RAPORTIT JA SELVITYKSET 1/2017

LUONNOS

Parempia väyliä – sujuvampaa liikennettä

Selvitys liikenneverkon kehittämisestä liiketaloudellisesti: Liikenneverkkoyhtiö (Live)

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

LVM 1892–2017

Suomi Finland 100

Liikenne- ja viestintäministeriön

visio
Hyvinvointia ja kilpailukykyä hyvillä yhteyksillä

toiminta-ajatus
Liikenne- ja viestintäministeriö edistää väestön hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä. Huolehdimme toimivista, turvallisista ja edullisista yhteyksistä.

arvot
Rohkeus
Oikeudenmukaisuus
Yhteistyö

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

Raportin päivämäärä
19.1.2017

Raportin nimi
Parempia väyliä – sujuvampaa liikennettä. Selvitys liikenneverkon kehittämisestä liiketaloudellisesti: Liikenneverkkoyhtiö (Live)

Tekijät
Kaisa Kuukasjärvi, Mikael Nyberg, Antti Paasilehto, Hanna Perälä, Olli-Pekka Rantala, Juhapekka Ristola, Anna Similä, Pyry Takala, Elina Thorström, Laura Vilkkonen

Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä
Liikenne- ja viestintäministeriö, 22.4.2016

Raportin numero
Raportit ja selvitykset 1/2017

ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-243-495-1
URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-495-1

Asiasanat
Liikenneverkkoyhtiö, liikenneverkko, väyläyhtiö, liikenneväylät, väylät, yhtiöittäminen, valtionyhtiö, tieliikenne, rautaliikenne, vesiliikenne, digitalisaatio, norminpurku, kasvu, työllisyys, elinkeinoelämä, palveluoperaattorit, liikennepalvelu, maksu

Yhteyshenkilö
Anna Similä ja Juhapekka Ristola

Muut tiedot

Tiivistelmä
Liikenneverkon kehittäminen ja sitä koskeva selvitystyö perustuu pääministeri Juha Sipilän hallituksen julkisen talouden suunnitelman hyväksymisen yhteydessä tehtyyn pöytäkirjamerkintään. Tuolloin päätettiin, että liikenne- ja viestintäministerin johdolla valmistellaan esitys liikenneverkon kehittämiseksi liiketaloudellisesti. Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 22.4.2016 hankkeen (toimikausi 22.4.2016–30.6.2018), jossa selvitetään liikenneverkon kehittämistä liiketaloudellisesti (LIVE).

Liikennepalveluilla ja väyläverkolla on suuri merkitys ihmisten arjessa ja yhteiskunnan toimivuuden sekä kilpailukyvyn kannalta. Valtion väylien ylläpitoa ja kehittämistä on perusteltua tarkastella liiketaloudellisin perustein. Tämä tehostaa väyliin sidotun varallisuuden käyttöä, varmistaa laajat kehittämisinvestoinnit ja paremmat liikennepalvelut asiakkaille sekä parantaa julkisen talouden kantokykyä. Liiketaloudellinen tarkastelu edellyttää Liikenneviraston taseen hallinnointiin, veroasteeseen ja liikenteen maksuihin kohdistuvia toimia. Väylien ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvät yhteiskuntapoliittiset näkemykset tulee huomioida myös jatkossa.

Hankkeessa tarkasteltavana on malli, jossa Liikenneviraston väylien hoidon, kehittämisen ja ylläpidon tehtävät siirrettäisiin perustettavaan valtionyhtiöön, jonka rahoitus kertyisi pääasiassa asiakasmaksuista. Valmistelun tavoitteena on selvittää ja tehdä ehdotus tarvittavista lainsäädäntömuutoksista ja muista toimenpiteistä siten, että uudistus olisi mahdollista toteuttaa vuoden 2018 alusta, jos niin erikseen päätetään. Tässä selvityksessä käydään läpi hankkeen lähtökohdat, liikennejärjestelmän ja liikenteen verotuksen nykytila sekä hankkeen tavoitteet ja tähänastiset tulokset.

KOMMUNIKATIONS-
MINISTERIET

Rapportens datum
19.1.2017

Rapportens namn
Bättre trafikleder – smidigare transporter. Utredning om utvecklingen av trafiknätet på företagsekonomiska grunder: statens trafiknätsbolag

Författare
Kaisa Kuukasjärvi, Mikael Nyberg, Antti Paasilehto, Hanna Perälä, Olli-Pekka Rantala, Juhapekka Ristola, Anna Similä, Pyry Takala, Elina Thorström, Laura Vilkkonen

Tillsatt av och datum
Kommunikationsministeriet, 22.4.2016

Rapportens nummer
Rapporter och utredningar 1/2017

ISBN (webbpublikation) 978-952-243-495-1
URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-495-1

Ämnesord
trafiknätsbolag, trafiknät, trafikledsbolag, trafikled, transportled, bolagisering, statsbolag, vägtrafik, järnvägstrafik, sjötrafik, digitalisering, avreglering, tillväxt, sysselsättning, näringslivet, tjänsteoperatör, trafiktjänst, transporttjänst, avgift

Kontaktperson
Anna Similä och Juhapekka Ristola

Rapportens språk
Finska

Övriga uppgifter

Sammandrag
Utvecklingen av trafiknätet och utredningen om den grundar sig på en anteckning i protokollet som gjordes när statsminister Juha Sipiläs regering godkände planen för de offentliga finanserna. Regeringen beslutade att under ledning av kommunikationsministeriet utarbeta ett förslag till att utveckla trafiknätet företagsekonomiskt. Kommunikationsministeriet tillsatte den 22 april 2016 ett projekt med uppgift att utreda utvecklingen av trafiknätet på företagsekonomiska grunder. Projektets mandatperiod är 22.4.2016–30.6.2018.

Trafik- och transporttjänsterna och trafikledsnätet är mycket viktiga med tanke på människornas vardag, samhällets funktion och Finlands konkurrenskraft. Därför är det motiverat att på företagsekonomiska grunder granska underhållet och utvecklingen av de statligt ägda trafiklederna. Översynen tjänar till att effektivisera användningen av de tillgångar som investerats i trafiklederna, säkerställa omfattande utvecklingsinvesteringar, erbjuda kunderna bättre trafiktjänster och stärka den offentliga ekonomins bärkraft. En företagsekonomisk granskning förutsätter åtgärder som hänför sig till administrationen av Trafikverkets balansräkning, skattegraden och de avgifter som tas ut för trafik- och transporttjänster. Även i fortsättningen är det viktigt att beakta de samhällspolitiska åsikter som gäller underhållet och utvecklingen av trafiklederna.

I den granskade modellen överförs Trafikverkets nuvarande uppgifter som rör utveckling, drift och underhåll av trafiklederna till ett statsbolag som man har för avsikt grunda. Meningen är att bolaget i huvudsak ska finansieras med avgifter som tas ut hos kunderna. Syftet med beredningen är att undersöka och föreslå nödvändiga lagändringar och andra åtgärder så att reformen vid behov kan genomföras i början av 2018. Detta kräver dock ett särskilt beslut. I denna studie presenteras utgångsläget för projektet, nuläget inom transportsystemet och beskattningen av trafiken, projektmålen och hittills uppnådda resultat.

MINISTRY OF TRANSPORT AND COMMUNICATIONS

Date
19.1.2017

Title of the report
Better transport infrastructure – more efficient transport services. Report on the business development of the transport network: Transport Network Company

Author(s)
Kaisa Kuukasjärvi, Mikael Nyberg, Antti Paasilehto, Hanna Perälä, Olli-Pekka Rantala, Juhapekka Ristola, Anna Similä, Pyry Takala, Elina Thorström, Laura Vilkkonen

Commissioned by, date
Ministry of Transport and Communications, 22.4.2016

Number of the report
Reports 1/2017

ISBN (online) 978-952-243-495-1
URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-495-1

Keywords
Transport network company, transport network, infrastructure company, transport infrastructure, routes, incorporation, state-owned company, road transport, rail transport, water transport, digitalisation, deregulation, growth, employment, business and industry, service operators, transport service, payment

Contact person
Anna Similä and Juhapekka Ristola

Language of the report
Finnish

Other information

Abstract
The development of the transport network and the related examination are based on an entry made to the Government minutes in connection with the approval of the general government fiscal plan for 2016 submitted by Prime Minister Juha Sipilä's cabinet. It was decided that a proposal for the business development of the transport network will be prepared under the direction of the Minister of Transport and Communications. On 22 April 2016 the Ministry of Transport and Communications set up a project (for a term from 22 April 2016 to 30 June 2018) to examine the business development of the transport network.

Transport services and the transport infrastructure network play a major role in people's daily lives, both in terms of the functioning of society and competitiveness. There are grounds for examining the maintenance and development of state-owned infrastructure from a business standpoint. This would improve the use of assets tied up in state-owned infrastructure, ensure extensive development investments and better transport services for customers, and improve the capacity of the general government finances. A business approach requires measures aimed at the tax rate, transport charging, and balance sheet management at the Finnish Transport Agency. Social policy matters related to infrastructure maintenance and development must also be considered in the future.

The project examines a model where tasks related to the management, development and maintenance of transport routes of the Transport Agency would be transferred to the state enterprise to be established, which would mainly be funded by customer fees. The aim of the preparations is to investigate the matter and formulate a proposal for the required legislative amendments and other measures so that the reform could be implemented from the beginning of 2018, if such a decision will be reached. This report discusses the basis of the project, the current state of the transport system and transport taxation as well as the goals of the project and the results achieved so far.

Sisällysluettelo

1. Johdanto 4

2. Esitykset 5

3. Hankkeen lähtökohdat 7
3.1 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan rakennemuutokset 7
3.2 Hankkeen yhteys maakuntauudistukseen 8
3.3 Valmistelua koskevat rajaukset 10

4. Tarve liikenneverkon liiketaloudelliselle hallinnalle ja sen keskeiset hyödyt 12
4.1 Julkinen talous, liikenneverkon rahoitus sekä muuttuvat asiakastarpeet 12
4.2 Toiminnan tehostaminen ja mahdollisuus lisäinvestointeihin 14
4.3 Nykyistä joustavammat rahoitusvaihtoehdot 16
4.4 Liikenteen digitalisaatio, automaatio ja liikenneinfrastruktuurin merkitys 17
4.5 Liikenne ja ympäristö 19

5. Nykytilan kuvaus 22
5.1 Liikennejärjestelmä 22
5.2 Liikenneverkko 24
5.3 Tienpitoa ja katuverkkoa koskeva lainsäädäntö 31
5.4 Liikenne- ja väylätietojen hallinta 34
5.5 Liikennesuoritteet 36
5.6 Ajoneuvokanta 39
5.7 Tieliikenteen verotus 41
5.8 Tietosuoja ja tietoturva 48

6. Tiemaksuja koskeva EU-lainsäädäntö ja kansainvälinen vertailu 52
6.1 EU-lainsäädäntö 52
6.2 Kansainvälinen vertailu 56

7. Yhtiön rooli ja yhteiskunnallinen ohjaus 63
7.1 Johdanto 63
7.2 Yhtiö luonnollisena monopolina 63
7.3 Yhtiön tehtävät 64
7.4 Yhtiö ja palveluoperaattorit 65
7.5 Yhtiön hinnoitteluperiaatteet 68
7.6 Yhtiön maksujen suuruus 77
7.7 Liikenteen verojen alentaminen ja autokannan uusiutumisen tukeminen 79
7.8 Palveluoperaattoreiden hinnoittelu- ja toimintaperiaatteet 80
7.9 Yhtiö ja tieverkon peruspalvelutaso 81
7.10 Liikenneverkkoselonteko ja perustamisvaiheen investointisuunnitelma 82
7.11 Liikennejärjestelmätyö ja yhteistyö kaupunkiseutujen kanssa 83
7.12 Tietosuoja ja tietoturva 84
7.13 Yhtiölle asetettavat mahdolliset kannustimet 85
7.14 Maksujen valvonta 93

8. Yhtiön rakenne, hallinto ja toiminta 96
8.1 Valtion omistukset yhtiöissä ja omistajaohjauksen periaatteita 96

8.2 Yhtiön omistajaohjaus 97
8.3 Yhtiölle luovutettava omaisuus 98
8.4 Yhtiön omistajuus 100
8.5 Omistajuuden säilyminen valtiolla ja maakunnilla 101
8.6 Yhtiön toimielimet ja keskeiset toimintaperiaatteet 101
8.7 Yhtiön talouteen liittyvät asiat 102
8.8 Yhtiön investointitaso 110
8.9 Yhtiön henkilöstö 112
8.10 Tieliikenteen operatiivinen hallinta 113
8.11 Liikenne- ja väylätietojen hallinta yhtiössä 113

9. Liikennehallinnon työnjako ja tieliikenteen viranomaistehtävien organisointi 115
9.1 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan viranomaistoiminnot 115
9.2 Tienpidon luvat ja ohjeet sekä viranomaismääräykset 116

10. Vaikutusten arviointi 118
10.1 Johdanto 118
10.2 Taloudelliset vaikutukset 118
10.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset 123
10.4 Ympäristövaikutukset 126
10.5 Viranomaisvaikutukset 127

11. Perustuslakiperustelut 128
11.1 Johdanto 128
11.2 Julkisen hallintotehtävän antaminen muille kuin viranomaisille 128
11.3 Veron ja maksun välinen ero 129
11.4 Yhdenvertaisuus 132
11.5 Yksityisyyden suoja ja tietosuoja 133

12. Jatkotoimenpiteitä yhtiöittämiseen liittyen 136
12.1 Jatkovalmistelun aikataulu 136
12.2 Lainsäädäntömuutokset 136
12.3 Valtion talousarvion valmisteluaikataulu 137
12.4 Ajoneuvon paikantamiseen liittyvät asiat 137
12.5 Yhteistyö muiden tieverkon omistajien kanssa 140
12.6 Autokannan uusiutumisen tukeminen 140
12.7 Rautateitä ja vesiväyliä koskeva valmistelu 140

13. Liikenneverkon liiketaloudellisen kehittämisen selvitystyön valmistelu 141

14. Liitteet 143

15. Lähteet 153

1. Johdanto

Hallitus sopi 5.4.2016 vuosia 2017–2020 koskevan julkisen talouden suunnitelmasta päättämisen yhteydessä, että liikenne- ja viestintäministerin johdolla valmistellaan esitys liikenneverkon kehittämiseksi liiketaloudellisesti. Selvityshanke liittyy hallituksen kärkihankkeeseen, jonka tavoitteena on luoda Suomeen digitaalisten palvelujen kasvuympäristö. Liikenneinfrastruktuuri on tässä keskeisessä asemassa, sillä se on alusta, jonka varaan liikenteeseen liittyvä tieto, älykkäät liikennejärjestelmät ja uudet liikenteen digitaaliset palvelut rakentuvat.

Hallituksen sopimuksen mukaisesti liikenne- ja viestintäministeriö asetti 22.4.2016 hankkeen, jossa selvitetään valtion liikenneverkon kehittämistä liiketaloudellisesti (LIVE). Selvityshankkeessa oli tarkasteltavana malli, jossa valtion väylien hoidon, kehittämisen ja ylläpidon tehtävät siirrettäisiin perustettavaan valtionyhtiöön. Valmistelun tavoitteena on selvittää ja tehdä ehdotus tarvittavista lainsäädäntömuutoksista ja muista toimenpiteistä siten, että uudistus olisi mahdollista toteuttaa vuoden 2018 alusta, jos niin erikseen päätetään.

Tässä selvityksessä käydään läpi hankkeen lähtökohdat, liikennejärjestelmän ja liikenteen verotuksen nykytila sekä hankkeen tavoitteet ja tähänastiset tulokset. Hankkeen tähänastisten tulosten perusteella nähdään tarkoituksenmukaisimpana etenemistapana, että liikenneverkon liiketaloudellisen kehittämisen seuraavana askeleena valtion tieverkon ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvät tehtävät siirrettäisiin perustettavaan liikenneverkkoyhtiöön. Tämän vuoksi tämä selvitys keskittyy pääasiassa tieverkkoa koskeviin asioihin. Rautateiden ja vesiväylien liiketaloudellista kehittämistä koskevaa selvitystyötä jatketaan erillisenä hankkeena. Tämän jatkoselvityksen tavoitteena on, että valtion hallinnoima rautatieverkko ja vesiväylät siirtyisivät liikenneverkkoyhtiön vastattavaksi vuoden 2019 alusta.

Liikenneverkon liiketaloudellista kehittämistä koskevan selvityshankkeen tuloksia on selostettu kappaleissa 7 ja 8. Kappaleessa 7 kuvataan, mikä yhtiön rooli ja toimintamalli olisi ja käsitellään mm. yhtiön toimiala, toimintatavat hinnoittelu mukaan lukien sekä yhtiötä koskeva yhteiskunnallinen ohjaus. Kappaleessa 8 puolestaan keskitytään yhtiön sisäisiin asioihin ja kuvataan mm. yhtiön omistajuus, toimielimet ja yhtiön talouteen liittyvät asiat. Kappale 9 keskittyy liikennehallinnon työnjakoa koskeviin kysymyksiin ja tieliikenteen viranomaistehtävien organisointiin tilanteessa, jossa tieverkon ylläpidosta ja kehittämisestä vastaisi yhtiö. Lopuksi käydään läpi liikenneverkkoyhtiön perustamiseen liittyvää vaikutusten arviointia ja kuvataan yhtiöittämiseen liittyviä jatkotoimenpiteitä. Ehdotus selvitykseksi lähetetään laajalle lausuntokierrokselle, jonka perusteella selvitystä ja vaikutusarviointeja täydennetään tarpeen mukaan keväällä 2017.

2. Esitykset

Esitykset jäljempänä selvitetyin perustein:

Yhtiö. Perustettavan liikenneverkkoyhtiön (yhtiö) omistajia olisivat Suomen valtio (65 %) ja maakunnat (35 %). Maakuntien keskinäinen omistusosuus jakautuisi tiekilometrien ja liikennesuoritteiden perusteella. Lailla säädettäisiin, että yhtiön osakkeita saa luovuttaa muille vain eduskunnan suostumuksella.

Väylät. Liikenneviraston hallinnoima valtion tieverkko siirrettäisiin yhtiöön vuoden 2018 alusta. Rata- ja vesiväyläverkon osalta jatkettaisiin erillisselvitystä tavoitteena niiden siirtäminen yhtiölle vuoden 2019 alusta.

Investoinnit. Yhtiön tulisi kyetä tulorahoituksellaan ja maltillisesti muuta rahoitusta hyödyntäen vastaamaan tieverkon kunnossapidosta, korjauksista ja kehittämisinvestoinneista asiakastarpeita vastaavasti. Yhtiöllä olisi investointikykyä vastata uusiin kehittämistarpeisiin muuta rahoitusta hyödyntäen.

Tulo- ja menoarviovaikutukset. Budjettineutraalisuuden toteuttamiseksi liikenteen veroja alennettaisiin 1,6 miljardin euron edestä seuraavasti: a) autovero, määrältään n. 853 milj. euroa v. 2017, poistettaisiin kokonaan b) polttoaineveroa alennettaisiin EU-sääntelyn mahdollistaman n. 200 milj. euron alennusvaran verran ja c) ajoneuvoveron perusveroa alennettaisiin n. 547 milj. euroa, jolloin veroa jäisi n. 235 milj. euroa. Vastaavat osuudet poistuisivat budjetin menopuolelta.

Yhtiön asiakasmaksut. Asiakasmaksut perittäisiin yksityisyydensuojan vaarantumatta. Yhtiön tarjoamien vähittäisasiakkaan maksujen tulisi olla aikaan perustuvia, ja tukkutasolla ne voisivat olla myös kilometripohjaisia. Yhtiön perimät aikaan perustuvat maksut eivät saisi edellyttää kuluttajan tai ajoneuvon paikantamista. Yhtiön perimien asiakasmaksujen tulisi kokonaisuutena olla kustannussuuntautuneita sisältäen kohtuullisen tuoton. Ulkomaisilta vastaavilta ajoneuvoilta perittäisiin samoin perustein asiakasmaksua.

Palveluoperaattoreiden asiakasmaksut. Yhtiö voisi lisäksi tarjota aika- tai kilometripohjaiseen tukkuhintaan perustuvia ratkaisuja palveluoperaattoreille. Kilometripohjainen tukkuhinnoittelu voitaisiin ottaa aikaperusteisen rinnalla käyttöön sitten, kun palvelumarkkinoilla on todettu olevan riittävästi kilpailtua tarjontaa vähittäisasiakkaille. Vähittäismaksujärjestelmien toteuttamistapojen olisi oltava tällöin riittävän edullisia, tietoturvallisia ja yksityisyydensuojan huomioivia.

Asiakkaan suostumus. Palveluoperaattoreiden tarjoamat kilometripohjaiset, paikannusta edellyttävät ratkaisut voisivat sisältää myös ajokäyttäytymiseen liittyviä tai vastaavia ominaisuuksia. Kilometripohjainen ajoneuvon paikantamiseen perustuva palvelu vaatisi aina kuluttajan suostumuksen. Jos palveluoperaattori tarjoaisi kuluttajalle kilometripohjaista tai vastaavaa asiakasmaksuvaihtoehtoa, joka edellyttää kuluttajan ajoneuvon paikantamista, sen tulisi tarjota myös aikaan perustuva maksuvaihtoehto. Vähittäisasiakkaalla tulisi olla mahdollisuus suorittaa maksu joko etu- tai jälkikäteen laskutuskausittain.

Maksun päästöporrastus. Aikaan perustuvien ja kilometripohjaisten asiakasmaksujen tulisi sisältää päästöporrastettu hinnoitteluelementti.

Raskas liikenne. Kuorma-autoille asetettaisiin ainoastaan aikaan perustuvat asiakasmaksut, jotka vastaavat kokonaismäärältään ajoneuvoveron käyttövoimaveron alentamisvaraa. Ulkomaisilta vastaavilta ajoneuvoilta perittäisiin vastaavan suuruista asiakasmaksua.

Kannustimet ja lainsäädäntö. Yhtiölle asetettaisiin lain nojalla kannustimet (esim. investointi-, laatu-, tehostamis-, ympäristö- ja turvallisuuskannustin), jotka ohjaisivat yhtiön toimintaa yhteiskunnan kannalta haluttuun suuntaan. Yhtiön toimintaa säätelevässä laissa ja sen nojalla annettavissa viranomaismääräyksissä määriteltäisiin liikenneverkon palvelutaso, jonka toteutumista viranomainen valvoo.

Ohjaus. Yhtiön pitkäjänteisen investointisuunnitelman tulisi pohjautua hallituksen eduskunnalle antamaan liikenneverkkojen palvelutasoa koskevaan selontekoon. Lisäksi yhtiö saattaisi investointisuunnitelmansa tilanteen säännöllisesti hallituksen talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle käsiteltäväksi. Liikenne- ja viestintäministeriö vastaisi yhtiön omistajaohjauksesta.

Kunnat. Yhtiötä perustettaessa mahdollistettaisiin, että kunnat voisivat ostaa maksupalvelua yhtiöltä, sekä siten periä halutessaan maksua katuverkkonsa käytöstä erikseen päätettävällä tavalla. Lisäksi yhtiö osallistuisi alueellisten ja suurten kaupunkiseutujen yhteiskunnallisesti merkittäviin liikennejärjestelmäsuunnitelmien laatimiseen.

Autokannan uusiutuminen. Erikseen päätettävällä tavalla voitaisiin suunnata julkista tukea uusien ajoneuvojen hankintaan tai vastaavin tuin voitaisiin edesauttaa autokannan uusiutumista energia- ja ilmastostrategian periaatteiden mukaisesti kehysvalmistelun yhteydessä.

3. Hankkeen lähtökohdat

3.1 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan rakennemuutokset

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on tapahtunut paljon rakenteellisia uudistuksia 1990-luvulta alkaen. 1990-luku oli liikelaitostamisen aikaa. Suuret muutokset tehtiin siirtämällä valtion budjettitaloudesta pois valtion harjoittama liiketoiminta (Posti- ja telelaitos, Valtionrautatiet sekä Ilmailulaitos). Myös valtion harjoittama toiminta, joka oli mahdollista hoitaa myös liikelaitosmuodossa, siirrettiin pois valtion budjettitaloudesta. Yleisenä piirteenä oli, että liikelaitosten perustamisen yhteydessä viraston toiminta jaettiin kahteen osaan: valtion viranomaistoimintaan ja liiketoimintaan. Esimerkkinä voidaan mainita Autorekisterikeskus, joka jaettiin viranomaistehtäviä hoitavaan organisaatioon ja autokatsastusta harjoittavaan liikelaitokseen. Tällöin saivat alkunsa liikennehallinnon virasto-organisaatiot näillä toimitaloilla. Osassa perustettiin itsenäinen virasto, esimerkiksi Ratahallintokeskus. Osassa viranomaistehtävät oli organisoitu liikelaitoksen sisälle itsenäiseksi yksiköksi esim. Ilmailulaitokseen. Eriyttäminen tehtiin lainsäädännöllä, jolla turvattiin itsenäinen päätösvalta omasta toiminnasta ja taloudesta. Viestinnän toimialalla Telehallintokeskus oli jo perustettu vähän ennen Posti- ja telelaitoksen liikelaitostamista. Sittemmin viraston tehtäväkenttä laajeni ja nimeksi tuli Viestintävirasto (vuonna 2001).

2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä liiketoiminnan uudelleen organisoinnista saatujen kokemusten perusteella otettiin koko hallinnonalalle yleiseksi periaatteeksi, että valtio toimii tilaajana, mutta ei operatiivisten palvelujen tuottajana. Tämän tilaaja-tuottaja-mallin mukaisesti irrotettiin Tielaitos-virastosta Tieliikelaitos (Destia) tienpidon palvelujen tuottajaksi. Jäljelle jääneen viraston nimeksi tuli Tiehallinto. Merenkulkulaitoksesta irrotettiin vuonna 2004 Varustamoliikelaitos Finstaship jäänmurtopalvelujen tuottajaksi sekä Luotsausliikelaitos Finnpilot luotsauspalvelujen tuottajaksi.

Myöhemmin kaikki liikelaitokset yhtiöitettiin ja osasta luovuttiin kokonaan. Kaikki markkinaehdoin toimivat yhtiöt sekä nk. strategisen intressin omaavat yhtiöt on sittemmin siirretty valtioneuvoston kanslian omistajaohjaukseen. Liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjaukseen jäivät tuolloin nk. erityistehtäväyhtiöt eli Finavia Oyj sekä Finnpilot Pilotage Oy. Yleisradio Oy kuuluu edelleenkin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle, mutta se on eduskunnan parlamentaarisessa ohjauksessa.

Kaikkiin liiketoimintaorganisaatioiden perustamisiin liittyi samalla kysymys kilpailun avaamisesta ko. toimialalla. Substanssilainsäädäntöä uudistettiin samaisissa prosesseissa ja yleisenä linjauksena oli, että kilpailua avataan asteittain. Prosessi on eräiltä osin vieläkin meneillään (postitoiminta, rautatieliikenne, jäänmurtopalvelut). Toinen ominaispiirre oli, että viranomaistehtävistä vastaavien virastojen asemaa selkiytettiin. Ensinnäkin ne irrotettiin pois liikelaitosten sisältä ja perustettiin itsenäisiksi virastoiksi (esimerkiksi Ilmailuhallinto vuonna 2006). Toisaalta EU-lainsäädäntö aiheutti myös itsenäistymisen tarvetta, ja oli perustettava esimerkiksi pieni Rautatievirasto vuonna 2006. Hallinnonalan pienehkö virasto Merentutkimuslaitos lakkautettiin vuoden 2009 alusta lukien ja sen toiminnot jaettiin Suomen ympäristökeskuksen ja Ilmatieteen laitoksen kesken.

2010-luvulla yhtiöitettiin jäljellä olleet liiketoimintaa harjoittavat hallinnonalan liikelaitokset. Lisäksi liikennehallinnon virastorakenne uudistettiin 1.1.2010 alkaen kokoamalla viranomais-

toiminnot Liikennevirastoon ja Liikenteen turvallisuusvirastoon. Valtion väylänpidon tehtävät yhdistettiin Tiehallinnosta, Ratahallintokeskuksesta ja Merenkulkulaitoksesta Liikennevirastoon. Samaan yhteyteen ajoittui myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) perustaminen, ja niille siirrettiin käytännössä tienpidon ylläpitovastuu. Liikenneturvallisuustehtävät, joita aiemmin hoidettiin Ajoneuvohallintokeskuksessa, Merenkulkulaitoksessa, Rautatievirastossa ja Ilmailuhallinnossa yhdistettiin Liikenteen turvallisuusvirastoon (Trafi). Liikenteen turvallisuusviraston tehtäväksi määritettiin kehittää liikennejärjestelmän turvallisuutta, edistää liikenteen ympäristöystävällisyyttä ja vastata liikennejärjestelmän turvallisuuteen, kestävyyteen, toimintavarmuuteen ja markkinoihin liittyvistä viranomaispalveluista kaikissa liikennemuodoissa. Lisäksi Liikenteen turvallisuusvirasto vastaa toimialan lupahallinnosta, alemmanasteisesta teknisestä ja turvallisuuteen liittyvästä norminannosta sekä suurelta osin toimialan kansainvälisestä yhteistyöstä.

Kaikki muutokset ovat perustuneet ennakoituihin toimintaympäristön muutoksista johtuviin haasteisiin. Muutoksilla on tavoiteltu organisaation tuottamien palvelujen laadun asianmukaisuutta ottaen huomioon yhteiskunnan ja palveluiden kysynnän kehitys. Muutoksilla on luotu edellytykset sille, että palvelut on mahdollista tuottaa tehokkaasti ja taloudellisesti. Liiketoimintaorganisaation toimivaltaa lisättiin asteittain ensin liikelaitostamalla ja sitten yhtiöittämällä.

Viranomaistehtävien uudelleenorganisointi oli seurausta toimialojen rakennemuutoksista. Liiketoimintaorganisaatioiden perustamisvaiheessa huomio kiinnittyi viranomaistehtävien eriyttämiseen. Toimialoilla tapahtuvan kilpailun laajentuessa viranomaistehtäviin liittyi yhä enemmän myös kilpailun edistämisen turvaaminen ja valvontatehtävien uusi sisältö. Kun toimialoille oli jäänyt useita viranomaistehtäviä hoitavia virastoja, oli luonnollista, että jäljelle jääneiden kokonaisuutta arvioitiin uudelleen.

Nykyisin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan kuuluu neljä virastoa (Liikennevirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto, Viestintävirasto ja Ilmatieteen laitos) ja kolme valtionyhtiötä (Finavia Oyj, Finrail Oy ja Yleisradio Oy). Toukokuussa 2016 tehdyn valtion omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen mukaisesti Finnpilot Pilotage Oy:n omistajaohjaus siirtyi 1.7.2016 ja Finavia Oyj:n omistajaohjaus siirtyy 1.4.2017 alkaen valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksen vastuulle. Finrail Oy:n omistajaohjaus puolestaan siirtyi valtioneuvoston kanslialta liikenne- ja viestintäministeriön vastuulle 1.7.2016.

3.2 Hankkeen yhteys maakuntauudistukseen

Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa todetaan, että valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovituksesta tehdään erikseen päätös, jolla yksinkertaistetaan julkisen aluehallinnon järjestämistä (valtio, alueet ja kunnat). Ensisijaisena ratkaisuna on toimintojen keskittäminen tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeille itsehallintoalueille. Hallitus linjasi marraskuussa 2015, että vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä 18 itsehallintoalueelle. Itsehallintoalueet muodostetaan maakuntajaon pohjalta.

Maakuntauudistusta on valmisteltu tiiviisti vuoden 2016 aikana, ja maakuntauudistusta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistusta koskeva luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausunnoilla syksyllä 2016. Tämän ns. maakuntalakiluonnoksen mukaan uudelle vaaleihin perustuvalle itsehallintoalueelle voidaan siirtää myös muita kuntien ja valtion tehtäviä ja siten vahvistaa demokratian toteutumista tehtävien hoidossa. Hallituksen tekemän linjauksen mukaan itsehallintoalueille ehdotetaan siirrettäviksi pelastustoimen ja maakuntien liittojen

tehtävät sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) alueellisen kehittämisen tehtävät ja lisäksi mahdollisesti ympäristöterveydenhuolto. Muihin tehtäviin lukeutuu maakuntalakia koskevan hallituksen esitysluonnoksen mukaan myös alueellinen tienpito, mikä tarkoittaisi ELY-keskusten maantienpitoon liittyviä tehtäviä hoitavan henkilöstön siirtymistä pääosin maakuntien palvelukseen.

Hallitus antoi 27.6.2016 julkilausuman[1] ELY-keskusten liikenne -vastuualueen tehtävien järjestämisestä maakuntauudistuksessa. Julkilausumassa mm. todetaan, että maakuntauudistuksen yhteydessä tehtävät ratkaisut eivät vaikuta liikenneverkkoyhtiötä koskevan hankkeen jatkovalmistelun vaihtoehtoihin, ja että liikenneverkkoyhtiötä koskevia ratkaisuja tehtäessä tarkistetaan myös maakuntauudistukseen liittyviä lainsäädäntö- ja henkilöstöratkaisuja tarvittavilta osin. Lisäksi julkilausumassa todetaan, että liikennekaaren ja liikenneverkkoja koskevassa jatkovalmistelussa huomioidaan maakunnan rooli laajalti alueellisten palveluiden järjestämisessä, elinkeinojen edistämisessä ja alueellisessa kehittämisessä sekä maankäytön alueellisessa suunnittelussa ja ohjauksessa samoin kuin liikennejärjestelmäsuunnittelussa. Julkilausuman mukaan liikenneverkkoyhtiötä ja liikenneverkkojen kehittämistä koskevassa jatkovalmistelussa arvioidaan tarkemmin maakunnan roolia väylänpitoon liittyvissä asioissa ja mahdollista omistajuutta liikenneverkkoyhtiössä.

Julkilausuman jälkeen liikenneverkkoyhtiöhankkeessa tarkasteltiin perusteellisesti osuuskunnan soveltumista liikenneverkoista vastaavan valtionyrityksen yhtiömuodoksi. Osuuskunnassa toiminnan tarkoitus ei ole lähtökohtaisesti voiton tuottaminen, vaan taloudellisen toiminnan harjoittaminen osuuskunnan jäsenten taloudenpidon tai elinkeinon tukemiseksi. Selvitysten yhteydessä kävi kuitenkin ilmi, ettei perustuslaki tunne osuuskuntamuotoisia valtionyhtiöitä. Valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojaselta saadun lausunnon[2] mukaan ”...osuuskuntamuodon omaksuminen liikenneverkoista vastaavan valtionyrityksen yhtiömuodoksi edellyttäisi perustuslain 92 §:n 1 momentin muuttamista tavalla, joka sallisi voimassa olevaa perustuslakisääntelyä selvemmin myös muita yritysmuotoja valtion omistuksille kuin osakeyhtiömuodon.” Tämän jälkeen on palattu selvittämään yhtiön perustamismahdollisuuksia osakeyhtiönä. Maakuntien roolia alueellisten palveluiden järjestämisessä, elinkeinojen edistämisessä ja alueellisessa kehittämisessä sekä maankäytön alueellisessa suunnittelussa ja ohjauksessa samoin kuin liikennejärjestelmäsuunnittelussa on tarkasteltu, ja selvityksessä on päädytty ehdottamaan maakuntien omistajuutta yhtiössä. Maakuntien omistajuutta kuvataan tarkemmin kappaleessa 8.4.

Maakuntalakia koskevassa lausunnossaan liikenne- ja viestintäministeriö on todennut, että ensisijainen vaihtoehto tienpidon järjestämiselle on valtion liikenneverkkoyhtiö, jonka omistajia myös maakunnat voisivat olla. Samalla turvattaisiin alueellisen näkökulman huomioiminen. Jos liikenneverkkoyhtiö päätetään perustaa, olisi maakuntalakia muutettava päätöksiä

[1] Julkilausuma ELY-keskusten L-vastuualueen tehtävien järjestäminen maakuntauudistuksessa: http://alueuudistus.fi/documents/1477425/2969576/13.+ELY-keskusten+L-teht%C3%A4vien+j%C3%A4rjest%C3%A4minen+2016-06-27

[2] Tuomas Ojanen: Lausunto liikenneverkoista vastaavan valtionyrityksen mahdollisista yhtiömuodoista perustuslain näkökulmasta 21.9.2016.

vastaavaksi. Tämä tarkoittaisi myös sitä, että ELY-keskusten maantienpitoon liittyviä tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyisi pääosin liikenneverkkoyhtiön palvelukseen.

3.3 Valmistelua koskevat rajaukset

Hallituksen päätöksen mukaisesti hankkeessa on selvitetty ainoastaan Liikenneviraston hallinnoiman valtion liikenneverkon kehittämistä liiketaloudellisesti. Liikenneviraston hallinnoima liikenneverkko koostuu maanteistä, rautateistä ja vesiväylistä. Maanteiden lisäksi Suomen tieverkko koostuu kunnallista katuverkoista ja yksityisteistä, mutta näitä ei ole selvityksessä tarkasteltu muuten kuin liikennejärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Selvitys ei ole myöskään koskenut Finavia Oyj:n hallinnassa olevaa lentoliikenteen infrastruktuuria.

Selvityksen lähtökohtana oli malli, jossa valtion omistama ja Liikenneviraston nykyisin hallinnoima maantie-, rata- ja vesiväyläverkko siirrettäisiin perustettavalle yhtiölle. Yhtiön taloudellista tilannetta perustamishetkellä arvioitiin Liikenneviraston vuoden 2015 tilinpäätöstietojen perusteella. Tieverkon kulut ovat noin 1,3 mrd euroa, rataverkon noin 376 miljoonaa euroa ja vesiväyläverkon noin 89 miljoonaa euroa Tieverkon kulut olisi mahdollista kattaa kokonaan maksuilla, mutta rataverkon ja vesiväyläverkon osalta kulujen kattaminen maksuilla olisi mahdollista vain osittain mm. EU-lainsäädännön rataverkon maksuille asettamien rajoitusten takia. Käytännössä tällaisessa mallissa henkilöautoilijat olisivat siis rahoittaneet myös rautatie- ja vesiliikenteen tarvitsemia väyläpalveluita. Jos henkilöautoilijoilta kerättäisiin myös rata- ja vesiväyläverkon alijäämä, nousisi autoilijoiden maksurasite arvonlisävero mukaan lukien n. 540 miljoonaa euroa vuodessa verrattuna tilanteeseen, jossa vain tieverkon kulut katetaan maksuilla. Tienkäyttäjien maksurasite olisi noussut niin korkeaksi, ettei vastaavia veroalennuksia olisi ollut mahdollista tehdä. Tämä johtuu siitä, että autoveron ja ajoneuvoveron perusverolla saadaan noin 1,5 miljardin euron veronalennukset. Polttoaineveroa voidaan valtiovarainministeriön mukaan alentaa vain noin 200 miljoonaa euroa, koska EU-sääntelyn polttoaineverolle asettamat minimit tulevat muutoin vastaan.

Selvityksen aikana saatiin suunnitellun maksumallin perustuslainmukaisuudesta myös kolme asiantuntijalausuntoa[3], joissa arvioitiin yhtiön toimintaa muun muassa perustuslain 81 §:n veroja ja maksuja koskevan sääntelyn näkökulmasta. Perustuslain mukaan vain valtio voi periä veroja. Lisäksi vakiintuneesti on katsottu, että maksun tunnusmerkkinä erotuksena verosta on se, että maksu on yksilöity suorite palvelun käytöstä ja sen ylläpidosta aiheutuneista kustannuksista. Vakiintuneen määritelmän mukaan vero on rahasuoritus, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen. Maksun määrän tulee siis olla suhteutettu virkatoimesta tai palvelusta syntyneisiin kustannuksiin. Asiantuntijalausunnoissa päädyttiin erilaisiin tulkintoihin siitä, onko valtionyhtiön toiminnassa noudatettava em. perustuslain veroja ja maksuja koskevaa sääntelyä.

Edellä mainittujen seikkojen vuoksi hankkeen valmistelua päätettiin jatkaa ensimmäisessä vaiheessa pelkästään tieverkon osalta. Rata- ja vesiväyläverkon osalta valmistelua jatketaan

[3] Ks. tarkemmin lausunnoista kappaleessa 11.3.

erillisenä hankkeena. Tavoitteena on, että ne tulevat yhtiöön mukaan vuoden 2019 alussa. Rata- ja vesiväyläverkon osalta selvitetään mahdollisuutta ottaa käyttöön esimerkiksi Iso-Britanniassa käytössä oleva tilaaja-tuottaja -malli siten, että rata- ja vesiväyläverkko olisivat tieverkoista vastaavan yhtiön kanssa samaa konsernia. Tällä edistettäisiin liikennejärjestelmän tehokkuutta.

Rata- ja vesiväyläverkon ylläpito ja kehittäminen säilyisivät vuoden 2018 valtion budjettirahoitteisina. Investointien osalta jatketaan jo käynnissä olevien hankkeiden loppuunsaattamista. Rata- ja vesiväyläverkolla ei ole mahdollista aloittaa uusia investointeja lukuun ottamatta Luumäki-Imatra -ratahanketta, josta hallitus päätti keväällä 2016. Hankkeen kustannusarvio on 165 milj. euroa ja yhteyden rakentaminen voi alkaa vuonna 2018.

4. Tarve liikenneverkon liiketaloudelliselle hallinnalle ja sen keskeiset hyödyt

4.1 Julkinen talous, liikenneverkon rahoitus sekä muuttuvat asiakastarpeet

Liikenneala on parhaillaan suuren murroksen kynnyksellä. Digitalisaatio, palveluistuminen, robotisaatio sekä tiedon merkityksen lisääntyminen muuttavat asiakastarpeita ja samalla liikenne- ja viestintäinfrastruktuurille kohdistuvia vaatimuksia koko ajan kiihtyvällä tahdilla. Tulevaisuuden liikennejärjestelmä onkin kokonaisuus, jonka muodostavat edistykselliset ja usein digitaaliset palvelut, tieto sekä liikenne- ja viestintäinfrastruktuuri. Tavoitteena on päivitetty liikennejärjestelmä, jossa moderni väyläverkosto toimii alustana uudentyyppisille tietoon perustuville palveluille ja joka mahdollistaa ihmisten ja tavaroiden turvallisen, sujuvan ja ympäristöä kunnioittavan liikkumisen.

Liikenneverkkojen kehittämisessä ja ylläpidossa olisi entistä paremmin pystyttävä huomiomaan asiakastarpeet. Tavoitteena on, että liikenneverkko tuottaisi asiakkailleen lisäarvoa ja samalla hyötyä myös yhteiskunnalle. Tämän toteuttamiseksi tulisi luoda toimintamalli, jossa kysyntä ohjaa tarjontaa ja kehitystä unohtamatta kuitenkaan liikenneverkon tärkeää tehtävää; mahdollistaa kansalaisten liikkuminen sekä elinkeinoelämän kuljetusten onnistuminen kustannustehokkaasti ja luotettavasti.

Liikenneinfrastruktuurin rahoitus ei ole tällä hetkellä kestävällä pohjalla. Valtion budjettirahoituksella liikenneinfrastruktuuria ei viime aikoina ole pystytty kehittämään tarvittavissa määrin muuttuvia asiakastarpeita vastaavaksi. Kehittämishankkeiden investointikustannuksia on jaksotettu valtion talousarviossa koko ajan pidemmälle ajanjaksolle, mikä on johtanut käytössä olevien määrärahojenkin pienentyessä väistämättä siihen, että uusia kehittämishankkeita ei juurikaan tällä hetkellä pystytä käynnistämään. Olemassa olevat rahoitusmallit ovat vanhentuneet ja uudenlaisia rahoitusmalleja tarvittaisiin.

Rahoitusongelma heijastuu myös olemassa olevalle väyläverkolle. Liikenneväylien korjausvelan runsas kasvu johtuu vuosia kestäneestä väylien ylläpitoon suunnatun rahoituksen liian alhaisesta tasosta. Perusväylänpidon rahoitusta ovat vähentäneet lisäksi määrärahasiirrot kehittämishankkeisiin sekä perusväylänpidon rahoituksen ostovoiman lasku. Omaisuuden kestävän hallinnan näkökulmasta riittävän rahoitustason saavuttaminen olisi todella tärkeää.

Suomessa valtion talousarviorahoitteista liikenneverkon perusväylänpitoa ja kehittämistä on viimeisimmän vuosikymmenen aikana vaikeuttanut merkittävällä tavalla myös julkisen talouden tasapainon merkittävä heikentyminen ja valtion velkaantuminen. Talousarviorahoituksen

niukkuuden jakaminen yhteiskunnan eri toiminnoille ja julkisten palvelujen turvaaminen on käytännössä johtanut tilanteeseen, jossa Suomen liikenneverkon ylläpito on ajautunut merkittäviin vaikeuksiin jatkuvan rahapulan vuoksi. Valtion maa- ja vesirakennusinvestoinnit ovat pysytelleet reaalisesti 1,0–1,2 miljardin euron tasolla 1990-luvun alusta saakka[4]. Viime vuosina perusväylänpitoon varattua budjettirahoitusta on leikattu muiden valtiontalouden säästötoimien mukana.

Valtiontalouden tilanne ei ainakaan lyhyen ja keskipitkän aikavälin tarkastelussa ole muuttumassa merkittävällä tavalla. Huolimatta hienoisesta talouden piristymisestä Suomen taloustilanne pysyy lähivuosien ajan heikkona[5]. Ennusteiden mukaan Suomen julkinen talous tulee pysymään alijäämäisenä hallituksen sopeutumistoimista huolimatta. Suomen julkinen talous on ollut syvästi alijäämäinen jo vuodesta 2009 lähtien. Julkinen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen on näin ollen kasvanut yhtäjaksoisesti jo pitkään. Julkisen talouden sektoreista on valtio voimakkaimmin alijäämäinen. Merkillepantavaa on myös se, että julkisyhteisöjen velka ylitti Suomessa vuonna 2015 Euroopan unionin perussopimuksen mukaisen 60 prosentin kriittisen rajan[6] ja velkasuhteen on ennustettu pysyvän tämän rajan yläpuolella vuosikymmenen loppuun asti. Samalla jo useita vuosia jatkunut matala investointiaste on hidastanut pääomakannan kasvua ja siten heikentänyt tulevaa talouden kasvupotentiaalia. Pääministeri Juha Sipilän hallitus on asettanut tavoitteeksi, että julkisen talouden velkaantuminen suhteessa bruttokansantuotteeseen taittuu vaalikauden loppuun mennessä ja velaksi eläminen loppuu vuonna 2021. Samalla hallitus panostaa vahvasti uusiin kestävän kasvun mahdollisuuksiin.

Vaikka julkisen talouden tilanne kohenee vähitellen talouden matalasuhdanteen väistyessä ja hallituksen toteuttamien julkisen talouden vakauttamiseen tähtäävien toimien johdosta, uhkaa julkisen talouden rahoitusasema lukkiutua rakenteelliseen epätasapainoon. Nähtävissä oleva talouskasvu ei riitä rahoittamaan julkisen talouden nykyisiä rakenteita ja lainsäädännön kansalaisille takaamia etuuksia ja julkisia palveluja pitkällä aikavälillä.

Valtion talousarviorahoitukseen sekä liikenneverkon korjausvelan kasvuun liittyvät haasteet huomioiden on selvää, ettei nykyinen toimintamalli tarjoa vallitsevassa tilanteessa riittäviä keinoja, joilla voitaisiin turvata kestävä kehitys liikenneverkon perusväylänpidolle tai verkon kehittämiseen tarvittavien investointien takaamiseksi. Vaikka hallitus ja eduskunta voisivatkin halutessaan nostaa väylänpidon rahoitusta budjettikehystä kasvattamalla tai menoja uudelleen suuntaamalla, ovat nämä vaihtoehdot käytännössä vaikeasti toteutettavissa huomioiden valtion tämänhetkinen velkaantumisaste, ennustettu suhdannekehitys ja olemassa oleva uhka julkisen talouden rahoitusaseman lukkiutumisesta rakenteelliseen epätasapainoon. Lisäksi liikenneverkon rahoitusta ei ole kirjattu lainsäädäntöön, joten se on valtion lakisääteisiin menoihin verrattuna helppo säästökohde. Sen sijaan tarvitaan uudenlaisia ajattelutapoja sekä toimintamalleja. On tunnistettu tarve kehittää ratkaisu, jonka avulla parannettaisiin valti-

[4] Arvioita valtion väyläyhtiöstä – erilaisia näkökulmia, Jarkko Kivistö, Petri Mäki-Fränti, Sanna Nieminen, Elina Selinheimo, Sari Sontag, Helsinki 28.10.2016.
[5] Taloudellinen katsaus, syksy 2016, Valtiovarainministeriön julkaisu – 31a/2016.
[6] Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, Pöytäkirja (N:o 12) liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä, art 1.

on kykyä investoida liikenneverkkoon ja samalla vähennettäisiin valtiolle infrastruktuurin ylläpidosta koituvia kustannuksia. Liikenneinfrastruktuuria tulee kehittää asiakastarpeet edellä huomioiden niin elinkeinoelämän kuin kansalaistenkin liikkumistarpeet. Elinkeinoelämän kilpailukyky edellyttää toimivaa liikennejärjestelmää ja laadukasta väyläverkkoa koko Suomessa.

4.2 Toiminnan tehostaminen ja mahdollisuus lisäinvestointeihin

Liikenneverkon rahoituksen irrottaminen valtion budjetista ja rahoituksen hoitaminen maksuilla mahdollistaisi sen, ettei liikenneverkon rahoitus enää olisi riippuvainen valtion taloudellisista suhdanteista ja muiden yhteiskunnan toimintojen rahoituspaineista. Yhtiön keräämät maksut menisivät suoraan liikenneverkon ylläpitoon ja kehittämiseen. Rahoituksen tason turvaamisen lisäksi uusi toimintamalli mahdollistaisi liikenneverkon nykyistä pitkäjänteisemmän kehittämisen, koska rahoitus ja toiminnan suunnittelu eivät olisi enää sidottu vuosittaisiin budjetteihin. Yhtiöittämisen tavoitteena on tuottaa parempaa palvelua pienemmillä kustannuksilla, jotta muuttuviin asiakastarpeisiin pystyttäisiin vastaamaan nopeasti ja monipuolisesti. Vastaavissa hankkeissa on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla saatujen kokemusten perusteella tyypillisesti saatu aikaan noin 20 prosentin tehostuminen verrattuna virastomuotoiseen toimintaan.

