaineisiin, vaan käsitelivät koko biopolttoaineiden kirjoa.<sup>40</sup> Näistä on edustavana esimerkkinä vuonna 1997 Keskustapuolueen kansanedustajan, nykyisen liikenneministerin, *Anu Vehviläisen* laativa kirjallinen kysymys KK 525/1997 vp. biopolttoaineiden käytön edistämisestä. Sen perusteena on varsinkin hiilidioksidipäästöjen vähentäminen, mutta myös muiden päästöjen vähentäminen erityisesti kaupunkiliikenteessä käyttäen esimerkkinä Ruotsin politiikkaa<sup>41</sup>: ”Miten Hallitus aikoo edistää biopohjaisten polttoaineiden käyttöönottoa, ja aikooko Hallitus muuttaa verotusta biopolttoaineita suosivaan suuntaan?” Vastauksessaan 4.6.1997 toinen valtiovarainministeri *Arja Alho* kiisti tarpeen verotuksen muuttamiseen seuraavin perustein:

1. biopolttoaineiden ympäristöhyödyt ovat mitättömät,
2. niiden tuotantokustannukset ovat korkeat, ja
3. EU ei salli biopolttoaineiden tukemista.

Perusteet 1 ja 2 ovat Alhon mukaan peräisin kauppa- ja teollisuusministeriön biopolttonestetyöryhmän mietinnöstä.<sup>42</sup> Tukitoimenpiteitä ei mietinnön mukaan tule sallia biopolttoaineille, koska niiden tuotanto on kalliimpaa kuin fossiilisten. Tämä johtaa ajattelemaan, että tuki-

35 TA:t 1508/1991 vp., 1510/1991 vp., 310/1992 vp., 237/1993 vp., 314/1995 vp. ja 232/1998 vp. (erityishuomio veroesteiden poistamiseen ja investointituen lisäämiseen); RA:t 1139/1990 vp. ja 3428/1990 vp.; KK:t 320/1990 vp. ja 163/1996 vp. sekä SK 114/1990 vp.

36 TA:t 317/1997 vp. ja 553/1999 vp.; KK:t 136/1992 vp., 25/1993 vp. ja 194/2002 vp. (erityisesti jäteperäinen biodiesel).

37 KK:t 285/1990 vp. (myös fossiiliset kaasut), 662/1997 vp. (kysymys koski maakaasua, mutta toisen valtiovarainministeri *Arja Alhon* vastauksessa tyrmättiin samalla myös biokaasu ja muut biopolttoaineet), 902/2000 vp. (kaatopaikkakaasu) ja 972/2002 vp.

38 KK 768/2000 vp.

39 TA:t 149/1992 vp. (etanoli ja rypsiöljy; sisältää tavoitteen 500.000 peltohehtaarin käyttöönotosta liikenneenergiakasvien viljelyyn) ja 250/1993 vp. (kysymys koski MTBE:n korvaajaa oktaaninkohottajana, jossa tarkoituksessa käytännössä biopolttoainevaihtoehdoista yleisimmät ovat ETBE ja etanoli) sekä KK 750/1997 vp. (ETBE ja biodiesel).

40 TA 247/1998 vp.; TAA:t 842/1998 vp., 205/2000 vp., 283/2001 vp. ja 328/2002 vp.; KK:t 157/1994 vp., 525/1997 vp. ja 577/1998 vp.; SK 190/1991 vp. sekä SKT 195/1998 vp.

41 Ruotsin esimerkistä erityisesti liikennebiokaasun osalta ks. *Lampinen* 2008, s. 49-65. Ruotsissa liikenteen biopolttoaineiden käyttöönoton on mahdollistanut se, että siellä – päinvastoin kuin Suomessa – ei ole tuettu fossiilisia liikennepolttoaineita, ks. kuva 1. Ruotsissa pyritään vapautumaan raakaöljyriippuvuudesta 2020-luvulle mennessä, ks. Swedish Government 2006. Liikennepolttoaineiden osalta raakaöljyriippumattomuus ei tarkoita, etteikö raakaöljypohjaisia polttoaineita lainkaan käytettäisi, vaan sitä, että autokanta muodostuu polttoainejoustavista ajoneuvoista, joiden ei ole pakko käyttää raakaöljytuotteita, vaan ne voivat hyödyntää myös uusiutuvia energiamuotoja. Suomessa puolestaan raakaöljyriippumattomuuden tarjoavien polttoainejoustavien autojen käyttöönottoa ei edistetä, vaikka *Merikukka Forsius* ym. ovat tehneet asiasta lakialoitteen LA 139/2005 vp. Hallituksen asettaman työryhmän mietinnössä vuonna 2006 niihin otettiin kielteinen kanta, ks. *Lampinen* 2008, s. 175.

42 KTM 1993: Mietinnön johtopäätöksiä pidettiin MMM:n osastopäällikön *Ilkka Ruskan* eriävissä mielipiteessä asenteellisina, ks. *Ruska* 1993 ja *Lampinen* 2008, s. 177-178.

toimenpiteet ehkä olisivat hyväksyttävissä, mikäli biopolttoaineet olisivat ilman tukia fossiilisia halvempia. Siten on ymmärrettävää, että koska fossiiliset polttoaineet ovat ilman tukiakin biopolttoaineita halvempia, fossiilisten käytölle voidaan myöntää muiden tukien ohella 10.000 euron vuotuinen verotuki autoa kohti. Tuen puutteen takia biopolttoaineiden potentiaalia fossiilisten korvaajana pidetään mietinnössä mitättömänä, josta syystä niiden kasvihuonekaasujen ja muiden päästöjen vähennyspotentiaalit, siis ympäristöhyödyt, ovat mitättömät. Tämän kehäpäätelyn lisäksi Alho vetoaa EU:n lainsäädäntöön. Hänen tulkintansa mukaan EU:n mineraalipolttoaineiden eli fossiilisten polttoaineiden valmisteverodirektiivi 92/81/ETY estää biopolttoaineiden valmisteveron säätämisen alle fossiilisten polttoaineiden tason. Se ei luonnollisesti pidä paikkaansa, sillä esimerkiksi biokaasulla ei ollut silloin eikä edelleenkaan ole valmisteveroa.

Oikeusoppineet eivät ole oikeustieteellisissä artikkeleissa käsitelleet vuoteen 2003 voimassa ollutta erittäin voimakasta fossiilisten polttoaineiden verotukea, eivätkä myöskään ole maininneet vuoden 2003 jälkeistä kehitystä (Taulukko 1). Vain neljä artikkelia käsittelee liikenteen biopolttoaineita.<sup>43</sup>

	A	B	C	D
Verotus 1980-2003/2004-2008(3)	0/0	4/0	17/4	1/0
Defensor Legis (DL) 2000-2003/2004-2008(3)	0/0	0/0	2/1	0/0
Oikeus 1972-2003/2004-2008(2)	0/0	0/0	1/0	0/0
Lakimies (LM) 1980-2003/2004-2008(4)	0/0	0/0	1/0	0/0
Ympäristöjuridiikka (YJ) 1980-2003/2004-2008(1)	0/0	0/0	0/0	1/0

A = mainitaan biopolttoaineiden ylimääräinen verorasitus fossiilisiin polttoaineisiin verrattuna  
 B = käsitellään liikennebiopolttoaineiden verotusta: *Teir* Verotus 1994, *Hagelstam* Verotus 1994, 1996; *Parkkonen* Verotus 1997  
 C = käsitellään liikenneverotusta, mutta ei biopolttoaineita: *Karilainen* Verotus 1986, 1990; *Linnakangas* Verotus 1987, 2008; *Heikkilä* Verotus 1989, *Hirvonen* Verotus 1991, *Määttä K.* LM 1991, Oikeus 1993; *Seppälä* Verotus 1994, *Kuitunen* Verotus 1997, *Jokinen* Verotus 1999, *Juanto* Verotus 2000, *Aimä* Verotus 2000, 2001, 2002, 2003, 2005, 2006; *Turunen* DL 2001, Verotus 2002, 2003; *Virtanen* Verotus 2003, *Koski* Verotus 2003, *Heimonen* DL 2003, *Kainulainen* DL 2005, *Pennanen* Verotus 2006  
 D = käsitellään energiaverotusta, mutta ei liikenteen osalta: *Viitanen* Verotus 1986, *Määttä K.* YJ 2000

*Taulukko 1.* Liikenteen biopolttoaineita koskevat ja muut liikenneverotusta käsittelevät artikkelit suomalaisissa oikeustieteellisissä lehdissä ennen ja jälkeen vuoden 2004 uudistuksia.

