VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausunto

Hankenro VM088:00/2018

Vero-osasto

11.6.2018

Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

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

Nykyinen päästöohjaus ei muutu

Autoala esittää lausunnossaan, että hallituksen ehdotuksessa esitetty ratkaisu on veroneutraalisuutensa puolesta ongelmallinen ja kiristäisi keski- ja suuripäästöisten verotusta.

Pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaisesti autoverotuksen päästöprogressiota kiristettiin vähäpäästöisten autojen eduksi. Tämä tavoite on säilytetty myös hallituksen esityksen uusissa verotaulukoissa. Vaikka hallituksen esityksen auto- ja ajoneuvoverokäyriä havainnollistavissa kuvissa veroprogressio vaikuttaisi muuttuvan, on kyseessä tekninen muutos, jolla otetaan huomioon mittaustavan vaikutukset eri päästötasoilla. Uusi päästömittaustapa muuttaa autojen jakautumista päästötasoilla, koska pienipäästöisten autojen päästöt kasvavat enemmän kuin suuripäästöisten autojen. Tällöin verotettavien autojen päästöjakauma tiivistyy. Nykyistä päästöporrastusta ei siten ole muutettu, vaan uuden mittaustavan vaikutus autojen jakautumiseen päästötasoilla on huomioitu uusissa verotaulukoissa, jotta päästöohjaus ei kiristyisi tai lieventyisi.

Sekä ympäristöministeriö että liikenne- ja viestintäministeriö esittävät lausunnoissaan, että verotuksen sopeuttamisella uuteen mittaustapaan ei saisi olla heikentävää vaikutusta liikenteen päästövähennystavoitteiden toteutumiseen. Lausunnoissa korostetaan, että neutraalilla mallilla Suomelle kuuluvat liikenteen päästövähennystavoitteet eivät heikentyisi ja hallituksen esityksessä ehdotettu malli turvaisi tämän. Vero-osasto yhtyy näihin näkemyksiin. Hallitus on sitoutunut kunnianhimoisiin päästövähennystavoitteisiin, jotka kohdistuvat erityisesti liikenteeseen. Yhden päästöohjauskeinon, kuten autoveron, lieventäminen edellyttäisi muiden ohjauskeinojen kiristämistä.

Autoalan ehdottaman mallin seurauksena autoverotuksen päästöporrastus lievenisi. Tämä vaikutus olisi pysyvä. Mallia ei voida pitää neutraalina verotaulukon sopeutuksena, vaan kyse olisi suuripäästöisiä autoja suosivasta veronalennuksesta. Tällöin kyse ei olisi enää teknisestä muutoksesta, vaan suuripäästöisiä autoja suosivasta päästöohjausmallin muutoksesta, mikä ei ole esityksen tavoitteena. Uuden päästöohjauksen vaikutuksia tulisi tällöin arvioida Suomen päästövähennystavoitteiden ja muiden ympäristötavoitteiden näkökulmasta. Samalla tulisi ottaa huomioon valtiontaloudelliset vaikutukset.

Kuten Autoalan lausunnossa todetaan, on totta, että WLTP-muutos tulee toteuttaa yksinkertaisesti sekä hallitusti. Yksinkertaisena ei voida kuitenkaan pitää toteuttamistapaa, jolla nykyistä päästöohjausmallia muutetaan, koska ratkaisulla olisi vaikutusta laajemminkin kuin verotukseen. Autoalan ehdottama veromalli, jonka mukaan uutta verokäyrää tulisi muuttaa siten, että mittaustapamuutoksen oletetaan olevan vähintään 21 prosenttia kaikilla päästötasoilla, merkitsisi lisäksi, että autoverotus kevenisi noin 30 miljoonalla eurolla vuodessa hallituksen esitykseen verrattuna. Keskimääräinen taustalla oleva oletettu päästötason nousu olisi tällöin noin 23 %, eli enemmän kuin hallituksen esityksessä on oletettu. Sen sijaan hallituksen esityksen mukainen mahdollisimman neutraali muutos käytettävissä olevan kattavimman ja luotettavimman aineiston perusteella antaa edellytykset sopeuttaa verotus mittaustapamuutokseen hallitusti ja muuttamatta nykyistä päästöohjaustavoitetta.

