

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ajoneuvoverolain 11 ja 69 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ajoneuvoverolakia. Lakia ehdotetaan täydennettäväksi kaksikäyttöauton määritelmällä. Ajoneuvoverotuksessa kaksikäyttöauton määritelmä tarkentaa henkilöauton tapaan käytet-

tävien autojen käyttövoimaveron määrää koskevia säännöksiä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

PERUSTELUT

1. Nykytila ja ehdotetut muutokset

1.1. Lainsäädäntö

Ajoneuvoverotuksessa veron määrä vaihtelee ajoneuvon luokan ja eräissä tapauksissa kokonaisuudessaan ja muiden ajoneuvojen teknisten ominaisuuksien perusteella. Ajoneuvoverolain (1281/2003) 2 §:n mukaan ajoneuvoverotuksessa sovelletaan ajoneuvojen luokittelussa ja muissa tarvittavissa ajoneuvoteknisissä kysymyksissä tieliikennelainsäädännössä olevia säännöksiä ajoneuvoista. Ajoneuvoverolaissa viitataan ajoneuvolakiin (1090/2002) ja sen nojalla annettuihin asetuksiin sekä eräisiin muihin tieliikennesäännöksiin. Näiden soveltaminen tulee kuitenkin kysymykseen vain, jos ajoneuvoverolaissa ei ole omia säännöksiä kulloinkin esille tulevista asiasta.

Ajoneuvoverotus perustuu teknisesti Ajoneuvohallintokeskuksen ylläpitämään ajoneuvoliikennetietojärjestelmään. Käytännössä ajoneuvoverotuksen ja rekisteritoiminnon tietokonesovellukset käyttävät hyväkseen samoja tiedostoja ajoneuvoista, niiden tekniikasta ja omistuksesta. Tämän vuoksi on luonnollista, että ajoneuvoverotuksen veroperusteita koskevan lainsäädännön tulisi mahdollisimman pitkälti asiallisesti vastata ajoneuvolainsäädännössä määriteltyjä ajoneuvojen luokittelua koskevia tai muita rekisterissä

olevia teknisiä perusteita.

Tieliikennelainsäädännössä olevat ajoneuvojen määrittelyä tai luokittelua koskevat säännökset on laadittu lähinnä ajoneuvojen hyväksyntää ja rekisteröintiä varten. Autovalmistuksen ja -kaupan kansainvälinen luonne huomioon ottaen ajoneuvomääräysten yhtenä keskeisenä tavoitteena on myös sisämarkkinoiden ja laajemminkin kansainvälisten ajoneuvomarkkinoiden toiminnan varmistaminen yhtenäistämällä säännöksiä. Kansainvälistä ajoneuvosäännöstöä on tämän vuoksi jo pitkään ollut runsaasti. On luonnollista, ettei kansainvälisiä ajoneuvosäännöksiä laadittaessa ole voitu pitää silmällä eri maiden toisistaan poikkeavista verojärjestelmistä mahdollisesti johtuvia kansallisia säästöstarpeita. Tämän esityksen kannalta tärkeänä ajoneuvojen määrittelyä koskevasta yhteisö-lainsäädännöstä mainittakoon komission direktiivi moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen tyyppihyväksyntää koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 70/156/ETY mukauttamisesta tekniikan kehitykseen (2001/116/ETY).

Kansallinen ajoneuvolainsäädäntö on Suomessakin jo pitkään rakentunut kansainvälisten säännösten varaan. Tätä vaikutusta on entisestään vahvistettu erityisesti vuoden 2003 alusta voimaan tulleen ajoneuvolainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle ajoneuvo-

laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 141/2002 vp) todetaan, että ehdotuksella pantaisiin myös asianmukaisesti täytäntöön aiemmin osin puutteellisesti toimeenpannut tyyppihyväksyntädirektiivit. Tämä on käytännössä tarkoittanut myös sitä, että kansallisista säännöksistä on samalla pyritty karsimaan joitakin ajoneuvoteknisten tavoitteiden kannalta toissijaisina pidettäviä, esimerkiksi vain verotusta varten olevia säännöksiä. Mainitussa hallituksen esityksessä todetaan, että tällaiset säännökset tulisikin siirtää verolainsäädäntöön. Tarkoituksena on siten muuttaa lainsäädäntökäytäntöä siten, että puhtaista veroluokituksista säädettäisiin verolainsäädännössä eikä enää tieliikennesäännöksissä, ellei säännös ole tarpeen myös tieliikennetarkeituoksia varten. Käytännössä tästä voi seurata se, että verolainsäädännössä esiintyy entistä enemmän tarvetta veroperusteiden kannalta välttämättömien ajoneuvojen lisämäärittelyjen säätämiseen. Yhtenä jo pitkään voimassa olleena esimerkkinä tämän kaltaisesta tieliikennesäännösten ja verosäännösten suhteesta voidaan mainita autoverolaissa olevat pakettiautoja koskevat erityissäännökset. Täydentävien säännösten käyttö verotuksessa on tieliikennettä koskevien yhteisösäännösten kannalta mahdollista, koska tällä ei vaikuta siihen, millä edellytyksillä ajoneuvo hyväksytään liikenteeseen, vaan ainoastaan siihen, miten ajoneuvot verotetaan.

