Vero-osasto/valmisteverotus/LPa Muistio 18.11.2019

Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Valtiovarainministeriön kommentteja verojaoston hallituksen esityksestä 66/2019 saamiin lausuntoihin sekä valtiovarainministeriön kuulemisessa esitettyihin, vastaamatta jääneisiin kysymyksiin.

1. Ammattiliikenteen käyttämän dieselpolttoaineen verotus

Vuonna 2011 käyttöönotetussa ympäristöperusteisessa energiaveromallissa kunkin polttoainekomponentin vero määräytyy sen energia- sekä hiilisisällön ja lähipäästöominaisuuksien perusteella. Fossiilisen bensiinin energiasisältövero on 52,19 ja hiilidioksidivero 17,38 senttiä litralta. Energiaveromallin mukaan kaikilla fossiilisilla ja bioperäisillä liikennepolttoaineilla tulisi olla sama, bensiinin verotasoon sidottu energiasisältövero 1,631 senttiä megajoulelta. Koska ammattimaista liikennettä on haluttu tukea, dieseliä ei veroteta täysimääräisesti energiaveromallin edellyttämällä tavalla. Dieselin verotaso on siten alennettu, vaikkei alennukselle ole toisaalta ympäristö- eikä energiapoliittisia perusteita. Alennus on toteutettu siten, että dieselöljyn ja sitä korvaavien polttoaineiden energiasisällölle annettua veroa alennetaan kiinteällä summalla 25,95 senttiä litralta. Dieselin ja bensiinin veroero on Suomessa suurempi kuin useimmissa muissa EU-maissa.

Dieselöljyn eikä erityisesti dieselhenkilöautojen suosimiselle ei ole ympäristö- eikä muitakaan perusteita. Tämän takia dieselkäyttöisistä henkilöautoista kannetaan ajoneuvoveron käyttövoimaveroa, jolla tasapainotetaan bensiinin ja dieselöljyn erilaisesta verokohtelusta aiheutuvia kustannuseroja henkilöautoilijoille keskimääräisellä vuotuisella ajosuoritteella (25 000 km). Pakettiautoille käyttövoimavero lasketaan henkilöautoja lievemmin perustein.

Dieselöljyn alemman verokannan muodossa suoraan saama vuotuinen verotuki on noin 770 miljoonaa euroa. Kun tästä vähennetään verosanktioksi laskettava henkilö- ja pakettiautojen käyttövoimavero, jää dieselin nettotueksi n. 420 milj. euroa. Kuorma-autoliikenteen osuus dieselin verotuesta on noin 370 milj. euroa. Dieselinpolttoaineen kulutuksesta kuorma-autojen osuus on noin 45%, linja-autojen 7%, pakettiautojen 14% ja henkilöautojen 34%.

Dieselin verotuen tavoitteena on ollut pitää hyötyliikenteen, eli lähinnä kuorma-autojen, bussien ja pakettiautojen, polttoainekustannukset muuta liikennettä alemmalla tasolla. Ammattiliikenteen osuus tieliikenteen CO2 –päästöistä on nykyisin noin 44 % ja kuorma-autojen osuus päästöistä on edelleen kasvussa. Siten tällaiselle ympäristölle haitalliselle tuelle sinänsä ja varsinkaan sen kasvattamiselle ei ole perusteita otettaessa huomioon tieliikenteelle energia- ja ilmastostrategiassa asetettu 50 prosentin päästövähennystavoite ja hallituksen pyrkimys hiilineutraalisuuteen 2035 mennessä. Lisäksi mahdollinen dieselin uusi veronalennus tai veronpalautus heikentäisivät biopolttoaineiden asemaa suhteessa fossiiliseen polttoaineeseen. Kokonaisuutena voidaan todeta, että Suomessa on jo käytössä huomattava ammattiliikenteen verotuki dieselpolttoaineelle, jota ei ainakaan tulisi kasvattaa kiristyvät päästövähennystavoitteet ja kasvava uusiutuvan energian edistämistavoite huomioiden.

