

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

Hallituksen esitys kiristää autoveroa 130 miljoonaa euroa nykytasoon nähden

Hallituksen esityksen mukainen veroneutraaliksi tarkoitettu verotaulukko nostaisi selvästi autoveron tasoa hiilidioksidipäästöltään yli 110 g/km (NEDC-mittaustaso) yläpuolella. Alle 110 g/km päästötasolla hallituksen esityksen verotaulukko perustuu vakimuotoiseen kertoimeen 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 uuden raskaamman päästätestin tuloksen annetaan ”valua” sellaisenaan autoveron korotukseksi. Hallituksen esityksen mukaista verotaulukkoa 1A tulisi veroneutraalin lopputuloksen saavuttamiseksi muuttaa siten, että WLTP:n aiheuttamaa veronkorotusta kompensoidaan JRC:n tutkimuksen tasaiseen kertoimeen 1,21 perustuvalla muutoksella päästötasoilla 110–250 g/km ja taulukossa luovutaan regressiosuoran käytöstä. Havaintoaineiston perusteella keskimääräinen autoverokertymä nousisi tällä korjauksella hieman nykytilanteeseen nähden, mutta olisi lähellä veroneutraalia tavoitetta.

Hallituksen esityksen verotaulukon lähtöaineisto

Hallituksen esitys pohjautuu kattavaan EU-komission tutkimuslaitoksen JRC:n (Joint Research Centre) vuonna 2017 julkaisemaan tutkimukseen, joka on laaja ja tieteellisesti ansiokas. Sen lähtöaineisto perustuu kuitenkin mallinnukseen, jonka taustalla on vain noin 30 ajoneuvon WLTP-mittaustulokset. Tyyppihyväksyntämittauksia on WLTP:n mukaisesti päästy tekemään laajamittaisesti vasta kuluneena keväänä, sillä WLTP-mittausta koskeva laki hyväksyttiin EU:ssa vasta viime kesänä. JRC:n tutkimusaineisto on tästä huolimatta kattavin ja paras lähde keskimääräisten WLTP- ja NEDC-tason erojen arviointiin ja korjauskerrointen laadintaan. JRC:n tutkimuksen mukaan WLTP-päästöarvot ovat henkilöautoilla keskimäärin 1,21-kertaisia ja pakettiautoilla 1,30-kertaisia NEDC-arvoihin nähden. Alle 110 g/km päästötasolla erot ovat WLTP-henkilöautoilla keskimäärin 1,25-kertaisia NEDC-tasoon nähden.

Koska aineisto perustuu simulaatiomallinnukseen ja sen tulokset on tarkoitettu suuntaa antaviksi, **aineiston osittaminen päästötasokohtaisiin tarkasteluihin verotaulukon laadinnassa on kyseenalaista**. Kuten hallituksen esityksen perusteluissakin on todettu, JRC:n tutkimus antaa luotettavan arvion muutoksen suunnasta ja suuruusluokasta. Aineiston tuottamat keskimääräiset muutokset ovat todennäköisesti varsin lähellä todellisuutta, mutta **osittettuna päästöluokkiin aineiston luotettavuus vähenee**. Näin ollen aineiston soveltaminen päästötasokohtaisesti ei ole perusteltua, sillä verotaulukossa tehtävän virhearvion todennäköisyys kasvaa, jos siirrytään käyttämään keskiarvon sijasta päästöperusteista regressiosuoraa WLTP- ja NEDC-tason erojen määrittelyssä.