Tieliikennesäännöksistä peräisin olevaa kaksikäyttöauton käsitettä käytetään myös verolainsäädännössä. Viittaus tähän ajoneuvoryhmään sisältyy ajoneuvoverolain 11 §:ään, joka koskee käyttövoimaveron määriä eri ajoneuvoista. Tätä ennen kaksikäyttöauton määritelmällä oli vastaava merkitys moottoriajoneuvoverosta annetun lain 5 §:ssä, joka koski varsinaisen ajoneuvoveron määrää. Näissä lainkohdissa kaksikäyttöauto rinnastetaan verotuskohtelultaan henkilöautoon. Tämä säätely otettiin käyttöön ajoneuvoverotuksessa pian sen jälkeen, kun ajoneuvojen rakenteesta ja varusteista annettua asetusta oli 30 päivänä syyskuuta 1998 voimaan tulleella asetuksella (703/1998) muutettu siten, että pakettiauto, jossa oli lisäistuimia, voitiin tietyin ehdoin luokitella kaksikäyttöautoksi. Asetuksen muutos tarkoitti henkilökuljetusmahdollisuuksien lisäänty-

mistä pakettiautoissa. Verolain muutos puolestaan asetti ne ajoneuvot, joissa tätä uutta mahdollisuutta hyödynnettiin, samaan asemaan kuin henkilöautoksi luokitellut autot muutoinkin ovat. Seurauksena oli, ettei ajoneuvoja juurikaan rekisteröity kaksikäyttöautoina, koska verotuksellista etua ei ollut enää saatavilla. Vuoden 2003 lopussa rekisterissä olikin vain 36 dieselkäyttöistä kaksikäyttöautoa.

Kaksikäyttöautoja tai niitä nykyisin vastavia monikäyttöajoneuvoja koskevassa ajoneuvolainsäädännössä on vuoden 1999 verolakien muutosten jälkeen tapahtunut eräitä ajoneuvoverotukseen vaikuttavia muutoksia.

Vuoteen 2003 saakka henkilöauton määritelmästä säädettiin ajoneuvojen rakenteesta ja varusteista annetussa asetuksessa (1256/1992). Asetuksen 3 §:n 2 kohdan mukaan henkilöautolla (M₁-luokka) tarkoitettiin henkilöiden kuljetukseen tarkoitettua autoa, jossa oli kuljettajan lisäksi tilaa enintään kahdeksalle henkilölle. Asetuksen 3 §:n 4 kohdan mukaan pakettiauto (N₁-luokka) oli tavaran kuljetukseen tarkoitettu auto, jonka kokonaismassa oli enintään 3,5 tonnia.

Asetuksen 21 b §:ssä määriteltiin pakettiautojen alaryhmänä kaksikäyttöauto. Kaksikäyttöauto oli N₁-luokan auto, jossa oli kuljettajan istuimen lisäksi istumapaikat enintään kuudelle henkilölle. Kaksikäyttöauton suurimmasta sallitusta kokonaismassasta auton tavarakuorman massan tuli olla suurempi kuin 68 kg:n massaa vastaaviksi katsottujen matkustajapaikkojen (ilman kuljettajaa) yhteen laskettu massa. Asetuksen 63 §:n mukaan kaksikäyttöauton tavaratilaan asennettavat istuimet saattoivat kiinnitykseltään, turvavyövarustukseltaan ja turvavöiden kiinnityspisteiden sekä pääntukien osalta vastata henkilöautojen eli M₁-luokan ajoneuvojen istuimia.

Ajoneuvoja koskevia säädöksiä uudistettiin laaja-alaisesti vuonna 2003. Kyseisenä vuonna tuli voimaan uusi ajoneuvolaki (1090/2002) sekä uusi autojen ja perävaunujen rakenteesta ja varusteista annettu liikenne- ja viestintäministeriön asetus (1248/2002), jäljempänä rakenne- ja varusteasetus. Lain ja asetuksen säännökset vastaavat pääsääntöisesti sisällöltään aikaisemmin voimassa olleita säännöksiä. Kuten ai-

kaisemminkin ajoneuvolain 10 §:n 1 kohdan mukaan henkilöautolla (M_1 -luokka) tarkoitetaan henkilöiden kuljetukseen valmistettua ajoneuvoa, jossa on kuljettajan lisäksi tilaa enintään kahdeksalle henkilölle. Vastaavasti lain 10 §:n 3 kohdan mukaan pakettiauto (N_1 -luokka) on tavarankuljetukseen valmistettu ajoneuvo, jonka kokonaisuudessa on enintään 3,5 tonnia. Aikaisemmin käytössä ollut termi kaksikäyttöauto korvattiin termillä monikäyttöajoneuvo. Pakettiauton osalta muutoksella ei ole vaikutusta, sillä vanha ja uusi termi ovat soveltamisalaltaan yhteneväiset. Termi monikäyttöajoneuvo vastaa kuitenkin paremmin tyyppihyväksyntädirektiivissä käytettyä määritelmää, joka on edelleen näiltä osin saman sisältöinen kuin vuonna 1998, jolloin kaksikäyttöautosta säädettiin edellä mainitussa asetuksessa.

Uuden rakenne- ja varusteasetuksen 9 §:n 1 kohdan mukaan monikäyttöajoneuvolla tarkoitetaan M_1 -luokan ajoneuvoa, jonka suurimmasta sallitusta kokonaisuudesta tavarakuorman osuus on enintään yhtä suuri kuin matkustajille tarkoitettujen istumapaikkojen määrä kerrottuna 68 kg:n massaisiksi katsottujen matkustajien määrällä tai jossa istumapaikkoja kuljettajan paikan lisäksi on enemmän kuin kuusi. Pykälän mukaan ajoneuvo kuuluu kuitenkin N-luokkaan, jos tavarakuorman osuus on henkilökuormaa suurempi ja istumapaikkoja kuljettajan paikan lisäksi on enintään kuusi.