2. Parafiinisen dieselöljyn verotuki

Vuoden 2011 ympäristöperusteisen energiaverouudistuksen yhteydessä lähipäästöiltään peruslaatuista EU-standardia laadukkaammalle parafiiniselle dieselöljylle säädettiin veronalennus 5 snt/l. Parafiinisen dieselöljyn alennuksen suuruus perustui Teknologian tutkimuskeskuksen (VTT Oy) selvitykseen laskennallisesta ympäristöhyödystä, joka parafiinisellä dieselöljyllä olisi mahdollista saavuttaa taajamaliikenteessä, kun sovelletaan päästöjen arvottamiseen puhtaiden ja energiatehokkaiden tieliikenteen moottoriajoneuvojen edistämisestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2009/33/EY) mukaisia haitta-arvoja. VTT:n tutkimusten pohjalta parafiinisen dieselin todettiin keskimäärin vähentävän typenoksidipäästöjä (NOx) noin 10 % ja hiukkaspäästöjä (PM) noin 30 %. Polttoaineen raaka-aineella ei ole merkitystä arvioitaessa sitä, täyttääkö polttoaine parafiinisen dieselöljyn teknisen määritelmän vai ei. Siten parafiininen polttoaine voi olla joko fossiilista tai uusiutuvaa alkuperää.

VTT:n uudempien tutkimusten mukaan uudempien dieselajoneuvojen lähipäästöt ovat vähentyneet huomattavasti vanhojen autojen päästöistä uudenaikaisten pakokaasupuhdistus-menetelmien ansiosta. Euro VI -moottorilla varustetuissa dieselajoneuvoissa laskennallinen ympäristöhaitta onkin käytännössä olematon ja sitä vanhemmissa Euro V ja EEV-luokan moottoreissa laskennallinen ympäristöhaitta on enää noin kaksi senttiä litralta.

VTT:n vuoden 2010 selvityksessä käytetyt haitta-arvot ja laskentakriteerit kuvasivat käytännössä sellaista laskennallista ympäristöhyötyä, joka parafiinisellä dieselöljyllä olisi mahdollista saavuttaa suurilla kaupunkialueilla. Vuodesta 2010 autokanta on uusiutunut huomattavasti. Esimerkiksi vuonna 2018 Helsingin seudun liikenteen dieselkäyttöisten bussien suoritteista yli puolet ajettiin Euro VI – luokan busseilla ja loput EEV-luokan busseilla. Koko Suomen dieselautokanta on HSL:n kalustoa vanhempaa, mutta koko autokannan ajokilometreistä vain pieni osa kohdistuu tiheästi asutuille suurille kaupunkialueille, jolloin myös lähipäästöistä aiheutuvat laskennalliset terveyshaitat jäävät merkittävästi pienemmiksi. Parafiinisen dieselillä saavutettavan laskennallisen ympäristöhyödyn arvioidaankin olevan tänä päivänä enää noin 0,5 senttiä litralta, josta se laskee edelleen 2020-alkupuolella.

Parafiinisen dieselöljyn nykyisen suuruiselle veronalennukselle ei ole löydettävissä enää objektiivisia ympäristöperusteita, mistä aiheutuu samalla myös EU-oikeudellinen valtiontuki-ongelma tuen perusteen ja hyväksyttävyyden puuttuessa.

Parafiinisen dieselin laatuporrastuksen poistamisen vaikutus dieselin hintoihin riippuu parafiinisen dieselin tuotantokustannuksista perinteisen fossiilisen dieselin nähden ja siitä, missä määrin parafiinisen dieselin laatuporrastus on mahdollistanut sitä tuottaneille yrityksille korkeamman katteen. Koska näihin tekijöihin liittyy epävarmuutta, on laatuporrastuksen poistamisen vaikutusta dieselin hintaan haasteellista arvioida.

