

8.1.2017

Finanssioikeuden emeritusprofessori Esko Linnakangas:

Moottoripyörien ja veneiden ajoneuvoveroehdotuksista

1 Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö

Valtiovarainministeriö on 16.12.2016 lähettänyt lausunnon luonnokset hallituksen esityksiksi veneveroksi ja kevyiden moottoripyörien ajoneuvoveroksi sekä niihin liittyviksi lainmuutoksiksi. Lausunnot pyydetään toimittamaan 16.1.2017 mennessä. Lausuntopyynnot on lähetetty liikenne- ja viestintäministeriölle, oikeusministeriölle, Poliisihallitukselle, Rajavartiolaitokselle ja Veronmaksajain keskusliitto ry:lle. Lisäksi veneverosta pyydetään lausunto Suomen Purjehdus ja Veneily ry:ltä ja Venealan Keskusliitto Finnboat ry:ltä sekä moottoripyörien ajoneuvoverosta MP-kauppiaat ry:ltä, Suomen motoristit Ry:ltä ja Teknisen kaupan liitto Ry:ltä.

Lausuntoa ei ole pyydetty esimerkiksi vero-oikeuden professoreilta. Koska kuitenkin luonnokset on julkaistu mm. ministeriön kotisivulla netissä ja aihepiirin tutkijana olen kiinnostunut liikenteen verotuksesta, olen kirjoittanut tämän lausunnon toivoen siinä esitetyn kritiikin huomioon ottamista asian käsittelyssä.

2 Ylellisyysveroista haittaveroihin

Vanhoja ylellisyysverotyyppisiä veroja ovat olleet palvelijoista kannetut verot. Englannissa vuodesta 1777 alkaen palvelusväestä kannettu vero koski vain miespuolisia palvelijoita, lukuun ottamatta lyhyttä aikaa vuoden 1785 jälkeen, jolloin verotettiin myös palvelijattaria, jos näitä oli enemmän kuin kaksi.

Ruotsi-Suomessa määrättiin vuonna 1789 maksettavaksi veroa eli ylellisyysmaksuja (öfverflödsavgifter) tarpeettomista palvelijoista, kuten kamari- ynnä muista palvelijoista, joita pidettiin yli arvojärjestyksen perusteella määrätyn luvun; maksu oli 4–8 riikintaaleria. Kotipapin pitämisestä oli maksettava 12 riikintaaleria ja kokista 10 riikintaaleria.

Peruukkia pidetään kauneudellisten, tyylillisten, uskonnollisten tai kulttuuristen syiden vuoksi. Peruukkien käyttäjinä on ollut sekä naisia että miehiä. Peruukeilla on suojauduttu auringolta, niillä on peitelty kaljua ja niillä on viestitty arvovaltaa ja asemaa.

Rooman keisarikunnan luhistuttua peruukit jäivät Länsi-Euroopassa pois tuhanneksi vuodeksi palatakseen 1500-luvulla. Ranskassa kuninkaat ottivat peruukin käyttöön 1620-luvulla.

Peruukkeja alettiin 1600-luvulla käyttää myös Englannin tuomioistuimissa, joka traditio on jatkunut meidän päiviimme. 1700-luvulla yleistyivät erityisesti miesten valkopuuteroidut peruukit. Etenkin naisten peruukeista tuli 1700-luvulla suuria, jopa metrin korkuisia.

Peruukkien käyttöoikeudesta kannettiin valtiontaloudellisista syistä Preussissa vuosina 1698–1717 vuotuista veroa. Peruukkivero löysi ylellisyysverona tiensä jo vuonna 1710 myös Ruotsi-Suomeen.

Monet ovat nähneet peruukit yläluokan tuhlailuna. Peruukkien hyvät ajat päättyivät Ranskan vallankumoukseen 1700-luvun lopulla. Isossa-Britanniassa oli myös vuonna 1795 säädetyllä puuteriverotuksella kohtalokkaat seuraukset peruukeille. Hiuspuuteria käyttävän oli hankittava leimaverotoimistosta verollinen puuterinkäyttölupa. Kuningasperhe palvelijoihin oli kuitenkin verosta vapautettu. Veroa ei tarvinnut maksaa myöskään esimerkiksi pienituloisten pappien.

Vuonna 1716 annetulla asetuksella Ruotsi-Suomeen säädettiin vero mm. hienoille puvuille. Korkein maksu meni kulta- ja hopeavaatteista, kukallisista ja vastaavista silkkikankaista sekä ulkomaisesta sametista.

Ruotsi-Suomessa pidettiin 1700-luvun alussa pönkkähametta merkinä ylellisyshimosta. Ylellisyysasetus vuodelta 1731 oikeutti vain ylhäisimmät naiset käyttämään kyseistä vaatekappaletta. Kun käytännössä kävi vaikeaksi tehdä tarkkaa eroa ylhäisen ja alhaisen naisen välillä, niin määrättiin, että jokaisen naisen, joka tahtoi esiintyä tässä pukineessa, oli suoritettava valtiolle yhden taalerin vero. Kysymyksessä oli siis välitön kulutusvero.

Elokuvaverotus ja muukin huviverotus nähtiin myös ylellisyysverotuksena, mutta sillä oli selvästi kulttuuripoliittisiakin tavoitteita. Myös makeisveroa 1920-luvun puolivälissä säädettäessä korostettiin makeisten olevan yleensä ylellisyystavaroita.

Liikenteen nykyiset kulutusverot voidaan jakaa ajallisesti eri kohdistumisvaiheisiin seuraavasti:

- 1) ajoneuvon hankinta (tulli ja ajoneuvon arvonlisävero)¹
- 2) ajoneuvon käyttöönotto (autovero)²
- 3) ajoneuvon käytettävissäolo (ajoneuvovero)³
- 4) ajoneuvon käyttö (polttoainevero ja polttoaineen arvonlisävero).⁴

¹ Aurovero kuului ennen EU-jäsenyyttämme tähän ryhmään.