Ajoneuvon luokittelu henkilö- tai pakettiautoksi perustuu tyyppihyväksyntädirektiivin määritelmiin ja ajoneuvon valmistajan tekemään luokitteluun. Pakettiautoksi rekisteröitävällä tai muutettavalla henkilöautolla tulee lähtökohtaisesti olla ajoneuvolain 3 §:n mukainen valmistajan rinnakkainen luokittelu pakettiautoksi. Ajoneuvohallintokeskuksen 16 päivänä huhtikuuta 2004 annettuun ohjeeseen (AKE Nro 1892/208/2003) perustuvan käytännön mukaan tyyppihyväksyntädirektiivin mukaisilta AC-korityyppiin (farmariauto) ja AF-korityyppiin (monikäyttöajoneuvo) kuuluvilta autoilta ei kuitenkaan nykyisin edellytetä rinnakkaista pakettiautoluokittelua. Ohjeen mukaan muihin kuin edellä mainittuihin korityyppeihin kuuluvilta autoilta ei myöskään edellytetä rinnakkaista luokittelua, jos auto täyttää autoverolain (1482/1994)

vaatimuksen vähintään 3 m³ kokoisesta tavaratilasta taikka auton korityyppi on muuten edellä mainittuja korityyppejä vastaava, kuten tila-auto tai maastohenkilöauto. Ohjeen mukaan lähinnä vain korityypiltään sedan-, eräitä coupe- ja avoautoja ei voida nykyisin luokitella pakettiautoiksi.

Selostettu ajoneuvojen luokittelua koskevan asetuksen muutos ja sen soveltamisesta annettu Ajoneuvohallintokeskuksen ohje tarkoittavat näin ollen, että osasta perinteisesti henkilöautoksi luokiteltuja ajoneuvoja on valittavissa, rekisteröidäänkö ajoneuvo pakettiautojen luokkaan (N_1) vai henkilöautoksi (M_1) luokiteltuna. Tieliikennesäännöksistä aiheutuu tässä suhteessa ainoastaan se edellä selostettu rajoitus, joka koskee tavarankuljetukseen varattavaa kantavuutta ottaen huomioon ajoneuvon istuinpaikkojen lukumäärä. Tämä sääntö rajoittaa vain sitä, minkä verran ajoneuvoon voi asentaa istuinpaikkoja, jotta vielä jäisi jäljelle niin paljon kantavuutta, että ajoneuvo voidaan luokitella pakettiautoksi (N_1).

Ajoneuvoverotuksessa henkilöauton (M_1) ja pakettiauton (N_1) välinen verotuksen ero on huomattavan suuri. Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen ajoneuvoverolain mukaan näiden ajoneuvoryhmien perusvero on sama, mutta dieselkäyttöisenä ajoneuvoveron käyttövoimaverossa on eroa. Henkilöauton käyttövoimaveron on kutakin kokonaisuudessaan täyttä tai alkavaa 100 kiloa kohden 6,7 senttiä päivältä, kun pakettiauton vero on vain 0,9 senttiä päivältä vastaavasti laskettuna. Esimerkiksi kokonaisuudeltaan 1 800 kilon ajoneuvon käyttövoimaveron henkilöautona on 440 euroa vuodessa, kun saman ajoneuvon vero pakettiautona olisi vain 59 euroa vuodessa.

Kun ajoneuvojen rakenteesta ja varusteista annettuun asetukseen oli otettu kaksikäyttöauton määritelmä edellä selostetulla tavalla, myös verolainsäädäntöä tarkistettiin siten, että moottoriajoneuvoverotuksessa kaksikäyttöauto rinnastettiin verokohtelultaan henkilöautoon. Moottoriajoneuvoverosta annetun lain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (265/1998 vp) perustelujen mukaan tarkoituksena oli nimenomaan lisätyillä henkilökuljetusmahdollisuuksilla varustettujen pakettiautojen verokohtelun tarkistaminen

henkilöautoa vastaavaksi. Verolainsäädännössä ei erityisesti määritelty termiä kaksikäyttöauto, vaan lähtökohtana oli, että tällä tarkoitetaan samanlaista ajoneuvoa kuin ajoneuvojen rakenteesta ja varusteista annetun asetuksen 21 b §:ssä, eli siis lisäistuimilla tai niiden kiinnitykseen tarkoitetuilla laitteilla varustettua pakettiautoa. Lainsäädännön tarkoitus käy yksikäsitteisesti ja selkeästi ilmi mainitusta hallituksen esityksestä.

Vuoden 2003 alusta lukien kaksikäyttöauton määritelmää ei enää ole sisältynyt ajoneuvolainsäädäntöön. Sen sijaan termiä käytetään edelleen verolainsäädännössä. Ajoneuvolainsäädännössä samoja N₁-luokan ajoneuvoja, jotka olisi aikaisemmin luokiteltu kaksikäyttöautoihin, kutsutaan nyt monikäyttöajoneuvoiksi.

Verolaissa käytetään siis tässä tapauksessa alkuaan muualla lainsäädännössä määriteltyä käsitettä. Määrittelevät säännökset on tosin sittemmin kumottu, mutta asiallinen sisältö tuolla käsitteellä on pysynyt verolainsäädännössä täysin samana. Tieliikennesäännöksiä tulee nimittäin soveltaa toissijaisesti, jos verolaissa ei toisin säädetä. Näin ollen on katsottava, että verolaissa käytetty kaksikäyttöauton käsite tarkoittaa edelleen samaa kuin ennen asetuksen kumoamistakin. Toinen samaan lopputulokseen johtava mahdollisuus olisi se yleisesti noudatettava tulkintasääntö, että tietyssä lainkohdassa oleva muissa säännöksissä määritelty termi katsotaan muutettujen säännösten mukaiseksi alkuperäistä tarkoitusta vastaavasti, vaikka lainkohdassa käytettyä termiä ei olisi tarkistettukaan muualla lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten mukaiseksi. Tämänkin vaihtoehdon mukaan olisi katsottava, että kaksikäyttöautolla tarkoitetaan myös niitä N-luokan autoja, joiden alaluokkana on nykysäännösten mukaan monikäyttöajoneuvo. Tähän ryhmään kuuluvat pakettiautothan olisi katsottu aiemman asetuksen mukaan tieliikenteessä sovellettavassa luokituksessakin kaksikäyttöautoiksi.

