



Valtiovarainministeriö

1/4

VN-Jakelu

Viite:

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 22.10.2018, VM/1803/03.01.00/2018

Asia:

LAUSUNTOPYYNTÖ LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI RASKAIDEN KUORMA-AUTOJEN TIENKÄYTTÖVEROSTA JA ERÄIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Lausuntopyyntö

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeuskanslerinviraston lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta ja eräiden lakien muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta. Veronalaisia olisivat kuorma-autot ja ajoneuvoyhdistelmät, joiden kokonaismassa on yli 12 000 kilogrammaa. Vero koskisi Suomessa ja ulkomailla rekisteröityjä kuorma-autoja ja ajoneuvoyhdistelmiä, joita käytetään Suomen tieverkossa. Ajoneuvoverolakia muutettaisiin samalla siten, että kyseisistä kuorma-autoista kannettavaa ajoneuvoveron käyttövoimaveroa alennettaisiin ja veron rakennetta muutettaisiin.

Vinjettidirektiivin tavoitteista ja säännöksistä

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2006/38/EY verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä annetun direktiivin 1999/62/EY muuttamisesta (vinjettidirektiivi) säädetään oikeudellisista puitteista verojen ja maksujen kantamiselle raskailta tavarankuljetusajoneuvoilta tiettyjen teiden käytöstä.

Vinjettidirektiivin tavoitteena on poistaa jäsenvaltioiden kuljetusyriyten väliset kilpailun vääristymät yhdenmukaistamalla ajoneuvoverotusta ottamalla käyttöön oikeudenmukainen järjestely tieinfrastruktuurin käyttömaksujen perimiseksi. Direktiivissä vahvistetaan raskaille tavarankuljetusajoneuvoille jäsenvaltioita velvoittavat aikaperusteisten ajoneuvoverojen vähimmäistasot ja määritellään säännöt ja enimmäistasot infrastruktuurin käytöstä perittävistä tietulista ja käyttäjämaksuista, joita jäsenvaltiot voivat halutessaan ottaa käyttöön.

Käyttäjämaksulla eli vinjetillä tarkoitetaan maksua, joka oikeuttaa käyttämään tieverkkoa tietyn ajan. Direktiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaan käyttäjämaksut eivät saa olla suoraan tai välil-

lisesti syrjiviä esimerkiksi liikenteenharjoittajan kansallisuudesta, jäsenvaltiosta tai kuljetuksen alkuperästä tai määräpaikasta johtuvalla perusteella. Direktiivin 8 a artiklan mukaan jäsenvaltioiden on myös valvottava, että käyttömaksujärjestelmä toimii avoimella ja syrjimättömällä tavalla. Syrjimättömyys ja kilpailun vääristymisen estäminen direktiivin lähtökohtina todetaan myös direktiivin johdanto-osassa.

Direktiivi 2 artiklan mukaan sen soveltamisalaan kuuluvat kaikki kuorma-autot ja ajoneuvoyhdistelmät, joiden suurin sallittu kokonaismassa on yli 3,5 tonnia. Jäsenvaltio voi kuitenkin 7 artiklan 5 kohdan mukaan päättää soveltaa tietulleja tai käyttäjämaksuja ainoastaan ajoneuvoihin, joiden suurin sallittu kokonaismassa on vähintään 12 tonnia, jos se katsoo, että soveltamisen ulottaminen alle 12 tonnin painoisiin ajoneuvoihin aiheuttaisi liikenteen siirtymästä johtuvia huomattavia haittavaikutuksia liikenteen sujuvuuden, ympäristön, melutason, ruuhkautumisen, terveyden tai liikenneturvallisuuden kannalta (a alakohta) taikka soveltaminen aiheuttaisi hallinnollisia kuluja, jotka ovat enemmän kuin 30 prosenttia soveltamisalaa laajentamalla saatavista lisätuloista (b alakohta). Jäsenvaltioiden, jotka päättävät soveltaa tietulleja tai käyttäjämaksuja ainoastaan ajoneuvoihin, joiden suurin sallittu kokonaismassa on vähintään 12 tonnia, on ilmoitettava päätöksestään ja niiden perusteluista komissiolle.

Esitysluonnoksen arviointia

Hallituksen esitysluonnoksen tavoitteena on ottaa käyttöön raskaan liikenteen tienkäyttövero yli 12 tonnin kuorma-autoille siten, että kotimaisen kaluston verorasitus ei keskimäärin nousisi. Ehdotettava vero koskisi kuorma-autoja ja ajoneuvoyhdistelmiä, joiden kokonaispaino on yli 12 tonnia, ja sen ulkopuolelle jäisivät kuorma-autot, joiden kokonaispaino on yli 3,5 mutta enintään 12 tonnia. Vero kannettaisiin sekä Suomessa rekisteröidyistä että ulkomaisista ajoneuvoista.