3. Hallituksen esityksessä käyteyty joustoarvo

Ensinnäkin on syytä huomioida, että veronkorotuslaskelmissa on hyödynnetty kysynnän joustoarvoa -0,27 ainoastaan henkilöautojen käyttämän polttoaineen kysynnän muutoksen arviointiin. Kuorma-autojen, linja-autojen ja pakettiautojen polttoaineen kulutuksen oletetaan olevan joustamatonta. Veronkorotuslaskelmissa pyritään käyttämään kotimaisella aineistolla tehtyjä tutkimuksia, jos se on mahdollista. Suomessa ei ole kuitenkaan toistaiseksi käytettävissä sellaista aineistoa polttoaineiden kulutuksesta, jolla joustoja olisi mahdollista estimoida. Käytettyä

tutkimusta pidetään menetelmällisesti parempana kuin lausunnossa esitettyjä kansainvälisiä tutkimuksia, minkä lisäksi käytettäväksi on valittu tutkimuksessa estimoiduista joustoarvoista alin (väliltä -0,27 ja -0,35). Käytetty joustoarvo on suhteellisen matala, eli polttoaineen kysynnän oletetaan olevan suhteellisen joustamatonta. Verrattuna muissa Pohjoismaissa vastaavissa verotuottolaskelmissa käytettäviin joustoarvoihin tätä voidaan pitää matalana. Esimerkiksi Ruotsissa käytetään joustoarvoja -0,7 kotitalouksille ja -0,2 yrityksille. Tätä vasten hallituksen esityksen veronkorotuslaskelmissa käytetty joustoarvo, käytettynä ainoastaan henkilöautoliikenteelle, on arviona varsin maltillinen.

Vastauksia valtiovarainministeriön kuulemisessa esille tulleisiin kysymyksiin, joihin vastaaminen jäi jälkikäteen täydennettäväksi:

Jussi Saramon kysymys siitä, onko autovero rakenteeltaan sellainen, että se suosii käytettyjen autojen tuontia?

Käytetystä tuontiautosta kannetaan saman verran autoveroa kuin mitä vastaavanlaisen suomalaisen käytätetyn auton arvossa on laskennallisesti veroa jäljellä. Käytetyn tuontiauton veroprosentti on siis se, millä vastaavanlaisia autoja Suomessa verotettiin ajankohtana, jolloin tuontiauto otettiin käyttöön. Koska uusien pieni- ja keskipäästöisten autojen verotusta on alennettu vuosina 2016-2019, on tällaisen Suomesta nyt uutena hankittavan auton veroprosentti pienempi kuin joitain vuosia vanhan käytetyn tuontiauton veroprosentti. Verojärjestelmä siis tällä hetkellä osittain suosii uutena Suomesta hankittavia autoja vähän käytettyihin tuontiautoihin nähden.