Yhtiöittäminen toisi kustannustehokkuutta toimintatapoihin ja näin pystyttäisiin turvaamaan myös liikenneverkon parempi palvelutaso. Lisäksi yhtiöittämisellä luotaisiin nykyistä paremmat edellytykset liikenteen automaation edellyttämien infrastruktuuri-investointien tekemiseen, joilla edistettäisiin liikenteen automaation nopeampaa ja laaja-alaisempaa käyttöönottoa sekä hyödyntämistä. Käyttäjälle yhtiöittäminen mahdollistaisi sen, että liikenteen kustannukset määräytyisivät liikenneväylän tai palvelun käytön mukaan. Tämä antaisi mahdollisuuden käyttäjille suunnattavien palvelujen kehittymiseen ja tuloksena saataisiin asiakkaille nykyistä monipuolisempia ja mahdollisesti jopa edullisempia liikennepalveluita. Liikenneväylien palvelutaso vastaisi aikaisempaa paremmin asiakastarvetta ja käyttäjillä olisi samalla mahdollisuus käyttäytymisellään vaikuttaa siihen, kuinka paljon liikenneväylien ylläpitoon kohdistettavia maksuja he maksavat. Maksut ovat väline, jolla liikenneinfrastruktuurista saadaan nykyistä parempi ja liikenteestä sujuvampaa ja ympäristölle ystävällisempää.

Väyläpalveluiden tuottaminen muodostuu juoksevista hoito- ja ylläpitokustannuksista sekä investoinneista. Väyläpalveluiden tuottaminen on pääomavaltaista palvelutuotantoa, mikä tarkoittaa sitä, että kaksi kolmasosaa kustannuksista on pääomakustannuksia. Pääomakustannukset koostuvat koroista sekä laskennallisista poistoista. Pääomavaltaisesta palvelutuotannosta johtuen palvelutasoon vaikuttavilla investoinneilla on suuri merkitys. Huomioitavaa on, että liikenneverkkoon tehtävät investoinnit ovat hyvin pitkäikäisiä. Väylien rakentaminen kestää pitkän aikaa ja väylärakenteiden elinkaari on huomattavan pitkä.

Tällä hetkellä valtion budjettitaloudessa liikenneinvestointien rahoituksen suunnittelun aikajänne on hallituskausi. Kaikki liikenneinvestoinnit päätetään kehysten mukaisesti ja määrärahat myönnetään investointien toteuttamiseen vuosittain. Tämän seurauksena lyhyen aikavälin tarkastelu korostuu, mikä on hyvin haitallista pääomavaltaiselle palvelutuotannolle. Tyypillistä on, että edellinen hallitus sitoo päättämillään hankkeilla kehykset ja vastaavasti seuraa-

va hallitus joutuu kehyksiä nostamaan, jos uusia hankkeita halutaan aloittaa. Hankkeet aloitetaan yleensä pienellä määrärahalla. Vuoden 2017 talousarviossa sovitut neljä hanketta, jotka ovat rakentamiskustannuksiltaan yhteensä 604 miljoonaa euroa, käynnistetään vuonna 2017 yhteensä 59 miljoonan euron määrärahalla, loppuosan jäädessä rahoitettavaksi myöhemmille vuosille. Hankkeille osoitetaan yleensä rahoitus vuosipalasina kehysten määrittelemässä rakentamisvauhdissa. Usein ollaankin tilanteessa, että uudet aloitettavat investoinnit olisivat toteutettavissa nopeammassa aikataulussa kuin kehysrahoitus sen sallii. Yhtiöittämisellä mahdollistettaisiin nykyistä pitkäjänteisempi ja nopeatempoisempi investointien toteuttaminen.

Nykyisellä hallituskaudella valtion määrärahat ovat liikenneverkon kehittämisen osalta hyvin pitkälle sidotut jo päätettyihin hankkeisiin. Uusiin kehittämishankkeisiin ei ole mahdollisuuksia ennen vuotta 2021. Yhtiöittämisen myötä voitaisiin toteuttaa investointeja, joita ei olisi mahdollista kehysten puitteissa toteuttaa. Investointien aloittamista voitaisiin myös nopeuttaa, koska yhtiö ei olisi sidottu valtion budjettitalouteen.

Yhtiö pyrkisi tehostamaan toimintaansa esimerkiksi siten, että investoinnit pyritään toteuttamaan nopeasti ja tehokkaasti, jotta uudet väylät saataisiin liikenteen käyttöön mahdollisimman nopeasti, sillä keskeneräiset hankkeet aiheuttavat myös pääomakustannuksia. Nopeuttamalla investointien toteuttamista voidaan alentaa myös investoinnin aikaisia rahoituskuluja. Yhtiöittämällä nyt tuottamattomassa tilassa oleva omaisuus saataisiin tuottavaan käyttöön. Suuri muutos nykyiseen yhtiöittämisen myötä olisi se, että jatkossa investointien maksamiseen osallistuisivat käyttäjät hankkeen koko elinkaaren ajalta, kun tällä hetkellä investoinnit maksavat veronmaksajat sen rakennusaikana.

Yhtiö pystyisi jatkossa toteuttamaan tarpeelliset investoinnit asiakastarpeen mukaisesti oikean kokoisina. Valtion budjettitaloudesta johtuen monet hankkeet tehdään tällä hetkellä alun perinkin hieman suurempina kuin olemassa oleva asiakastarve edellyttäisi, sillä nykyinen rahoitusinstrumentti on hyvin jäykkä ja todellisten liikennesuoritteiden puuttuessa myös arviointi nykyisestä ja tulevasta palvelutasotarpeesta voi olla osin puutteellinen. Yhtiö todennäköisesti toteuttaisi ensivaiheessa hankkeita pienempinä ja kysynnän kasvaessa laajentaisi niitä myöhemmin. Tällä saavutettaisiin säästöjä investointien määrässä ja vältyttäisiin ns. ylipalvelutason tarjoamiselta.

Yhtiö pystyisi tehostamaan väyläpalveluiden tuottamista muun muassa valitsemalla investointikohteet nykyistä tehokkaammin. Valittavat investointikohteet parantaisivat asiakkaiden palvelutasoa tarveperusteisesti sekä edistäisivät liikenteen palveluistumista. Yhtiön kannattaisi toiminnassaan pyrkiä arvioimaan investoinneille myös vaihtoehtoisia tapoja, joilla asiakastarpeet pystyttäisiin tyydyttämään. Ihannetilanteessa koko liikennejärjestelmän kapasiteettia pystyttäisiin käyttämään tehokkaammin muun muassa välttämällä päällekkäisten investointien tekeminen eri liikennemuodoissa. Tämä edellyttäisi kuitenkin kaikkien liikennemuotojen yhtiöittämistä. Yhtiöllä voisi tarvittaessa olla mahdollisuus käyttää hinnoittelua niin, että olemassa olevaa kapasiteettia voitaisiin käyttää nykyistä laajemmin ja lisäinvestointien tarve ehkäistäisiin. Lisäksi uusien liikenteen palveluiden syntyminen johtaisi todennäköisesti olemassa olevan kapasiteetin tehokkaampaan käyttöön.

Yleisesti ottaen se, että investoinnit tultaisiin jatkossa suunnittelemaan asiakasperusteisen palvelutason mukaisesti, edesauttaisi väyläpalvelujen tuottamisen tehostumista. Investointien suunnittelussa korostettaisiin pitkäjänteisyyttä sekä liiketaloudellisia perusteita huomioiden koko hankkeen elinkaaren talous. Yhtiön avulla saataisiin samalla rahalla huomattavasti enemmän kuin nykyisin ja uudenlaisten vaikutusarvioiden kautta investointien tarve tulisi

tulevaisuudessa vähenemään ilman, että asiakkaiden tulisi tinkiä saamastaan palvelutasosta. Päinvastoin, asiakkaiden saama palvelutaso olisi huomattavasti parempi kuin nykyisin.

4.3 Nykyistä joustavammat rahoitusvaihtoehdot

Nykyisin liikenneinfrastruktuurihankkeiden rahoitus on paitsi riittämätöntä myös joustamatonta. Valtiontalouden kehyksiin sidottu rahoitus on lyhytjänteistä, kuten edellisessä kappaleessa kuvattiin. Nykyisin valtion budjetista rahoitettavat investoinnit liikenneverkkoon rahoitetaan valtion talousarviossa osoitettavin määrärahoin. Mikäli valtio tarvitsee lainaa menojensa kattamiseksi, Valtiokonttori hankkii lainarahoituksen rahoitusmarkkinoilta. Rahoituksen hinta määräytyy Suomen valtion luottokelpoisuuden mukaan.

Yhtiö olisi vakavarainen sille siirrettävästä valtion väyläomaisuudesta johtuen. Se pystyisi rahoittamaan pääosan tekemistään investoinneista yritystoiminnalle tyypilliseen tapaan poistoja vastaavasti omalla tulorahoituksellaan. Osan investoinneista yhtiö rahoittaisi lainarahalla. Lisäksi jos asiakastarveperusteinen palvelutaso edellyttäisi suunniteltuja suurempia investointeja, yhtiö pystyisi ottamaan lainaa niiden rahoittamiseen. Näin ollen sen investointikyky olisi nykyistä valtion budjettiperusteista rahoitusta suurempi ja joustavampi.

Yhtiö hakisi lainansa kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta, Euroopan Investointipankilta (EIB) tai Pohjoismaiden Investointipankilta (NIB). Yhtiön nimiin otetut lainat saatettaisiin arvioida markkinoilla valtionvelkaa riskipitoisemmaksi sijoitukseksi. Yhtiö joutuisi todennäköisesti maksamaan lainoistaan hiukan korkeampaa korkoa kuin valtio, mutta valtion enemmistöomistuksesta johtuen sillä olisi kuitenkin mahdollisuudet edullisiin lainoihin pitkällä takaisinmaksuajalla. Yhtiön lainaehtoihin vaikuttaa merkittävästi se, millainen tasapaino yhtiön liiketoimintamahdollisuuksien ja yhteiskunnallisen ohjauksen välille löydetään. Mitä suuremmat vapaudet yhtiöllä on toimia liiketaloudellisin perustein, sitä paremmilla ehdoilla se todennäköisesti saa lainaa kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta. Lisäksi lainaehtoihin vaikuttavat todennäköisesti myös yhtiön sisäiset päätöksentekomenettelyt maakuntien omistuksesta johtuen. Valtiota korkeammasta lainakorosta huolimatta yhtiön investointikohtaiset rahoituskustannukset voisivat olla kokonaisuutena suunnilleen samansuuruiset kuin valtiolla. Tämä johtuu siitä, että yhtiö voi toteuttaa investoinnin valtiota nopeammassa aikataulussa, jolloin myös lainakustannukset voivat olla valtiota pienemmät.

Todella suurten yhteiskunnallisesti merkittävien kansainvälisten liikenneväylien toteuttamiseen yhtiöllä olisi valtiota paremmat lähtökohdat. Tällaisia hankkeita ja muita vastaavia yksittäisiä investointeja varten yhtiöllä olisi mahdollisuus perustaa esimerkiksi tytäryhtiöitä ja tuoda tätä kautta joustavuutta toimintaan valtioon verrattuna. Myös esimerkiksi eri toimijoiden yhteistyölle olisi nykyistä paremmat edellytykset kehittämisinvestointien toteuttamisen yhteydessä. Tästä voidaan mainita esimerkkeinä satamat ja erilaiset tuotantolaitokset.

Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T) infrastruktuurihankkeita rahoittavien Verkkojen Eurooppa -rahoitusinstrumentin (Connecting Europe Facility, CEF) ja Euroopan investointipankin ns. strategisen investointirahaston (European Fund for Strategic Investments, EFSI) -suhteen yhtiö olisi samassa asemassa kuin valtio. Euroopan unionin rahoitusinstrumenttien hyödyntämisen sijaan yhtiön kannattaa hakea lainaa suoraan kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta, Euroopan Investointipankilta tai Pohjoismaiden Investointipankilta (NIB), koska CEF- ja EFSI-rahoitus ei ole hinnaltaan kilpailukykyinen näiden kanssa. Lisäksi on huomioitava, että EFSI:ssä ja normaaleissa EIB-lainoissa lainan minimimäärä on korkea.

4.4 Liikenteen digitalisaatio, automaatio ja liikenneinfrastruktuurin merkitys

Digitalisaatio, tiedon merkityksen kasvu, palveluistuminen ja automaatio ovat globaaleja megatrendejä, jotka vaikuttavat laajasti yhteiskunnassa haastaen perinteisiä ajattelutapoja sekä toimintamalleja. Nämä muutosvoimat luovat pohjaa kokonaan uudenlaisille palveluille ja liiketoimintamalleille, joilla voidaan parantaa tuottavuutta, lisätä kasvua sekä ihmisten hyvinvointia. Käynnissä on suuri muutos, jossa ei ole kyse vain toimintojen sähköistämisestä tai nykyisen toiminnan tehostamisesta. On ajateltava ja toimittava uudella tavalla.

Digitalisaation ennakkoluuloton hyödyntäminen on nostettu pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa yhdeksi avaintekijäksi Suomen kilpailukyvyn parantamisessa. Digitalisaatio on määritetty koko hallituksen strategian läpileikkaavaksi teemaksi. Hallituksen keskeisenä tavoitteena on edesauttaa innovaatio- ja palvelualustojen syntyä sektoreilla, joilla julkishallinnolla on rooli markkinoiden toimivuuden kannalta. Tähän liittyen myös liikennesektorilla uuden teknologian, digitalisaation sekä uusien liiketoimintakonseptien käyttöönottoa edistetään rakentamalla liikenteen digitaalisten palveluiden kasvuympäristö.

Digitalisaatio mullistaa monella tapaa ihmisten ja tavaroiden liikkumista ja tähän liittyviä liiketoimintamalleja. Liikenteen älykkään automaation lisääntyminen tarjoaa merkittäviä mahdollisuuksia niin ihmisten kuin tavaroiden liikkumisen sujuvoittamiseen ja tehostamiseen. Uuden ajan liikennepolitiikassa liikenne muuttuu kokonaisvaltaiseksi palveluksi (Mobility as a Service, MaaS), jossa keskitytään käyttäjälähtöisten matkojen ja kuljetusten toimivuuteen.

Tulevaisuudessa liikennejärjestelmä muodostuu liikenne- ja viestintäverkkojen, palveluiden ja tiedon yhteentoimivasta kokonaisuudesta, joka luo paremmat edellytykset vastata yhteiskunnan ja liikenteen käyttäjien - ihmisten ja yritysten - yhä moninaisempiin tarpeisiin. Tavoitteena on hyödyntää käytettävissä olevat resurssit viisaasti, lisätä tuottavuutta ja hyvinvointia sekä rakentaa toimintaedellytyksiä uudelle liiketoiminnalle. Liikennejärjestelmän näkökulmasta tarkasteltuna liikenneinfrastruktuuri muodostaa alustan, jossa tieto ja älykkäät järjestelmät kohtaavat sekä toimivat. Samalla liikenneinfrastruktuuri alustana mahdollistaa uusia liiketoimintamalleja sekä uusia liikenteen palveluja. Jotta tavaroiden sekä ihmisten vaivaton, turvallinen ja saumaton liikkuminen kyetään turvaamaan nyt ja tulevaisuudessa, on tärkeää huolehtia liikenneverkon hyvästä laadusta.

Hallitusohjelman mukaisesti liikenne palveluna -toimintatavan tavoitteena on älykkäiden ratkaisujen ja osaamisen avulla nostaa Suomi maailman huipulle liikennejärjestelmän tehokkuudessa sekä tulevaisuuden liikennepalveluissa. Suomessa tälle on erinomainen alusta; vakaa yhteiskunta, korkeaa IT-osaamista, korkeatasoinen ja kattava viestintäinfrastruktuuri sekä korkea älypuhelinten käyttömäärä. Älyliikenne on vahvasti kasvava uusi palvelumarkkina. Liikenne palveluna -toimintatavan tavoitteena ovat asiakkaan ja käyttäjien tarpeisiin vastaavat korkealaatuiset ja edulliset liikennepalvelut. Asiakkaat hankkivat yhä enenevässä määrin liikkumispalvelunsa joko yhden mobiilialustan ja palveluntarjoajan kautta tai erilaisia helppokäyttöisiä palvelusovelluksia yhdistelemällä. Liikennejärjestelmää on tarkasteltava kokonaisuutena, ja edistettävä sen saumatonta yhteentoimivuutta.

Merkittäviä kasvuodotuksia kohdistuu myös digitaalisten liikenteen palvelujen ja tiedon käsittelyn ympärille syntyvän liiketoiminnan kehittämiseen ja vientiin, jossa Suomella on vahvaa

osaamista. Tieto- ja viestintäteknologia-ala muodostaa merkittävän osan Suomen bruttokansantuotteesta. Sekä teknologian kehitys että internetin luonne eräänlaisena rajattomana tuotannontekijänä ovat avanneet Suomessa toimiville yrityksille mahdollisuuksia osallistua maailman markkinoille ja skaalata liiketoimintaansa uusille markkina-alueille erittäin nopeasti ja verrattain pienin muuttuvin kustannuksin.

Liikenneinfrastruktuurin ja -palveluiden on kyettävä reagoimaan elinkeinoelämän ja ihmisten tarpeiden muutoksiin nopeasti ja tehokkaasti. Reagoinnissa korostuu asiakastarpeen ymmärtäminen sekä reaaliaikainen tilan seuranta ja systemaattinen ennakointi. Liikennejärjestelmän tehokkuus ja tuottavuus ovat olennainen osa kansallista kilpailukykyä ja kansalaisten hyvää arkea. Liikenne on kansantaloudessa merkittävä tekijä. Liikenteessä on merkittävää markkina- ja tehostamispotentiaalia. Suomen kaltaisessa maassa, jossa liikenneverkko on laaja ja liikennevirrat ovat suhteellisen ohuita, on olemassa oleva liikennejärjestelmä hyödynnettävä täysimääräisesti ja tehokkaasti.

Liikenteen automaation kehittymisellä uskotaan olevan valtava potentiaali etenkin tieliikenteessä. Kuolemina, loukkaantumisina, ympäristöpäästöinä, rahana, aikasäästöinä tai hyvinvoinnin lisääntymisenä mitaten automaation kehittymisellä uskotaan voitavan saavuttaa enemmän kuin millään muulla yksittäisellä tekijällä.

Ajoneuvojen automaatiotason ja älykkyyden lisääntyessä digitaalisen liikenneinfrastruktuurin merkitys lisääntyy. Yksityiskohtaiset ja moniulotteiset kartat sekä tarkat paikkatiedot tiestöstä, tiemerkinnöistä, liikennemerkeistä ja opasteista, hyväkuntoiset ja näkyvissä olevat tiemerkinnät ja liikennemerkit, laadukas ajantasainen tieto tie- ja liikenneolosuhteista sekä ennen kaikkea korkealaatuinen väyläinfrastruktuuri ja siihen integroidut laitteet, kuten esimerkiksi erilaiset anturit, tulevat olemaan edellytyksiä korkean tason automaattiajamiselle. Automaation etenemisellä on myös suuri vaikutus infrastruktuurihankkeiden suunnitteluun sekä rakentamisen että kunnossapidon vaatimuksiin, joista vuorostaan seuraa uudenlaisia vaatimuksia perinteiselle infrastruktuurille. Yksityiskohtaiset vaatimukset tieympäristön infrastruktuurille vaihtelevat automaatiotason, tieympäristön ja mukana olevien tielläliikkujien perusteella.

Koska tulevaisuuden liikennejärjestelmässä tieto ja älykkäät liikennepalvelut tarvitsevat alustakseen modernin ja toimivan liikenneinfrastruktuurin, on myös tieliikenneinfrastruktuurin hallintamallia kehitettävä suuntaan, joka palvelee sekä liikenteen digitalisaation ja automaation tarpeita että liikenteen käyttäjiä entistä paremmin. Liikenteen muuttuminen monipuoliseksi palveluksi edellyttää, että myös liikenneverkon on kehityttävä käyttäjien mukana. Tämän johdosta liikenneverkon ja sen asiakkaiden välistä suhdetta tulisi vahvistaa, jotta asiakastarpeet sekä uusien liikenteen digitaalisten palvelujen kehitys ohjaisivat selkeämmin liikenneverkkoon tehtäviä investointeja. Liikenneverkkoyhtiö mahdollistaisi tämän nykyjärjestelmää paremmin. Samalla liikenneverkon investointien rahoittamisen kestävyyttä on kyettävä parantamaan ja rahoittamiseen on etsittävä uusia mahdollisuuksia. Myös liikenneverkkoon sidotun varallisuuden käyttöä on tehostettava.

Sveitsiläisen UBS-pankin vuonna 2016 julkaiseman raportin[7] mukaan neljännen teollisen vallankumouksen ajureita ovat äärimmäinen automaatio ja älylaitteiden mahdollistamien yhteyksien maailmanlaajuinen leviäminen sekä keinoälyn hyödyntäminen. Neljännen teollisen vallankumouksen voittajia ovat ne maat, joissa on joustavat työmarkkinat, koulutusjärjestelmä, infrastruktuuri ja lainsäädäntöjärjestelmä. Raportin mukaan Suomen mahdollisuudet hyötyä robotisaatiokehityksestä ovat erinomaiset. Raportissa esitetyssä maa-arviossa Suomi sijoittui kärkisijoille osaamisen tason, hyvän koulutuksen mahdollistaman teknologiseen kehitykseen sopeutumisen ja lainsäädännön osalta, mutta heikommin työvoiman joustavuuden ja sopivan infrastruktuurin osalta. Infrastruktuurin kehittämiseen, mukaan lukien liikenneväylät, on Suomessa kohdennettava tulevaisuudessa huomattavia investointeja, mikäli haluamme olla edelläkävijä niin liikennejärjestelmän tehokkuudessa kuin myös tulevaisuuden liikennepalveluissa ja hyödyntää tehokkaasti liikenteen digitalisaation ja automaation luomat mahdollisuudet.

Digitalisaatio ja liikenteen automaatio tulevat muuttamaan liikenneinfrastruktuurin vaatimuksia. Samaan aikaan uudet toimintatavat ja teknologiat haastavat etsimään uudenlaisia toteutustapoja liikenneinfrastruktuurin kehittämiseksi. Keskeisenä tavoitteena on löytää ratkaisuja, jotka palvelevat Suomen elinkeinoelämän toimintaa, kuljetuksia ja kansalaisten liikkumista parhaalla mahdollisella tavalla. Liikenteen älykkäiden ratkaisujen sekä suomalaisen, kansainvälisestikin edistyksellisen osaamisen täysimääräinen hyödyntäminen liikennejärjestelmän tehokkuuden lisäämiseksi ja uusien liikenteen palvelujen mahdollistamiseksi edellyttää huomattavia investointeja liikenneverkkoon. Investointien rahoittaminen nykyisen valtion talousarviorahoitteisen toimintamallin puitteissa vaikuttaa epävarmalta huomioiden valtiontalouden nykytila, ennusteet julkisen talouden rahoitusaseman tulevasta kehityksestä sekä jatkuvasti kasvava liikenneverkon korjausvelka. Tarve kustannustehokkaiden ratkaisujen löytämiseksi on suuri.

4.5 Liikenne ja ympäristö

Liikenteen yhteiskunnallisen merkityksen sekä siihen liittyvien positiivisten vaikutusten ohella kasvava liikenne on myös samalla taloudellinen, sosiaalinen ja ympäristöllinen ongelma sekä maailmanlaajuisesti että paikallisesti. Ympäristön ja ilmaston näkökulmasta tarkasteltuna liikenne Suomessa tuotti vuonna 2015 noin 11 miljoonaa tonnia kasvihuonepäästöjä, joiden osuus kaikista päästöistä oli noin 20 prosenttia ja ei-päästökauppasektorin päästöistä noin 40 prosenttia. Yli 90 prosenttia liikenteen kasvihuonekaasupäästöistä syntyi tieliikenteessä. Suomen hallitus hyväksyi 24.11.2016 kansallisen energia- ja ilmastostrategian vuoteen 2030. Strategiassa linjataan konkreettisia toimia ja tavoitteita, joilla Suomi saavuttaa toisaalta hallitusohjelmassa sekä myös Euroopan unionissa yhdessä sovitut energia- ja ilmastotavoitteet vuoteen 2030 mennessä.

[7] UBS White Paper for the World Economic Forum Annual Meeting 2016 “Extreme automation and connectivity: The global, regional, and investment implications of the Fourth Industrial Revolution”, 2016.

Euroopan unionissa sovitut ilmasto- ja energiapolitiikan tavoitteet ja toimenpiteet ohjaavat erittäin voimakkaasti Suomen ilmasto- ja energiapolitiikan valmistelua sekä toimeenpanoa. EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteinen kansallinen panos perustuu Eurooppa-neuvoston vuoden 2014 päätökselle vähentää kasvihuonekaasupäästöjä EU:n sisäisesti vähintään 40 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä.[8] Euroopan komissio antoi kesällä 2016 päästövähennysvelvoitteita koskevan nk. taakanjakopäätöksen. Päätöksen kattamien keskeisimpien sektoreiden joukossa on myös liikenne. Liikennesektori vastaa melkein puolesta taakanjakosektorin kaikista päästöistä ja on sen perusteella tärkeässä roolissa vähennystavoitteiden saavuttamisen kannalta. Liikennesektorin päästövähennysmahdollisuuksia on selvitetty viime vuosina perusteellisesti useissa tutkimuksissa, joissa on tarkasteltu sekä päästövähennyspotentiaalia että eri toimien kustannuksia ja muita vaikutuksia. Päästövähennystoimet voidaan jakaa kolmeen kategoriaan: liikennejärjestelmätason muutokset, ajoneuvojen energiatehokkuuden parantaminen sekä uusiutuvien polttoaineiden lisääntynyt käyttö.

Liikenteellä on keskeinen merkitys Suomen kansallisten ilmastotavoitteiden saavuttamisessa, sillä liikenne tuottaa Suomessa noin 40 prosenttia taakanjakosektorin kasvihuonekaasupäästöistä. Liikenteen rooli päästöjen vähentämisessä tulee korostumaan myös sen vuoksi, että muilla sektoreilla (esim. maataloudessa) päästöjen vähentäminen on vielä vaikeampaa kuin liikennesektorilla. Siksi liikennesektorilla varaudutaan päästöjen vähentämiseen jopa noin 50 prosentilla vuoteen 2030 mennessä. Suomen kasvihuonekaasupäästöjä tulisi koko taakanjakosektorilla alentaa vuoteen 2030 mennessä noin 6 miljoonaa tonnia nykyisten toimenpiteiden lisäksi. Liikenteen osuus tästä olisi lähes 4 miljoonaa tonnia. Liikenteen päästövähennystoimenpiteet kohdistetaan erityisesti tieliikenteeseen, jossa päästövähennyspotentiaali on suurin.

Nopein keino liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi on liikenteen nykyisten polttoaineiden korvaaminen uusiutuvilla tai nykyistä vähäpäästöisemmillä polttoaineilla tai käyttövoimilla. Pitemmällä aikavälillä liikenteen vaihtoehtoisten käyttövoimien osuuden kasvattaminen ei kuitenkaan riitä liikenteen ainoaksi päästövähennyskeinoksi. Liikenteen kuluttamat energiamäärät ovat vuositasolla niin suuria, että koko energiantarpeen kattaminen uusiutuvilla raaka-aineilla ei ole mahdollista. Siksi tarvitaan myös liikenteen energiankulutusta vähentäviä toimenpiteitä. Liikennevälineiden energiatehokkuutta voidaan parantaa muun muassa moottoriteknologiaa kehittämällä, liikennevälineiden painoa pienentämällä sekä kokonaan uusiin teknologioihin (esim. sähköön) siirtymällä. Liikennejärjestelmän energiatehokkuutta voidaan vuorostaan parantaa esimerkiksi liikenteen uusia palveluita kehittämällä, kulku- ja kuljetustapoihin vaikuttamalla sekä älyliikenteen keinoja hyödyntämällä. Hallituksen energia- ja ilmastostrategiassa on yhtenä keskeisenä keinona nostettu esille valtion liikenneväylien liiketalousperusteinen hallintamalli, jolla olisi mahdollista vaikuttaa liikennesuoritteisiin ja kulkutapavalintoihin väyläpalvelun tarjoamisesta perittävien maksujen sekä liikenneverkkoon tehtävien investointien kautta. Valtion liikenneverkon liiketaloudellisen kehittämisen kautta olisi mahdollista merkittävästi vahvistaa Suomen edellytyksiä saavuttaa liikennesekto-

[8] Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030: http://tem.fi/documents/1410877/2148188/Kansallinen+energia-+ja+ilmastostrategia+vuoteen+2030+24+11+2016+lopull.pdf/a07ba219-f4ef-47f7-ba39-70c9261d2a63

rin kasvihuonekaasupäästötavoitteet ja näin täyttää liikenteelle asetetut ilmasto- ja energia-poliittiset EU-tason ja kansalliset velvoitteet.

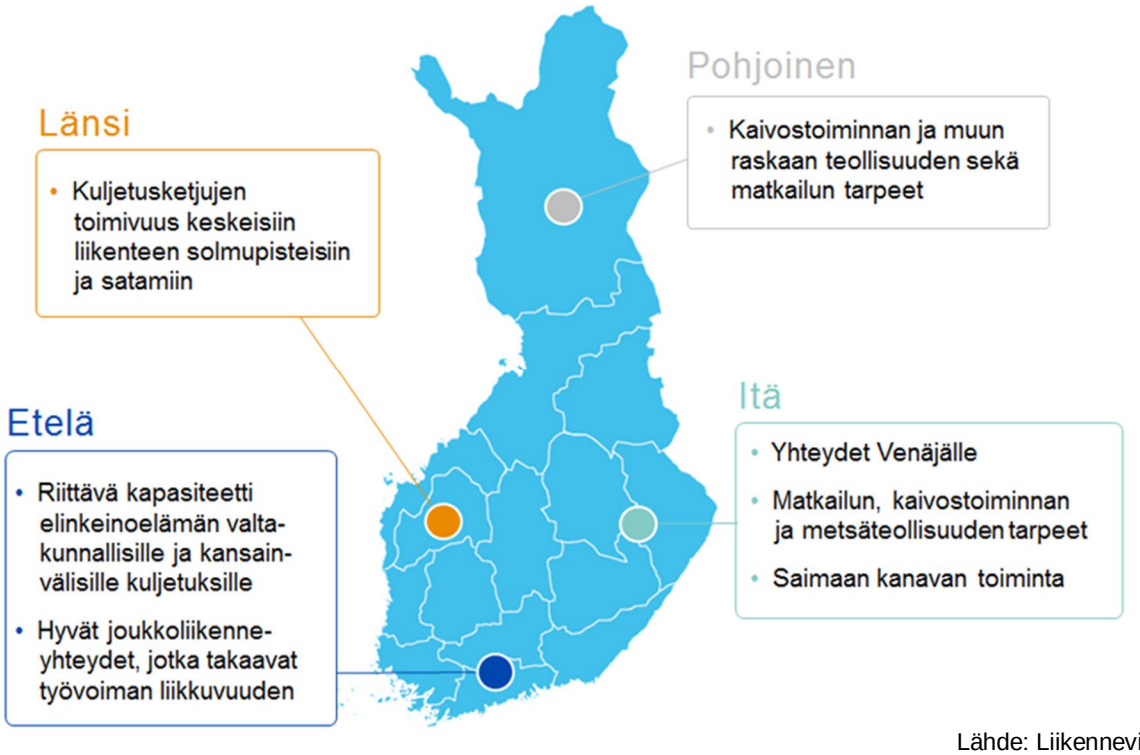
5. Nykytilan kuvaus

5.1 Liikennejärjestelmä

5.1.1 Suomen liikennejärjestelmän piirteitä

Liikennejärjestelmä koostuu liikenneinfrastruktuurista (väyläverkko, liikenneverkko), liikennevälineistä, liikennepalveluista, liikenteessä olevista ihmisistä ja kuljetettavista tavaroista sekä näihin liittyvistä palveluista, tiedosta, säädöksistä ja organisaatioista. Liikenneverkkoon kuuluvat maantiet, kadut, yksityistiet, rautatiet, vesiväylät, metro sekä raitiotiet. Liikennejärjestelmä sekä sitä ohjaava liikennepolitiikka kytkeytyvät tiiviisti yhteiskunnan muihin toimintoihin - erityisesti elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin, talouteen ja työllisyyteen sekä alueiden kehittämiseen.

Suomelle liikennejärjestelmä on keskeinen kilpailukykytekijä, koska maa on laaja ja kuljetusetäisyydet ovat pitkiä. Liikenteen turvallisuus, sujuvuus ja toimintavarmuus sekä matka- ja logistiikkaketjujen saumattomuus ovat keskeisiä palvelutasotekijöitä niin tavara- kuin henkilöliikenteessäkin. Tehokas henkilöliikenne on välttämätöntä työvoiman liikkuvuuden kannalta sekä kansainvälisten yhteyksien varmistamiseksi. Tavaraliikenteen kustannustehokkuuden kannalta kriittinen tekijä on keskeisen liikenneverkon kunto ja kapasiteetti. Liikenneverkko mahdollistaa toimivat, tehokkaat ja turvalliset matkat ja kuljetukset. Toimivat liikenneyhteydet ovat kestävän kasvun perusedellytys ja niiden kehittämisellä on tärkeä rooli kansallisen kilpailukyvyn kannalta. Laaja liikenneverkko sekä sen käyttöön kohdistuvat liikkumis- ja kuljetustarpeet asettavat liikennejärjestelmän ylläpidolle ja kehittämiselle runsaan kirjon haasteita ja odotuksia, kuten alla oleva kuva osoittaa.



Lähde: Liikennevirasto

Valtion liikenneverkko muodostuu maantieverkosta, rataverkosta ja vesiväylistä. Väyläomaisuuden kirjanpitoarvo on maantieverkon osalta 15 mrd euroa, rataverkon osalta 4,4 mrd euroa ja vesiväylien osalta 0,2 mrd euroa.[9]

5.1.2 Liikennejärjestelmäsuunnittelu

Liikennejärjestelmätyössä sovitetaan yhteen liikenteen ja maankäytön tarpeet mm. elinkeinoelämän ja liikkumistarpeiden näkökulmasta. Lisäksi liikennejärjestelmätyössä otetaan huomioon esimerkiksi liikenneturvallisuus- ja ympäristötavoitteet sekä yhteydet Suomesta ulkomaille. Tavoitteena on tarkastella liikennejärjestelmää kokonaisuutena ja tehdä siitä mahdollisimman hyvin asiakkaita palveleva.

Liikennejärjestelmien suunnittelu ja kehittäminen on valtioneuvoston liikenne- ja viestintäministeriötä koskevassa asetuksessa (405/2003) säädetty liikenne- ja viestintäministeriön tehtäväksi. Liikennevirasto on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva keskushallinnon virasto, joka vastaa liikenteen palvelutason ylläpidosta ja kehittämisestä valtion hallinnoimilla liikenneväylillä. Virasto edistää toiminnallaan koko liikennejärjestelmän toimivuutta, liikenteen turvallisuutta, alueiden tasapainoista kehitystä ja kestävää kehitystä.

Maakunnan liitto vastaa alueiden kehittämistä ja rakennerahastotoiminnan hallinnointia koskevan lain (7/2014) perusteella aluekehittämisen strategisesta kokonaisuudesta ja osana tätä tehtävää maakunnan liitto vastaa maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelman suunnitteluprosessin käynnistämisestä, siihen liittyvän yhteistyön johtamisesta ja kyseisen suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa muualla kuin Helsingin seudulla. Helsingin seudulla liikennejärjestelmäsuunnitelmasta vastaa kuntayhtymä Helsingin seudun liikenne (HSL), jonka jäseniä ovat Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi ja Sipoo.

Liikennevirasto ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus osallistuvat maakuntien ja kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnitelmien laatimiseen. Liikenne- ja viestintäministeriö osallistuu suurten kaupunkiseutujen liikennejärjestelmätyöhön. Liikennejärjestelmäsuunnittelussa sovitetaan yhteen valtakunnalliset ja alueelliset liikenneverkkoon ja -palveluihin liittyvät kehittämistarpeet sekä liikenne ja muut maankäyttömuodot. Liikennejärjestelmän kehittäminen sisältää väylien kehittämisen lisäksi liikenteen palveluiden ja niiden markkinoiden edistämisen sekä julkisen liikenteen toimintaedellytysten kehittämisen.

Liikennehallinnon vuonna 2010 tapahtunut virastouudistus on muuttanut liikenneasioiden valmistelua ja luonut paremmat edellytykset kansallisen tason liikennejärjestelmänäkökulman läpiviennille. Eri tahojen rooleja on pyritty viime aikoina entisestään selkeyttämään. Kansallisen näkökulman tuominen alueelliseen liikennejärjestelmätyöhön on painottunut tieverkkoon, mutta myös rata- ja vesiväyläasiantuntijoiden osallistuminen alueelliseen liikennejärjestelmätyöhön on pyritty varmistamaan. Keskeiset asiakkaat ja sidosryhmät ovat olleet tyytyväisiä uudistukseen ja kokevat asiakaslaadun parantuneen. Lentoliikenteen heikko näkyminen lii-

[9] Valtion talousarvioesitys 2017.

kennejärjestelmätyössä on nostettu esiin. Viestintäyhteyksien ja -palvelujen mukaan ottamista tarkasteluihin tarvitaan myös, koska liikenteen digitalisaatio ja palveluistuminen avaavat uusia mahdollisuuksia myös liikennejärjestelmätyöhön.

5.2 Liikenneverkko

5.2.1 Suomen tieverkko

Suomen tieverkko muodostuu maanteistä, kunnallisista katuverkoista ja yksityisteistä. Liikennevirasto vastaa valtion tieverkon ylläpidosta ja kehittämisestä yhdessä alueellisten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa. Kunnat ja kaupungit vastaavat oman alueensa katuverkosta ja sen kunnosta. Niiden ylläpito ja investoinnit rahoitetaan kunnallisverolla. Yksityisten teiden pidosta vastaavat yleensä tiekunnat, yksityiset maanomistajat, yhteisöt tai yritykset.

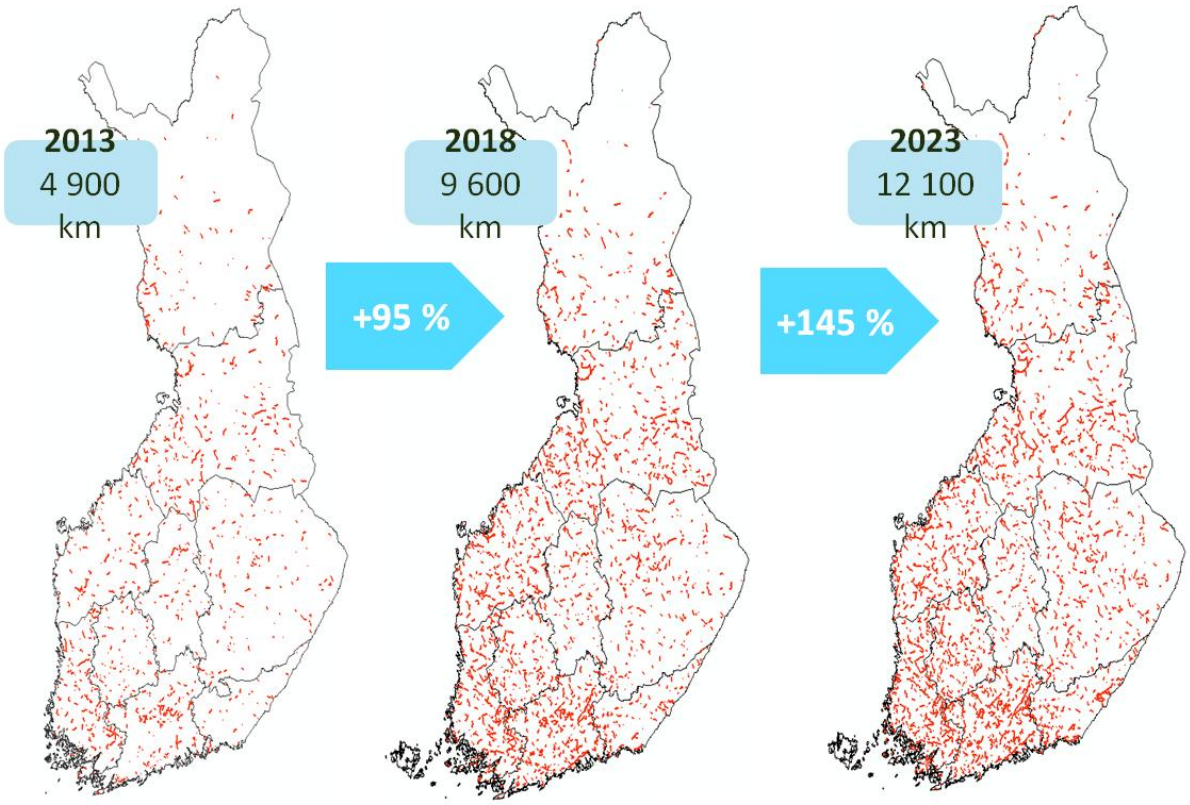
Suomen koko tieverkon pituus on noin 454 000 kilometriä. Tästä yksityis- ja metsäautoteiden osuus on noin 350 000 kilometriä ja kuntien katuverkkojen 26 000 kilometriä. Liikennevirasto vastuulla olevien maanteiden yhteispituus on noin 78 000 kilometriä. Maanteiden osuus koko tieverkosta on noin 17 prosenttia. Valta- ja kantateitä eli pääteitä on reilut 13 000 kilometriä, josta moottoriteitä 900 kilometriä. Suurin osa tiepituudesta, 64 900 kilometriä, on seutu- ja yhdysteitä. Ne edustavat liikenteestä vain runsasta kolmannesta. Kevyen liikenteen väyliä on hieman yli 5000 kilometriä. Päällystettyjä teitä on noin 65 prosenttia teistä eli yhteensä noin 50 000 kilometriä. Vähäliikenteisellä tiestöllä alimpaan hoitoluokkaan kuuluu noin 41 000 kilometriä tiestöä eli yli puolet koko maanteiden verkosta. Tieverkon laajuus aiheuttaa haasteita teiden kunnossapidolle. Tieverkko ei ole ikinä valmis, vaan sitä täytyy jatkuvasti ylläpitää ja kehittää.

Suomessa valtio ja kunnat vastaavat liikenneinfrastruktuurin rakentamisesta julkisilla varoilla. Liikenneinvestoinneilla luodaan hyötyjä liikennepalveluiden käyttäjille, joista suorat hyödyt konkretisoituvat muun muassa liikkumiseen liittyvien matka-aikojen lyhentymisenä, tästä syntyvinä säästöinä matka- ja kuljetuskustannuksissa sekä turvallisuushyötyinä. Lisäksi liikennehankkeista aiheutuu myös erilaisia epäsuoria taloudellisia hyötyjä talouskasvuun, työllisyyteen ja tuottavuuteen. Liikenneinvestoinneilla on sekä paikallisia että kansallisia vaikutuksia, jotka kestonsa mukaan voidaan vielä jaotella lyhyt- ja pitkäaikaisiin vaikutuksiin. Väylähankkeiden taloudellisista hyödyistä suurin osa on puhtaasti alueellisia, mutta suurten liikennehankkeiden tapauksessa hankkeilla voi olla mitattavissa olevia sekä suoria että epäsuoria taloudellisia vaikutuksia myös valtakunnallisesti tai jopa kansainvälisesti.

5.2.2 Liikenneverkon korjausvelka

Suomen liikenneverkon korjausvelan arvioidaan kasvaneen jo 2,4 miljardiin euroon (1.1.2016 tilanne). Korjausvelalla tarkoitetaan sitä rahasummaa, joka tarvittaisiin väylien saattamiseksi nykytarpeita vastaavaan hyvään kuntoon. Liikenneverkon kunnon rapistuminen ja määrärahojen pitkään jatkunut puute ovat johtaneet huonoon kierteeseen, sillä väylien korjausvelka eli huono kunto lisää samaan aikaan sekä väylien käyttäjien että väylänpidon kustannuksia. Tämänhetkisestä korjausvelasta kohdistuu 1,2 mrd euroa maanteille, 1,1 mrd euroa rautateille ja 44 miljoonaa euroa vesiväyliin. Valtion liikenneväylien ylläpitoon (korjauksiin) suunna-

taan vuosittain noin 360 miljoonaa euroa. Rahoitus on tarpeisiin nähden riittämätön. Viime vuosien keskimääräisellä perusväylänpidon rahoitustasolla (965 milj. euroa/vuosi) korjausvelka lisääntyy vuosittain noin 100 miljoonalla eurolla. Alla olevassa kuvassa on Liikenneviraston ennuste korjaustarpeessa olevista teistä, mikäli tieverkon rahoitustaso pysyy nykyisellään.



Lähde: Liikennevirasto

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 28.2.2014 parlamentaarisen työryhmän selvittämään ratkaisuvaihtoehtoja liikenneverkon korjausvelan vähentämiseksi. Tavoitteeksi asetettiin saada yhteinen tilannekuva liikenneverkkojen tilasta sekä ehdotuksen tuottaminen Suomen kilpailukyvyn kannalta tarkoituksenmukaisesta liikenneverkkojen kunnosta ja laatutasosta sekä sen vaatimasta perusväylänpidon ja liikenneverkon kehittämisen rahoitustasosta pitkällä aikavälillä ottaen huomioon erilaiset mahdollisuudet toiminnan tehostamiseen. Korjausvelan vähentäminen vaihtoehdot pitkällä aikavälillä tuli selvittää.

Korjausvelkaraportissa on esitetty laajasti parlamentaarisen työryhmän johtopäätöksiä ja näkemyksiä väyläverkon tilasta. Keskeisimmät työryhmän ehdotukset olivat perusväylänpidon pitkäjänteinen priorisointi väyläverkon rahoituksessa, jotta väyläverkon korjausvelka ei enää kasvaisi ja sitä saataisiin vähennettyä sekä uusien rahoitusmallien ennakkoluuloton kokeileminen.

Raportin mukaan nykyisten väylien riittävä kunto ja palvelutaso on välttämätöntä Suomen kilpailukyvyn kannalta. Nykyistä kuntoa ja palvelutasoa ei ole mahdollista ylläpitää, ellei määrärahoja nosteta. Keskeisen maantie- ja rataverkon sekä vesiväylien kunto on raportin mukaan Liikenneviraston mittausten perusteella hyvä, joskin asiakaspalautteen perusteella

myös keskeisellä verkolla on kuntopuutteita. Muulla verkolla kuntopuutteita on runsaasti sekä Liikenneviraston mittausten että asiakaspalautteen perusteella.

Raportissa kuvattiin, kuinka rahoitustason pysyessä nykyisellä tasolla vielä useiden seuraavien vaalikausien ajan ja kustannustason jatkaessa nousuaan myös keskeisen liikenneverkon kunto tulee heikkenemään ja päivittäisestä liikennöitävyydestä on tingittävä. Vähäliikenteisen verkon palvelutaso laskee rajusti. Ilman toimia vähäliikenteisillä maanteillä nopeus- ja painorajoitukset lisääntyvät merkittävästi ja aivan vähäliikenteisintä päällystettyä tiestöä muutetaan entistä enemmän sorateiksi. Rautateillä korjausvelka näkyy erityisesti sähkö- ja turvalaitteissa, ratapihoilla sekä silloilla. Myös valtion väyläverkon laajuus on otettava tässä tilanteessa tarkasteluun.

Raportin mukaan korjausvelan absoluuttista määrää voidaan käytännössä merkittävästi vähentää tai sen lisääntyminen pysäyttää ainoastaan lisäämällä rahoitusta perusväylänpitoon. Väylänpidon toimintaa on tehostettu voimakkaasti ja tehostaminen on jatkuvaa toimintaa.

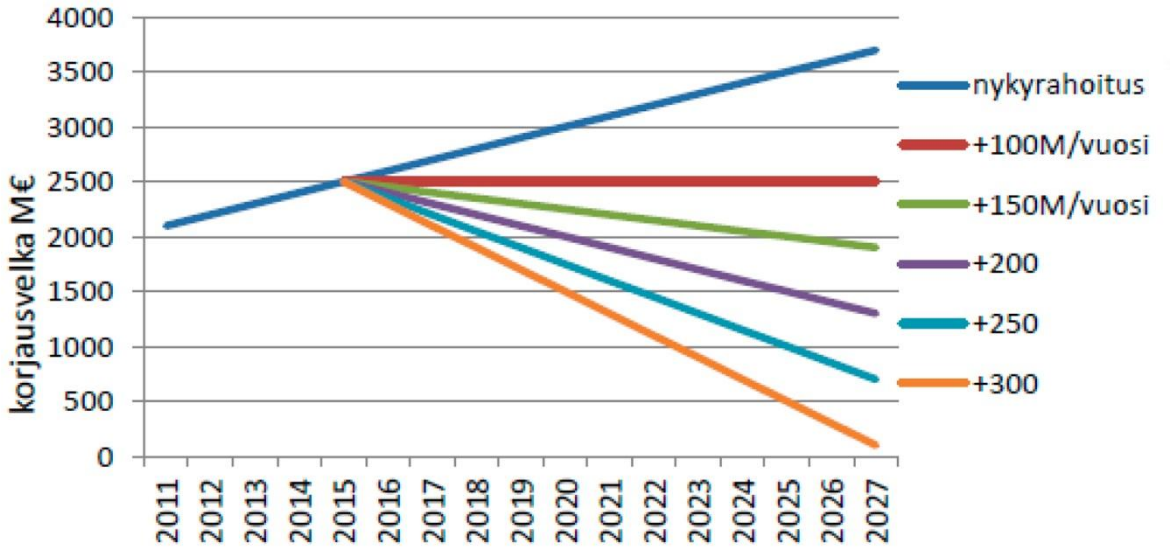
Työryhmä esitti, että hallituksen tulisi sitoutua siihen, ettei korjausvelka kasva ja jo syntynyttä korjausvelkaa vähennetään. Tämä tarkoittaisi perusväylänpidon priorisointia väylänpidon rahoituksessa, määrärahan tasokorotusta ja ostovoiman turvaamista. Työryhmä toteaa, että korjausvelan kasvun pysäyttäminen edellyttää vähintään 100 miljoonan euron tasokorotusta. Jotta korjausvelkaa voidaan myös vähentää, perusväylänpidon rahoituksen tasokorotuksen tulisi olla 150 miljoonaa euroa. Ostovoiman varmistamiseksi tarvittaisiin 50 miljoonan euron lisäys eli yhteensä 200 miljoonan euron lisäys perusväylänpitoon.

Suomen kilpailukyvyn ja kestävän talouskasvun varmistaminen edellyttää matka- ja kuljetusketjuilta toimivuutta ja joustavuutta. Näitä tavoitteita voidaan edistää työryhmän raportin mukaan monin eri toimenpitein. Kehittämistoimia tulisi kohdentaa kasvua tuottaviin toimenpiteisiin, suurille kaupunkiseuduille sekä tärkeimmille ulkomaanyhteyksille. Erityisesti tulisi priorisoida elinkeinoelämän, alueiden ja yhdyskuntien muutosten kannalta tärkeät pienet parannustoimet.

