



13.10.2017

Liikenne- ja viestintäministeriö

HE luonnos laiksi romutuspalkkiosta ja sähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatuesta sekä henkilöautojen kaasu- ja etanolikonversioiden tuesta

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta määräaikaiseksi laiksi romutuspalkkiosta ja sähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatuesta sekä kaasu- ja etanolikonversioiden tuesta. Valtiovarainministeriö lausuu esitysluonnoksesta seuraavaa:

Romutuspalkkio

Romutuspalkkiojärjestelmän autojen kysyntää ja siten autoveron tuottoa lisäävää vaikutusta on vaikea arvioida. Vuoden 2015 romutuspalkkiojärjestelmän kysyntää lisäävän vaikutuksen erittely muusta autojen myyntiin samanaikaisesti vaikuttaneista seikoista edellyttäisi empiiristä analyysiä, eikä uusien autojen rekisteröintimääriä vertailemalla voida eritellä romutuspalkkion vaikutusta. Liikenteen turvallisuusviraston selvitys, joka oli tehty romutuspalkkion hyödyntäjille suunnatun kyselyn perusteella, sisälsi virheitä ja Liikenteen turvallisuusviraston julkaisemat arviot verotuottovaikutuksista perustuvat merkittävilta osin väärin ja puutteellisiin oletamiin. Myös esitysluonnoksessa on tältä osin virheellistä tietoa vuoden 2015 romutuspalkkion vaikutuksesta verotuottoihin. Valtiovarainministeriö edellyttää, että lopullisesta hallituksen esityksestä poistetaan esitysluonnoksessa olevat virheelliset tiedot vuoden 2015 romutuspalkkiojärjestelmän verotuottoja liianneesta vaikutuksesta.

Romutuspalkkiolla ostetut autot voidaan jakaa kolmeen ryhmään riippuen siitä, minkälainen vaikutus romutuspalkkiojärjestelmällä on auton ostopäätökseen: 1) autot, jotka ostetaan romutuspalkkion ansiosta, 2) autot, jotka olisi ostettu samanlaisina muutoinkin ja 3) autot, jotka olisi ostettu muutoin, mutta jotka ostetaan romutuspalkkiojärjestelmän päästörajan takia pienipäästöisempänä kuin ilman romutuspalkkiokampanjaa. Autoilla, jotka olisi ostettu samanlaisina muutoinkin, ei ole vaikutusta verotuottoihin.

Koska romutuspalkkiojärjestelmä on väliaikainen, kuluttajat herkästi siirtävät auton hankintaa voidakseen hyödyntää romutuspalkkiota. Tutkimuskirjallisuudessa on näyttöä siitä, että romutuspalkkiosta seuraava väliaikainen kysynnän kasvu kompensoituu kysynnän laskulla ennen ja jälkeen palkkiojärjestelmän voimassaoloaikaa.

Romutuspalkkiotuen voidaan arvioida kohdentuvan hyvin suurella painolla sellaisille autonostajille, jotka olisivat ostaneet auton muutoinkin joko romutuspalkkiojärjestelmän aikana tai sen läheisyydessä.

Romutuspalkkiojärjestelmään sisältyvä CO₂-päästöraja ohjaa kuluttajia valitsemaan päästörajan alittavan auton korkeampipäästöisen auton sijaan. Vaikka tämä ohjausvaikutus on tavoiteltu, merkitsee se autoveron tuoton vähenemistä, sillä vähäpäästöisemmästä autosta kertyy vähemmän autoverotuottoa. Romutuspalkkion vaikutus uusien autojen CO₂-päästöön riippuu siitä, miten läheisiä substituutteja eri päästötason autot ovat kuluttajan kannalta. Jos tällaisia palkkiojärjestelmän takia pienipäästöisempänä ostettuja autoja olisi 2500–3500, vaikutuksen autoverotuoton vähenemiseen arvioidaan olevan 2 milj. euron ja 9 milj. euron välillä. Oletettavaa on, että päästörajan läheisyydessä ohjausvaikutus toteutuu useammin, mutta toisaalta tällöin päästöhyöty on pienempi. Toisaalta taas esimerkiksi saman mallisarjan päästörajan alittava hybridiversio saattaa olla kuluttajan kannalta läheinen substituutti päästörajan ylittävään polttomoottoriversioon nähden. Näissä autoissa hinta on kuitenkin tyypillisesti suurempi ja romutuspalkkio muodostaa suhteellisesti pienemmän hinnanalennuksen.