² Koska ajoneuvon käyttöönotto ja rekisteriin merkitseminen ovat samaa vaihetta, puhutaan myös rekisteröintiverosta.

³ Käytettävissäolovaiheen vero kohdistuu ajoneuvoihin, jotka ovat rekisterissä ja joita ei ole ilmoitettu poistetuiksi liikennekäytöstä.

⁴ Käyttövaiheen veroja olisivat myös kaavaillut kilometriverot. Ajoneuvon käyttövaiheeseen kuuluisivat myös auto- ja ajoneuvoveron tilalle liikenneministeriössä suunnitellut asiakasmaksut, joilla katettaisiin liikenneväylien rakentamisen ja ylläpidon kustannukset.

Ajoneuvojen erityisverojen yhteydessä viitattiin 1950-luvun alkuun asti fiskaalisten näkökohtien lisäksi ylellisyysveronäkökohtiin. Nykyisin veroja ei enää juuri ainakaan viranomaiskielessä puolustella avoimesti ylellisyysnäkökohdilla. Sen sijaan saatetaan vaatia esimerkiksi vahingollisen kulutuksen verottamista. Ylellisyysverojen paikalle ovat ainakin puheessa tulleet haittaverot erityisesti ympäristöveroina ja terveysterveinä.

3 Aikaisemmista veneveroehdotuksista ja aikaisemmista moottoripyörien ajoneuvoveroista

Lausunnolla olevissa esitysluonnoksissa ei kerrota mitään aikaisemmista veneveroehdotuksista tai moottoripyörien aikaisemmasta ajoneuvoverotuksesta. Myös niistä on kuitenkin syytä olla selvillä.⁵

Moottoriajoneuvojen käytettävissäolovaiheeseen liittyvän vuotuisen ajoneuvoveron juuret ulottuvat Suomessa 1920-luvulle. Veroa perusteltiin valtion varaintarpeella ja sillä, että autojen käyttö lisäsi teiden ja siltojen kunnossapitokustannuksia. Verolla oli myös ylellisyysveropiirteitä.

Ensimmäistä ajoneuvoverolakia koskevaa esitystä käsiteltäessä pohdittiin myös, eikö vastaavan veron alaisiksi olisi säädettävä huvitarkoituksiin käytetyt moottoriveneet (ks. HE 43/1920 ja HE 32/1921 niihin liittyvine mietintöineen).

Helsingin yliopiston kansantaloustieteen professori *Ilm. Kovero* totesi vuonna 1932 kirjassaan Ylellisyysverotus: ”Ylellisyysverotuksemme lisääminen olisi etusijassa suotavaa - - - muun verotuksen (tarpeellisempaan kulutukseen kohdistuvan ja rikkausverotuksen) lieventämiseksi. Mitä erikoisesti rikkausverotukseen tulee, on se meillä nykyisessä korkeudessaan, kun myöskin kunnallisverotus on otettava huomioon, suureen pääomaköyhyyteemme katsoen epäilemättä arveluttava. Mikäli kuitenkin verotusta ei muuten voida järjestää tarkoituksenmukaisella tavalla, on välttämätöntä ryhtyä supistamaan julkisten talouksiemme suuresti kasvaneita menoja.” Uusina mahdollisina verotusobjekteina Kovero mainitsi ampuma-aseiden lisäksi mm. nopeakulkuiset huvialukset.

Vuotuista veneveroa on Suomessa pohdittu kohta sata vuotta, mutta tieliikenteen ajoneuvoveroa vastaavaa veroa ei vesialuksilla vielä ole. Siihen, ettei veneveroa ole säädetty, on varmaan jokin syy!

Vuotuinen ajoneuvovero tuli siis Suomen verojärjestelmään 1920-luvulla, ja veroa perusteltiin valtion varaintarpeella ja tietaloudellisilla näkökohdilla. Tietaloudelliset seikat näkyivät paitsi ajoneuvon painon ottamisessa veron perusteeksi myös siinä, että vero perittiin korotettuna, jos ajoneuvon alla ei ollut kumisia ilmarenkaita. Vuotuista veroa oli autojen lisäksi suoritettava

⁵ Ks. *Linnakangas – Juanto, Verojen historia – Synty, kehitys, kuolema, ylösnousemus, reinkarnaatio* (2016).

moottoripyöristä. Sivuvaunullisen moottoripyörän vero oli korkeampi kuin sivuvaunuttoman.

Bensiinikäyttöiset ajoneuvot vapautettiin vuotuisesta verosta 1960-luvun puolivälissä, mutta bensiinin polttoaineveroa vastaavasti korotettiin. Dieselajoneuvoilla vuotuinen vero säilyi. Dieselkäyttöisten autojen veromäärä riippui erityisesti ajoneuvon painosta, mutta moottoripyörien vero oli kiinteämääräinen (72 mk).

Vuoden 1989 alusta moottoripyörät vapautettiin vuotuisesta verosta. Tätä perusteltiin sillä, että ajoneuvorekisterissä oli enää vain kaksi muuta kuin bensiinikäyttöistä moottoripyörää, joten veron kantaminen niistä aiheutti huomattavasti veron tuottoa suuremmat kustannukset.⁶

4 Sipilän hallituksen ohjelman kirjaus

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisessa ohjelmassa Ratkaisujen Suomi (29.5.2015) on kohta yrittämistä, työn tekemistä ja työllisyyttä tukevasta veropolitiikasta. Veropäätöksiä on kuvattu liitteessä, ja siinä mm. on kirjaus: "Asetetaan vuotuinen vero rekisteröidyille veneille ja moottoriajoneuvoille + 50 milj. euroa."