Verotaso asetettaisiin direktiivin sallimia enimmäistasoja alemmiksi. Vuosikohtaiset tienkäyttöverot asetettaisiin sellaiselle tasolle, joka olisi esityksen perusteluiden mukaan mahdollista kompensoida keskimääräisesti alentamalla veron piiriin kuuluvien kuorma-autojen käyttövoimaveroa mahdollisimman lähelle direktiivissä edellytetyjä vuotuisia vähimmäisverotasoja. Ajoneuvoverolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että raskailta kuorma-autoilta perittävää käyttövoimaveroa alennettaisiin.

Kotimaisten kuorma-autojen verorasituksen arvioidaan esitysluonnoksessa pysyvän kokonaisuutena ennallaan, kun tienkäyttöveron arvioidaan lisäävän kuorma-autojen verorasitusta noin 28 miljoonalla eurolla ja käyttövoimaveronalennuksen vähentävän verorasitusta noin 28 miljoonalla eurolla. Tienkäyttövero ei keskimäärin lisäisi kotimaisten kuorma-autojen käytön kustannuksia, sillä käyttövoimaveron alentaminen riittäisi kompensoimaan tienkäyttöverosta aiheutuvat lisäkustannukset.

Ehdotettavien muutosten seurauksena myös ulkomaisten kuorma-autojen verorasitus perustuisi käyttöaikaan Suomessa. Tienkäyttöveron ja sen vaikutusten pienuuden takia ei kuitenkaan hallituksen esitysluonnokseen mukaan ole mahdollista arvioida määrällisesti, miten muutokset vaikuttavat kotimaisten ja ulkomaisten kuorma-autoyrittäjien välisen kilpailutilanteeseen.

Esitysluonnoksessa selostetun komission virkamiesten kannan mukaan EU-oikeuden kannalta ei voida pitää hyväksyttävänä ehdotuksessa pitkälti lähtökohtana olevaa käyttäjämaksujärjestelmän käyttöönottoa siten, että kotimaisten ajoneuvojen verorasituksen kasvu kompensoitaisiin kokonaan. Tällaisessa tapauksessa vinjettijärjestelmä kohdistuisi tosiasiallisesti vain ulkomaisiin kuorma-autoihin ja olisi siten luonteeltaan syrjivä. Osittaista hyvitystä verorasituksen

kasvusta sen sijaan voitaisiin pitää EU-oikeuden kannalta hyväksyttävänä, jos käyttöön otettava vinjettijärjestelmä edustaa EU:n näkökulmasta hyväksyttäviä tavoitteita saastuttaja maksaa ja käyttäjä maksaa -periaatteiden toteuttamiseksi.

Lisäksi komission virkamiehet ovat katsoneet, että kokonaismassaltaan 3,5 – 12 tonnin kuorma-autot tulisi direktiivin mukaan sisällyttää vinjettijärjestelmään. Jäsenvaltio voisi jättää kevyet kuorma-autot vinjetin soveltamisalan ulkopuolelle vain silloin, jos direktiivin 7 artiklan 5 kohdan a ja b alakohdissa mainitut edellytykset täyttyvät. Kyse olisi tällöin tilanteesta, jossa jäsenvaltio katsoo vinjetin kantamisen kevyiltä kuorma-autoilta aiheuttavan liikenteen siirtymisestä johtuvia huomattavia haittavaikutuksia liikenteen sujuvuuden, ympäristön, melutason, ruuhkautumisen, terveyden tai liikenneturvallisuuden kannalta taikka vinjetin kantaminen kevyiltä kuorma-autoilta aiheuttaisi hallinnollisia kuluja, jotka ovat enemmän kuin 30 prosenttia soveltamisalaa laajentamalla saatavista lisätuloista. Kevyiden kuorma-autojen rajaaminen vinjetin ulkopuolelle olisi komission virkamiesten mukaan ongelmallista myös syrjivyyden kannalta, koska kyse on tältä osin lähinnä kotimaisista autoista.

Hallituksen esityksestä ilmenee, että komissio on käynnistänyt rikkomusmenettelyn Yhdistyneitä kuningaskuntia vastaan, koska se on katsonut Yhdistyneen kuningaskunnan vuonna 2014 käyttöön ottaman vinjettijärjestelmän syrjivän ulkomaisia liikenteenharjoittajia. Järjestelmä koskee yli 12 tonnin painoisia ajoneuvoja ja koko yleistä tieverkkoa ja sen käyttöönoton yhteydessä kotimaisten ajoneuvojen lisäkulut kompensoitiin lähes kokonaan. Myös Saksaa kohtaan komissio käynnisti rikkomusmenettelyn, koska katsoi järjestelmään ajoneuvoveron alennuksen muodossa sisältyneen täyden kompensaaation sekä lyhytaikaisten vinjettien suhteettoman korkeita hintojen tekevän järjestelmästä syrjivän. Saksa on tämän jälkeen tehnyt muutoksia järjestelmään.