JRC:n tutkimus on luotettava myös päästötasokohtaisissa tarkasteluissa

Autoalan lausunnossa tuodaan esille, että JRC:n tutkimusta on tarkoitettu luettavaksi niin, että keskimääräinen päästötason muutos 21 prosentilla kuvaisi muutosta kaikilla päästötasoilla. Vero-osasto huomauttaa, että JRC:n tutkimuksen tiivistelmässä keskiarvo on esitetty yhteenvetona, mutta siihen olennaisesti liittyvänä on myös todettu vaikutuksen olevan erilainen eri päästötasoilla. JRC:n tutkimusta ei voida siten millään tavoin tulkita niin, että 21 prosentin hiilidioksidipäästötason nousu kuvaisi vaikutusta kaikilla päästötasoilla.

Toisin kuin Autoalan lausunnossa esitetään, tutkimuksen aineistoa ei ole vero-osastolla ositettu päästötasokohtaisesti, vaan tämä tuodaan esiin itse tutkimuksessa. Päästötasokohtaista arviointia tukee myös se, että JRC:n tutkimuksen lisäksi myös muissa tutkimuksissa on todettu vastaava vaikutus. Taustalla on, että WLTP-mittaustavan muutokset aikaisempaan verrattuna rasittavat enemmän pieniä kuin suuria autoja. Testimuutokset ovat suhteessa rankempia pienille ja pienimoottorisille autoille, joiden päästötasoon esimerkiksi varusteiden huomioiminen ja testin kiihdytysten lisääntyminen vaikuttavat suhteellisesti enemmän. Vastaavasti isoille ja suuritehoisille autoille mittaustapamuutoksen vaikutus olisi pienempi. Siten JRC:n tutkimuksessa esitetty vaikutus perustuu yleisesti WLTP-mittaustavan ominaisuuksiin, ja sen voidaan nähdä olevan luotettava.

Verotaulukoiden sopeutusta ei voida tehdä ilman simulointeja

Useat Euroopan unionin jäsenvaltioista, joilla on hiilidioksidipäästöihin perustuvia liikennevero ja, odottavat, että mittaustapamuutoksesta kertyy lisää aineistoa. Tämä tarkoittaa myös sitä, että näissä maissa verotus saattaa kiristyä. Suomessa verotaulukoiden sopeutus on nähty tarpeellisena toteuttaa jo syyskuusta, jolloin uudet henkilöautot tulee rekisteröidä WLTP-mittaustavan mukaisilla arvoilla. Tällöin vältettäisiin mahdollinen jopa kuuden prosenttiyksikön autoveron kiristyminen sekä autoalalle mahdollisesti syntyvä ennakoimaton markkinahäiriö.

Mikäli verotaulukoiden sopeutus halutaan toteuttaa jo 1.9.2018 alkaen, tulee se tehdä sellaisen tutkimusaineiston perusteella, jossa automyynti on kokonaisuudessaan otettu huomioon. Mittaustapamuutoksen vaikutusta ei ole mahdollista arvioida kotimaisella aineistolla ennen kuin on olemassa koko automyyntiä edustava määrä todellisesta WLTP-mittaustavan mukaisesta myyntiaineistosta. Tällaista aineistoa olisi riittävästi saatavilla aikaisintaan loppusyksystä 2018.