5 Tavoitteet ja vaikutukset valtiovarainministeriön esitysluonnoksissa

5.1 Tavoitteena valtion verotulojen lisääminen

Veneveroa koskeva valtiovarainministeriössä laadittu esitysluonnos kuuluu tavoitteiden osalta kokonaisuudessaan seuraavasti: "Esityksen tavoitteena on hallitusohjelmaan sisältyvän kirjauksen mukaisesti ottaa käyttöön veneistä kannettava vero valtion verotulojen lisäämiseksi. Lisäksi tavoitteena on mahdollistaa venerekisterin käytettävyys myös verotuksen tarpeisiin."

Moottoripyörien ajoneuvoveron osalta tavoite ilmaistaan vieläkin lyhyemmin: "Esityksen tavoitteena on hallitusohjelmaan sisältyvän kirjauksen mukaisesti ottaa kevyille moottoriajoneuvoille käyttöön vero valtion verotulojen lisäämiseksi."

Esitettyjen verojen tavoitteet ovat siis puhtaasti fiskaalisia. Tavoitteena on ainoastaan lisätä valtion verotuloja. Mitään muita tavoitteita ei sanota olevan. Ainoana perusteena valtion verotulojen lisäämiseksi veneitä ja moottoripyöriä verottamalla esitetään hallitusohjelmaan sisältyvä kirjaus. Mitään muita perusteluja ei esitetä, ei esimerkiksi tarvetta tai halua vähentää veneiden ja moottoripyörien käyttöä liikenteessä.

⁶ Linnakangas – Juanto, Tieliikenneverot (2000) s. 412.

5.2 Taloudelliset vaikutukset

5.2.1 Venevero

5.2.1.1 Valtion verotulot

Venerekisterissä olevien vesikulkuneuvojen lukumäärän perusteella veroa kertyisi ehdotetuilla veroperusteilla noin 19 miljoonaa euroa vuodessa vuodesta 2017 alkaen. Tuotosta vajaan miljoona euroa kertyisi purjeveneistä. Verotuoton arvioidaan kuitenkin jäävän edellä mainittua pienemmäksi, koska on oletettavaa, että vesikulkuneuvoja tullaan jättämään rekisteröimättä tai poistamaan venerekisteristä veron välttämistarkoituksessa. Vesikulkuneuvo voitaisiin myös laillisesti poistaa vesiliikennekäytöstä, jolloin siitä ei tarvitsisi maksaa veroa seuraavilta verokausilta. Lisäksi moottorin vaihtaminen veron alarajaa pienemmäksi poistaisi vesikulkuneuvon veron piiristä.

Jos oletetaan, että rekisteristä tai muuten veron alaisuudesta poistuisi esimerkiksi 10 % vesikulkuneuvoista, vuotuinen verotuotto jäisi alle 17 miljoonaan euroon. Oletusta 10 %:n rekisteripoistumasta voidaan pitää varovaisena arviona, joten verotuotto saattaa jäädä ennustettua alhaisemmaksi. Aktiivisesti käytössä olevien veneiden määrää jotenkin kuvaa vakuutettujen veneiden määrä, joka oli vuonna 2015 noin 171 000. Tämä on vain runsaat 80 % rekisteröityjen veneiden määrästä.

Lisäksi veron periminen 12 kuukauden liukuvalta jaksolta saattaa osaltaan vähentää verotuottoa. On mahdollista, että joidenkin veneiden osalta veroa ei tule kannetuksi jokaisena kalenterivuotena, vaikka venettä käytettäisiin joka vuosi. Kun otetaan huomioon veneiden vähäinen käyttömäärä, voi olla mahdollista ajoittaa veneiden käyttö ajankohtaan, jona edellisenä kalenterivuonna alkanut verokausi ei ole vielä päättynyt. Tällä voi olla pieni vaikutus veneveron tuottoon.

Venevero vähentäisi kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja, minkä voidaan arvioida vähentävän arvonlisäverokertymää noin kaksi miljoonaa euroa vuodessa olettaen, että kotitalouksien kulutus vähenee veron määrän verran.

5.2.1.2 Veneilyn kustannukset

Venevero koskisi noin puolta rekisteröidyistä vesikulkuneuvoista. Moottoritehoon perustuvan veron määrä vaihtelisi 100 ja 300 euron välillä. Mediaanivero olisi 175 euroa vuodessa. Suurin veron määrä eli 300 euroa kannettaisiin noin 10 %:lta rekisteröidyistä veneistä. Veron piiriin tulevista vesikulkuneuvoista noin puolet olisi perämoottoriveneitä. Tyypillisesti niiden hinta uutena on arviolta 12 000–100 000 euroa. Sisä- tai sisäperämoottoriveneiden hinta uutena vaihtelee arviolta 50 000–130 000 euron välillä. Uusien veneiden kauppaa on kuitenkin melko vähäistä venekantaan

suhteutettuna. Vesikulkuneuvoja on ensirekisteröity tällä vuosikymmenellä 3 500–5 200 vuodessa. Keskimäärin veneitä on rekisteröity vuosittain noin 900 vähemmän kuin vielä 2000-luvun alkupuolella. Osaltaan tämä selittyy yleisen taloudellisen tilanteen heikentymisellä.

Käytettyjä veneitä myydään vuosittain arviolta 15 000–20 000. Niiden keskihinta on 7 000–8 000 euroa. Venerekisterin mukaan veneiden keski-ikä on 23 vuotta. Venekanta on siten varsin iäkästä ja myös melko vähäarvoista.

