HE 107/2024 vp

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ajoneuvoverolain 11 §:n ja liitteen muuttamisesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan ajoneuvoveron korottamista yhteensä noin 34 miljoonalla eurolla vuoden 2026 tasossa. Korotus kohdistuisi pääosin täyssähköautojen ja ladattavien hybridien perusveroon ja käyttövoimaveroon.

Hallituksen esitys täyssähköautojen ja ladattavien hybridien ajoneuvoveron korottamisesta on ristiriidassa Suomen taakanjakosektorin päästövähennyksiä koskevan EU-sitoumuksen ja hallitusohjelman kanssa. Veromuutoksella on tarkoitus päivittää energiaverojärjestelmää siten, että sähkön moottoribensiiniä alemmasta valmisteverosta sähköautoille ja ladattaville hybrideille aiheutuva veroetu poistuisi keskimäärin vuositasolla. Muutoksella pyrittäisiin siis heikentämään sähköauton suhteellista etua tilanteessa, jossa autokannan sähköistyminen on vasta alkuvaiheessa, mutta EU-sitoumuksessa pysyminen edellyttäisi autokannan merkittävää ja ripeää sähköistymistä. Esitetyn veromuutoksen voi odottaa vievän liikenteen päästöjen kehitystä päinvastaiseen suuntaan kuin mitä EU-sitoumusten noudattaminen vaatisi, vähentämällä sähköautojen osuutta uusien autojen ensirekisteröinneistä ja käytettynä maahantuoduista autoista entisestään.

Ajoneuvoveron korottamisen merkitys liikenteen kasvihuonekaasupäästöille

Vuoden 2023 päivitetyn EU-lainsäädännön mukaan Suomen tulee vähentää kasvihuonekaasupäästöjään taakanjakosektorilla 50 %:lla vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoteen 2005. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan Suomi on sitoutunut EU-päätösten ja kansainvälisten sopimusten toimeenpanoon. Taakanjakosektorin päästövähennysten arvioidaan nykyisillä politiikkatoimilla kuitenkin jäävän alle 50 % sitovan velvoitteen (Koljonen ym. 2024, Seppälä ym. 2024, YM 2024).

Liikenne on Suomen taakanjakosektorin suurin päästölähde. Sen osuus taakanjakosektorin päästöistä oli noin 37 % ja Suomen kokonaispäästöistä noin 23 % vuonna 2023 (YM 2024). Taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteen toteutuminen vaatisi merkittäviä päästövähennyksiä liikenteessä. Keskeinen keino vähentää päästöjä on autokannan sähköistyminen.

Autokannan sähköistyminen on kuitenkin ollut hidasta. Sähköautojen osuus autokannasta on pieni ja sähköautojen osuuden kasvu uusissa autoissa on kääntynyt laskuun. Ladattavien hybridien tuottamiin päästöihin liittyy merkittävää epävarmuutta, koska ei tiedetä, miten ajosuorite jakautuu sähkön ja fossiilisten polttoaineiden välille. Siksi liikenteen päästöjen vähentämisen kannalta keskeistä olisi saada autokantaan lisää täyssähköautoja.

Traficomin Tilastotietokannan perusteella sekä täyssähköautojen että ladattavien hybridien osuus ensirekisteröidyistä autoista kasvoi vuoden 2023 loppupuolelle asti, mutta on sen jälkeen kääntynyt selkeään laskuun. Käytettynä maahantuoduissa ajoneuvoissa etenkin ladattavien hybridien osuus on suurempi kuin uusissa autoissa. Kuitenkin myös käytetyissä autoissa täyssähköisten autojen kasvava trendi on taittunut vuoden 2024 aikana hienoiseen laskuun.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
PL 1279 (Economicum, Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki I kirjaamo@vatt.fi I Puh. +358 295 519 400 I www.vatt.fi I Y-tunnus 0809880-7

Vaikka ensirekisteröinneistä esimerkiksi täyssähköautojen osuus on ollut 10 % ja 40 % välillä viimeiset kolme vuotta, ei niiden osuus koko autokannasta ole kuin 3,5 % kesäkuussa 2024 (tekijöiden laskelma Tilastokeskuksen tietojen perusteella). Tätä merkittävää eroa selittää se, että autokanta on varsin suuri, noin 2,75 miljoonaa ajoneuvoa, mutta sinne tulevien uusien ajoneuvojen määrä on varsin pieni, viime vuosina alle 100 000 ajoneuvoa. Siten autokannassa olevien sähköautojen lukumäärä kasvaa varsin hitaasti nykyisillä uusien sähköautojen määrillä. Käytettynä maahantuoduissa autoissa sähköautojen osuus on jäänyt alle 30 %:iin (Traficom 2024).