Yhtenä mahdollisuutena voisi teoriassa olla vielä se, että kun kaksikäyttöautoa ei enää määritellä asetuksessa, verolaissakin oleva kaksikäyttöauton käsite olisi samalla menettänyt sisältönsä. Tätä mahdollisuutta vastaan puhuu kuitenkin, ettei laissa yhä olevan kaksikäyttöauton määrittelystä ole mitään epä-

selvyyttä aivan riippumatta asetuksesta. Asetuksen tasoisen säännöksen muutoksen ei sitä paitsi tulisi vaikuttaa sitä ylempällä tasolla olevaan säännökseen.

Lopputuloksena yllä olevasta on, että vaikka asetus ajoneuvojen varusteista ja rakenteesta kumottiinkin vuoden 2003 alusta, tuonkin jälkeen verolaissa oleva kaksikäyttöauto-termi on sisällöltään sama kuin aikaisemminkin tai vaihtoehtoisesti sama kuin tieliikennesäännöksissä tuon käsitteen korvanut uusi monikäyttöauton käsite. Asiaa ei muuta toiseksi myöskään se, että aikaisemmassa moottoriajoneuvoverolaissa ja uudessa ajoneuvoverolaissa viitataan tieliikennesäännösten soveltamiseen ajoneuvojen luokittelua koskevissa kysymyksissä.

Tilanteeseen ei vaikuta myöskään se, ettei ajoneuvoja enää vuoden 2003 alun jälkeen ole voitu rekisteröidä kaksikäyttöautoina. Pakettiauto tiedetään ajoneuvorekisteriin tehdystä merkinnästä riippumatta verotusluokitukseltaan kaksikäyttöautoksi suoraan ajoneuvon rekisteriotteen tietojen perusteella ilman, että rekisterissä tulisi olla merkintä verotuksessa sovellettavasta luokituksesta kaksikäyttöautoksi.

Kaksikäyttöauto rinnastetaan myös uuden ajoneuvoverolain 11 §:ssä käyttövoimaverotuksessa henkilöautoon. Lain tarkoituksena oli hallituksen esityksen perustelujen mukaan jatkaa ennen vuoden 2004 alkua voimassa olleen moottoriajoneuvoverolain mukaista käytäntöä ajoneuvoluokituksen osalta. Edellä oleva tulkinta kaksikäyttöauton määrittelystä koskee siten myös voimassa olevaa ajoneuvoverolakia.

Ajoneuvoverotus vuodelta 2004 on kuitenkin toimitettu ottamatta huomioon, että asetusmuutoksista riippumatta lisäistuimilla varustetut pakettiautot olisi tullut verottaa henkilöauton perusteiden mukaisesti. Tilanne on ollut kieltämättä jossain määrin vaikeaselkoinen. Asiaa on hankaloittanut myös se, että toisaalta on kyse verolain ja toisaalta tieliikennesäännösten soveltamisesta. Verolainsäädännön mukaisen luokittelun soveltaminen ei olisi kuitenkaan edellyttänyt muiden tietojen kuin ajoneuvorekisterissä jo olevien istuinpaikkoja koskevien tietojen hyväksikäyttöä. Kysymys ei näin ollen ole siitä, että erityinen tieto ajoneuvon luokittelusta kaksi-

käyttöautoksi olisi ollut tarpeen. Soveltamiskäytäntö on kuitenkin perustunut pelkästään tieliikennesäännösten mukaiseen luokitteluun.

1.2. Nykytilan arviointia

Edellä esitetyn perusteella asiallisesti on katsottava, että ajoneuvoverolain ja sitä edeltäneen moottoriajoneuvoverosta annetun lain tarkoituksena on, että luokkaan N₁ kuuluva auto, jossa on lisäistuimia, olisi aiemman käytännön mukaisesti tullut luokitella verotuksessa kaksikäyttöautoksi ja olisi tullut verottaa henkilöautoon sovellettavien perusteiden mukaisesti. Vuoden 2003 lopussa kumotun moottoriajoneuvoverolain osalta tämä tarkoitus ilmenee muun muassa vuonna 1998 annetussa hallituksen esityksessä moottoriajoneuvoverosta annetun lain muuttamisesta (HE 263/1998 vp), jolla tuon lain 5 § muutettiin viimeksi voimassa olleeseen muotoonsa. Esityksen perusteluissa todettiin, että on johdonmukaista kantaa varsinainen ajoneuvovero ajoneuvon tosiasiallisen käyttötarkoituksen mukaan. Ajoneuvoverolakia säädettäessä tätä lähtökohtaa voitiin pitää niin selvänä, ettei asiasta enää ollut mainintaa lakiesityksen perusteluissa.