Talousarviorahoitus on raportin mukaan ollut ja tulee olemaan keskeisin tapa rahoittaa perusväylänpitoa ja kehittämisinvestointeja. Raportin johtopäätösten mukaan olisi perusteltua, että hankkeista hyötyvät tahot osallistuisivat hankkeiden rahoitukseen nykyistä enemmän. Liikenneverkon parantamisessa tulisi painottaa alueellisesti merkittäviä pieniä ja keskisuuria investointeja ja sitä varten suunnata rahoitusta kehittämisestä perusväylänpitoon 50 miljoonaa euroa vuodesta 2018 alkaen. Työryhmä totesi, että talousarviorahoituksen tulisi jatkossakin olla keskeinen tapa rahoittaa kehittämisinvestointeja, mutta talousarviorahoitusta on kuitenkin täydennettävä muilla rahoitusmalleilla. Uusia rahoitusmalleja olisi kokeiltava ennakkoluulottomasti.

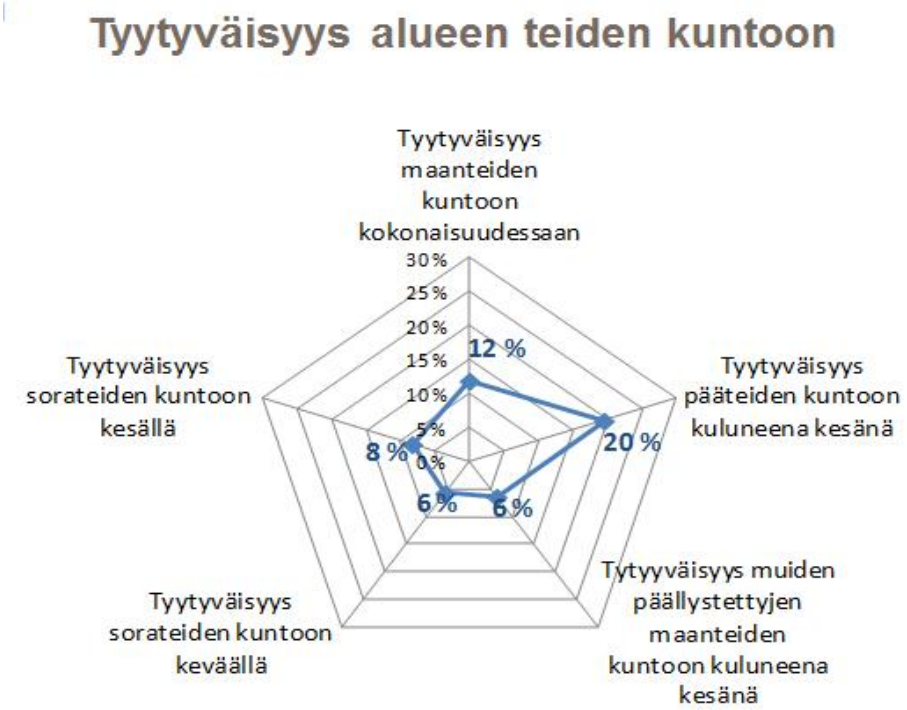
Liikennejärjestelmän suunnitteluun tarvitaan raportin johtopäätösten mukaan myös poliittista ohjausta ja pitkäjänteisyyttä. Jatkossa tulisi laajassa poikkihallinnollisessa ja parlamentaarisessa yhteistyössä laatia hallituskauden alussa pitkäjänteinen 12-vuotinen liikennepoliittinen tavoitesuunnitelma. Tavoitesuunnitelman tulisi sisältää liikennepoliittiset tavoitteet ja periaatteet liikenneinfrastruktuurin ja -palvelujen jatkuvalle ylläpidolle ja kehittämiselle.

Seuraavan sivun kuvassa on kuvattu korjausvelkamäärän kehittymistä erilaisilla rahoitustasoilla. Kuvassa nykyrahoitus tarkoittaa viime vuosien keskimääräistä perusväylänpidon rahoitustasoa (965 miljoonaa euroa vuodessa), jolla tasolla korjausvelka lisääntyy vuosittain noin 100 miljoonalla eurolla.



Lähde: Liikennevirasto

Liikennevirasto teetti syksyllä 2016 kyselyn ammattikuljettajien tyytyväisyydestä alueensa teiden kuntoon. Lähes puolet vastaajista (47 %) oli sitä mieltä, että teiden kunto on heikentynyt edelliseen vuoteen verrattuna, ja vain 20 % koki kunnon parantuneen. Alla olevasta kyselyn tuloksia kuvaavasta kuviosta selviää myös, että pääteiden kuntoon ollaan huomattavasti tyytyväisempiä kuin alemman tieverkon kuntoon.



Lähde: Liikennevirasto. Ammattikuljettajille tehty mobiilikysely, syksy 2016.

5.2.3 Perusväylänpito ja liikenneverkon kehittämishankkeet

Olemassa oleva liikenneverkko pidetään kunnossa perusväylänpidon toimin. Perusväylänpidon määrärahoilla rahoitetaan tien- ja radanpitoa sekä vesiväylänpitoa. Vuonna 2017 väylänpidossa priorisoidaan liikenneverkon päivittäisen liikennöitävyyden vaatimat toimet sekä vuosina 2017 - 2019 korjausvelan kasvun pysäyttäminen ja velan hallittu vähentäminen huomioiden asiakkaiden, erityisesti elinkeinoelämän, tarpeet, liikenneturvallisuus sekä digitalisaation tuomat mahdollisuudet.

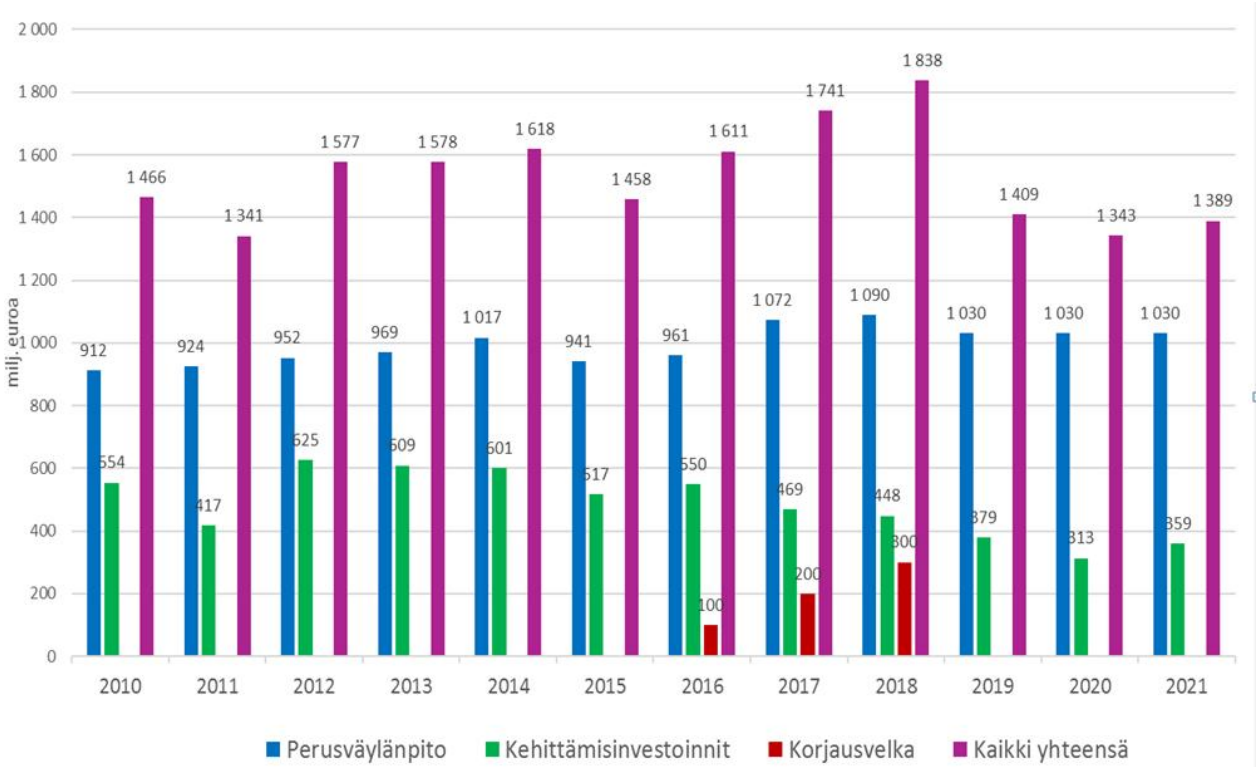
Väylänpito jaetaan päivittäiseen kunnossapitoon, ylläpitoon, parantamiseen sekä liikenteen palveluihin. Päivittäisellä kunnossapidolla (vuoden 2017 talousarviossa 406 miljoonaa euroa) varmistetaan liikenneverkon päivittäinen liikennöitävyys. Liikenneverkon hoitoon on vuodelle 2017 varattu 340 miljoonaa euroa ja nämä toimet priorisoidaan koko väylänpidossa. Tiet on jaettu käytön mukaan hoitoluokkiin, joilla toimenpideajat eri kunnossapitotoimien suhteen vaihtelevat.

Ylläpitoon on vuonna 2017 varattu 357 miljoonaa euroa. Ylläpidolla korjataan liikenneverkon ja sen erityisrakenteiden kulumisesta ja ikääntymisestä aiheutuvia vaurioita ja uusitaan toimivuudeltaan heikkeneviä rakenteita. Liikenneverkon korjausvelka on pääosin aiheutunut ylläpidon toimenpiteiden riittämättömyydestä perusväylänpidon rahoitustason laskettua ja ostovoiman heiketessä. Suurin osa ylläpidon rahoituksesta käytetään elinkaaren hallintaan (288 milj. euroa vuonna 2017). Toimet ovat väyläverkon osien tai suuren yksittäisen kohteen suunnitelmallista korjausta ja uusimista, ml. hankeohjelma pääratojen routa- ja pehmeikkökorjauksille. Näillä toimilla estetään kunnon heikkenemisen haittavaikutuksia liikenteelle ja parannetaan liikenteen turvallisuutta, sujuvuutta ja täsmällisyyttä. Valtion hallinnoimille päällystetyille maanteille on määritetty ylläpitoluokka sen mukaan, millainen tien merkitys on. Kun käytettävissä olevat määrärahat eivät salli kaikkien huonokuntoisten osuuksien korjaamista, päällystämiseen käytettävissä olevien resurssien kohdistamisessa käytetään apuna edellä mainittua ylläpitoluokitusta.

Parantamiseen on vuodelle 2017 budjetoitu 80 miljoonaa euroa ja sillä pidetään väylien palvelutaso lisääntyneen liikenteen ja maankäytön muutosten edellyttämällä tasolla. Liikenneväylien parantamisinvestoinneilla (35 milj. euroa 2017) rahoitetaan pienehköjä rakennuskohteita ja niihin liittyvä hankesuunnittelu.

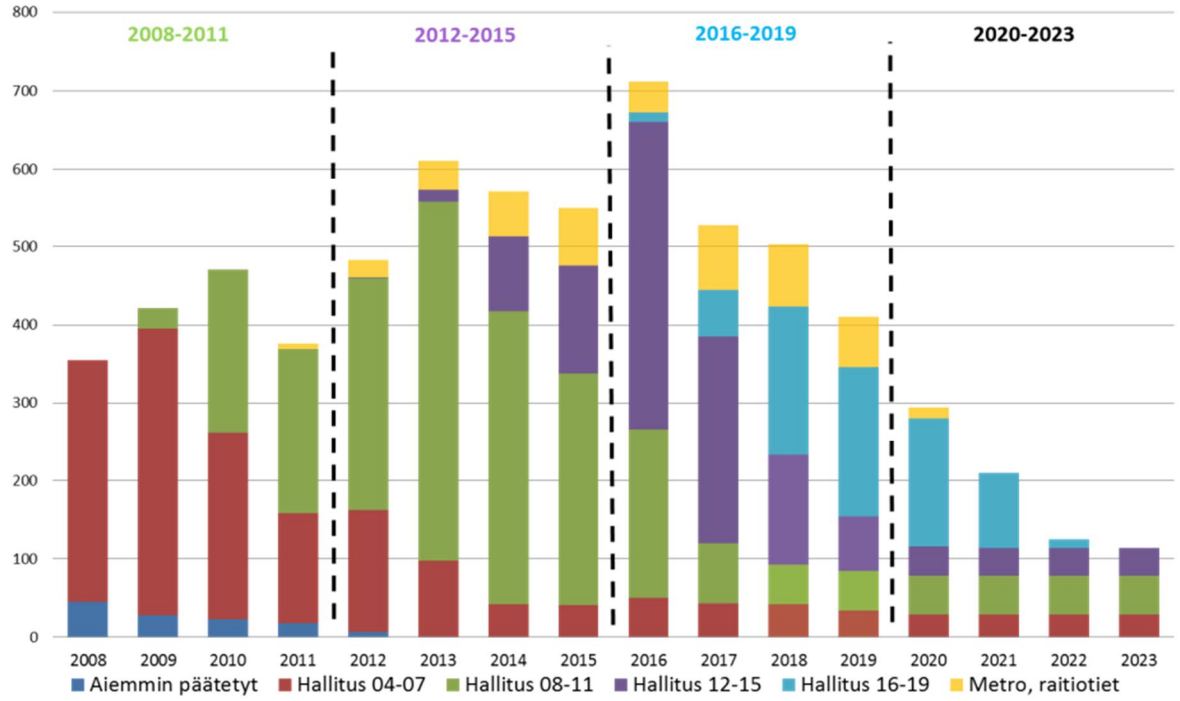
Liikennepalveluihin käytetään 182 miljoonaa euroa (2017 talousarvio). Liikennepalvelut muodostuvat liikenteen ohjauksesta ja informaatiosta (75 milj. euroa, pääosin meri-, rautatie- ja tieliikenteen hallinta ja sen kehittäminen), jäänmurrosta (52 milj. euroa), maantielauttaliikenteestä (50 milj. euroa) ja merikartoituksesta (4,5 milj. euroa). Toimilla edistetään liikenteen, kuljetusten ja liikkumisen turvallisuutta, sujuvuutta ja ympäristöystävällisyyttä.

Seuraavalla sivulla olevassa kuvassa on kuvattu perusväylänpidon ja liikenneverkon kehittämisinvestointien rahoitus vuosina 2010–2021.



Lähde: Liikennevirasto

Valtion budjettitaloudessa toiminnallinen aikajänne on hallituskausi, jonka aikana liikenneverkkoa koskevista investoinneista päätetään sovittujen budjettikehysten puitteissa. Perusväyläpidon ja kehittämishankkeiden määrärahat myönnetään ja osoitetaan toimintaa varten vuosikohtaisesti. Tämänkaltainen lyhyen aikavälin tarkasteluun ja määrärahojen allokointiin perustuva malli soveltuu huonosti pääomavaltaiseen palvelutuotantoon, kuten liikenneverkon kehittämiseen ja perusväylänpitoon. Lisäksi haasteena on se, ettei laajoja kehittämishankkeita voida useinkaan toteuttaa yhden hallituskauden aikana. Alla olevassa kuvassa on esitetty kolmen hallituksen päättämien valtion verkon kehittämisinvestointien hankerahoitus ja se, miten hankkeet ovat sitoneet rahoitusta eri hallitusten toimikausilla. Kuvasta ilmenee selkeästi, kuinka käytännössä kehittämishankkeet vähentävät aina seuraavienkin hallitusten kehysvaraa. Elinkaarimallilla toteutetut hankkeet sitovat kehyksiä vielä kauemmin kuin suoralla budjettirahoituksella toteutetut hankkeet. Elinkaarimalleilla toteutetuissa hankkeissa varsinaisen investointikustannuksen lisäksi kehyksiä vievät näiden hankkeiden korkomenot, jotka ovat yhtä suuret kuin itse investointimeno. Lisäksi ainakaan toistaiseksi ei ole otettu käyttöön talousarviolain muutoksen mahdollistamaa menettelyä, jossa voitaisiin ottaa valtion talousarvioon yhdellä kertaa hankkeen aloittaessa koko investointimenon suuruinen rahoitus. Tällä tavoin jokainen hallitus rahoittaisi myös päättämänsä hankkeen. Valtion talousarviorahoitukseen perustuva toimintamalli ei näin ollen palvele tehokkaimmalla tavalla liikenneverkkojen pitkäjänteistä ylläpitoa, kunnostamista tai kehittämistä.



Lähde: Liikennevirasto

Haasteet huolehtia perusväylänpidosta ja kehittämishankkeista valtion talousarviorahoituksen puitteissa tulevat entisestään kasvamaan. Verrattaessa kehittämishankkeiden rahoitusta nykyisiin kehyksiin huomataan, että rahoitus on hyvin pitkälti sidottu jo päätettyihin hankkeisiin. Uusiin kehittämishankkeisiin ei ole mahdollisuuksia kuin vasta vuonna 2021. Kehittämismomentin tämänhetkinen kehys on seuraavanlainen:

Nykyiset kehykset, kehittämisinvestoinnit	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
josta sidottua	434 200	413 200	344 400	278 300	205 414
jää täysin uusiin	0	0	0	0	118 586
Yhteensä	**434 200**	**413 200**	**344 400**	**278 300**	**324 000**

Nykyinen hallitus on tehnyt merkittäviä panostuksia perusväylänpidon rahoitukseen, jotta liikenneväylien korjausvelan kasvu saataisiin pysähtymään ja jopa vähenemään. Hallitusohjelman mukaisesti korjausvelan kasvun pysäyttämiseksi ja vähentämiseksi on suunnattu 600 miljoonaa vuosille 2016–2018. Tämän lisäksi nimeämättömiin investointeihin varatusta määrärahasta on päätetty siirtää perusväylänpitoon ja yksityisteiden valtionapuun yhteensä 364 miljoonaa euroa. Valitettavasti kehysriihen 2016 yhteydessä perusväylänpitoon jouduttiin kohdistamaan 25 miljoonan euron säästö vuonna 2018, joka nousee 35 miljoonaan euroon vuodesta 2019 lukien. Tämän hallituskauden panostuksista huolimatta on selvää, että myös

jatkossa tarvittaisiin rahoituksen kannalta pitkäjänteisiä toimia, jotta korjausvelka saataisiin merkittävästi vähenemään.

5.2.4 Investointeja koskeva päätöksenteko

Väylähankkeiden arviointiin käytetään Liikennevirastossa hyöty-kustannusanalyysia ja vaikuttavuuden arviointia. Hankearvioinnilla varmistetaan parhaan hankevaihtoehdon eteneminen suunnittelussa. Hyöty-kustannusanalyysissa arvioidaan väylänpidon kustannusten (rakentamis- ja ylläpitokustannukset) ja hankkeiden toteuttamisesta seuraavien rahamääräisten nettohyötyjen muutosta. Laskelmassa otetaan huomioon vaikutukset matka-aikaan, onnettomuuksiin, meluun, päästöihin ja ajoneuvon, aluksen tai junan käyttökustannuksiin.

Kannattavuuslaskelmassa arvioidaan hankkeen ja sen vertailuvaihtoehdon välistä eroa. Jos säästöt ovat investointia suuremmat, on hyöty-kustannussuhde (HK-suhde) yli yhden ja hanke on rahamääräisten vaikutusten osalta kannattava. HK-suhteen jääminen alle yhden ei kuitenkaan välttämättä merkitse hankkeen kannattamattomuutta, koska HK-suhde ei ota huomioon kaikkia hankkeen vaikutuksia. Vastaavasti HK-suhteen ollessa yli yhden ei hanke ole välttämättä kannattava, koska sillä voi olla merkittäviä laskelman ulkopuolelle jääviä haittoja. Hyöty-kustannusanalyysi soveltuu hyvin saman hankkeen eri vaihtoehtojen vertailuun, mutta huonosti hankkeiden väliseen vertailuun.

Vaikuttavuuden arvioinnilla kuvataan, missä määrin hankevaihtoehdot tai hanke tuottavat eri vaikutuksia. Vaikuttavuuden arvioinnissa vaikutuksia arvioidaan hyöty-kustannusanalyysia laajemmin, koska arvioitavana ovat kaikki päätöksenteon kannalta oleelliset vaikutukset. Arvioinnissa hankkeen vaikutuksia suhteutetaan ns. vaikutuspotentiaalin, joka kuvaa kuinka paljon hankkeella olisi mahdollista aikaansaada vaikutusta parhaassa ja huonoimmassa tapauksessa. Vaikuttavuuden arviointi kuvaa myös, onko vaikutus halutun suuntainen vai onko se tavoitteen vastainen.

Toteutukseen eivät aina kuitenkaan päädy pelkästään vaikutusarvioinnin perusteella järkevimmät hankkeet. Historiassa on useita esimerkkejä siitä, kuinka poliittisella päätöksenteolla on vaikutettu liikennehankkeiden aloittamiseen. On yleisessä tiedossa, että alueelliset liikennehankkeet ovat kansanedustajille hyvin näkyvä ja suora tapa edistää oman alueen toimijoiden etua. Tämän ns. siltarumpupolitiikan huonona puolena on, että vaikuttavimmat ja tarpeellisimmat liikennehankkeet saattavat jäädä toteuttamatta, kun liikenneinvestoinneista päätettäessä ei oteta huomioon tarpeeseen tai toiminnallisuuteen liittyviä perusteita. Varsinkin maamme haastavassa taloudellisessa tilanteessa tämä on ongelma.

5.3 Tienpitoa ja katuverkkoa koskeva lainsäädäntö

5.3.1 Tienpitotehtävien järjestäminen

Maantieomaisuudesta ja sen suunnittelusta, hoidosta ja rakentamisesta säädetään maantielaissa (503/2005). Maantielain 10 §:n mukaan tienpitäjänä on valtio, joka vastaa tienpidosta ja sen kustannuksista sekä käyttää tienpitoa varten saatuja oikeuksia. Lain 11 §:n mukaan tienpitoviranomaisena toimii Liikennevirasto ja se vastaa maantieverkosta ja sen kustannuksista sekä käyttää tienpitoa varten saatuja oikeuksia. Muutoin tienpitoviranomaisena toimii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Maantielain määritelmän mukaan tienpito on maan-

tien suunnittelua, rakentamista, kunnossapitoa ja liikenteen hallintaa. Tieverkko on Liikenneviraston taseessa ja sen hallinnoimaa valtion omaisuutta.

Liikennevirastosta annetun lain mukaan Liikennevirasto vastaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnan ohjauksesta toimialallaan ja tienpidon yhteensovittamisesta asianomaisessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa. Liikennevirasto on osoittanut erillisellä päätöksellä ELY-keskuksille käyttöoikeuden perusväylänpidon ja maanhankinnan määrärahoihin.

ELY-keskuksia on 15, joissa yhdeksässä hoidetaan liikennetehtäviä. ELY-keskukset vastaavat toimialueellansa seuraavista tienpidon tehtäväkokonaisuuksista: tiestön palvelutason määrittäminen (asiakastarpeet, maankäytön yhteistyö tiestöä koskevissa aluevarauksissa, esiselvitykset, tie- ja liikenneolot, liikenteen ohjaus ja hallinta, liikenneturvallisuus), tienpidon ohjelmointi (tulos- ja talousohjaus- ja suunnittelu, tienpidon ohjelmat), hankesuunnittelu ja kunnossapidon suunnittelu. Vuoden 2016 alusta alkaen on tienpidon toteutus eli kunnossapidon ja investointien hankinta hoidettu ELY-keskuksissa keskitetysti neljällä alueella. Lisäksi tehtävistä on valtakunnallisesti keskitetty tienpidon luvat, liikenteen asiakaspalvelut, saaristoliikenteen maantielautta- ja yhteysalusliikenne, vahingonkorvaukset ja ajoneuvojen siirrot sekä tienvarsitelematiikka. Tienpitoa on tehostettu voimakkaasti mm. edellä mainituin keskittämisin. ELY-keskusten aloittaessa vuonna 2010 tienpitotehtävissä oli noin 520 henkilötyövuotta, ja vuoden 2016 alussa enää noin 395 henkilötyövuotta. Meneillään oleva maakuntauudistus aiheuttaisi muutoksia myös tienpidon tehtävien järjestämiseen.

5.3.2 Tieverkon kunnossapitoa koskeva lainsäädäntö

Maantielain 2 §:n mukaan maantielaissa säädetään maanteistä, maantienpidosta sekä tienpitäjälle kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista samoin kuin kiinteistön omistajien ja muiden asianosaisten oikeusasemasta. Maantielain 4 §:n mukaan maantie on sellainen tie, joka on luovutettu yleiseen liikenteeseen ja jonka ylläpitämisestä valtio huolehtii. Liikenteellisen merkityksensä mukaan maantiet jaetaan valtateihin, kantateihin, seututeihin ja yhdysteihin.

Maantielain 5 §:n mukaan maantiehen kuuluvat ajorata pientareineen ja muut liikenteen käyttöön tarkoitetut alueet, kuten jalkakäytävä ja pyörätie, erikoiskuljetustie, pysäköintipaikka ja -alue, joukkoliikennettä ja sen käyttöä palveleva alue sekä levähdys-, varasto- ja kuormausalue. Maantiehen kuuluu myös edellä mainittujen alueiden säilymistä ja käyttämistä varten pysyvästi tarvittavat ja niihin välittömästi liittyvät rakenteet, rakennelmat ja laitteet sekä liikenteen ohjauslaitteet ja muut tienkäyttäjien opastukseen tarvittavat rakenteet, rakennelmat ja laitteet. Maantiehen kuuluu myös muut tienpitoa taikka liikennettä tai sen haittojen ehkäisemistä varten tarpeelliset alueet, rakenteet, rakennelmat ja laitteet, kuten melueste ja riistaaita.

Maantiehen kuuluu myös varalaskupaikka, joka on määrätty tiehen liitettäväksi, sekä alue, joka tarvitaan valtakunnan rajan ylittävästä tieliikenteestä aiheutuvia toimintoja varten. Maantiehen kuuluu myös tiehen välittömästi liittyvä alue, joka maantietä rakennettaessa tarvitaan sähkö- ja viestintäjohtojen sekä muiden yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömien rakenteiden, rakennelmien ja laitteiden sijoittamista varten. Maantielain 6 §:n mukaan maantiehen kuuluu myös lautta väylineen ja laituri.

Maantielain 33 §:ssä säädetään teiden kunnossapidosta. Lain mukaan maantie on pidettävä yleistä liikennettä tyydyttävässä kunnossa. Lisäksi pykälässä todetaan, että kunnossapidon tason määräytymisessä otetaan huomioon liikenteen määrä ja laatu, tien liikenteellinen mer-

kitys sekä säätila ja sen ennakoitavissa olevat muutokset, vuorokaudenaika ja muut olosuhteet. Kunnossapidossa on liikenteen toimivuuden ja liikenneturvallisuuden lisäksi otettava huomioon ympäristönäkökohdat.

Maantielain 17 §:ssä säädetään teiden suunnittelusta ja alueiden käytön suunnittelusta. Maantielain mukaan yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman on perustuttava maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan, jossa maantien sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Yleissuunnitelmaa ja tiesuunnitelmaa ei saa hyväksyä vastoin maakuntakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Yleissuunnitelma voidaan maantielain mukaan hyväksyä vastoin voimassa olevaa asemakaavaa vain, jos kunta puoltaa sitä. Maantielaissa on yksityiskohtaiset säännökset siitä, miten yleissuunnitelma ja tiesuunnitelma on laadittava ja mitä suunnitelmien on pidettävä sisällään sekä siitä, miten suunnitelmien laadinnassa on otettava huomioon kiinteistön omistajille ja muille asianosaisille mahdollisuus vaikuttaa suunnitelmien valmisteluun.

5.3.3 Katuverkkoja koskeva lainsäädäntö

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 84 §:n mukaan kadunpidon järjestäminen kuuluu kunnalle. Kadunpito käsittää kadun suunnittelemisen, rakentamisen ja sen kunnossa- ja puhtaanapidon. Kiinteistölle kuuluvista kadunpitoon liittyvistä velvollisuuksista säädetään kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetussa laissa (669/1978). Kunta voi antaa sille kuuluvan kadunpidon kokonaan tai osittain muiden tehtäväksi.

Kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (669/1978) annetun lain mukaan vastuu katujen kunnossapidosta on jaettu kunnan ja tontin tai muun alueen omistajan kesken. Päävastuu kunnossapidosta on kunnalla, mutta laissa on säädetty myös tontinomistajan velvollisuuksista. Lain 8 §:n mukaan kunta voi päätöksellään ottaa kokonaan tai osittain huolehtiakseen tontinomistajalle kuuluvista kunnossapitotehtävistä yhden tai useamman tontin osalta, kaikilla asemakaava-alueilla tai asemakaavan määrätyllä osalla. Lisäksi jos pientalovaltaisella alueella ei saavuteta lain mukaista kunnossapidon tasoa tai jos kunnossapitotehtävät jakautuvat alueen tontinomistajien kesken erityisen epätasapuolisesti, kunnan on päätöksellään otettava kokonaan tai osittain huolehdittavaksi tontinomistajille kuuluvat kunnossapitotehtävät. Edellytyksenä kuitenkin on, että kunnossapito voidaan järjestää tarkoituksenmukaisena alueellisena kokonaisuutena ja että alue soveltuu koneelliseen kunnossapitoon.

Kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (669/1978) annetun lain 14 b §:n mukaan kunta voi vuosittain periä huolehtiakseen ottamistaan kunnossapito- ja puhtaanapitotehtävistä aiheutuneet kustannukset kyseisten alueiden yleiseen käyttöön luovutettujen katujen varsilla olevien tonttien omistajilta. Kunta voi lain 14 b §:n mukaisesti periä vuosittain maksua tontinomistajilta myös silloin, kun se on lain perusteella ottanut huolehtiakseen tontinomistajalle lain mukaan kuuluvia puhtaanapitotehtäviä. Kunta voi periä kohtuullisen maksun alueen tilapäisestä käytöstä työmaana, jos alue rajataan pois yleisestä käytöstä. Lisäksi kunta ja poliisi voivat periä välittömän vaaran torjumisesta aiheutuneet erityiset kustannukset siltä, jonka toiminnasta tai laiminlyönnistä vaara on aiheutunut. Pykälässä on lisäksi säännös siitä, että kunta hyväksyy maksujen määräämisen perusteet sisältävän taksan ja että maksujen määräämisessä kunta saa käyttää verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain mukaisesti saamiaan tietoja.

Kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain mukaiset maksut koskevat siten ainoastaan sellaisia maksuja, jotka perustuvat kunnalle aiheutuneiden

kustannusten korvaamiseen sekä tilapäiseen haittaan. Hallituksen esityksen (HE 281/2004 vp) mukaan maksut eivät ole veronluonteisia. Lain esitöissä todetaan lisäksi, että maksut perustuvat aiheutuneisiin kustannuksiin ja luonteeltaan tilapäiseen, alueen varaamisesta johtuvaan kohtuulliseen korvaukseen, jonka suuruus on sidottu aikaan, alueen laajuuteen ja sijainnin keskeisyyteen.

Muutoin kuntien tehtävistä ja velvollisuuksista säädetään kuntalaissa (365/1995). Kuntalain 13 §:n mukaan kunnan valtuuston tulee päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista. Kuntalakia koskeva hallituksen esityksen (HE 268/2014 vp) mukaan kuntien lakisääteisistä tehtävistä voidaan periä maksuja vain laissa olevan valtuutuksen perusteella. Lakisääteisten mutta kunnalle vapaaehtoisten tehtävien hoidosta perittävät maksut ovat myös usein säänneltyjä ainakin maksuperusteiltaan. Kunnan yleisen toimialan perusteella hoitamista tehtävistä perittävät maksut ovat vapaammin määrättävissä ja niitä rajoittavat hallinnon yleiset periaatteet, kuten yhdenvertaisuus ja suhteellisuus. Näiden maksujen osalta ei ole säädetty ylärajaa ja välittömien kustannusten lisäksi ne voivat kattaa myös pääomakustannukset ja varautumisen tuleviin investointeihin.

5.4 Liikenne- ja väylätietojen hallinta

Valtion liikenneverkkoa koskevien liikenne- ja väylätietojen avulla hallitaan väyläomaisuutta sekä ylläpidetään tietoa väylästön käytöstä. Liikenne- ja väylätietojen yhteiskunnallinen merkitys on huomattava ja tietoja hyödynnetään erittäin laaja-alaisesti. Liikenne- ja väylätietoa on saatavilla runsaasti, minkä johdosta tiedon priorisoinnin ja jalostamisen merkitys on korostunut. Samaan aikaan liikenteen digitalisaatiokehitys asettaa entistä korkeampia vaatimuksia tietojen tuotantoprosesseille sekä tietojen laadulle. Tehokas tiedontuotanto luo edellytykset toimivien ja tarpeisiin vastaavien tietopalveluiden ja tietotuotteiden tarjoamiselle. Liikenne- ja väylätietopalveluilla tuetaan mm. väylänpitoprosessia, liikennesuunnittelua ja osaltaan myös liikennejärjestelmän toimivuutta sekä luodaan edellytyksiä uusien liikkumispalvelujen kehitykselle. Liikenne- ja väylätietokokonaisuus voidaan jakaa kolmeen pääluokkaan.

1) Väyliin liittyvä paikka- ja ominaisuustieto;

2) väylien käyttöä kuvaava liikennemäärä- ja suoritetieto; sekä

3) liikennejärjestelmään liittyvä tilatieto.

Tällä hetkellä tietoja tuotetaan Liikenneviraston omana sisäisenä työnä tai ne hankitaan kilpailutetuilla palvelu- ja puitesopimuksilla tai tietopalvelukokonaisuuksina. Tiedontuottajina voivat toimia myös toimivaltaiset viranomaiset (mm. Maanmittauslaitos). Tiestö- ja tieliikennetietojen osalta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset vastaavat alueensa tietohankinnoista (pl. keskitetyt väylätietohankinnat) ja tietojen ylläpidosta. ELY-keskuksilla on keskeinen tehtävä mm. tiestö- ja joukkoliikennetietojen hankinnassa ja ylläpidossa sekä tietopalvelujen tuottamisessa.

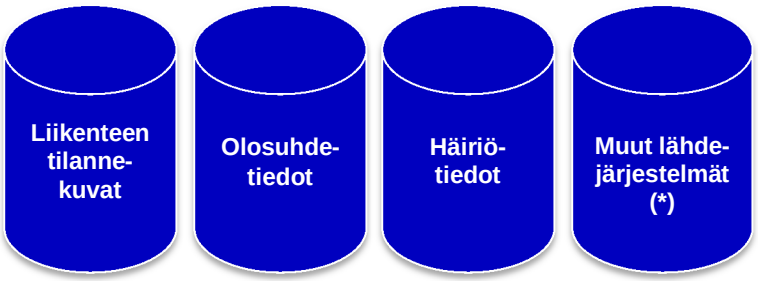
Tietovarantojen hallinta jakaantuu kahteen päätoimintoon; tiedon elinkaaren hallintaan ja järjestelmien elinkaaren hallintaan. Elinkaariajattelussa ohjaavina tekijöinä toimivat lainsäädäntö sekä laatuun ja toiminnallisuuteen liittyvät tekijät. Lisäksi tietovarantojen hallintaa palvelevat tietojärjestelmät ja -varastot on kehitetty tukemaan väyläomaisuuden hallintaa sekä liikennejärjestelmätasoista tarkastelua ja palveluita. Tietovarantojen hallintaan kuuluu olen-

naisena osana myös tietoturvan hallinta. Tiedoille on määritetty tietoturvaluokitus ja kriittisyys varautumisen näkökulmasta.

Väylien perustietoja ylläpidetään liikennemuotokohtaisissa perusrekistereissä. Väylästön perusominaisuuksista tallennetaan toiminnan ja lainsäädännön edellyttämät tiedot. Väyliin liittyvistä varusteista, laitteista ja taitorakenteista tallennetaan niiden sijainti ja ominaisuuksista tyyppitiedot sekä väylästön käyttöä tukevaa tietoa. Väylästön ja sen rakenteiden sijaintitiedot tallennetaan koordinaatteina sekä tarpeen mukaan väylämuotokohtaisen viitekehyksen mukaisena paikkatietona. Tiedonkeruu ja hankinta näihin lähdejärjestelmiin tapahtuu mm. teiden ja siltojen kuntomittausten, varuste- ja laiteinventointien ja liikennelaskennan kautta tai hankintoina markkinoilta.

Perusrekistereiden tietosisältöä laajentavat niihin linkittyvät muut tietovarannot ja -järjestelmät. Dynaamisista ajantasaisista liikennetiedoista voidaan johtaa väyläverkkoon ja sen liikenteeseen liittyviä indikaattoreita perusrekistereihin tallennettavaksi. Tiedot kerätään automaattisesti väylillä olevilla antureilla tai ostetaan palveluna markkinoilta inventointeina tai mittauksina. Väyliin liittyvä sijainti-, ominaisuus- ja kuntotieto sekä liikenteen määrää ja kuljetussuoritteita kuvaavat tunnusluvut ovat perustana toiminnan suunnittelulle, päätöksenteolle ja seurannalle.

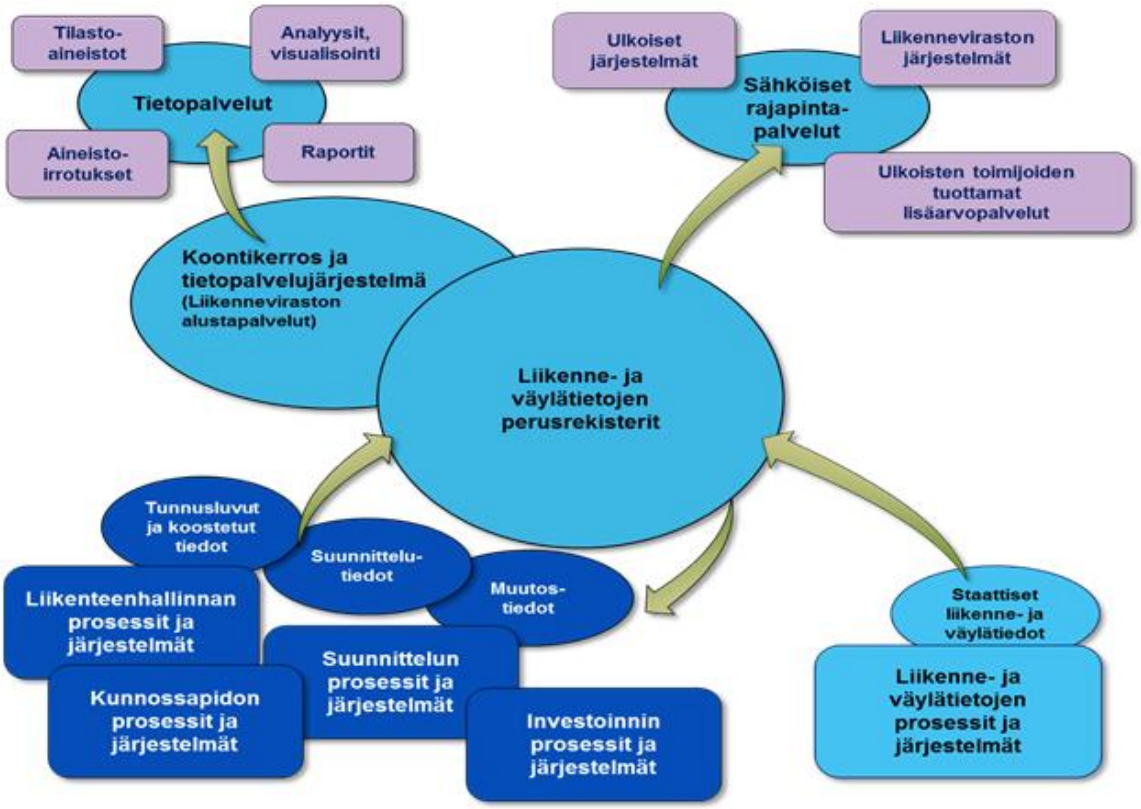
Tällä hetkellä käytössä olevat dynaamisten (tosiaikaisten) tietojen lähdejärjestelmät:



(*) Esimerkiksi dynaamiset väylien kunnossapitotiedot ja routaennusteet

Tosiaikaisten tietojen tuottamisessa hyödynnetään mm. matka-ajanmittauksia, tiesääasema-tietoja sekä liikenteen automaattista mittausta.

Seuraavalla sivulla olevassa kuvassa on havainnollistettu liikenne- ja väylätietojen nykyinen tietopalvelujärjestelmä, josta käy ilmi, miten liikenne- ja väylätietojen perusrekisterit palvelevat Liikenneviraston tietohallintaa ja -toimintaa.



Lähde: Liikenneviraston julkaisu ”Liikenne- ja väylätietopalveluiden tavoitetila 2017”

5.5 Liikennesuoritteet

Suomalaisten kotimaan henkilöliikennesuorite on vuosittain noin 74 miljardia henkilökilometriä. Noin 90 prosenttia suoritteesta kertyy maanteillä, kaduilla ja yksityisteillä. Joukkoliikenteen osuus tästä on noin viidennes. Työmatkoilla julkisen liikenteen suoriteosuus on noin 15 prosenttia.

Seuraavan sivun taulukossa on liikennesuoritteen määrät ja jakautumat vuonna 2015 valtion maantieverkolla ja kuntien katuverkolla, mikä kuvaa sitä kuinka paljon infrastruktuuripalveluja ajoneuvot saavat julkiselta sektorilta. Valtion maantieverkon osuus on 71 % ja kuntien 29 %. Henkilöautojen liikenteestä maantieverkon osuus on noin 75 %. ja kuntien katuverkon 25 %. Pakettiautojen osalta sen sijaan liikennesuoritteet jakaantuvat melkein puoliksi maantieverkon (47 %) ja katuverkon (53 %) osalta. Raskaan liikenteen osuus on valtion maantieverkolla merkittävä; kuorma-autot 69 % ja linja-autot 65 %.

Suorite 2015 Suomen tie- ja katuverkolla milj. autokilometriä			
		maantieverkko/ katuverkko	milj. autokm
Henkilöautosuorite	42 284	**Maantiet**	**31 685**
...josta ulkomaiset	750	%-osuus	75 %
(sis. myös pakettiautot)		Katuverkko	10 599
		%-osuus	25 %
Pakettiautosuorite	5 517	**Maantiet**	**2 600**
		%-osuus	47 %
		Katuverkko	2 917
		%-osuus	53 %
Kuorma-autosuorite	4 000	**Maantiet**	**2 750**
...josta ulkomaiset	113	%-osuus	69 %
		Katuverkko	**1 250**
		%-osuus	31 %
Linja-autosuorite	609	**Maantiet**	**395**
...josta ulkomaiset	3,7	%-osuus	65 %
		Katuverkko	214
		%-osuus	35 %
Yhteensä … josta ulkomaiset yhteensä	52 410 866,6	**Maantiet** %-osuus	**37 430** 71 %
		Katuverkko	14 980
		%-osuus	29 %

Suomalaisten matkoista neljäsosa liittyy työhön, koulunkäyntiin tai opiskeluun. Erityisesti näillä matkoilla käytetään joukkoliikennettä, vaikka työmatkasuoritteesta kolme neljäsosaa tehdään henkilöautoilla. Vajaa kolmannes matkoista on ostos- ja asiointimatkoja ja reilu kolmannes vapaa-ajan matkoja. Kilometrimääräisesti eniten matkustetaan vapaa-ajalla. Päivittäisten matkojen keskinopeus ja matkan pituus ovat jatkuvassa kasvussa ja kehitys on suorassa yhteydessä yhdyskuntarakenteeseen ja maankäyttöön.

Henkilöautojen määrä on lisääntynyt ja varsinkin niin sanotut kakkosautot ovat yleistyneet viime vuosina Yhtä autoa kohti ajetaan selvästi vähemmän kuin ennen. Automatkoista yleisimpiä ovat lyhyet, 1 - 3 kilometrin pituiset, matkat. Kävellen ja pyörällä liikutut kilometrit ovat vähentyneet.

Liikenteen kokonaissuorite Suomen maanteillä, kaduilla ja yksityisteillä on lisääntynyt kymmenen vuoden (2005–2014) aikana noin 3 prosenttia. Maanteiden liikennesuorite oli 36 925 miljoonaa autokilometriä vuonna 2014 ja katujen ja yksityisteiden liikennesuorite oli 17 655 miljoonaa autokilometriä. Maanteiden osuus tieliikenteen kokonaissuoritteesta on 67,5 prosenttia. Maanteillä liikennesuorite on kasvanut kymmenessä vuodessa lähes 4 prosenttia. Maanteiden kokonaissuorite kasvoi vuodesta 2014 vuoteen 2015 noin 1,4 prosenttia. Myös henkilöautoliikenteen liikennesuorite maanteillä on lisääntynyt kymmenen vuoden (2005–2014) aikana yli 4 prosenttia.

Kuorma- ja pakettiautojen liikennesuoritteen osuus maanteiden autokilometreistä on noin 14 prosenttia. Kuorma-autojen liikennesuorite maanteillä on kymmenen vuoden (2005–2014) aikana kasvanut vain vähän, noin yhden prosentin. Myös pakettiautojen liikennesuoritteen kasvu on jäänyt vähäiseksi vastaavana aikana (2,3 prosenttia). Liikenteen määrä on paljolti sidoksissa taloudelliseen tilanteeseen, mikä heijastuu osaltaan myös liikenneturvallisuuskehitykseen.

On kuitenkin tärkeä huomata, että Suomessa ei ole olemassa tarkkaa liikennesuoritetietoa siitä, minkä verran kulkuvälineet tieverkollamme liikkuvat ja milloin. Edellä mainitut luvut ovat hyvin pitkälle meneviä arvioita, jotka on tehty ns. otantamenetelmän avulla.

Liikenneverkon suunnittelu ja kehittäminen perustuvat arvioihin liikenteen tulevasta kehityksestä. Esimerkiksi liikenteen uusien palveluiden ja automaation vaikutuksia liikennesuoritteeseen on todella hankala arvioida, koska kukaan ei pysty varmasti kertomaan, millaiseksi tulevaisuuden liikenne maassamme kehittyy. Vuosien saatossa on kuitenkin tehty liikennesuorite-ennusteisiin liittyvää kehitystyötä, ja on ollut mahdollista kehittää malleja, jotka ottavat huomioon erilaiset tulevaisuusskenaariot esimerkiksi liikenteen hinnoittelun tai verotuksen muutosten suhteen. Myös toisistaan eroavia näkemyksiä on olemassa. Yksimielisyys vallitsee siitä, että mitä enemmän siirrytään tieliikenteen verotuksessa tai maksuissa todellisen käytön mukaiseen velotukseen, sitä enemmän se vaikuttaa liikennesuoritetta vähentävästi. Toisaalta liikennepalveluiden ja liikenteen automaation lisääntyessä voi syntyä uutta liikenteen kysyntää, mikä voi lisätä liikennesuoritteita.

Liikenne- ja kuljetusmuotojen erilaisten ominaispiirteiden vuoksi Liikennevirasto on laatinut valtakunnallisia liikenne-ennusteita kullekin liikennemuodolle erikseen. Valtakunnallisten ennusteiden lisäksi liikenteen kehitystä arvioidaan myös mm. liikennejärjestelmäsuunnitelmien ja hankesuunnitelmien yhteydessä.

Tieliikenteen kokonaissuoritteeksi vuonna 2030 Liikennevirasto ennustaa noin 67 000 miljoonaa ajoneuvokilometriä, joka on 23 % suurempi kuin vuoden 2012 kokonaissuorite. Ennusteen keskimääräinen vuosikasvu on noin 1,2 %. Maanteiden kokonaissuoritteen kasvu on arvioitu hieman katu- ja yksityistieverkkoa suuremmaksi. Raskaan liikenteen (kuorma- ja linja-autot) kokonaissuoritteeksi ennustetaan vuonna 2030 noin 4 000 miljoonaa ajoneuvokilometriä, joka on noin 6 % suurempi kuin vuoden 2012 suorite. Raskaan liikenteen keskimääräinen vuosikasvu on 0,3 %. Keskeiset syyt raskaan liikenteen hitaaseen kasvuun ovat teollisuuden tuotantorakenteen muuttuminen sekä kuorma-autojen keskimääräisen kuorman painon nouseminen. Liikenneviraston ennustetta on kritisoitu muun muassa siitä, että se ei ota huomioon esimerkiksi liikenteen uusia palveluita tai muita toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia tarpeeksi hyvin.

VTT on laatinut liikenne-ennusteen, jonka mukaan liikennesuoritteet kasvaisivat nykykehityksellä 10 % kymmenessä vuodessa. VTT on laatinut myös ns. ”politiikkaennusteen”, jossa otetaan huomioon ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi päätetyt liikennepoliittiset toimet kuten kaupunkiseutujen liikennejärjestelmätoimet ja liikenteen palveluistuminen. Tässä ennusteessa liikennesuoritteen kasvu leikkaantuu nollaan prosenttiin.

Liikennehallinto ja Strafica Oy ovat kehittäneet vuosien ajan ennustemallia, johon on mahdollista syöttää tietoja toimintaympäristössä, esimerkiksi verotuksessa tai liikenteen hinnoittelussa, tapahtuvista muutoksista. Liikenteen palveluistumisen vaikutuksia ei tämäkään malli pysty arvioimaan. Liikenneverkon yhtiöittämishankkeen vaikutustarkasteluissa[10] on hyödynnetty tätä mallia.

5.6 Ajoneuvokanta

Autokannan kasvu on ollut jatkuvaa. Kuitenkin liikennekäytössä olevien moottoripyörien, mopojen ja kevyiden nelipyörien määrät ovat vähentyneet. Liikenteessä oli vuonna 2015 noin kaksi prosenttia vähemmän moottoripyöriä ja lähes yhdeksän prosenttia vähemmän mopoja kuin vuonna 2014.

Mopoautojen määrä on lisääntynyt. Liikennekäytössä olevien mopoautojen määrä on lisääntynyt vuosina 2007–2015 yhteensä 168 prosenttia. Vuonna 2015 liikennekäytössä oli 8 253 mopoautoa, mutta niiden määrä laski hieman edellisestä vuodesta. Viiden viimeisen vuoden aikana liikennekäytössä olevien mopoautojen määrä on lisääntynyt lähes 14 prosenttia.

Suomen autokanta on Euroopan unionin vanhimpia. Vuonna 2015 Manner-Suomen rekisterissä olevien henkilöautojen keski-ikä oli 13,9 vuotta ja liikennekäytössä olevien keski-ikä oli 11,7 vuotta. Alhaisin henkilöautojen keski-ikä oli Uudenmaan maakunnassa (11,6 vuotta) ja korkein Pohjois-Karjalan maakunnassa (15,9 vuotta). Henkilöautokannan keski-ikä on kasvanut jatkuvasti viimeisimpien kymmenen vuoden aikana. Vuonna 2015 liikennekäytössä olevien pakettiautojen keski-ikä oli 12,5 vuotta, kuorma-autojen 13 vuotta ja linja-autojen 11,5 vuotta (Autoalan Tiedotuskeskus). Kymmenessä vuodessa (2006–2015) liikennekäytössä olevien henkilöautojen (ilman museoautoja) keski-ikä on noussut 6,7 prosenttia ja viimeisimpien viiden vuoden aikana lähes viisi prosenttia.