Havaintoaineisto markkinoilla olevien automallien WLTP-päästöarvoista

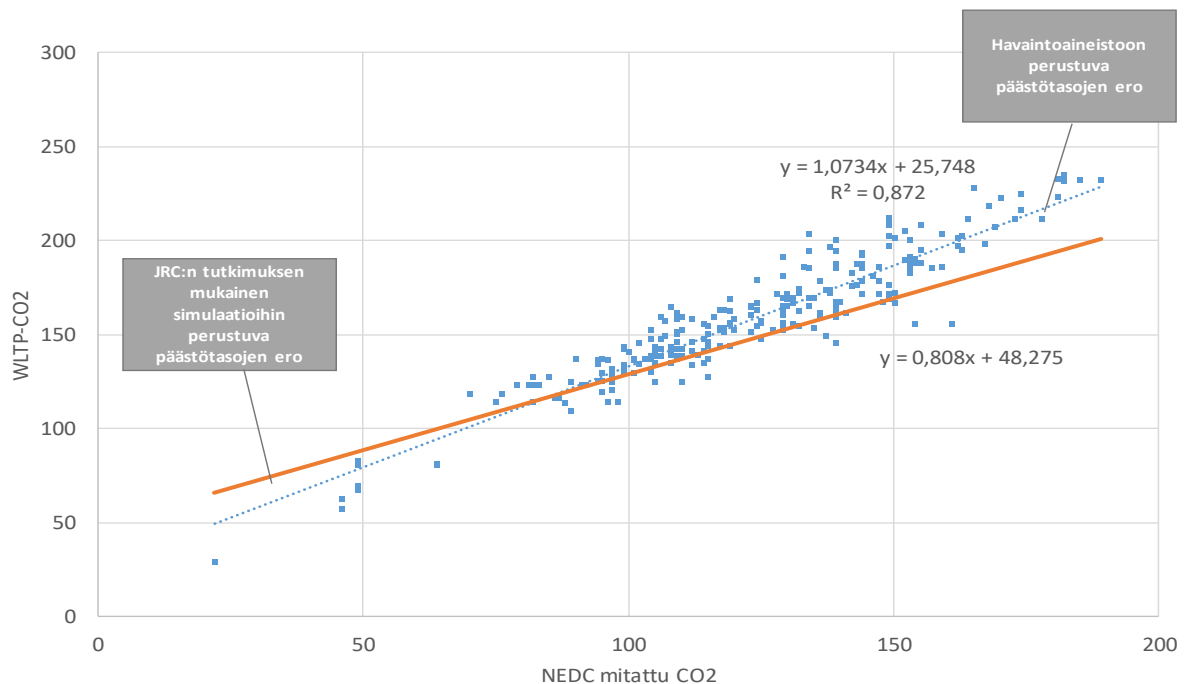
Verotaulukon vaikutusten arviointia varten autoala on kerännyt touko-kesäkuun aikana tietoja 713 automallin ja mallivariantin NEDC- ja WLTP-päästöistä. Määrä on noin 25-kertainen JRC:n mallinnusaineiston perusteena olleiden automallien määrään nähden. Tiedot perustuvat autojen vaatimuksenmukaisuustodistuksilta poimittuihin tietoihin ja ne kuvaavat todellisia WLTP-mittauksen tuloksia ajoneuvoista, jotka on jo valmistettu tai otettu käyttöön. **Aineiston avulla on arvioitu hallituksen esittämän verotaulukon vaikutuksia keskimääräiseen verotaseeseen sekä päästöprogression muutokseen.**

Aineistossa on yhteensä 20 eri merkin automalleja. Näiden merkkien yhteenlaskettu osuus kaikista viime vuonna ensirekisteröidyistä henkilöautoista oli noin 75 prosenttia. Henkilöautomalleja on markkinoilla yhteensä hieman yli 300 ja pakettiautomalleja noin 50. Kullakin mallilla on kuitenkin kymmeniä ja jopa satoja erilaisia mallivariaatioita, joissa esimerkiksi moottorityyppi, vaihteisto ja varusteet vaihtelevat. Näiden markkinoilla olevien ns. mallivariaatioiden määrä on 7 000–8 000. Kaikkia tällä hetkellä tarjolla olevia mallivariaatioita (kaupallinen nimike) ei tulla siirtämään WLTP-tyyppihyväksyntään, koska noin 3 000 niistä on vanhentuneita ja markkinoilta poistuvia nimikkeitä. WLTP-hyväksytyjen mallivariaatioiden määrä on WLTP-muutoksen voimaan astuessa merkittävästi pienempi, arviolta 3 000–4 000.