Yhteensä nyt ehdotetun romutuspalkkion vaikutus autoverotuottoon olisi noin -9 milj. euron ja +5 milj. euron välillä. Lisäksi romutuspalkkiojärjestelmä vähentää ajoneuvo- ja polttoaineveron tuottoa siltä osin, kuin romutuspalkkion takia ostettaisiin vähäpäästöisempiä ja vähemmän veroa kerryttäviä autoja. Vaikutus ajoneuvo- ja polttoaineveron tuottoon olisi yhteensä noin miljoona euroa. Tämä huomioon ottaen romutuspalkkion kokonaisvaikutus vuoden 2018 verotuottoihin olisi -10 milj. euron ja +4 milj. euron välillä. Verovaikutuksia arvioidessa arvonlisäveron tuoton kasvua ei tule mainita lisätuotoksi. Arvonlisävero yleisenä kulutusverona kertyy lähes kaikesta kulutuksesta. Näin ollen se arvonlisävero, jonka on esitetty kertyvän autojen hankinnasta, kertyisi muustakin kulutuksesta, mikäli kuluttajien oletetaan kuluttavan sama määrä rahaa. On mahdollista että kuluttajien kokonaiskulutus kasvaisi pienessä määrin tai jaksottuisi aikaisemmaksi tuen johdosta, mutta kulutuksen kasvu jäisi tältä osin niin vähäiseksi, että arvonlisäverotuoton kasvun mainitseminen olisi tältä osin perusteetonta.

Romutuspalkkiolla saavutettava päästöhyöty jää vähäiseksi. Romutuspalkkioon oikeuttava uuden auton CO₂-päästöraja, 110 g/km, on varsin lähellä ennakoitua vuoden 2018 keskipäästöä ilman romutuspalkkiota tai hankintatukea. Vuoden 2017 tammi-syyskuussa noin kolmannes uusista verotetuista autoista alitti ehdotetun päästörajan. Romutuspalkkion ohjaava vaikutus auton valintaan jää siten vähäiseksi. Päästövähennemää syntyy siltä osin, kuin polttoainetehottomalla ja suuripäästöisellä autolla ajettu ajosuorite korvautuu polttoainetehokkaalla ja vähäpäästöisellä autolla ajettulla ajosuoritteella.

Karkeasti arvioiden romutuspalkkion päästöjä vähentävä vaikutus olisi 1500–2500 CO₂t, mikä vastaisi noin 0,03 % tieliikenteen vuosittaisista CO₂ päästöistä. Päästövähennemä suhteutettuna ainoastaan palkkiota varten myönnettyyn 8 milj. euron määrärahaan merkitsisi vältetyn CO₂-tonnin hinnaksi 3000–5000 euroa. Tätä voidaan pitää varsin korkeana kustannuksena verrattaessa muihin tapoihin vähentää liikenteen CO₂ – päästöjä (Tie-

liikenteen 40 %:n hiilidioksidipäästöjen vähentäminen vuoteen 2030: päivitys 2016, VTT ja VATT).

Kansainvälisestä tutkimuskirjallisuudesta ja selvityksistä on myös löydettävissä tietoa romutuspalkkion vaikutuksista kuluttajien käyttäytymiseen ja tuen ohjaavasta vaikutuksesta päästöjen vähentämiseen. Hallituksen esityksen perusteluja olisi hyvä täydentää näiltä osin.