Henkilöautojen ensirekisteröinnit ovat aivan viime vuosina jonkin verran lisääntyneet. Vuonna 2015 henkilöautoja ensirekisteröitiin 108 812 kappaletta, joka on 2,4 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna. Pidemmällä ajanjaksolla ajoneuvojen ensirekisteröinnit ovat kuitenkin vähentyneet. Kaikkien autojen ensirekisteröinnit ovat vähentyneet 10,3 prosenttia vuosina 2006–2015 ja henkilöautojen 9,4 prosenttia. Moottoripyörien ja mopojen ensirekisteröinnit ovat vähentyneet puoleen kymmenessä vuodessa.

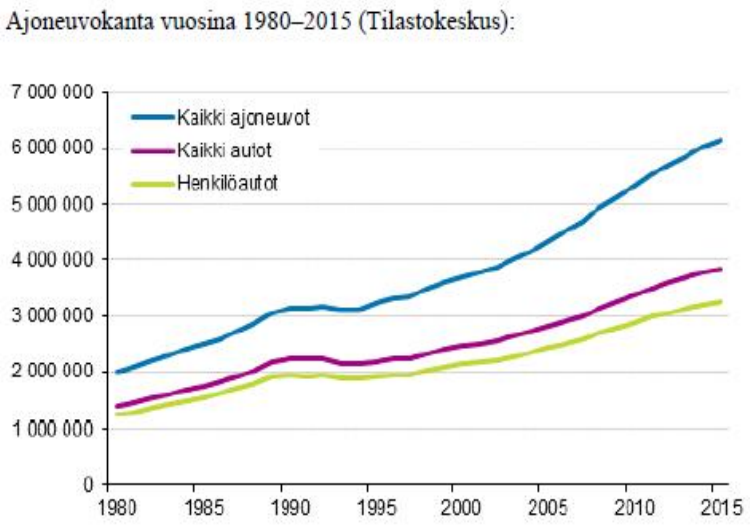
Seuraavassa taulukossa on Suomen ajoneuvorekisterissä ja toisaalta liikennekäytössä olleiden ajoneuvojen määrät (pl. Ahvenanmaa). Yhteensä ajoneuvoja oli 6,1 miljoonaa, mutta niistä oli liikennekäytössä 5 milj. eli 82 %. Luokkaan ”yhteensä muut ajoneuvot kuin autot” kuuluvat esimerkiksi moottoripyörät, mopot, traktorit, perävaunut ja moottorikelkat.

[10] Strafica Oy: Liikenneverkkoyhtiön hinnoittelumallin vaikutustarkastelut 10.1.2017.

	Rekisterissä	Liikennekäytössä	Liikennekäytössä olevien osuus (%)
Henkilöautot	3 234 860	2 612 922	81
Pakettiautot	414 295	307 706	74
Kuorma-autot	141 197	95 250	67
Linja-autot	16 812	12 455	74
Erikoisautot	11 718	3 117	27
Yhteensä autot	3 818 882	3 031 450	79
Yhteensä muut ajoneuvot kuin autot	2 288 790	1 989 661	87
Kaikki ajoneuvot yhteensä	6 107 672	5 021 111	82

Rekisterissä olevien ajoneuvojen kokonaismäärä oli kasvanut vuodessa 2,3 prosenttia ja liikennekäytössä olevien ajoneuvojen määrä 0,4 prosenttia vuoden 2014 lopun tilanteeseen verrattuna. Liikennekäytössä olleiden henkilöautojen määrä lisääntyi edellisestä vuodesta hieman alle prosentilla. Suomen tieliikenteessä on keskimäärin 480 henkilöautoa tuhatta asukasta kohden.

Ajoneuvokanta vuosina 1980–2015 (Tilastokeskus):



5.7 Tieliikenteen verotus

5.7.1 Tieliikenteeltä perittävät verot

Suomessa tieliikenteeltä peritään useita eri veroja. Veroja kerätään sekä ajoneuvon hankinnan yhteydessä että käytön aikaisena verona. Uusista ja käytetyistä autoista peritään autoveroa, jonka määrä perustuu ajoneuvon verotusarvon ja ajoneuvon hiilidioksidipäästöihin. Lisäksi kerätään vuosittain suoritettavaa ajoneuvoveroa, joka koostuu perusverosta ja muilta kuin bensiinikäyttöisiltä autoilta perittävästä käyttövoimaverosta. Myös ajoneuvoveron perusveron suuruudessa huomioidaan ajoneuvon aiheuttamat hiilidioksidipäästöt. Lisäksi polttoaineista kannetaan polttoaineveroa.

Tieliikenteessä peritään enemmän veroja kuin mitä tieliikenteestä koituu valtiolle kuluja, ja verotulot kattavat arvioiden mukaan myös tieliikenteen päästöistä ja melusta aiheutuvien ulkoisten kustannusten arvon. Yhteensä tieliikenteen veroja ja liikenteen välillisiä veroja (arvonlisävero) kerätään vuosittain noin 7-8 miljardia euroa.

Vuonna 2016 autoveroa kerättiin 839 miljoonaa euroa ja ajoneuvoveroa 1,115 miljardia euroa. Vuonna 2017 autoveroa arvioidaan kerättävän valtion vuoden 2017 talousarvioesityksen mukaan 853 miljoonaa euroa ja ajoneuvoveroa 1,155 miljardia euroa, eli yhteensä noin 2,01 miljardia euroa. Auto- ja ajoneuvoveron määrästä 85 prosenttia kerätään henkilöautoilta, 11 prosenttia pakettiautoilta ja loput 4 prosenttia kohdistuu muihin ajoneuvoihin, kuten kuormaautoihin ja moottoripyöriin.

Tieliikenteen polttoaineista kannetaan nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettuun lakiin (1472/1994) perustuvaa polttoaineveroa. Moottoribensiinin osalta polttoaineveroa arvioidaan vuonna 2017 kerättävän 1,294 miljardia euroa ja dieselöljyn osalta 1,413 miljardia euroa. Lisäksi liikenteestä kerätään arvonlisäveroa muun muassa uusien autojen, liikennepolttoaineiden ja varaosien myynnistä, autojen leasing- ja vuokrapalveluista sekä autojen huolto- ja korjauspalveluista.

Kansallista energia- ja ilmastostrategiaa vuoteen 2030 koskeva valtioneuvoston selonteko sisältää liikenne- ja viestintäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön arvion strategiassa esitettyjen toimenpiteiden vaikutuksista valtion tulojen pienenemiseen vuosina 2017–2020 sekä 2021–2030 (ks. taulukko alla). Merkittävimmät vaikutukset valtion tulojen pienenemiseen aiheutuvat liikennesektorilla vähäpäästöisten ajoneuvojen lisääntymisestä sekä liikennesuoritteiden kasvun hidastumisesta. Tämä kuvaa sitä, kuinka liikennesektorin päästöjen vähentäminen lisää tarvetta tarkastella jatkuvasti myös tieliikenteen verokokonaisuutta.

	miljoonaa euroa				
	2017	2018	2019	2020	2021–2030
Valtion tulojen pieneneminen					**Yhteensä**
Verotulot liikenteen polttoaineista					543
Verotulot autoverosta		2	4	6	540
Verotulot ajoneuvoverosta					23
Verotulot kevyestä polttoöljystä					143
Kertaluonteisen jouston (one-off) vuoksi menetettävät päästöoikeuksien huutokauppatulot					160
Verotulojen pieneneminen yhteensä	**0**	**2**	**4**	**6**	**1409**

Lähde: Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030.

5.7.2 Autoverolaki

Autoverosta säädetään autoverolaissa (1482/1994). Autovero on ajoneuvon arvoon perustuva kertaluontoinen vero, joka maksetaan uudesta tai käytettynä maahan tuotavasta ajoneuvosta. Autoveroa kannetaan henkilö- ja pakettiautoista, linja-autoista, moottoripyöristä ja muista L-luokan ajoneuvoista, joita ovat muun muassa mönkijät ja mopot. Autoverolakia ei sovelleta esimerkiksi yli 3 500 kilogrammaa painaviin kuorma-autoihin, traktoreihin, moottorityökoneisiin, maastoajoneuvoihin ja perävaunuihin. Autovero on suoritettava ennen rekisteröintiä ja käyttöönottoa Suomessa. Autoveron on velvollinen suorittamaan se, joka merkitään rekisteriin ajoneuvon omistajaksi.

Autoveron määrä määräytyy ajoneuvon hiilidioksidipäästöjen sekä auton verotusarvon mukaan. Ajoneuvon verotusarvo on sen yleinen verollinen vähittäismyyntiarvo Suomen markkinoilla. Uutena rekisteröitävien henkilö- ja pakettiautojen autovero kannetaan niiden verotusarvosta veroprosentilla, joka on porrastettu ajoneuvon hiilidioksidipäästön mukaan. Vanhempiin ajoneuvoihin, joista ei ole saatavissa hiilidioksidipäästötietoja, sovelletaan auton kokonaismassaan ja käyttövoimaan perustuvaa veroprosenttia. Autoveroprosentti on vuonna 2017 ajoneuvon käyttövoimasta tai kokonaismassasta riippuen 3,8 – 50,0 prosenttia. Käytettynä Suomeen maahantuotujen ja tieliikenteeseen rekisteröitävien henkilö- ja pakettiautojen sekä moottoripyörien autovero kannetaan samoilla perusteilla kuin uuden ajoneuvon, mutta kuitenkin niin, että verotusarvo määritellään vastaavan ikäisen käytetyn ajoneuvon vähittäismyyntiarvon mukaan.

Linja-autot, joiden massa on alle 1 875 kilogrammaa, ovat veronalaisia. Veronalaisten linja-autojen veroprosentti ei määräydy hiilidioksidipäästön perusteella, vaan vero on kiinteä 31,7 prosenttia verotusarvosta. Moottoripyörien vero on moottorin iskutilavuudesta riippuen 9,8 - 24,4 prosenttia verotusarvosta ja sähkökäyttöisten L-luokan ajoneuvojen vero on 9,8 prosenttia verotusarvosta.

Autovero on maksettava myös ajoneuvon uudelleenrekisteröinnin yhteydessä, vaikka siitä olisi aiemmin kannettu autovero, mutta sen jälkeen poistettu rekisteristä. Autoveroa tulee tällöin maksaa vain siltä osin kuin se ylittäisi ajoneuvosta aiemmin kannetun veron, jota ei ole palautettu tai alennettu.

Autoverosta myönnetään alennuksia tai vapautuksia eräissä tilanteissa. Autoverosta on vapaa linja-auto, jonka omamassa on vähintään 1 875 kilogrammaa. Autoverosta on vapaa pelastusauto, sairasauto, invataksi, eläinlääkintäauto, kuorma-auto, yksinomaan ruumiiden ja hautajaistoimintaan liittyvien kukkalaitteiden kuljetukseen käytettävä ruumisauto sekä diplomaattirekisteröidyt autot. Autoverosta on myös vapaa Euroopan yhteisöjen Suomessa sijaitsevien toimielinten omistamat tai hallitsemat autot, minkä lisäksi ajoneuvo voi olla autoverosta vapaa muiden kansainvälisten sopimusten perusteella.

Autoverosta on vapaa myös matkailuauto, jonka oma massa on vähintään 1 875 kiloa ja M1-luokkaan kuuluva auto (henkilöauto), jonka massa on vähintään 6 000 kiloa. Autoverosta vapaita ovat lisäksi mopo, kolmipyöräinen mopo ja kevyt nelipyörä, eli niin sanottu mopoauto. Takseista peritään alennettua autoveroa siten, että autoverosta saa kolmelle vuodelle jaksotetun hyvityksen. Tavallisten taksien enimmäishyvitys on pienempi kuin invakuljetukseen soveltuvien vähintään seitsemän henkilön taksien hyvitys.

Invalidi voi saada invaliditeettiasteestaan riippuen joko kokonaan tai osittain autoveron takaisin autosta, joka tulee hänen omaan käyttöönsä ja rekisteröidään ensimmäistä kertaa Suomessa hänen omistukseensa. Autoveroa voidaan joissakin tapauksissa palauttaa vammaisuuden perusteella myös veronhuojennuksena. Viranomainen voi hakemuksesta erityisistä syistä määräämillään ehdoilla alentaa tai poistaa kokonaan suoritettua tai suoritettavaa autoveroa, viivekorkoa, veronlisäystä, viivästyskorkoa, jäämämaksua, sekä lykkäyksen vuoksi suoritettavaa korkoa.

Autoverolaissa on säädetty väliaikaisesti maahantuodun auton vapaudesta autoverosta. Verollisena ajoneuvon käyttönä ei pidetä muussa valtiossa kuin Suomessa vakinaisesti asuvan luonnollisen henkilön omaa tarvettaan varten väliaikaisesti maahan tuoman, muussa maassa rekisteröidyn, ajoneuvon käyttöä omaan tarpeeseensa. Autoverolaissa on lisäksi ollut maahanmuuton yhteydessä myönnettäviä veronalennuksia muuttajien ajoneuvoille, mutta tämä muuttoajoneuvoista myönnetty autoveroalennus poistui 1.1.2015 voimaantulleella lailla. Veronalennuksia myönnetään kuitenkin 31.12.2017 saakka ennen uuden lain voimaantuloa käyttöönotetuille ajoneuvoille.

5.7.3 Ajoneuvoverolaki

Ajoneuvoverolaki (1281/2003) sääntelee vuosittain suoritettavaa ajoneuvoveroa. Ajoneuvovero kohdistuu ajoneuvon omistamiseen ja pitämiseen liikennekäytössä. Ajoneuvovero koostuu ajoneuvoveron perusverosta ja käyttövoimaverosta. Lisäksi ulkomailla rekisteröidyistä ajoneuvoista kannetaan eräissä tapauksissa kiinteää veroa ja kulutusveroa. Vero kannetaan päiväkohtaisesti ja se määrätään 12 kuukauden pituisilta verokausilta ajoneuvoliikennerekisterissä olevien autojen tietojen perusteella. Veroa ei kanneta niiltä päiviltä, joilta auto on ilmoitettu liikennekäytöstä poistetuksi.

Perusveroa peritään henkilö- ja pakettiautoilta sekä erityisautoilta, joiden suurin sallittu kokonaismassa on enintään 3 500 kilogrammaa. Perusvero määräytyy ensisijaisesti auton valmistajan ilmoittaman hiilidioksidipäästön perusteella. Jos ajoneuvolle ei ole määritetty tyyppihyväksynnässä hiilidioksidipäästöä, perusvero määräytyy ajoneuvon kokonaismassan perusteella. Vuodesta 2016 lähtien ajoneuvoveron määrä on 106,21 euroa vuodessa, jos hiilidioksidipäästö on nolla grammaa kilometriltä, ja 654,44 euroa, kun päästö on 400 grammaa tai enemmän. Enimmäis- ja vähimmäisveron välillä veron määrä on määritelty erikseen jokaisel-

le hiilidioksidigrammamäärälle. Kokonaismassan perusteella määräytyvä perusvero on 222,65 - 632,18 euroa vuodessa ja se on määritelty sadan kilogramman välein.

Ajoneuvoveron käyttövoimaveroa kannetaan henkilö-, paketti- ja kuorma-autoista, jotka käyttävät polttoaineena muuta kuin moottoribensiiniä. Henkilöautojen käyttövoimavero on 5,5 senttiä päivässä auton jokaiselta alkavalta sadalta kilogrammalta, mutta jos henkilöauton käyttövoimana on sähkö, sähkö ja moottoribensiini, sähkö ja dieselöljy tai metaanista koostuva polttoaine, käyttövoiman vero on jokaiselta alkavalta sadalta kilogrammalta 0,5–4,9 senttiä riippuen käytetystä käyttövoimasta. Paketti-, matkailu- ja huoltoautojen käyttövoimavero on 0,9 senttiä päivässä jokaiselta alkavalta sadalta kilogrammalta. Kuorma-autojen käyttövoimaveron määrä vaihtelee ajoneuvon ominaisuuksista ja käyttötarkoituksesta riippuen 0,6 sentistä 2,2 senttiin päivässä jokaiselta alkavalta sadalta kilogrammalta.

Käyttövoimaveron tarkoituksena on tasata eri polttoaineiden tai käyttövoiman toisistaan poikkeavasta verotuksesta johtuvaa vuoden aikana maksettavaksi tulevaa verojen määrää. Verorasituksen tasaus toteutuu keskimääräisyyksiin perustuvilla oletuksilla, sillä käyttövoimavero on kiinteä ja polttoaineverotus puolestaan riippuu ajoneuvokohtaisesta polttoainekulutuksesta ja ajosuoritteesta.

Velvollisuus suorittaa ajoneuvosta ajoneuvoveroa on rekisteriin merkityllä omistajalla tai rekisteriin merkityllä haltijalla. Verovelvollisuus alkaa silloin, kun ajoneuvo ensi- tai uudelleenrekisteröidään tai otetaan liikennekäyttöön tai kun rekisteriin merkityn ajoneuvon omistaja- tai haltijatieto muuttuu siten, että vero on maksuunpantava uudelle verovelvolliselle. Verovelvollisuus voi myös alkaa silloin, kun verosta vapaa ajoneuvo muutosrekisteröidään tai muutoskatsastetaan veronalaiseksi tai kun verovapautuksen edellytykset päättyvät. Ajoneuvovero kannetaan etukäteen juoksevalta 12 kuukauden mittaiselta verokaudelta. Jos ajoneuvoveroa tai sen erääntynyttä osaa ei suoriteta määräajassa, ajoneuvo asetetaan käyttökieltoon. Käyttökiellon aikana ajoneuvoa ei saa käyttää liikenteessä ennen kuin erääntynyt vero on kokonaan maksettu. Verovelvollisuus päättyy, kun ajoneuvon liikennekäytöstä poisto taikka lopullinen poisto merkitään rekisteriin tai kun ajoneuvon omistaja- tai haltijatieto muuttuu siten, että vero on maksuunpantava uudelle verovelvolliselle.

Ajoneuvoverosta vapaita ovat diplomaattirekisteröidyt autot, museoajoneuvot, pelastus- ja sairasautot, linja-autot sekä puolustusvoimien yksin omistamat ja hallitsemat sotilasajoneuvot, joita ei ole merkitty ajoneuvorekisteriin. Lisäksi ajoneuvoverosta vapaita ovat vientirekisteröidyt ajoneuvot, Suomessa tilapäisesti käytettävät ajoneuvot, siirtoluvan saaneet ajoneuvot, moottoriajoneuvot, joissa käytetään pääasiallisesti puu- tai turveperusteista polttoainetta, koenumerokilvin varustetut autot ja valtion käyttämät autot (pois lukien kuorma-autot). Myös eräät ulkomailla rekisteröidyt ajoneuvot on ajoneuvoverolaissa vapautettu ajoneuvoverosta.

Ajoneuvoveron perusverosta myönnetään vapautus henkilölle, jolle on myönnetty vammaisen pysäköintilupa sekä henkilölle, joka kuljettaa vammaista, jolle on myönnetty pysäköintilupa. Lisäksi vapautus myönnetään henkilölle, jolle on myönnetty autoverolain mukaan autoveron palautus oman tai perheenjäsenen sairauden, vian tai vamman aiheuttaman haitan perusteella. Vapautus voidaan myöntää saman henkilön vammaisuuden perusteella vain yhdestä ajoneuvosta kerrallaan, ja verovelvollinen voi saada vammaisvapautuksen vain yhdestä ajoneuvosta kerrallaan. Lisäksi Liikenteen turvallisuusvirasto voi erityisestä syystä hakemuksesta määräämillään ehdoilla kokonaan tai osittain vapauttaa tai myöntää lykkäyksen ajoneuvoveron suorittamisesta.

5.7.4 Polttoainevero

Tieliikenteen polttoaineista kannetaan veroa nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/1994) nojalla. Nestemäisten polttoaineiden valmisteveroa kannetaan moottoribensiinistä, pienmoottoribensiinistä, bioetanolista, moottoribensiinin lisäaineina käytettävistä eettereistä; MTBE:stä, TAME:sta, ETBE:stä ja TAEE:stä, biobensiinistä, etanolidieselistä, dieselöljystä, parafiinisestä dieselöljystä, biodieselöljystä, kevyestä polttoöljystä, biopolttoöljystä, raskaasta polttoöljystä, lentobensiinistä, lentopetrolista, metanolista sekä nestekaasusta. Lisäksi kaikista tuotteista, joita käytetään liikennepolttoaineina, tulee suorittaa vastaavan korvattavan polttoaineen mukainen polttoainevero.

Bensiinin ja dieselöljyn verotus koostuu valmisteverosta eli polttoaineverosta sekä arvonlisäverosta. Polttoainevero koostuu energiasisältöverosta, hiilidioksidiverosta ja huoltovarmuusmaksusta. Polttoaineveron määrä määräytyy nestemäisten polttoaineiden valmisteveroista annetun lain mukaisen verotaulukon mukaan, jossa on määritelty eri tuotteille hinnat sentteinä tuotelitraa tai tuotekiloa kohti. Huoltovarmuusmaksu tilitetään huoltovarmuusrahastoon.

Veron määrä vaihtelee tuotteittain 7 sentistä litralta 74,02 senttiin litralta ja se sisältää energiasisältöveron, hiilidioksidiveron ja huoltovarmuusmaksun. Vero perustuu kunkin polttoainetuotteen ja polttoainetuotteiden sisältämien komponenttien energiasisältöön ja hiilidioksidin ominaispäästöihin. Biopohjaisten polttoaineiden alhaisemmalla verotasolla (sekä energiasisältövero että hiilidioksidivero) suositaan bioraaka-aineita ilmastopoliittisin perustein. Lisäksi dieselöljyn energiasisältövero on alempi kuin bensiinin, millä on haluttu tukea hyötyliikenteen polttoainekustannuksia. Tieliikenteen polttoaineiden valmisteveroja on korotettu ja eri polttoainelajien verokomponenttien tasoja on tarkastettu lähes säännönmukaisesti aina vuodenvaihteessa.

Velvollisia maksamaan polttoaineveroa ovat valtuutetut varastonpitäjät sekä rekisteröidyt vastaanottajat tai väliaikaisesti rekisteröidyt vastaanottajat. Huoltovarmuusmaksua tulee suorittaa myös nestemäiseen polttoaineeseen lisätystä apuaineesta. Yksityishenkilön auton omassa polttoainesäiliössä tai varasäiliössä maahantuotu moottoripolttoaine on verotonta.

5.7.5 Polttoainemaksut

Ajoneuvosta, jossa käytetään moottoribensiiniä tai dieselöljyä lievemmin verotettua polttoainetta, suoritetaan valtiolle polttoainemaksua polttoainemaksusta annetun lain (1280/2003) mukaisesti. Polttoainemaksu maksuunpannaan, jos dieselmoottorilla varustetussa ajoneuvossa käytetään dieselöljyä lievemmin verotettua polttoaineitta tai jos bensiiniä käyttämään tarkoitettua ajoneuvoa käytetään moottoribensiiniä lievemmin verotetulla polttoaineella. Polttoainemaksua on suoritettava myös silloin, kun ajoneuvossa käytetään polttoaineena nestekaasua, maakaasua tai muuta näihin rinnastettavaa kaasumaista polttoainetta.

Polttoainemaksu kannetaan maksuvelvollisuuden aiheuttavan polttoaineen käytön estämiseksi. Maksuvelvollisuuden aiheuttavan polttoaineen käyttö ajoneuvoissa on kielletty. Polttoainemaksun määrä on ajoneuvosta riippuen 100–1 500 euroa päivältä.

Polttoainemaksusta vapaita ovat moottorityökoneet ja moottorityökoneiksi varustetut traktorit, auton alustalle rakennetut työkoneet, turvetyömaalla käytettävät traktorit, moottorireet sekä nestekaasua, maakaasua tai muuta näihin rinnastettavaa kaasumaista polttoainetta käyttävät

kuorma- ja linja-autot. Lisäksi maksusta ovat vapaat metaanista koostuvaa polttoainetta käyttävät henkilö- ja pakettiautot, puu- tai turveperusteista polttoainetta pääasiallisesti käyttävät moottoriajoneuvot sekä ajoneuvot, joita käytetään asianomaisen järjestön kilpailukalenteriin merkityssä kilpailutapahtumassa tai siihen valmistauduttaessa.

5.7.6 Liikenteen välilliset verot

Välillisten verojen keräämistä sääntelee arvonlisäverolaki (1993/1501). Arvonlisävero on kulutusvero, jonka myyjä lisää tavaran ja palvelun myyntihintaan. Arvonlisäveroa kerätään liikenteessä muun muassa uusien autojen, liikennepolttoaineiden ja varaosien myynnistä, autojen leasing- ja vuokrapalveluista sekä autojen huolto- ja korjauspalveluista. Arvonlisäveron yleinen verokanta on 24 prosenttia.

Toisesta EU-maasta tuotavasta uudesta ajoneuvosta on suoritettava autoveron lisäksi niin sanottu uuden kuljetusvälineen arvonlisävero Suomeen. Uuden kuljetusvälineen arvonlisävero on 24 prosenttia. Uudella kuljetusvälineellä tarkoitetaan moottorikäyttöistä maakuljetusvälinettä, jonka moottorin iskutilavuus on yli 48 cm^3 tai teho yli 7,2 kW ja se on myyty enintään 6 kk kuluttua sen ensimmäisestä käyttöönotosta tai sillä on ajettu enintään 6 000 km. Kuljetusväline on uusi, kun jompikumpi edellytys on voimassa. Tavaran maahantuonnista maksettava arvonlisävero perustuu pääsääntöisesti tullausarvoon, joka puolestaan perustuu ensisijaisesti tavaran kauppa-arvoon.

Maahantuonnin arvonlisäveron perusteeseen lisätään myös tavaran kuljetus-, lastaus- purkaus- ja vakuutuskustannukset sekä muut maahantuontiin liittyvät kustannukset kuljetussopimuksen mukaiseen ensimmäiseen Suomessa olevaan määräpaikkaan saakka. Jos veron suorittamisvelvollisuuden syntyhetkellä on tiedossa, että tavara kuljetetaan toiseen EU:n alueella sijaitsevaan määräpaikkaan, kustannukset sisällytetään veron perusteeseen tähän määräpaikkaan saakka. Veron perusteeseen lisätään myös tavaran maahantuonnin takia tullauksen yhteydessä valtiolle ja EU:lle kannettavat verot, tullit, tuontimaksut ja muut maksut lukuun ottamatta arvonlisäveroa. Maahantuonnista kannettava arvonlisävero lasketaan tästä kokonaissummasta.

EU:n ulkopuolelta tuotavasta ajoneuvosta on suoritettava autoveron lisäksi tulli ja maahantuonnin arvonlisävero. Ajoneuvosta kannettavan tullin määrä on 6–22 prosenttia tullausarvosta riippuen ajoneuvotyypistä. Esimerkiksi henkilöautojen osalta tullin määrä on 10 prosenttia ja moottoripyörien 6–8 prosenttia. Tullimaksun lisäksi suoritetaan arvonlisävero, jonka määrä on 24 prosenttia arvonlisäveron perusteesta.

Jos maahantuoja on Suomessa rekisteröity arvonlisäverovelvollinen, verovelvollinen suorittaa ostosta arvonlisäveron kotimaan normaalin kuukausittaisen arvonlisäverotuksen yhteydessä Verohallinnolle. Jos maahantuoja ei ole Suomessa rekisteröity arvonlisäverovelvollinen, kantaa Tulli uuden kuljetusvälineen arvonlisäveron autoverotuksen yhteydessä. Tullin kantamasta arvonlisäverosta voi hakea huojennusta erityisestä syystä.

Arvonlisäveroa tulee maksaa myös polttoaineesta. Sen määrä on 24 prosenttia tuotteen arvonlisäverottomasta hinnasta. Arvonlisävero maksetaan polttoaineen koko hinnasta eli myös hintaan sisältyvästä valmisteverosta.

Arvonlisävero on kulutusvero, jonka tarkoituksena on, että vero vyörytetään viime kädessä kuluttajien maksettavaksi. Arvonlisäveroa suoritetaan liiketoiminnan muodossa tapahtuvasta

tavaran ja palvelun myynnistä. Vero kannetaan kuitenkin kaikissa vaihdannan vaiheissa myynnin yhteydessä. Jotta vero ei kertaannu, verovelvollisilla yrityksillä on ostoihin sisältyvistä veroista vähennysoikeus. Vähennysoikeus toteutuu siten, että verovelvollinen yritys vähentää myynnistä tilitettävän veron määrästä ostamiensa hyödykkeiden ostohintoihin sisältyvän veron. Jos myynnistä tilitettävä vero on pienempi kuin ostoihin sisältyvä vero, Verohallinto palauttaa erotuksen verovelvolliselle yritykselle. Ostojen arvonlisäveroa ei oteta vähennysoikeuden takia huomioon hinnoittelussa. Loppukuluttaja maksaa näin ollen ostamastaan tavarasta tai palvelusta kulloinkin voimassa olevan verokannan mukaisen arvonlisäveron vain kertaalleen.

Suomen arvonlisäverolain mukaan yleinen verokanta on 24 %. Joidenkin tavaroiden ja palveluiden myyntiin sovelletaan alennettua 14 % tai 10 % verokantaa. Alennettua 10 %:n verokantaa sovelletaan esimerkiksi henkilökuljetuspalveluihin. Näin ollen esimerkiksi joukkoliikenteestä suoritetaan veroa vain 10 %:n verokannan mukaan. Kansainvälisiin liiketoimiin esimerkiksi tavaroiden ja palveluiden vientiin ja tuontiin liittyviin suorituksiin sovelletaan säädettyjen edellytysten vallitessa ns. 0 %:n verokantaa. Yleisen, alennetun ja nollaverokannan alaisten hyödykkeiden myyjillä on oikeus tehdä täysimääräinen vähennys tätä liiketoimintaa varten hankkimistaan tavaroista ja palveluista. Näin ollen myynnin verosisältö on kulloinkin sovellettavan verokannan mukainen.

Arvonlisäverolain 6 §:n mukaan valtio on yleisesti verovelvollinen liiketoiminnan muodossa tapahtuvasta tavaroiden ja palvelujen myynnistä. Viranomaistoiminta ja toiminta, joka ei tapahdu liiketoiminnan muodossa, on verotonta. Hallinnollisista syistä valtio on verovelvollinen yhtenä yksikkönä. Liikennevirasto on osana valtiota arvonlisäverollinen maksullisista palveluveloituksistaan.

Valtion virastot eivät tilitä arvonlisäveroa eivätkä anna arvonlisäveroilmoituksia Verohallinnolle. Verohallinto saa tavaroiden ja palvelujen myynnistä tarvitsemansa tiedot suoraan keskuskirjanpidosta. Liikennevirasto ei tästä syystä tilitä veroa eikä raportoi veroa veroilmoituksella Verohallinnolle. Vero raportoidaan sisäisin kirjauksin arvonlisäverotulomomentille (ALV-tulomomentti). Liikenneviraston menot on budjetoitu verottomina. Hankintojen arvonlisäverot kirjataan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenomomentille (ALV-menomomentti).

5.7.7 Työmatkavähennykset ja -korvaukset

Henkilöverotuksessa on mahdollista vähentää työssä käymiseen ja töiden tekemiseen liittyviä matkakuluja. Esimerkiksi kodin ja työpaikan väliset matkat saa vähentää matkakuluina. Tällöin vähennys tulee laskea halvimman käytettävissä olevan kulkuneuvon mukaan.

Edullisin matkustusmuoto on yleensä julkinen liikenne. Matkakulut voi vähentää oman auton mukaan vain tietyissä olosuhteissa kuten silloin, kun julkista kulkuneuvoa ei ole lainkaan käytettävissä. Oman auton käytöstä vähennyksen määrä on 24 senttiä kilometriltä vuonna 2017. Vähennyksen omavastuu on 750 euroa, ja matkakuluja saa omavastuun jälkeen vähentää enintään 7 000 euroa. Matkakulut pienentävät verotettavan ansiotulon määrää, eikä vähennystä siis tehdä suoraan veroista.

Työmatka puolestaan on matka, joka tehdään työtehtävien takia. Toisin sanoen työmatka on tilapäinen matka, joka tehdään erityiselle, tilapäiselle työntekopaikalle työtehtävien vuoksi. Jos työntekijä tekee matkan omalla autolla, työnantaja voi maksaa työntekijälle verottomasti

kilometrikorvausta oman auton käytöstä. Vuonna 2017 kilometrikorvauksen perussumma on 41 senttiä kilometriltä.

Jos työnantaja ei ole korvannut matkakuluja, voi kulut vähentää verotuksessa tulonhankkimiskuluina. Matkakulut tulee ilmoittaa todellisten kustannusten suuruisina. Varsinaista omavastuuta ei ole, mutta verotuksessa tuloista vähennetään vain se osa kuluista, joka ylittää yleisen tulonhankkimisvähennyksen määrän (750 euroa).

Tässä selvityksessä työmatkavähennyksiin ja -korvauksiin ei esitetä muutoksia, joten niitä on edelleen mahdollista käyttää työssäkäyntikulujen kattamiseen.

5.8 Tietosuoja ja tietoturva

5.8.1 Henkilötietojen käsittely

Tulevaisuudessa sekä ajoneuvot että infrastruktuuri keräävät suuren määrän tietoja. Varsin suuri osa kerättävistä tiedoista tullee olemaan yhdistettävissä johonkin luonnolliseen henkilöön, eli kyse on henkilötietojen käsittelystä. Lisäksi kyse tulee olemaan yleisesti suurten tietomassojen eli massadatan käsittelystä.

Henkilötietolaki (523/1999) on henkilötietojen käsittelyä koskeva yleislaki, jolla on pantu täytäntöön EU:n henkilötietodirektiivi (95/46/EY). Lain tarkoituksena on muun muassa toteuttaa yksityiselämän suojaa ja edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista. Henkilötietolain velvoitteet pitää huomioida aina, kun käsitellään henkilötietoja. Tietosuojasäännösten tehtävänä on muuttuvassa tietojenkäsittely-ympäristössä yksityisyyden suojan ja muiden perusoikeuksien turvaaminen sekä luottamuksen rakentaminen ja ylläpito, kun samalla tarjotaan asianmukaiset edellytykset tietojen käsittelylle.

Tietojen käsittelystä säädetään myös tietoyhteiskuntakaaressa (917/2014). Tietoyhteiskuntakaareen on koottu keskeiset sähköistä viestintää koskevat säädökset. Tietojen käsittelyn näkökulmasta merkityksellisiä ovat etenkin tietoyhteiskuntakaaren välitystietojen käsittelyä koskevat säännökset, jotka osaltaan pohjautuvat henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2002/58/EY, jäljempänä sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi) säännöksiin. Komissio on ilmoittanut tarkastelevansa direktiiviä EU:n tietosuojauudistuksen pohjalta, ja se on antanut ehdotuksen direktiivin kumoavaksi asetukseksi 10.1.2017.

Tietoyhteiskuntakaaren 20 luvussa säädetään sijaintitietojen ja muiden liittymän tai päätelaitteen sijainnin ilmaisevien tietojen käsittelystä. Sijaintitieto on määritelty niin, että säännökset koskevat paitsi viestintäverkon avulla tapahtuvaa paikantamista, myös satelliittipohjaista paikantamista ja muita mahdollisia päätelaitteiden käyttöön perustuvia järjestelmiä. Luvun 160 §:n mukaan luonnolliseen henkilöön yhdistettäviä sijaintitietoja saa käsitellä suostumuksella, tai tilanteissa joissa suostumus ilmenee asiayhteydestä sekä jos muualla lainsäädännössä niin säädetään.

5.8.2 EU:n tietosuoja-asetus

Huhtikuussa 2016 hyväksyttiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuoja-asetus). Asetusta sovelletaan 25. päivästä toukokuuta 2018, ja se kumoaa henkilötietodirektiivin.

Toisin kuin direktiivit, jotka tulee panna kansallisesti täytäntöön, Euroopan unionin asetuksia sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Asetukset ovat kaikilta osin velvoittavia. Siltä osin kuin henkilötietojen käsittely kuuluu tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan, siitä ei tule säätää kansallisesti. Tietosuoja-asetukseen on kuitenkin jätetty etenkin julkiselle sektorille direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa. Oikeusministeriö on asettanut työryhmän selvittämään henkilötietojen suojaa koskevan kansallisen lainsäädännön tarkistamista.

Yksi tietosuoja-asetuksen tavoitteista on vahvistaa henkilön oikeuksia ja mahdollisuuksia valvoa henkilötietojensa käsittelyä. Henkilölle vahvistetaan myös tietyin edellytyksin uusi oikeus siirtää koneluettavassa muodossa henkilötietojansa rekisterinpitäjältä toiselle. Tietosuoja-asetus vahvistaakin yksilöiden tiedollista itsemääräämisoikeutta. Esimerkiksi henkilötietojen käsittely voi edelleen perustua rekisteröidyn suostumukseen, mutta tietosuoja-asetus määritellee direktiiviä tarkemmin rekisteröidyn suostumuksen edellytykset. Tietosuoja-asetuksessa säädetään myös erikseen, että suostumuksen voi milloin tahansa peruuttaa.

5.8.3 Omadata

Omadata (My Data) on henkilökeskeinen lähestymistapa henkilötiedon hallintaan ja käsittelyyn. Omadatan keskeiset periaatteet ovat yksilöiden oikeus ja mahdollisuus hallita omaa dataansa, henkilötiedon kattava ja käytännöllinen saatavuus sekä henkilötiedon hallinnan hajauttaminen ja yhteentoimivuus. Keskeistä on ihmisten mahdollisuus siirtää tietojaan nykyistä uudelleenkäytettävämmässä muodossa itselleen tai valtuuttamaansa palveluun hyödynnettäväksi. Omadata-ajattelussa yksityisyydensuojaan liittyviä ongelmia ratkaistaan siis vahvistamalla yksilöiden mahdollisuuksia hyödyntää itse omaa dataansa ja hallita, kuinka sitä kerätään, jalostetaan, hyödynnetään ja jaetaan edelleen. Keskeistä tällöin on, että henkilötieto on teknisesti helposti käytettävissä. Datan lähteinä toimivissa palveluissa tulee olla koneluettava ohjelmointirajapinta (Application Programming Interface API), jonka avulla eri ohjelmat voivat tehdä pyyntöjä ja vaihtaa tietoja keskenään. Tällöin tieto liikkuu vaivattomasti palvelusta toiseen. Henkilötiedon hyödyntämiseen liittyvät liiketoimintamallit avautuvat myös kehitykselle, kilpailulle ja yhteistoiminnalle, kun Ihmiset voivat esimerkiksi tarjota heille itselleen tai heidän käyttämiinsä palveluihin kertynyttä dataa myös uusille palveluille. Tästä seuraa datan arvoketjun pilkkoutuminen, mikä tarjoaa mahdollisuuksia uusille ja uudenlaisille palveluille ja yrityksille.

5.8.4 Anonymisointi

Anonymisointi on keskeisessä roolissa arvioitaessa massadatan hyödyntämisen edellytyksiä. Tieto on anonyymiä, mikäli henkilötiedot muutetaan peruuttamattomasti sellaiseen muotoon, ettei rekisteröity ole niistä suoraan tai välillisesti tunnistettavissa kenenkään toimesta. Anonymisointitekniikoista tai anonymisoinnin tarkemmasta tasosta ei ole säädetty. EU:n tietosuojavaltuutettujen muodostama tietosuojatyöryhmä on lausunnossaan anonymisointitekniikoista todennut, että ”anonymisointi tapahtuu käsittelemällä henkilötietoja siten, että henkilön tunnistaminen estyy peruuttamattomasti. Rekisterinpitäjän olisi näin tehdessään otettava huomioon kaikki ”kohtuudella toteutettavissa” olevat keinot, joita joko rekisterinpitäjä tai jokin

kolmas osapuoli voi tunnistamiseen käyttää.” Anonymisointiin kohdistuu vielä tällä hetkellä haasteita teknologian ja palveluiden saatavuuteen liittyen.

Mikäli data on anonyymia, jää se henkilötietosääntelyn ulkopuolelle. Tällöin tietoja hyödyntävällä toimijalla on huomattavasti vapaammat kädet suunnitella uusia liiketoimintamahdollisuuksia ilman esimerkiksi käyttötarkoitussidonnaisuuden tai datan luovuttamisen myötä muodostuvia esteitä. Tietoja hyödyntävän toimijan tulee siten hahmottaa ero anonyymin tiedon ja ei-anonyymin tiedon välillä. Tietoja kerättäessä ja hyödynnettäessä on tärkeää huomata, että vaikka tiedot anonymisoidaan myöhemmin, on jo anonymisointi itsessään käsittelyä. Käytännössä siis henkilötietoja sisältävää dataa keräävä joutuu ottamaan huomioon voimassaolevan tietosuojasääntelyn siitä huolimatta, että tiedot myöhemmin anonymisoidaan.

5.8.5 Avoin data

Avoin data ja omadata ovat rinnakkaisia ajatusmalleja, jotka korostavat tiedon hyödynnettävyyttä ja läpinäkyvyyttä niin, että yksityisyydensuoja otetaan huomioon. Avoin julkinen data on määritelty olevan mikä tahansa julkisen organisaation tuottama tai hallinnoima tietovaranto, joka on konekielisessä muodossa ja maksutta kenen tahansa käytettävissä, muokattavissa ja jaettavissa sekä yksityisiin että kaupallisiin tarkoituksiin. Julkishallinnon avattaviin tietoaineistoihin ei sisälly yksilöihin liittyviä henkilökohtaisia tietoja tai muusta syystä ei-julkisiksi luokiteltavia aineistoja.

Liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2012 asettaman työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotuksia ja toteuttaa tarvittavia toimia liikenne- ja viestintätiedon uudelleenkäytön edistämiseksi. Työryhmän tekemän tietovarantojen kartoituksen ja priorisoinnin avulla määriteltiin avattavat tietoaineistot tiekarttana. Priorisoitaviksi kokonaisuuksiksi tunnistettiin muun muassa Liikenneviraston hallinnoimista tietoaineistoista reaaliaikainen liikenne- ja olosuhdetieto, liikenneverkkoja sekä niiden infrastruktuuritietoja sisältävät aineistot sekä merikartat.

Liikenneviraston osalta staattisiin liikennejärjestelmää ja väyläsuunnittelua sekä kunnossapitoa tukeviin avattuihin tietovarantoihin kuuluvat väyläverkon perusrekisterit (Tierekisteri, rataverkon paikkatiedot sisältävä Ratapurkki, Vesiväylärekisteri sekä kansallinen tie- ja katuverkon tietojärjestelmä Digiroad) sekä reaaliaikaisiin liikennetilannetta kuvaaviin tietoaineistoihin kuuluvat tie- ja rataverkon liikennetiedot, alusliikenteen sijaintitiedot (ns. AIS-tiedot) sekä tieverkon olosuhteita kuvaavat tiedot. Muut merkittävät, erityisesti kansalaisten liikkumista koskevat, aineistot avattiin vuonna 2016. Vuoden 2017 ensimmäisellä puoliskolla avataan muun muassa tiestön kunnossapidon toimenpidetiedot (esim. tieosuus aurattu). Lisäksi edelleen edistetään liikennevälineiden sijainnin reaaliaikatiedon avaamista siltä osin kun se on Liikenneviraston vastuulla.

Reaaliaikainen liikenne- ja olosuhdetieto on avattu Liikenneviraston Digitraffic-rajapintapalvelun kautta. Tieliikenteen osalta avoimena datana jaetaan mm. ajantasaisia sujuvuus- ja matka-aikatietoja, liikenteen automaattisten mittauspisteiden (LAM) ja tiesääasemien mittaustietoja, liikenteen häiriötietoja sekä kelikamerakuvia. Olemassa olevia rajapintoja uudistetaan yhteistyössä tiedon hyödyntäjien kanssa ja tietosisältöjä laajennetaan käyttäjätarpeiden perusteella. Tieliikenteen avoimen datan rajapintateknologia on modernisoitu vuoden 2016 aikana niin, että rajapintojen hyödyntäminen ja käyttöönotto on entistä helpompaa ja nopeampaa.

5.8.6 Tietoturva

Tiedon ja tiedonsiirron merkityksen lisääntyessä myös tietoturvan merkitys liikennepalveluiden tarjoamisessa korostuu. Liikennepalvelut on jatkossa suunniteltava niin, että tietoturva, samoin kuin tietosuoja, on niissä sisään rakennettuna (security and privacy by design). Hallitusohjelman mukaisena kärkihankkeena Suomeen rakennetaan digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristö ja yhtenä hankkeen keskeisenä toimenpiteenä valmistellaan ja toimeenpannaan luottamusta internetiin sekä digitaalisiin toimintatapoihin lisäävä kansallinen tietoturvastrategia. Liikenne- ja viestintäministeriön 10.3.2016 hyväksymän Suomen tietoturvallisuusstrategian yhtenä tavoitteena on, että Suomessa on digitaalisen liiketoiminnan kannalta kilpailukykyinen ja edistyksellinen lainsäädäntö. Strategialla tavoitellaan muutosta, jonka tuloksena tietoturva on sisäänrakennettuna erilaisiin järjestelmiin, palveluihin ja päätelaitteisiin.

Direktiivi toimenpiteistä yhteisen korkeatasoisen verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamiseksi (verkko- ja tietoturvadirektiivi) on tullut voimaan 8.8.2016 ja se on saatettava kansallisesti voimaan viimeistään 9.5.2018. Verkko- ja tietoturvadirektiivin kansallista voimaansaattamista tukeva työryhmätyö on käynnistetty liikenne- ja viestintäministeriössä syksyllä 2016. Direktiivin edellyttämät muutokset kansalliseen lakiin määritellään kevään 2017 aikana ja hallituksen esitys annetaan keväällä 2018. Kansallisen täytäntöönpanon keskeiset tavoitteet on määritelty kansallisessa tietoturvastrategiassa, jonka mukaan direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä turvataan yritysten mahdollisuudet sovittaa tietoturvariskien hallintaan liittyvät uudet velvoitteet osaksi muiden liiketoiminnan riskiensä hallintaa. Verkko- ja tietoturvadirektiivi velvoittaa jäsenvaltiot määrittämään keskeiset palvelun tarjoajat tietyillä yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla. Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on velvoitettava keskeiset palveluntarjoajat sekä tietyt digitaalisten palvelujen tarjoajat kattavaan verkko- ja tietoturvallisuusriskienhallintaan ja raportoimaan palveluitaan vaarantavista turvallisuuspoikkeamista kansallisille viranomaisille.

6. Tiemaksuja koskeva EU-lainsäädäntö ja kansainvälinen vertailu

6.1 EU-lainsäädäntö

6.1.1 Raskaiden ajoneuvojen tiemaksuja koskeva direktiivi

Euroopan komissio valmistelee parhaillaan uudistuksia maantieliikennettä koskeviin säädöksiin. Uudistuksia on luvassa muun muassa niin sanottuun vinjettidirektiiviin, joka koskee raskailta ajoneuvoilta perittäviä tienkäyttömaksuja. Vinjettidirektiivillä tarkoitetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä (1999/62/EY) verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä.

Vinjettidirektiivin mukaan jäsenvaltiot voivat halutessaan kantaa kuorma-autoliikenteeltä joko tietullia tai käyttäjämaksua. Toisin sanoen vinjettidirektiivin periaatteita tulee noudattaa, jos Suomessa aletaan periä tienkäyttömaksuja raskaalta liikenteeltä. Termillä ”tietulli” direktiivissä tarkoitetaan ajettuihin kilometreihin perustuvaa tienkäyttömaksua. Tietullien on perustuttava kyseisen infrastruktuuriverkon rakentamis-, käyttö- ja kehittämiskuluihin. ”Käyttäjämaksu” puolestaan tarkoittaa aikaan sidottua kiinteää maksua eli päivä-, kuukausi- tai vuosimaksua (vinjettiä). Direktiivissä käyttäjämaksulle on säädetty enimmäismäärä. Jäsenvaltioiden asettamat maksut eivät saa olla syrjiviä eli niiden tulee olla samat sekä kotimaiselle että ulkomaiselle liikenteelle.

Raskaalta liikenteeltä perittävien tienkäyttömaksujen lisäksi vinjettidirektiivissä säädellään kuorma-autoliikenteen käyttövoimaveron vähimmäistasot. Tämä on keskeistä liikenneverkkoyhtiötä koskevan selvityksen kannalta, sillä direktiivin vuoksi käyttövoimaveroa ei voi kokonaan poistaa.[11]

Komissio on syksyn 2016 aikana kerännyt jäsenmailta näkemyksiä sekä vinjettidirektiivin sekä muun maantieliikennettä koskevan sääntelyn uudistamisesta. Vinjettidirektiivin uudistukset komissio esittää mahdollisesti keväällä tai kesällä 2017. Varmuutta esitettävistä uudistuksista ei vielä ole, mutta komissio on aiemmin ilmaissut tahtonsa priorisoida kilometreihin perustuvia sähköisiä tiemaksujärjestelmiä aikaan perustuvien sijaan sekä mahdollisesti ulottaa joitain vinjettidirektiivin periaatteita koskemaan myös yksityisautoilua.

Suomen kannalta vinjettidirektiivin uudistukset ovat keskeisiä, sillä niillä voi olla suuri vaikutus liikenneverkkoyhtiön toimintaan. Jos aikaan perustuvat vinjetit poistettaisiin käytöstä, ra-

[11] Tässä selvityksessä esitetään, että liikenneverkkoyhtiötä koskevassa hinnoittelumallissa kuorma-autoilta perittäisiin aikaan perustuva vinjettimaksu, joka olisi suuruudeltaan saman verran kuin käyttövoimaveroa on mahdollista alentaa EU-sääntelyn mukaan. Tällöin kuorma-autoliikenteelle ei tulisi lisäkustannuksia verrattuna nykytilanteeseen.

joittaisi tämä merkittävästi mahdollisuuksia periä maksuja kuorma-autoliikenteeltä. Erityisen suuri merkitys uudistuksella olisi, jos yksityisautoilu otettaisiin mukaan direktiivin soveltamisalaan.