Autokanta sähköistyisi nykyistä nopeammin, jos lähes kaikki ensirekisteröinnit ja käytettynä maahantuodut autot olisivat täyssähköautoja. Siinäkin tilanteessa autokannan täysi sähköistyminen veisi vuosikymmeniä.

Kun sähköautojen osuus autokannasta on edelleen pieni ja sähköautojen osuus uusissa ja käytettynä maahantuoduissa autoissa on nykyisellään alle kolmannes, hallituksen esitys täyssähköautojen ja ladattavien hybridien ajoneuvoveron korottamisesta on ristiriidassa Suomen EU-sitoumuksen ja hallitusohjelman kanssa.

Sähköautokannan kehitys muualla sekä verotuksen merkitys ajoneuvokannan kehitykselle

Sähköautojen osuutta Suomen autokannassa voi verrata myös joihinkin muihin samankaltaisiin maihin. Taulukossa 1 kuvataan täyssähköautojen osuutta koko autokannasta vuonna 2023 sen mukaan kuin European Alternative Fuels Observatory niitä tilastoi. Palvelun antama Suomen luku on omaa aineistoamme pienempi, joka mahdollisesti johtuu siitä, että tässä autokanta sisältää myös ajokäytöstä poistetut autot. Taulukko osoittaa, että Suomessa on pienin osuus täyssähköautoja autokannasta näistä vertailumaista. Saksan on melko samoilla luvuilla, mutta sen jälkeen Ruotsi, Tanska ja etenkin Norja ovat näissä osuuksissa selkeästi Suomea edellä. Myös Lataava-hankkeen loppuraportti (Ferreira ym. 2024) päätyi samankaltaiseen järjestykseen maiden välillä täyssähköautojen osuudessa, tosin heidän käyttämissään IEA:n luvuissa Suomi oli hieman Saksaa edellä.

Maiden välillä on siis eroa siinä, kuinka paljon sähköautoja on autokannassa. Tämän kanssa sopii hyvin yhteen se, kuinka paljon eri maissa on taloudellisia kannustimia sähköautoille. Näitä ovat tyypillisesti erilaiset tuet sähköautojen hankintaan tai latausinfrastruktuuriin sekä verohelpotukset sähköautoille (Transport & Environment 2022). Esimerkiksi Ruotsissa on ollut noin 7000 euron suuruinen hankintatuki sähköautoille, joka tosin päättyi 2022 (Transport styrelsen 2023a ja 2023b). Suomessa aiemmin käytössä ollut, niin ikään vuonna 2022 päättynyt hankintatuki oli huomattavasti pienempi, 2000 euroa. Lisäksi Ruotsissa on annettu merkittävä alennus nollapäästöisille autoille vuosittain maksettavasta ajoneuvoverosta. Norja on pitkään käyttänyt laajoja tukia ja verohelpotuksia sähköautoille (Norsk elbilforening 2024).

Maa	Sähköautot, %
Suomi	1,96
Saksa	2,78
Ruotsi	5,75
Tanska	5,68
Norja	22,01

Alhaisempi ajoneuvovero muodostaa toistuvan rahallisen edun sähköauton tai ladattavan hybridin omistajalle. Toistuvasti maksettavalla verolla on samankaltainen vaikutus kuin oston yhteydessä maksettavalla verolla, ja hiilidioksidipäästöjen mukaan porrastettujen

ajoneuvoverojen on havaittu kasvattavan vähäpäästöisten autojen myyntiä (Alberini ja Bareit 2019, Cerruti ym. 2017).

Esityksen perusteluissa todetaan, että ”Kuluttajat eivät ota autoilun tulevia kustannuksia täysimääräisesti huomioon, mikä heikentää vuosittain kerättävän ajoneuvoveron perusveron ja sen päästöporrastuksen vaikutusta kuluttajien ajoneuvon hankinta- ja käyttöpäätöksiin”. Tutkimuskirjallisuus ei tue tätä väitettä. Autoilun kustannukset muodostavat toistuvan, mahdollisesti huomattavan kustannuserän. Polttoainekustannusten huomioimisesta auton ostopäätöksessä on olemassa runsaasti kansainvälistä tutkimusta. Esimerkiksi Gillingham, Houde ja van Benthem (2020) esittää yhteenvedon tuloksista. Tulosten mukaan kuluttajat eivät merkittävästi aliarvioi auton käyttökustannusten osuutta autoilun kokonaiskustannuksista. Lisäksi kuluttajien on Suomessakin nykyisin helppo verrata autoilun tulevia kustannuksia, ottaen huomioon sekä polttoaineen kulutuksen että vuosittaiset verot (esimerkiksi https://autokalkulaattori.fi).