Vähintäänkin romutuspalkkiolla hankittavan uuden auton päästörajan tulisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan olla selvästi ehdotettua tiukempi, jos romutuspalkkiota perustellaan hiilidioksidipäästöjen vähentämistavoitteella. Esitysluonnokseen 110 g/km raja on ympäristötavoitteiden kannalta vaatimaton ottaen huomioon uusien autojen ensi vuodelle ennakoitu päästökehitys sekä EU:n autonvalmistajille vuodelle 2020 asettama 95 g/km raja-arvo. Päästövähennyksistä voitaisiin myös harkita mallia, jossa palkkion taso alenee riittävän jyrkästi auton ominaispäästötason kasvaessa. Tällöin palkkion ohjausvaikutus ei kannustaisi hankkimaan juuri päästörajan alittavia autoja vaan vaikutus jakautuisi tasaisemmin myös pienempi-päästöisiin autoihin. Ottaen huomioon liikenteen vaativat päästövähennystavoitteet vuodelle 2030, ei vaikuta pitkäjänteiseltä ja johdonmukaiselta politiikalta asettaa kannustimia tässä vaiheessa suhteellisen suuripäästöisten polttomoottorihenkilöautojen hankintaan, sillä nyt hankittavat autot ovat käytössä vielä 2030 – luvulla.

Romutuspalkkiojärjestelmiä on ollut useissa maissa käytössä, kuten esitysluonnoksessa kuvataan. Monesti palkkiojärjestelmien taustalla ovat kuitenkin ympäristönäkökohtien ohella olleet vahvasti mukana teollisuuspoliittiset syyt, sillä palkkiojärjestelmiä on hyödynnetty väliaikaisesti kysynnän kasvattamiseen autoteollisuusmaissa taloudellisen taantuman yhteydessä ja erityisesti autokaupan taantuman yhteydessä vuosina 2008 ja 2009.

Esitysluonnoksen mukaan romutuspalkkion tavoitteena on edistää autokannan uudistamista ja samalla vähentää liikenteen päästöjä sekä parantaa liikenneturvallisuutta. Ajoneuvokannan uudistumista voidaankin pitää tavoiteltavana päämääränä lähinnä uusien autojen vähäisemmän polttoaineen kulutuksen ja päästöjen sekä paremman liikenneturvallisuuden kannalta. Esitysluonnoksen maininta autokannan uudistamista lienee kuitenkin muilta osin ymmärrettävä lähinnä tavoitteeksi tukea autokauppaa. Tähän viitannee myös se, että tarkoituksena on autoalan osallistuminen romutuspalkkion maksamiseen sekä tuen käytännön toteutus autoalan välityksellä. Esityksessä tulisi selkeästi perustella, miksi autokauppaa katsotaan tarpeelliseksi tukea ja mitä toimialan tukemisella tältä osin tavoitellaan, merkittävä osa tuesta kanavoituu kuitenkin ulkomaiselle autoteollisuudelle. Lisäksi autoalan tukitoimenpiteen ajoittaminen tilanteeseen, jossa talous muutoinkin kasvaa, edellyttäisi vahvoja perusteluja.

Edellä esitettyjen vaikutusarvioiden perusteella esitysluonnoksessa ehdotettu romutuspalkkio vastaisi heikosti sille luonnoksessa asetettuihin tavoitteisiin liikenteen päästöjen vähentämisestä ja liikenneturvallisuuden parane- misesta ja vaikutukset jäisivät pieniksi palkkion kustannuksiin nähden. Vaikuttavuutta ympäristön ja liikenneturvallisuuden kannalta voitaisiin pa-

rantaa sillä, että romutuspalkkion saamista ei sidottaisi uuden auton hankintaan. Palkkiolla voitaisiin tällöin vähentää liikennesuoritetta ja edistää yksityisautoilulle vaihtoehtoisia liikkumistapoja kuten joukkoliikenteen käyttöä sekä mahdollisesti parantaa edellytyksiä liikenteen palveluiden kehittymiselle.

Hankintatuki

Esitysluonnoksen ympäristövaikutusten mukaan hankintatuen myötä vuosina 2018–2021 myytäisiin noin 2 000 uutta täyssähköautoa, kun taas esitysluonnoksen yritysvaikutusten kohdalla tänä aikana myytävien täyssähköautojen määräksi mainitaan noin 2 400. Esitysluonnoksen mukaan arviolta vain noin 15 % tuen aikana myytävistä sähköautoista olisi autoja, joita ei olisi ostettu ilman tukea. Hankintatuki kohdistunee siten romutuspalkkion tavoin lähinnä niille, jotka olisivat ostaneet sähköauton muutoinkin. Esityksen perusteella ensivuonna ostettaisiin tuen takia noin 60 sähköautoa ja neljän vuoden aikana noin 300 sähköautoa. Vastaavana aikana myytäneen puolen miljoonan suuruusluokkaa oleva määrä henkilöautoja. Autoliikenteen sähköistymisen kannalta neljän miljoonan euron tuella saatava vaikutus jäisi siis käytännössä merkityksettömäksi.