Veneilyn vuosittaiset kustannukset vaihtelevat huomattavasti. Veneilijöille tehdyn kyselyn perusteella aktiivisesti veneilyä harrastavilla veneiden vuosittaiset käyttökustannukset saattavat olla noin 2 500 euroa, mutta useimmilla veneilijöillä kustannukset jäänevät selvästi tätä alhaisemmaksi. Veneveron määrää voi suhteuttaa esimerkiksi keskimääräiseen veneiden vakuutusmaksuun, joka oli 170 euroa vuonna 2015.

Rekisterissä olevista vesikulkuneuvoista vero kannettaisiin vuoden pituiselta jaksolta riippumatta siitä, kuinka paljon ajoneuvoa käytetään vesiliikenteeseen. Vesikulkuneuvojen käyttö on vahvasti kausiluonteista, joten käyttöpäiviin suhteutettuna veron määrä olisi suhteellisen korkea. Esimerkiksi autojen ajoneuvovero on päivää kohden keskimäärin 0,67 euroa. Veneilyä harrastetaan keskimäärin 6–15 päivänä vuodessa, joten venevero olisi 7–50 euroa päivältä eli moninkertainen autojen veroon verrattuna. Ajoneuvoveron kaltainen verokauden keskeyttäminen liikennekäytöstä poistolla ei olisi vesikulkuneuvojen osalta mahdollinen. Verolta välttyttäisiin vain, jos vesikulkuneuvo olisi poistettuna vesiliikenteestä verokauden alkaessa.

Vero koskisi myös niitä viranomaisten käytössä olevia vesikulkuneuvoja, jotka ovat rekisterissä. Tämä lisäisi jonkin verran viranomaisten kustannuksia. Lisäksi veron piiriin tulisivat esimerkiksi pelastustoimintaan meri- ja järviolueilla käytettävät pelastusveneet, joten vero lisäisi myös vapaaehtoisen pelastustoiminnan kustannuksia. Yhteensä edellä mainittuja veneitä arvioidaan olevan yli 1 000.

5.2.2 Moottoripyörien ajoneuvovero

5.2.2.1 Valtion verotulot

Moottoripyörien ajoneuvoveron arvioidaan lisäävän valtion verotuloja noin 25 miljoonalla eurolla vuodesta 2017 lähtien. Tuottoarvio on laskettu olettaen, että liikennekäytöstä ilmoitetaan poistetuksi veron takia 10 % veronalaisista moottoriajoneuvoista. On kuitenkin mahdollista, että poisto kattaa huomattavasti suuremmankin määrän ajoneuvoja, jolloin verotuotto jää tätä pienemmäksi.

Vertailukohtana voidaan käyttää vuoden 2015 aikana vakuutettujen moottoripyörien lukumäärää, joka oli noin 15 % pienempi kuin verotuottoarvion pohjana käytetty moottoripyörien lukumäärä.

Osa moottoripyöristä on myös ollut vakuutettuna vain hyvin lyhyen aikaa, joten on mahdollista, että

liikennekäytöstä poistuu yli 15 % veron piiriin lukeutuvista ajoneuvoista.

Ehdotetulla verolla ei ole merkittäviä vaikutuksia muiden verolajien tuottoihin. Jos autoveronalaisten ajoneuvojen myynti tai maahantuonti veron käyttöönoton seurauksena vähenee, myös ensirekisteröinnin yhteydessä kertyvä autoverotuotto voi vähentyä. Vaikutuksen arvioidaan kuitenkin olevan valtiontalouden kannalta vähäinen, sillä L-luokan ajoneuvojen vuotuinen autoverotuotto on noin 12 miljoonaa euroa. Ehdotetun veron voidaan lisäksi arvioida vähentävän arvonlisäverokertymää, koska kotitalouksien käytettävissä olevat tulot pienenevät. Voidaan olettaa, että kotitalouksien yleinen kulutus vähenee veron määrän verran, jolloin arvonlisäverokertymä pieneneisi noin kaksi miljoonaa euroa vuodessa.

5.2.2.2 Moottoripyöräilyn kustannukset

Rekisterissä olevista veronalaisista ajoneuvoista vero kannettaisiin etukäteen 12 kuukauden pituiselta jaksolta riippumatta siitä, kuinka paljon ajoneuvoa käytetään liikenteeseen. Varsinkin moottoripyörien käyttö on vahvasti kausiluonteista, joten käyttöpäiviin suhteutettuna veron määrä olisi suhteellisen korkea. Esimerkiksi autojen ajoneuvoveron perusvero on päivää kohden keskimäärin 0,67 euroa. Jos moottoripyörää käytetään esimerkiksi 30–60 päivää vuodessa, veron määrä olisi 2,5–5 euroa varsinaista käyttöpäivää kohden. Moottoripyörän liikennekäytöstä poisto kesken verokauden ei vaikuttaisi veroon samalla tavoin kuin se vaikuttaa autojen ajoneuvoverotuksessa. Verolta välttyttäisiin vain, jos moottoripyörä olisi poistettuna liikennekäytöstä tai rekisteristä verokauden alkaessa.

Veron käyttöönotto lisäisi veronalaisten moottoriajoneuvojen käytön kustannuksia. Veron määrää voi suhteuttaa moottoripyörien hintaan, joka oli vuonna 2015 verotettujen uusien moottoripyörien osalta keskimäärin runsaat 12 000 euroa. Hintavaihtelu on suuri, sillä veron ulkopuolelle jäävien uusien kevytmoottoripyörien keskimääräinen hinta oli alle 5 000 euroa, kun taas yli 125-kuutioisten moottoripyörien keskihinta oli yli 15 000 euroa. Moottoripyöräkanta on kuitenkin melko vanhaa, keski-ikältään noin 12 vuotta, ja käytettyjen moottoripyörien hinnat ovat selvästi alhaisempia. Käytettyjen moottoripyörien hinnat ovat tyypillisesti alimmillaan noin 2 000 euroa.