43 Periaatteessa kielteisesti liikenteen biopolttoaineisiin suhtautuu *Teir* (Verotus 1994, s. 213: "...ettei näillä biopolttoaineilla saavuteta nykyisillä moottoriratkaisuilla uusia ympäristöhyötyjä verrattuna jo toteutettujen porrastusten tarkoitamiin parempilaatuisiin mineraalipohjaisiin polttoaineisiin.") ja myönteisesti *Parkkonen* (Verotus 1997, s. 309: "...biopolttoaineet voitaisiin kansallisesti jättää verottamatta ympäristöperusteilla.") sekä *Hagelstam* (Verotus 1994 ja 1996). *Hagelstam* käsittelee molemmissa artikkeleissaan biopolttoaineiden valmisteveron alentamiseen pakottavaa direktiiviehdotusta COM(92)36 (1994, s. 570; 1996, s. 174-175) ja pahoittelee ministerineuvoston yksimielisyysvaatimuksen tuottamaa estettä kyseisen direktiivin hyväksymiselle. Sen käsittely lopetettiin tuloksettomana vuonna 1998. Suomen hallitus vastusti ko. direktiiviä (ks. U 9/1995 vp.), joten verolainsäädäntöä koskevan yksimielisyysvaatimuksen takia sitä ei voitu ministerineuvostossa hyväksyä. Sama kohtalo oli komission seuraavalla liikenteen biopolttoaineiden valmisteverotuksen pakolliseen alentamiseen tähdänneellä direktiiviehdotuksella KOM(2001)547, jota Suomen hallitus myös vastusti (ks. U 11/2002 vp.) ja sitäköön ei voitu ministerineuvostossa hyväksyä. Komission ja Euroopan parlamentin lisäksi jäsenmaiden hallitusten selkeä enemmistö kuitenkin oli liikennebiopolttoaineiden verotuksen pakollisen alentamisen kannalla.

Liikenneverotuksen hallitsevin teema on ollut käytettyjen tuontiautojen verotus, joka on aiheena 13 artikkelissa. Pääsyynä aiheen kiinnostavuuteen on ollut EY-tuomioistuimen ratkaisu Siilinin tapauksessa eli Suomen autoverotuksen yhteensopimattomuus EU-lainsäädännön kanssa.<sup>44</sup> Yksikään tuontiautojen verotusta koskeva artikkeli ei käsittele biopolttoaineita, vaikka syytä siihen olisi ollut. Nimittäin käytettyjen biopolttoainekäyttöisten autojen tuonti Suomeen oli estetty, ensin moottoriajoneuvoveron ja viimeksi vuoden 2003 polttoainemaksulain (1280/2003) 330 euron suuruisen päivämaksun kautta. Tämä ongelma poistui vasta vuonna 2006 peräti 178 kansanedustajan allekirjoittaman lakialoitteen ansiosta<sup>45</sup> – ja silloinkin vain biokaasu- ja maakaasuautoilta. Vuonna 2006 toteutunut lakimuutos mahdollisti sekä sarjavalmistesteisten että jälkikonvertoitujen käytettyjen biokaasuautojen maahantuonnin. Ennen lakimuutosta käytettyinä tuoduilta biokaasuautoilta vaadittiin Euro4-päästönormia, jota ennen vuosimallin 2005 autoja ei ollut tyyppikatsastuksessa annettu, koska kyseinen normi ei ollut sitä ennen voimassa.

Suomessa tehtiin viime vuosisadalla yhteensä vain kolme väitöskirjaa välillisestä verotuksesta.<sup>46</sup> Niistä kaksi, *Kalle Määttä*n väitöskirja ympäristöverotuksesta vuonna 1997 ja *Leila Juannon* väitöskirja valmisteverotuksesta vuonna 1998, sisältävät myös liikennepolttoaineiden verotuksen, mutta kumpikaan ei käsittele biopolttoaineiden verotusongelmaa.<sup>47</sup> Fossiilisten polttoaineiden saama suuri verotuki jää mainintaa vaille myös muissa merkittävimmissä liikenneverotusta<sup>48</sup>, energiaverotusta<sup>49</sup> ja ympäristöoikeutta<sup>50</sup> koskevissa asiantuntijateoksissa. Järjestelmän kritiikkiä on kuitenkin esitetty sosiologian kirjallisuudessa.<sup>51</sup> Hiilidioksidipäästöjen vähentäminen mainitaan monissa liikenneverotusta koskevissa julkaisuissa, mutta asiaa ei yhdistetä biopolttoaineisiin.<sup>52</sup> Varsinainen ilmastonmuutosta käsittelevä oikeustieteellinen kirjallisuus keskittyy EU:n päästökauppaan, jolla ei ole mitään tekemistä liikennesektorin kasvihuonekaasupäästöjen kanssa.

On siis todettava, että liikenteen biopolttoaineet ja niiden rooli kasvihuonekaasupäästöjä vähentävänä teknologiana on toistaiseksi jäänyt sokeaksi pisteeksi Suomen oikeustieteellisessä tutkimuksessa – jopa siinä määrin, että hyvin voimakasta liikenteen biopolttoaineita syrjivää verotusta ei ole noteerattu huolimatta kohtalaisen runsaasta sitä kritisoivasta kansanedustajien aloitteellisuudesta ja EU:n lainsäädäntötyöstä.

44 C-101/00 (KHO:n ennakkoratkaisupyynnö, KHO:2002:85): Suomen lainsäädäntö todettiin syrjiväksi, koska käytettynä maahantuotua autoa verotetaan enemmän kuin vastaavan Suomen markkinoilla rekisteröidyn auton hinnassa on jäljellä autoveroa.

45 LA 42/2005 (178 allekirjoittajaa). Se toteutui 1.6.2006 voimaan tulleella polttoainemaksulakia koskeneella lakimuutoksella 379/2006.

46 *Immonen* LM 1999, s. 288.

47 *Määttä* K. 1997, *Juanto* 1998.

48 Biopolttoaineita käsitellään teoksissa *Linnakangas* 2007, s. 728-755 sekä *Linnakangas – Juanto* 2000, s. 426, 488-493, 565, 622 ja 625 kuitenkin mainitsematta niiden verorasitteita fossiilisiin verrattuna. Biopolttoaineita ei mainita teoksissa *Linnakangas* 1988, 1991 sekä *Linnakangas – Juanto* 1996, 2004, 2008, mutta liikenneverojen käyttöä päästöjen alentamiseksi pidetään tarkoituksenmukaisena, esim. *Linnakangas* 1991, s. 195. Fossiilisia kaasumaisia polttoaineita (neste- ja maakaasu) käsitellään teoksessa *Linnakangas – Juanto* 2000, s. 562-565 kiinnittäen huomiota niiden verorasitukseen bensiiniin ja dieselöljyyn verrattuna sekä toisaalta niiden alhaisiin tavanomaisiin päästöihin bensiiniin ja dieselöljyyn verrattuna, josta syystä verolainsäädännön muuttamista niiden eduksi pidetään perusteltuna. Kaikki nämä teokset käsittelevät sekä moottoriajoneuvoveroa ja/tai ajoneuvoveroa että polttoaineiden valmisteveroa, polttoainemaksua, autoveroa ja arvonlisäveroa.