Autoveron määrä lasketaan veroprosentin mukaan auton verotusarvosta. Käytettyjen tuontiautojen verotusarvo mallinnetaan tilastotieteellisin menetelmin Suomen käytettyjen autojen markkinahintojen perusteella. Tilastollinen mallinnus tapahtuu keräämällä kattavasti hintapyyntitietoja käytettyjen autojen markkinoilta. Kun hintapyyntitiedot kerätään tietyltä ajanjaksolta, keskiarvon yläpuolelle sijoittuvat hintapyynnöt ylikorostuvat väistämättä, koska näiden autojen myynti kestää pidempään. Vastaavasti edulliset hintapyynnöt alikorostuvat, koska nämä autot menevät nopeasti kaupaksi. Tämän otantaharhan takia käytetyn auton verotusarvoa ei voida suoraan laskea hinta-aineiston keskiarvosta. Kuluttajatutkimuskeskuksen tekemässä tutkimuksessa (Aalto-Setälä & Halonen, 2003) käytettyihin autoihin liittyvä otantaharha vaihteli 2,1 %:n ja 8,9 %:n välillä auton ikäryhmästä riippuen. Lisäksi tilastolliseen hintamallinnukseen liittyy myös muita epävarmuustekijöitä, jotka tulee ottaa huomioon. Otantaharhan ja muiden tekijöiden huomioon ottamiseksi verotusarvosta tehdään epävarmuusvähennys (0 – 2 vuotiailla 3%–10%, 2 – 8 vuotiailla 10% ja vähintään 9 vuotiailla 15%). On siis oleellista havaita, että kyse ei ole ylimääräisestä alennuksesta käytettyjen autojen verotuksessa vaan oikaisueristä, joiden avulla verotusarvo pyritään saamaan realistiseksi, kuitenkin noudattaen arvostuksessa varovaisuusperiaatetta. Epävarmuustekijöiden huomioimisen vaikutus jää myös kokonaisuutena pieneksi ja auton tuonnin kustannukset huomion ottaen tämä ei voi olla selittävä tekijä autojen tuonnin houkuttelevuudelle. Lisäksi kyseinen tilastollinen mallinnustapa on ollut käytössä jo pitkään, mutta käytettyjen autojen tuontimäärä on kasvanut merkittävästi vasta viime vuosina, joten tuonnin kasvun syitä pitää hakea muualta.

Jos verojärjestelmää olisi muutettu käytettyjen autojen tuontia suosivammaksi, tuonti todennäköisesti olisi kasvanut tasaisesti eri maista ja erityisesti Saksasta, josta on perinteisesti

viety paljon käytettyjä autoja myös Suomeen. Näin ei ole kuitenkaan tapahtunut, vaan käytettyjen autojen tuonti on kasvanut käytännössä pelkästään Ruotsista. Merkittävimpiä syitä tuonnin kasvuun ovat kruunun heikkeneminen sekä ylitarjonnasta johtuvasta Ruotsin käytettyjen autojen hintatason yleinen halpeneminen. Erityisesti autoliikkeet ovat alkaneet tämän takia hyödyntää Ruotsin laajoja ja edullisia käytettyjen autojen markkinoita hankintakanavana.

Kysymys ympäristövaikutuksista

Ympäristövaikutusten osalta voi todeta, että polttoaineveron korotusta pidetään varsin tehokkaana tapana vähentää liikenteen päästöjä ja varsinkin kun korotus kohdistuu energiasisältöveroon, myös ajosuorite vähenee. Energiasisältöveron, joka kohdistuu niin fossiilisiin kuin biopolttoaineisiin, korotuksella tavoitellaan siis energian kulutuksen vähentämistä, energiatehokkuuden parantamista, uusiutumattomien ja uusiutuvien luonnonvarojen kulutuksen hillitsemistä ja liikenteen osalta vielä liikennesuoritteeseen vaikuttamista. Tätä kautta myös energiasisältöveron korotus vähentää hiilidioksidipäästöjä.

Biopolttoaineiden edistäminen toteutetaan Suomessa jakeluvelvoitteella, joka korkeine sanktiomaksuineen määrittää biopolttoaineiden määrän. Ympäristöperusteinen (polttoaineen energiasisällön ja hiilidioksidipäästön huomioiva) polttoaineverotus tukee tätä tavoitetta siten, ettei kestäviä biopolttoaineita veroteta tiukemmin kuin fossiilisia polttoaineita niin kuin energiaverodirektiivin mukainen ja meillä ennen 2011 käytössä ollut pelkästään litraperusteinen verotus teki.

Ympäristöperusteisesta veromallista johtuen ehdotetussa veronkorotuksessa ei ole elementtejä, jotka kannustaisivat fossiilisten polttoaineiden käyttöön. Lisäksi on pidettävä mielessä, että nykyinen parafiinisen dieselöljyn tuki kohdistuu noin 80 prosenttisesti fossiiliseen polttoaineeseen, joten siitä on käytännössä tullut fossiilisen dieselöljyn tuki.