5.3 Vaikutukset yritystoiminnalle

5.3.1 Venevero

Suomessa veneiden valmistuksessa, korjaustoiminnassa ja vuokrauksessa sekä veneiden ja niiden varaosien ja tarvikkeiden tukku- ja vähittäiskaupassa toimii Tilastokeskuksen tilinpäätöstilaston mukaan vajaat 800 yritystä, joiden yhteenlaskettu liikevaihto on runsaat 600 miljoonaa euroa ja

jotka työllistävät yhteensä noin 3 000 henkeä. Suomalaisen venevalmistuksen arvosta noin 70 % menee vientiin. Veneiden viennin arvo oli ulkomaankauppatilastojen mukaan noin 190 miljoonaa euroa vuonna 2015, kun kotimaan myynnin arvo oli alan tietojen perusteella noin 80 miljoonaa euroa. Veneilyyn liittyvät matkailupalvelut esimerkiksi vierasvenesatamissa tuovat lisätuloja myös niille rannikon, saaristomeren ja sisävesien kunnille, joihin matkaveneily kohdistuu voimakkaimmin.

Esitysluonnoksessa todetaan, että veron käyttöönotto voi vähentää uusien veneiden myyntiä tai siirtää veneiden hankintaa pienempiin ja edullisempiin veneisiin. Vero lisää veneilyn kustannuksia, joten sillä voi olla vaikutusta veneilyn määrään ja veneilyyn liittyvien oheispalveluiden käyttöön. Lisäksi veneilyn vähentymisen ja veneiden mahdollisen hinnanlaskun seurauksena kauppiaiden myynti- ja vaihtovarastoissa olevien veneiden arvo saattaa jossain määrin laskea. Veron käyttöönotto voi esitysluonnoksen mukaan siten johtaa *venealan kannattavuuden ja yleisten toimintamahdollisuuksien lievään heikentymiseen ja jopa työpaikkojen menetykseen.*

5.3.2 Moottoripyörien ajoneuvovero

Tilastokeskuksen tilinpäätöstilaston perusteella Suomessa toimii moottoripyörien sekä niiden osien ja varusteiden myynnissä, huollossa ja korjauksessa noin 300 yritystä, joiden yhteenlaskettu liikevaihto on noin 300 miljoonaa euroa ja jotka työllistävät yhteensä runsaat 800 henkeä. Lisäksi moottoripyöräilyyn liittyvää varustemyyntiä harjoitetaan muun vähittäiskaupan piirissä.

Esitysluonnoksessa todetaan, että veron käyttöönotto voi vaikuttaa negatiivisesti moottoripyörien hankintaan ja käyttöön sekä niihin liittyviin palveluihin, millä voi olla vaikutusta alan yleisiin toimintaedellytyksiin. Lisäksi kauppiaiden myynti- ja vaihtovarastoissa olevien ajoneuvojen arvo saattaa jossain määrin laskea. Käyttätymismuutoksista alalle aiheutuvia vaikutuksia on vaikea arvioida määrällisesti.

Yritysten omistuksessa on noin 5 % veron piiriin tulevista moottoripyöristä. Veron suoranaiset vaikutukset yrityksille jäisivät kuitenkin pieniksi, sillä moottoripyörien ja muiden L-luokan ajoneuvojen käyttö yritysten liiketoiminnassa on vähäistä, eikä esimerkiksi myyntivarastossa olevista moottoripyöristä tarvitsisi maksaa veroa ennen kuin ne otetaan liikennekäyttöön.

5.4 Ympäristövaikutukset

5.4.1 Venevero

Veneilyn lähiympäristössä ilmeneviä ympäristövaikutuksia ovat esimerkiksi meluhaitat, roskaaminen ja pakokaasuyhdisteet. Lisäksi veteen pääsevät öljyt ja jätteet sekä veneenpohjien maalauksessa käytettävät myrkylliset maalit ovat haitallisia ympäristölle. Huviveneliikenteen

ilmastomuutokseen vaikuttavat hiilidioksidipäästöt olivat vuonna 2015 noin 130 000 tonnia. Määrä sisältää myös veneveron ulkopuolelle jäävien huviveneiden päästöt. Kotimaan vesiliikenteen kokonaishiilidioksidipäästöt olivat noin 440 000 tonnia ja ulkomaan vesiliikenteen päästöt Suomen talousalueella noin 2,3 miljoonaa tonnia. Merenkululaitoksen vuonna 2005 julkaisemassa tutkimuksessa huviveneilyn päästöistä arvioitiin aiheutuvan yhteensä noin 10 miljoonan euron suuruiset taloudelliset haitat vuodessa. Merkittävin osatekijä arviossa oli ilmastonmuutokselle annettu painoarvo. Loput päästökustannukset olivat seurausta terveydelle ja luonnolle aiheutuvista haitoista.

Veneilyn päästöjen osuus Suomen liikenteen päästökustannuksista on kuitenkin hyvin pieni. Venevero olisi tavoitteeltaan valtiontaloudellinen, ei ympäristönäkökohtiin perustuva. Tästä huolimatta veron pääasiallisena perusteena olevan moottoritehon voi katsoa yleisellä tasolla liittyvän polttoaineen kulutukseen ja siten veneen ominaishiilidioksidipäästöihin. Jos veneilysuoritteen määrä veneveron takia alenee, voi sillä olla vähäinen vaikutus veneilyn ympäristöhaittojen vähenemiseen.