49 *Määttä* K. 1999, 2000.

50 *Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori* 2001, *Hollo* 2001.

51 *Salo* 2006, s. 76-86.

52 Esim. *Pennanen* Verotus 2006, s. 516-523.

### 3. EU-lainsäädännön vaikutukset

Autojen hiilidioksidipäästöjä koskeva EU-tason lainsäädäntötyö alkoi jo vuonna 1980 henkilöautojen energiankulutus- ja hiilidioksidipäästödirektiivillä 80/1268/ETY, joka ei kuitenkaan, päinvastoin kuin USA:ssa<sup>53</sup>, asettanut normeja, vaan ainoastaan antoi mittausten menetelmän. Jäsenmaat voivat kuitenkin asettaa normeja, kuten Itävalta on ainoana jäsenmaana tehnyt.<sup>54</sup>

Päästöjen vähentämiseen tähtäävistä säädöksistä ensimmäinen oli fossiilisten polttoaineiden valmisteverodirektiivi 92/81/ETY, joka sallii jäsenvaltioiden soveltaa alemmaa valmisteveroa uusiutuvista energialähteistä valmistetuille polttoaineille. Sen jälkeen tätä politiikkaa on tehostettu lukuisilla strategioilla, toimintaohjelmilla ja direktiiveillä.<sup>55</sup> Toistaiseksi merkittävin on vuoden 2003 direktiivipaketti, joka sisälsi polttoaineiden laadudirektiivin muutoksen (2003/17/EY), liikenteen biopolttoaineiden edistämisdirektiivin (2003/30/EY) sekä energiaverodirektiivin (2003/96/EY). Ne saivat aikaan paljon muutoksia Suomen lainsäädännössä: moottori-ajoneuvoverolain (722/1966) ja -asetuksen (1758/1995) kumoaminen 1.1.2004 alkaen uudella ajoneuvoverolailla (1281/2003), uuden polttoainemaksulain (1280/2003) säätäminen ja vanhan kumoaminen sekä lain biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä (446/2007) säätäminen.

Koska EU:n strategiat ja säädökset ovat olleet hallituksen vallitsevan politiikan vastaisia, lainsäädännön muuttamiseen on tarvittu myös komission Suomeen kohdistamaa valvontamenettelyä<sup>56</sup> ja kansanedustajien tuottamaa kotimaista painetta, jota edellä käsiteltiin. Vaikka tilanne parani vuoden 2004 alussa monilta osin todella paljon, edelleenkin Suomessa verotetaan pääsääntöisesti liikennebiopolttoaineiden käyttöä enemmän kuin fossiilisten, eivätkä toimenpiteet ole olleet riittäviä tuomaan biopolttoainekäyttöisiä ajoneuvoja liikenteeseen enempää kuin nykyiset alle 50 autoa.<sup>57</sup> Biopolttoaineiden osuudessa liikenteen energiankulutuksessa Suomi sijoittui vuonna 2006 EU-maiden joukossa sijalle 24 ja ainoastaan Belgia, Romania ja Kypros olivat Suomen takana (kuva 1).<sup>58</sup>

Eduskunta on jatkanut toimeliaana vuoden 2004 alusta voimaan tulleiden säädösparanusten jälkeen jäljelle jääneiden fossiilipolttoaineiden tukimekanismien poistamiseksi. Vuosina 2004–2008 on tehty 7 lakialoitetta<sup>59</sup>, joista *Erkki Pulliaisen* LA 37/2004 vp. kattoi koko fossiilisten tukijärjestelmän poistamisen ja muut aloitteet yksittäisiä verolakeja. Näistä yhtäkään ei eduskunta hyväksynyt, mutta *Pekka Vilkunan* yhteensä 178 kansanedustajan alle-

53 USA:ssa autojen kulutusta ja siten myös CO<sub>2</sub>-päästöjä rajoittava CAFE-normisto (Corporate Average Fuel Economy) otettiin käyttöön vuoden 1975 energiansäästölailla EPCA (Energy Policy and Conservation Act), ks. *Martel – Stelcen* 2007, s. 155-167. Normit tarkoittavat autonvalmistajien myytyjen autojen keskikulutuksen ylärajaa. EPCA 502 § sallii korkeampien kulutusnormien asettamisen biopolttoaineille, koska niiden kasvihuonekaasupäästöt ovat fossiilisia alemmat kulutettua energiayksikköä kohti.

54 *Määttä* K. 1997, s. 58, 60; 1999, s. 62.

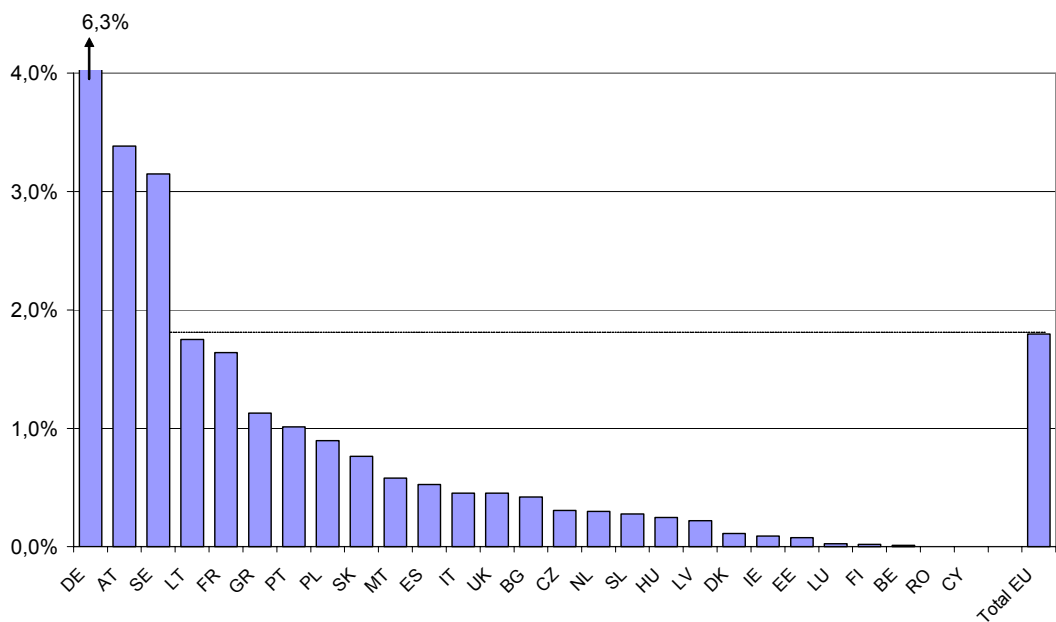
55 *Lampinen* 2008, s. 72-83.

56 *Linnakangas* 2007, s. 730-733.

57 Tämä koskee sekä tie- että vesiliikennettä, ks. *Lampinen* 2008, s. 84 ja 122-135.

58 Myyntiosuusvelvoitelaki (446/2007) muuttaa tilannetta Suomessa merkittävästi vuodesta 2008 alkaen, mutta vain pienillä osuuksilla (2-5,75 %) bensiiniin ja dieselöljyyn sekoitettujen lähes pelkästään tuontiperäisten biokomponenttien osalta. Puhtaita tai lähes puhtaita kotimaisia biopolttoaineita käyttävien autojen käyttöönottoa ko. laki ei käytännössä edistä.

