AUTOTUOJAT JA -TEOLLISUUS

AKL AUTOALAN KESKUSLIITTO

6.6.2018

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto
Eduskunta

Asia: HE 74/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi autoverolain sekä ajoneuvoverolain 10 §:n ja liitteen muuttamisesta

Autotuojat ja -teollisuus ry:n ja Autoalan Keskusliitto ry:n lausunto hallituksen esityksestä laiksi autoverolain ja ajoneuvoverolain muuttamisesta

Kiitämme mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä, joka koskee auto- ja ajoneuvoveron sopeuttamista uuteen henkilö- ja pakettiautojen polttoaineenkulutuksen ja pakokaasujen mittaustapaan (WLTP). Hallituksen esittämä autoveron sopeuttaminen on erittäin tärkeä toimenpide, sillä ilman verotason sopeuttamista uuteen aiempaa korkeampaan päästötasoon autoveron taso kasvaisi. Autoveron korotus olisi suurempi kuin hallituksen tällä vaalikaudella päättämät neljänä peräkkäin vuonna toteutettavat pienet alennukset ovat yhteensä. Sopeuttamalla autoveron taso uuteen mittaustapaan voidaan estää kestoltaan ennakoimaton markkinahäiriö. Veronkorotus vähentäisi uusien autojen kysyntää ja sitä kautta verotuloja sekä hidastaisi entisestään autokannan uusiutumista.

Ilman nyt esitettyä sopeuttamista mittaustavan muutos nostaisi myös hiilidioksidipäästöjen perusteella määräytyvän ajoneuvoveron tasoa. Korotus olisi suuruusluokaltaan lähes puolet vuonna 2015 tehdystä viimeisimmästä ajoneuvoveron korotuksesta. Korotukset kohdistuisivat ympäristöohjaukseltaan käänteisesti, sillä vanhemmalla ja todellisuudessa suuripäästöisemmällä autolla olisi alempi autovero ja ajoneuvoveron perusvero kuin uudemmalla ja vähäpäästöisemmällä autolla.

Hallituksen esityksen mukainen veromuutoksen toteutusaikataulu on erinomainen, mutta itse veroneutraaliksi tarkoitettu verotaulukko on muutamilta osin ongelmallinen. Esitämme tässä lausunnossamme muutosehdotuksemme verotaulukkoon sekä muutamia pienempiä muutosehdotuksia, joiden avulla voidaan varmistaa, että ehdotettu autoverotaulukko ei nostaisi keskiveron tasoa eikä johtaisi kohtuuttoman suuriin autoveron korotuksiin. Lisäksi esitämme muutamia korjauksia hallituksen esityksessä esitettyihin perusteluihin.

Päästöjä ja kulutusta mitataan aiempaa laajemmalla testillä, joka nostaa tyyppihyväksynnän päästö- ja kulutusarvoja

Uuden mittausjärjestelmän tavoitteena on ollut kuvata nykyistä mittaustapaa paremmin todellisessa liikenteessä syntyvä päästöjä. Uusi YK:n valmistelema pakokaasujen ja polttoaineenkulutuksen mittaustapa WLTP (Worldwide Harmonised Light Vehicles Test Procedure) on aiempaa EU:ssa käytettyä NEDC-sykliä selvästi kuormittavampi, vaihtelevampi ja pidempi ja siinä on pidempään suurella nopeudella ajettavia vaiheita. Henkilö- ja pakettiautojen päästöjä on EU:ssa aiemmin säännelty NEDC (New European Driving Cycle) -mittausmenetelmällä. NEDC-sykli on tehty eri ajoneuvovariaatioiden vertailuun ja sen tuottamien päästö- ja kulutustulosten ei ole alun perinkään ollut tarkoitus kuvata tarkalleen liikenteessä syntyviä päästöjä.