5.4.2 Moottoripyörien ajoneuvovero

Vero olisi tavoitteeltaan valtiontaloudellinen eikä ympäristönäkökohtiin perustuva. Veron käyttöönotto ei tukisi moottoriajoneuvokannan uusiutumista vähäpäästöisempään suuntaan. Veron piiriin tulevien moottoriajoneuvojen päästöjen osuus tieliikenteen kokonaishiilidioksidipäästöistä on kuitenkin vain noin prosentin suuruusluokkaa, eikä päästöperusteisella vero-ohjauksella siten olisi saavutettavissa kovin merkittävää vaikutusta.

Toisaalta myös ehdotettu valtiontaloudellisin perustein kannettava tasavero saattaisi jonkin verran vähentää hiilidioksidipäästöjä, jos vero vähentäisi liikenteen kokonaissuoritteen määrää. Tältä osin vaikutuksen tieliikenteen kokonaishiilidioksidipäästöihin voi kuitenkin olettaa jäävän vähäiseksi.

Moottoripyöräilystä aiheutuu hiilidioksidipäästöjen lisäksi myös terveydelle haitallisia päästöjä sekä meluhaittaa. Veron vaikutus näidenkin ulkoishaittojen vähentämiseksi jäisi vähäiseksi.

5.5 Vaikutukset viranomaistoimintaan

Veneveron ja moottoripyörien ajoneuvoveron kantaisi Liikenteen turvallisuusvirasto.

Uusien verojen käyttöönotto edellyttää sen tietojärjestelmiin kertaluonteisia muutoksia, joista aiheutuu kustannuksia. Kertaluonteista lisätyötä aiheutuu myös asiakkaiden opastamisesta sekä ohjeistuksen ja lomakkeiden laatimisesta, joka vaatisi ensimmäisenä vuonna arviolta yhden henkilötyövuoden.

Liikenteen turvallisuusvirasto on saanut valtion vuoden 2017 talousarvioesityksen yhteydessä lisärahoitusta vuodelle 2017 veneveron ja kevyiden moottoriajoneuvojen veron kustannuksiin miljoona euroa. Tästä pääosa kuluu tietojärjestelmätyöhön. Vuotuisten veronkantokustannusten arvioidaan olevan joitakin satoja tuhansia euroja.

Venerekisterilakiin ehdotetut muutokset vaatisivat joitakin muutoksia sekä nykyisen vesikulkuneuvorekisterin käytäntöihin että järjestelmiin, erityisesti uusien rekisteri-ilmoitusten käyttöönoton myötä. Veroa valvoisivat poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos. Valvontaa toteutettaisiin lähinnä näiden viranomaisten muiden valvontatoimenpiteiden yhteydessä.

5.6 Tuloerot ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset

5.6.1 Venevero

Esitysluonnoksessa asiaa tarkastellaan melko laajasti *tuloerojen* kannalta. Venerekisterin ja verotusaineiston perusteella arvioiden veneiden omistus on selvästi yleisempää ylemmissä *tuloluokissa*. Veron piiriin kuuluvista veneistä lähes 60 % kuuluu kahteen ylimpään tulodesiiliin lukeutuville omistajille, ja yli 80 % veneiden omistajista kuuluu hyvätuloihin puolisikoon väestöstä, kun tuloluokkien rajat on laskettu yli 18-vuotiaan väestön tulojen mukaan.

Esityksessä kuitenkin todetaan, että verotusaineistolla ei voida muodostaa selkeitä kotitalouksia, joista tulonjakovaikutusarvioissa tavanomaisesti käytettyä gini-indikaattoria lasketaan. Tilastokeskuksen kulutustutkimuksessa nämä tiedot ovat saatavilla, mutta aineisto on haastatteluluonteensa vuoksi epätarkempi ja sisältää runsaasti myös muita kuin veron piiriin ehdotettavaksi kuuluvia veneitä. Kulutustutkimuksen aineistosta ilmenee kuitenkin verotusaineiston tapaan, että moottori- ja purjeventien omistaminen on selvästi yleisempää ylemmissä tuloluokissa. Ylimmän tulokymmenyksen kotitalouksilla veneiden omistus on yli kaksi kertaa yleisempää kuin kotitalouksilla keskimäärin ja lähes 10 kertaa yleisempää kuin alimman tulokymmenyksen kotitalouksilla.

Veneveron vaikutus gini-kertoimella mitattuna olisi kulutustutkimuksen aineistosta laskettuna vähemmän kuin -0,01. Vaikka lukuun liittyy edellä mainituista syistä epävarmuuksia, kuvaa se kohtuullisella tavalla muutoksen suuntaa ja vaikutuksen kokoa. Vaikutus olisi siis mittaluokaltaan varsin pieni, mutta progressiivinen eli suurituloisiin kotitalouksiin voimakkaammin kohdentuva. Vaikutuksen vaimeus johtuu enemmän veron taloudellisen vaikutuksen pienuudesta kuin sen kohdentumisesta.

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että veron käyttöönotto ja venerekisterilain muutokset johtavat ajan myötä *venerekisterin tietojen nykyistä tehokkaampaan päivittymiseen*, millä olisi positiivisia vaikutuksia rekisterin käyttökelpoisuuteen erityisesti

vesiliikenneturvallisuustarkoitukseen, johon se on alun perin säädetty. Toisaalta todetaan, että vero voi merkitä vesikulkuneuvojen poistoa rekisteristä veron välttämistarkoituksessa, koska vesiliikenteen valvontamahdollisuudet erityisesti sisävesillä ovat vähäiset. Veroa saatetaan myös pyrkiä kiertämään vaihtamalla tai poistamalla moottorin tehomerkinnot. Jos vesikulkuneuvojen verotus saa aikaan vesikulkuneuvojen aiheutonta poistoa venerekisteristä, pidetään mahdollisena, että rekisterin tietosisällön luotettavuus kärsii eikä rekisteriä voitaisi enää pitää luotettavana tilastoinnin työkaluna. Sanktioksi ehdotetulla lisäverolla pyritään kuitenkin vähentämään väärinkäytöksiä.