Vaikka todellisia WLTP-arvoja osoittavaa rekisteröintiaineistoa olisi jo olemassa vähäisesti, siitä ei voida laskea esityksessä tavoiteltua vaikutusta eli mitatun NEDC-lukeman ja WLTP-lukeman erotusta. Tämä johtuu siitä, että WLTP-mittaustavan mukaan myydyille autoille ei määritetä kahta NEDC-päästölukemaa. Auton rekisteröintitiedoissa esitetään vain yksi NEDC-lukema, eikä sen osalta eritellä, onko kyseessä mittaustulokseen vai takaisinlaskentaan pohjautuva arvo. Koska tavoitteena on arvioida mitatun NEDC-lukeman ja WLTP-lukeman erotusta, ainoa vaihtoehto on tukeutua tutkimuksiin, joissa jompikumpi näistä arvoista on simuloitu. JRC:n tutkimuksessa on simuloitu WLTP-lukema.

Kun kotimaista aineistoa uudella mittaustavalla rekisteröidyistä autoista on kertynyt riittävästi, on simuloitujen päästöarvojen pohjalta sopeutettuja verotaulukoita mahdollista arvioida uudelleen sekä tarvittaessa tarkentaa.

Autoalan aineisto puutteellinen eikä kuvaa vuosittaista automyyntiä

Autoalan aineisto kuvaa erittäin pientä osaa autoista, koska aineistossa on joitain satoja havaintoja. Vuosittain myydään noin uutta 120 000 autoa, ja verotuksen perusteena käytettäviä erilaisia automalleja kuvaavia kaupallisia nimikkeitäkin on tällä hetkellä voimassa noin 24 000. Tähän verrattuna Autoalan käytössä oleva aineisto on erittäin pieni – vain joitain prosentteja vuosittaisesta automyynnistä sekä verotuksen perusteena käytettävistä kaupallisista nimikkeistä. Aineiston perusteella ei siten voida tehdä koko autokantaa koskevia yleistyksiä mittaustapamuutoksen vaikutuksista.

Vaikka autoalan aineistossa olisivat kaikki Suomessa myynnissä olevat automallit, siitä puuttuu tieto todellisuudessa myytävistä automalleista. Hallituksen esityksen mukaisessa neutraalissa sopeutuksessa pyritään huomioimaan keskimääräinen vaikutus, jolloin enemmän painoarvoa on eniten myytävillä autoilla. Lopullinen tieto on kuitenkin nähtävissä vasta toteutuneesta automyyntiaineistosta, eikä pientä osaa kuvaavasta havaintoaineistosta. Sen sijaan hallituksen esityksen perusteena olevassa JRC:n aineistossa todellinen myynnin painottuminen on otettu huomioon, koska aineisto perustuu vuoden 2015 eurooppalaiseen todelliseen myyntiaineistoon. Myyntiaineisto kattaa 13 miljoonaa Euroopassa ensirekisteröityä henkilöautoa ja 1,5 miljoonaa pakettiautoa, joiden todellisista päästöarvoista WLTP-mittaustavan mukaiset päästöarvot on johdettu.

Autoalan aineistosta ei voida myöskään arvioida luotettavasti sitä hiilidioksidipäästöarvojen erotusta, jota verotaulukon sopeutuksella tavoitellaan. Valtiovarainministeriössä käytettävissä oleva 30.5.2018 päivätty Autoalan aineisto sisältää 345 havaintoa, joista vajaalle 150 autolle on kaikki kolme päästölukemaa: mitattu NEDC-lukema, takaisinlaskettu NEDC-lukema sekä WLTP-lukema. Havaintomäärä on ensinnäkin niin pieni, että siitä ei voi tehdä johtopäätöksiä. Vaikka havaintojen määrä olisi sittemmin moninkertaistunut, aineiston edustavuus koko Suomen automyyntiä ajatellen olisi edelleenkin erittäin huono. Toiseksi, mitatun NEDC-lukeman todenperäisyyttä ei voida mitenkään todentaa. Lisäksi aineiston perusteella on epäselvää, onko havaintojen tarkoitus kuvata automalleja vai yksittäisiä autoja.

Näin ollen johtopäätös siitä, että suuripäästöisillä autoilla hallituksen ehdottama verotaulukon sopeutus ei riitä kompensoimaan mittaustapamuutoksen vaikutusta, perustuu käytännössä hyvin pieneen havaintomäärään. Näin pienen aineiston perusteella koko automyyntiä koskevia yleistyksiä vaikutuksista ei voida tehdä.