59 LA 37/2004 vp. (kaikki verot), LA 37/2005 vp. (polttoainevero), LA 42/2005 vp. (polttoainemaksu, 178 allekirjoittajaa), LA 139/2005 vp. (autovero/polttoainejoustavat autot), LA 9/2006 vp. (polttoainevero), LA 95/2006 vp. (ajoneuvovero) ja LA 89/2007 vp. (ajoneuvovero).



Kuva 1. Biopolttoaineiden osuudet liikenteen energiankulutuksesta EU27-maissa vuonna 2006 jäsenmaiden EU-komissiolle liikennebiopolttoainedirektiivin 2003/30/EY nojalla antamien raporttien mukaan. Suomen sijoitus on 24.

kirjoittama lakiesitys LA 42/2005 vp. käytettyjen kaasuautojen maahantuonnin mahdollistamiseksi polttoainemaksulain muutoksella hyväksyttiin hallituksen esityksen HE 15/2006 vp. kautta. Lakialoitteiden lisäksi vuosina 2004–2008 on tehty fossiilisten verotukimekanismien poistamiseksi 1 toimenpidealoite<sup>60</sup>, 9 talousarvioaloitetta<sup>61</sup>, 2 lisätalousarvioaloitetta<sup>62</sup> ja 17 hallitukselle osoitettua kysymystä<sup>63</sup>.

#### 4. Yhteenveto: kun järjestelmä pettää

Verotuksen perimmäisiä tarkoituksia ympäristönsuojelussa ovat ulkoisten kustannusten sisällyttäminen tuotteen hintaan ja kulutuksen ohjaaminen ympäristöä vähemmän kuormittavaksi esimerkiksi liikennepolttoaineiden käytön kannustintyyppisillä veroporrastuksilla – *Kari Kuusiniemen* sanoin: ”Veron mahdollisimman pieni tuotto ilmentää ohjaustavoitteen saavuttamista”.<sup>64</sup> Fossiilisten liikennepolttoaineiden verotusta on kuitenkin pidetty Suomessa puhtaasti

60 TPA 107/2004 vp.

61 TAA:t 65/2005 vp., 156/2005 vp., 414/2005 vp., 68/2006 vp., 184/2006 vp., 562/2006 vp., 740/2006 vp., 100/2007 vp. ja 715/2007 vp.

62 LTA:t 120/2006 vp. ja 121/2006 vp.

63 KK:t 845/2004 vp., 474/2004 vp., 162/2005 vp., 728/2005 vp., 784/2005 vp., 840/2005 vp., 552/2006 vp., 44/2007 vp., 54/2007 vp., 162/2007 vp., 594/2007 vp., 193/2008 vp. ja 540/2008 vp. sekä SKT:t 107/2005 vp., 22/2006 vp., 60/2006 ja 8/2007 vp.

64 *Kuusiniemi* 2001, s. 105, 107.

fiskaalisena verotuksena, ja ympäristövaikutuksia vähentävän ohjauksen merkitys on ollut mitätön. Tämä hallituksen ideologia on toistaiseksi estänyt Suomessa kasvihuonekaasupäästöjä vähentävien liikennebiopolttoaineiden suosimisen vastaaviin tarkoituksiin käytettäviin fossiilisiin polttoaineisiin verrattuna. Liikennepolttoaineverot tuottavat luokkaa 4 % valtion verotuloista, mikä on alle EU-maiden keskiarvon.<sup>65</sup> Liikennepolttoaineverojen fiskaalinen merkitys valtion budjetissa on siis varsin pieni, mikä helpottaa niiden käyttöä ilmastopoliittisten tavoitteiden toteuttamisessa. Tulo-osuutta voidaan haluttaessa ylläpitää korvaamalla uusiutuvien polttoaineiden verotuksen alentaminen nostamalla fossiilisten liikennepolttoaineiden verotusta. Näin ei ole tapahtunut, vaan Suomessa on vuodesta 1965 lähtien verotettu fossiilisia tuontipolttoaineita tieliikenteen energianlähteinä kotimaisten biopolttoaineiden ja sähkön kustannuksella. Lisäksi fossiilisten polttoaineiden joukosta eniten kasvihuonekaasupäästöjä aiheuttavia on tuettu verotuksella vähimmät päästöt aiheuttaviin verrattuna. Tässä on menettely YK:n ilmasopimuksen Kioton protokollan vastaisesti, sillä 2 artiklan 1 (a)(v) kohdan mukaisesti Suomi on sitoutunut poistamaan kasvihuonekaasupäästöjen lisäämiseen kannustavat verotuet.

EU:n jäsenyys ja sen seurauksena EU:sta tullut paine on johtanut myönteiseen kehitykseen vuoden 2004 alusta alkaen, mutta edelleen valtaosa liikenteen biopolttoaineista kärsii fossiilisia polttoaineita korkeammasta joko polttoaineeseen tai autoon kohdistuvasta verotuksesta. Suomen tieliikenteessä on vain alle 300 muuta kuin bensiiniä tai dieselöljyä käyttävää ajoneuvoa ja niistäkin suurin osa kulkee fossiilisella metaanilla, maakaasulla.

Eduskunnassa on 1990-luvun alusta lähtien esiintynyt varsin runsaasti kritiikkiä vallitsevaa verojärjestelmää kohtaan, mitä ilmentävät 41 aloitetta ja 41 hallitukselle osoitettua kysymystä. Kuitenkaan yhtäkään kansanedustajien tekemistä fossiilisten polttoaineiden verotusongelman korjaamista koskevista aloitteista ei sellaisenaan ole hyväksytty, pieni osa on suoraan hylätty ja suurin osa on jätetty ministeriöiden harkittavaksi johtuen joidenkin harvojen ehdotusten osittaiseen käyttöönottoon.<sup>66</sup> Eduskunnasta tullut kritiikki on puoluerajat ylittävää, sillä 1990-luvun alusta alkaen aloitteita tai kritisovia kysymyksiä on tullut yhtä lukuun ottamatta kaikkien puolueiden kansanedustajien aloitteesta, kuten lähdeluettelosta käy ilmi. Tule-

65 *Määttä K.* 2000, s. 66.

66 Paitsi, että eduskunta ei vaikuta luottavan omaan asiantuntemukseensa lakien säätämisessä, se ei myöskään näytä luottavan kykyihinsä tilata lainsäädäntötyössä tarvitsemiaan selvityksiä ministeriöistä tai muilta tahoilta. Sen sijaan eduskunta antaa ministeriöille vallan valita, mitä kansanedustajilta tulleita aloitteita ne haluavat säädöksiä esittää. Toisaalta *Ojanen* (Oikeus 1992, s. 41-43) on todennut, että osa tuotetusta ympäristönsuojelua koskevasta lainsäädännöstä antaa erittäin suuren tulkintavallan lain soveltajille ja eduskunta on siis myös sitä kautta luovuttanut pois lainsäädäntövaltaansa. Liikenteen biopolttoaineita koskevana esimerkkinä on uusien puukaasuautojen hylkääminen tyypikatsastuksessa tulkitsemalla lainsäädäntöä siten, että koska puukaasukäyttöisille autoille ei ole määritelty päästöraja-arvoja, niitä ei liikenteeseen hyväksytä. Yhtä hyvin voitaisiin tulkita, että raja-arvon puuttuminen tarkoittaa, että hyväksyntä ei edellytä päästömittauksia, tai että raja-arvoina käytetään bensiinille säädetyjä. Kyse on myös EU:n lainsäädännön minimiharmonisoivan luonteen ohittavasta tulkinnasta, sillä EU-tasolla vain neljän polttoaineen tyypikatsastuksen päästörajat on minimiharmonisoitu ja muiden polttoaineiden, joita on käytössä lukuisia, normit ovat kansallisen päätösvallan asia. Ympäristönsuojelun kannalta kielteinen virkamiestulkinta on siis syntynyt kotimaisen lainsäädännön liiallisen joustavuuden takia. Tällaisissa tapauksissa joustavuutta voidaan pitää merkinä kansallisen lainsäädäntötyön heikosta laadusta ja lainsäätäjän tiedon puutteista. Asia olisi yksinkertaista korjata sekä säädöksiä parantamisen että ministeriön ohjeistuksen kautta, mutta niin ei ole tapahtunut. Tiedon välittäminen lainsäätäjälle teknologisten vaihtoehtojen laajuudesta ja lainsäädännön vaikutuksista niihin on erittäin vaikeaa johtuen suomalaisen energia-alan valtaketustelun voimakkaasta keskittymisestä hyvin pienen teknologisten mahdollisuuksien osajoukon käsittelyyn, ks. *Kantola Oikeus* 2007.