5.6.2 Moottoripyörien ajoneuvovero

Esitysluonnoksessa asiaa arvioidaan laajasti *tuloerojen* kannalta ja todetaan, että ajoneuvoliikennerekisterin ja verotusaineiston perusteella arvioiden moottoripyörien omistus on keskittynyt ylempiin tuloluokkiin. Kolme neljäsosaa moottoripyörien omistajista kuuluu hyvätuloisimpaan puoliskoon työikäisestä väestöstä, ja selvästi yli puolella moottoripyöristä omistaja kuuluu kolmeen ylimpään tulodesiiliin lukeutuville omistajille, kun tuloluokkien rajat on laskettu työikäisen väestön tulojen mukaan. Muiden ajoneuvoluokkien jakauma omistajien tuloluokittain muistuttaa moottoripyörien jakaumaa.

Veron ulkopuolelle jäävien kevytmoottoripyörien ja kevyiden nelipyörien omistus on sen sijaan hieman enemmän keskittynyt myös alimpaan tulodesiiliin. Tämä voi esitysluonnoksen mukaan osittain selittyä sillä, että nämä ajoneuvot ovat ajokorttivaatimusten takia tyypillisesti nuorten käytössä.

Esitysluonnoksessa todetaan, että verotusaineistolla ei kuitenkaan voida muodostaa selkeitä kotitalouksia, joista tulonjakovaikutusarvioissa tavanomaisesti käytettyä gini-indikaattoria lasketaan. Tilastokeskuksen kulutustutkimuksessa nämä tiedot ovat saatavilla, mutta aineisto on haastatteluluonteensa johdosta epätarkempi ja sisältää runsaasti myös muita kuin veron piiriin ehdotettavaksi kuuluvia moottoripyöriä. Kotitalouskohtaisessa tarkastelussa moottoripyörien omistus on jakautunut tasaisemmin eri tuloluokkiin lukuun ottamatta aivan alimpia tuloluokkia, jolloin gini-kertoimella mitattuna ehdotettu vero olisi tuloeroja lisäävä. Vaikutus gini-kertoimeen olisi kuitenkin varsin pieni, vähemmän kuin 0,01. Vaikka lukuun liittyy edellä mainituista syistä epävarmuuksia, kuvaa se kohtalaisesti muutoksen suuntaa ja vaikutuksen kokoa. Veron vaikutus korostuu sellaisten kotitalouksien osalta, joilla on käytössä useampia moottoripyöriä.

Esitysluonnoksessa asiaa tarkastellaan myös *miesten ja naisten välisen tasa-arvon* kannalta. Yksityishallinnassa olevien moottoripyörien sekä L5- ja L7-luokan ajoneuvojen haltijoista noin 90 % on miehiä, joten ehdotettu vero kohdistuisi selvästi enemmän miehiin.

Esitysluonnoksessa todetaan, että veron käyttöönotto tehostaa *rekisteritietojen päivittymistä*. Toisaalta vero voi merkitä moottoriajoneuvojen poistoa liikennekäytöstä veron välttämistarkoituksessa. Sanktioksi ehdotetulla lisäverolla pyritään kuitenkin vähentämään väärinkäytöksiä.

5.7 Kansainväliset näkökohdat

5.7.1 Veneet

Venerekisterilain mukaan rekisteröintivelvollisuus koskee moottorilla varustettuja huviveneitä, huvialuksia, vuokraveneitä, vesiskoottereita ja muita vesikulkuneuvoja, joiden moottoriteho on moottorin valmistajan ilmoituksen mukaan vähintään 15 kilowattia, sekä moottorilla tai purjeella varustettuja vesikulkuneuvoja, joiden rungon pituus on valmistajan ilmoituksen mukaan vähintään 5,5 metriä. Rekisteriin voidaan merkitä myös muu vesikulkuneuvo. Rekisteröintivelvollisuudesta vapaita ovat alus- ja kalastusrekisteriin merkittävien alusten lisäksi Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen omistuksessa tai hallinnassa olevat vesikulkuneuvot sekä pelkästään kilpailukäytössä olevat vesikulkuneuvot.

Rekisteröitävää vesikulkuneuvoa ei saa käyttää vesiliikenteessä ennen kuin se on merkitty rekisteriin. Kuitenkin sellaista tilapäisesti Suomessa olevaa vesikulkuneuvoa, jonka omistajalla tai haltijalla ei ole kotikuntaa tai kotipaikkaa Suomessa, saa käyttää Suomessa venerekisteriin merkitsemättä. Tämän enempää ei veneveroesitysluonnoksessa tarkastella kansainvälisiä kysymyksiä.

5.7.2 Moottoripyörät

Esityksen mukainen veronalaisuus edellyttäisi, että ajoneuvo on merkitty tai sen pitäisi olla merkitty ajoneuvoliikennerekisteristä annetussa laissa tarkoitettuun rekisteriin. Veron ulkopuolelle jäisivät ne ulkomailla rekisteröidyt ajoneuvot, joita ei ole velvollisuus rekisteröidä Suomessa. Tarkemmat säännökset ulkomailla rekisteröidyn tai käyttöön otetun ajoneuvon väliaikaisesta tai tilapäisestä käytöstä Suomessa sisältyvät ajoneuvolain perusteella annettuun valtioneuvoston asetukseen ajoneuvojen rekisteröinnistä (893/2007).

