Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi auto- ja moottoripyöräverosta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan vähäpäästöisille bensiinikäyttöisille henkilöautoille myönnettäväksi autoverotuksessa väliaikainen vähennys siten kuin valtioneuvoston 7 päivänä huhtikuuta 1988 pakokaasupäästöjen raja-arvoista tekemässä periaatepäätöksessä on edellytetty. Vähennyksen määräksi ehdotetaan 3 500 markkaa auton verotusarvosta. Vähennys myönnettäisiin vuonna 1988 lain voimaan tulon jälkeen ja vuosina 1989—1990 maahan tuotavista tai toimitettavista uusista henkilöautoista, joiden päästötaso vastaa valtioneuvoston mainitun periaatepäätöksen mukaista tasoa. Tarkoituksena on edistää vähäpäästöisten autojen vapaaehtoista hankintaa jo siirtymäkauden kuluessa ennen uusien pakokaasumääräysten tuloa pakollisena voimaan. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan heti sen tultua hyväksytyksi ja vahvistetuksi.

PERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja ehdotetut muutokset

1.1. Tieliikenteen pakokaasupäästöt ja niiden rajoittamista koskevat säännökset

Suomessa typen oksidien päästöt ovat noin 250 000 tonnia vuodessa. Tästä 120 000 tonnia aiheutuu liikenteestä. Hieman yli 60 prosenttia liikenteestä peräisin olevasta typen oksidien päästöstä on henkilöautojen osuutta. Liikenteen hiilimonoksidipäästöt ovat noin 300 000 tonnia ja hiilivetypäästöt noin 35 000 tonnia vuodessa. Henkilöautojen osuus liikenteen hiilimonoksidipäästöistä on noin 90 prosenttia ja hiilivetypäästöistä vajaat 80 prosenttia. Lähes koko lyijypäästö aiheutuu maassamme liikenteestä ja lähinnä henkilöautoista. Lyijypäästöjen määrä on kuitenkin kymmenessä vuodessa vähentynyt noin 70 prosenttia. Määrä on nykyisin noin 300 tonnia vuodessa.

Autokannan kasvuksi vuodesta 1985 vuoteen 2000 on tie- ja vesirakennushallituksen liikenne- ja autokantaennusteessa laskettu hieman yli 40 prosenttia. Liikennesuoritteen kasvuksi samalla aikavälillä on arvioitu noin kolmannes. Kasvu painottuisi maan niihin osiin, joissa liikennemäärät jo nykyisin ovat suurimpia. Tämä kehitys merkitsisi myös liikenteestä aiheutuvien haittojen, kuten pakokaasupäästöjen määrän kasvua.

Suomessa voimassa olevat määräykset pakokaasupäästöjen rajoittamisesta sisältyvät ajoneuvoasetuksen täytäntöönpanosta 8 päivänä helmikuuta 1983 annetun liikenneministeriön päätökseen (150/83). Päätöksen 15 §:n mukaan, sellaisena kuin se on 27 päivänä toukokuuta 1986 annetussa päätöksessä (373/86), meillä sovelletaan kipinäsytytysmoottorilla varustettuihin henkilöautoihin enimmäispäästörajoja, jotka vastaavat E-sääntöä n:o 15/04. Tämän säännön mukaan ajoneuvon enimmäispäästö riippuu auton painosta siten, että pääs-

töjen määrä saa olla painavilla autoilla suurempi kuin keveillä autoilla. Voimassa oleva säännöstö on vastannut tähän astista useissa Euroopan maissa käytössä ollutta säännöstöä.

Kansainvälisessä kehityksessä ollaan kuitenkin yleisesti siirtymässä mainittua E-sääntöä ankarampiin pakokaasupäästömääräyksiin. Tätä tiukemmat määräykset ovat jo pitkään olleet käytössä esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Japanissa. Euroopan maista Itävalta, Ruotsi, Sveitsi ja Norja ovat ottaneet tai ovat ottamassa käyttöön Yhdysvalloista peräisin olevaa niin sanottua US-83-sääntöä vastaavat tai tästä kehitellyt pakokaasupäästömääräykset. Nämä määräykset tarkoittavat ankarien, nykyisellä tekniikalla käytännössä katalysaattorin avulla saavutettavien enimmäispäästörajojen soveltamista. Toisena yleisenä linjana Euroopassa on ollut EY:n piirissä sovellettavaksi tuleva säännöstö, joka moottoriltaan suurten autojen kohdalla likimain vastaa US-83 sääntöä, mutta on tätä lievempi pienimoottorisille autoille.