vissa tutkimuksissa toivottavasti saadaan vastausta kysymykseen, miksi vastaavaa kansanedustajien aktiivisuutta ei nähdä käsiteltäessä hallitusten esityksiä, joiden kautta fossiilisten polttoaineiden verotukijärjestelmä on luotu ja ylläpidetty. Toisaalta vastausta vaille on kysymys siitä, miksi hallitus on tällaista politiikkaa jo yli neljän vuosikymmenen ajan ylläpitänyt. Puoluerajat ylittävä kansanedustajien kritiikki antaa syyn olettaa, että minkään puolueen politiikasta siinä ei ole ollut kyse. Tämän tutkimuksen lähdeaineistona käytetyt työryhmämietinnöt antaisivat aiheita etsiä tulkintoja hallituksen esityksille erityisesti vero-, energia- ja ympäristöasioiden vastuuministeriöiden sisältä enemmänkin kuin eduskunnan ja valtioneuvoston ohjauksesta.

Oikeustieteellinen tutkimus on tähän mennessä ohittanut voimakkaan ja pitkäaikaisen kansallisen fossiilisten tuontipolttoaineiden verotukipolitiikan ja siitä seuraavat ilmastonmuutosta pahentavat vaikutukset. Suomalaista vero-oikeuden tutkimusta on arvosteltu liiallisesta oikeusdogmaattisesta suuntautuneisuudesta ja nykyjärjestelmän kriittisen analyysin ja lainsäädännön kehittämisvaihtoehtojen tutkimuksen puutteesta<sup>67</sup>, joten esimerkiksi ilmastonmuutoksen vero-oikeudelliset torjuntamahdollisuudet ovat jääneet vaille huomiota. Ympäristöoikeuden piirissä on puolestaan kuulutettu oikeustieteen kolmannen tehtävän mukaisen tutkimuksen tarvetta eli yhteiskunnallista vaikuttavuutta yliopistolain 4.1 §:n velvoituksen mukaisesti.<sup>68</sup> Luonnollinen seuraus olisi yhteiskunnallisesti merkittävän ilmastonmuutosongelman torjuntaan soveltuvien oikeudellisten ohjauskeinojen tutkimus paljon laajemmin kuin pelkästään EU:n päästökaupan näkökulmasta.<sup>69</sup> Lisäkannustimen ympäristövero-oikeudelliselle ohjauskeino-tutkimukselle luovat useille muille yhteiskunnan sektoreille aiheutuvat vaikutukset, koskien esimerkiksi energian huoltovarmuuden lisääntymistä, vaihtotaseen parantumista, maaseudun elinvoiman lisääntymistä ja työttömyyden vähentymistä.

---

Abstract in English

#### DEVELOPMENT OF TAX SUBSIDY MECHANISMS FOR FOSSIL TRAFFIC FUELS IN FINLAND

Since 1965 imported fossil traffic fuels have received tax subsidies in Finland against domestic biofuels and other renewable sources of traffic energy. Pressure from the EU and MPs from almost all political parties has resulted in substantial legislative progress since 2004 but still many fossil fuel subsidies are in place. This government policy receives support from committees set up by a few ministries, but not from any political party. Finnish climate law research has not, until now, drawn attention to this problem, but there are expectations for development of climate law to cover legislative instruments beyond the EU emission trading system.

Keywords: climate law, traffic taxes, fossil fuels, biofuels, greenhouse gases

---

67 Mm. Tikka LM 1983, s. 1092, Myrsky LM 1988, s. 847; LM 2000, s. 168-169, 174-178: ”Vero-oikeustieteen tulisikin asettaa kysymyksiä, jotka liittyvät uudistuviin yhteiskunnallisiin prosesseihin eikä väistyviin prosesseihin” (s. 175-176).

68 Määttä T. LM 2004, s. 1104-1105.

69 Monitieteisen ohjauskeinotutkimuksen tarpeesta ks. Similä Oikeus 2002, s. 181-183 ja Määttä T. 2004, s. 145-149.

## Lähteet

### Kirjallisuus

- Goldemberg, José* (ed.): World Energy Assessment – Energy and the Challenge of Sustainability. UNDP, UNDESA and WEC 2000.
- Hagelstam, Jarl*: Valmisteverotus Euroopan yhteisössä. Verotus 1994, s. 565-570.
- Hagelstam, Jarl*: Euroopan yhteisön ympäristö- ja energiaverotus. Verotus 1996, s. 169-177.
- Heikkilä, Jukka*: Autoedun verotuksen neutraliteettiongelmia. Verotus 1989, s. 181-184.
- Heimonen, Matti*: Kuinka lasketaan käytetyn henkilöauton autoverosta jäljellä oleva määrä syrjimättömästi? DL 2003, s. 908-914.
- Hirvonen, Markku*: Autoedun verotusta koskevat uudet säännökset. Verotus 1991, s. 450-453.
- Hollo, Erkki J.*: Ympäristönsuojeluoikeus. WSOY, Helsinki 2001.
- Immonen, Raimo*: Vastaväittäjän lausunto Leila Juannon kirjasta ”Valmisteverotus”. LM 1999, s. 287-304.
- Johansson, Thomas – Kelly, Henry – Reddy, Amylya – Williams, Robert – Burnham, Laurie* (eds.): Renewable Energy – Sources for Fuels and Electricity. Earthscan 1993.
- Jokinen, Mika*: Käytettyjen ajoneuvojen verotuksesta. Verotus 1999, s. 242-247.
- Juanto, Leila*: Valmisteverotus – Oikeustieteellinen tutkimus valmisteverotuksen asemasta Suomen verojärjestelmässä. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1998.
- Juanto, Leila*: Valmisteverotutkimuksesta. Verotus 2000, s. 203-207.
- Kainulainen, Juri-Pekka*: Työsuhdeajoneuvot EY-oikeudessa (asia C-464/02, Komissio v Tanska). DL 2005, s. 1377-1388.
- Kantola, Ismo*: Tiedon roolista energiapolitiikassa. Oikeus 2007, s. 302-316.
- Karilainen, Jussi*: Energian liikevaihtoverotus. Verotus 1986, s. 251-262.
- Karilainen, Jussi*: Arvonlisävero ja energia-ala. Verotus 1990, s. 13-18.
- Koski, Marko*: Käytettyjen ajoneuvojen verotus – Tullin toimenpiteitä. Verotus 2003, s. 367-377.
- Kuisma, Markku*: Kylmä sota, kuuma öljy – Neste, Suomi ja kaksi Eurooppaa. WSOY, Porvoo 1997.
- Kuitunen, Heikki*: Autoverolaki. Verotus 1997, s. 289-300.
- Kuusiniemi, Kari*: Ympäristöllinen päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmä. Teoksessa *Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori* 2001, s. 97-154.
- Kuusiniemi, Kari – Ekroos Ari – Kumpula Anne – Vihervuori Pekka*: Ympäristöoikeus. WSOY, Juva 2001.
- Lampinen, Ari – Jokinen, Erja*: Suomen maatilojen energiantuotantopotentiaalit – ekologinen perspektiivi. Bio- ja ympäristötieteiden laitoksen tiedonantoja 84. Jyväskylän yliopisto 2006.
- Lampinen, Ari*: Liikennebiokaasulainsäädäntö. Palvelututkimus 8/2008. Levón-instituutti, Vaasan yliopisto 2008.
- Linnakangas, Esko*: Muuttoautojen muuttuneet verovapausedellytykset. Verotus 1989, s. 181-184.
- Linnakangas, Esko*: Autoverotus. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1988.
- Linnakangas, Esko*: Kulutusverotus. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1991.
- Linnakangas, Esko*: Autojen verotus: Auto-, ajoneuvo- ja polttoaineverotus sekä tieliikenneverotuksen kehittäminen. Talentum, Helsinki 2007.
- Linnakangas, Esko*: Auto- ja ajoneuvoverotuksen uudistus ja muita ajankohtaisia kysymyksiä. Verotus 2008, s. 4-16.