Tuossa asetuksessa on useita säännöksiä tilanteista, joissa ajoneuvoa saa käyttää Suomessa rekisteröimättä. Asetuksen 42 § koskee ETA-valtioissa rekisteröityjä ajoneuvoja, joista on suoritettava autoveroa. Koska L3-, L4-, L5- ja L7-luokan ajoneuvot ovat autoveron alaisia, säännös koskee niitä. Suomessa vakituisesti asuva henkilö saa käyttää tällaista ETA-valtiossa rekisteröityä ajoneuvoa täällä autoverolaissa tarkoitettuun ajoneuvon verottomaan käyttöön oikeuttavan ajan ja sitä seuraavan seitsemän päivän ajan. Ajoneuvon kuljettajan tulee tällöin osoittaa ajoneuvon veroton

käyttöoikeus liikennettä valvovalle viranomaiselle autoverotusta hoitavan veroviranomaisen vahvistamalla käyttöönottoilmoituksella.

Asetuksen 43 §:ssä määritellään Geneven ja Wienin tieliikennettä koskeviin yleissopimuksiin (SopS 11/1959 ja SopS 30/1986) liittyneessä muussa valtiossa kuin Suomessa vakinaisesti asuvan luonnollisen henkilön oikeus käyttää ajoneuvoa Suomessa rekisteröimättä. Tällainen henkilö saa tilapäisesti käyttää Suomessa omaa tarvettaan varten maahan tuomaansa sopimusvaltiossa rekisteröityä L-luokan tai siihen rinnastettavan luokan ajoneuvoa enintään yhden vuoden maahantulopäivästä. Tämän enempää ei moottoripyörien ajoneuvoveroesitysluonnoksessa tarkastella kansainvälisiä kysymyksiä.

6 Johtopäätökset

Esitettyjen verojen ainoaksi perusteeksi on esitetty hallitusohjelman kohta, jonka mukaan valtion verotulojen lisäämiseksi 50 miljoonalla eurolla vuodessa säädetään ajoneuvovero.

Verotulojen lisääminen on tietysti hyväksyttävä tavoite varsinkin alijäämäisten budjettien aikana. Esityksiä valmisteltaessa on nyt kuitenkin selvinnyt, että kyseisillä veroilla ei voida saavuttaa tuota tavoitetta. Verotuotto jäisi hallitusohjelmassa mainittua selvästi alemmaksi. Esitetyt verot myös heikentäisivät yritystoimintaa ja työllisyyttä ja olisivat siten jopa ristiriidassa hallitusohjelman tavoitteiden kanssa.

Kyseiset verot ovat entisaikojen ylellisyysverojen sukulaisia. Ne eivät ole nyt oikea ja tehokas keino valtion verotulojen lisäämiseksi. Verotulojen lisäämistavoite saavutetaan paljon paremmin ja veronmaksukykyisyyttä kunnioittaen esimerkiksi valtion tuloverotusta ylemmissä tuloluokissa minimaalisesti tiukentamalla. Varallisuusveroa ei ole mieltä synnyttää uudelleen ainoastaan veneiden ja moottoripyörien verolle panemiseksi.

Esitetyt veneiden ja moottoripyörien verot eivät olisi myöskään oikeasuhtaisia, koska ne olisivat käyttöpäiviä kohden laskettuna moninkertaisia verrattuna autojen ajoneuvoveroon. Esitykset herättävätkin epäilyjä perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamisesta. Voidaan myös kysyä, onko ajoneuvojen luokittelussa verollisiin ja verottomiin mielivaltaisuutta.

Vakava puute lainvalmistelussa on nyt se, että esitysluonnoksiin ei sisälly minkäänlaista oikeusvertailua veneiden eikä moottoripyörien ajoneuvoverotuksesta. Ei kerrota edes sitä, onko esimerkiksi Virossa ja muissa naapurimaissamme vastaavia veroja. Mikäli maakohtaiset erot ovat suuria, voi syntyä myös EU-oikeudellisia ongelmia.

Hallituksen ei pitäisi antaa lausunnolla olevia esityksiä eduskunnalle, vaan koko hankkeesta olisi luovuttava. Jos luopumista ei hallitusohjelman vuoksi pidetä mahdollisena, esityksiin olisi lisättävä ainakin oikeusvertaileva osa sekä analyysi perustuslakimme ja EU-oikeuden vaatimuksista.

Mikäli esitykset eduskunnalle annetaan, olisi harkittava perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä.

Tasapuolisuuden vuoksi veromääriä olisi alennettava olennaisesti, vaikkapa kolmannekseen nykyehdotuksista. Mutta silloin esityksillä ei olisi mitään valtiontaloudellista merkitystä ja eduskunnan tulisi jo sillä perusteella hylätä esitykset.

Jos taas tavoitteena on haittavero, siis jos halutaan myös vähentää ajoneuvojen hankintaa ja käyttöä ympäristö- ja terveyshaittojen vuoksi, perustelut olisi kirjoitettava aivan uusiksi. Veromääriä pitäisi silloin vaikuttavuuden lisäämiseksi myös selvästi nostaa ja verollisten ajoneuvojen piiriä laajentaa esimerkiksi mopoautoihin ja kilpaveneisiin. Tällainenkin vero voisi synnyttää perustuslaillisia kysymyksiä siitä huolimatta, että perustuslakivaliokunnan linjaukset vuoden 2016 lopulla (eläketulon lisävero, metsälahjavähennys) antavat hallitukselle ja eduskunnalle varsin suuren vapauden veropolitiikkansa harjoittamiseen.