Päästöjen ja polttoaineenkulutuksen tyyppihyväksyntä perustuu tarkoin määriteltyihin, avoimesti dokumentoitaviin, objektiivisiin ja toistettavissa oleviin testausmenetelmiin. Aiemmin käytössä olleen

vuonna 1992 päivitetyn NEDC-mittausjärjestelmän tavoitteena oli mitata ensisijaisesti epätäydellisen palamisen tuloksena syntyvien säänneltyjen pakokaasupäästöjen määrää laboratorio-olosuhteissa. Hiilidioksidipäästöjen mittaaminen ja dokumentointi on lisätty NEDC-sykliin vasta 2000-luvulla.

WLTP-mittaus astui uusille automalleille voimaan syyskuussa 2017 ja kaikille ensirekisteröitäville autoille syyskuussa 2018. Aiemmasta poiketen auton massaan, vierintävastukseen ja ilmanvastukseen vaikuttavat lisävarusteet otetaan huomioon mittaustilanteessa ja mittausolosuhteet ovat tarkemmin säännellyt.

Autojen hiilidioksidipäästöt ovat WLTP-mittaustavalla mitaten keskimäärin 20–30 prosenttia aiempaa suurempia. EU-komissio on kehittänyt siirtymävaiheeseen simulointityökalun, jolla mitatuista WLTP-tuloksista simuloidaan NEDC-mittausta kuvaava laskennallinen arvo vuoden 2020 loppuun asti. Työkalu on suunniteltu tuotannossa olevan autokannan keskipäästöjen laskemiseksi: sen avulla WLTP-tulokset voidaan suhteuttaa vanhaan mittaustapaan arvioitaessa alittavatko autonvalmistajat EU:n asettaman 95 g/km tavoitearvon vuoteen 2021 mennessä. Simulointi ei kuitenkaan tuota samoja tuloksia kuin laboratoriossa tehtävä NEDC-mittaus, sillä simuloinnissa on rajoitteita ja muun muassa lisävarusteiden vaikutus kuvautuu päästöihin.

Laboratoriossa mitatun NEDC-arvon korvautuessa tyyppihyväksyntätodistuksissa WLTP-arvoilla ja laskennallisilla NEDC-arvoilla ne siirtyvät myös verotuksen pohjaksi. Nykyinen verotaulukko on laadittu NEDC-mitatuille päästöarvoille, joten siirtyminen suoraan laskennallisiin hiilidioksidiarvoihin johtaisi veronkorotukseen. Mikäli autoverotaulukkoa ei sopeuteta uuteen mittaustapaan, laskennallisten NEDC-arvojen käyttäminen nostaa keskivertoauton autoveroa noin 900 eurolla eli noin 17 prosentilla. Tämä kääntäisi hallitusohjelmassa linjatun autoveron alentamisen veron korotukseksi.

Ajoneuvovalmistajilla ei ole mahdollisuutta muuttaa ajoneuvon vaatimuksenmukaisuustodistukselle kirjattuja laskennallisia NEDC-päästöarvoja

Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että autonvalmistajilla olisi mahdollisuus mitata jatkossakin NEDC-mittaustavalla päästöarvot ja vahvistaa ne auton päästöarvoksi, jos ne poikkeavat laskennallisesta NEDC-arvosta. Tämä ei pidä paikkaansa, vaan auton vaatimuksenmukaisuustodistukselle voidaan kirjata mitattu NEDC-arvo ainoastaan, jos kyse on alle 50 g/km päästötason autoista. Muissakin tapauksissa valmistajalla on oikeus mittauttaa päästöt myös NEDC-mittauksella, mutta tällöin mittauksen tuloksia hyödynnetään takaisinlasketun arvon määrittelyssä. Mittaustulos vaikuttaa ainoastaan vaihteluvälin alimman raja-arvon määrittelyyn eikä sillä ole suurta vaikutusta yhdistettyyn laskennalliseen NEDC-arvoon. Lainsäädäntö ei anna autonvalmistajille mahdollisuutta mitattujen NEDC-arvojen kirjaamiseen laskennallisten NEDC-arvojen tilalle

Esityksen perusteluissa on useaan otteeseen vedottu valmistajien mahdollisuuteen vaikuttaa päästöarvojen valikoitumiseen ja luotu tähän perustuen perusteetonta epävarmuutta WLTP-tason ja NEDC-tason eroon JRC:n tutkimuksessa. Laskennallisen ja mitatun NEDC-tason eroista on JRC:n tutkimuksen lisäksi useissa muissa tutkimuksissa kiistatonta näyttöä. Myös automalleista kerätyt havainnot todentavat eroa.