- Linnakangas, Esko – Juanto, Leila*: Arvonlisäverotuksen ja muun kulutusverotuksen perusteet. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1996.
- Linnakangas, Esko – Juanto, Leila*: Tieliikenneverot. Kauppakaari Oyj, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2000.
- Linnakangas, Esko – Juanto, Leila*: Arvonlisäverotus ja muu kulutusverotus. 5. painos, Talentum, Helsinki 2004.
- Linnakangas, Esko – Juanto, Leila*: Arvonlisäverotus ja muu kulutusverotus. 6. uudistettu painos, Talentum, Helsinki 2008.
- Martel, Jonathan – Stelcen, Kerri*: Clean Air Regulation. Teoksessa Michael Gerrard (ed.): Global Climate Change and U.S. Law. American Bar Association Publications 2007, s. 133-182.
- Myrsky, Matti*: Vero-oikeustieteestä. LM 1988, s. 846-850.
- Myrsky, Matti*: Vero-oikeudesta dynaamisena oikeudenalana. LM 2000, s. 163-179.
- Määttä, Kalle*: Tietullit. Oikeus 1993, s. 386-393.
- Määttä, Kalle*: Environmental Taxes – From an economic idea to a legal institution. Finnish Lawyers' Publishing, Helsinki 1997.
- Määttä, Kalle*: Taloudellinen ohjaus ympäristönsuojelussa. Yliopistopaino, Helsinki 1999.
- Määttä, Kalle*: Epäasianmukaiset verontorjuntareaktiot ympäristöverotuksessa. LM 1999, s. 210-230.
- Määttä, Kalle*: Energiaveropolitiikka. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2000.
- Määttä, Kalle*: Energiaverotus ja ympäristö. YJ 2000, s. 51-65.
- Määttä, Tapio*: Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa Tarmo Miettinen (toim.): Oikeustieteellinen opinnäytetyö. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 10, Joensuu 2004, s. 113-166.
- Määttä, Tapio*: Ympäristöoikeuden monitieteisyyden haaste: Oikeustieteen kolmannen tehtävän hahmottelua. LM 2004, s. 1097-1107.
- Ojanen, Tuomas*: Vallankäytöstä ympäristöasioissa. Oikeus 1992, s. 34-52.
- Parkkonen, Leo*: Energiaverotus. Verotus 1997, s. 301-309.
- Pennanen, Mika*: Autoverotus perustuslaillisena kysymyksenä. Verotus 2006, s. 513-527.
- Salo, Miikka*: Ilmasto muuttuu – energiakentän rakenne ei: Tutkimus maatalojen energiaresurssien käyttöönoton ja maatilamittakaavaisen energiantuotannon rakenteellisista esteistä. Jyväskylän yliopiston sosiologian julkaisuja 71. Jyväskylän yliopistopaino 2006.
- Seppälä, Kirsi*: Ajankohtaista uutta verolainsäädäntöä ja vireillä olevia lainsäädännön kehittämishankkeita. Verotus 1994, s. 163-171.
- Tapio, Petri*: The limits to traffic volume growth – The content and procedure of administrative futures studies on Finnish transport CO<sub>2</sub> policy. Acta Futura Fennica no 8, Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Turku 2002.
- Teir, Gustaf*: Liikennepolttoaineiden valmisteveron ympäristöporrastus. Verotus 1994, s. 210-214.
- Tikka, Kari S.*: Oikeustieteen tehtävistä verotutkimuksessa. LM 1983, s. 1079-1093.
- Turunen, Santtu*: ”Koskee niitä, jotka himoitsevat muutaman vuoden ikäistä mersua” – Suomen autoverotus ja Eurooppaoikeus. DL 2001, 98-109.
- Turunen, Santtu*: Autoveron muuttuva luonne. Verotus 2002, s. 393-401.
- Turunen, Santtu*: Käytettyjen autojen verotuksen keskeiset kysymykset uudistuneessa autoverolaissa. Verotus 2003, s. 131-147.
- Viitanen, Timo*: Verovelvollisuus energiaverouudistuksessa. Verotus 1986, s. 406-415.
- Virtanen, Reijo*: Uusien ajoneuvojen verottamisesta. Verotus 2003, s. 359-266.
- Äimä, Marina*: Ennakkoratkaisupyynnö Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle autoveroa ja arvonlisäveroa koskevassa asiassa. Verotus 2000, s. 352-362.

*Äimä, Marina:* Ajoneuvon osien vaihtamisesta aiheutuvasta uudelleenverotuksesta. Verotus 2001, s. 506-513.

*Äimä, Marina:* EYT:n tuomio käytettyjen autojen maahantuontia koskevassa asiassa C-101/00 (Siilin). Verotus 2002, s. 476-483.

*Äimä, Marina:* Käytettynä maahantuodun auton verotus – Korkeimman hallinto-oikeuden päätös Siilinin asiassa. Verotus 2003, s. 120-130.

*Äimä, Marina:* Suomen muuttoautoverotuksesta EYT:n tuomion valossa. Verotus 2005, s. 286-290.

*Äimä, Marina:* EU/ETA-alueen ulkopuolelta tuodun muuttoauton verotuksesta. Verotus 2006, s. 278-285.

## Eduskunta-asiakirjat

HE 150/1964 vp.: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi moottoriajoneuvoverosta, laiksi nestemäisten polttoainemateriaalien valmisteverosta annetun lain muuttamisesta sekä laiksi autokumirenkaiden valmisteverosta annetun lain kumoamisesta.

HE 81/1966 vp.: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi moottoriajoneuvoverosta.

HE 109/1978 vp.: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi moottoriajoneuvoverosta annetun lain muuttamisesta.

HE 329/1992 vp.: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi polttoainemaksusta sekä polttoaineverosta annetun lain 6 §:n ja moottoriajoneuvoverosta annetun lain 16 §:n muuttamisesta.

HE 237/1994 vp.: Hallituksen esitys Eduskunnalle valmisteverotusta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 15/2006 vp.: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi polttoainemaksusta annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

HE 61/2007 vp.: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi nestemäisten polttoainemateriaalien valmisteverosta sekä sähkön ja eräiden polttoainemateriaalien valmisteverosta annettujen lakien muuttamisesta sekä laiksi yksityisestä huvialuksesta suoritettavasta polttoainemaksusta.