Nykyiset ajoneuvosäännökset ja niiden soveltamisohjeet tarkoittavat käytännössä sitä, että suuri osa tavallisesti henkilöautoina markkinoitavista autoista on niin haluttaessa luokiteltavissa myös pakettiautoksi. Se, mikä verran eri automalleihin voi pakettiautona jäädä istuinpaikkoja, riippuu ajoneuvon suurimmasta kokonaisuudesta ja omasta mas-
sasta. Voidaan arvioida, että markkinoilla olevista lähes 2300 uutena myytävästä henkilöautomallista hieman yli 60 prosenttia on korimalliltaan sellaisia, että ne voitaisiin Ajoneuvohallintokeskuksen edellä selostetun ohjeen perusteella rekisteröidä myös luokan N₁ ajoneuvoina, jos ajoneuvossa on vain kuljettajan ja sen vieressä olevat istuimet. Näissä tapauksissa tavarakantavuussääntökään ei estä luokittelua pakettiautoksi. Jos käytetään vain yhtä istuinta edellä tarkoitettujen lisäksi, arviolta kolmannes henkilöautomalleista täyttäisi tavarakantavuussäännön vaatimukset. Kahdella lisäistuimella varustettuna lähes 600 henkilöautomallia, eli lähes neljännes

koko otoksesta, kävisi sekä tavarakantavuussäännön että korimallin puolesta pakettiautoksi luokitellusta monikäyttöajoneuvosta ja vielä kolmellakin takana olevalla lisäistuimella mahdollisesti yli 100 automallia saattaisi olla luokiteltavissa yhtä hyvin pakettiautoksi kuin henkilöautoksikin. Osa pakettiautoiksi luokiteltavissa olevia henkilöautoja saattaa kuitenkin olla varustettu takaosastaan useammalla kuin tavarakantavuussäännön mukaan sallituilla istuimilla, joten istuinpaikkoja ehkä jouduttaisiin kuitenkin vähentämään. Joidenkin tietojen mukaan markkinoilla on kuitenkin tarjolla myös sellaisia tavallisesti henkilöautona myytäviä malleja, jotka käyvät henkilöautokäyttöön tarkoitettuine istuimineen sellaisenaan yhtä hyvin myös pakettiautoksi. Tällaisia automalleja lienee joitain kymmeniä.

Luokituksen muutosmahdollisuus koskee myös jo käytössä olevia ajoneuvoja. Niidenkin luokituksen vaihdoksiin sovelletaan tällä hetkellä voimassa olevaa ajoneuvolainsäädäntöä. Eräiden tietojen mukaan esimerkiksi käytettyjä dieselkäyttöisiä maastohenkilöautoja onkin muutettu pakettiautoiksi käyttövoimaveron minimoimiseksi.

Jos ajoneuvosta oltaisiin valmiit suorittamaan myös autovero täysimääräisenä, useimpiin pakettiautoihin voidaan asentaa lisäistuimia siten, että ajoneuvon luokitusta ei ole tarpeen muuttaa henkilöautoksi. Kysymys ei siten koske henkilökuljetusta ainoastaan henkilöautosta pakettiautoksi muutetuissa ajoneuvoissa, vaan myös alkujaan pakettiautoina luokitelluissa ajoneuvoissa.

Ajoneuvoverotuksessa on käytössä henkilö- ja tavarakuljetukseen tarkoitettujen ajoneuvojen toisistaan eriävä verotus. Kun edellä selostetun mukaan myös tavara-autoksi luokiteltua autoa voidaan käyttää tosiasiallisesti aivan henkilöauton tapaan, tämä avaa mahdollisuuden perusteettoman veroedun tavoittelemiseen.

Ajoneuvoverotuksessa ei voida pitää asianmukaisena, että henkilökuljetusmahdollisuksiltaan henkilöautoa vastaava ajoneuvo voidaan monissa tapauksissa luokitella yhtä hyvin siten, että siihen sovellettaisiin pakettiautolle tarkoitettua alempaa veroa.

2. Ehdotetut muutokset

Koska tieliikennesäännökset eivät tee riittävän selkeää eroa henkilö- ja tavarankuljetustarkoituksiin soveltuvien ajoneuvojen välillä, ehdotetaan, että ajoneuvoverolakiin otetaan tarvittava kaksikäyttöauton lisämäärittely. Ehdotus on luonteeltaan lähinnä laissa jo nyt olevaa kaksikäyttöauton käsitettä täydentävä ja lain tarkoitusta selventävä. Ajoneuvoverolain 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa jo olevaa kaksikäyttöauton käsitettä ei nykyisin käytetä ajoneuvoteknisissä säännöksissä, joten tätä käsitettä voitaisiin edelleen hyödyntää verosäännöksessä ajoneuvolajeja erottavan määritelmän lähtökohtana.

Ajoneuvoverolaissa ehdotetaan määriteltäväksi kaksikäyttöauto siten, että sillä tarkoitetaan N₁-luokan ajoneuvoa, joka on varustettu kuljettajan istuimen ja tämän vieressä olevien istuinten lisäksi muilla istuimilla tai istuinten kiinnittämiseen tarkoitetuilla laitteilla, lukuun ottamatta autoverolain 24 §:ssä tarkoitettuja istuimia. Kaksikäyttöautoiksi ei katsottaisi myöskään pakettiautoja, jotka on varustettu ja hyväksytty ennen 30 päivää syyskuuta 1998 voimassa olleiden tieliikennesäännösten mukaisilla istuimilla.

N₁-luokkaan luettaisiin myös tämän luokan alaryhmiin kuuluvat ajoneuvot autojen ja perävaunujen rakenteesta ja varusteista annetun liikenne- ja viestintäministeriön asetuksen mukaisesti. Näin ollen ehdotus koskisi myös muun muassa N₁G-luokan ajoneuvoja, eli maastohenkilöautoista muutettuja pakettiautoja.