Havaintoaineisto on merkkivalikoimaltaan ja päästöjen jakauman perusteella edustava ja se sisältää käytännössä kaikki sellaiset mallivariaatiot, joista on tähän mennessä saatavilla WLTP-mittaustietoa. Aineisto on laajennettu ajoneuvosegmenteittäin siten, että se edustaa viime vuonna ensirekisteröityjen ajoneuvojen kokojakaumaa. Vaikka osuus mallivariaatioista ei ole vielä täydellinen, otos on kattava ja havaintojen määrä on huomattavasti suurempi kuin JRC:n mallinnuksen pohjana olleiden laboratoriomittausten määrä. Havaintoaineistoa on saatu vielä viime päivinä lisää (Verojaoston kuulemisen jälkeen aineisto on täydentynyt edelleen noin 150 havainnolla), mutta HE:n korotusvaikutus nykyiseen autoveron tasoon on aineiston laajenemisesta huolimatta pysynyt stabiilina. Havaintoaineisto on tilastollisesti riittävän kattava ja luotettava verotaulukon vaikutusten arviointiin.

Hallituksen esityksen mukaisen verotaulukon vaikutusten arviointi

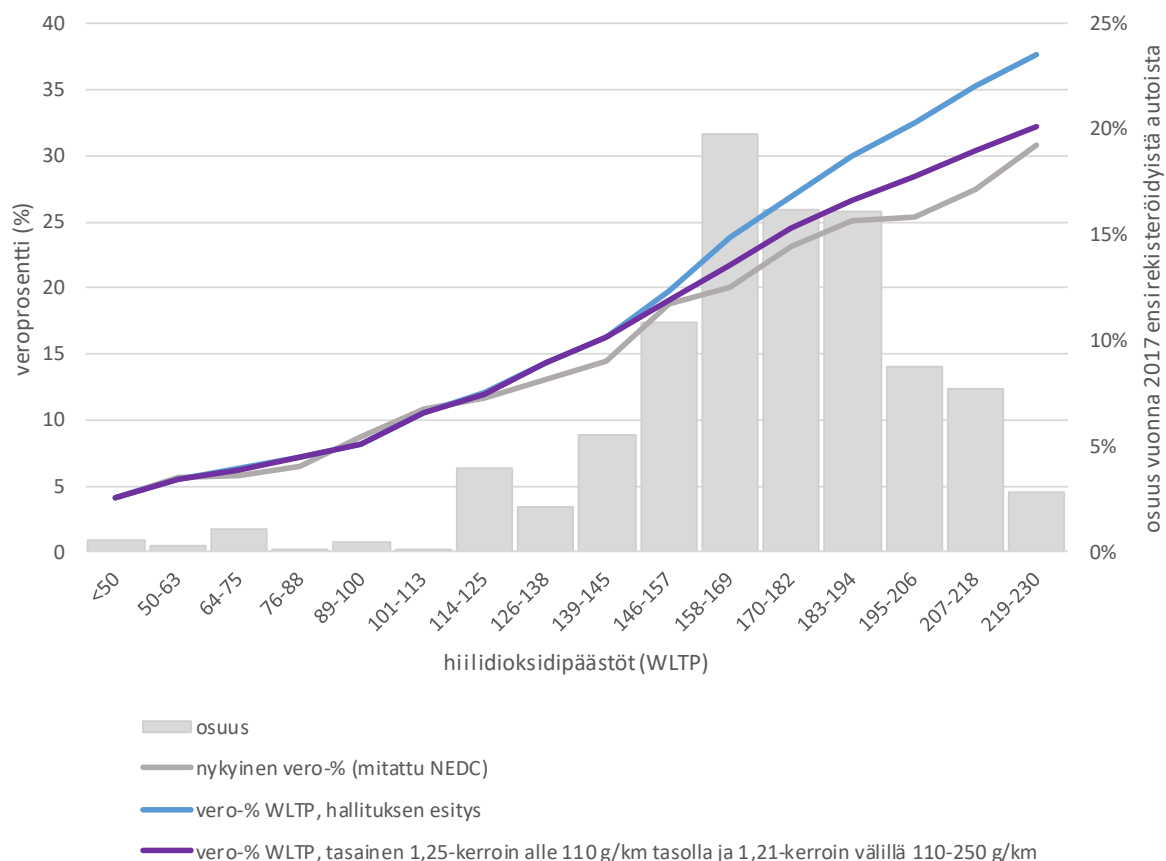
Havaintoaineiston perusteella **hallituksen esityksen mukainen verotaulukko nostaisi merkittävästi keski- ja suuripäästöisten autojen verotusta**. Hallituksen esityksen verotaulukko nostaisi keskiverotasoja ja autoverokertymää, sillä **havaintoaineiston perusteella WLTP- ja NEDC-mittaustasojen välinen ero ei kapene päästötason kasvaessa JRC:n tutkimuksen mukaisesti**. Kuvassa 1 on osoitettu markkinoilla olevien automallien NEDC- ja WLTP-päästötasojen välinen ero eri päästötasoilla sekä JRC:n tutkimuksen mukainen päästötasojen välinen ero.