Suomi on vuoden 2016 aikana välittänyt komissiolle viestiä siitä, ettei vinjettidirektiivin muutoksella asetettaisi esteitä liikenteen uudenlaisten rahoitusmallien kehittämiselle ja käyttöönotolle jäsenmaissa. Tämän vuoksi Suomi ei kannata komission ehdotusta siitä, että aikaan perustuva tiemaksu poistettaisiin kokonaan käytöstä. Sen sijaan Suomi kannattaa lainsäädäntöä, jossa asetetaan tavoitteet ja suuntaviivat infrastruktuurin rahoittamiseen, digitaalisiin ratkaisuihin sekä maksujen ohjaavuuteen liikenteen negatiivisten ulkoisvaikutusten, kuten päästöjen ja ruuhkautumisen, vähentämiseksi. Keinojen valitseminen tulisi Suomen kannan mukaan jättää jäsenvaltioille.

6.1.2 Henkilöautojen tiemaksuja koskeva komission tiedonanto

Yksityisajoneuvojen tiemaksuja koskevaa EU-sääntelyä ei ole, mutta komissio on antanut tiedonannon kevyiltä yksityisajoneuvoilta kannettavien kansallisten tieinfrastruktuurin käyttömaksujen soveltamisesta (KOM 199, 2012). Tiedonannossa selvennetään komission käsitystä siitä, miten perussopimuksen yleisiä syrjimättömyys- ja suhteellisuusperiaatteita on sovellettava yksityisajoneuvojen vinjettijärjestelmiin eli tiemaksujärjestelmiin.

Komissio tuo tiedonannossa esille, että tienkäytön hinnoittelujärjestelmillä tulisi pyrkiä edistämään tasapuolisia kilpailuedellytyksiä eri liikennemuotojen välillä käyttämällä oikeudenmukaisia ja avoimia mekanismeja, joilla käyttäjiltä kannetaan infrastruktuurin käyttömaksuja (käyttäjä maksaa -periaate). Hinnoittelujärjestelmän tulisi myös estää käyttäjien kansalaisuuteen tai asuinpaikkaan perustuva välillinen tai välitön syrjintä. Hinnoittelulla tulisi myös edistää kestävän kehityksen periaatteita käyttämällä läpinäkyviä yhdenmukaistettuja mekanismeja, joilla käyttäjiltä peritään ulkoiset kustannukset, kuten päästöistä, melusta, ruuhkista ja onnettomuuksista aiheutuvat kustannukset (aiheuttamisperiaate). Hinnoittelujärjestelmän avulla tulisi myös osallistua laadukkaan infrastruktuurin rahoittamiseen.

Tiedonannossa komissio tuo esille, että koska EU ei ole antanut tätä alaa koskevaa lainsäädäntöä, kukin jäsenvaltio voi periaatteessa ottaa vapaasti käyttöön vinjettijärjestelmän, jossa kevyiltä yksityisajoneuvoilta kannetaan kansallisia tieinfrastruktuurimaksuja. Jäsenvaltiot voivat vahvistaa vinjettijärjestelmän toimintaa koskevat säännöt, jos kansallisissa toimenpiteissä noudatetaan EU:n perussopimusten perusperiaatteita, erityisesti kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaatetta ja suhteellisuusperiaatetta. Tiedonannolla komissio esittää kaikille jäsenvaltioille viitekehyksen, jolla pyritään varmistamaan, että vinjettijärjestelmissä noudatetaan EU:n lainsäädännön perusperiaatteita.

Komissio kiinnittää tiedonannossaan huomiota oikeasuhteisesti hinnoiteltujen vinjettien saatavuuteen, riittävään tiedonsaantiin, maksujen keruuseen ja maksamiseen sekä asianmukaiseen valvontakäytäntöön. Komissio tuo tiedonannossaan esille, että vinjettijärjestelmät voivat aiheuttaa satunnaisten käyttäjien, lähinnä muista jäsenvaltioista olevien kuljettajien, syrjintää, jos näille käyttäjille ei tarjota lyhytaikaisempia vinjettejä tai niitä tarjotaan päivähintaan, joka on huomattavasti korkeampi kuin maan asukkaiden pääasiallisten käyttämien vuosivinjettien päivähinnat. Tätä voidaan komission mukaan pitää epäsuhtaisena. Komissio katsoo, että suhteellisuusperiaatteen mukaisessa vinjettijärjestelmässä olisi oltava mahdollisuus ostaa lyhytaikainen vinjetti sellaiseen hintaan, joka on suhteutettu vuosivinjetin hintaan ottaen huomioon kuhunkin vinjettityyppiin liittyvien hallinnollisten kustannusten erot ja kuhunkin vinjettityyppiin liittyvä keskimääräisen infrastruktuurin käyttö. Komissio viittaa muun muassa

vinjettidirektiivin sääntelyyn, jonka mukaan kuukausimaksu saa olla korkeintaan 10 prosenttia vuosimaksun määrästä, viikkomaksu saa olla korkeintaan 5 prosenttia vuosimaksun määrästä ja päivämaksu saa olla korkeintaan 2 prosenttia vuosimaksun määrästä.

Komissio ehdottaa näin ollen, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön vinjettijärjestelmät, joissa tarjotaan vuosi- ja kuukausivinjettien lisäksi viikkovinjettejä tai lyhytaikaisempia vinjettejä. Lisäksi olisi suotavaa, että lyhytaikaisten ja pitkäaikaisten vinjettien hinnat suhteutetaan oikealla tavalla toisiinsa. Komissio katsoo myös, että satunnaisilla ulkomaisilla käyttäjillä tulisi olla asianmukaiset mahdollisuudet saada tietoa siitä, mistä ajoneuvoista maksut kannetaan, mitkä tieinfrastruktuurit ovat maksullisia, minkä tyyppisiä vinjettejä on saatavilla, mitkä ovat niiden voimassaoloajat ja hinnat, missä niitä myydään ja mitä seuraamuksia sovelletaan sääntöjen rikkomiseen. Lisäksi komissio toteaa, että satunnaisille ulkomaisille tienkäyttäjille tulisi tarjota useita vaihtoehtoisia tapoja maksaa vinjetti. Komission tiedonannon mukaan sääntöjen noudattamisen valvonta tulee keskittää paikkoihin, joissa niiden rikkominen on suhteellisen todennäköistä, eikä pelkästään raja-alueilla liikkuviin ulkomaalaisiin, jotka ovat usein ensikertalaisia. Komissio katsoo myös, että seuraamusten tulee olla oikeasuhteisia verrattuna muihin liikennerikkomuksiin ja että niillä on asianmukainen rangaistusvaikutus.

Tiedonannossaan komissio tuo myös esille, että kevyiden yksityisajoneuvojen tietullijärjestelmät eivät aiheuta samanlaisia ongelmia kuin vinjettijärjestelmät, koska tietullit ovat suoraan infrastruktuurin käyttöön liittyviä matkaperusteisia maksuja. Sen vuoksi on todennäköisempää, että ne eivät ole syrjiviä.

6.1.3 Tapausesimerkki: Saksan ja komission välille sopu

Saksassa raskaalta liikenteeltä on peritty tietullia eli ajokilometreihin perustuvaa maksua vuodesta 2005 lähtien. Maksut koskevat kokonaispainoltaan yli 7,5 tonnin raskaita ajoneuvoja ja hinta määräytyy ajoneuvon akselimäärän ja päästöluokan mukaan. Maksun tarkoituksena on sekä vähentää ruuhkia että kerätä tuloja liikenneinfrastruktuuriin, sillä Saksa on tärkeä läpikulkumaa Euroopassa.

Raskaan liikenteen kilometrimaksun oheen Saksa on vuosien ajan suunnitellut henkilöautoille vinjettiä eli aikaan perustuvaa tienkäyttömaksua. Tällä on suunniteltu kerättävän vuosittain satoja miljoonia euroja lisää liikenneinfrastruktuurin rahoitukseen. Koska Saksa on suunnitellut kompensoivansa vinjetistä kotimaisille autoilijoille noin puolet ajoneuvoveron alennuksilla, on maa joutunut EU:n hampaisiin. Komissio päättikin vuonna 2015 käynnistää rikkomusmenettelyn, sillä se katsoi Saksan mallin syrjivän ulkomaisia ajoneuvoja. Komission mukaan syrjintää lisäsi se, että ulkomaisten ajoneuvojen pääasiassa ostamat lyhytaikaiset vinjetit olivat liian kalliita suhteessa vuosivinjetteihin, joita eniten ostavat saksalaiset.

Komissio kuitenkin tiedotti joulukuussa 2016 päässeensä yhteisymmärrykseen Saksan kanssa henkilöautojen vinjettimaksusta. Kompromissin seurauksena Saksa aikoo tehdä lainsäädäntöön kaksi keskeistä muutosta. Ensinnäkin ajoneuvot luokitellaan kolmen kategorian sijasta viiteen, jolloin niiden ympäristöystävällisyys voidaan ottaa paremmin huomioon. Lisäksi lyhytaikaisten vinjettien hintaa lasketaan. Ympäristöystävällisimmille autoilla lyhyt vinjetti (10 päivää) maksaa 2,50 euroa, mikä on puolet alun perin suunnitellusta. Toiseksi ajoneuvoveron alennusta muutetaan siten, että suurimman hyödyn saavat ympäristöystävällisimmät ajoneuvot.

6.1.4 Tietullien keräämisjärjestelmä ja eurooppalainen sähköinen tietullipalvelu

Laki sähköisten tietullijärjestelmien yhteentoimivuudesta (21/2014) panee täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/52/EY (jäljempänä EETS-direktiivi), joka koskee sähköisten tiemaksujärjestelmien yhteentoimivuutta yhteisössä sekä direktiivin nojalla annetun komission päätöksen eurooppalaisen sähköisen tietullipalvelun ja sen teknisten osien määrittelystä 2009/705/EY.

Lain 3 §:n mukaan sähköisten tietullien keräämisjärjestelmien on perustuttava yhteen tai useampaan seuraavista tekniikoista: 1) satelliittipaikannus (GNSS), 2) GSM-GPRS –standardin mukainen matkaviestintä, 3) 5,8 gigahertsin mikroaaltotekniikka. Säännös tulee suoraan direktiivistä, ja se koskee kaikkia sähköisiä tietullijärjestelmiä, jotka edellyttävät laitteiden asentamista ajoneuvoihin. Poikkeuksen muodostavat ainoastaan pienet, paikalliset tiemaksujärjestelmät, joissa kustannukset ylittäisivät saatavat hyödyt.

Lisäksi direktiivissä ja sitä täytäntöönpanevassa laissa säädetään eurooppalaisesta sähköisestä tiemaksujärjestelmästä (EETS), joka täydentää kansallisia sähköisiä tiemaksujärjestelmiä. Komission direktiiviä koskevassa ohjeessa vuodelta 2011 todetaan tältä osin, että jäsenvaltioita ei vaadita muuttamaan olemassa olevia järjestelmiään EETS:n mukaiseksi, eikä niitä myöskään estetä laatimasta uusia kansallisia tai paikallisia tiemaksujärjestelmiä, joissa käytetään edellisessä kappaleessa mainittuja tekniikoita. Laki sisältää pääasiassa EETS-palvelun tarjontaan ja palveluntarjoajiin kohdistuvia säännöksiä.

EETS-direktiivi ja sen täytäntöönpanemiseksi annettu laki tietullijärjestelmien yhteentoimivuudesta rajoittavat käytettävää paikantamiseen käytettävää teknologiaa, kun tiemaksujen kerääminen perustuu ajoneuvoihin asennettaviin laitteisiin. Käytännössä kyseinen sääntelyratkaisu, joka ei ole teknologianeutraali eikä myöskään mahdollista tulevaisuuden teknisen kehityksen huomioimista, ei kuitenkaan tällä hetkellä tosiasiallisesti rajaa ulkopuolelle potentiaalisia ratkaisuja. Käytännössä käyttöön perustuva maksujärjestelmä tullee hyödyntämään erilaisia satelliittipohjaisia järjestelmiä, joiden osalta sääntely käyttää laajaa skaalaa (GNSS eli Global Navigation Satellite System, mikä pitää sisällään kaikki erilaiset satelliittijärjestelmät). Myös nykyisin Suomessa eniten käytettävä matkapuhelinteknologia LTE perustuu osaltaan GSM-standardiin. Jatkossa saattaa olla kyseenalaista, mahtuuko 5 G sallittujen vaihtoehtojen piiriin.

Muutoin EETS ei rajaa käytettävissä olevia vaihtoehtoja. Se ei myöskään pakota palveluntarjoajia ryhtymään Euroopan laajuista palvelua tarjoavaksi toimijaksi. Käytännössä onkin osoittautunut, että direktiivin asettamat vaatimukset eurooppalaiselle palveluntarjonnalle ovat niin korkeat, että halukkuutta ryhtyä tällaiseksi palveluntarjoajaksi ei ole syntynyt. Direktiivi on siis jäänyt suurelta osin kuolleeksi kirjaimeksi. Siltä osin kuin se on velvoittava, eli käytettävien teknologioiden osalta, se saattaa jatkossa rajata vaihtoehtoja tavalla, joka ei ole toivottavaa. Komissio on käynnistänyt kyselyn, jossa pyritään kartoittamaan näkemyksiä direktiivin toimivuudesta ja sen mahdollisesti tarvitsemista muutoksista.

6.2 Kansainvälinen vertailu

6.2.1 Tieverkon hallinnointi ja rahoitus eräissä maissa

Toteutuessaan kokonaisuudessaan liikenneverkkoyhtiö siirtyisi vaiheittain hallinnoimaan kolmea väylämuotoa (tie, raide, vesi), jolloin se olisi ainutlaatuinen hanke maailmassa. Liikennesektorin toimintoja on kuitenkin pienemmässä mittakaavassa yhtiöitetty useissa maissa, ja useat maat pohtivat keinoja lisätä yksityisen sektorin osallistumista infrastruktuuriprojekteihin.

Esimerkiksi Saksa suunnittelee parhaillaan uutta valtionyhtiötä, joka hallinnoisi jatkossa liittovaltion moottoriteitä. Tarkkoja tietoja lakiluonnoksesta ei vielä ole saatavilla, mutta se on parhaillaan maan hallituksen käsittelyssä. Uudella yhtiöllä pyritään lähinnä tehostamaan ja selkeyttämään tieverkon hallinnointia liittovaltion ja osavaltioiden välillä. Lakimuutoksessa ei ole kyse tieverkon yksityistämisestä, vaikka tällaisestakin vaihtoehdosta on keskusteltu.

Lisäksi lähes kaikissa EU-maissa Suomea lukuun ottamatta on jo käytössä jonkinlaisia tienkäyttömaksuja henkilöautoille tai raskaalle liikenteelle. Seuraavassa esitellään lyhyesti muutamia esimerkkejä tieverkon hallinnoinnista ja rahoituksesta Euroopassa. Tiedot perustuvat pääosin kahteen erikseen teetettyyn selvitykseen.[12] Liikenneverkkoyhtiöselvityksen kannalta keskeisiksi vertailuvaltioiksi on katsottu muut Pohjoismaat sekä muutama liikenneverkkojaan yhtiöittänyt eurooppalainen maa.

Ruotsi

Ruotsin tieverkkoa ei ole yhtiöitetty, vaan Ruotsin liikennevirasto (Trafikverket) on vastuussa julkisten teiden rakentamisesta, toiminnasta ja ylläpidosta. Muita teitä hallinnoivat ja omistavat kunnat tai yksityiset tahot. Tällä hetkellä tienkäyttömaksuja peritään Ruotsin ja Tanskan välisellä Juutinrauman sillalla sekä Ruotsin ja Norjan välisellä Svinesundin liittymällä. Kaupunkien ruuhkamaksujen perimisestä päättää Ruotsissa eduskunta. Tällä hetkellä maksut ovat käytössä Tukholmassa ja Göteborgissa.

Ruotsin hallitus selvittää parhaillaan uusia mahdollisuuksia hyödyntää yksityistä pääomaa erityisesti investoitaessa suuriin liikenneverkkohankkeisiin. Yksi suurimmista Ruotsissa tällä hetkellä suunnitteilla olevista rautatiehankkeista on suurnopeusjunille rakennettava rautatie. Heinäkuussa 2016 Ruotsin hallitus nimitti erityisen komitean tutkimaan, voitaisiinko suuria infrastruktuurihankkeita rahoittaa verolla tai muulla maksulla, joka kohdistuisi lähinnä niihin kiinteistöjen omistajiin, jotka saisivat hankkeesta välitöntä hyötyä.

[12] Incorporation of State-Owned Assets -selvityksen on laatinut teknologia- ja innovaatiokeskus The Transport Systems Catapult. Liikenneverkkojen hallinnointitavoista eräissä Euroopan maissa -selvityksen puolestaan on laatinut asianajotoimisto Bird & Bird.

Norja

Norjan tieverkon hallinnoinnista vastaa Norjan tievirasto (Statens vegvesen), mutta maan tieverkon kehittämisessä ovat olleet perinteisesti mukana myös yksityiset tahot. Julkisten ja yksityisten tahojen välinen yhteistyö on perustunut laajasti käytössä olevaan OPS-malliin eli niin sanottuun yhteistyö- tai kumppanuusmalliin. Yhteistyön tarkoituksena on siirtää riskiä julkisilta toimijoilta yksityisille toimijoille. Yksityisesti omistettu yhtiö on tällaisessa mallissa vastuussa muun muassa uusien teiden rahoituksesta, kehittämisestä ja toiminnasta. Etukäteen sovitun ajanjakson jälkeen vastuu tieosuudesta siirretään takaisin valtiolle.

OPS-järjestelyissä rahoitus tapahtuu yleensä niin, että Norjan valtio myöntää mukana olevalle yhtiölle lainaa, jolla uusia tieinfrastruktuuriprojekteja rahoitetaan. Tämän jälkeen laina maksetaan takaisin keräämällä tietullimaksuja käyttäjiltä. Julkisten ja yksityisten toimijoiden välistä yhteistyötä helpottamaan Norjassa perustettiin vuonna 2015 Nye Veier AS -niminen valtion omistama yhtiö, joka kuuluu Norjan liikenne- ja viestintäministeriön alaisuuteen.

Norjan tieverkkoa rahoitetaan siis sekä valtion varoilla että tietullimaksuilla. Esimerkiksi Bergenissä kehätulli otettiin käyttöön jo vuonna 1986 ja Oslossa 1990. Tällä hetkellä maassa on noin 210 aktiivista tietullipistettä. Tietullimaksut ovat Norjassa luonteeltaan veroihin rinnastettavia suorituksia, joita kerätään pääosin yksityisiltä kansalaisilta käyttöperusteisesti. Tullimaksuja maksetaan yleensä vähintään siihen asti, kunnes tien rakentamiskustannukset on katettu.

Tanska

Tanskan julkisen tieverkon rakentamisesta, rahoittamisesta ja ylläpidosta vastaavat pääasiassa Tanskan valtio ja kunnat. Varsinaisista teihin liittyvistä toiminnoista vastaa pääosin Vejdirektoratet-viranomainen. Tanskan tieverkko on suurimmaksi osaksi maksutta kaikkien käytettävissä, mutta esimerkiksi Ison-Beltin (Storebælt) ja Juutinrauman (Øresund) siltojen käytöstä peritään erillistä maksua. Siltoja hallinnoivat yhtiöt ovat osa suurempaa Sund og Bælt -konsernia. Konserni on tytäryhtiöineen Tanskan erityislainsäädännön alainen.

Sund og Bælt -konsernin emoyhtiönä toimii Sund og Bælt Holding A/S, joka on Tanskan liikenne- ja rakennusministeriön omistama osakeyhtiö. Tanskan liikenne- ja rakennusministeriö hallinnoi, valvoo ja ohjaa Sund og Bælt -konsernin toimintaa. Konserniin sovellettavassa lainsäädännössä on erityissäännöksiä yhtiön toiminnasta, yhtiörakenteesta, tytäryhtiöistä ja rahoituksesta. Laissa on myös säännökset Ison-Beltin ja Juutinrauman siltojen maksuista.

Siltojen rahoitusta varten A/S Storebælt ja A/S Øresund pystyivät nostamaan Ison-Beltin ja Juutinrauman siltainvestointeihin Tanskan valtion takaamia lainoja sekä tanskalaisilta että kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta. Tällaisessa valtiontakausmallissa projektista vastaava yhtiö, esimerkiksi A/S Storebælt, nostaa rahoitusmarkkinoilta lainoja, jotka valtio takaa tiettyä takauspalkkiota vastaan. Tanskan valtion hyvän luottoluokituksen ansiosta lainaehdot ovat edullisia.

Toinen rahoituslähde siltoja hallinnoiville yhtiöille ovat Ison-Beltin ja Juutinrauman siltojen yli ajavilta perityt käyttömaksut, joilla yhtiöt lopulta rahoittavat toimintansa ja siltojen rakennuskustannukset. Käyttömaksut eivät ole täysin kiinteitä, vaan niitä saatetaan välillä alentaa.

Maksut vaihtelevat myös sen mukaan, onko kyseessä yrityksen vai yksityishenkilön ajoneuvo. Esimerkiksi yksityishenkilön käytössä oleva alle kuuden metrin pituinen ajoneuvo maksaa tällä hetkellä ylityksestä 360 Tanskan kruunua (noin 49 euroa).

Iso-Britannia

Iso-Britanniassa valtion omaisuutta on yhtiöitetty ja yksityistetty monilla sektoreilla 1980-luvun alusta lähtien. Yksityinen sektori on tullut keskeiseen rooliin myös liikenteessä, jossa on useita erilaisia toimintamalleja: esimerkiksi julkisen sektorin tilaajamallit, Public-Private Partnership ja täyden yksityistämisen mallit. Lisäksi Iso-Britannian valtiovarainministeriö ohjaa infrastruktuurisijoittamisen strategiaa, jossa olevilla keinoilla kannustetaan yksityistä sektoria osallistumaan infrastruktuurin rahoitukseen.

Suomen kannalta kiinnostava esimerkki on valtion omistama yritys Highways England, joka vastaa valtatieverkon hallinnoinnista, ylläpidosta ja parantamisesta. Highways Englandin tarkoituksena on varmistaa tieverkon turvallisuus, palvelut ja yhtenäisyys sekä tukea taloudellista kehitystä ja vähentää ympäristövaikutuksia. Keväällä 2015 tapahtunut muutos valtion virastosta yritykseksi on tuonut tehokkuussäästöjä 55 miljoonaa puntaa (noin 65 miljoonaa euroa), ja tutkimusten mukaan 89 prosenttia tienkäyttäjistä on palveluun tyytyväisiä.

Highways Englandin toimintaa valvoo Iso-Britannian tie- ja rautatievirasto, joka voi ryhtyä toimenpiteisiin, jos yhtiö ei toimi sopimuksen mukaisesti. Toiminnalle on asetettu lukuisia indikaattoreita tavoitteiden seuraamiseksi. Yhtiön rahoitus tulee ajoneuvoverosta kohdennetusti viiden vuoden jaksoille (Road Period), ja maan hallitus päättää parannuskohteet viisivuotisjaksoille. Näiden ajanjaksojen suunnittelu sekä tiesijoitusstrategia ohjaavat yhtiön rahankäyttöä. Highways England voi lisätä tulojaan aputoiminnoilla, kuten vuokraustoiminnalla tai asiantuntijatöillä. Highways England ei peri tiemaksuja, paitsi Dartford–Thurrock -sillalta Itä-Lontoossa. Muita valtatieverkon joenylityksiä, kuten M4-moottoritien seitsemää siltaa Severnjoen yli, operoivat yksityisyritykset toimiluvilla.

Toinen esimerkki Iso-Britanniasta on täysin yksityisen sektorin omistama ja ylläpitämä M6 Toll -moottoritie, jonka avulla voi välttää ruuhkaisia tieosuuksia. Tien rakennutti julkinen osakeyhtiö Midland Expressway, joka operoi tieosuutta 53 vuoden toimiluvalla. Lupa on myönnetty vuonna 1992. M6 Toll on rahoitettu yksityiseltä sektorilta saaduilla 30-vuotisilla lainoilla, ja tieinfrastruktuurin omistaakin 27 pankin ja sijoitusrahaston yhteenliittymä. Midland Expressway Ltd on vastuussa hallinnosta ja tien huollosta. Valtio ei puutu toimintaan paitsi lain vaatiessa esimerkiksi terveyden ja turvallisuuden vuoksi. M6 Toll ei ole vielä tuottanut voittoa johtuen lainojen takaisinmaksusta, ja vuonna 2014 toiminnan tappiota olikin 28,6 miljoonaa puntaa. Vaikka velkojen uudelleenjärjestely sallittiin vuonna 2008, on M6 Toll laitettu myyntiin tammikuussa 2016.

Itävalta

Itävallassa liittovaltion teiden hallinnointi on annettu ASGINAG-osakeyhtiölle. Yhtiö on kokonaan Itävallan liittovaltion omistuksessa eikä sen osakkeita saa lain mukaan siirtää tai luovuttaa yksityisille tahoille. ASFINAG:n liiketoiminnalliset tavoitteet on määritelty yhtiöstä annetussa laissa, ja lisäksi yhtiön taloudellista toimintaa ja sen valvontaa sääntelee asiasta annettu laki. Yhtiölle asetettuja keskeisiä tavoitteita ovat muun muassa liittovaltion teiden rahoitta-

minen, kehittäminen ja ylläpito sekä tietullimaksujen kerääminen. Edellä mainittuja liittovaltion teitä ovat valtatiet ja moottoritiet. Muut Itävallassa sijaitsevat tiet ovat osavaltioiden hallinnassa ja omistuksessa.

ASFINAG ei ole liittovaltion teiden omistaja, mutta sillä on oikeus periä tietullimaksuja säädösten mukaisesti. Lisäksi yhtiöllä on oikeus määrätä sakkoja omissa nimissään sellaisissa tilanteissa, joissa tietullimaksua ei asianmukaisella tavalla suoriteta. Yhtiö ja sen hallinnointi- ja ohjausjärjestelmät toimivat käytännössä vastaavien yksityisessä omistuksessa olevien yhtiöiden tavoin.

Koska Itävallan liittovaltion teiden hallinnointi on annettu ASFINAG:n tehtäväksi, on liittovaltion valvonta- ja ohjausvalta sidoksissa osakeyhtiölakiin sekä ASFINAG:sta annettuun lakiin. Itävallan on noudatettava edellä mainittua lainsäädäntöä ja käytettävä ohjaus- ja valvontakeinoja pääosin osakkeenomistajan asemassa yhtiökokouksissa. Itävallan liittovaltio ei siten voi antaa esimerkiksi sitovia määräyksiä yhtiön hallitukselle tai muulle johdolle.

Itävallan hallituksella on kuitenkin epäsuoraa ohjausvaltaa ASFINAG:n toimintaan. Yhtiölle on nimittäin asetettu tietyt menettelysäännöt, jotka sisältävät muun muassa luettelon kaikista niistä liiketoimista, joihin tarvitaan valvontaelimen suostumus. Lisäksi ASFINAG:n yhtiöjärjestyksessä on määräyksiä, joiden mukaan yhtiön on säännöllisesti informoitava Itävallan hallitusta toiminnastaan.

ASFINAG:n ja sen tytäryhtiöiden toimintaa rahoitetaan ASFINAG:n keräämillä tietullimaksuilla ja sakkosuorituksilla sekä ASFINAG:n ja sen tytäryhtiöiden myymien palveluiden tuotoilla. Tietullimaksujen määrää on rajoitettu lailla eikä ASFINAG voi niitä yksin muuttaa. Yhtiö on käytännössä omarahoitteinen, mutta sillä on lisäksi oikeus saada sekä Itävallan liittovaltion että Euroopan unionin myöntämiä tukia, jos se ei pysty saavuttamaan liiketoiminnallisia tavoitteitaan. Osa ASFINAG:n tekemistä investoinneista rahoitetaan rahoitusmarkkinoilta kerätyllä pääomalla, kuten joukkovelkakirjalainoilla. Itävallan liittovaltio takaa osittain näitä joukkovelkakirjalainoja, minkä vuoksi ASFINAG saa neuvoteltua edullista rahoitusta toimintaansa varten.

Tietullimaksuja ja mahdollisia sakkoja peritään ajoneuvoilta, jotka käyttävät Itävallan liittovaltion valta- ja moottoriteitä. Kuitenkin esimerkiksi poliisin, ambulanssin, palokunnan ja puolustusvoimien ajoneuvot on vapautettu maksuista. Tietullimaksut ovat pääsääntöisesti sidoksissa ajoneuvon tyyppiin. Kilometriperusteinen tietullimaksu peritään raskailta ajoneuvoilta, kun taas aikasidonnaisia tiemaksuja peritään tietyn painorajan alittavilta ajoneuvoilta. Esimerkiksi alle 3,5 tonnia painavan ajoneuvon vuosivinjetti eli aikaperusteinen maksu on nykyisin 86,40 euroa.

Italia

Italiassa kansallisesti merkittäviä teitä sekä moottoriteitä, joissa ei ole käytössä tietulleja, hallinnoi yksinoikeutetulla toimiluvalla valtion omistama julkinen yhtiö (ANAS). Sen sijaan tietullimoottoriteitä hallinnoivat Italiassa useat yksityiset yhtiöt Italian infrastruktuuri- ja liikenneministeriön kanssa tehtyjen toimilupasopimusten nojalla. Kansallisesti tärkeiden teiden ja moottoriteiden varsinainen omistus on kuitenkin säilytetty Italian valtiolla.

Italian infrastruktuuri- ja liikenneministeriön kanssa solmitun toimilupasopimuksen perusteella ANAS:n päätehtävänä on muun muassa yleinen teiden ja moottoriteiden ylläpito ja huolto,

parempaan tieturvallisuuteen tähtäävä teiden kunnon pitkäjänteinen parantaminen, uusien teiden ja moottoriteiden rakentaminen, Italian tielainsäädännöstä seuraavien velvoitteiden täyttäminen sekä esimerkiksi tieliikenteeseen liittyvä tutkimustoiminta. ANAS:n kaikki osakkeet omistaa Italian valtiovarainministeriö.

ANAS saa rahoituksensa useasta eri lähteestä. Ensinnäkin yksityiset yhtiöt, jotka hallinnoivat tietullimoottoriteitä Italian infrastruktuuri- ja liikenneministeriön kanssa tekemiensä toimilupasopimusten puitteissa, ovat velvollisia maksamaan ANAS:lle tietyn prosenttiosuuden teiden käyttäjiltä keräämistään tietullimaksuista. Tämän lisäksi tietullimoottoriteitä hallinnoivat yhtiöt maksavat ANAS:lle hallinnoimiensa teiden vuosittaisten liikennemäärien perusteella vahvistettavaa lisämaksua.

Yksityisten tietulleja operoivien yhtiöiden perimät maksut vaihtelevat tiestä ja ajoneuvon mallista riippuen, mutta useimmilla teillä kevyiltä ajoneuvoilta peritään keskimäärin noin 0,07 euron kilometrikohtaista maksua. Raskailta ajoneuvoilta peritään puolestaan keskimäärin noin 0,18 euron kilometrikohtaista maksua.

Lisäksi ANAS saa rahoitusta toimintaansa muun muassa teiden varsilla sijaitsevan mainostilan myynnistä, erikoiskulkuneuvojen maksamista lisämaksuista ja teiden varsilla sijaitsevien erilaisten huolto- ja taukotilojen käytöstä perimistään maksuista. Teiden ja moottoriteiden rakentamiseen ja tienpitoon liittyvään erikoishuoltoon tarvittava rahoitus on sen sijaan peräisin verovaroista. Italian valtio vahvistaa ja myöntää näihin tarvittaviin investointeihin määrärahat vuosittain.

Teiden ja moottoriteiden hallinnointia sekä niihin tehtäviä investointeja ohjaa pääasiassa Italian infrastruktuuri- ja liikenneministeriön ja ANAS:n välinen monivuotinen ohjelma. ANAS:n johtoa ja yleistä toimintaa valvoo Italian infrastruktuuri- ja liikenneministeriö. Ministeriö vastaa myös ANAS:n yhteiskunnallisesta ohjauksesta. Monivuotisen ohjelman puitteissa liikenne- ja viestintäministeriöllä on esimerkiksi oikeus saada tietoa yhtiön uusista tieinvestoinneista sekä investointien aikatauluista ja edistymisestä. Myös yksityisten yhtiöiden operoimat ja hallinnoimat tietullijärjestelmät ovat infrastruktuuri- ja liikenneministeriön valvonnan alaisia.

Portugali

Portugalin kansallista tieverkkoa hallinnoinut Estradas de Portugal, S.A. yhdistyi vuonna 2015 maan kansallisesta rautatieverkosta vastanneen Rede Ferroviária Nacional E.P.E:n kanssa julkiseksi osakeyhtiöksi nimeltään Infraestruturas de Portugal S.A. (IP S.A.). Fuusiosta säädettiin lailla ja yhdistymisen myötä Portugalin tie- ja rautatieverkosta vastaa nyt yksi valtion omistama yhtiö. Yhtiön toimintaa sääntelee muun muassa sen yhtiöjärjestys, julkisessa omistuksessa oleville yhtiöille suunnattu hallinnointi- ja ohjausjärjestelmä sekä Portugalin kansallinen osakeyhtiölaki. Yhtiö suunnittelee, rakentaa, rahoittaa ja ylläpitää julkisia tie- ja rautatieverkkoja.

Portugalin julkisen tieverkon pituus on noin 17 000 kilometriä. Siitä noin 15 000 kilometrin osuuden hallinnointi on annettu IP S.A:n tehtäväksi toimilupasopimuksella. IP S.A:n hallinnoimasta tieosuudesta noin 13 000 kilometrin osuus on sen välittömässä hallinnassa ja loppujen teiden hallinnoinnista huolehtivat yksityiset yhtiöt IP S.A.:n kanssa solmimiensa pitkäaikaisten kumppanuus- ja alitoimilupasopimusten nojalla. Portugalin muu julkinen tieverkko on puolestaan valtion ja paikallisviranomaisten hallinnassa.

IP S.A. saa rahoituksensa muun muassa tienkäyttäjiltä perimistä tietullimaksuista ja mahdollisista sakkomaksuista. Lisäksi yhtiö perii palvelumaksuja erinäisistä tuottamistaan palveluista, kuten teiden ylläpidosta. Yhtiön on mahdollista saada rahoitusta myös valtion tai muun kansallisen viranomaisen myöntäminä tukina. Osa yhtiön rahoituksesta on niin ikään peräisin sen omistamien yhtiöiden maksamista osingoista. IP S.A. voi myös hankkia lyhyt- tai pitkäaikaista rahoitusta lainojen muodossa saatuaan asiaan ensin Portugalin valtion hyväksynnän.

Yksi tärkeä rahoituslähde IP S.A.:lle on tietullimaksujen ohella niin sanottu tiepalvelumaksu, jolla rahoitetaan muun muassa tieverkon suunnittelua, kunnostusta ja uusia tieinvestointeja. Tiepalvelumaksu on sisällytetty Portugalissa bensiinin ja dieselin hintaan, ja EU onkin tulkinnut kyseisen maksun veroksi, vaikka valtio ei itse suoraan peri sitä.

Portugalissa tietullimaksujen taso perustuu ajokilometreihin, ja erilaisilla tieosuuksilla peritään erisuuruisia tietullimaksuja. Tietullimaksun suuruuteen vaikuttavat myös ajoneuvon luokka ja koko. Halvimmilla teillä kilometrikohtainen tietullimaksu on noin 0,10 euroa, kun taas kalliimmilla teillä tiettyjen ajoneuvotyyppien kilometrikohtainen maksu voi olla useita euroja.

IP S.A. on viime kädessä Portugalin suunnittelu- ja infrastruktuuriministeriön valvonnassa. Toisaalta Portugalin lain mukaan Portugalin liikenneviranomaisilla (Autoridade da Mobilidade e Transportes, AMT) on kuitenkin valvontavalta edellä mainittujen toimilupasopimusten sekä alitoimilupasopimusten täytäntöönpanoon liittyvissä asioissa. Yhtiön talouteen ja rahoitukseen liittyvissä asioissa ohjausvalta on Portugalin yleisellä valtiontalouden tarkastusvirastolla. Tieverkkoihin liittyvä ohjaus toteutetaan ensisijaisesti edellä mainitulla toimilupasopimuksella sekä yksityisten yhtiöiden kanssa solmituilla alitoimilupasopimuksilla. AMT:n tavoitteena ja tehtävänä on valvoa Portugalin liikennesektoria infrastruktuuri mukaan lukien. Lisäksi AMT:lle on annettu toimivaltaa kuluttajien oikeuksien suojeluun sekä kilpailun turvaamiseen.

IP S.A:lla on velvollisuus taata, että tiet ovat käyttäjien saatavilla Portugalin laissa määriteltyjen palvelutasojen mukaisesti. Yhtiön tulee lisäksi pyrkiä saavuttamaan laissa sekä toimilupasopimuksessa asetetut tavoitteet tieliikenneonnettomuuksien vähentämiseksi ja ympäristön kestävyyden parantamiseksi.

Toimilupasopimukseen sisältyvien periaatteiden mukaan pääsääntönä on, että tieverkon hallinnoijat (kuten IP S.A.) saavat päättää sopimuksen puitteissa perittävien maksujen tasosta. Joissain tapauksissa hinnat ovat kuitenkin Portugalin hallituksen antamien määräysten mukaisesti kiinteitä. Portugalin laki määrittelee aina laskentakaavan esimerkiksi tietullimaksujen tarkistamiselle.

Eräs merkittävä tieverkkoon liittyvä ohjauskeino on edellä mainittuun IP S.A.:n ja Portugalin valtion väliseen toimilupasopimukseen sisältyvä sanktiojärjestelmä. Sopimuksessa on sovittu mekanismista, jossa yhtiölle on määritelty tietyt tavoitteet ja toisaalta sanktiot, jos kyseisiin tavoitteisiin ei päästä. Tavoitteet liittyvät onnettomuusseurannan ohella pääosin ympäristöasioihin, ja niiden täyttymistä seurataan erilaisilla mittareilla, kuten hiilidioksidipäästöillä, melutasolla sekä esimerkiksi ympäristölle aiheutuneilla vahingoilla.

6.2.2 Kansainvälisiä kokemuksia seurantajärjestelmistä

Seurantajärjestelmien osalta on kansainvälisesti käytetty pääasiallisesti neljä erilaista sähköistä tapaa: automaattinen rekisterilaatan tunnistus, sähköinen vinjetti, mikroaaltotekniikka (DSRC) ja satelliittipohjainen paikannus ja karttasovitus. Näistä automaattinen rekisterilaatan tunnistus on käytössä mm. Tukholman ympäristössä. Se vaatii raskasta tienvarsikalustoa ja sopii siksi ainoastaan rajattuihin kohteisiin.

Sähköinen vinjetti eli aikaan perustuva kiinteä maksu ei vaadi perintää varten ajoneuvolaitetta eikä myöskään tienvarsilaitteita. Se on siksi edullinen sekä helposti ja nopeasti käyttöönotettava perintäratkaisu. Nykyaikainen sähköinen vinjetti perustuu internetin kautta tehtävään ilmoitukseen, joskin yleensä tarjotaan myös muita ilmoituskeinoja, kuten puhelinpalvelu tai tekstiviesti. Ratkaisu toimii siten, että käyttäjä ilmoittaa maksupalveluun ajoneuvonsa rekisterinumeron ja ominaisuudet sekä ostettavan palvelun (lupajakson). Esimerkiksi Eurovinjettijärjestelmässä on tarjolla eripituisia lupajaksoja (1 vrk, 1 kk, 1 vuosi). Menetelmä sopii varsin hyvin sekä yksittäisten maksullisten kohteiden (kuten sillat ja tunnelit) että ruuhkamaksujen perintään.

Mikroaaltoratkaisu on käytetyin tiemaksujen sähköinen perintäkeino. Ratkaisu perustuu tienvarsilukijoihin ja ajoneuvoihin asennettaviin tunnistimiin ja mikroaaltopohjaiseen tiedonsiirtoon näiden välillä. Kehittäminen toimivaksi ratkaisuksi tapahtui jo 1990-luvulla. Ajoneuvotunnistimet ovat halpoja, mutta tienvarsilukijat aiheuttavat kustannuksia, jotka kuitenkin hyödyntävät myös tarvittavaa valvontajärjestelmää (mm. portaali, sähköliittymä, tiedonsiirto). Tekniikka on luotettava ja myös suhteellisen edullinen kohtuullisen laajuuden omaavissa toteutuksissa. Ratkaisu sopii hyvin erilliskohteisiin, suljettuihin verkkoihin ja tullikehiin (ml. vyöhykejärjestelmiin).

Satelliittipohjainen järjestelmä on kuitenkin käytännössä ainoa teknologia, joka tällä hetkellä mahdollistaa laajan mittakaavan riittävän luotettavan, ajokilometreihin perustuvan maksujärjestelmän. Satelliittipohjaisia tiemaksuratkaisuja ryhdyttiin standardisoimaan 1990-luvun lopulla. Ratkaisu edellyttää ajoneuvolaitteen, jossa on vähintään satelliittipaikannusominaisuus ja langaton tiedonsiirto. Perusideana on ajoneuvon paikantaminen ja sen tekemän matkan todentaminen. Konseptuaalisesti on kaksi eri toteutustapaa: ”ohut ajoneuvolaite”, joka toimittaa sijaintitiedot taustajärjestelmään käsiteltäväksi karttasovitusohjelmalla, sekä ”paksu ajoneuvolaite”, jossa on riittävästi älyä käsittelemään sijaintietoa karttasovituksen avulla siten, että taustajärjestelmään lähetään ääritapauksessa vain tieto maksettavan maksun suuruudesta esim. kerran kuukaudessa.

7. Yhtiön rooli ja yhteiskunnallinen ohjaus

7.1 Johdanto

Aiemmin selvityksessä on tuotu esiin liikenneverkkoyhtiön perustamisella saatavia hyötyjä. Jotta yhtiö toimisi yhteiskunnan kannalta optimaalisesti, on yhtiötä ohjattava lainsäädännöllä ja viranomaisohjauksella. Perustettavasta yhtiöstä muodostuu luonnollinen monopoli, joka tuottaa yhteiskunnan näkökulmasta välttämättömiä palveluita. Tämä asettaa vaatimuksia myös yhtiön toimintaa koskevalle lainsäädännölle. Monopoliaseman ja yhtiön toiminnan luonteen vuoksi toiminnalle on luotava sääntelyllä reunaehdot.

Sääntelyllä voidaan varmistaa, että yhtiön hinnoittelu on kohtuullista. Tavoitteena on varmistaa, että yhtiö voi toimia liiketaloudellisin perustein, mutta samalla huolehtia siitä, että yhtiön hinnoittelu on kohtuullista ja tasapuolista koko maassa. Tarkemmin yhtiön hinnoittelua koskevaa sääntelyä kuvataan kappaleessa 7.5.

Sääntelyllä on turvattava yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutuminen, esimerkiksi riittävän peruspalvelutason toteutuminen koko maan liikenneverkolla. Maantieverkko on nykyisin jaettu luokkiin, joiden perusteella teiden palvelutaso määräytyy. Liikenneverkkoyhtiön voidaan edellyttää ylläpitävän saman luokituksen omaavilla teillä samanlaista palvelutasoa koko maassa. Asiakas saa siis samaan kunnossapitoluokkaan kuuluvalla tiellä samanlaisen palvelustason riippumatta siitä, missä päin Suomea tie sijaitsee. Palvelutasoa koskevaa sääntelyä kuvataan tarkemmin kappaleessa 7.6.

Sääntelyn kautta tulisi kannustaa yhtiötä ottamaan toiminnassaan huomioon yhteiskunnalliset tavoitteet ja painopisteet. Yhtiölle voidaan asettaa kannustimia, jotka ohjaavat yhtiön liiketaloudellisia ratkaisuja, sillä kannustimet vaikuttavat yhtiön saamaan tuottoon. Tällaisia kannustimia voivat olla muun muassa kannustimet toiminnan tehostamiseen, laadun tuottamiseen, investointeihin, innovointiin, ja turvallisuuteen. Yhtiölle mahdollisesti asetettavia kannustimia kuvataan tarkemmin kappaleessa 7.10.

Lisäksi lainsäädännöllä on huolehdittava yhtiön valvonnasta ja sanktioista. Valvonta voidaan kohdentaa muun muassa hinnoittelun kohtuullisuuteen ja tasapuolisuuteen, palvelutason noudattamiseen ja yhtiölle muutoinkin asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

7.2 Yhtiö luonnollisena monopolina

Liikenneverkkoyhtiö olisi luonnollinen monopoli. Luonnollisen monopolin toiminnassa kiinteät kustannukset ovat korkeita, mutta marginaalikustannukset ovat vähäiset. Liikennesektorilla luonnollista monopolitoimintaa on liikenneverkkojen rakentaminen (erityisesti tie-, rata- ja lentoasemaverkot). Liikenneverkkojen rakentaminen ja ylläpito edellyttää korkeita aloituskustannuksia, mikä ei tee kilpailevien verkkojen rakentamisesta taloudellisesti houkuttelevaa. Tällä hetkellä liikennesektorilla Finavia Oyj harjoittaa luonnollisena monopolina lentoasemaverkoston ylläpitoa Suomessa. Finavia Oyj muodostettiin vuonna 2010, kun valtion liikelaitoksena toiminut Ilmailulaitos yhtiöitettiin. Muutoin liikenneverkon kehittämisestä ja ylläpidosta vastaa Liikennevirasto.

Muilla toimialoilla tyypillisiä luonnollisia monopoleja ovat sähkönsiirtoverkot ja kunnalliset vesilaitokset. Suomessa myös Posti- ja telelaitos toimi laissa säädettynä monopolina 1990-luvun alkupuolelle saakka. Posti- ja teletoiminta katsottiin pitkään verrannolliseksi luonnollisen monopolin toiminnaksi, mutta teknologisen kehityksen myötä toiminta herätti kiinnostusta myös markkinaehtoisissa toimijoissa, ja posti- ja teletoiminta menetti luonnollisen monopolin luonteensa. Posti- ja telelaitos harjoitti kirjeliikennettä ja teleliikennettä lainsäädännön nojalla koko valtakunnan alueella yhdessä alueellisten puhelinlaitosten kanssa. Posti- ja telelaitos yhtiöitettiin vuonna 1994.

Koska liikenneverkkoyhtiö on luonnollinen monopoli, yhtiön toiminnan oltava selkeästi rajattua, jotta se häiritsisi mahdollisimman vähän kilpailullisten markkinoiden toimintaa. Hankkeen valmistelun aikana on pohdittu erilaisia vaihtoehtoja siitä, miten laajat yhtiön tehtävät ovat. Erityisesti on pohdittu yhtiön roolia aloilla, joilla on jo nykyisin olemassa olevaa yritystoimintaa. Lisäksi on tarkasteltava myös sitä, onko markkinaehtoisilla toimijoilla edellytyksiä ja mahdollisuuksia osallistua joiltain osin yhtiön toiminnan kokonaisuuteen. Lisäksi on tarkasteltava sitä, voidaanko yhtiön toiminnan kautta synnyttää uutta liiketoimintaa ja uusia palveluja kuluttajille. Tämän vuoksi yhtiön toiminnan määrittelyssä on otettava erityisesti huomioon esimerkiksi väyläpalvelujen tuottamiseen liittyvät tehtävät sekä yhtiön palveluiden myynti kuluttaja-asiakkaille.

7.3 Yhtiön tehtävät

Yhtiön alkuvaiheessa sen perustehtävänä on väyläpalveluiden ja siihen liittyvien palveluiden tuottaminen maantieverkolla. Yhtiö toimii tienpitäjänä maantieverkolla maantielain mukaisesti. Väyläpalvelut tarkoittavat maantieverkon kunnossapitoa ja kehittämistä, mikä sisältää mm. tie- ja liikenneolojen suunnittelun ja seurannan, liikenneturvallisuustehtävät, tienpidon ohjelmoinnin, hankesuunnittelun sekä kunnossapidon suunnittelun, tieverkon kunnossapidon ja investointien hankintojen valmistelun ja kilpailutuksen sekä sopimuksen aikaisen ohjauksen ja valvonnan.

Yhtiön toiminnan ja tehtävien määrittely liittyy myös siihen, kuinka paljon yhtiö hoitaa väyläpalvelujen tuottamista itse ja kuinka laajasti yhtiö hankkii palveluja ulkopuolisilta palveluntarjoajilta. Jo nykyisin Liikennevirasto hankkii väyläpalvelujen tuottamisen ulkopuolisilta toimijoilta. Maantiet on jaettu yli 80 urakka-alueeseen ja alueurakoitsijat vastaavat maanteiden hoidosta Liikenneviraston määrittelemän palvelutason mukaisesti. Näin ollen on perusteltua, että myös yhtiö hankkisi jatkossa väyläpalveluiden tuottamisen ulkopuolisilta urakoitsijoilta, jolloin yhtiö ei häiritse maanteiden kunnossapitoa ja hoitoa koskevia markkinoita. Väyläpalveluihin sisältyvät myös maantielauttapalvelut. Maantielauttaliikenteessä yhtiö toimii tilaajana eli se ei omistaisi omia lauttoja.

Lisäksi yhtiö kerää ja ylläpitää tieliikenteeseen ja maantieverkkoon liittyvää tietoa ja saattaa sen avoimesti julkisten rajapintojen kautta hyödynnettäväksi.

Olennaisesti väyläpalveluihin liittyvän liikenteen operatiivisen hallinnan yhtiö ostaisi ulkopuoliselta palveluntarjoajalta ja sisällyttäisi sen asiakkaalle toimitettavan kokonaispalvelun osaksi siten, että asiakas saa sekä väyläpalvelun että liikenteenohjauksen yhdestä paikasta. Yhtiö myös tuottaa liikenteenohjauksen palveluntarjoajalle liikenteen operatiiviseen hallintaan liittyvän infrastruktuurin ylläpitopalveluita.

Yhtiö voisi tuottaa maksupalveluita myös muulle kuin maantieverkolle. Esimerkiksi kunnat voisivat ostaa palvelua yhtiöltä ja periä halutessaan maksua katuverkon käytöstä. Yhtiö voisi

myös tuottaa väyläpalveluita vähäisessä määrin myös muulla kuin maantieverkolla siltä osin kuin muita palveluntarjoajia ei ole saatavilla. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että yhtiö toimisi varsinaisesti maanrakennusalan palveluja tuottavana yrityksenä.

Väyläpalveluiden tuottamisen lisäksi yhtiö todennäköisesti hakisi uusia tulonlähteitä vuokraamalla infrastruktuuria esimerkiksi liityntäpysäköintiä ja tukiasemapaikkoja varten sekä tuottamalla tähän liittyviä tietoa ja palveluita. Tällä pystyttäisiin osaltaan alentamaan asiakkaiden maksettavaksi tulevia tieverkon käyttömaksuja.