Mahdollisuus valita verotuksessa sovellettava päästöarvo sisältää epävarmuuksia

Autoala ehdottaa myös, että autoverotuksessa sovellettaisiin alinta verotasoa, joka voisi olla joko WLTP-päästöarvoon ja -verotaulukoon perustuva veroprosentti taikka takaisinlaskettuun NEDC-arvoon ja nykyiseen verotaulukkoon perustuva veroprosentti. Jos verotuksessa annettaisiin mahdollisuus valita, kumpaa päästölukemaa ja sitä vastaavaa verotaulukkoa sovellettaisiin, autoveron tuotto pienenisi. Tämä johtuu siitä, että verotaulukon sopeutuksessa on pyritty tuottoneutraaliin lopputulokseen, mikä merkitsee sitä, että yksittäisten automallien kannalta on sekä niitä, joilla verorasitus lisääntyy, että niitä, joilla verorasitus kevenee.

Mikäli verovelvolliselle annettaisiin mahdollisuus valita edullisempi vaihtoehto, olisi autoveron määrä mahdollista optimoida. Tällöin WLTP-taulukon mukaisesti verotettaisiin vain ne autot, joille tämä vaihtoehto olisi edullisempi. Verotuottomenetystä ja ehdotuksen vaikutuksia päästöihin on mahdoton arvioida täsmällisesti, sillä tarvittavaa aineistoa ei ole olemassa. Autoalan näkemyksen mukaan tämän vaihtoehdon verotuottomenetystä hillitsisi se, että JRC:n arvion mukaan takaisinlasketut NEDC-lukemat ovat noin yhdeksän prosenttia korkeampia kuin mitatut NEDC-lukemat. Tässä on huomattava, että yhdeksän prosentin ero kuvaa JRC:n tutkimuksessa keskiarvoa, jolloin erot voivat olla joko pienempiä tai suurempia.

Verotaulukoilla ei merkittävää vaikutusta käytettyjen autojen tuontiin

Autoalan lausunnossa esitetään, että väitetty verotuksen kiristyminen suuripäästöisillä autoilla kannustaisi hankkimaan keski- ja suuripäästöiset autot ulkomailta, sillä ennen 1.9.2018 rekisteröidyt autot ovat aiemman NEDC-mittaustavan piirissä ja ne verotetaan vanhaa verotaulukkoa käyttäen.

Väitteen osalta on olennaista havaita, että käytettyjen autojen tuonti ei pääsääntöisesti korvaa uusien autojen hankintaa. Sen sijaan käytetty tuontiauto on usein vaihtoehto vastaavanlaisen ja vastaavan ikäisen käytetyn auton hankinnalle Suomessa. Tällöin ehdotetun verotaulukon tasoilla ei olisi merkitystä, koska kumpikaan käytetty auto ei tulisi verotettavaksi WLTP-autoja koskevan verotaulukon perusteella.

Uudella verotaulukolla voisi olla merkitystä ainoastaan siinä tilanteessa, että kuluttaja harkitsee uuden WLTP-mitatun suuripäästöisen auton hankintaa tai samanlaisen erittäin vähän käytetyn, esimerkkisi alle vuoden ikäisen, auton tuontia ulkomailta. Tässäkään tapauksessa käytetyn auton hankkiminen ei ole verotuksellisesti edullisempaa ulkomailta, sillä tuontiauton vero vastaa samanlaisen Suomessa jo rekisteröidyn auton arvoon sisältyvää laskennallista veroa, joka siis määritetään vanhan NEDC-verotaulukon pohjalta. Lisäksi tällainen tilanne on käytännössä harvinainen käytettyjen tuontiautojen kohdalla: viime vuonna yli 29 000 käytetystä tuontiautosta samana vuonna käyttöönotettuja oli vain 334. Käytettyjen autojen tuonti painottuu sen sijaan 3-10 vuotta vanhoihin autoihin. Hallituksen esityksessä ehdotettu uusi WLTP-verotaulukko ei siten vaikuta kuluttajan valintaan siinäkään tapauksessa, että jonkun tietyn uuden automallin vero nousisi WLTP-mittaustavan johdosta, koska tällä muutoksella ei ole vaikutusta kuluttajan kannalta vertailukelpoisten käytettyjen autojen hankintaan Suomesta tai ulkomailta.