Kuten esitysluonnoksesta käy ilmi, hankintatuella saavutettava päästöhyöty jää vähäiseksi. Esityksen päästövähennemääräarvioita hyödyntämällä voidaan laskea, että vältetyn CO₂-tonnin hinnaksi tulisi noin 17 000 euroa vuonna 2018, jos kustannuksiksi katsotaan ainoastaan esityksessä vuodelle 2018 arvioitu määräraha eli 800 000 euroa.

Sähköautojen tukemisen kansantaloudellinen vaikutus riippuu hyvin pitkälti sähköautojen hintakehityksestä. Edistämistoimenpiteet sähköautojen osalta kannattaisi aloittaa vasta kun hinnat ovat laskeneet ja autojen (akkujen) suorituskyky on parantunut (VTT ja VATT 2016). Koska tällä hetkellä ei pystytä ennustamaan luotettavasti sähköautojen hintakehitystä vuoteen 2021 saakka, ei myöskään tukitasoja tulisi määrittää näin pitkälle aikavälille.

Ehdotettu sähköautojen hankintatuki olisi tässä vaiheessa kallis tapa vähentää liikenteen päästöjä. Nykyisessä tilanteessa saataisiin todennäköisesti selvästi parempi hyöty esimerkiksi edistämällä sähköbussien yleistymistä. Lisäksi voitaisiin selvittää hankintatuella vaihtoehtoisena toimenpiteenä liikenteen sähköistämiseksi sähköautojen latausinfraan tukemista. Etuna tällä olisi ainakin toimenpiteen kohdistuminen plug-in-hybridit mukaan lukien huomattavasti laajempaan joukkoon ajoneuvoja.

Konversiotuki

Kaasu- ja etanolikonversioiden tukemisen osalta esitysluonnoksessa on tuotu esille vain vähäisessä määrin tuella saavutettavia hyötyjä. Sen sijaan esitysluonnoksessa on mainittu useita seikkoja, jotka perustelevat sitä, että konversioita ei tulisi tukea. Tämän vuoksi johtopäätös olisi voinut olla, ettei konversioille ehdoteta tukea.

Yleistä esitysluonnoksesta

Esityksessä tulisi perustella, miten ehdottaviin tukitasoihin on päädytty. Erityisesti tulisi perustella se, miksi sähköhybridejä ja kaasukäyttöisiä autoja (joiden romutuspalkkioon oikeuttava päästötaso saisi olla myös yli 110 g/km) tuetaan samalla määrällä kuin nollapäästöisiä täyssähköautoja. Ympäristönäkökulmasta eri tukien mitoituksia voi tältä osin pitää epäjohtomukaisina. Lisäksi esityksen vaikutuksiin tulisi lisätä arvio vaikutuksista kansalaisten asemaan ja tähän liittyvä arvio esityksen vaikutuksista tulonjakoon.

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Luonnoksessa esitetään valtiontaloudellisten vaikutusten muodostuvan romutuspalkkioon varattavasta 8 milj. euron valtion osuudesta, joka sisältyy vuoden 2018 talousarvioesitykseen. Lisäksi talousarvioesitykseen sisältyy 6 milj. euroa (3 v siirtomääräraha) ns. hankinta ja konversiotukea. Taloudellisissa vaikutuksissa esitetään hankinta- ja konversiotukiin varattavan 24 miljoonan euron suuruinen valtionosuus.

Valtiovarainministeriö toteaa, että energia- ja ilmastostrategiaan hyväksyttiin keväällä 2017 julkisen talouden suunnitelmassa 25 milj. euroa/vuosi vuosille 2018 – 2021. Vuoden 2018 määrärahojen jako on esitetty vuoden 2018 talousarvioesityksessä. Vuosien 2019 - 2021 määrärahavarauksen jakoa käsitellään seuraavan kerran julkisen talouden suunnitelman yhteydessä keväällä 2018.

Valtiosihteeri, kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö



Hannu Mäkinen

Tiedoksi: Vero-osasto