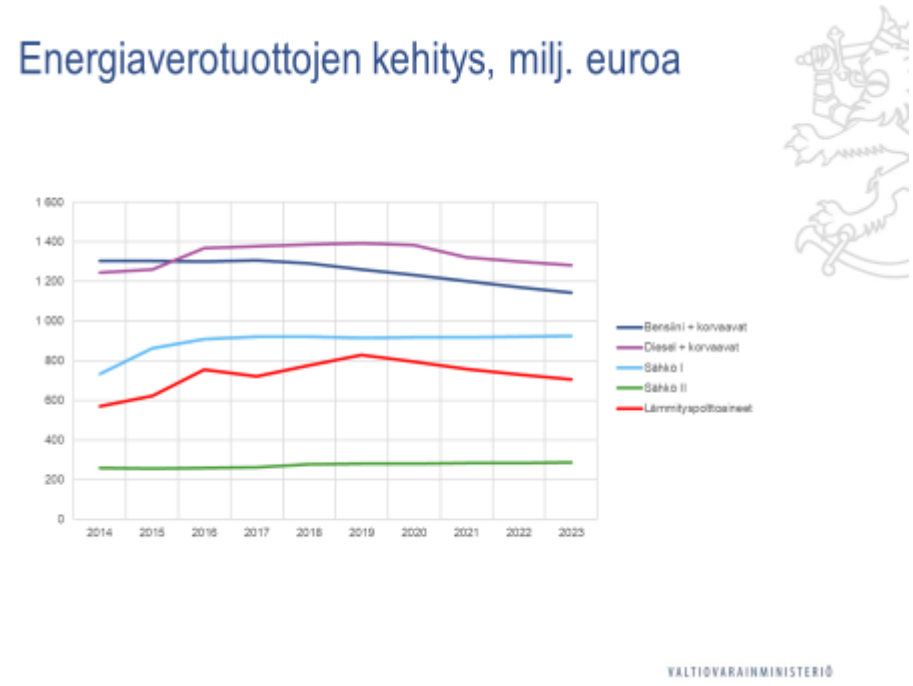
Antero Laukkasen kysymys lämmityspolttoaineiden veronkorotuksien vaikutuksista

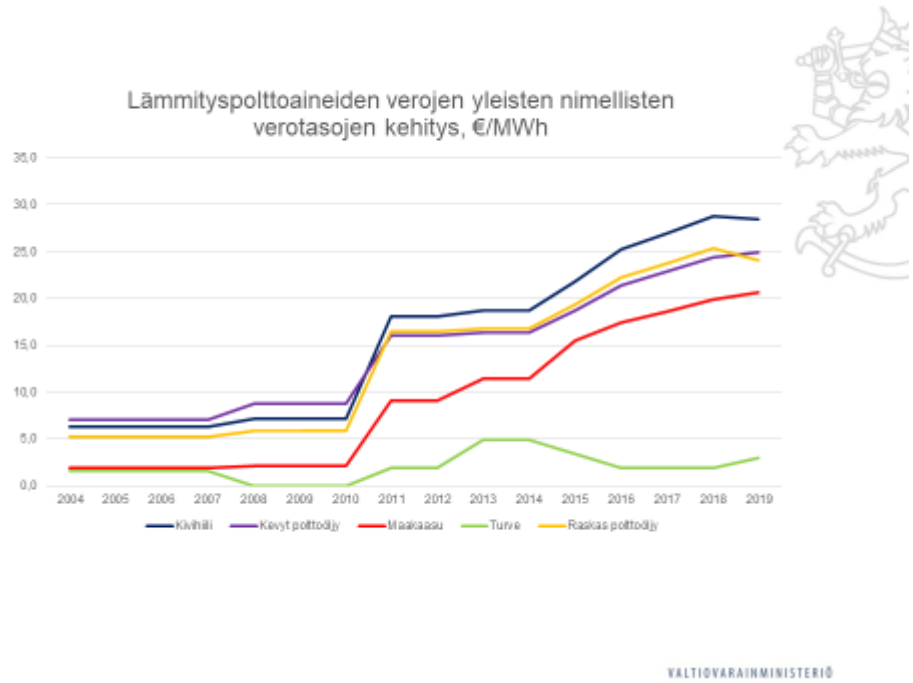
2011 lämmityspolttoaineiden veronkorotuksessa oli kysymys siitä, että Vanhasen II hallitus päätti poistaa 2009 työnantajien KELA-maksun, joka merkitsi nettona 830 miljoonan vajetta valtion rahoitustasapainoon. Samassa yhteydessä em. tulonmenetyksen korvaamiseksi hallitus päätti korottaa energiaveroja nettomääräisesti 750 miljoonalla. Korotus pyrittiin kohdistamaan KELA-maksun poistosta hyötyviin yrityksiin. Myöhemmin lämmityspolttoaineiden veroja on korotettu vähäisemmissä määrin.