Koska yhtiön toiminnalla olisi merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia, yhtiöjärjestyksessä määriteltäisiin yhtiön toiminnan tarkoitukseksi myös muita kuin väyläpalveluiden tuottamiseen liittyviä asioita. Yhtiölle voitaisiin asettaa tavoitteeksi edistää esimerkiksi seuraavia asioita: 1) alueiden kehittämistä yhteistyössä maakuntien, kaupunkien ja kuntien kanssa, 2) elinkeinoelämän kuljetusten sujuvuutta, 3) Suomelle asetettujen päästötavoitteiden toteutumista, 4) joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen käyttöä Suomessa, 5) uusien liikennepalvelujen syntymistä ja kehittymistä. Lainsäädännössä voidaan edellyttää, että yhtiö tuo esimerkiksi investointisuunnitelmassaan esille sen, miten se ottaa toiminnassaan huomioon edellä mainitut tavoitteet. Lisäksi yhtiölle voidaan säätää häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen liittyviä velvoitteita sekä muita valtionyhtiöitä laajempia velvollisuuksia asiakirjojen julkisuudesta.

Yhtiöllä voisi myös olla rooli vaihtoehtoisten käyttövoimien jakeluverkoston ja viestintäverkkojen (5 G) kehittämisessä, elleivät nämä rakennu markkinaehtoisesti. Näihin koskeviin investointeihin yhtiöitä voidaan tarvittaessa kannustaa erillisen investointikannustimen avulla. Vaihtoehtoisten käyttövoimien jakeluverkon kehittyminen on olennaista liikenteen päästövähennysten saavuttamisessa. Viestintäverkot puolestaan ovat liikenteen automaation kehittymisen perusta.

7.4 Yhtiö ja palveluoperaattorit

7.4.1 Johdanto

Yhtiön toiminnan ja tehtävien määrittelyn kannalta on keskeistä se, toimiiko yhtiö vähittäismarkkinoilla suhteessa kuluttajiin vai myykö yhtiö maksupalveluja vähittäisoperaattoreille, jotka myyvät palveluja edelleen kuluttajille. Kolmantena vaihtoehtona on, että yhtiö toimii palveluoperaattoreiden ohella myös vähittäismyyntikerroksessa. Valmistelun aikana on tarkasteltu kaikkia kolmea vaihtoehtoa, jotka esitellään seuraavaksi.

7.4.2 Liikenneverkkoyhtiö toimii vähittäismyyjänä

Liikenneverkkoyhtiön toimiessa vähittäismyyjänä yhtiö myisi palveluitaan suoraan tienkäyttäjille, ja kaikkien tienkäyttäjien olisi tässä tapauksessa oltava yhtiön asiakkaita. Jos liikenneverkkoyhtiö harjoittaa myös vähittäismyyntiä, yhtiön olisi hankittava asiakkaita koskevat tietojärjestelmät. Yhtiön olisi muun muassa huolehdittava asiakastieto-, myynti- ja laskutusjärjestelmiä sekä tarvittaessa ajoneuvolaitteita[13] koskevista hankinnoista. Tämä merkitsisi yhtiön kannalta melko laajoja hankintoja, koska yhtiöllä ei ole tällaisia järjestelmiä ja laitteita valmiina.

Kuluttajan kannalta palveluntarjonta olisi tässä vaihtoehdossa myös suppeaa, koska kuluttajat olisivat sidottuja pelkästään liikenneverkkoyhtiön tarjoamiin ratkaisuihin palvelujentarjonnassa. Onkin perusteltua tarkastella myös sitä vaihtoehtoa, että kaupalliset toimijat toimivat vähittäismyyntikerroksessa ja ottavat siten huolehtiakseen sellaisia osa-alueita, joihin niillä on jo tietojärjestelmiä ja osaamista.

7.4.3 Palveluoperaattorit toimivat vähittäismyynnissä

Toisena vaihtoehtona on, että palveluoperaattorit toimivat vähittäismyyntikerroksessa ja liikenneverkkoyhtiö myy palvelujaan palveluoperaattoreille. Palveluoperaattorit voivat edelleen paketoida liikenneverkkoyhtiön tienkäyttöoikeuksia omiin palveluihinsa sopiviksi. Tämä mahdollistaa asiakkaan kannalta laajemman palvelutarjonnan verrattuna siihen, että kuluttajat ostaisivat tienkäyttöoikeudet suoraan liikenneverkkoyhtiöltä. Käyttäjät saavat monipuolisia liikennepalveluja, joihin voidaan paketoida koko matkaketju verkon käyttö mukaan lukien. Operaattorit voivat muodostaa tienkäyttömaksuista omia toisistaan poikkeavia palveluitaan (esimerkiksi liikennevakuutus yhdistettynä tienkäyttöoikeuteen) ja tarjota siten lisäarvoa ja -palveluja asiakkaille. Palveluoperaattorit kilpailisivat keskenään, mikä edistäisi palvelujen tarjontaa ja merkitsisi kuluttajien kannalta laajempaa ja parempaa palvelutarjontaa.

Lisäksi palveluoperaattoreilla on jo olemassa olevat asiakassuhteet, niitä koskevat tietojärjestelmät sekä myyntikanavat, joiden osana ne voisivat myydä myös liikenneverkkoyhtiön tienkäyttöoikeuksia osana omia palvelupakettejaan. Tämä tulisi myös liikenneverkkoyhtiön omien tietojärjestelmien hankintaa edullisemmaksi, kun palvelujen tarjonnassa hyödynnettäisiin markkinaehtoisten toimijoiden palvelukanavia ja tietojärjestelmiä.

Toisaalta tämä vaihtoehto merkitsee myös sitä, että palveluoperaattorit lisäävät liikenneverkkoyhtiön veloittamaan hintaan oman katteensa. Kuluttajan kannalta ei siten voida varmistua siitä, että kuluttaja saa palvelua liikenneverkkoyhtiön maksujen hinnalla. Jos palveluoperaattoreiden kesken on kilpailua riittävästi, voidaan arvioida, että niiden tarjoamat hinnat eivät todennäköisesti ole merkittävästi liikenneverkkoyhtiön hintoja korkeammat. Joissain tapauksissa, jos kilpailua syntyy riittävästi, ne voisivat olla myös liikenneverkkoyhtiön maksuja ma-

[13] Ajoneuvopaikantaminen voidaan järjestää esimerkiksi OBD-järjestelmän kautta (*On-Board Diagnostics*). Ajoneuvopaikannuslaitteisto liitetään ajoneuvon OBD-järjestelmään.

talammat. Jos kilpailua ei syntyisi riittävästi, lainsäädännöllä voidaan varmistaa, että palveluoperaattoreiden hinnat pysyvät kohtuullisella tasolla.

Palveluoperaattoreiden näkökulmasta liikenneverkkoyhtiön veloittaman tienkäyttömaksun tarjoaminen olisi houkuttelevaa useista eri syistä. Palveluoperaattoreille on keskeistä asiakassuhteiden solmiminen ja omien palvelujen myynti osana tienkäyttömaksuja. Palveluoperaattorille kate voi muodostua muista kuluttajalle vapaaehtoisista lisäpalveluista, joita palveluoperaattorit tarjoavat kuluttajille. Jos hinnoittelu perustuu ajosuoritteeseen (senttiä/kilometri), se antaa palveluoperaattoreille mahdollisuuden hyödyntää käyttäjiltä saatuja koontitietoja siinä tapauksessa, jos käyttäjä siihen suostuu my data -periaatteen mukaisesti.

Syksyn 2016 aikana on järjestetty useita kahdenvälisiä keskusteluita sekä yhteistilaisuuksia niiden tahojen kanssa, jotka voisivat olla potentiaalisia palveluoperaattoreita ja toimia liikenneverkkoyhtiön asiakkaina. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö on teettänyt selvityksen, jossa on kartoitettu eri toimijoiden kiinnostusta palveluoperaattoritoimintaan.[14] Liikenne- ja viestintäministeriön teettämässä selvityksessä ja eri toimijoiden kanssa käydyissä keskusteluissa on ilmennyt, että erityisesti pankki- ja vakuutusalan yritykset sekä teleyritykset ovat kiinnostuneita palveluoperaattoritoiminnasta. Liikennevakuutusyhtiöt suunnittelevat muutoinkin omassa toiminnassaan muun muassa pay as you drive -mallin mukaisia vakuutuksia, jossa liikennevakuutuksen suuruuteen vaikuttavat ajoneuvon ohella myös muun muassa aika, ajettu matka, ajokäyttäytyminen ja se, millaisessa ympäristössä ajo tapahtuu. Tämäntyyppiseen vakuutusmalliin kilometripohjaisen tienkäyttömaksun yhdistäminen olisi melko vaivatonta. Muita mahdollisia palveluoperaattoreita voisivat olla esimerkiksi autoliikkeet ja MaaS-operaattorit (Mobility as a Service eli liikenne palveluna).

7.4.4 Liikenneverkkoyhtiö ja palveluoperaattorit toimivat vähittäismyynnissä

Kolmantena vaihtoehtona on, että sekä liikenneverkkoyhtiö että palveluoperaattorit toimivat vähittäismyyntikerroksessa. Tämän vaihtoehdon haittapuolena on se, että liikenneverkkoyhtiö häiritsee ainakin jossain määrin markkinoiden toimintaa, sillä palveluoperaattoreiden on vaikea kilpailla monopolitoimijaa vastaan, mikä heikentää palveluoperaattorikerroksen syntyedellytyksiä. Toisaalta palveluyritysten toiminta ei välttämättä joka tapauksessa käynnisty samassa aikataulussa liikenneverkkoyhtiön perustamisen kanssa. Potentiaaliset palveluoperaattorit eivät ala tekemään liiketoimintamuutoksia omaan toimintaansa ennen kuin ne voivat olla varmoja siitä, että yhtiö tullaan perustamaan. Näin ollen palveluoperaattorit alkavat valmistautua toiminnan aloittamiseen siinä vaiheessa, kun tieto yhtiön perustamisesta on varmaa. Tämän vuoksi liikenneverkkoyhtiön tulee voida tarjota palveluita suoraan loppuasiakkaille ja periä heiltä maksuja ainakin yhtiön toiminnan alkuvaiheessa.

[14] Demos ry, Liikenneverkkoyhtiön potentiaalinen asiakaskunta, selvitys liikenne- ja viestintäministeriölle 2.12.2016. Selvitys on salainen, koska se sisältää tietoja palveluoperaattoriyritysten liikesalaisuudesta (JulKL 621/1999, 24 §).

7.4.5 Yhteenveto

Edellä esitellyistä kolmesta vaihtoehdosta on päädytty siihen, että liikenneverkkoyhtiö toimii toimintansa alkuvaiheessa vähittäismyyntikerroksessa palveluoperaattoreiden ohella. Tämä on tarpeen, koska palveluyritysten toiminta ei välttämättä joka tapauksessa käynnisty samassa aikataulussa liikenneverkkoyhtiön perustamisen kanssa. Yhtiö myy asiakkaille tienkäyttöoikeutta aikaan perustuen hyödyntäen Liikenteen turvallisuusviraston ajoneuvoverorekisterin keruujärjestelmää.

7.5 Yhtiön hinnoitteluperiaatteet

7.5.1 Kustannussuuntautunut hinnoittelu

Liikenneverkkoyhtiö ei toimisi kilpailullisessa tilanteessa, koska ei ole taloudellisesti järkevää rakentaa toista maantieverkkoa. Näin ollen yhtiö saisi tällaisessa tilanteessa hinnoitteluvallan, ellei yhtiön toimintaa säädeltäisi riittävästi. Yhtiön hinnoittelua koskevassa sääntelyssä tasapainotetaan yhtiön yhteiskunnallinen ohjaus sekä yhtiön liiketaloudelliset intressit. Pääsääntönä on, että yhtiö voi periä maksuina kustannussuuntautuneen hinnan sekä kohtuullisen tuoton, mikä mahdollistaa myös investointien tekemisen.

Kustannussuuntautunut hinnoittelu sisältäen kohtuullisen tuoton ohjaa yleisesti yhtiön toimintaa siten, että yhtiö ei voi mielivaltaisesti hyödyntää monopoliasemaansa nostamalla hintoja korkealle. Kustannussuuntautunut hinnoittelu merkitsee, että yhtiön hinnoittelun on oltava suhteutettu liikenneverkon ylläpidosta ja investoinneista aiheutuviin kustannuksiin. Käyttäjille kustannussuuntautuneen hinnoittelun vaatimus merkitsee sen lisäksi, että hinnat eivät voi nousta kohtuuttoman korkealle, myös sitä, että maksuilla rahoitetaan tieverkon ylläpito ja kehittämisinvestointeja. Valvovan viranomaisen tehtävänä olisi valvoa yhtiön hinnoittelua ja kannustaa yhtiötä muun muassa alentamaan kustannuksia ja huolehtimaan samalla palvelutason riittävästä toteutumisesta. Viranomainen valvoo myös yhtiön kohtuullista tuottoprosenttia. Yhtiö ei voi siten nostaa tuottoa valvovan viranomaisen määrittelemää tasoa korkeammalle.

Hinnoittelua koskevia kysymyksiä on hankkeen valmistelun yhteydessä tarkasteltu useista eri näkökulmista. Ensiksi on pohdittu sitä, miten hinnoittelua säädellään kokonaisuutena. Toiseksi on pohdittu sitä, kuinka liikenneverkkoyhtiön hinnoittelusta säädetään yksityiskohtaisemmin eli tulisiko hinnoittelun olla aikaan perustuvaan maksumalliin pohjautuva vai kilometriperusteinen maksu. Kolmantena kilometriperusteista hinnoittelua on tarkasteltu seuraavien vaihtoehtojen kautta: 1) tasahinnoittelu, 2) palvelutasoperusteinen hinnoittelu ja 3) alueellisesti porrastettu hinnoittelu ja 4) ympäristöpäästöjen mukaan porrastettu hinnoittelu. Tämän lisäksi on mahdollista, että maksuja tasattaisiin esimerkiksi ruuhkaisuuden mukaan eli hinnat olisi korkeammat ruuhkaisina hetkinä ja alhaisemmat hiljaisina ajankohtina. Lisäksi liikenneverkkoyhtiön hinnoitteluperiaatteet ovat erilaiset vähittäisasiakkaille ja palveluoperaattoreille, jotka myyvät tienkäyttöoikeutta edelleen vähittäisasiakkaille. Yhtiön hinnoittelu koskisi maanteitä.

7.5.2 Kilometriperusteinen vai kiinteä hinnoittelu

Kilometriperusteisen hinnoittelun taustoja ja tavoitteita on selvitetty runsaasti. Selvityksissä tuodaan esille kilometriperusteisen eli käyttöön perustuvan hinnoittelun edut suhteessa aikaan perustuvaan, kiinteään maksumalliin (esimerkiksi kuukausi- tai vuosimaksu). Kilometriperusteisen maksun hyötynä on se, että se perustuu aidosti käyttöön. Käyttöperusteiset maksut toteuttavat sitä tarkoitusta, että palvelun käyttäjä maksaa vain siitä, mitä palveluja hän käyttää ja sen verran kuin hän palvelua käyttää.

Kiinteät maksut (päivä-, viikko-, kuukausi- ja vuosimaksut) eivät perustu samaan tapaan palvelun käyttöön, jolloin käyttäjä ei voi samalla tavoin omilla valinnoillaan vaikuttaa palvelun hintaan. Käyttöön perustuvat maksut huomioidaan esimerkiksi aikaan perustuvia maksuja paremmin osana matkasta aiheutuvia kustannuksia, kun pohditaan valintaa esimerkiksi julkisten liikennevälineiden tai oman ajoneuvon käyttämisen välillä. Kiinteää vuosimaksua ei samaan tapaan mielletä osaksi yksittäisestä matkasta aiheutuvia kustannuksia.

Kiinteässä aikaan perustuvassa maksussa ei huomioida käyttöön perustuvaan maksuun verrattuna samalla tavoin ajomäärissä olevia eroja. Kaikki maksavat samansuuruista vuosimaksua, vaikka toinen tienkäyttäjä voi ajaa hyvin vähän ja toinen hyvin paljon. Kiinteät maksut kohdistuvat ennemminkin tienkäytön mahdollisuuteen, ei niinkään tienkäyttöön. Sen sijaan kilometriperusteinen maksu otetaan huomioon ajoneuvon käyttöä koskevia valintoja tehdessä. Liikenneverkkoyhtiön kannalta aikaan perustuva kiinteä maksu on siinä mielessä hankala, että liikennesuoritteiden lisääntyminen yhtiön tieverkolla lisää yhtiön kustannuksia, mutta ei tuloja.

Näin ollen käyttöön perustuvalla maksumallilla saavutettavissa olevia tavoitteita ei saavuteta kiinteällä maksumallilla, jolla ei olisi samanlaista vaikutusta henkilöiden liikkumiseen. Kilometriperusteinen hinnoittelu merkitsee, että käyttäjä maksaa siitä ajomäärästä, minkä hän ajaa. Kilometriperusteinen hinnoittelu mahdollistaa sen, että käyttäjä voi omilla valinnoillaan paremmin vaikuttaa siihen, kuinka paljon kustannuksia ajoneuvolla ajamisesta aiheutuu. Toisin sanoen kaikki kustannukset eivät kohdistu ajoneuvon hankintaan, ajoneuvon omistamiseen ja vuosimaksuihin, vaan kustannukset kohdistuvat siihen, kuinka paljon ajoneuvolla ajetaan eli käyttäjä voi esimerkiksi omien valintojensa kautta vähentää eri vuosina tai muina ajanjaksoina itselleen ajamisesta aiheutuvia kustannuksia. Kun henkilö ei aja paljon, myös kustannukset alenevat. Jos henkilö ajaa enemmän, myös kustannukset nousevat.

Kiinteän hinnoittelun etuna verrattuna kilometriperusteiseen hinnoitteluun on se, että kiinteä hinnoittelu ei edellytä ajoneuvon paikantamista. Sen sijaan kilometriperusteinen hinnoittelu edellyttää ajoneuvon paikantamista. Toisaalta ajoneuvon paikantaminen ei edellytä sitä, että palveluoperaattori seuraa yksittäistä käyttäjää tai että se saisi käyttää ajoneuvon tarkkoja paikannustietoja ilman käyttäjän suostumusta. Kilometriperusteinen hinnoittelu voidaan toteuttaa siten, että käyttäjien tietosuoja ja tietoturva eivät vaarannu (ks. tarkemmin kappale 7.9). Lainsäädännöllä voidaan varmistaa, että liikenneverkkoyhtiön ja palveluoperaattoreiden on huolehdittava omassa toiminnassaan käyttäjien yksityisyyden suojasta. Palveluoperaattorit voivat myös kilpailla sillä, kenellä on tietoturvallisimmat järjestelmät käytössään.

Käyttöön perustuvat maksut mahdollistavat myös palveluoperaattorikerroksen syntymisen, sillä palveluoperaattorit eivät voi samaan tapaan paketoida aikaan perustuvia maksuja omiin palveluihinsa, koska maksu ei perustu siihen, kuinka paljon palvelua käytetään. Jos yhtiö perisi vain aikaan perustuvia maksuja, palveluoperaattoreiden palvelutarjontaan ei todennäköisesti tulisi samaan tapaan variaatiota, koska kiinteät maksut ovat kaikille käyttäjille käytännössä samanhintaiset riippumatta ajomäärästä.

Sen sijaan käyttöön perustuvan maksun palveluoperaattorit voivat muuntaa esimerkiksi viikko-, kuukausi- ja vuosimaksuiksi. Tätä voi verrata esimerkiksi telesektorilla Suomessa yleisesti käytössä olevaan käytöstä riippumattomaan flat rate -hinnoitteluun eli kuluttajille tarjotaan esimerkiksi puhelin- tai laajakaistayhteyttä tasahinnalla, joka on riippumaton palvelun käytöstä. Palveluoperaattori maksaisi tässä tapauksessa liikenneverkkoyhtiölle käytön eli kilometrimäärien mukaan, mutta suhteessa kuluttajaan operaattori voi halutessaan tarjota myös aikaan perustuvaa maksupakettia, jossa palvelu olisi hinnoiteltu tasahintaiseksi. Kuluttajalle voi syntyä aikaan perustuva maksu siitä huolimatta, että liikenneverkkoyhtiön ja palveluoperaattoreiden välillä laskutusperusteena on kilometripohjainen hinta.

Edellä mainituin perustein katsotaan, että yhtiö aloittaisi toimintansa aikaan perustuvalla kiinteällä maksulla vuoden 2018 alussa. Maksujen perimisessä yhtiö hyödyntäisi olemassa olevaa Liikenteen turvallisuusviraston ajoneuvoverorekisterin keruujärjestelmää. Tämä on kustannuksiltaan kevyt aloitusmalli, sillä järjestelmä on jo olemassa eikä sen muokkaaminen liikenneverkkoyhtiön asiakasmaksujen keräämisjärjestelmäksi olisi merkittävä kustannuserä. Tämä maksujärjestelmä ei myöskään edellytä ajoneuvojen paikantamista. Yhtiön hinnoittelu perustuisi alkuvaiheessa aikaan sekä vähittäisasiakkaille että tukkumyynnissä palveluoperaattoreille. Yhtiö voi ottaa käyttöön kilometripohjaisen tukkuhinnoittelun aikaperusteisen rinnalla sitten, kun palvelumarkkinoilla on todettu olevan riittävästi kilpailtua tarjontaa vähittäisasiakkaille.

7.5.3 Kilometriperusteisen hinnoittelun vaihtoehdot

7.5.3.1 Palvelutasoperusteinen hinnoittelu

Palvelutasoperusteinen hinnoittelu tarkoittaisi, että alemman tieverkon hinnoittelu olisi edullisempaa kuin ylemmän tieverkon hinnoittelu. Palvelutasoperusteinen hinnoittelu pohjautuu siihen näkemykseen, että palvelutaso eli palvelun laatu on ylemmällä tieverkolla korkeampi kuin alemmalla tieverkolla, jolloin voitaisiin pitää perusteltuna, että ylemmän tieverkon käyttö on alemman tieverkon käyttöä kalliimpaa.

Tämä malli edellyttäisi teiden tarkkaa luokittelua esimerkiksi kahdesta neljään eri tieluokkaan, joiden mukaisesti teiden käyttöoikeuden hinnoittelu määräytyisi. Seuraavassa käytetään havainnollisuuden vuoksi kahta luokkaa, ylempi tieverkko ja alempi tieverkko, jotka eivät perustu voimassaolevaan maantielain mukaiseen tieluokitukseen.

Palvelutasoperusteinen hinnoittelu edellyttäisi, että tienkäyttäjä olisi tietoinen siitä, mihin luokkaan kuuluvalla tiellä hän kulloinkin ajaa. Tämä voitaisiin ratkaista esimerkiksi siten, että käyttäjä voi reaaliaikaisesti katsoa esimerkiksi puhelimen välityksellä, mihin maksuluokkaan tie kuuluu. Toinen vaihtoehto on, että kaikilla tieverkoilla on perinteiseen tapaan kyltti, joka kertoo, mihin maksuluokkaan tie kuuluu. Käyttäjän kannalta tärkeää on, että tieto eri teiden maksuluokista olisi helposti saatavissa, jotta käyttäjä voi ennakoida tienkäytöstä aiheutuvan maksukertymän.

Palvelutasoon perustuvan hinnoittelumallin ongelmana on se, että liikenne ohjautuu alemmalle tieverkolle, mikä ei ole liikennejärjestelmän toimivuuden kannalta tarkoituksenmukaista. Liikenteen ohjautuvuuden vaikutus riippuu kuitenkin siitä, kuinka merkittävä hintaero alemman tieverkon ja ylemmän tieverkon hinnoittelussa on. Lisäksi ohjautuvuuteen vaikuttaa myös edullisemman reitin palvelutaso verrattuna ylemmän tieverkon reitin palvelutasoon. Jos ero palvelutasossa on kovin merkittävä, liikenne ei välttämättä ohjaudu samaan tapaan

alemmalle tieverkolle esimerkiksi matkan pidentymisen tai nopeuden merkittävän hidastumisen vuoksi.

Palvelutasoperusteinen hinnoittelu aiheuttaa haja-asutusalueilla ongelmaksi sen, että vaihtoehtoista reittiä ei usein ole saatavilla, vaan on ajettava tiettyä reittiä pitkin. Käytännössä tienkäyttäjä ei voi aina omilla valinnoillaan vaikuttaa siihen, mihin luokkaan kuuluvalla verkolla hän kulloinkin ajaa eli henkilön on usein valittava tiettyyn luokkaan kuuluva tie. Jos esimerkiksi tienkäyttäjä asuu ylemmän tieverkon tien varrella, hänen on käytännössä aina ainakin matkan alkuvaiheessa ajettava ylemmän tieverkon tietä pitkin. Tällöin voi olla kohtuutonta, että ylemmän tieverkon hinnoittelu olisi korkeampaa kuin muun tieverkon hinnoittelu, jos käytännössä muuta vaihtoehtoista reittiä ei ole.

Palvelutasoperusteisen hinnoittelun haasteena on myös se, että saatu palvelutaso voi asiakkaan näkökulmasta vaihdella riippuen esimerkiksi siitä, ajaako henkilö tieverkolla ruuhka-aikana vai hiljaisena aikana. Näin ollen saatu palvelutaso ei yksinomaan riipu siitä, kuuluuko tie ylempään vai alempaan tieverkkoluokkaan, vaan myös siitä, kuinka ruuhkainen ylemmän tai alemman tieverkon tie on. Esimerkiksi parempaan palvelutasoluokkaan kuuluvalta tieltä saatu palvelutaso voi olla reaaliaikaisesti ruuhka-aikoina heikompi kuin esimerkiksi alempaan palvelutasoon kuuluvan tien palvelutaso. Näin ollen asiakaskokemus ei riipu yksinomaan siitä, kuinka hyväkuntoinen tie on kyseessä, jolloin tienkäyttäjä voi pitää kohtuuttomana korkeita maksuja ylemmällä tieverkolla esimerkiksi niinä ajankohtina, jolloin liikenne ei ole sujuvaa. Toisaalta tienkäyttömaksun ja korkeamman maksun ohjausvaikutus on nimenomaan se, että tienkäyttö vähenee ja liikenteestä tulee sujuvaa. Näin ollen korkeammat maksut merkitsevät myös sujuvampaa liikennettä, mikä parantaa tienkäyttäjän saamaa palvelukokemusta.

Palvelutasoperusteisen hinnoittelun ongelmana on myös se, että käytännössä suurin osa ajosuoritteesta kertyy ruuhkaisilla ylemmän tieverkon väylillä, joilla on paljon tienkäyttäjiä. Tämä tarkoittaa, että liikenneverkkoyhtiön näkökulmasta suuren osan kustannuksista aiheuttaa alemman tieverkon ylläpito verrattuna ylempään tieverkkoon, koska käyttäjiä on alemmalla tieverkolla ylempää tieverkkoa vähemmän. Näin ollen yhtiön kannalta palvelutasoperusteinen hinnoittelu ei käytännössä kuvaa kuitenkaan sitä, millaiset kustannukset verkon ylläpito yhtiölle aiheuttaa. Vaikka ylemmän tieverkon ylläpitokustannukset olisivat alempaa verkkoa korkeammat, niin ylemmällä tieverkolla on myös enemmän käyttäjiä, jolloin käyttäjäkohtaiset kustannukset ovat alempaa tieverkkoa alhaisemmat.

Vastaavasti alemman tieverkon ylläpitokustannukset voivat olla kokonaisuutena arvioiden ylempää tieverkkoa alhaisemmat, mutta vähäisten käyttäjämäärien vuoksi verkosta saatava tulo on käyttäjämäärään suhteutettuna alhaisempi kuin ylemmältä tieverkolta saatu tulo. Siten ylläpitokustannusten kautta tarkasteltuna alemman tieverkon ylläpito käyttäjämäärään suhteutettuna aiheuttaa liikenneverkkoyhtiölle suuremman kustannuserän ja yhtiön näkökulmasta edellyttäisi silloin korkeampaa hinnoittelua, koska hintoja alentamalla ei todennäköisesti saada vähäisen asukasmäärän vuoksi verkon käyttömäärää kasvatettua niin merkittävästi, että hinnoittelun alentamisella voitaisiin lisätä verkon käyttöä.

Toisaalta hiljaisilla teillä ajaminen aiheuttaa vähemmän haitallisia ulkoisvaikutuksia kuin ruuhkaisilla pääväylillä ajaminen. Tällöin voidaan ajatella, että hinnoittelussa olisi huomioitava se, että ruuhkaisilla seuduilla tienkäyttäjä aiheuttaa enemmän negatiivisia ulkoisvaikutuksia muille (melu, saasteet, ruuhka) kuin alemmalla tieverkolla ajamisella. Näin ollen kustannuksissa tulisi voida huomioida myös muut seikat kuin ainoastaan se, kuinka paljon tieverkon käyttö aiheuttaa ylläpito- ja investointikustannuksia liikenneverkkoyhtiölle. Tällöin ruuhkaisten seutujen tieverkon käytöstä voitaisiin periä korkeampaa maksua kuin hiljaisempien seutujen tieverkon käytöstä. Myös liikenneverkkoyhtiön näkökulmasta ruuhkaisten seutujen maksuja

nostamalla voitaisiin tasata liikenteen määrää eri ajankohtina, mikä vähentää liikenneverkkoyhtiön investointitarvetta tieverkkoon.

Kaiken kaikkiaan voidaan arvioida, että palvelutasoperusteiseen hinnoitteluun sisältyy useita haasteita, jotka kohdistuvat muun muassa verkon ylläpitokustannusten kohdentumiseen, käyttäjien saamaan todelliseen palvelutasoon, tienkäytön aiheuttamiin ulkoisvaikutuksiin ja niiden merkitykseen yhtiön hinnoittelussa, hinnoittelun selkeyteen ja hinnoittelusta ilmoittamiseen. Liikenneverkkoyhtiön näkökulmasta ensisijainen tavoite on saada verkon ylläpidosta ja kehittämisestä aiheutuvat kustannukset katettua. Kustannusten kohdentaminen erilaisilla jaotuksilla (tiekohtainen, alueellinen) on yhtiön näkökulmasta toissijainen tavoite. Seuraavaksi tarkastellaan alueellisesti vaihtuvaa hinnoittelua.

7.5.3.2 Alueellisesti vaihtuva hinnoittelu (vyöhykehinnoittelu)

Yhtenä vaihtoehtona olisi myös se, että hinnoittelu vaihtelisi siten, että haja-asutusalueilla maksut olisivat alhaisemmat kuin tiheämmin asutuilla alueilla. Tarkoituksena olisi ohjata liikkumista siten, että tiheästi asutuilla alueilla maksut olisivat korkeammat kuin harvaan asutuilla seuduilla, koska tiheästi asutuilla alueilla ajamisesta aiheutuu enemmän negatiivisia ulkoisvaikutuksia (melu, päästöt, ruuhkat). Lisäksi tiheästi asutuilla alueilla on enemmän vaihtoehtoja käyttää myös esimerkiksi joukkoliikennettä, jolloin oman ajoneuvon käytölle on olemassa haja-asutusalueita runsaammin vaihtoehtoja. Erona palvelutasoperusteiseen hinnoitteluun alueellisesti muuttuvassa hinnoittelussa olisi se, että hinnat vaihtelisivat esimerkiksi asukastiheyden mukaan, ei sen mukaan, mihin tieluokkaan kuuluvasta tiestä olisi kysymys.

Alueellinen hinnoittelu on ongelmallinen sekä ihmisten yhdenvertaisuuden että liikenneverkkoyhtiön toiminnan näkökulmasta. Alueellinen hinnoittelu ei pohjautuisi palvelutasoon, jolloin liikenneverkkoyhtiön näkökulmasta ei ole perusteita sille, että maksut olisivat tiheämmin asutuilla alueilla korkeammat kuin haja-asutusalueilla. Toisin sanoen yhtiö perisi korkeampaa maksua kaikilta tiheästi asutun alueen teiltä riippumatta siitä, onko kyseessä ylemmän vai alemman tieverkon tie. Näin ollen alueellisesti porrastettu hinnoittelu ei olisi oikeasuhtainen saatuun palvelutasoon eikä perustuisi myöskään kustannussuuntautuneen hinnoittelun periaatteeseen. Tiheämmin asuttujen alueiden kustannusvaikutukset eivät tällöin olisi yhtiölle välttämättä korkeammat verrattuna haja-asutusalueiden hinnoitteluun. Alueellinen hinnoittelu ei näin ollen olisi yhtiön näkökulmasta tarkoituksenmukainen vaihtoehto.

Alueellinen hinnoittelumalli edellyttäisi pohdintaa siitä, mitkä alueet ovat tiheästi asuttuja ja mitkä vastaavasti harvaan asuttuja alueita. Lisäksi se edellyttäisi palvelutasoperusteisen hinnoittelun tapaan tienkäyttäjille tarkkaa viestintää siitä, miten hinnat vaihtelevat eri alueilla. Alueellinen hinnoittelumalli nostaisi myös tienkäyttökustannuksia erityisesti tiheään asutuilla työssäkäyntialueilla.

7.5.3.3 Tasahinnoittelu

Tasahinnoittelumallissa liikenneverkkoyhtiön hinnoittelu olisi samansuuruinen riippumatta siitä, mihin palvelutasoluokkaan kuuluvalla tiellä ajetaan. Mallin etuna on se, että se on selkeä ja helppo ymmärtää. Malli olisi selkeä myös palveluoperaattoreille, jotka myyvät liikenneverkkoyhtiön tienkäyttömaksua edelleen kuluttaja-asiakkaille. Palveluoperaattorin on helppo muodostaa yksinkertaisesta maksumallista omia palveluja, kun maksu ei koostu monista eri osista tai hintakomponenteista. Malli ei myöskään edellyttäisi erillisiä tienvarsikylttejä tai

muuta tiedottamista kulloinkin voimassa olevasta maksusta, jonka mukaisesti tiet luokiteltaisiin ja hinnoiteltaisiin eri luokkiin.

Mallin heikkoutena on se, että siinä ei oteta huomioon erilaista palvelutasoa eri tieverkoilla. On selvää, että esimerkiksi yhdystie on palvelutasoltaan heikompi kuin esimerkiksi monikaistainen valtatie. Toisaalta asiakkaan kokemaan palvelutasoon vaikuttaa tien kunnon ohella myös esimerkiksi tien ruuhkaisuus, joten hiljaisen, nopeusrajoitukseltaan alhaisemman tien palvelutaso voi joissain tilanteissa olla ylemmän tieverkon tietä parempaa. Palvelutasoon vaikuttavat siten monet eri tekijät, ja hinnoittelussa kaikkein tekijöiden huomioiminen yhteismitallisesti on hankalaa, kuten edellisessä kappaleessa on tuotu esille. Tasahinnoittelumalli mahdollistaa sen, että vaikka alemman tieverkon käyttäjä ei saa vastaavaa palvelutasoa kuin ylemmän tieverkon käyttäjä suhteessa esimerkiksi ohituskaistojen määrään, niin hiljaisilla seuduilla alemman tieverkon käyttäjä välttää enemmän ruuhkia kuin ylemmän tieverkon käyttäjä ruuhkaisilla kaupunkiseuduilla.

Yhtiölle asetettavalla sääntelyllä, laatukannustimella ja palvelutasoa koskevalla sääntelyllä varmistetaan myös se, että koko maassa on kattava ja asiakkaan tarpeita vastaava tieverkko. Näin ollen esimerkiksi alemman tieverkon laatu on riittävällä tasolla suhteessa käyttäjämäärään. Samoin ylemmän tieverkon laatu on riittävä suhteessa käyttäjämäärään sekä muihin tekijöihin, jotka vaikuttavat verkon palvelutason määräytymiseen. Tieverkon laadun määrittelemisessä olennaisinta ei siten ole se, onko kyseessä ylemmän tieverkon monikaistainen valtatie vai hiljaisen seudun alemman tieverkon luokkaan kuuluva tie, jos kulloinkin palvelutaso on riittävää siihen tarpeeseen ja laatuun, jota tieverkolta odotetaan. Palvelutaso on tarpeeseen nähden riittävä riippumatta siitä, millaisella verkolla käyttäjä kulloinkin ajaa. Näin ollen voidaan katsoa, että tieverkon hinnoittelu voi olla tasahintaan pohjautuvaa riippumatta siitä, mihin luokkaan kuuluvalla verkolla kulloinkin ajetaan.

Toisaalta tasahinnoittelumallissa ei otettaisi huomioon ajamisesta aiheutuvia ympäristöpäästöjä. Tienkäyttömaksu olisi samansuuruinen riippumatta siitä, ajaako henkilö suuripäästöisellä vai vähäpäästöisellä ajoneuvolla. Kilometriperusteinen hinnoittelu on kuitenkin jo itsessään ympäristöohjaava, koska se kohdistuu tienkäyttöön. Siitä huolimatta jos ajomäärä on sama, suuripäästöisen ajoneuvon aiheuttamat ulkoisvaikutukset (päästöt) ovat kuitenkin haitallisempia yhteiskunnalle kuin vähäpäästöisen ajoneuvon aiheuttamat ulkoisvaikutukset. Seuraavassa käsitellään ympäristöpäästöjen mukaan porrastettua hinnoittelua.

7.5.3.4 Ympäristöpäästöjen mukaan porrastettu hinnoittelu

Ympäristöpäästöjen (hiilidioksidipäästöjen) mukaan porrastetulla hinnoittelulla tarkoitetaan hinnoittelua, jossa vähäpäästöisen ajoneuvon aikaan perustuva vuosi- tai kuukausimaksu tai myöhemmässä vaiheessa vaihtoehtoisesti kilometrihinta on alhaisempi kuin ajoneuvon, jonka ympäristöpäästöt ovat suuremmat. Mallin etuna on se, että siinä otetaan paremmin huomioon ajoneuvon aiheuttamat ympäristöpäästöt. Aikaan perustuvassa maksussa ajoneuvon päästöjen mukainen hintaporrastus on ainoa tapa ohjata liikkumista vähäpäästöiseen suuntaan. Kilometriperusteinen hinnoittelu on jo itsessään ympäristöohjaava, kun tienkäytöstä maksetaan nimenomaisesti käytön eli ajomäärän mukaan. Tässäkin tapauksessa ympäristöpäästöjen mukaan porrastetulla hinnoittelulla voidaan ohjata hinnoittelua vielä voimakkaammin ympäristöystävällisiin ratkaisuihin.

Ympäristöpäästöjen mukaan porrastettu hinnoittelu jättää enemmän valinnanvaraa käyttäjälle vaikuttaa palvelun hintaan. Jos henkilö ajaa paljon, hän voi vaikuttaa palvelun hintaan ajamalla vähäpäästöisellä ajoneuvolla eli tienkäyttäjä voi siten alentaa tieverkon käytöstä

aiheutuvia kustannuksia. Yhdistettynä ajoneuvon hankintaa koskevan verotuksen uudistukseen päästöperusteinen hinnoittelu ohjaisi käyttäjiä hankkimaan vähäpäästöisen ajoneuvon ja ajamaan vähemmän suuripäästöisillä ajoneuvoilla. Ympäristöpäästöjen mukaan porrastettu hinnoittelu mahdollistaa siten sen, että myös paljon ajavat voivat vaikuttaa ajoneuvon aiheuttamien ympäristöpäästöjen kautta siihen, kuinka paljon he maksavat tienkäytöstä.

Ympäristöperusteinen hinnoittelu toteuttaisi Suomelle asetettuja päästötavoitteita. Päästöpohjainen hinnoittelu tukee näin ollen yhteiskunnallisia tavoitteita. Liikenneverkkoyhtiön näkökulmasta ympäristöpäästöt huomioivalla hinnoittelulla on merkitystä siinä tapauksessa, että yhtiölle asetetaan esimerkiksi ympäristökannustin, jossa huomioidaan Suomelle asetetut päästötavoitteet.

Ympäristöpäästöjen mukaan porrastettu hinnoittelu edellyttää, että ajoneuvon aiheuttamat ympäristöpäästöt ovat tiedossa. Jo nykyisin sekä autovero että ajoneuvovero ovat ympäristöohjaavia, joten on perusteltua, että myös tienkäyttömaksussa huomioidaan ajoneuvon aiheuttamat päästöt. Pitkällä aikavälillä on todennäköistä, että hinnoitteluporrastus lievenee, koska vähäpäästöisten ajoneuvojen määrä lisääntyy. Näin ollen pitkällä aikavälillä ympäristöpäästöjen vaikutus yhtiön hinnoittelussa tulee vähenemään ja lähestytään tasahintaa, ellei ympäristöpäästöjä koskevaa porrastusta vastaavasti jyrkennetä.

Lähtökohtaisesti on tavoiteltavaa, että liikenneverkkoyhtiön maksut heijastavat tarjotun palvelun tuotantokustannuksia. Kuten luvussa 7.13.7 on kuvattu, yhtiölle voidaan asettaa erillinen ympäristökannustin, jolloin yhtiöllä on taloudellinen kannustin asettaa asiakasmaksunsa hiilidioksidipäästöjen mukaan ja sitä kautta ympäristöperusteisella hinnoittelulla on suora yhteys tarjotun palvelun yhtiölle aiheuttamiin kustannuksiin. Välttämätöntä ehdoton kustannusvastaavuus ei tosin yhtiön hinnoittelussa ole. Esimerkiksi professori Olli Mäenpää katsoo lausunnossaan, että liikenneverkkoyhtiön perimät asiakasmaksut tulee joka tapauksessa varsin yksiselitteisesti katsoa maksuiksi, koska niitä perisi muu kuin viranomainen ja olisi sen vuoksi epäjohdonmukaista ja säännöksen sanamuodon vastaista soveltaa maksuihin nimenomaan valtion viranomaisten maksuja koskevaa perustuslain säännöstä. Mäenpää katsoo myös, että valtionyhtiö ei voi periä myöskään itselleen valtion veroa.

Ylipäätään maksujen ja verojen väliseen rajanvetoon liittyy monitulkintaisuutta. Vakiintunut veron määritelmä perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) on: ”Vero on rahasuoritus, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista. Vero on rahasuoritus, jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen.” Yhtiön maksuissa ei ole kyse viranomaisen perimästä maksusta eikä julkisen vallan antamista palveluista. Maksut kerää ja palvelut tarjoaa yhtiö. Yhtiönmallissa rahasuorituksilla ei myöskään rahoiteta valtion menoja, vaan yhtiön menoja. Edellä todetun perusteella voidaan päätellä, että riippumatta yhtiön perimien maksujen kustannussuuntautuneisuudesta kyseessä ei voi olla vero.

Esimerkiksi ennen yle-veron käyttöön ottoa kerätyn Yleisradio Oy:n julkisen palvelun rahoitusta varten kerätyn televisiomaksun suuruus vahvistettiin valtioneuvoston asetuksella eikä niistä säädetty lailla, kuten verojen tapauksessa on aina tehtävä. Televisiomaksun maksaminen perustui televisiolaitteen omistamiseen.

7.5.3.5 Yhteenveto

Yhteenvetona voidaan todeta, että liikenneverkkoyhtiön hinnoittelumalliksi soveltuu parhaiten ajoneuvon ympäristöpäästöjen mukaan porrastettu hinnoittelu. Hinnoittelu olisi tasahintainen koko maassa eli hinnoittelussa ei otettaisi ajoneuvon ympäristöpäästöjä lukuun ottamatta huomioon muita tekijöitä, esimerkiksi tieverkon palvelutasoa tai alueellista vaihtelua. Ympäristöpäästöjen mukaan porrastettu hinnoittelu toteuttaa Suomen päästötavoitteita sekä antaa tienkäyttäjille mahdollisuuden myös itse vaikuttaa tienkäytöstä aiheutuviin kustannuksiin. Palvelutasoperusteista ja alueellisesti vaihtuvaa hinnoittelua ei edellä kerrottujen monitahoisten syiden vuoksi pidetä tienkäyttäjien, yhteiskunnan ja yhtiön kannalta tarkoituksenmukaisina hinnoittelumalleina.

7.5.4 Kuntien ja kaupunkiseutujen katuverkon maksullisuus sekä ruuhkamaksut

Liikenneverkkoyhtiötä koskevan valmistelun aikana on pohdittu myös vaihtoehtoa, että hinnoittelumallissa otettaisiin huomioon erikseen myös teiden ruuhkaisuus. Tällöin hinnoittelu olisi ruuhka-aikoina korkeampaa kuin niinä ajankohtina, jolloin ei ole ruuhkaa. Liikenneruuhkat painottuvat Suomessa lähinnä pääkaupunkiseudulle ja tietyille ruuhkaisille teille. Erillisen ruuhkahinnoittelun käyttöönotosta tulisi näin ollen päättää yhdessä ruuhkien kohteena olevien alueiden kanssa. Osa pääkaupunkiseudun ruuhkaisista teistä on nykyisin valtion omistamia ja siirtyisivät liikenneverkkoyhtiön omistukseen (esimerkiksi Kehä I ja Kehä III).

Käyttöön perustuva hinnoittelu merkitsee jo itsessään sitä, että se ohjaa käyttäjää pohtimaan tarkemmin valintojaan erityisesti silloin, kun vaihtoehtona on käyttää myös muita liikennevälineitä. Erityisesti kaupunkiseuduilla käyttöön perustuva hinnoittelu ohjaisi käyttämään julkisia liikennevälineitä oman ajoneuvon sijaan. Helsingin seudun liikenne HSL onkin suunnitellut ruuhkamaksujen käyttöönottoa, jolla katettaisiin 10–15 prosenttia liikenteen kokonaiskustannuksista Jos teiden ruuhkaisuus ei vähene riittävässä määrin, yhtiön intressissä voisi olla joissain tilanteissa asettaa ruuhkaisille seuduille korkeampi hinnoittelu, jos niille on välttämätön tarve.

Liikenneverkkoyhtiön hinnoittelu ohjaa liikennettä kuntien katuverkolle, minkä vuoksi on tärkeää, että kunnat voivat halutessaan ostaa palvelua liikenneverkkoyhtiöltä ja asettaa maksut myös katuverkon käytölle.

7.5.5 Maksut ajoneuvoluokkien mukaan

Koska yhtiö on luonnollinen monopoli, on olennaista, että yhtiö tarjoaa palvelujaan syrjimättömästi kaikille asiakkaille. Lähtökohtaisesti yksinkertainen hinnoittelumalli, jossa ei keinotekoisesti tehdä poikkeuksia muille toimijoille, olisi yhtiön toiminnan kannalta optimaalisin. Kuitenkin siirryttäessä verotukseen pohjautuvasta järjestelmästä maksuihin on väistämätöntä, että maksut kohdistuvat toisiin enemmän kuin toisiin.

Liikenneverkkoyhtiön hinnoittelu kohdistuisi lähtökohtaisesti kaikkiin samalla tavoin. Liikenneverkkoyhtiön hinnoittelun piirissä olisivat henkilöautot, pakettiautot ja linja-autot käyttötarkoituksestaan riippumatta. Maksut koskisivat myös esimerkiksi julkisen liikenteen kulkuneuvoja ja takseja. Mopot, mopoautot, mönkijät ja traktorit ehdotetaan jätettäväksi maksujen ulkopuolelle, mutta moottoripyöriltä maksuja perittäisiin.

Hinnoittelua koskevaan pääperiaatteeseen tehtäisiin kuorma-autoja koskeva poikkeus. Kuorma-autoille asetettaisiin käyttömaksut, jotka vastaavat ajoneuvoveron käyttövoimaveron alentamisvaraa. Maksu tulisi olemaan muiden käyttäjien maksuihin verrattuna alhaisempi, sillä käyttövoimaveron alentamisvara on EU-sääntelyn vuoksi vähäinen. Kuorma-autojen maksujen suuruus olisi yhteensä noin 13,25 miljoonaa euroa, jos samalla käyttövoimaveroa alennettaisiin EU-minimiin. Maksu ei perustuisi ajosuoritteeseen, vaan kuorma-autoilijoita perittävä maksu olisi kiinteä, aikaan perustuva maksu (ns. vinjettimaksu). Maksun voisi ostaa päivä-, viikko- tai kuukausi- tai vuosimaksuna.

Kuorma-autot kuluttavat teitä eniten, ja ne aiheuttavat merkittävän osan liikenteen hiilidioksidipäästöistä. Tämän vuoksi ne on syytä ottaa maksujen piiriin. Myös ulkomaiset kuorma-autot tulisivat vastaavilla perusteilla maksun piiriin. Suomi on kauttakulkumaa, ja lisäksi ulkomaisilla yrityksillä on mahdollisuus kabotaasiin Suomessa. Tavaraliikenteen kabotaasi tarkoittaa valtion sisäistä kuljetusta vieraassa maassa rekisteröidyllä ajoneuvolla. On perusteltua, että myös ulkomainen liikenne maksaa Suomessa maanteiden käytöstä. Tällä hetkellä ulkomaiset autot eivät maksa Suomeen liikenteen veroja mahdollista polttoaineveroa lukuun ottamatta.

Liikenneverkkoyhtiön toiminnassa on jatkossa huomioitava se, että raskaan tavaraliikenteen veroja ja maksuja koskevaa direktiiviä ollaan parhaillaan uudistamassa EU:ssa. EU-direktiiviehdotuksen käsittelyn jälkeen kuorma-autoilijoiden maksuihin voi olla tarpeen palata.

Hinnoittelussa on myös huomioitava esimerkiksi ajoneuvot, joihin ajoneuvolaitteen asentaminen voi olla hankalaa, esimerkiksi museoajoneuvot ja harrasteajoneuvot. Tällaisten ajoneuvojen olisi käytännössä vaikea maksaa liikkumisesta ajokilometrien mukaan, vaan niiden kannattaisi käytännön syistä maksaa aina kiinteää aikaperusteista maksua.

7.5.6 Yhteenveto yhtiön hinnoitteluperiaatteista

Edellä mainituin perustein yhtiön hinnoittelua koskien ehdotetaan seuraavaa:

1) Liikenneverkkoyhtiön hinnoittelulle asetetaan lainsäädännössä reunaehdot. Pääsääntönä olisi kustannussuuntautunut hinnoittelu, joka pitää sisällään kohtuullisen tuoton.

2) Poikkeus: Kuorma-autoille asetetaan käyttömaksut, jotka vastaavat ajoneuvoveron käyttövoimaveron alentamisvaraa. Maksu on kiinteä, aikaan perustuva käyttömaksu (ns. vinjettimaksu). Maksun voi ostaa vuosimaksuna tai esimerkiksi päivä-, viikko- tai kuukausimaksuna. Myös ulkomaiset kuorma-autot tulisivat vastaavilla perusteilla maksun piiriin.

3) Muiden käyttäjien hinnoittelun muodostuminen: Yhtiö aloittaa toimintansa aikaan perustuvalla hinnoittelumallilla (kiinteä päivä-, viikko-, kuukausi- ja vuosimaksu kaikille ajoneuvoille ympäristöpäästöjen mukaan porrastettuna) ja myy aikaan perustuvaa käyttöoikeutta sekä suoraan kuluttajille että palveluntarjoajille, jotka myyvät käyttöoikeutta edelleen omille asiakkailleen. Liikenneverkkoyhtiö ottaa myöhemmin käyttöön palveluoperaattorien kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen aikaan perustuva tukkuhinnoittelun rinnalle käyttöön perustuvan hinnoittelun.