KK 285/1990 vp.: Henrik Lax (r): Puhtaiden kaasujen käyttämisestä autojen polttoaineena.

KK 320/1990 vp.: Henrik Westerlund (r) ym. (101): Toimenpiteistä moottoripolttoaineena käytettävän etanolin tuotannon aloittamiseksi.

KK 136/1992 vp.: Bjarne Kallis (SKL): Rypsin viljelyn edistämiseksi tarvittavista toimenpiteistä.

KK 25/1993 vp.: Erkki Pulliainen (vihr): Biodieselin käytön edistämisestä.

KK 157/1994 vp.: Sulo Aittoniemi (SMP): Nestemäisten polttoainemateriaalien valmistuksesta EU-maataloushintojen aikana.

KK 119/1996 vp.: Erkki Pulliainen (vihr): Sähköautojen verotuskohtelun muuttamisesta.

KK 163/1996 vp.: Aulis Ranta-Muotio (kesk): Polttoaine-etanolin valmistuksen käynnistämisestä Suomessa.

KK 64/1997 vp.: Janne Viitamies (sd): Sähkökäyttöisellä apumoottorilla varustetun polkupyörän tyyppi-hyväksynnästä.

KK 365/1997 vp.: Toimi Kankaanniemi (SKL): Autoveron poistamisesta sähköautoilta.

KK 525/1997 vp.: Anu Vehviläinen (kesk): Biopolttoainemateriaalien käytön edistämisestä.

KK 662/1997 vp.: Eva Biaudet (r): Maakaasuautojen verotuksesta.

KK 750/1997 vp.: Erkki Pulliainen (vihr): Ympäristöystävällisen bensiinin käytön edistämisestä.

KK 477/1998 vp.: Satu Hassi (vihr): Sähköautojen verotuksesta.

KK 577/1998 vp.: Sulo Aittoniemi (kesk): Viljatuotteiden käyttämisestä bensiinin valmistukseen.

KK 1433/1998 vp.: Martti Tiuri (kok): Sähköautojen dieselverosta.

KK 492/2000 vp.: Janina Andersson (vihr): Ajoneuvopäästöjen aiheuttama ilmaston lämpeneminen.

- KK 768/2000 vp.: Toimi Kankaanniemi (SKL): Puukaasun käyttö ajoneuvoissa.
- KK 902/2000 vp.: Esa Lahtela (sd) ym. (2): Ämmäsuon kaatopaikkakaasun hyödyntäminen bussiliikenteen polttoaineena.
- KK 194/2002 vp.: Markku Laukkanen (kesk): Biodieselin tuotannon aloittaminen Suomessa.
- KK 972/2002 vp.: Esa Lahtela (sd) ym. (1): Biokaasuautoilun verotuskäytäntö.
- KK 845/2004 vp.: Raija Vahasalo (kok): Kannustaminen vähäpäästöisten liikennevälineiden ja -polttoaineiden käyttöön.
- KK 474/2004 vp.: Satu Hassi (vihr): Ajoneuvoveron rakenteen muuttaminen vähäpäästöisiä autotyyppejä suosivaksi.
- KK 162/2005 vp.: Markku Laukkanen (kesk): Biodieselin tuotannon aloittaminen Suomessa.
- KK 728/2005 vp.: Marjukka Karttunen (kok): Ympäristöä säästävä tekniikka autoilussa.
- KK 784/2005 vp.: Pentti Tiusanen (vas) ym. (16): Liikenteen bioperäisten polttoaineiden lisääminen.
- KK 840/2005 vp.: Pertti Hemmilä (kok): Biopolttoaineiden valmisteveron poistaminen.
- KK 552/2006 vp.: Pertti Hemmilä (kok): Puukaasulaitteiston käytön mahdollistaminen.
- KK 44/2007 vp.: Mats Nylund (r) ym. (6): Kotimainen bioetanolin tuotanto.
- KK 54/2007 vp.: Petri Salo (kok) ym. (5): Bioetanolin tuotanto ja saatavuus Suomessa.
- KK 162/2007 vp.: Pekka Vilkuna (kesk) ym. (17): Olkietanolin tutkimus ja tuotanto Suomessa.
- KK 594/2007 vp.: Lauri Oinonen (kesk): Pohjoismaisen biodieselin tuotantolaitoksen sijoittaminen Keuruulle.
- KK 193/2008 vp.: Matti Kauppila (vas) ym. (3): Taksiautoilijoiden kannustaminen vähäpäästöisten autojen hankintaan verotuksellisin keinoin.
- KK 540/2008 vp.: Pertti Hemmilä (kok) ym. (1): Biodieselin ja biopolttonesteiden tasapuolisten tuotantoedellytysten turvaaminen.
- LA 41/1996 vp.: Minna Karhunen (kok.): Lakialoite laiksi moottoriajoneuvoverosta annetun lain 5 §:n muuttamisesta.
- LA 88/2000 vp.: Merikukka Forsius (vihr) ym. (26): Laki nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.
- LA 167/2000 vp.: Petri Neittaanmäki (kesk.) ym. (67): Laki moottoriajoneuvoverosta annetun lain 1 ja 5 § muuttamisesta.
- LA 16/2002 vp.: Pekka Vilkuna (kesk.) ym. (127): Laki moottoriajoneuvoverosta annetun lain 14 §:n muuttamisesta.
- LA 155/2002 vp.: Rauha-Maria Mertjärvi (vihr) ym. (41): Laki moottoriajoneuvoverosta annetun lain 14 §:n muuttamisesta.
- LA 37/2004 vp.: Erkki Pulliainen (vihr): Laki ajoneuvoverolain 12 ja 38 §:n, polttoainemaksusta annetun lain 1 §:n, nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain nimikkeen ja 1 §:n sekä autoverolain 6 §:n muuttamisesta.
- LA 139/2005 vp.: Merikukka Forsius (vihr) ym. (8): Laki autoverolain 6 §:n muuttamisesta.
- LA 37/2005 vp.: Antti Kaikkonen (kesk): Laki nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.
- LA 42/2005 vp.: Pekka Vilkuna (kesk) ym. (177): Laki polttoainemaksusta annetun lain 6 §:n muuttamisesta.
- LA 9/2006 vp.: Pertti Hemmilä (kok) ym. (143): Laki nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 9 §:n muuttamisesta.
- LA 95/2006 vp.: Bjarne Kallis (kd) ym. (4): Laki ajoneuvoverolain 11 §:n muuttamisesta.
- LA 89/2007 vp.: Bjarne Kallis (kd) ym. (6): Laki ajoneuvoverolain 11 §:n muuttamisesta.

LTA 120/2006 vp.: Jouko Laxell (kok): Määrärahan osoittaminen biopolttoaineen tuotannon käynnistämiseen.

LTA 121/2006 vp.: Päivi Räsänen (kd) ym. (3): Määrärahan osoittaminen biodieseltehtaiden investointitukeen.

RA 1139/1990 vp.: Matti Vähänäkki (SDP): Määrärahan osoittamisesta etanolitehtaan perustamista Valkealaan koskevan selvityksen tekemiseen.

RA 3428/1990 vp.: Henrik Westerlund (r) ym. (1): Määrärahan osoittamisesta etanolin käyttöä moottoripolttoaineena koskevaan selvitystyöhön.

SK 114/1990 vp.: Gustav Björkstrand (r): Polttoaineena käytettävän etanolin valmistamisesta.

SK 190/1991 vp.: Markku Laukkanen (kesk): Biopolttoaineiden valmistuksen aloittamisesta Suomessa.