Tieliikenteen päästöjen kasvu ja pakokaasupäästömääräysten kansainvälinen kehitys ovat johtaneet siihen, että myös meillä on käynyt välttämättömäksi antaa tieliikenteen pakokaasupäästöistä uudet säännökset.

1.2. Valtioneuvoston periaatepäätös henkilöautojen pakokaasupäästöjen raja-arvoista

Valtioneuvosto on 7 päivänä huhtikuuta 1988 tehnyt periaatepäätöksen pakokaasupäästöjen raja-arvoista. Päätöksen mukaan henkilöautojen pakokaasupäästöjen raja-arvoja tiukennetaan siten, että käyttöön otettavat uudet määräykset vastaavat käytännössä edellä mainitun US-83-säännöstön mukaista tasoa.

Periaatepäätöksen mukaan uusiksi henkilöautojen pakokaasupäästöjen raja-arvoiksi tulevat auton koosta riippumatta asianomaisessa pakokaasutestissä hiilimonoksidin päästöksi enintään 2,1 grammaa kilometrille, hiilivetyjen päästöksi enintään 0,25 grammaa kilometrille ja typen oksidien päästöksi enintään 0,62 grammaa kilometrille. Näitä raja-arvoja sovellettaisiin uusiin henkilöautoihin, lukuun ottamatta kuitenkaan maastohenkilöautoja.

Uusien määräysten käyttöönottoa varten on tarpeen varata riittävän pitkä siirtymäaika. Periaatepäätöksen mukaan uusia raja-arvoja on tarkoitus soveltaa 1 päivästä tammikuuta 1990 alkaen tuosta ajankohdasta lukien markkinoille tuleviin kokonaan uusiin henkilöautomalleihin. Kaikkia uusia henkilöautoja koskevina uusia määräyksiä sovellettaisiin 1 päivästä tammikuuta 1992 lukien.

Henkilöautojen pakokaasupäästöjen rajoittaminen siten, kuin valtioneuvoston päätöksessä edellytetään, merkitsee päätöksen peruusteena olleiden laskemien mukaan päästöjen määrän kääntymistä laskuun kasvavasta ajosuoritteesta huolimatta. Uusien määräysten mukaisen auton päästötasoksi voidaan laskea vain 10—20 prosenttia siitä, mikä henkilöauton keskimääräinen päästötaso on nykyisin. Kokonaispäästöjen määrään vaikuttaa kuitenkin myös se, että ennen uusien määräysten voimaan tuloa hankitut ajoneuvot pysyvät käytössä vielä pitkään vuoden 1992 jälkeenkin. Esimerkiksi 10 000 auton vähäpäästöiseksi varustaminen merkitsisi henkilöautojen kokonaispäästöjen vähenemistä vuositasolla suunnilleen 0,6 prosentilla, kun koko henkilöautokannan määrä on noin 1,6 miljoonaa kappaletta. Kehityksen nopeuttamiseksi on kuitenkin tarpeen, että jo siirtymäkauden aikana mahdollisuuksien mukaan otettaisiin käyttöön vähäpäästöisiä ajoneuvoja silloin, kun tällaisia on saatavilla nykyisen päästötason mukaisten ajoneuvojen vaihtoehtona.

Periaatepäätöksessä edellytettiin, että eduskunnalle annetaan esitys auto- ja moottoripyöräverosta annetun lain muuttamisesta siten, että käyttöön otettavat uudet raja-arvot jo siirtymäkauden aikana täyttävien autojen vapaaehtoista hankintaa helpotetaan myöntämällä määräykset täyttäville bensiinikäyttöisille autoille vuoden 1991 loppuun ulottuvan siirtymäkauden aikana autoverotuksessa vähennys, jonka määrä olisi aluksi kahden vuoden ajan 3 500 markkaa auton verotusarvosta. Sen jälkeen vähennys alenisi vaiheittain.