Autoverolain 24 §:n mukaan lisäistuinten tulee olla asennettuja selkä menosuuntaan välittömästi kuljettajan istuimen ja sen vieressä sijaitsevien istuinten taakse. Tilapäisistuinten käyttömahdollisuus riippuu lisäksi auton tavaratilan koosta. Myös pyörätuolin kiinnittämiseen tarkoitettavat laitteet vaikuttavat autoverolain 24 §:n 2 momentin mukaisesti asiaan. Autoverolain tarkoittamia istuimia voidaan pitää siinä määrin vain tilapäiskäyttöön soveltuvina, ettei ajoneuvon niiden perusteella voi katsoa muuttuvan varsinaisesti henkilökuljetusajoneuvoksi. Muiden kuin mainittujen autoverolain mukaisten tilapäisistuinten on nyky määräysten mukaan pakettiautossakin vastattava teknisesti henkilöau-

ton istuimia, jolloin ajoneuvon luonteen voi samalla katsoa muuttuvan henkilökuljetusajoneuvoksi. Tähän ei vaikuta se, kuinka monta pysyväksi tarkoitettua lisäistuinta ajoneuvossa on.

Ehdotettu määrittely myös vastaa ajoneuvojen rakenteesta ja varusteista annetun asetuksen mukaista, tieliikennetarkoituksissakin vuoden 2002 loppuun asti sovellettua säännöstä kaksikäyttöautoista.

Lisämäärittelyn mukainen jako kaksikäyttöautoihin ja muihin pakettiautoihin on tehtävissä ajoneuvorekisterissä jo nyt olevien tietojen perusteella. Olemassa olevia rekisterin tietoja voidaan käyttää ilman, että näitä tietoja olisi tarpeen täydentää millään uudella rekisteristä puuttuvalla tiedolla tai luokitella autoja uudelleen. Näin ollen kaksikäyttöauton käsite on helposti sovellettavissa ajoneuvoverotuksessa, vaikka sitä ei enää käytetäkään tieliikennesäännösten mukaisessa ajoneuvoluokituksessa. Rekisteriotteen lisätietojä-osaan voidaan tulostaa maininta siitä, että ajoneuvo on verotuksessa katsottava kaksikäyttöautoksi. Tämä on tarpeen, jotta erehdyksiltä ajoneuvojen verotuksessa vältyttäisiin.

Toinen vaihtoehto asian ratkaisemiseksi olisi käyttövoimaveron veroperusteiden säätäminen henkilö- ja pakettiautoille saman suuruisiksi. Näin meneteltäessä ajoneuvojen luokittelu jompaan kumpaan ryhmään menettäisi ainakin tässä veromuodossa merkityksensä. Jos henkilö- ja pakettiautoista yhteensä kertyvä ajoneuvoverotuotto haluttaisiin pitää ennallaan, henkilöautojen verotusta voitaisiin alentaa, mutta pakettiautojen verotusta olisi kiristettävä. Voidaan arvioida, että näistä ajoneuvoista kannettavan käyttövoimaveron kokonaistuotto pysyisi ennallaan, jos veroperusteena kummassakin ajoneuvoryhmässä olisi noin 3,7 senttiä päivältä ajoneuvon massan alkavaa tai täyttä 100 kiloa kohden. Tämä tarkoittaisi suunnilleen henkilöautojen käyttövoimaveron puolittamista, mutta samalla pakettiautojen käyttövoimaveron nelinkertaistamista nykyisistä veromääristä.

Yhteisen veroperusteen soveltamista ei kuitenkaan useistakaan syistä voida pitää tarkoituksenmukaisena ratkaisuna. Henkilöautojen veron aleneminen muuttaisi bensiini- ja dieselkäyttöisten henkilöautojen välistä verotuk-

sellista asemaa dieselkäyttöisiä henkilöautoja suosivaan suuntaan. Pakettiautojen verotus kiristyisi ja aiheuttaisi ehkä raskaiden pakettiautojen rekisteröintiä kuorma-autoiksi.

Yhtenä vaihtoehtona saattaisi vielä olla, että lakia ei muutettaisi. Jos tässä tapauksessa noudatettaisiin edellä esitettyä tulkintaa, jonka mukaan jo nytkin lisäistuimilla varustetut pakettiautot olisi verotettava kaksikäyttöautoina, verotusta olisi ajoneuvoverosta annetun lain 45 §:n nojalla mahdollisesti oikaistava. Ainakin tähän käytäntöön olisi siirryttävä mahdollisimman pian.

3. Esityksen vaikutukset

Kun laki ei edellä sanottuun viitaten asiallisesti muutu, vaan sitä ainoastaan tarkennettaisiin ja selkiytettäisiin, voidaan katsoa, ettei esitys periaatteessa muuta ajoneuvoveron kertymää siitä, mikä sen tulisi jo muutoinkin olla. Voimaantulosäännöksiä koskevissa ehdotuksissa kuitenkin ehdotetaan, että vuosien 2003 ja 2004 toimitettuja verotuksia ei enää ryhdyttäisi oikaisemaan. Tämä pienentää jonkin verran ajoneuvoveron tuottoa verrattuna siihen, että vero olisi kannettu tältäkin ajalta kaksikäyttöauton veroperusteiden mukaisesti.

Voidaan arvioida, että pakettiautoiksi vähintään kahdella takaistuimella muutettavissa olevien dieselkäyttöisten henkilöautojen kokonaismassa on keskimäärin hieman yli 2 200 kiloa. Tämän perusteella käyttövoimaveroksi 12 kuukaudelta voidaan laskea henkilöautona keskimäärin 570 euroa. Pakettiautoksi luokiteltuna tämän painoisen auton käyttövoimaveroksi olisi 75 euroa 12 kuukaudelta. Luokittelun muutos ja verotus pakettiautona tarkoittaisi siten keskimäärin 495 euron suuruista veron alennusta. Vaikutus ajoneuvoveron kertymään olisi laskelman mukaan vuositasolla noin 495 000 euroa tuhatta autoa kohden.