SKT 195/1998 vp.: Ulla Anttila (vihr): Vaihtoehtoisten liikennepolttoaineiden verotus.

SKT 222/2000 vp.: Petri Neittaanmäki (kesk.): Sähköautojen verotuksesta.

SKT 107/2005 vp.: Erkki Pulliainen (vihr): Etanolin sekoittaminen bensiiniin.

SKT 22/2006 vp.: Antti Kaikkonen (kesk): Biopolttoaineiden osuus liikennepolttoaineista.

SKT 60/2006 vp.: Pentti Tiusanen (vas ): Biopolttoaineiden käytön edistäminen.

SKT 8/2007 vp.: Pekka Vilkuna (kesk): Selluloosapohjaisen etanolin tuottaminen.

TA 1508/1991 vp.: Henrik Westerlund (r) ym. (3): Etanolin valmistamisesta viljasta moottoripolttoaineeksi.

TA 1510/1991 vp.: Jukka Vihriälä (kesk): Viljaetanolin tuotannon lisäämisestä käytettäväksi autojen polttoaineen lisäaineena.

TA 149/1992 vp.: Sirkka-Liisa Anttila (kesk): Kesantopeltojen käyttämisestä rypsiöljyn ja etanolin tuotantoon.

TA 310/1992 vp.: Bjarne Kallis (SKL) ym. (4): Etanoliliinan perustamisesta Alkon Koskenkorvan tehtaaseen.

TA 237/1993 vp.: Jukka Vihriälä (kesk) ym. (6): Polttoaine-etanolin valmistuksen käynnistämisestä Ilmajoella.

TA 250/1993 vp.: Eeva-Liisa Moilanen (SKL) ym. (5): Bensiinin koostumuksen kehittämistä ympäristönsuojelunäkökohdat huomioon ottaen.

TA 314/1995 vp.: Aulis Ranta-Muotio (kesk) ym. (1): Polttoaine-etanolin valmistuksen käynnistämistä Ilmajoella.

TA 317/1997 vp.: Pertti Virtanen (evir): Kotimaisten kasvisöljypohjaisten polttoaineiden suosimisesta.

TA 232/1998 vp.: Mari Kiviniemi (kesk): Viljaraaka-aineen hyödyntämisestä polttoaineena.

TA 247/1998 vp.: Anu Vehviläinen (kesk): Biopolttoaineiden käytön edistämisestä.

TA 553/1999 vp.: Osmo Puhakka (kesk): BioDiesel-tuotannon tutkimuksen ja kehittämisen edistäminen.

TAA 842/1998 vp.: Anu Vehviläinen (kesk): Määrärahan osoittamisesta biopolttoaineiden käytön edistämiseen.

TAA 205/2000 vp.: Sulo Aittoniemi (alk): Määrärahan osoittaminen nestemäisten polttoaineiden kehittelyyn kotimaisesta bioraaka-aineesta.

TAA 283/2001 vp.: Sulo Aittoniemi (alk): Määrärahan osoittaminen nestemäisten polttoaineiden kehittelyyn kotimaisesta bioraaka-aineesta.

TAA 328/2002 vp.: Sulo Aittoniemi (alk): Määrärahan osoittaminen nestemäisten polttoaineiden kehittelyyn kotimaisesta bioraaka-aineesta.

TAA 65/2005 vp.: Tarja Cronberg (vihr): Määrärahan osoittaminen biopolttoaineiden käyttöönottoon liittyviin demonstraatioprojekteihin.

TAA 156/2005 vp.: Pertti Hemmilä (kok): Määrärahan osoittaminen biopolttoaineiden kehittämiseen.

TAA 414/2005 vp.: Kari Kärkkäinen (kd): Määrärahan osoittaminen biopolttoaineiden käytön edistämiseen.

TAA 68/2006 vp.: Tarja Cronberg (vihr): Määrärahan osoittaminen biopolttoaineiden käyttöönottoon liittyviin demonstraatioprojekteihin.

TAA 184/2006 vp.: Pertti Hemmilä (kok) ym. (1): Määrärahan osoittaminen pienyrityksille biopolttonesteiden kehittämiseen ja markkinoille tuontiin.

TAA 562/2006 vp.: Kari Kärkkäinen (kd): Määrärahan osoittaminen biopolttoaineiden käytön edistämiseen.

TAA 740/2006 vp.: Jouko Laxell (kok): Määrärahan osoittaminen biopolttoaineen tuotannon käynnistämiseen Salon sokeritehtaassa.

TAA 100/2007 vp.: Pertti Hemmilä (kok): Määrärahan osoittaminen pienyrityksille biopolttonesteiden kehittämiseen ja markkinoille tuontiin.

TAA 715/2007 vp.: Leena Rauhala (kd) ym. (5): Määrärahan osoittaminen biopolttoaineiden käytön edistämiseen.

TPA 107/2004 vp.: Pertti Hemmilä (kok): Biopolttoaineiden käytön edistäminen.

U 9/1995 vp.: Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (biopolttoaineiden valmisteveroista).

U 11/2002 vp.: Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (liikenteen biopolttoaineiden valmisteveroalennukset).

VaVM 33/1966 vp.: Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 81/1966 vp.) laiksi moottoriajoneuvosta.

## Muut virallislähteet

COM(92)36: Proposal for a Council Directive on excise duties on motor fuels from agricultural sources. OJ C 73, 24.3.1992, s. 6.

COM(94)147: Amended proposal for a Council Directive on excise duties on motor fuels from agricultural sources. OJ C 209, 29.7.1994, s. 9.

IEA: CO<sub>2</sub> emissions from fuel combustion 1971-2001, 2003 edition. CD-ROM, OECD International Energy Agency, Paris.

KM 1977:15: Moottoriajoneuvoverotoimikunnan mietintö. Valtiovarainministeriö, Helsinki 1977.

KM 1986:11: Moottoriajoneuvoverotoimikunta 1984:n mietintö. Valtiovarainministeriö, Helsinki 1986.

KM 1991:3: Toisen parlamentaarisen liikennekomitean mietintö – Liikenne 2000. Liikenneministeriö, Helsinki 1991.

KM 1993:35: Ympäristötaloustoimikunnan mietintö. Ympäristöministeriö, Helsinki 1993.

KM 1994:2: Hiilidioksiditoimikunta II:n mietintö. Ympäristöministeriö, Helsinki 1994.

KOM(2001)370: VALKOINEN KIRJA - Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010: valintojen aika.

KOM(2001)547: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle vaihtoehtoisista tieliikenteen polttoaineista sekä toimenpiteistä biopolttoaineiden käytön edistämiseksi; Ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 92/81/ETY muuttamisesta alennettun valmisteverokannan tiettyihin biopolttoaineita sisältäviin kivennäisöljyihin ja biopolttoaineisiin soveltamisen mahdollisuuden osalta, EYVL C 103E , 30.4.2002, s. 217–220; Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi liikenteen biopolttoaineiden käytön edistämisestä; EYVL C 103E , 30.4.2002, s. 205–207.

KTM: Biopolttonestetyöryhmän mietintö. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 12/1993.

*Ruska, Ilkka*: Eriävä mielipide KTM:n biopolttonestetyöryhmän mietintöön. Teoksessa KTM 1993, s. 51-52.

Swedish Government: Making Sweden an Oil-free Society. Commission on oil independence, Swedish Government, 21 June 2006.

*Teir, Gustaf – Heikkinen, Marja – Valtonen, Lasse – Parkkinen, Timo – Kuitunen, Heikki*: Polttoaineveron porrastaminen ja biopolttoaineet. Liikenneverojoaston 2. muistio. Teoksessa KM 1993:35, liite 1.