7.6 Yhtiön maksujen suuruus

7.6.1 Esimerkkejä keskimääräisistä maksuista

Liikenneverkkoyhtiön keskimääräisen aikaan perustuvan maksun suuruus toiminnan alkuvaiheessa olisi 1,6 miljardin euron tavoitteella (sis. arvonlisävero) noin 539 euroa/vuosi/ajoneuvo (ajoneuvon hiilidioksidipäästöt 166 g/km). Hiilidioksidipäästöjen mukaan porrastettuna minimisumma vuodessa olisi 87 euroa (0 g/km) ja maksimisumma (hiilidioksidipäästöt 400 g/km tai enemmän) olisi 1 811 euroa. Tässä esitetyt maksujen suuruudet ovat tämän hetken arvioita, ja ne koskevat henkilö- ja pakettiautoja. Lisäksi tuodaan esille linja-autoilta perittävien maksujen suuruus. Mopot, mopoautot ja muun muassa traktorit ehdotetaan jätettäväksi maksujen ulkopuolelle. Maksuja perittäisiin sen sijaan moottoripyöriltä. Linja-autoilta perittävissä maksuissa ei kuitenkaan ole huomioitu kannustimien vaikutusta, jotka voivat alentaa linja-autoilta perittäviä hintoja.

Kaikkien ajoneuvojen hiilidioksidipäästöt eivät ole tiedossa, jolloin niiden aikaan perustuvat maksut määräytyisivät massan mukaan. Keskimäärin vuosimaksu olisi 596 euroa (massa 1 676 kg). Minimisumma (massa 1 300 kg) olisi vuodessa 490 euroa. Maksimisumma (massa 3 401 kg tai enemmän) olisi vuodessa 1 391 euroa. Linja-autojen vuosimaksussa sovellettaisiin henkilöautojen massan mukaan määräytyvän maksun suuruutta, jolloin linja-auton vuosimaksu olisi 1 391 euroa vuodessa. Kaikki edellä mainitut summat pitävät sisällään myös arvonlisäveron.

Myös myöhemmin käyttöön otettava kilometriperusteinen hinnoittelu porrastettaisiin ajoneuvon aiheuttamien ympäristöpäästöjen mukaan. Kilometriperusteiseen maksuun siirryttäessä liikenneverkkoyhtiön perimän maksun suuruus olisi 1,6 miljardin euron tavoitteella (sis. arvonlisävero) keskimäärin noin 4,69 senttiä/km/ajoneuvo (ajoneuvo, jonka hiilidioksidipäästöt 166 g/km). Henkilö- ja pakettiautojen kilometrimaksu olisi hiilidioksidipäästöjen mukaan porrastettuna 0,75sentistä (hiilidioksidipäästöt 0 g/km) 15,76 senttiin kilometriltä (hiilidioksidipäästöt 400 g/km tai enemmän). Linja-autojen kilometriperusteinen maksu vastaisi henkilöautojen suurimman päästöluokan maksua eli olisi noin 10 senttiä kilometriltä. Summat pitävät sisällään myös arvonlisäveron.

Myös kilometriperusteinen hinta määräytyisi massan mukaan siinä tapauksessa, että ajoneuvon hiilidioksidipäästöt eivät ole tiedossa. Liikenneverkkoyhtiön perimän maksun suuruus olisi keskimäärin 5,18 senttiä/km/ajoneuvo (massa 1 676 kg). Alimmillaan liikenneverkkoyhtiön perimä hinta (massa 1300 kg) olisi 4,69 senttiä/km/ajoneuvo ja ylimmillään 12,1 senttiä/km/ajoneuvo (massa 3 401 kg tai enemmän). Linja-autojen kilometrimaksu olisi noin 12,1 senttiä/km/ajoneuvo. Liikenneverkkoyhtiölle asetettavien kannustimien avulla yhtiötä ohjattaisiin kuitenkin edistämään joukkoliikenteen toimintamahdollisuuksia, jolloin linja-autoilta perittävän maksun suuruus voisi olla edellä mainittua hinta-arviota alhaisempi.

Ulkomaisten henkilöautojen tuotolla ei ole liikenneverkkoyhtiön kokonaistuoton kannalta suurta merkitystä, mutta ne mahdollistavat yhtiölle kuitenkin lisätuloja. Tämänhetkisen arvion mukaan ulkomaisten henkilöautojen kokonaistuotto olisi noin 12 miljoonaa euroa. Ulkomaisilta kuorma-autoilta perittävien maksujen suuruus olisi noin kaksi miljoonaa euroa. Yhteensä ulkomaisilta ajoneuvoilta kerättäisiin näin ollen noin 14 miljoonan euron tulot.

Vuosimaksu kuorma-autoille olisi minimissään noin 24 euroa ja maksimissaan 806 euroa sisältäen arvonlisäveron. Pienin maksu kohdistuisi 3,55 tonnin kuorma-autolle ja suurin mak-

su 60 tonnin kuorma-autolle vetolaitteella eli käytännössä yhdistelmä-kuorma-autolle. Maksujen suuruudet on laskettu vinjettidirektiivin edellyttämän laskentatavan perusteella. Lisäksi polttoaineveron suunniteltu alennus keventää raskaan liikenteen kustannuksia alustavan arvion mukaan 55–60 miljoonaa euroa, joten kokonaisvaikutus olisi elinkeinoelämälle selvästi positiivinen.

Hinnoittelumalli kohdistuu kaikkiin yhtiön omistaman liikenneverkon käyttäjiin samalla tavoin riippumatta siitä, asuuko kaupungissa vai maaseudulla. Hinnoittelun ollessa porrastettu ympäristöpäästöjen mukaan asiakas voi alentaa kustannuksiaan ajamalla vähäpäästöisellä ajoneuvolla.

7.6.2 Arvonlisävero yhtiön toiminnassa

Arvonlisäverolaki sisältää valtiota koskien useita erityissäännöksiä, jotka eivät enää soveltuisi liikenneverkkoyhtiön toimintaan.[15] Verollisuus tarkoittaisi, että liikenneverkkoyhtiöllä olisi kustannuksiin sisältyvistä arvonlisäveroista vähennysoikeus. Myös verovelvollisilla käyttäjillä olisi vähennysoikeus maksuihin sisältyvästä arvonlisäverosta. Kuluttajan asemassa oleville käyttäjille arvonlisävero jäisi kustannukseksi. Koska tienkäyttömaksuun soveltuisi 24 %:n verokanta ja henkilökuljetukseen 10 % verokanta, saattaa kuluttajan asemassa olevien autoilijoiden liikenteen painopiste siirtyä jonkin verran yksityisautojen käytöstä joukkoliikenteeseen.

Arvonlisäverolain 71 §:n 1 kohdan mukaan yhteisön ulkopuolelle kuljetettavaa tai ulkoisessa passitusmenettelyssä olevaa tavaraa koskevan kuljetuspalvelun ja kuljetukseen välittömästi liittyvän lastaus- ja purkupalvelun sekä muun sellaisen palvelun myynti on verotonta. Arvonlisäverodirektiivin 146 artiklan e) kohdan perusteella vapautus koskee palvelujen suorituksia, mukaan lukien kuljetukset ja liitännäiset liiketoimet, kun ne liittyvät välittömästi maastavientiin.

Tienkäyttömaksu ei suoraan kohdistu tavaran lastaukseen tai purkuun. On tulkinnallista, voiko vapautus koskea myös tienkäyttömaksua, koska kysymyksessä ei ole varsinaisesti tavaran kuljetukseen vaan tienkäyttöön liittyvä palvelumaksu. Jos verottomuussäännös soveltuu, ongelmalliseksi syntyy näyttövaatimus siitä, että kuljetus tapahtuu yhteisön ulkopuolelle. Jos näyttöä tavaran viennistä ei saada, käyttömaksu olisi ainakin siinä tapauksessa arvonlisäverollinen. Ulkomainen yritys voi hakea arvonlisäveron ulkomaalaispalautuksena takaisin.

Arvonlisäverolain 71 §:n 2 kohdan mukaan verotonta on myös kuljetus-, lastaus- ja purkupalvelun sekä muun tavaran maahantuontiin liittyvän palvelun myynti, jos palvelun arvo on sisällytettävä maahantuodun tavaran veron perusteeseen. Säännös perustuu arvonlisäverodirektiivin 144 artiklaan. Myös tässä tapauksessa jää tulkinnalliseksi, koskeeko verottomuus myös tienkäyttömaksua, koska tietä käytetään vasta tavaran maahantuonnin jälkeen. Lisäksi voi

[15] Arvonlisäverokysymyksiin liittyvät tiedot ovat peräisin selvityksestä ”Esiselvitys liikenneverkkoyhtiön perustamisen ja toiminnan arvonlisäverokysymyksistä” (14.6.2016), jonka on tehnyt liikkeenjohdon konsultointiyritys PwC.

olla vaikea näyttää, että tienkäyttömaksu on luettava maahantuotavan veron perusteeseen. Jos näyttöä ei saada, käyttömaksu olisi ainakin siinä tapauksessa arvonlisäverollinen.

7.7 Liikenteen verojen alentaminen ja autokannan uusiutumisen tukeminen

Selvityksen lähtökohtana on, että yhtiön perimillä maksuilla korvataan liikenteen nykyisiä veroja ja maksuja, jolloin liikenneverkon käyttäjien taloudellinen kokonaisrasitus ei kasva nykyisestä. Valtiontalouden näkökulmasta tavoitteena on, että muutos on budjettineutraali. Valtion budjetista on tämän vuoksi siirrettävä pois saman verran veroja, kuin mitä sieltä poistuu menoja.

Liikenneverkkoyhtiön tieverkon väyläpalveluiden tuottamisen kustannuksiksi arvioitiin selvitystyön yhteydessä noin 1,3 mrd euroa Liikenneviraston tilinpäätöstietojen perusteella. Tämä sama summa olisi kerättävä maksuina. Lisäksi asiakkaiden maksettaviksi tulisi arvonlisävero (24 %), joten arvonlisäveroineen kerättävä summa olisi noin 1,6 mrd euroa. Tämä merkitsee sitä, että liikenteen veroja on alennettava vastaavassa suhteessa eli verojen alentamisessa otetaan huomioon myös arvonlisävero. Autovero vuonna 2017 on noin 853 miljoonaa euroa. Ajoneuvoveron perusvero vuonna 2017 on noin 782 miljoonaa euroa. Lisäksi polttoaineveroa kerätään noin 2,7 miljardia. Polttoaineveron alentamisvara on valtiovarainministeriön arvion mukaan vain noin 200 miljoonaa euroa. Oletuksena on, että polttoaineveron rakennetta ei muuteta. EU-lainsäädännöllä säädetään polttoaineveron minimistä, jota ei voi alittaa.

Liikenteen veroja ehdotetaan alennettavaksi noin 1,6 miljardin euron edestä siten, että autovero poistetaan kokonaan, polttoaineveroa alennetaan 200 miljoonalla ja ajoneuvoveroa alennetaan noin 547 miljoonaa euroa. Ajoneuvoveroa jäisi jäljelle noin 235 miljoonaa euroa.

Polttoaineveron alennus kohdistuisi erityisesti haja-asutusalueilla asuviin ja muihin paljon ajaviin. Polttoaineveron alennuksen myötä bensiinikäyttöisen henkilöauton keskimääräiset vuotuiset polttoainekustannukset laskevat arvonlisävero mukaan lukien noin 62 eurolla ja dieselauton 56 eurolla, jos molempien ajosuorite olisi 17 000 kilometriä vuodessa ja bensiinikäyttöisen henkilöauton kulutus olisi 7,1 litraa ja dieselkäyttöisen 6,0 litraa 100 kilometrillä. Oletuksena edellä mainituissa laskelmissa on, että polttoaineveron muutos tehdään samaan tapaan kuin polttoaineveron korotus vuodelle 2017.

Autoveron poistamisella vauhditettaisiin ajoneuvokannan uusiutumista. Suomen ajoneuvokanta on Euroopan vanhimpia. Autoveron poistaminen alentaisi ajoneuvojen hintaa. Ajoneuvokannan uudistuminen merkitsee myös, että vähäpäästöisten ajoneuvojen määrä lisääntyy, sillä uudet ajoneuvot ovat vanhoja ajoneuvoja vähäpäästöisempiä. Tämä edistää myös Suomen ympäristötavoitteiden saavuttamista. Autoveron poistaminen tarkoittaa myös, että käytettyjen ajoneuvojen kierto vilkastuu, mikä tuo uuden tai käytetyn ajoneuvon hankkimisen mahdolliseksi helpommin eri tuloluokille. Toisaalta autoveron poistaminen alentaa eniten suuripäästöisten autojen hintoja. Tämä saattaa ainakin lyhyellä aikavälillä lisätä suuripäästöisten autojen määrää. Suuripäästöisten autojen käyttö tulee kuitenkin kalliimmaksi päästöjen mukaan porrastetun käyttömaksun vuoksi.

Liikenneverkkoyhtiön toteutukseen sekä ehdotettuun autoveron keventämiseen vuonna 2018 liittyy markkinahäiriöiden riski vuonna 2017. Tämän vuoksi erikseen päätettävällä tavalla voidaan suunnata julkista tukea uusien autojen hankintaan tai vastaavin tuin voidaan edesaut-

taa autokannan uusiutumista energia- ja ilmastostrategian periaatteiden mukaisesti kehysvalmistelun yhteydessä keväällä 2017.

7.8 Palveluoperaattoreiden hinnoittelu- ja toimintaperiaatteet

Palveluoperaattorit myyvät tienkäyttöoikeutta kuluttajille ja voivat muodostaa liikenneverkkoyhtiön palvelusta omia palvelupakettejaan. Lainsäädäntö koskisi liikenneverkkoyhtiön vähittäisasiakkaille ja palveluoperaattoreille asettamia tienkäyttöä koskevia hintoja. Palveluoperaattoreiden vähittäismyyntiin ei lainsäädännöllä puututtaisi edellyttäen, että palveluoperaattorikerrokseen syntyy riittävästi kilpailua. Siinä tapauksessa, että palveluoperaattorikerrokseen ei syntyisi riittävästi kilpailua, myös vähittäismyynnin hinnoitteluun voisi viranomainen puuttua. Tarve puuttua palveluoperaattoreiden hinnoitteluun voisi syntyä esimerkiksi tilanteessa, jossa markkinoilla olisi vain yksi palveluoperaattori. Tällöin viranomaisen on voitava puuttua palveluoperaattorin hinnoitteluun, jotta voidaan varmistua siitä, että tieverkon hinnoittelu pysyy kohtuullisella tasolla.

Lisäksi tienkäyttäjälle on mahdollistettava myös tienkäyttöoikeuden saanti ilman lisäpalveluja. Lainsäädännössä edellytettäisiin, että jos palveluoperaattori kytkee tienkäyttömaksua ja lisäpalvelua koskevan sopimuksen toisiinsa siten, että se vaikuttaa hyödykkeiden ostohintaan (kytkykauppa), palveluoperaattorin on tarjottava vastaavaa tiemaksua kuluttajalle myös ilman lisäpalvelua. Tarkoituksena on turvata tienkäyttäjille peruspalvelun saanti ilman erillisiä lisäpalveluja. Kaikkien tienkäyttäjien olisi lisäksi voitava ostaa tienkäyttöoikeutta. Tämä tarkoittaa, että palveluoperaattorin olisi tarjottava asiakkaalle tiemaksusopimus, vaikka asiakkaalla olisi maksuhäiriömerkintä.

Siinä vaiheessa, kun kilometriperusteinen maksumalli otetaan käyttöön aikaperusteisen rinnalla, palveluoperaattoreiden on valmistauduttava etukäteen palveluntarjonnan aloittamiseen. Tämä johtuu muun muassa siitä, että kilometriperusteisen maksun periminen maanteillä liikkuvilta ajoneuvoilta edellyttää erillistä ajoneuvoon asennettavaa laitetta. Laitteiden hankkiminen, myynti ja asentaminen vievät käytännössä jonkin verran aikaa ja tämä edellyttää palveluoperaattoreilta myös ennakkotyötä.

Palveluoperaattoreiden tarjoamat kilometripohjaiset, paikannusta edellyttävät ratkaisut voivat sisältää myös ajokäyttäytymiseen liittyviä tai vastaavia ominaisuuksia. Koska kilometripohjainen laskutus edellyttää ajoneuvon paikantamista, sen tulee aina perustua käyttäjän suostumukseen. Olennaista on, että vähittäismaksujärjestelmien toteuttamistapojen on oltava riittävän edullisia, tietoturvallisia ja yksityisyydensuojan huomioivia. Vähittäisasiakkaalla tulee olla mahdollisuus suorittaa maksu joko etukäteen tai jälkikäteen laskutuskausittain.

Lisäksi on olennaista, että jos palveluoperaattori tarjoaa kuluttajalle kilometripohjaista tai vastaavaa asiakasmaksuvaihtoehtoa, joka edellyttää kuluttajan ajoneuvon paikantamista, sen tulee tarjota myös aikaan perustuva maksuvaihtoehto.

7.9 Yhtiö ja tieverkon peruspalvelutaso

Liikenneverkkoyhtiön toimintaa ohjataan sen mukaan, millaista liikenneverkon palvelutasoa yhtiön edellytetään tuottavan. Yhtiön toiminnassa on otettava huomioon yhtiön toiminnalle asetettavat yleiset tavoitteet sekä palvelutasoa koskevat erityiset vaatimukset.

Maantielakia on tarkasteltava kokonaisuutena uudelleen siinä tapauksessa, että liikenneverkkoyhtiö päätetään perustaa. Maantielaissa on säädettävä muun muassa siitä, mikä on viranomaisen ja liikenneverkkoyhtiön välinen työnjako sekä siitä, miltä osin sääntelyä on tarpeen uudistaa tai täsmentää. Tehtävien määrittelyn kannalta tarkoituksenmukaista on, että yhtiö hoitaa operatiiviset tehtävät ja niihin kiinteästi liittyvät tehtävät. Tämä voi esimerkiksi tarkoittaa, että joiltain osin sääntelyä voi olla tarpeen keventää.

Viranomainen vastaisi edelleen yhteiskunnallisesti merkittävien tehtävien hoidosta, esimerkiksi sellaisista päätöksistä, joissa on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Tällaisena tehtävänä voidaan pitää esimerkiksi omistusoikeuden rajoittamista koskevia tehtäviä, kuten oikeudesta päättää tilapäisestä kulkutiestä toisen maalle, jos liikenne tiellä estyy poikkeuksellisten luonnonolosuhteiden vuoksi. Tämäntyyppiset tehtäväkokonaisuudet olisivat edelleen viranomaisen tehtävänä. Viranomainen voisi määritellä yhtiöltä edellytettävän peruspalvelutason eli tieverkon palvelutason, joka yhtiön on vähintään ylläpidettävä. Lainsäädännössä asetettaisiin palvelutasoa koskevat yleiset vaatimukset, mutta viranomainen voisi antaa sen perusteella tekniset, yksityiskohtaiset määräykset siitä, miten palvelutaso käytännön tasolla toteutetaan tieverkolla.

Viranomainen voisi edelleen luokitella maantiet, mutta luokittelua ei määriteltäisi yksityiskohtaisesti laissa. Luokittelun määritteleminen lain tasolla ei ole riittävän joustavaa ja tarkoituksenmukaista, että se toteuttaisi luokittelun taustalla olevan tarpeen. Luokittelun avulla voidaan asettaa yhtiölle kunnossapitovaatimukset eri luokkiin kuuluville teille. Voimassa olevaa luokittelujärjestelmää tarkoituksenmukaisempana pidetään sitä, että viranomainen voisi luokitella maantiet liikenteen määrän ja laadun sekä tien liikenteellisen merkityksen ja sen ennakoitavissa olevan kehityksen mukaisesti. Liikenteen määrä ja laatu sekä tien liikenteellinen merkitys vaikuttavat siihen, millaista palvelutasoa tieverkolta edellytetään. Liikenteen määrä merkitsee, että tieverkolta edellytetään sitä parempaa kuntoa, mitä enemmän verkolla on liikennettä. Liikenteen määrä ei kuitenkaan ole ainoa tekijä, joka otetaan huomioon tien luokittelussa.

Liikenteen määrän ohella on tarkasteltava, millaista liikennettä tieosuudella on, millaisia matka- ja kuljetusketjuja yhteysväli palvelee ja millainen rooli yhteysvälillä on koko liikenneverkon osana. Määrän lisäksi tien kunnossapitovaatimuksiin vaikuttaa siten myös esimerkiksi liikenteen laatu. Esimerkiksi tällä hetkellä raskaan tavaraliikenteen kuljetuksissa hyödynnetään paikoin runsaasti alempaa tieverkkoa, jolloin alemman tieverkon on täytettävä raskaan tavaraliikenteen kuljetusten edellyttämät kuntovaatimukset. Liikenteen määrän ja laadun ohella tien kunnossapitoon vaikuttavat myös tien liikenteellinen merkitys sekä verkon ennakoitavissa oleva kehitys. Liikenneverkkoyhtiön olisi näin ollen toiminnassaan otettava jo ennakolta huomioon esimerkiksi yhdyskuntarakenteessa tapahtuvat muutokset ja niiden vaikutus tieverkkoon.

Teiden kunnossapitoa koskeva sääntely sisältyy jo voimassa olevaan maantielakiin. Kunnossapitoa olisi kuitenkin täsmennettävä muun muassa siten, että jatkossa viranomainen voisi antaa tarkempia teknisiä määräyksiä teiden kunnossapidosta. Tämä tarkoittaa, että viranomainen voisi määräystasolla esimerkiksi asettaa vaatimuksia tieverkon nopeustasoista,

tieverkon kaiteista ja riista-aidoista, teiden kunnosta sekä kantavuudesta. Tekniset määräykset voisivat koskea esimerkiksi tievaurioiden syvyyttä, kitkavaatimuksia, lumensyvyyttä lumisateen aikana sekä lumisateen poistoaikaa, talvihoidon tasaisuusvaatimuksia, teiden hiekoitusta sekä hiekoitusnopeutta, teiden epäpuhtautta ja kasvillisuutta tieverkolla sekä teiden kantavuutta. Määräykset täsmentäisivät käytännön tasolla sitä, että yhtiö tuottaa haluttua peruspalvelutasoa kattavasti koko maassa.

Viranomainen hyväksyisi jatkossakin maantielain mukaisen yleis- ja tiesuunnitelmien laatimisen. Liikenneverkkoyhtiö voisi valmistella suunnitelmia koskevat luonnokset. Viranomainen ottaisi huomioon suunnitelmia hyväksyessään myös muun muassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen sekä muut laissa asetetut velvoitteet, jotka eivät kuulu liikenneverkkoyhtiön vastuulle. Viranomainen huolehtii myös asianosaisten ja muiden tahojen kuulemisesta yleis- ja tiesuunnitelman valmistelussa. Jos kyseessä on ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa tarkoitettu tiehanke, viranomainen huolehtii myös siitä, että yleis- ja tiesuunnitelmasta käy ilmi, miten lain mukainen arviointiselostus on otettu suunnitelmassa huomioon.

7.10 Liikenneverkkoselonteko ja perustamisvaiheen investointisuunnitelma

Yhtiön tekemillä investoinneilla on huomattavan suurta yhteiskunnallista merkitystä. Tämän vuoksi yhtiötä ohjataan sekä lakiin ja määräyksiin perustuvan palvelutason että eduskunnan käsittelemän selonteon kautta. Lisäksi sille voidaan asettaa investointikannustin. Lainsäädännön ja sen perusteella annettavien viranomaismääräysten ja niiden valvonnan avulla taataan peruspalvelutaso, jossa tieverkko on pidettävä koko maassa.

Lisäksi valtioneuvosto laatisi eduskunnalle useammaksi hallituskaudeksi kaikki liikennemuodot kattavan liikenneverkkojen palvelutasoa koskevan selonteon, jota päivitettäisiin hallituskausittain. Selonteko ohjaisi koko liikennejärjestelmän kehittämistä ja käsittelisi kaikkia liikennemuotoja koskevia investointitarpeita. Liikenneverkkoyhtiötä ohjaavassa liikenneverkkoselonteossa ei päätettäisi yksittäisistä liikenneinfrastruktuurihankkeista, vaan käsiteltäisiin liikenneverkon kehittämisen yleisiä painopisteitä tulevaisuudessa sekä yhteiskunnallisia tavoitteita. Yksi esimerkki palvelutasoon liittyvistä asioista ovat esimerkiksi automaation edistämiseen liittyvät linjaukset. Ensimmäinen uudentyyppinen selonteko laadittaisiin tulevalla hallituskaudella siten, että se olisi eduskunnan käsiteltävänä vuoden 2020 aikana. Yhtiö ottaisi selonteon tieverkkoa koskevat linjaukset huomioon pitkän aikavälin investointisuunnitelmaansa laatiessaan. Lisäksi selonteko toimisi pohjana liikenneverkkoyhtiön omistajaohjaukselle, lentoasemista vastaavan Finavia Oyj:n omistajaohjaukselle sekä muulle liikenneverkon kehittämiselle.

Liikenneverkkoyhtiön perustamisvaiheessa valtioneuvosto laatii yhtiölle lyhyen aikavälin investointisuunnitelman, joka yhtiö velvoitetaan toteuttamaan. Suunnitelma olisi kertaluonteinen. Sillä varmistettaisiin toiminnan alkuvaiheessa, että yhtiö pystyy parantamaan liikenneinfrastruktuuria merkittävästi ja että yhtiön ensimmäisistä investoinneista voidaan käydä keskustelua yhtiöittämispäätöksen yhteydessä. Investointisuunnitelma koottaisiin hankepaketeista, joita olisivat korjausvelan vähentäminen, elinkeinoelämän kilpailukykyä tukevat hankkeet, automaatiota ja liikenneturvallisuutta edistävät hankkeet sekä kaupunkiseutujen kehittäminen. Lisäksi suunnitelma sisältäisi yhtiöittämishetkellä keskeneräisinä olevat hankkeet, joiden loppuunsaattaminen siirtyy yhtiön vastuulle. Keskeneräisten tiehankkeiden kustannusarvio vuoden 2017 jälkeiselle ajalle on 430,7 miljoonaa euroa. Valtioneuvoston laatiman lyhyen

aikavälin investointisuunnitelman suuruus olisi 1,6 miljardia euroa (400 miljoonaa euroa/vuosi) ja se toteutettaisiin yhtiön neljän ensimmäisen toimintavuoden aikana tai nopeammassa aikataulussa, jos se olisi yhtiön kannalta kustannustehokkaampaa. Erityisesti panostettaisiin tieverkon korjausvelan lyhentämiseen. Korjausvelkapaketin osuus investointipaketista olisi 500 miljoonaa euroa. Kaikkia hankkeita valtioneuvosto ei päättäisi, vaan yhtiölle jätettäisiin jonkin verran liikkumavaraa investointien suunnittelussa. Lyhyen aikavälin investointisuunnitelman hankkeiden lisäksi yhtiö investoisi tieverkon palvelutasoa ylläpitäviin investointeihin noin 290 miljoonaa euroa vuodessa. Näin ollen ensimmäisten neljän toimintavuoden ajan yhtiö investoisi noin 690 miljoonaa euroa vuodessa tieverkon ylläpitoon ja kehittämiseen. Investoinnit yhtiö pystyisi rahoittamaan pääasiassa tehtyjä poistoja vastaavasti ilman tarvetta laajamittaiselle lainanotolle.

Jatkossa yhtiö päättäisi investoinneista itsenäisesti viranomaismääräyksissä asetettujen palvelutasovaatimusten ja eduskunnan selonteon linjausten mukaisesti. Yhtiön tekemistä suurista kehittämisinvestoinneista päätettäisiin yhtiökokouksessa, jossa osakeyhtiölain mukaan osakkaat (valtio ja maakunnat) käyttävät päätösvaltaansa. Yhtiön hallitus puolestaan päättäisi tieverkon palvelutasoa ylläpitävien investointien tekemisestä. Yhtiö laatisi pitkän aikavälin investointisuunnitelmansa liikenneverkon palvelutasoa koskevaan selontekoon pohjautuen ja asiakastarpeiden ja elinkeinoelämän tarpeiden perusteella ja päivittäisi sitä säännöllisesti. Investointisuunnitelmasta päättäisi yhtiökokous. Tällä saataisiin aikaan pitkäjänteisyyttä nykyiseen järjestelmään verrattuna, jossa investoinneista päätetään hallituskausittain. Valtioneuvoston ohjesäännön[16] mukaan talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa on valmistavasti käsiteltävä asiat, jotka koskevat kokonaistaloudellista kehitystä sekä yleisiä talouspoliittisia toimenpiteitä, julkisen talouden kehityksen pääsuuntaviivoja ja muita talouspoliittisia toimenpiteitä siinä laajuudessa kuin pääministeri määrää. Yhtiön pitkän aikavälin investointisuunnitelma tuotaisiin säännöllisesti valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsiteltäväksi osana omistajaohjausprosessia.

7.11 Liikennejärjestelmätyö ja yhteistyö kaupunkiseutujen kanssa

Liikennejärjestelmän kehittämisestä valtakunnallisella tasolla vastaavat nykyisin liikenne- ja viestintäministeriö ja Liikennevirasto. Maakunnan liitot vastaavat puolestaan alueellisista liikennejärjestelmäsuunnitelmista, joiden laatimiseen Liikennevirasto osallistuu.

Yhtiön perustaminen ei poistaisi valtakunnallisen ja alueellisen liikennejärjestelmätyön tarvetta, mutta se lisäisi uudentyyppisen toimijan työhön. Yhtiö osallistuisi alueelliseen liikennejärjestelmätyöhön tienpitäjän roolissa. Se kuulisi työssä maakunnan toimijoiden tarpeita, ja pystyisi ottamaan ne huomioon mm. omassa investointisuunnitelmassaan. Valtakunnallisella tasolla liikennejärjestelmätyötä tehtäisiin edelleen liikenne- ja viestintäministeriössä ja virastossa, ja virasto osallistuisi jatkossakin alueelliseen liikennejärjestelmätyöhön valtion edustajana.

[16] VNOS 262/2003, 28 §.

Yhtiö osallistuisi myös suurten kaupunkiseutujen (Helsinki, Tampere, Turku ja Oulu) liikennejärjestelmäsuunnitelmien laatimiseen liikenne- ja viestintäministeriön ja viraston ohella. Yhtiön osallistuminen muiden kaupunkien liikennejärjestelmien laatimiseen olisi yhtiön harkittavissa. Liikennejärjestelmäsuunnitelmia laadittaessa kaupunkiseuduille ja yhtiölle avautuisi mahdollisuus tehdä yhteistyötä investointien suuntaamisessa liikennejärjestelmän ja asiakastarpeiden kannalta tehokkaimmalla tavalla. Lisäksi yhtiö ja kaupunkiseudut voisivat yhteen sovittaa maksujen keräämiseen liittyviä asioita.

Maankäyttöä, liikennettä ja asumista koskevia MAL-sopimuksia on tehty valtion sekä Helsingin, Turun, Tampereen ja Oulun kaupunkiseutujen kanssa. Sopimuksilla pyritään yhtäältä kuntien yhteistyön ja toisaalta kuntien ja valtion yhteistyön vahvistamiseen ja yhteisten intressien tunnistamiseen ja edistämiseen maankäytön, liikenteen ja asumisen aloilla. Yhtiön perustaminen toisi myös MAL-neuvotteluihin uuden osapuolen. Yhtiö osallistuisi neuvotteluihin itse eikä omistajaohjauksesta vastaavan ministeriön kautta. Kuntien osallistuminen maantieverkon kehittämiseen omalla kustannuksellaan olisi jatkossa kuntien ja yhtiön neuvoteltavissa. Valtiolla säilyisi edelleen mahdollisuus rahoittaa kaupunkiseutujen hankkeita, jotka ovat tärkeitä valtion ja kaupunkiseutujen kokonaisedun kannalta (esimerkiksi pikaraitiotiet). Tämän turvaisi erillisen ns. kehittämismomentin säilyminen, jonka avulla voitaisiin tarvittaessa jakaa valtionapua esimerkiksi sellaisille kaupunkiseutujen hankkeille, joihin yhtiön ei kannattaisi osallistua.

7.12 Tietosuoja ja tietoturva

Käyttöön perustuva hinnoittelu edellyttää paikantamista, jonka avulla voidaan todentaa yhtiön omistamalla verkolla ajettujen kilometrien määrä. Seurantajärjestelmä olisi kuitenkin ajoneuvokohtainen, jolloin yksittäisten henkilöiden liikkumista ei seurattaisi. Vastuu maksun suorittamisesta kohdistuisi ajoneuvon omistajaan tai tiedossa olevaan (rekisteröityyn) käyttäjään. Tilanne on samankaltainen kuin telesektorilla, jossa laskun maksamisesta vastaa pääsääntöisesti viestintäpalvelua koskevan sopimuksen tehnyt tilaaja. Liikenteessä haastavia tilanteita saattaisi syntyä silloin, kun useat henkilöt käyttävät samaa ajoneuvoa muutoin kuin perhepiirissä. Nämä haasteet olisi pyrittävä ratkaisemaan tietoteknisesti niin, että ajoneuvon tarkat sijaintitiedot olisivat kulloisenkin käyttäjän hallittavissa.

Lainsäädännöllä asetettaisiin reunaehdot, joiden avulla varmistettaisiin tietojen käsittelyn ja seurantajärjestelmän tietosuoja sekä tietoturva. Ajokilometreihin perustuvassa vaihtoehdossa yksityisyyden suojasta ja tietoturvasta on huolehdittava sääntelyllä samaan tapaan kuin telesektorilla nykyisin. Tietoyhteiskuntakaaren VI osa käsittelee sähköisen viestinnän luottamuksellisuutta ja yksityisyyden suojaa. Vastaavat säännökset tulee säätää koskemaan liikenneverkon palveluyrityksiä.

Järjestelmien tekniseen toteutukseen ei sinällään otettaisi kantaa, eikä siihen, kenen hallussa järjestelmät ja tiedot ovat, vaan samat periaatteet pätisivät kaikkiin käsittelijöihin. Käyttöön perustuvan järjestelmän käyttöönotto perustuisi kokonaisuudessaan suostumukseen. Tämän lisäksi järjestelmän haltijan oikeus tarkan paikkatiedon käsittelyyn voidaan sitoa suostumukseen. Laskutusta varten järjestelmän haltija tarvitsisi tiedon ainoastaan siitä, montako maksullista kilometriä laskutuskaudella on ajettu. Tarkka tieto ajoneuvon liikkumisesta tieverkolla voitaisiin jättää ainoastaan ajoneuvon omistajan tai rekisteröidyn käyttäjän hallintaan. Tiedonkäsittelyn käyttörekisterillä (lokitiedot) voidaan varmistaa, että tämä tarkoitus toteutuu. Myös tältä osin vertailukohta löytyy tietoyhteiskuntakaaren teletunnistetietojen käsittelyä koskevasta sääntelystä.

Henkilötiedon muussa käsittelyssä etenkin kaupallisiin tarkoituksiin pyrittäisiin noudattamaan mahdollisimman pitkälti omadata-ajattelun periaatteita. Tällöin henkilön tulisi itsensä voida päättää esimerkiksi siitä, millaisten lisä- tai oheispalveluiden tuottamiseen hänen tietojaan käytettäisiin. Tietojen käsittelystä olisi kaikelta osin jäätävä jälki, ja lokitietojen olisi oltava henkilön tarkistettavissa. Kerätty henkilötieto voitaisiin saattaa henkilön itsensä saataville avoimen rajapinnan kautta. Myös operaattorin vaihtamisen tulisi olla mahdollista helpolla tavalla.

Tietojärjestelmiin kertyy merkittävä määrä tietoa, joka tulee olemaan arvokasta ja suorastaan välttämätöntä monelle toimijalle. Ajoneuvot tulevat jatkossa keräämään esimerkiksi verkon kuntoon, keliolosuhteisiin tai liikennesuoritteeseen liittyvää tietoa. Siksi onkin tärkeää, että tiedon laajasta hyödynnettävyydestä huolehditaan siltä osin kuin kysymys ei ole henkilötiedoista, liikesalaisista tiedoista tai muutoin salassa pidettävästä tiedosta. Tiedot voidaan anonymisoida käyttömahdollisuuksien lisäämiseksi. Tulevaisuuden liikenne palveluineen perustuu useasta lähteestä kerääntyvään tietopohjaan.

7.13 Yhtiölle asetettavat mahdolliset kannustimet

7.13.1 Johdanto

Liikenneverkkoyhtiön toimintaa voidaan ohjata erilaisten kannustimien kautta. Kannustimilla ohjataan yhtiön toimintaa siten, että yhtiön on pyrittävä toiminnassaan myös muihin tavoitteisiin kuin kohtuullisen tuoton maksimointiin. Liikenneverkkoyhtiön mahdollisesta kannustinjärjestelmästä on laadittu erillinen selvitys.[17] Tämä kannustimia koskeva luku perustuu pääosin mainitun selvityksen tietoihin, ellei toisin mainita.

Lain tasolla valvovan viranomaisen tehtäväksi määriteltäisiin se, että sillä on etukäteinen toimivalta asettaa verkkoyhtiön hinnoittelua koskevia menetelmiä. Hinnoittelumenetelmiä koskevassa päätöksessä voitaisiin määrätä yhtiölle asetettavista esimerkiksi verkkotoiminnan tehostamiseen (tehostamiskannustin), verkon laadun parantamiseen (laatukannustin) sekä näihin liittyvän tutkimus- ja innovaatiotoiminnan edistämiseen (innovaatiokannustin), verkon kehittämiseen (investointikannustin) ja turvallisuuteen (turvallisuuskannustin) kannustavista tavoitteista, niiden määrittämistavasta sekä menetelmistä, joilla tavoitteita sovelletaan hinnoittelussa.

Kannustimien asettamisessa voidaan soveltuvin osin huomioida Energiaviraston kantaverkkoyhtiö Fingrid Oyj:lle asettamat kannustimet. Sähköverkkotoiminnassa kannustimet vaikuttavat yhtiön toteutuneen oikaistun tuloksen laskentaan. Verkkoyhtiön tuoton alijäämä/ylijäämä lasketaan siten, että yhtiön liikevoitosta vähennetään kannustimet, jolloin saa-

[17] Gaia Consulting Oy, Liikenneverkkoyhtiön kannustinjärjestelmä – Selvitys mahdollisista kannustimista, joilla liikenneverkkoyhtiötä on mahdollista ohjata, 12.12.2016. Selvityksessä hahmoteltiin liikenneverkkoyhtiölle asetettavia kannustimia tilanteessa, jossa yhtiö vastaa tieverkon ohella myös rataverkon ja vesiväyläverkon ylläpidosta.

daan toteutunut oikaistu tulos. Toteutuneesta oikaistusta tuloksesta vähennetään kohtuullinen tuotto. Tuloksena saadaan tilikauden ylijäämä tai alijäämä. Ylijäämä tarkoittaa sitä, että verkkoyhtiön oikaistu tulos ollut kohtuullista tuottoa parempi ja se on palautettava asiakkaille seuraavalla valvontakaudella. Energiavirasto tekee valvontamenetelmiä koskevan päätöksen useaksi vuodeksi eteenpäin. Valvontamenetelmiä koskeva päätös annetaan etukäteen ja se on valituskelpoinen. Viranomaisen tehtävänä on kehittää valvontamenetelmiä. Sen on valmisteltava uusi vahvistuspäätös, jossa päätöksen sisältämiä menetelmiä kehitetään valvonnasta saatujen kokemusten perusteella.[18]

Liikenneverkkoyhtiön valvonta edellyttäisi myös sitä, että valvova viranomainen kehittää yhtiölle asetettavat kannustimet ja asettaa niitä koskevat laskentaperusteet etukäteen, jotta yhtiö voi ottaa ne huomioon pitkäjänteisesti omassa toiminnassaan. Kuitenkin on selvää, että valvontamenetelmiä on hienosäädettävä ja kehitettävä sitä mukaa, kun valvovalle viranomaiselle kertyy kokemusta yhtiön valvonnasta. Lainsäädännön ja liikenneverkkoselonteon asettamat vaatimukset voidaan ottaa huomioon yhtiölle asetettavien kannustinten määrittelemisessä.

Kannustimiin liittyvät palkkio- ja sanktiojärjestelmät voidaan rakentaa useilla eri tavoilla. Gaia Consulting Oy:n selvityksessä tuodaan esille muun muassa pelkän palkkion malli, jossa yhtiötä kannustetaan tekemään toimenpiteitä, joita yhtiö ei välttämättä tekisi liiketaloudellisin perustein mutta jotka ovat perusteltuja yhteiskunnan kokonaisedun kannalta. Minimistandardimallissa yhtiölle asetetaan tietty laadun minimitaso, johon sen on yllettävä välttääkseen sanktiot. Jatkuvan palkkion/sanktion mallissa määritetään ensin tavoitetaso ja siitä poikkeaminen suuntaan tai toiseen tuottaa lineaarisesti muuttuvan palkkion/sanktion. Lattia- tai kattotasomalli vastaa jatkuvan palkkion/sanktion mallia, mutta palkkion/sanktion maksimimäärä on rajoitettu. Tavoitevälimallissa on tietyn tavoitetason ympärille määritelty vaihteluväli, jonka sisällä ei tapahdu palkitsemista tai sanktiota.

7.13.2 Laatukannustin

Laatukannustimen tarkoituksena on ohjata liikenneverkkoyhtiötä ylläpitämään liikenneverkkojaan. Ilman laatukannustinta ja palvelutasoa koskevaa sääntelyä yhtiön tarjoama verkkopalvelujen taso ei todennäköisesti vastaisi asiakkaiden odotuksia eikä yhteiskunnan kannalta optimaalista tasoa. Laatukannustimen avulla ehkäistään yhtiön voiton maksimointia ja yhtiön toiminnan tehostamista asiakkaille tarjottavan laadun kustannuksella. Jos liikenneverkkoyhtiö onnistuu palvelutasoa koskevissa tavoitteissaan, se saa laatukannustimella palkkion. Jos verkonhaltija ei yllä sille asetettuihin tavoitteisiin, se saa sanktion. Sekä sanktio että palkkio otetaan huomioon yhtiön kohtuullisen tuoton määrittelyssä.

Lähtökohtana on, että yhtiön on yllettävä vähintään nykyiseen palvelutasoon. Laatukannustin voidaan tässä tapauksessa muodostaa esimerkiksi siten, että ensimmäisenä vuonna yhtiölle asetettava tavoitetasoa muodostettaisiin Liikenneviraston tämänhetkisen vertailutason perus-

[18] Ks. Energiavirasto, Valvontamenetelmät neljännellä 1.1.2016–31.1.22019 ja viidennellä 1.1.2020–31.12.2023 valvontajaksolla. Sähkön kantaverkkotoiminta. 30.11.2015.

teella, esimerkiksi Liikenneviraston yhden tai useamman vuoden laatutasoa kuvaavien indikaattorien perusteella. Liikenneverkon väyläpalvelun laatua mitataan nykyisellään lukuisilla mittareilla ja indikaattoreilla. Yksi olennainen tieverkon laadun indikaattori on asiakastyytyväisyys, jota seurataan erilaisilla asiakastyytyväisyysmittauksilla. Gaia Consulting esittää selvityksessään, että laatukannustimen tulisi kohdistua asiakkaan palvelutasoon ja kokemukseen palvelutasosta. Toinen huomioonotettava indikaattori voisi olla häiriöttömyys eli häiriöiden ja laatupoikkeamien takia menetetty aika. Häiriöinä voidaan pitää esimerkiksi tietöiden ja onnettomuuksien aiheuttamia viiveitä, jotka aiheuttavat ruuhkia. Lisäksi palvelutasoa kuvaavana indikaattorina voidaan huomioida esimerkiksi matka-aika tai tavoitenopeus tieosuudella ja niissä tapahtuvia muutoksia. Tämä tarkoittaa, että eri tieosuuksille asetetaan tavoitenopeudet ja niiden toteutumista seurataan. Valvova viranomainen voi asettaa yhtiölle määräyksiä siitä, miten yhtiön on seurattava palvelutason toteutumista.

Yhtiö alkaa myös itse tuottaa palvelutasoa koskevaa vuosittaista tietoa, joka voidaan ottaa huomioon seuraavien vuosien laatukannustinta määriteltäessä. Yhtiölle asetettava tavoitetaso voidaan asettaa lyhyellä aikavälillä tai esimerkiksi useamman vuoden aikajänteellä ja niistä saadulla keskiarvolla. Näin ollen yhtiön laatukannustimen vertailutaso perustuu yhtiön omaan aiempina vuosina toteutuneeseen palvelutasoon, josta tavoitetaso tai tavoitteellinen vertailuväli johdetaan. Eri indikaattoreille voidaan antaa myös erilaisia painoarvoja riippuen esimerkiksi siitä, kuinka keskeisestä tavoitteesta on kysymys.

Laatukannustimen asettamisessa on huomioitava toisaalta se, että se ei saa kannustaa yhtiötä yli-investoimaan, mikä aiheuttaisi asiakkaille korkeampia maksuja. Laatukannustimessa voitaisiinkin soveltaa esimerkiksi lattia- ja kattotasomallia, jolloin palkkio ja sanktio rajoitetaan tiettyyn vaihteluväliin. Tällöin yhtiö palkitaan tietyn laatutason ylityksestä ja kannustetaan edelleen parantamaan laatutasoa tiettyyn kattotasoon asti.

Pelkästään sääntely ilman kohtuulliseen tuottoon sidottua laatukannustinta ei myöskään kannusta yhtiötä minimitasoa laadukkaampia palvelujen tuottamiseen ja laadun parantamiseen. Laatukannustin toimii vastapainona yhtiön tehostamiskannustimelle, joka kannustaa yhtiötä alentamaan kustannuksia, jotta yhtiö ei pyri alentamaan kustannuksiaan liiallisesti tarjoamansa laadun kustannuksella. Esimerkiksi sähköverkkoyhtiöillä on käytössä sekä laatu- että tehostamiskannustin, jotka ohjaavat sähköverkkoyhtiöiden toimintaa eri tavoin. Vastaavasti myös liikenneverkkoyhtiön toimintaa ohjattaisiin kannustimilla, joiden yhteisvaikutuksena saavutetaan yhteiskunnan kannalta suotuisa lopputulos.

Yhtiön oikaistua tulosta verrataan kohtuulliseen tuottoon ja sen perusteella voidaan määritellä, tekeekö yhtiö ali- vai ylituottoa. Laatukannustimen ohjausvaikutus on siten se, että yhtiön sallittu liikevoitto kasvaa, jos liikenneverkon laatu ylittää vertailutason. Laatupalkkio tai laatusanktio voidaan määritellä siten, että ne otetaan huomioon yhtiön kohtuullista tuottoa määriteltäessä. Esimerkiksi kantaverkkoyhtiö Fingridin laatusanktio tai -palkkio ovat maksimissaan kaksi prosenttia kantaverkkoyhtiön kohtuullisesta tuotosta. Jos vuotuinen kohtuullinen tuotto on noin 100 miljoonaa euroa, niin sanktio ja palkkio asettuvat maksimissaan noin kahden miljoonan euron tasolle, mikä vastaa noin 0,4 prosenttia yhtiön liikevaihdosta. Laatupalkkio tai -sanktio voitaisiin myös laskea suhteessa yhtiön liikevaihtoon, jolloin sanktio tai palkkio voitaisiin asettaa suhteessa samalle tasolle. Samaan tapaan myös liikenneverkkoyhtiön laatusanktio tai laatupalkkio voidaan ottaa huomioon joko suhteessa yhtiön kohtuulliseen tuottoon tai suhteessa yhtiön liikevaihtoon.

7.13.3 Tehostamiskannustin

Kustannussuuntautuneen hinnoittelun ongelmana on kustannusten kasvattaminen tuoton maksimoimiseksi, jos yhtiölle ei aseteta riittävän tehokkaita kannustamia. Laatukannustimen vastapainoksi tarvitaan myös tehostamiskannustin. Sen tarkoituksena on kannustaa liikenneverkkoyhtiötä toimimaan kustannustehokkaasti. Tehostamiskannustinta määriteltäessä on pohdittava, tulisiko kannustin kohdistaa sekä pääomakustannuksiin että operatiivisiin kustannuksiin vai pelkästään yhtiön operatiivisiin kustannuksiin.

Aluksi yhtiölle voidaan asettaa tehostamiskannustin, joka voi perustua vuosittaiseen tai pidemmän aikavälin prosenttimääräiseen tavoitteeseen (esimerkiksi x prosentin tehostamistavoite vuosittain). Jos esimerkiksi katsotaan, että yhtiön tehostamispotentiaali on 20 prosenttia ja tehottomuus tulisi poistaa kahdeksan vuoden aikana, vuotuinen tehostamistavoite olisi 2,75 prosenttia. Tehostamiskannustimessa on huomioitava myös yhtiön tuotosten vaikutus kannustimeen. Jos esimerkiksi verkkovolyymi (esimerkiksi verkon kilometrimäärä tai liikennesuoritemäärä tieverkolla) kasvaa yhdellä prosentilla, myös tehostamiskannustimen huomioon otettavien kustannusten on saatava kasvaa vastaavalla määrällä. Jatkossa voidaan arvioida erikseen yhtiön tehostamispotentiaali tehokkuusmittauksen avulla, jonka kautta saadaan yhtiön toiminnan tehostamistavoite (vertailutaso). Tehostumispotentiaali voidaan arvioida tarkemmin siinä vaiheessa, kun yhtiö on aloittanut toimintansa ja valvovalle viranomaiselle on kertynyt tietoa yhtiön toiminnasta.

Tehostamiskannustimen vaikutus saadaan siten, että tehostamiskustannusten vertailutasosta eli yhtiölle asetetusta tehostamistavoitteesta vähennetään yhtiön saman vuoden toteutuneet tehostamiskustannukset. Kannustimella yhtiö saa tehostamisbonuksen toteutuneiden kustannusten alittaessa sallitut tehostamiskustannukset ja vastaavasti tehostamissanktion toteutuneiden kustannusten ylittäessä sallitut tehostamiskustannukset. Tarvittaessa tehostamiskannustimelle voidaan asettaa myös lattia- ja kattotasot, jotta kannustimen vaikutus ei nouse liian suureksi. Jos tehostamiskannustin asetetaan liian korkealle tasolle, yhtiö tehostaa toimintaansa palvelutason kustannuksella. Esimerkiksi Fingridin tehostamiskannustimen vaikutus voi olla enintään 5 % yhtiön kyseisen vuoden kohtuullisesta tuotosta, joka on yhtiön tehostamissanktion/palkkion maksimimäärä.