Sitovat säännökset raja-arvoista, niiden mittaustavasta ja muusta tähän liittyvästä annetaan erikseen tieliikennelain nojalla. Myös nämä säännökset on tarkoitus antaa sisällöltään valtioneuvoston periaatepäätöstä vastaavina. Siten muun muassa pakokaasupäästöjen eri osatekijöiden määrät kilometriä kohden olisivat tieliikennesäännöksissä ja verovähennystä koskevissa säännöksissä toisiaan vastaavat. Tieliikennelain nojalla annettavien säännösten valmistelu kuuluu liikenneministeriölle.

1.3. Vähennys autoverotuksessa

Auton rakentaminen valtioneuvoston periaatepäätöksessä tarkoitetut päästörajat täyttäväksi edellyttää ainakin toistaiseksi käytännössä auton varustamista katalysaattorilaitteistolla. Yleensä on tarpeen käyttää niin sanottua kolmitoimikatalysaattoria, joka toimiakseen tarkoitetulla tavalla asettaa moottorissa käytettävän seossuhteen tarkkuudelle suuria vaatimuksia. Tästä syystä auton moottorin tulee olla myös polttoaineen suihkutuslaitteistolla varustettu. On arvioitu, että nykyiset eurooppalaiset päästörajat täyttävän bensiinikäyttöisen auton varustaminen US-83-tason täyttäväksi aiheuttaa keskimäärin noin 2 400—3 200 markan suuruiset lisäkustannukset. Sekä kustannuksissa että eri autovalmistajien vähäpäästöisten mallien hinnoittelussa saattaa kuitenkin esiintyä huomattavaa valmistajakohtaista vaihtelua.

Henkilöautojen keskimääräisten hinnoitteluperusteiden mukaan laskettuna henkilöauton tuontihinnan nousu edellä mainitulla määrällä johtaisi vähittäishinnan nousuun noin 8 000—12 000 markalla. Tästä on autoveron osuus noin kolmannes, tuontihinnan osuus vajaa kolmannes sekä loput pääosin myyntikatteen ja liikevaihtoveron osuutta. Kun uudella pakokaasujen puhdistustekniikalla varustettuja autoja ei toistaiseksi ole ollut myynnissä Suomessa, näiden autojen hinnoista voidaan esittää vain laskelmiin perustuvia arvioita.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen autoverotusta koskevan kohdan mukaisesti esitetään, että vuosien 1988—1990 aikana maahan tuotavien tai toimitettavien vähäpäästöisten uusien bensiinikäyttöisten henkilöautojen autoverotuksessa myönnettäisiin vähennys, jonka määrä olisi 3 500 markkaa auton verotusarvosta. Autoveron määrään tämän suuruinen vähennys vaikuttaisi alentavasti 4 620 markalla. Kun liikevaihtovero lasketaan myös autoverosta, vähennys alentaisi veroja kaikkiaan 5 500 markalla.

Henkilöautojen keskimääräisten hinnoitteluperusteiden mukaan laskettuna henkilöauton kuluttajahinnan muutos olisi uuteen tekniikkaan siirryttäessä seuraava:

tuontihinnan kasvu	laskelmallinen kuluttajahinnan muutos verovähennys huomioon ottaen	kuluttajahinnan muutos ilman verovähennystä
2 200 mk	650 mk	7 800 mk
2 600 mk	2 100 mk	9 300 mk
3 000 mk	3 500 mk	10 700 mk
3 400 mk	4 900 mk	12 100 mk
3 800 mk	6 300 mk	13 600 mk

Jos saasteenestotekniikasta aiheutuvat lisäkustannukset olisivat edellä arvioidun 2 400—3 200 markan suuruiset, esitetty 3 500 markan suuruinen verovähennys johtaisi laskelmallisesti kuluttajahinnan kasvuun noin 1 600—4 200 markalla verrattuna rinnakkaismalliin, jota ei ole varustettu kyseisellä tekniikalla. Autojen keskimääräisten hinnoitteluperusteiden mukaan laskien kuluttajan hyväkseen saama kokonaishyöty verrattuna siihen tilanteeseen, että vähennystä ei lainkaan myönnettäisi, olisi noin 7 200 markkaa.