On myös merkittävää huomata, että mikäli suuripäästöisten autojen verotusta alennettaisiin Autoalan ehdotuksen mukaisesti, vaikuttaisi tämä jatkossa alentavasti myös vastaavien käytettynä maahantuotavien, suuripäästöisten autojen verotukseen. Samoin vaikuttaisi myös mahdollisuus valita verotuksessa sovellettava päästöarvo. Koska tuontiauton vero vastaa samanlaisen ja saman ikäisen Suomessa jo rekisteröidyn auton arvoon sisältyvää laskennallista veroa, WLTP-mittaustavan mukaan mitatun tuontiauton vero arvioidaan vastaavan – eli WLTP-verotaulukon mukaan verotetun – auton mukaan. Koska käytetyn tuontiauton verotusarvo eli ajoneuvon arvo on uutta autoa matalampi, Autoalan esittämät vaihtoehdot johtaisivat siihen, että muutaman vuoden päästä olisi nykyistä edullisempaa hankkia suuripäästöinen auto tuontiautona.

Hallituksen esityksen perustelut

Autoalan lausunnossa viitataan siihen, että hallituksen esityksen perusteluissa on esitetty virheellinen kuva autonvalmistajien mahdollisuudesta mitata jatkossa NEDC-mittaustavalla päästöarvot ja vahvistaa ne auton päästöarvoiksi.

Kyseinen menettely on esitetty hallituksen esityksen perusteluissa yksinkertaistetusti, koska menettely on luonteeltaan hyvin tekninen. Suomen tyyppihyväksyntäviranomaiselta Liikenteen turvallisuusvirastolta saatujen tietojen mukaan, jos takaisinlaskettu arvo eroaa merkittävästi autonvalmistajan omasta arviosta, autonvalmistajalla on mahdollisuus pyytää mittaamaan vaihteluvälin ylin, alin tai kumpikin NEDC-päästöarvo todellisella testillä. Tällöin mitattu päästölukema on auton NEDC-mittaustavan mukaisen päästölukeman perusteena joko suoraan tai vaihteluvälin ylimpänä tai alimpana arvona. Tämän hetkisen vähäisen havaintoaineiston perusteella ei ole mahdollista arvioida, kuinka paljon tätä mahdollisuutta tullaan käyttämään. Suurin osa valmistajista ei ole vielä siirtynyt WLTP-mittausmenetelmän käyttämiseen, ja niiden automallit ovat edelleen ilman WLTP-tyyppihyväksyntää.

Laskennallisen ja mitatun NEDC-tasojen välillä on havaittu olevan jonkin verran eroa, ja tämä on tuotu esiin sekä tutkimuksissa että hallituksen esityksessä. Hallituksen esityksen perusteluissa on kuitenkin tuotu esille, että tutkimukseen liittyy epävarmuuksia, joista osa johtuu autonvalmistajien tavoitteesta mittauttaa mahdollisimman pieniä päästöarvoja EU:n autonvalmistajille asettamien päästövähennystavoitteiden toteuttamiseksi.

Liikenteen turvallisuusviraston ehdotus

Vero-osasto katsoo, että Liikenteen turvallisuusviraston lausunnossaan ehdottama lisäys autoverolain 6 §:ään ja ajoneuvoverolain 10 §:ään sisältyy jo lakiehdotuksen mainittuihin pykäliin. Siten lakiehdotusta ei ole tarpeen tarkentaa.

Osastopäällikkö, ylijohtaja — Terhi Järvikare

Veroasiantuntija — Ella Luikku