Verotaulukon tulisi korjata verotus myös keski- ja suuripäästöisillä autoilla

Hallituksen esityksen mukaisen veroneutraaliksi tarkoitetun verotaulukon rakenteen muutos on ongelmallinen. Verotaulukkoa on muutettu JRC:n simulointitulosten perusteella päästöluokittain porrastetusti siten, että alle 110 g/km (NEDC) päästötasolla on käytetty keskimääräistä kerrointa 1,25. Tätä korkeammilla päästötasoilla korjaus pienenee asteittain JRC:n aineiston avulla lasketun regressiosuoran

avulla siten, että tasolla 250 g/km korjausta ei enää käytetä, vaan verotaso on sama kuin NEDC-mittaustasolla.

JRC:n aineisto on laaja ja tieteellisesti ansiokas. Se perustuu kuitenkin simulointituloksiin eikä aitoihin ajoneuvoista saatuihin mittaustuloksiin. Aineisto on tästä huolimatta kattavin ja paras lähde keskimääräisten WLTP- ja NEDC-tason erojen arviointiin ja korjauskerrointen laadintaan. Koska aineisto kuitenkin perustuu mallinnukseen ja sen tulokset on tarkoitettu suuntaa antaviksi, aineiston osittaminen päästötasokohtaisiin tarkasteluihin on kyseenalaista. Kuten hallituksen esityksen perusteluissakin on todettu, JRC:n tutkimus on arvio muutoksen suunnasta ja suuruusluokasta. Aineiston tuottamat keskimääräiset muutokset ovat todennäköisesti varsin lähellä todellisuutta, mutta ositettuna päästöluokkiin aineiston luotettavuus vähenee. Näin ollen aineiston soveltaminen päästötasokohtaisella tasolla ei ole perusteltua, sillä verotaulukossa tehtävän virhearvion todennäköisyys kasvaa, jos siirrytään käyttämään keskiarvon sijasta päästöperusteista regressiosuoraa WLTP- ja NEDC-tason erojen määrittelyssä.

Verotaulukon vaikutusten arviointia varten autoala on kerännyt touko-kesäkuun aikana tietoja noin 560 automallin NEDC- ja WLTP-päästöistä. Tulosten perusteella hallituksen esityksen mukainen autoveron muutos ei ole veroneutraali, vaan verotaulukko nostaisi merkittävästi keski- ja suuripäästöisten autojen verotusta. Hallituksen esityksen mukainen verotaulukko ei neutraloisi laskennallisen NEDC-tason vaikutusta vaan nostaisi keskiverotasoa vielä tätäkin suuremmaksi.

Nyt käsillä oleva WLTP-muutos on yksi suurimmista autojen tyyppihyväksyntään liittyvistä lainsäädäntömuutoksesta vuosikymmeniin. Jotta muutos olisi hallittavissa, veroneutraaliin lopputulokseen tähtäävän lakimuutoksen tulisi olla mahdollisimman yksinkertainen. Koska tavoitteena on ensisijaisesti korjata WLTP-muutoksen tuoma autoveron nousu, verotaulukon rakennetta ei tulisi tässä yhteydessä muuttaa päästöprogressiota voimistavaksi.