Ehdotettu vähennys merkitsisi sitä, että 3 500 markan suuruisen tuontihinnan tai valmistuskustannusten kasvun aiheuttama saasteenestotekniikka jäisi kokonaan autoverotuksen ulkopuolelle. Hinnanlisän määrästä riippuen vähennys voi muodostua todellista kustannuslisää suuremmaksi tai myös vain osittaiseksi. Vähennys joudutaan kuitenkin myöntämään kaavamaisena, koska yksittäisten automallien päästötason alentamisesta autonvalmistajille aiheutuvien lisäkustannusten määrää ei käytännössä voida selvittää. Ehdotettu vähennys on kuitenkin mitoitettu käytettävissä olevien kustannustietojen mukaan. Sekä varsinaisten puhdistuslaitteistojen että myös auton teknistä tasoa muutoinkin parantavan polttoaineen suihkutusjärjestelmän aiheuttamilla lisäkustannuksilla ei keskimäärin olisi ajoneuvosta kannettavaa autoveroa lisäävää vaikutusta. Laitteistojen tuontihinnan, kaupan katteiden ja näille laskettavan liikevaihtoveron vaikutusta kuluttajahintaan ei kuitenkaan voida poistaa autoverotuksessa myönnettävällä vähennyksellä.

Ehdotettu vähennys on tarkoitettu myönnettäväksi autoille, jotka jo siirtymäkauden aikana täyttävät 1 päivänä tammikuuta 1992 voimaan tuleviksi tarkoitetut, tieliikennelain (267/81) nojalla annettavat tarkemmat määräykset pakokaasupäästöjen enimmäismääristä. Tieliikennelain nojalla annettavissa säädöksissä joudutaan antamaan yksityiskohtaisia säännöksiä suuresta määrästä asiaan liittyviä teknisiä yksi-

tyiskohtia. Näihin säännöksiin tullee sisältymään lisävaatimuksia ja teknisiä ohjeita, joita ei ole otettu ehdotettuun säännökseen. Verovähennystä koskeva säännös on kuitenkin siten laadittu, että enimmäispäästöjen määrä ja niiden mittaustapa vastaavat sitä, mistä tieliikennesäännöksissä on tarkoitus säätää. Vähennyksen myöntäminen tapahtuisi siten käytännössä ajoneuvoille tieliikennesäännösten mukaan päästötasosta annettavien todistusten tai liikenneviranomaisten hyväksymisen perusteella.

Vähennys ehdotetaan myönnettäväksi ainoastaan uusina käyttöön otettaville autoille. Tämä johtuu siitä, että ulkomailla jo käyttöön otettujen autojen pakokaasupäästöjen tasoa ja laitteistojen toimintakuntoa ei käytännössä voitaisi varmistaa vastaavalla tavalla kuin on mahdollista kokonaan käyttöön ottamattomista, valmistajan suoraan toimittamista autoista. Pääosa käytettyinä maahan tuotavista autoista on lisäksi käytännössä autoverosta vapaita tullilainsäädännön muuttotavaran maahantuotia koskevien säännösten nojalla.

Katalysaattorin käyttö ja siihen liittyvät tekniset ratkaisut ovat tarpeen vain ottomoottorilla varustetuissa, eli käytännössä bensiinikäyttöisissä autoissa. Dieselkäyttöiset autot täyttävät yleensä sellaisenaan tai vähäisin säädöin uusien päästörajojen vaatimukset. Tämän vuoksi dieselkäyttöisille henkilöautoille ei ole tarpeen myöntää verotuksessa vähennystä.

Kansainvälisessä käytännössä ei vastaavia pakokaasupäästörajoja yleensä ole sovellettu maastohenkilöautoihin. Tämän vuoksi näitä autoja ei liene saatavillakaan uudella pakokaasujen puhdistustekniikalla varustettuna. Suomessa maastohenkilöautot jäisivät siten sekä vuonna 1992 voimaan tulevien enimmäispäästömääräysten että siirtymäkauden aikana myönnettävän verovähennysmahdollisuuden ulkopuolelle.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan verovähennys myönnettäisiin koko 1 päivään tammikuuta 1992 asti ulottuvan siirtymäkauden aikana. Vähennyksen määrä olisi kuitenkin siirtymäkauden loppua kohden aleneva. Nyt annettavassa esityksessä ehdotetaan säädettäväksi vain verovähennyksestä vuosina 1988—1990. Tarkoituksena on antaa esitys vuotta 1991 koskeviksi säännöksiksi erikseen myöhemmin. Tällöin voidaan esitystä annettaessa ottaa huomioon muun muassa automarkkinoilla tapahtunut kehitys.

2. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Tuhatta ehdotetun vähennyksen hyväkseen saavaa ajoneuvoa kohden autoveron tuotto alenisi 4,6 miljoonalla markalla verrattaessa veron tuottoa siihen, mikä kertyisi, jos samasta määrästä uudella tekniikalla varustettuja autoja kannettaisiin vero vähennystä myöntämättä. Liikevaihtovero huomioon ottaen verojen tuottoa alentava vaikutus tuhannesta autosta olisi yhteensä 5,5 miljoonaa markkaa. Vähennyksen vaikutuksesta vähäpäästöisten autojen myynti kuitenkin muodostunee suuremmaksi kuin miksi se todennäköisesti muodostuisi, jos vähennystä ei myönnettäisi.

Jos esimerkiksi kolmannes myytävistä uusista henkilöautoista olisi vähennykseen oikeutettuja, vähennys alentaisi laskennallisesti autoveron ja liikevaihtoveron tuottoa noin 275 miljoonalla markalla. Toisaalta tällöin liikevaihtoveroa kertyisi asianomaisista laitteistoista noin 15—40 miljoonaa markkaa. Tämä olisi otettava huomioon tuoton lisäyksenä.

Ehdotetun vähennyksen valtiontaloudellisia vaikutuksia ei kuitenkaan tässä vaiheessa voida tarkemmin ennakoida, koska ei ole käytettävissä arvioita siitä, millaiseksi vähäpäästöisten autojen osuus markkinoilla muodostuu.

3. Voimaantulo ja soveltaminen

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan heti sen tultua hyväksytyksi ja vahvistetuksi. Laki on tarkoitettu olemaan voimassa 31 päivään joulukuuta 1990 asti.

Lakia sovellettaisiin autoihin, jotka tuotaisiin maahan tai toimitettaisiin lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen, kuitenkin viimeistään 31 päivänä joulukuuta 1990.

4. Säätämisjärjestys

Koska lakiehdotuksessa ei ole kysymys uudesta tai lisätystä verosta, lakiehdotus olisi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

auto- ja moottoripyöräverosta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lisätään auto- ja moottoripyöräverosta 14 päivänä marraskuuta 1967 annettuun lakiin (482/67) väliaikaisesti uusi näin kuuluva 5 a §:

5 a §

Vähäpäästöisen ottomoottorilla varustetun nuun henkilöauton kuin maastohenkilöauton verotusarvoon luettavasta tullausarvosta tai valmistuskustannuksista vähennetään 3 500 narkkaa. Vähennys myönnetään autosta, jota ei ole otettu käyttöön ulkomailla ja jonka pakokaasupäästöjen pitoisuudet liikenneministeriön erikseen antamien ohjeiden mukaisessa estissä ajettuina eivät auton käyttöön oton älkeen ajetun 80 000 kilometrin matkan, tai, os autolla ei ajeta sen viiden ensimmäisen käyttövuoden aikana mainittua määrää, tuon ajan päättyessä, ylitä seuraavia arvoja:

hiilimonoksidi	2,1	g/km
hiilivety	0,25	g/km
typen oksidit	0,62	g/km.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa on säädetty ajoneuvon enimmäispäästöistä, sovelletaan vähennystä myönnettäessä tieliikennelain nojalla pakokaasupäästöistä annettavia säännöksiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 198 ja se on voimassa vuoden 1990 loppuun.

Tätä lakia sovelletaan ajoneuvoihin, jotka luovutetaan tullivalvonnasta tai toimitetaan lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen, kuitenkin viimeistään 31 päivänä joulukuuta 1990.

Helsingissä 7 päivänä lokakuuta 1988

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Ministeri *Ulla Puolanne*