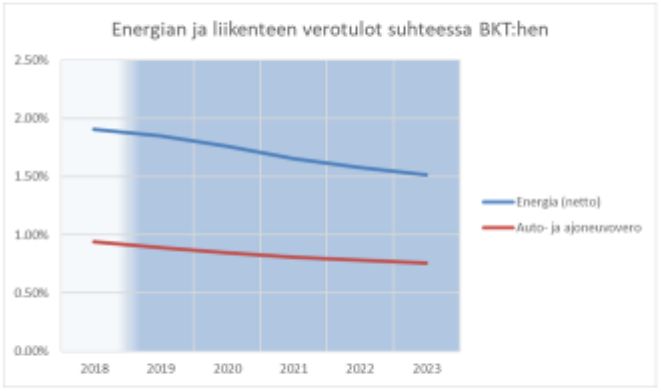
Polttoaineveron korotuksia ei voi kuitenkaan tarkastella yksittäisenä toimena, vaan osana aikaisempienkin hallitusten tavoitetta siirtää verotuksen painopistettä työnverotuksesta kulutuksen verotukseen. Näin ollen samalla on yleensä tehty tuloveron alennuksia sekä erilaisia muita tulonsiirtoja pienempituloisille (esimerkiksi 2020 talousarvioesityksessä on 200 miljoonan euron tuloveron kevennys pieni- ja keskituloisille polttoaineveron korotuksen lisäkustannusten kompensoimiseksi). Näin ollen pitäisi pystyä tarkastelemaan tätä kokonaisuutta voidakseen paremmin arvioida vaikutuksia eri väestöryhmiin. Yleisesti voi kuitenkin todeta, että vaikka valmisteveron korotukset ovat jonkin verran regressiivisiä, energiaverojen korotukset ovat vain lievästi regressiivisiä.

Kuten kuulemisessa esittämistäni kalvoista (asiakirjan lopussa) näkyy, lämmityspolttoaineiden nimellisverotasonkorotuksista huolimatta verotuotot ovat pienentyneet johtuen muun muassa energiatehokkuuden parantumisesta, energian säästämisestä, uusiutuvan energian lisääntymisestä ja turpeen lievästä verotuksesta.

Siitä johtuen, että kiinteä ja kaasumainen biomassa ovat verottomia ja turpeen verotaso on noin kymmenesosa siitä, mitä ympäristöperusteinen veromalli edellyttäisi, lämmityspolttoaineiden veronkorotukset ovat kohdistuneet erityisen voimakkaasti pääkaupunkiseudulle sekä Lahden, Turun ja Tampereen seuduille.






Energian ja liikenteen verotulot suhteessa BKT:hen
2.50%
2.00%
1.50%
1.00%
0.50%
0.00%
2018
2019
2020
2021
2022
2023
Energia (netto)
Auto- ja ajoneuvovero