Kuva 1. NEDC- ja WLTP-mittauksen hiilidioksidipäästöjen suhde touko-kesäkuussa 2018 kerättyssä havaintoaineistossa (siniset havaintopisteet ja niiden regressiosuora) sekä JRC:n tutkimuksessa (oranssi regressiosuora). Havaintoaineiston perusteella keski- ja suuripäästöisillä autoilla WLTP-mittauksen tulosten ero NEDC-tasoon suhteellisesti samaa suuruusluokkaa kuin alemmilla päästötasoilla. JRC:n tutkimuksen mukaista WLTP- ja NEDC-mittaustasojen välistä päästöjen tasoittumista ei ole havaittavissa vielä 200 g/km -päästötason (NEDC) alapuolella.

Kuvassa 2 on esitetty keskimääräisen verotason muutos eri päästötasoilla tilanteessa, jossa verotaulukko olisi hallituksen esityksen mukainen tai muodostettu ehdottamallamme tasaisella 1,21-kertoimella 110 g/km päästötason yläpuolella.¹ Verotasoja on verrattu nykyiseen verotaseen, jossa käytettävissä olisi vielä mitattu NEDC-taso ja nykyinen NEDC-verotaulukko. **Hallituksen esitys kiristäisi verotasoja merkittävästi jo yli 150 g/km-päästötasolla (WLTP-päästötaso). Tämä vastaa NEDC-mittauksen mukaista noin 120 g/km -päästötasoa.**

¹ Ehdotus perustuu HE:een 110 g/km päästöön asti ja sen jälkeen JRC:n tutkimuksen keskiarvoon.



Kuva 2. Keskimääräinen verotaso eri WLTP-päästöluokissa nykyisellä mitatulla NEDC-päästötiedolla ja verotaulukolla sekä WLTP-päästötiedolla ja WLTP-pohjaisella verotaulukolla. Veroneutraalilla WLTP-verotaulukolla verotaso olisi sama kuin NEDC-taulukolla. Hallituksen esitys nostaisi selvästi veroa yli 150 g/km WLTP-tasolla verotettavilla autoilla. Suurin osa markkinoilla olevista automalleista on WLTP-päästötasoltaan 150–200 g/km. Tasaisella 1,25- ja 1,21-kertoimilla muodostetulla verotaulukolla päästään huomattavasti lähemmäs veroneutraalia tasoa.

Hallituksen esityksen verotaulukko nostaisi keskimääräistä autoveroprosenttia noin kolmella prosenttiyksiköllä verrattuna nykyiseen mitattuun NEDC-tasoon.² Tämä tarkoittaisi noin 17 prosentin kasvua keskimääräiseen autoverotasoon.

Taulukossa 1 on esitetty verotason muutos eri segmenttikokoluokissa. Ehdotettu kertoimiin 1,25 ja 1,21 perustuva verotaulukko lisäisi hieman verotuloja nykyiseen NEDC-verotaulukkoon nähden, mutta olisi luonteeltaan selvästi lähempänä veroneutraalia muutosta.

Kevyillä pakettiautoilla sekä pikkubusseina käyttöön otettavilla M1-luokan hyötyajoneuvoilla verotus kiristyisi muita luokkia selvemmin, sillä pakettiautoilla ja pikkubussirunkoisilla henkilöautoilla WLTP-päästötasoa on JRC:n tutkimuksen mukaan keskimäärin 1,3-kertainen NEDC-tasoon nähden. Kokonaismassaltaan yli 2 500 kg:n pakettiautoilla tehtävää vähennystä on hallituksen esityksessä suurennettu, mutta verotus kiristyisi merkittävästi alle 2 500 kg:n pakettiautoilla, joihin ei sovelleta kokonaismassaan perustuvaa autoverovähennystä.