Lainvalmistelun arviointiohjeistuksen mukaan säädösehdotuksen yhteisvaikutukset muiden lainsäädäntöhankkeiden kanssa tulisi mahdollisuuksien mukaan huomioida arvioinnissa (Valtioneuvosto 2022, s. 14). Säädöskokonaisuuden vaikutukset päästöihin voivat hämärtyä, jos arvioinnissa tarkastellaan vain yksittäisten ehdotusten ympäristövaikutuksia.

Hallituksen esityksellä voi odottaa olevan yhteisvaikutuksia vuonna 2024 toteutettujen polttoaineveron alennuksen (HE 36/2023 vp), jakeluvelvoitteen alennuksen (HE 53/2023 vp) ja sähköautojen hankintatukien kumoamisen (HE 25/2023) kanssa. Polttoaineveron ja jakeluvelvoitteen alennukset sekä hankintatukien lopettaminen heikentävät myös sähköauton suhteellista etua ja ovat omiaan ohjaamaan kehitystä poispäin päästövähennystavoitteista.

Lausunnon laatijat:

Tuomas Kosonen
Tutkimusprofessori
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Verotutkimuksen huippuyksikkö, FIT

Marita Laukkanen
Tutkimusprofessori
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Verotutkimuksen huippuyksikkö, FIT

Kimmo Palanne
Tutkija
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Verotutkimuksen huippuyksikkö, FIT

Anna Sahari
Erikoistutkija
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Verotutkimuksen huippuyksikkö, FIT

Viitteet:

Alberini, A. & Bareit, M. 2019. The effect of registration taxes on new car sales and emissions: Evidence from Switzerland. Resource and Energy Economics 56, 96–112, https://doi.org/10.1016/j.reseneeco.2017.03.005.

Cerruti, D., Alberini, A. & Linn, J. 2017. Charging Drivers by the Pound: The Effects of the UK Vehicle Tax System. CER-ETH – Center of Economic Research at ETH Zurich, Working Paper 17/271. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2967312 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2967312

Ferreira, E., Laukkanen, M., Palanne, K., Räihä, J., Sahari, A., Sumu, S., Suomalainen, E. & Vesanen, S. 2024. Latausinfratukien vaikuttavuuden arviointi: loppuraportti. Valtioneuvoston

selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:14 https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-364-7
German Association of the Automotive industry. 2024. Vehicle tax: Which rules apply. Viitattu 14.8.2024. https://www.vda.de/en/topics/economic-policy/taxes/vehicle-tax

Gillingham, K., Houde, S. & van Benthem, A. 2020. Consumer Myopia in Vehicle Purchases: Evidence from a Natural Experiment. Forthcoming in American Economic Journal: Economic Policy.

Koljonen, T., Silfver, T., Soimakallio, S., Koreneff, G., Lehtilä, A., Markkanen, J., Vainio, T., Aakkula, J., Haakana, M., Hirvelä, H., Lehtonen, H., Mutanen, A., Myllykangas, J-P., Viitanen, J., Vikfors, S., Forsberg, T. & Koskivaara, O. 2024. Perusskenaariot energia- ja ilmastotoimien kokonaisuudelle kohti päästöttömyyttä (PEIKKO). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:26.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165717

Motor Styrelsen. 2024. Registration tax and rates. Viitattu 14.8.2024.
https://motorst.dk/en-us/individuals/vehicle-taxes/registration-tax/registration-tax-and-rates

Norsk elbilforening. 2024. Norwegian EV policy. Viitattu 14.8.2024
https://elbil.no/english/norwegian-ev-policy/

Seppälä, J., Liimatainen, H., Viri, R., Suomalainen, E., Ollikainen, M., Weaver, S., Markkanen, J., Ahlvik, L., Karttunen, M., Hänninen, O., Halonen, J. I. 2024. Tieliikenteen päästövähennystoimet ja niiden vaikutukset. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2024

Traficom Tilastotietokanta. Viitattu 15.8.2024.
https://trafi2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/TraFi/TraFi__Kaytettyna_maahantuodut/?tablelist=true.

Trasport Styrelsen. 22.5.2023 a. Malus - for high emission vehicles. Viitattu 13.8.2024.
https://www.transportstyrelsen.se/en/road/Vehicles/bonus-malus/malus/

Trasport Styrelsen. 22.5.2023 b. Bonus - for low emission vehicles. Viitattu 13.8.2024.
https://www.transportstyrelsen.se/en/road/Vehicles/bonus-malus/bonus/

Transport & Environment. 2022. The good tax guide: A comparison of car taxation in Europe. Viitattu 14.8.2024. https://www.transportenvironment.org/uploads/files/The-good-tax-guide_2024-04-29-152700_elxe.pdf

YM 2024. Ilmastovuosikertomus 2024. Ympäristöministeriön julkaisuja 2024:25. K16/2024 vp. Valtioneuvosto, Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66.