Ajoneuvorekisteritietojen perusteella voidaan arvioida, että vuoden 2004 tammitoukokuun aikana luokiteltiin pakettiautoksi hieman yli 7 000 alkujaan henkilöautoksi luokiteltua autoa. Jos otetaan huomioon lisäksi pakettiautoiksi luokitellut autot, joihin on tuona aikana lisätty istuimia taakse, muutettujen autojen kokonaismäärä on lähes 8 000 kappaletta. Sellaisia luokasta M_1 luok-

kaan N_1 siirrettyjä ajoneuvoja, joissa ei ole istuinpaikkoja kuljettajan istuimen takana, on lisäksi noin 3 500 kappaletta. Suuri osa muutoksista on merkitty rekisteriin sen jälkeen kun ajoneuvohallintokeskus uudisti asiaa koskevan ohjeensa 16 päivänä huhtikuuta 2004. Tiedossa ei ole, ovatko kaikki edellä mainitut ajoneuvot dieselkäyttöisiä, eikä myöskään, miltä ajalta muutokset ajoneuvo-kohtaisesti ovat. Näin ollen tarkkaa arviota esityksen taloudellisista vaikutuksista ei voida esittää.

Voidaan arvioida, että jos nykyinen verotuskäytäntö jatkuisi, aikaa myöten luokitusmuutokset M_1 :stä N_1 -luokkaan voisivat koskea joitain kymmeniä tuhansia autoja, jolloin myös ajoneuvoveron tuotto saattaisi teoriassa alentua jopa suuruusluokaltaan kymmenillä miljoonilla euroilla.

4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä.

5. Riippuvuus muista esityksistä

Hallituksen tarkoituksena on erikseen antaa eduskunnalle esitys arvonlisäverolain 114 §:n muuttamiseksi. Tuossa esityksessä ehdotetaan saman sisältöistä määrittelyä sovellettavaksi myös arvonlisäverotuksessa. Sama rekisteriotteeseen merkittävä tieto palvelisi silloin sekä arvonlisäverotuksessa että ajoneuvoverotuksessa. Tämä olisi omiaan helpottamaan kyseisten ajoneuvojen tunnistamista verotuskohteltaan henkilöautoa vastaaviksi. Lainsäädännön selkeyden vuoksi on muutoinkin eduksi soveltaa samaa ajoneuvojen määrittelyä sekä arvonlisäverotuksessa että ajoneuvoverotuksessa.

6. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Sitä sovellettaisiin ajoneuvoverotukseen voimaantulopäivästä lukien.

Ajoneuvoverotuksessa on siirrytty aikaisemmasta kalenterivuoteen perustuvasta verokaudesta ajoneuvo-kohtaiseen 12 kuukau-

den verokauteen. Tämä tarkoittaa, että laissa säädetyn veroperusteen muuttuessa runsaalla määrällä ajoneuvoja on verokausi kesken. Ajoneuvoverolain 17 §:ssä tähän on varauduttu siten, että uuden verokannan edellyttämä veron määrä kannetaan seuraavan maksunpanon tai veronpalautuksen yhteydessä. Näin ollen vanhan ja uuden veroperusteen erotus tulee kannettavaksi kaikilta ajoneuvoilta uuden lain voimaantuloajakohdasta alkaen ilman, että olisi tarpeen lähettää tätä varten uusia verolippuja. Lain muutos voi siten tulla teknisesti sovellettavaksi voimaantuloajakohdasta riippumatta.

Kuten edellä on todettu, ajoneuvoverotuksen soveltamiskäytännössä lisäistuimilla varustettuja N₁-luokan autoja on verotettu pakettiautojen veroperusteiden mukaisesti, lukuun ottamatta muutamia rekisteriin kaksikäyttöautoina merkittyjä ajoneuvoja. Ajoneuvoverotus toimitetaan viranomaisen lähettämien verolippujen perusteella, jolloin vallitsevaksi käytännöksi on muotoutunut ajoneuvorekisterin tieliikennesäännösten mukainen tietosisältö. Riippumatta siitä, että ajoneuvoverotus olisi voitu toimittaa edellä olevan

tulkinnan mukaan korkeampien veroperusteiden mukaan, voidaan pitää kohtuullisena, etteivät verovelvolliset joudu nyt esitettävän lain selvennyksen johdosta epäedullisempaan asemaan, kuin minkä mukaan heidän ajoneuvojensa verotus on jo toimitettu. Tämän vuoksi ehdotetaan, että jo toimitettuihin kaksikäyttöautoiksi muutettujen autojen verotukseen ei enää jälkeinpäin puututtaisi. Kun myös vuoden 2003 aikana muutettuja autoja saattaa olla olemassa ja kun ajoneuvoverolain 69 §:n mukaan kumottua moottoriajoneuvoverosta annettua lakia vielä voitaisiin periaatteessa soveltaa tuon aikaiseen verotukseen, on tarpeen samalla muuttaa myös 69 §:ssä olevaa voimaantulosäännöstä siten, ettei myöskään vuoden 2003 verotukseen enää tällä perusteella puututa. Voimaantuloa koskevan ehdotuksen tarkoituksena on lieventää esityksen vaikutuksia siihen verraten, miten verotus olisi muutoin toimitettava voimassa olevan lainsäädännön mukaan.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ajoneuvoverolain 11 ja 69 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 30 päivänä joulukuuta 2003 annetun ajoneuvoverolain (1281/2003) 11 §:n 2 momentti ja 69 §:n 2 momentti seuraavasti:

11 §

Käyttövoimavero

Erikoisautona rekisterissä olevan ajoneuvon vero on sama kuin akseliluvultaan vastaavan M- tai N-luokan ajoneuvon vero. Erikoisauton ajoneuvoluokka määrätään tarkemmin niiden ajoneuvojen luokituksesta annettujen säännösten mukaan, joita sovellettaisiin, jos ajoneuvon rekisteriin merkittyä luokkaa tarkistettaisiin verokauden alkaessa. Kaksikäyttöautona pidetään N₁-luokkaan kuuluvaa ajoneuvoa, joka on varustettu kuljettajan istuimen ja tämän vieressä olevien istuinten lisäksi muilla istuimilla tai niiden kiinnitykseen tarkoitetuilla laitteilla, lukuun ottamatta autoverolain (1482/1994) 24 §:n mukaisia tilapäiseen käyttöön tarkoitettuja istuimia, tai ennen 30 päivää syyskuuta 1998 voimassa olleiden tieliikennesäännösten mukaisesti pakettiautoon hyväksytyjä istuimia.