M1-luokkaan varusteltavilla pikkubussien (esimerkiksi Ford Transit, Volkswagen Caravelle ja Mercedes-Benz Vito) päästöt ovat NEDC-tasolla keskimäärin 180-190 g/km, joten niiden verotus kiristyisi merkittävästi hallituksen esityksen mukaisessa verotaulukossa.

² Keskimääräinen autoveroprosentti vuoden 2017 lopussa oli 19,2 prosenttia.

Taulukko 1. Keskimääräinen autoveroprosentti eri ajoneuvosegmenteissä.

<i>segmentti</i>	vero-%, mitattu NEDC-taso	vero-% WLTP- tasolla hallituksen esityksessä	vero-%, tasainen 1,25- kerroin alle 110 g/km ta- solla ja 1,21-kerroin vä- lillä 110-250 g/km
<i>A pieni auto</i>	12,0	12,4	12,4
<i>B pienehkö auto</i>	13,9	14,7	14,6
<i>C alempi keskikoko</i>	17,6	21,1	20,3
<i>D ylempi keskikoko</i>	20,1	24,9	22,8
<i>E edustusauto</i>	22,5	29,1	26,2
<i>F luksusauto</i>	29,8	32,9	28,7
<i>JS pieni katumaasturi</i>	20,9	24,1	22,2
<i>JM keskikokoinen katumaasturi</i>	23,0	24,3	21,9
<i>JL suuri katumaasturi</i>	27,2	31,1	27,2
<i>M tila-auto</i>	17,8	22,2	20,5
<i>S urheiluauto</i>	33,6	35,5	33,8
<i>painotettu keskiarvo, henkilöautot</i>	19,2	22,1	20,6
<i>pakettiautot</i>	12,1	13,9	12,1

Muutokset autoverokertymässä

Hallituksen esityksen mukainen verotaulukko kasvattaisi henkilö- ja pakettiautojen autoverokertymää noin 70 miljoonalla eurolla tasaiseen korjaustapaan (1,21–1,25-kerroin) verrattuna (taulukko 2). Nykyverotasoon nähden HE kasvattaisi autoveroa noin 130 miljoonalla eurolla. Ehdotettu verotaulukko ei näin ollen veroneutraali, ja lisäksi se muuttaisi autoveron rakennetta kiristämällä merkittävästi päästöprogressiota yli 110 g/km päästötasoilla. **Muutos lisäisi merkittävästi suuripäästöisten käytettynä maahantuotujen autojen houkuttelevuutta, sillä ne tul- laan verottamaan käytettynä maahantuotaessa jatkossakin vanhaa, alempaa, verotaulukkoa noudattaen.**³ Viime vuonna valtio menetti yhteensä noin 140 miljoonaa euroa arvonlisäverotuottoa EU-maista käytettynä han- kittujen autojen maahantuonnin seurauksena. Nämä autot ovat suuria, niin päästöiltään kuin kooltaan. 2/3 näistä autoista oli dieselautoja. Käytettyjen autojen maahantuonti on ollut viime ja tänä vuonna voimakkaassa kasvussa. On olemassa suuri riski, että HE:n toteutuessa käytettyjen autojen maahantuonti kasvaa merkittävästi entisestään.

Myös tasaisiin korjauskertomiin perustuva verotaulukko nostaisi havaintoaineiston perusteella autoverokertymää jonkin verran nykytilanteeseen nähden, mutta kasvu jäisi selvästi maltillisemmaksi kuin hallituksen esityksen mu- kaisella verotaulukolla.

Taulukko 2. Arvio uusien henkilö- ja pakettiautojen vuosittaisesta autoverokertymästä (milj. euroa) eri verotaulu- koilla ja vuodelle 2018 ehdotetulla verotasolla.

	vertailutaso: nykyi- sen verotaulukon mukainen verotaso	hallituksen esitys	tasainen 1,25-kerroin alle 110 g/km tasolla ja 1,21-kerroin välillä 110- 250 g/km
<i>autoverokertymä (milj. euroa)</i>	859	993	924

³ KHO:n ratkaisun (2014/182) seurauksena autoverolaki (HE 33/2015) on muutettu vastaamaan sisämarkkina- säännöksiä siltäkin osin, ettei käytettynä maahantuodusta autosta peritä enempää veroa kuin vastaavassa Suo- messa jo aiemmin rekisteröidyn ajoneuvon arvossa on jäljellä autoveroa.