Autoveron päästöprogressiota on jyrkennetty vuosien 2012, 2016, 2017 ja 2018 autoveron muutoksissa. Suuripäästöisten autojen verotuksen kiristäminen ei ole perusteltua, sillä se kannustaisi hankkimaan keski- ja suuripäästöiset autot käytettyinä ulkomailta. Missä tahansa EU-maassa ennen 1.9.2018 ensirekisteröidyt autot ovat aiemman NEDC-päästömittauksen piirissä ja siten ne tullaan verottamaan käytettynä Suomeen tuotaessa vanhaa verotaulukkoa soveltaen. Käytettynä maahantuodut autot ovat pääosin suuripäästöisiä ja isokokoisia D- ja E-segmenttien autoja. Tänä vuonna käytettynä maahantuotavien autojen määrän on arvioitu kasvavan jo yli 40 000:een. Uusien keski- ja suuripäästöisten autojen myynnin väheneminen vähentäisi lisäksi autoverotuloja sekä uusien autojen myynnistä kertyvän arvonlisäveron määrää. Käytettynä maahantuoduista autoista Suomi menettää koko arvonlisäveron ulkomaille.

Verotaulukon tulisi korjata muutos tasaisella korjauskertoimella myös yli 110 g/km:n päästötasolla

110 g/km:n raja verotaulukon taitepisteen valintaa on hallituksen esityksessä perusteltu autojen käyttövoimavalikoimalla. Alle 110 g/km alittavista autoista suurin osa on tavanomaisia bensiini- ja dieselkäyttöisiä autoja. Hybriditeknologiat alkavat yleistyä vasta selvästi alemmilla päästötasoilla. Näin ollen taitepisteen valintaan ei ole olemassa ajoneuvotekniikkaan liittyviä perusteluja, vaan tasaisen korjauskertoimen soveltaminen olisi perusteltua myös sen yläpuolella.

Ehdotamme, että lain verotaulukkoa 1A muutettaisiin siten, että WLTP:n aiheuttamaa veronkorotusta kompensoidaan tasaisella kertoimeen 1,21 perustuvalla muutoksella päästötason 110 g/km yläpuolella.

Alle 110 g/km päästötasolla verotaulukko olisi hallituksen esityksen mukainen ja perustuisi vakiomuotoiseen kertoimeen 1,25. Havaintoaineiston perusteella keskimääräinen autoveron taso pysyisi tällöin suurin piirtein ennallaan.

Verotasoksi tulisi valita päästöarvo, joka tuottaa alimman autoverotason

Lisäksi ehdotamme, että lakiin kirjattaisiin, että autoveron määrittelyssä etsitään autolle alin sovellettavissa oleva verotaso. Vastaavaa alimman veroprosentin määrittelytapaa käytetään jo nykyisin käytettynä maahantuotaville autoille. Tällöin autolle laskettaisiin sekä NEDC-verotaulukkoon ja laskennalliseen NEDC-arvoon perustuva veroprosentti että WLTP-taulukkoon ja WLTP-arvoon perustuva veroprosentti, ja sovellettaisiin näistä valiten alempaa verotasoa. Tämä menettelytapa olisi erityisen tarpeellinen siirtymäaikana, kun myynnissä on autoja, joilla ei tilaushetkellä ole vielä ollut tiedossa WLTP-mittauksen mukaista päästötietoa. Näin kuluttajan kanssa tilaushetkellä sovittu autoveron taso ei muuttuisi kesken tilausprosessin. Koska laskennalliset NEDC-arvot ovat säännönmukaisesti mitattuja NEDC-arvoja korkeampia, yhdenkään auton autovero ei NEDC-tasoa verotuksen pohjana käytettäessä alenisi nykytilanteeseen nähden. Laskentatapa kuitenkin estäisi poikkeuksellisen suuret ja mahdollisiin kuluttajariitoihin johtavat veronkorotukset. Laskennallisia NEDC-arvoja tuotetaan mittaustavan siirtymäaikana vuoden 2020 loppuun asti, jonka jälkeen voitaisiin siirtyä yksinomaan WLTP-verotaulukon käyttöön uusien autojen verotuksessa.

Kunnioittavasti,





Tero Kallio

toimitusjohtaja, Autotuojat ja -teollisuus ry

Pekka Rissa

toimitusjohtaja, Autoalan Keskusliitto ry