69 §

Voimaantulo

Tällä lailla kumotaan ajoneuvoverosta annettu laki (1111/1996) ja moottoriajoneuvoverosta annettu laki (722/1966) niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen. Tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita lakeja ja niiden nojalla annettuja säännöksiä sovelletaan kuitenkin laeissa tarkoitettuihin veroihin, jotka kohdistuvat aikaan ennen 1 päivää tammikuuta 2004. Kaksikäyttöauton verotusta ei kuitenkaan vuoden 2003 päätyttyä toimiteta tai oikaista verovelvollisen vahingoksi moottoriajoneuvoverosta annetun lain 5 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella, jos ajoneuvon rakennetta on muutettu vuoden 2003 aikana. Lain voimaantulon jälkeen vireille tulleeseen muutoksenhakuun, veronhuojennukseen ja veronlykkäykseen sovelletaan tämän lain säännöksiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .
Kaksikäyttöauton verotusta koskevia 11 §:n 1 momentin 1 kohdan säännöksiä ei sovelleta ajoneuvoihin, joiden ajoneuvorekisterissä olevaa luokitusta on muutettu 1 päivän tammikuuta 2003 ja tämän lain voimaantulon välisenä aikana.

Helsingissä 8 päivänä lokakuuta 2004

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Toinen valtiovarainministeri *Ulla-Maj Wideroos*

*Liite**Rinnakkaistekstit*

Laki

ajoneuvoverolain 11 ja 69 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 30 päivänä joulukuuta 2003 annetun ajoneuvoverolain (1281/2003) 11 §:n 2 momentti ja 69 §:n 2 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

11 §

Käyttövoimavero

Erikoisautona rekisterissä olevan ajoneuvon vero on sama kuin akseliluvultaan vastaavan M- tai N-luokan ajoneuvon vero. Erikoisauton ajoneuvoluokka määrätään tarkemmin niiden ajoneuvojen luokituksista annettujen säännösten mukaan, joita sovellettaisiin, jos ajoneuvon rekisteriin merkittyä luokkaa tarkistettaisiin verokauden alkaessa.

Erikoisautona rekisterissä olevan ajoneuvon vero on sama kuin akseliluvultaan vastaavan M- tai N-luokan ajoneuvon vero. Erikoisauton ajoneuvoluokka määrätään tarkemmin niiden ajoneuvojen luokituksista annettujen säännösten mukaan, joita sovellettaisiin, jos ajoneuvon rekisteriin merkittyä luokkaa tarkistettaisiin verokauden alkaessa. *Kaksikäyttöautona pidetään N₁-luokkaan kuuluvaa ajoneuvoa, joka on varustettu kuljettajan istuimen ja tämän vieressä olevien istuinten lisäksi muilla istuimilla tai niiden kiinnitykseen tarkoitetuilla laitteilla, lukuun ottamatta autoverolain (1482/1994) 24 §:n mukaisia tilapäiseen käyttöön tarkoitettuja istuimia, tai ennen 30 päivää syyskuuta 1998 voimassa olleiden tieliikennesäännösten mukaisesti pakettiautoon hyväksytyjä istuimia.*

69 §

Voimaantulo

Tällä lailla kumotaan ajoneuvoverosta annettu laki (1111/1996) ja moottoriajoneuvoverosta annettu laki (722/1966) niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen. Tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita lakeja ja

Tällä lailla kumotaan ajoneuvoverosta annettu laki (1111/1996) ja moottoriajoneuvoverosta annettu laki (722/1966) niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen. Tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita lakeja ja

niiden nojalla annettuja säännöksiä sovelletaan kuitenkin laeissa tarkoitettuihin veroihin, jotka kohdistuvat aikaan ennen 1 päivää tammikuuta 2004. Lain voimaantulon jälkeen vireille tulleeseen muutoksenhakuun, veronhuojennukseen ja veronlykkäykseen sovelletaan tämän lain säännöksiä.

niiden nojalla annettuja säännöksiä sovelletaan kuitenkin laeissa tarkoitettuihin veroihin, jotka kohdistuvat aikaan ennen 1 päivää tammikuuta 2004. *Kaksikäyttöauton verotusta ei kuitenkaan vuoden 2003 päätyttyä toimiteta tai oikaista verovelvollisen vahingoksi moottoriajoneuvoverosta annetun lain 5 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella, jos ajoneuvon rakennetta on muutettu vuoden 2003 aikana.* Lain voimaantulon jälkeen vireille tulleeseen muutoksenhakuun, veronhuojennukseen ja veronlykkäykseen sovelletaan tämän lain säännöksiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

Kaksikäyttöauton verotusta koskevia 11 §:n 1 momentin 1 kohdan säännöksiä ei sovelleta ajoneuvoihin, joiden ajoneuvorekisterissä olevaa luokitusta on muutettu 1 päivän tammikuuta 2003 ja tämän lain voimaantulon välisenä aikana.