Näkemykseni mukaan esitysluonnoksen toteamusta siitä, että komission virkamiesten EU-oikeudesta esittämiin näkemyksiin voidaan katsoa liittyvän tulkinnanvaraisuutta ja että tämän takia on katsottu, että esitys voidaan antaa tekemättä siihen komission ehdottamia muutoksia, ei voida pitää riittävänä. Katson, että hallituksen esityksessä tulee perustella komission näkemyksestä poikkeava tulkinta. Esityksestä tulee ilmetä se oikeudellinen arvio, jonka perusteella hallitus katsoo, että esitys voidaan antaa ottaen huomioon vinjettidirektiivin säännökset ja Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen määräykset valtiontuesta sekä tavaroiden ja palveluiden vapaasta liikkuvuudesta. Tässä yhteydessä on syytä huomioida eduskunnan riittävä tiedonsaantia koskeva perustuslain 47 §.

Kun jäsenvaltio voi vinjettidirektiivin 7 artiklan 5 kohdan nimenomaisen säännöksen mukaan päättää soveltaa käyttäjämaksuja kokonaismassaltaan vähintään 12 tonnin painoisiiin ajoneuvoihin vain silloin, jos kyseisessä 7 artiklan 5 kohdan a ja b alakohtien mukaiset edellytykset täyttyvät ja jäsenvaltion on esitettävät tällaista päätöstä koskevat perustelunsa komissiolle, on näiden edellytysten täytyminen arvioitava hallituksen esitystä annettaessa. Edellytyksenä tällaiselle jäsenvaltion päätökselle on, että tienkäyttömaksun soveltaminen alle 12 tonnin painoisiiin ajoneuvoihin aiheuttaisi liikenteen siirtymästä johtuvia huomattavia haittavaikutuksia liikenteen sujuvuuden, ympäristön, melutason, ruuhkautumisen, terveyden tai liikenneturvallisuuden kannalta taikka soveltaminen aiheuttaisi hallinnollisia kuluja, jotka ovat enemmän kuin 30 prosenttia soveltamisalaa laajentamalla saatavista lisätuloista. Ellei hallituksen esityksessä voida arvioida direktiivin ehtojen täyttyvän, hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta, jonka mukaan alle 12 tonnin painoiset ajoneuvot suljetaan tienkäyttöveron ulkopuolelle, ei tule EU-oikeuden vastaisena antaa.

Hallituksen esityksessä tulisi myös arvioida ehdotuksen yhteensopivuutta unionin valtioneuvoston kanssa. Direktiivin 7 k artiklan mukaan jäsenvaltioita ei estetä säätämästä asianmukaisesta korvauksesta infrastruktuurin käyttöön perustuvan tietulli- ja käyttäjämaksujärjestelmän maksuista edellyttäen, että tällöin ei rikota Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklojen määräyksiä valtioneuvoston.

On lisäksi huomattava, että komissio on antanut ehdotuksen (COM(2017) 275 lopullinen), jossa se ehdottaa aikaperusteisista käyttäjämaksuista luopumista. Tätä komissio on hallituksen esitysluonnoksen mukaan perustellut sillä, että aikaperusteiset käyttäjämaksut ovat johtaneet ulkomaisen liikenteen syrjimiseen ja maksut on todettu komission vaikutusarviointien perusteella tehottomiksi infrastruktuurikustannusten kattamisen ja puhtaamman ja tehokkaamman liikenteen edistämisen ja ruuhkien vähentämisen kannalta. Komissio katsoo, että aikaperusteinen maksu ei riittävästi edistä saastuttajaa maksaa ja käyttäjä maksaa –periaatteen toteutumista. Myös hallituksen esityksessä arvioidaan tienkäyttöveron ohjausvaikutus näiltä osin vähäiseksi.

Näyttää ilmeiseltä, että ehdotukseen sisältyvä tienkäyttöveron kompensoiminen käytännössä kokonaan kotimaisille ajoneuvoille on EU-oikeuden kannalta ongelmallista, samoin kuin tienkäyttöveron ulottaminen vain yli 12 tonnia painaviin ajoneuvoihin, mikäli tätä ei voida perustella direktiivin edellytysten mukaisesti. Ottaen huomioon komission virkamiesten kannan ja komission eräitä jäsenvaltioita vastaan samankaltaisesta sääntelystä käynnistämät rikkomusmenettelyt, ilmeiseltä näyttää myös se, että ehdotetun kaltainen sääntely johtaisi rikkomusmenettelyn käynnistämiseen Suomea vastaan. Viime kädessä EU-tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu ratkaista, onko Suomen lainsäädäntö EU-oikeuden vastainen. Hallituksen esitys on kuitenkin syytä antaa ehdotetun sisältöisenä vain, mikäli komission tulkinnasta poikkeava näkemys voidaan perustella oikeudellisesti. Muussa tapauksessa on syytä harkita esitysluonnoksessa käsitellyjä EU-oikeuden kannalta vähemmän ongelmallisia toteuttamisvaihtoehtoja, eli kotimaisten ajoneuvojen osittaista kompensatiota tai kompensatiosta luopumista ja tienkäyttöveron soveltamisalan laajentamista kevyisiin 3,5 - 12 tonnin painoisiin kuorma-autoihin.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