Jos yhtiön toteutunut tehokkuuden muutos on täsmälleen yhtä suuri kuin asetettu tehostamistavoite, tehostamiskannustimen arvo on nolla. Tällöin tehostamiskannustin ei vaikuta valvontamallissa laskettavan oikaistun tuloksen arvoon. Jos yhtiön toteutunut kustannustehokkuuden muutos on asetettua tehostamistavoitetta korkeampi, tehostamiskannustimen arvo on negatiivinen lukema. Tällöin tehostamistavoitteen ylittäminen alentaa yhtiölle valvontamallissa laskettavaa oikaistua tulosta, jolloin yhtiön toteutunut tuotto voi ylittää valvontamallissa laskettavan kohtuullisen tuoton arvon. Tämä luo kannustimen parantaa kustannustehokkuutta asetettua tavoitetasoa korkeammaksi. Toisaalta jos yhtiön toteutunut tehokkuuden muutos alittaa asetetun tavoitetason, tehostamiskannustin saa positiivisen arvon, mikä kasvattaa yhtiön oikaistua tulosta valvontamallissa. Tämä luo selkeän sanktion, joka kannustaa voittoa tavoittelevaa yhtiötä välttämään asetetun tehostamistavoitteen alittamista. Yhtiön ei kuitenkaan ole pakko tehostaa toimintaa tehostamistavoitteen mukaisesti: yhtiö voi niin halutessaan käyttää verkkotoimintaan sijoitetulle omalle pääomalle kertyvän kohtuullisen tuoton osittain tai jopa kokonaan tehottomuustappion kattamiseen.

7.13.4 Innovaatiokannustin

Innovaatiokannustimen tavoitteena on tukea innovaatiotoimintaa eli tutkimus- ja kehitystyön kautta löydettäviä uusia ratkaisuja. Innovaatiokannustimen avulla voidaan kannustaa liikenneverkkoyhtiötä investoimaan uusiin tekniikoihin ja toimintatapoihin: kannustamaan investoimaan esimerkiksi automatisaatioon, digitalisaatioon ja robotisaatioon. Innovaatiokannustin on poikkileikkaava liikenneverkkoyhtiön liikenneverkkopalveluille asetettujen tavoitteiden (palvelutason parantaminen, turvallisuuden parantaminen, ympäristöhaittojen vähentäminen, kilpailukyvyn ja aluekehityksen tukeminen, digitalisaation edistäminen sekä liikennepalveluiden edistäminen) sekä yhtiön toiminnalle asetettujen tavoitteiden (tuottavuus, toimialan kehittäminen) osalta.

Gaia Consulting Oy katsoo selvityksessään, että innovaatiokannustimen tulisi olla positiivinen – pelkän palkkiomahdollisuuden, ei sanktiota sisältävä – kannustin, joka edellyttää riittävän valinnan- ja toimintavapauden antamista liikenneverkkoyhtiölle. Yhtiön on itse voitava päättää, minkälaisia toimintansa tavoitteita vahvistavia innovaatioita yhtiö haluaa tukea. Sen vuoksi innovaatiokannustimen tulee olla ennemminkin mahdollistava kuin rajaava.

Innovaatiokannustin voi olla esimerkiksi kompensaatiopohjainen tai se voi perustua tavoitetasoon. Yksinkertaisin indikaattori innovaatiokannustimelle on t&k-kustannusten osuus kaikista menoista (%). Innovaatiokannustimen näkökulmasta olisi kuitenkin määriteltävä, minkälaisia kustannuksia t&k-kustannuksiksi hyväksytään. Jos innovaatiota kuvaavaksi indikaattoriksi valikoituu t&k-menojen osuus, voidaan innovaatiokannustin tältä osin laskea esimerkiksi siten, että liikenneverkkoyhtiön toteutunutta oikaistua tulosta laskettaessa vähennetään eriytetyn tilinpäätöksen mukaisesta liikevoitosta tai liiketappiosta innovaatiokannustimen vaikutus.

Jos innovaatiokannustinta halutaan tarkastella tavoitetason näkökulmasta, voidaan sille asettaa erilaisia tavoitetasoja. Suuria linjauksia voidaan määritellä esimerkiksi liikenneverkkoselonteon avulla, jolla voidaan vaikuttaa myös innovaatiokannustimen sisällön ja tavoitetason määrittelyyn. Toinen mahdollinen keino on neuvottelumenettely. Neuvottelumenettelyn avulla valvovalla viranomaisella ja liikenneverkkoyhtiöillä on mahdollisuus vaikuttaa valvontamallin ohjausvaikutukseen sekä lisätä joustavalla tavalla yhtiön mahdollisuuksia ottaa käyttöön uusia innovaatioita, mikä lisää kannustimen vaikuttavuutta.

7.13.5 Investointikannustin

Investointikannustimen tarkoituksena on kannustaa yhtiötä tekemään riittävästi ja tehokkaasti investointeja liikenneverkon ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Riittävät investoinnit tarkoittavat, että yhtiö tekee 1) vaadittavat korvausinvestoinnit nykyisen verkon ylläpitämiseksi, 2) yhteiskunnan tarpeen mukaiset uusinvestoinnit (eli kehittämishankkeet) liikenneverkon laajentamiseksi ja/tai palvelutason nostamiseksi sekä 3) mahdollisesti investointeja korjausvelan poistamiseksi sovitussa aikataulussa. Tehokkuus tarkoittaa, että investoinnit tehdään kustannustehokkaasti. Koska yhtiö rahoittaa korvausinvestoinnit poistoja vastaavan mukaisella tulorahoituksella, ei erilliselle investointikannustimelle todennäköisesti ole tarvetta korvausinvestointien osalta.

Mahdollinen uusinvestointeja ja korjausvelkaa koskeva investointikannustin voidaan tarvittaessa tehdä erillisessä neuvottelumenettelyssä. Jos yhtiön halutaan investoivan esimerkiksi sellaiseen toimintaan, johon se ei liiketaloudellisin perustein investoisi, sille voidaan asettaa investointikannustin. Tällaisia kohteita voivat olla esimerkiksi vaihtoehtoisia käyttövoimia käyttävien ajoneuvojen latauspisteverkko, laajakaistarakentaminen, automaattiajamiseen

liittyvät investoinnit (esimerkiksi 5G-verkkoon liittyvät investoinnit), liityntäpysäköintipaikat tai liikenteen solmupisteiden infrastruktuuri.

Neuvottelut voitaisiin käydä esimerkiksi vuosittain tai kunkin valvontajakson alussa. Neuvotteluissa olisi huomioitava, että yhtiöllä on kannustin investoida tuottopohjansa kasvattamiseksi. Valvova viranomainen voisi hyödyntää neuvotteluissa esimerkiksi liikenneverkon palvelutasoa koskevaa selontekoa. Liikenneverkkoyhtiö voisi puolestaan tuoda neuvottelupöytään sellaisia uusinvestointitarpeita, jotka se kokee tarpeelliseksi yhteiskunnan kannalta, mutta eivät synny pelkästään liiketaloudellisin perustein. Neuvottelumenettely on viranomaisen kannalta perusteltavissa sillä, että se poistaa osaltaan tiedon epäsymmetriaa eli neuvottelujen perusteella viranomaiselle syntyy parempi tietopohja päätöksensä pohjaksi. Neuvottelumenettelyn jälkeen viranomainen tekee harkintansa perusteella päätöksen kannustimesta.

Korjausvelkainvestointien osalta voitaisiin neuvottelumenettelyssä määrittää, mikä on investointeja vaativan korjausvelan suuruus ja missä ajassa se halutaan poistaa. Kannustimessa huomioitava korjausvelan suuruus on tarpeen sitoa haluttuun palvelutasoon huomioiden esimerkiksi laatu- ja turvallisuuskannustimien tavoitetasot. Samassa yhteydessä voidaan arvioida, miten korjausvelan kehitys riippuu arvioidusta liikennesuoritteiden kehityksestä. Näin tarvittaville korjausvelkainvestoinneille saadaan laskettua keskimääräinen vuotuinen tarve.

7.13.6 Turvallisuuskannustin

Suomi on sitoutunut EU:n jäsenvaltiona puolittamaan tieliikennekuolemat ja vähentämään loukkaantuneiden määrän neljänneksellä vuodesta 2010 vuoteen 2020. Tavoite on, että vuonna 2020 tieliikennekuolemia on enintään 136 ja tieliikenteessä loukkaantuneita on enintään 5 750. Liikennevirasto on asettanut tavoitteeksi, että tieliikenteen henkilövahingot vähenisivät laskennallisesti noin 15 kappaleella vuositasolla perusväylänpidon toimin. Tieliikennekuolemien määrä on ollut laskussa, mutta ei tavoitellusti.[19] Tieliikennekuolemista ja vammautumisista aiheutuu inhimillisen kärsimyksen lisäksi yksittäisille henkilöille sekä yhteiskunnalle mittavia kustannuksia. 250 vuotuisen liikennekuoleman laskennallinen kustannus yhteiskunnalle on n. 500 miljoonaa euroa. Noin 1 400 vuotuisen vakavan loukkaantumisen laskennallinen kustannus on noin 500 - 800 miljoonaa euroa.[20]

Turvallisuuskannustin ohjaisi yhtiötä huolehtimaan tieverkosta siten, että verkolla aiheutuu mahdollisimman vähän sellaisia liikenneonnettomuuksia, joihin yhtiö voi omalla toiminnallaan vaikuttaa. Liikenneverkkoyhtiö voi toiminnallaan vaikuttaa osaan niistä syistä, jotka aiheuttavat tieliikenneonnettomuuksia. Näitä ovat muun muassa teiden kunto ja ylläpito eri olosuhteissa, tiellä liikkuvat eläimet sekä liikenneopasteet. Onnettomuuksia ja niiden syitä seura-

[19] Liikenne- ja viestintäministeriö (2016) Digitaalinen tieto, innovatiiviset palvelut, hyvät yhteydet. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan konsernistrategia 2016–2020.
[20] Tieliikenteessä vakavasti loukkaantuneiden määrän arviointi. VAAKKU. Trafi, 2014, Maanteiden liikenneturvallisuuskatsaus 2015.

taan tarkkaan. Onnettomuuksia voidaan siten todennäköisesti seurata siten, että otetaan huomioon ne onnettomuuksien syyt, joihin liikenneverkkoyhtiö voi mahdollisesti vaikuttaa.

Turvallisuuskannustimen muodostamiseksi tarvitaan kannustimelle rahallinen arvo. Onnettomuuskustannukset kuvaavat tieliikenneonnettomuuksien taloudellisia menetyksiä. Onnettomuuksien laskennallisten arvojen määrittelyssä voidaan käyttää esimerkiksi Liikenneviraston selvityksessä "Tie- ja rautatieliikenteen hankearvioinnin yksikköarvojen määrittäminen vuodelle 2013" esitettyjä liikennevahingon henkilövahinkojen kustannuksen yksikköarvoja päivitettyinä nykytasolle. Henkilövahingoille on mahdollista asettaa euromääräinen tavoitetaso, johon vuosittaista toteumaa verrataan. Jos toteuma alittaa tavoitetason, voitaisiin maksaa turvallisuuskannustimeen liittyvä bonus. Tavoitetason määrityksessä selvitetään ensin, kuinka paljon loukkaantumisista ja kuolemista aiheutuvia menetyksiä halutaan vähentää (x prosenttia). Toiseksi päätetään, missä ajassa parannus halutaan toteuttaa (y vuotta). Näiden perusteella yhtiölle voidaan asettaa vuotuinen parantamistavoite.

7.13.7 Ympäristövelvoitteet ja -kannustimet

Ympäristövelvoitteiden ja ympäristökannustimen yhteisvaikutuksena ohjataan yhtiötä toimimaan ympäristön kannalta kestävällä tavalla. Valtioneuvoston ilmasto- ja energiastrategian mukaan yksi liikennejärjestelmän energiatehokkuuden parantamisen keinoista koskee liikenneverkkoyhtiötä. Strategian mukaan on selvitettävä mahdollisuudet vaikuttaa liikennesuoritteisiin ja kulkutapavalintoihin liikenneverkkoyhtiön asiakasmaksujen sekä liikenneverkkoyhtiön investointien kautta.[21]

Liikennejärjestelmän energiatehokkuutta voidaan parantaa useiden eri toimien avulla. Osa liikenteen päästötavoitteista voidaan saavuttaa liikenneverkkoyhtiön toiminnalla. Liikenneverkkoyhtiön hinnoittelu on tarkoitus asettaa päästöpohjaiseksi. Tämä tarkoittaa, että vähäpäästöisten ajoneuvojen maksu olisi alhaisempi kuin niiden ajoneuvojen, joiden päästöt ovat suuremmat. Päästöperusteisen hinnoittelun keinoin liikenneverkkoyhtiö voi edistää vähäpäästöisten ajoneuvojen hankintaa. Kiinteän maksun rinnalle myöhemmin käyttöön otettava kilometriperusteinen maksu olisi myös itsessään ympäristöohjaava, sillä maksun kertyminen käytön mukaan vähentää autoilua.

Edellä mainitun lisäksi yhtiö voi valtiota helpommin osallistua joukkoliikennettä tukeviin hankkeisiin, mikä myös edistää Suomen ilmasto- ja energiastrategian mukaisten päästötavoitteiden saavuttamista. Valtiolla ei ole vastaavaa kapasiteettia osallistua pitkäjänteisiin investointihankkeisiin liikenneverkon rahoitusongelmasta johtuen. Liikenneverkkoyhtiö voi esimerkiksi välillisesti vaikuttaa liikenteen päästöihin aktiivisella osallistumisella maankäytön suunnitteluun ja liikennejärjestelmäsuunnitteluun, joissa tavoitteena on mm. ehkäistä yhdyskuntarakenteen hajautuminen ja edistää vähäpäästöisten matkaketjujen mahdollisuuksia esimerkiksi pysäköintiratkaisuiden, kuten liityntäpysäköinnin ja yhteiskäyttöautoille varattujen pysäköintipaikkojen, avulla. Lisäksi liikenneverkkoyhtiö voi välillisesti pyrkiä edistämään esimerkiksi vähäpäästöisten käyttövoimien yleistymistä varmistamalla, ettei se omalla toiminnallaan luo

[21] Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030.

esteitä vähäpäästöisten käyttövoimien tankkaus- ja latausasemien yleistymiselle omistamansa tieverkon yhteydessä.

Yhtiölle voidaan lisäksi asettaa erillinen ympäristökannustin siinä tapauksessa, että yhtiö voi edellä esitetyllä tavalla hinnoitella hiilidioksidipäästöjen mukaan. Kilometriperusteisessa hinnoittelussa voisi olla mahdollista kerätä tietoa esimerkiksi tieliikenteen aiheuttamista päästöistä ja yhtiölle voidaan asettaa erillinen kannustin, jonka tavoitteena on alentaa tieliikenteen aiheuttamia päästöjä. CO2-kannustimen suuruuden määrittelyssä voitaisiin käyttää esimerkiksi Liikenneviraston esittämää päästökustannuksen yksikköarvoa.[22] Haasteena on se, että yhtiöllä ei ole mahdollisuuksia vaikuttaa kaikkiin tieliikenteen päästöihin.

Liikennemuodoista tieliikenne aiheuttaa eniten melua. Liikenneverkkoyhtiö pystyy suoraan vaikuttamaan liikenteestä aiheutuvaan melutasoon muun muassa huolehtimalla liikenteen sujuvuudesta. Muita yhtiön vaikutusvallan piirissä olevia meluntorjuntakeinoja ovat muun muassa meluseinät ja -vallit sekä nopeusrajoitusten laskeminen. Meluun vaikuttavat myös muun muassa kaavoitusratkaisut. Yhtiölle voidaan asettaa melua koskeva vähennystavoite, kun on määritelty yhtiön käytössä olevien keinojen vähennyspotentiaali. Melukustannuksen suuruuden määrittelyssä voidaan käyttää esimerkiksi Liikenneviraston vuonna 2015 esittämiä melun haittakustannuksen yksikköarvoja.[23]

Gaia Consulting Oy esittää selvityksessään, että liikenneverkkoyhtiön ympäristökannustimessa sovellettaisiin lattia- ja kattotasomallia, jolloin palkkio ja sanktio on rajoitettu tiettyyn vaihteluväliin, jonka sisällä palkkio ja sanktio muodostuvat lineaarisesti. Tällöin yhtiötä palkitaan tietyn lattiatason ylityksestä ja kannustetaan edelleen parantamaan tiettyyn kattotasoon asti. Kannustinvaikutus säilyy, vaikka minimitaso ylitettäisiinkin, mutta kannustimella on myös maksimiarvo. Lattia- ja kattotasojen määrittelemisessä olisi huomioitava, ettei yhtiötä palkita muista kuin sen vaikutusvallan piirissä olevien tekijöiden vaikutuksesta.

Yhteenvetona voidaan todeta, että liikenneverkkoyhtiön perustamisen ja toiminnan kautta tuetaan kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä esimerkiksi seuraavilla tavoilla:

a) Rahoitus kerätään maksuina, jotka on porrastetaan ajoneuvon CO2-päästöjen tai käyttövoiman mukaan. Käyttöön perustuvaan maksuun siirtyminen olisi jo itsessään ympäristöohjaava.

b) Liikenneverkkoyhtiö voi myös valtiota helpommin osallistua joukkoliikennettä tukeviin liikennejärjestelmähankkeisiin.

c) Liikenneverkkoyhtiölle voidaan asettaa myös päästöjen vähentämistä koskevia mahdollisia muita tavoitteita tai -velvoitteita (esimerkiksi erillinen ympäristökannustin).

[22] Tie- ja rautatieliikenteen hankearvioinnin yksikköarvot 2013.
[23] Gaia Consulting Oy, s. 43.

7.14 Maksujen valvonta

Maksujen valvonta on tärkeää, jotta voidaan varmistua siitä, että kaikki tienkäyttäjät huolehtivat maksun maksamisesta ja jotta ei tule vapaamatkustaja-ongelmaa, jolloin suuri enemmistö kustantaisi käytännössä myös tienkäytöstä maksamattoman vähemmistön tienkäytön. Valvonta tulisi järjestää mahdollisimman pitkälle automaattisesti, mikä vähentää hallinnollisia kustannuksia ja tehostaa valvontaa. Tällöin valvonta ei vaadi maksujen valvonnasta vastaavalta liikenneverkkoyhtiöltä merkittävää työpanosta. Maksuunpano tulisi myös tehdä automaattisesti, jotta vältytään hallinnollisten kulujen kasvulta. Tietoisuus tehokkaasta valvonnasta vähentää myös väärinkäytösten määrää.

Sellaiset ajoneuvot, joista ei ole maksettu asianmukaista käyttömaksua, voidaan havaita tienvarsilla olevilla tarkastuslaitteilla. Tarkastusta voidaan tehdä sekä kiinteillä laitteilla että liikutettavilla laitteilla.[24] Liikutettava laite mahdollistaa tarkastuksiin joustavuuden ja ennakoimattomuuden. Liikutettavat tarkastuslaitteet sijoitetaan ajoneuvoihin ja niiden kautta tarkistetaan, onko ajoneuvolla voimassaoleva maksusopimus esimerkiksi vertaamalla ajoneuvon rekisteritietoja niihin ajoneuvoihin, joilla ei ole voimassaolevaa sopimusta palveluoperaattoreiden kanssa. Kilometripohjaisessa mallissa voidaan vastaavasti automaattisesti tarkistaa, onko ajoneuvolaite päällä.

Valvonnan toteuttamistapa riippuu siitä, millainen tiemaksujärjestelmä on käytössä. Tarkastuslaitteilla on mahdollista tarkistaa sekä aikaan perustuvien kiinteiden maksujen että kilometrimaksujen maksaminen. Tehokas valvonta mahdollistaa sen, että laitteen asentaminen voidaan helposti tehdä itse ja käyttäjä voi myös helposti vaihtaa laitetta niin halutessaan. Jos tienkäyttäjä ajaa maantieverkolla ilman voimassa olevaa maksua, hän ottaa tietoisen riskin kiinnijäämisestä samaan tapaan kuin joukkoliikennevälineissä. Valvontalaitteiden hintaan vertailukohtaa voi hakea esimerkiksi poliisin käyttämistä Revika-laitteista. Nämä laitteet tunnistavat ajoneuvojen rekisterikilpien perusteella, missä ajoneuvoissa on verot maksamatta tai määräaikaiskatsastus hoitamatta. Laitteita on käytössä tällä hetkellä noin 350–400 autossa, ja laitteen hinta ilman asennuskustannuksia on noin 5000–7000 euroa.

Koska yhtiön tehtävänä on huolehtia Suomen maantieverkosta, sen olisi myös huolehdittava maksujen valvonnasta. Maksujen valvonta ei siis olisi viranomaistehtävä. Koska liikenneverkkoyhtiö ei ole viranomainen, on huolehdittava siitä, että yhtiöllä on riittävät toimivaltuudet asettaa valvontamaksu sellaisissa tapauksissa, joissa ajoneuvo ei ole suorittanut tiemaksua. Valvontamaksun tarkoituksena on vähentää väärinkäytöksiä samaan tapaan kuin joukkoliikenteen tarkastusmaksu vähentää sellaisten henkilöiden määrää joukkoliikenteessä, jotka eivät ole maksaneet joukkoliikennemaksua. Valvontamaksun suuruus tai maksua koskevat periaatteet voidaan säätää laissa, millä varmistetaan sekä valvontamaksun riittävän tehokas vaikutus että maksun kohtuullinen suuruus. Jos liikenneverkkoyhtiö käyttäisi maksujen valvonnassa liikutettavia laitteita, yhtiölle voidaan mahdollistaa alihankintasopimuksen tekemi-

[24] Ks. VTT, Lehtonen, Sami, Virtanen, Ari, Askola Hanna, Liikenteen sähköisten palveluiden tietoturva – niihin kohdistuvat tietoturvariskit ja häirintämenetelmät sekä näiden vaikutukset ja ennaltaehkäisy, VTT Technology 253, 2016, s. 50.

nen esimerkiksi sellaisten toimijoiden kanssa, jotka muun toiminnan yhteydessä ajavat merkittäviä määriä. Tällaisia toimijoita voisi olla esimerkiksi Posti Oy, eri viranomaiset ja erilaiset kuljetusyritykset, joiden ajoneuvoihin liikutettavat ajoneuvolaitteet voitaisiin asentaa. Tällöin yhtiön ei olisi välttämätöntä itse hankkia työvoimaa valvontatehtävien hoitamiseen tieverkolla. Lailla velvoitettaisiin siihen, että mahdollista alihankintaa koskisivat samat yksityisyyden suojaa koskevat periaatteet kuin mitkä koskevat myös liikenneverkkoyhtiön toimintaa.

Liikenneverkkoyhtiön olisi huolehdittava riittävän selvästä informaatiosta tienkäyttäjille siitä, että tienkäytöstä peritään maksu. Tämä edellyttää siten esimerkiksi riittäviä tienvarsikylttejä. Lisäksi liikenneverkkoyhtiön olisi osoitettava, että tienkäyttäjä on ajanut tiellä ilman voimassaolevaa tiemaksusopimusta tai ilman, että ajoneuvolaite on ollut päällä. Tämän yhtiö voi tehdä monin eri keinoin tarkastuslaitteidensa avulla. Samalla tienkäyttäjille tiemaksusopimuksen tekeminen olisi tehtävä mahdollisimman helpoksi. On olennaista, että maksusopimuksen voi uusia ja tehdä muutoinkin helposti esimerkiksi erilaisia mobiileja ratkaisuja hyödyntäen.

Liikenneverkkoyhtiö ei ole viranomainen, jolloin valvontamaksun asettaminen olisi juridisesti verrannollinen yksityiseen pysäköinninvalvontaan. Yksityisestä pysäköinninvalvonnasta ei ole Suomessa lainsäädäntöä, mutta yksityisessä pysäköinninvalvonnassa asetettu valvontamaksu on hyväksytty korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO 2010:23. Korkein oikeus katsoi, että kuljettajalle voidaan asettaa sopimukseen perustuva velvollisuus valvontamaksun suorittamiseen, eikä kyse ole julkisen vallan käyttämisestä. Ratkaisun mukaan kiinteistön omistajalla ja haltijalla on oikeus määrätä omistamansa tai hallitsemansa alueen käytöstä, jollei sitä ole laissa kielletty.[25]

Laissa varallisuusoikeudellisista oikeustoimista (228/1929, oikeustoimilaki) säännellään muun muassa lain soveltamisalaan kuuluvien oikeustoimien tekemistä. Korkein oikeus arvioi ratkaisussaan, että yhteiskunnallisen kehityksen sekä tavaroiden ja palveluiden vaihdannassa käyttöön otettujen uusien menettelytapojen myötä on jo melko pitkään jouduttu havaitsemaan, ettei kaikkia esiin tulevia sopimuksen syntymiseen liittyviä tilanteita kyetä selittämään oikeustoimilain perinteisellä, tarjoukseen ja siihen annettuun vastaukseen perustuvalla, mallilla. Korkeimman oikeuden mukaan tällöin on voitu turvautua joko päättelyyn, joka lähtee tahdonilmaisuja koskevista oikeustoimilain periaatteista, mutta soveltaa niitä uusien tilanteiden vaatimalla tavalla, tai sitten päättelyyn, jossa sopimuksen syntyminen liitetään ulkonaisiin tunnusmerkkeihin, jotka ilmenevät osapuolten toiminnassa tai sen yhteydessä.

Korkeimman oikeuden mukaan osapuolten toimintaa tarkastellaan siltä kannalta, millainen toiminta voi määrätyissä olosuhteissa olla objektiivisesti tarkastellen tyypillisesti osoitus sopimussuhteen syntymisestä tai sitoutumisesta noudattamaan tiettyä järjestelyä. Tietty menettely tietynlaisessa toimintaympäristössä voi siis johtaa siihen, että sopimuksen ja siihen perustuvien velvoitteiden katsotaan olevan olemassa ilman, että turvaudutaan yksinomaan tahdonilmaisun käsitteeseen ja siihen nojautuvaan perusteluun. Korkeimman oikeuden ratkaisun mukaan esimerkkinä sellaisista sopimuksista, joiden syntymisen edellytysten tarkasteluun oikeustoimilain periaatteet tuntuvat riittämättömiltä, on usein mainittu muun muassa

[25] Korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2010:23.

erilaisia teknisiä välineitä kuten automaatteja hyväksi käyttäen tehdyt sopimukset sekä sellaiset sopimukset, joita tehdään päivittäin ja toistuvasti suuria määriä ja jotka keskeiseltä sisällöltään ovat aina samanlaisia.

Liikenneverkkoyhtiön asettamaa valvontamaksua voidaan myös pitää sopimusrikkomukseen perustuvana yksityisoikeudellisena seuraamuksena eli sopimussakkona. Riittävällä informaatiolla voidaan varmistaa se, että kaikki tienkäyttäjät ovat tietoisia siitä, että tieverkko on maksullinen ja että siirtyessään tieverkolle ilman voimassaolevaa maksua voi aiheuttaa mahdollisuuden valvontamaksun saantiin. Lisäksi liikenneverkkoyhtiön toiminnan vakiinnuttua voidaan pitää yleiseen elämänkokemukseen perustuvana tietona sitä, että maantieverkon käyttö on maksullista. Yhtiön olisi kuitenkin kiinnitettävä informaatiossaan erityistä huomiota ulkomaisiin ajoneuvoihin, joiden kuljettajilla ei välttämättä ole samaa tietoa tieverkon maksullisuudesta kuin Suomessa asuvilla.

Yleisen sopimusoikeudellisen periaatteen mukaan sillä, joka nojautuu vaatimustensa tueksi sopimukseen, on todistustaakka sopimuksen syntymiseen vaikuttavista oikeustosiseikoista. Korkein oikeus katsoi ratkaisussaan, että Kuluttajariitalautakunta on yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevassa ratkaisukäytännössään todennut, ettei valvontamaksua voi periä ilman, että se joka siihen vetoaa osoittaa sopimussuhteen syntyneeksi tai sen syntyminen myönnetään (asianumero 2041/39/2010). Tienkäyttäjän kannalta on olennaista, että hän tietää, että maantieverkon käyttö on maksullista.

Valvontamaksu olisi yksityisoikeudellinen saatava, joita koskevat riita-asiat käsitellään yleensä käräjäoikeudessa. Kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan väliset riita-asiat, kuten esimerkiksi yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevat riidat, voidaan saattaa kuluttajariitalautakunnan tutkittavaksi. Liikenneverkkoyhtiön asettamista valvontamaksuista voitaisiin valittaa joko käräjäoikeuteen tai esimerkiksi yhtiötä valvovalle viranomaiselle. Valvovan viranomaisen päätös voitaisiin säätää suoraan täytäntöönpanokelpoiseksi. Päätös olisi täytäntöönpanokelpoinen suoraan, ellei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää. Tämä mahdollistaisi sekä tienkäyttäjille että liikenneverkkoyhtiölle valvontamaksua koskevien riita-asioiden nopean ratkaisun ja täytäntöönpanon.

Vaihtoehtoisesti liikenneverkkoyhtiön valvontamaksusta voitaisiin valittaa normaalien yksityisoikeudellisten saatavien tapaan käräjäoikeuteen. Osa valvontamaksuasioista käsiteltäisiin käräjäoikeudessa laajana riita-asiana, jossa järjestettäisiin suullinen valmistelu ja pääkäsittely. Todennäköisesti kuitenkin suurin osa asioista käsiteltäisiin oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 5 luvun 3 §:ssä tarkoitetun suppean haastehakemuksen perusteella summaarisessa menettelyssä, jossa annettava tuomio muodostaisi ulosottoperusteen. Jollei tuomion antamisen jälkeen valvontamaksua maksettaisi vapaaehtoisesti, asia voitaisiin saattaa ulosottoviranomaisen täytäntöönpantavaksi.

Valvonnan tehostamista varten viranomaiselle voitaisiin lisäksi säätää mahdollisuus pysäyttää ajoneuvo ja määrätä suoraan valvontamaksu tilanteessa, jossa valvontalaitteiden avulla on huomattu maantiellä ajoneuvo, joka ei ole tiemaksua maksanut. Tämä edistäisi erityisesti ulkomaisten ajoneuvojen tiemaksujen valvontaa, kun maksu voitaisiin määrätä välittömästi tapahtumahetkellä.

8. Yhtiön rakenne, hallinto ja toiminta

8.1 Valtion omistukset yhtiöissä ja omistajaohjauksen periaatteita

Valtion omistuksista säädetään perustuslain 92 §:ssä ja sen nojalla säädetyssä valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa (1368/2007). Perustuslain mukaan toimivallasta ja menettelystä käytettäessä valtion osakasvaltaa yhtiöissä, joissa valtioilla on määräysvalta, on säädettävä lailla. Niin ikään valtion kiinteää omaisuutta voidaan luovuttaa vain eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan kuin lailla säädetään.

Perustuslain 92 §:n ja omistajaohjauslain normikokonaisuuden sekä niiden esitöiden perusteella omistajapolitiikan ja valtion omistajaohjauksen toteuttamisen yksinomaisena muotona on osakeyhtiömalli.[26] Valtion omistajaohjauksen on tarkoitus määräytyä siten kuin osakeyhtiölaissa säädetään tehtävien ja vastuiden jaosta yhtiön toimielinten ja omistajan välillä. Tällä perusteella liikenneverkkoyhtiönkin yhtiömuoto olisi osakeyhtiö. Valtiolle omistajana kuuluvien oikeuksien käyttäminen ja muu omistajaohjaus on tarkoitettu toteutuvan osakeyhtiölle ominaisten ohjaus- ja vaikutus- sekä valvontamekanismien kautta.

Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa on säädetty tarkemmin eduskunnan ja valtioneuvoston toimivallasta hankittaessa valtiolle määräysvaltaa ja luovutettaessa valtiolla olevaa määräysvaltaa. Lisäksi laissa määritellään toimivallan jako valtioneuvoston yleisistunnon ja omistajaohjauksesta vastaavan ministeriön välillä sekä täsmennetään osakemyynteihin ja yritysjärjestelyihin liittyviä säännöksiä. Omistajaohjauslain 5 §:n mukaan valtiolle omistajana kuuluvien oikeuksien käyttäminen ja muu omistajaohjaus kuuluu omistajaohjauksesta vastaavan ministeriön toimivaltaan. Vaikka eduskunnalla ei ole välitöntä roolia itse omistajaohjauksessa, eduskunnalla on kuitenkin useita keinoja vaikuttaa omistajaohjaukseen sekä valvoa sen toteuttamista. Omistajaohjauksen valvonta on osa parlamentaarista varainkäytön valvontaa (Perustuslaki 90 §). Eduskunnan harjoittamassa omistajaohjauksen valvonnassa merkittävässä asemassa ovat eduskunnan tarkastusvaliokunta sekä valtiontalouden tarkastusvirasto, joiden tiedonsaantivaltuudet ovat laajat.

Valtion omistajapolitiikkaa koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä[27] linjataan valtion yhtiöomistusta koskevat omistajapoliittiset periaatteet ja yleiset tavoitteet, joihin kuuluu paitsi liiketoiminnallisia tavoitteita myös strategisia intressejä ja peruspalvelutavoitteita. Periaatepäätöksen mukaan valtion omistamisen intressi voi olla luonnollinen monopoli tai erityistehtävä, finanssi-intressi, strateginen intressi, uuden luominen tai suomalaisen omistamisen puolustaminen. Valtiolla on omistuksia sekä yhteiskunnallista erityistehtävää hoitavissa yhti-

[26] Tuomas Ojanen: Lausunto liikenneverkoista vastaavan valtionyrityksen mahdollisista yhtiömuodoista perustuslain näkökulmasta 21.9.2016.
[27] Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston selonteko 13.5.2016: http://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f804c3d4a

öissä (erityistehtäväyhtiöt) että markkinaehtoisesti toimivissa yhtiöissä (kaupalliset yhtiöt). Erityistehtäväyhtiöt hoitavat erityistä yhteiskunnallista tehtävää usein sellaisen erivapauden, kuten monopoliaseman perusteella, että tällaiset yhtiöt eivät toimi markkinaehtoisessa ympäristössä. Erityistehtäväyhtiöiden tehtävistä säädetään erillislainsäädännössä ja niissä valtion omistajuuden ensisijaiset tavoitteet ovat yhteiskunnallisia, vaikka toiminnan taloudellinen kannattavuuskin on yksi perustavoite.

8.2 Yhtiön omistajaohjaus

Ylintä omistajapoliittista päätösvaltaa käyttää Suomessa eduskunta. Maan hallitus linjaa omistajaohjauksen ja -politiikan keskeiset periaatteet hallitusohjelmassa. Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös puolestaan ohjeistaa päivittäisen omistajaohjauksen toimintatavat. Eduskunta ja valtioneuvosto toimivat omistajaohjauslain myöntämän toimivallan rajoissa.[28]

Eduskunnan ja valtioneuvoston toimivallan piiriin kuuluvat asiat sekä muut merkittävät ratkaisut edellyttävät talouspoliittisen ministerivaliokunnan puoltoa. Lisäksi talouspoliittinen ministerivaliokunta antaa tarvittaessa periaatepäätöstä täydentäviä linjauksia ja kannanottoja. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto vastaa omistajaohjauksen linjausten valmistelusta, käytäntöjen johdonmukaisuudesta ja koordinoi ministeriöiden välistä yhteistyötä. Kaikissa tilanteissa omistajapoliittinen päätöksenteko kuuluu omistajaohjausministerille ja valtioneuvostolle ja liiketoiminnallinen päätöksenteko yhtiöiden omille toimielimille.

Valtioneuvoston omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen mukaisesti omistajaohjaus ja sääntely pidetään erillään toisistaan kaupallisesti toimivien strategisen intressin ja finanssi-intressin yhtiöiden omistajaohjauksessa. Valtion yhtiöomistusten omistajavaltaa käytetään valtioneuvoston alaisena jatkossa neljällä tavalla. Pörssiyhtiöiden vähemmistöomistuksien ohjauksesta vastaa Solidium Oy. Sellaisia valtion omistamien finanssi-intressin tai strategisen intressin yhtiöiden osakkeita, joista luopumiseen eduskunta on antanut valtuutuksen, tullaan ohjaamaan perustettavan kehitysyhtiön kautta. Valtion kaupallisesti toimivien strategisen intressin yhtiöiden ja niiden erityistehtäväyhtiöiden, joilla on myös liiketaloudellisia tavoitteita, omistajaohjauksesta vastaa valtioneuvoston kanslia, ellei toisin määritellä. Valtion erityistehtäväyhtiöitä, joiden tehtävä on hoitaa jotakin yhteiskunnan kannalta keskeistä tehtävää ilman liiketaloudellisia tavoitteita, ohjataan suoraan asianomaisesta ministeriöstä.

Liikenneverkkoyhtiössä valtion omistamisen intressi olisi luonnollinen monopoli ja erityistehtävä. Yhtiön erityistehtävä valtion tieverkon ylläpito ja kehittäminen. Lisäksi liikenneverkkoyhtiölle asetetaan maltilliset liiketoimintatavoitteet. Näiden syiden perusteella on perusteltua, että yhtiön omistajaohjaus olisi liikenne- ja viestintäministeriössä.

[28] Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston selonteko 13.5.2016.

8.3 Yhtiölle luovutettava omaisuus

8.3.1 Omaisuuden siirtämisen vaihtoehdot

Perustuslain 92 §:n mukaan valtion kiinteää omaisuutta voidaan luovuttaa vain eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan kuin lailla säädetään. Omaisuuden luovuttamisesta on tarkoitus säätää yhtiöittämislaissa. Väyläomaisuus voidaan siirtää valtiolta yhtiölle pääasiallisesti kahdella tavalla: 1) valtio maksaa merkitsemänsä osakkeet apporttiomaisuudella tai 2) valtio myy väylät yhtiölle.

Merkittävä osa valtion merkitsemistä osakkeista on suunniteltu maksettavaksi apporttiomaisuudella eli muuna kuin rahasuorituksena. Käytännössä tämä tarkoittaa väyläomaisuuden siirtämistä valtiolta yhtiölle.

Koska yhtiölle luovutetaan omaisuutta apporttina, osakeyhtiölaki (624/2006) määrittää menettelytavat ja asettaa ehdot siirrettävän omaisuuden arvolle yhtiön kannalta. Osakeyhtiölain mukaan omaisuudella on luovutushetkellä oltava vähintään maksua vastaava taloudellinen arvo yhtiölle. Osakeyhtiölain mukaan merkintähinnan maksamisesta apporttiomaisuudella on määrättävä yhtiön perustamissopimuksessa. Perustamissopimuksessa on oltava selvitys, jossa yksilöidään apporttiomaisuus ja sillä suoritettava maksu sekä selvitetään omaisuuden arvostamiseen vaikuttavat seikat ja omaisuuden arvostamisessa noudatettavat menetelmät. Jos tämän momentin säännöksiä ei ole noudatettu, merkitsijällä on velvollisuus näyttää, että omaisuudella oli maksua vastaava taloudellinen arvo yhtiölle. Puuttuva määrä on maksettava yhtiölle rahassa.

Jos merkintähinta maksetaan rahassa edellytyksin, että yhtiö hankkii vastiketta vastaan omaisuutta, hankintaan sovelletaan vastaavasti, mitä maksusta apporttiomaisuudella säädetään.

Osakeyhtiölaissa säädetty apporttiomaisuuden taloudellinen arvo tarkoittaa yhtiön kannalta käytännössä omaisuuden käypää arvoa. Taloudellisen arvon määrittämisessä yhtiölle on kaksi pääasiallista tapaa: substanssiarvo ja tuottoarvo. Substanssiarvoa voitaisiin käyttää tilanteissa, jos omaisuudella on selkeä yleisesti määritettävissä oleva käypä arvo ja toimivat markkinat omaisuuden kaupankäyntiä varten (vrt. pörssiosake). Liikenneverkkoyhtiön tilanteessa näin ei ole, joten substanssiarvoa ei voida käyttää.

Väyläomaisuuden taloudellinen arvo yhtiölle perustuu käytännössä pelkästään omaisuuden tuottoarvoon. Tuottoarvo lasketaan yksinkertaistetusti niin, että tulevien vuosien tuotot ja kustannukset diskontataan nykyhetkeen (nykyarvomenetelmä). Tuottoarvon tulee kattaa myös yhtiön ja omistajan tuottovaateet. Viranomainen määrittää liikenneverkkoyhtiön tuottovaateille rajoitteita monopolitilanteesta johtuen (kohtuullisen tuoton vaatimus). Tuottoarvon laskentamenetelmissä on jossain määrin mm. laskentateknisiä ja toimialakohtaisia variaatioita. Väyläomaisuuden taloudellinen arvo eli tuottoarvo tulee laskea riittävän yksilöityjen väyläosuuksien (ns. build up -menetelmän) kautta (vrt. myös osakeyhtiön apporttisäännökset). Tuottoarvon laskennassa keskeiset tekijät ovat tuotot, kustannukset, laskenta-aika ja diskonttokorko.

Tuotot muodostuvat käytännössä loppuasiakkaiden ajokilometrien ja niistä veloitettavien yksikköhintojen perusteella. Tuottojen kertymisessä on huomioitava, miten hinta vaikuttaa loppuasiakkaiden käyttäytymiseen eli ajokilometreihin (hintajousto). Kustannukset koostuvat pääasiallisesti väylien juoksevista ylläpitomenoista, poistoista ja rahoituskuluista. Väylien

juoksevien ylläpitomenojen laskennan pohjana voidaan pitkälti pitää nykyisiä menoja ottaen huomioon viranomaisen palvelutasoon asettamien vaatimusten vaikutukset. Kustannuslajeista poistojen osuus muodostunee suurimmaksi yhtiön pääomavaltaisuuden vuoksi. Poistoaika tulee olemaan toiminnan luonteesta johtuen varsin pitkä. Diskonttokoron määrittämisen oikeellisuus tulee arvioida pääomavaltaisten toimialojen korkokantojen verrokkianalyysillä. Korko asettunee 3-7 prosentin välille.

Yhtiölle siirrettävän omaisuuden arvottaminen yhtiön kannalta taloudelliseen arvoon johtaa siihen, että nyt valtion taseessa olevien väyläosuuksien arvot todennäköisesti muuttuvat. Arvot voivat joko nousta tai laskea. Esimerkiksi vilkkaasti liikennöityjen teiden taloudellinen arvo voi olla yhtiölle merkittävä, kun taas hiljaisemman tien taloudellinen arvo voi olla yhtiölle vähäisempi, vaikka ne olisivat teknisesti samanlaisia.

Yhtiön rekisteröinnin yhteydessä tarvitaan tilintarkastajan lausunto omaisuuden arvosta tapauksissa, joissa osake on maksettu apporttiomaisuudella. Tilintarkastajat antavat lausunnon siitä, täyttyvätkö osakeyhtiölain vaatimukset.

Valtio ja yhtiö voisivat myös sopia, että yhtiö ostaa osan väylistä valtiolta. Tällöin kauppahinta olisi sopimusasia, mikäli valtio ei ole merkintähintaa maksaessaan edellyttänyt ostoa (vrt. apporttiomaisuus). Mikäli yhtiön maksama hinta on korkeampi kuin sen taloudellinen arvo yhtiölle, niin yhtiö joutuu tekemään jossain vaiheessa arvonalennuksen kirjanpitolain 5 luvun 13 §:n mukaisesti.

Liikenneverkkoyhtiön valmistelussa on päädytty vaihtoehtoon, että yhtiötä perustettaessa valtio luovuttaisi merkittävän osan omaisuudesta yhtiölle apporttina eli muuna kuin rahasuorituksena. Kyse olisi kiinteistövarallisuuden luovutuksesta, ja siinä noudatettaisiin lakia valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta. Valtio saa yhtiön osakkeita luovutettavaa omaisuutta vastaan.

Käytännössä yhtiö perustetaan ensin pienellä osakepääomalla, jotta sen toiminta saadaan aloitettua. Osakepääomaa korotetaan, kun valtioneuvosto on päättänyt omaisuuden siirrosta yhtiölle yhtiöittämislain perusteella. Osakepääoman korotuksen suorittaminen apporttina tapahtuu vastaavalla tavalla kuin yhtiön perustaminen.

8.3.2 Luovutettava omaisuus

Liikenneviraston hallinnassa on tällä hetkellä noin 78 000 km maanteitä, joiden tasearvo on nykyisin 15 mrd euroa. Maantiealueet on lunastettu valtion omistukseen tietoimituksissa tai pieneltä osin vapaaehtoisilla kaupoilla. Lunastettaessa maa-alueen omistusoikeus on siirtynyt valtiolle lukuun ottamatta tilanteita, jolloin maantie rakennetaan tunneliin, sillalle, padolle, kannelle tai kannen alle taikka tien ylä- tai alapuolelle (tällöin tiealueelle on tieoikeus). Hyväksytty tiesuunnitelma oikeuttaa tiesuunnitelmassa osoitettujen alueiden ja oikeuksien lunastamiseen. Maantieverkosta yli 90 prosenttia on valtion omistuksessa. Muutamiin teihin on käyttöoikeus, kun esimerkiksi kiinteistönomistukset risteävät tunnelien kohdalla. Tiealueilla sijaitsevat maanteiden rakenteet ja muu tekninen infrastruktuuri, joiden arvo on yleensä huomattavasti maapohjan arvoa suurempi, mutta toisaalta niiden pitoaikakin on lyhyempi.

Yhtiölle siirretään väyläpalvelujen tuottamiseksi tarvittava väyläomaisuus sekä muu omaisuus. Väylärakenteet, keskeneräiset väylärakenteet sekä väyläpalveluun tuottamiseen tarvittavat tietojärjestelmät siirtyvät siis yhtiön omistukseen. Yhtiölle ei siirretä väylärakenteiden alla olevia maapohjia tai kansallisomaisuutta, vaan yhtiölle muodostetaan käyttöoikeus tai

tieoikeus tiealueisiin, joilla yhtiön omistama ja väyläpalvelujen tuottamiseksi välttämätön väyläomaisuus sijaitsee.

Väyläomaisuuden siirto yhtiön omistukseen takaa yhtiön investointikyvyn. Ilman väyläomaisuutta yhtiön poistoja vastaava aikaansaatava tulorahoitus ei kattaisi yhtiön investointitarpeita niin hyvin kuin mitä väyläomaisuuden siirron myötä on mahdollista. Tästä syystä liikenneverkkoyhtiön perustaminen eroaa Metsähallituksen metsätalousliiketoiminnan yhtiöittämisestä, jossa perustettavalle yhtiölle annettiin yksinoikeus metsien käyttöön.

Tiealueelle rakennetut palvelualueet (yhteensä 8 kpl) kuuluvat Liikenneviraston väyläomaisuuteen. Liikennevirasto on tehnyt palvelualueiden osalta toimijoiden kanssa vuokrasopimukset. Tällä hetkellä valtio omistaa maa-alan, jolle huoltoasema on rakennettu ja vastaavasti yrittäjä omistaa rakennukset. Palvelualueet siirrettäisiin yhtiölle vuokrasopimuksineen, ja yhtiö neuvottelisi sopimusten jatkosta.

Liikenneviraston omistuksessa olevia kahta lossia (Vikare Skagenissa ja Nestori Kietäväläs-sä) ei ole myöskään tarkoitus siirtää yhtiölle.

8.4 Yhtiön omistajuus

Liikenneverkoista vastaavan valtionyhtiön perustamista koskevan selvityksen lähtökohtana oli, että valtio olisi yhtiön ainoa omistaja. Tätä pidettiin itsestään selvänä vaihtoehtona, koska valtio vastaa nykyisin tie-, rata- ja vesiväyläverkon ylläpidosta ja kehittämisestä. Meneillään olevan maakuntauudistuksen myötä otettiin kuitenkin tarkasteluun myös vaihtoehto, jossa maakunnat olisivat valtion lisäksi yhtiön omistajia. Maakuntauudistuksen tavoitteena on julkisen aluehallinnon järjestämisen yksinkertaistaminen. Ensisijaisena ratkaisuna on toimintojen keskittäminen tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeille itsehallintoalueille.[29]

Hankkeen valmistelussa päädyttiin siihen, että maakuntien omistajuus yhtiössä valtion lisäksi hyödyttäisi yhtiön toimintaa. Maakuntien omistajuus yhtiössä edesauttaisi erityisesti alueellisen näkökulman huomioimista yhtiön toiminnassa. Samalla omistajuus yhtiössä sopisi luontevasti osaksi uudentyyppisten itsehallinnollisten maakuntien tehtäviä ja edesauttaisi maakuntien vastuulle kuuluvan alueellisen liikennejärjestelmätyön ja tienpidon yhteensovittamista. Maakuntien omistajuus yhtiössä saattaa jonkin verran vähentää yhtiön tehokkuutta ja heikentää yhtiön asemaa rahoitusmarkkinoilla. Tämä johtuu siitä, että yhtiö joutuu yhteen sovittamaan valtakunnallisia ja alueellisia intressejä toiminnassaan, mikä saattaa hidastaa päätöksentekoa. On kuitenkin arvioitu, että maakuntien omistajuudesta on yhtiölle enemmän hyötyä kuin haittaa.

[29] Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, 29.5.2015.

Osakeyhtiöitä perustettaessa osakkaat tuovat siihen yleensä mukanaan omaisuutta. Liikenneverkkoyhtiötä perustettaessa on tarkoitus siirtää valtion väyläomaisuutta yhtiölle. Liikenneverkkoyhtiön perustamisessa yksinkertaisin vaihtoehto on, että yhtiö perustettaan kokonaan valtion omistamana, ja valtion väyläomaisuutta siirretään yhtiölle. Mikäli maakuntauudistus etenee syksyllä 2016 suunnitellulla tavalla, yhtiön perustamisen jälkeen valtio luovuttaisi 35 prosenttia yhtiön osakkeista maakunnille yhtiöittämislaissa erikseen määritellyllä tavalla. 35 prosentin osuus perustuu maakuntien kannalta merkityksellisen alemman tieverkon osuuteen yhtiön taseesta, kun se on arvostettu nykyhyötyarvoonsa sekä alemmalla tieverkolla suoritettujen ajokilometrien osuuteen koko tieverkon ajokilometreistä. Osakkeet jaettaisiin maakunnille tiekilometrien ja liikennesuoritteen perusteella. Ratkaisu ei edellytä raskasta valtion tieomaisuuden siirtojärjestelyä maakunnille, vaan maakunnat saisivat vastikkeetta osuuden yhtiön osakkeista. Maakunnilla olisi näin ollen yhtiössä määrävähemmistö. Yhtiössä olisi yksi osakesarja eli maakunnilla olisi oikeus myös mahdollisiin osinkoihin.

8.5 Omistajuuden säilyminen valtiolla ja maakunnilla

Yhtiöittämisellä tarkoitetaan tässä yhteydessä valtion omistuksen muodon muuttamista yhtiömuotoiseksi. Yhtiöittäminen ei tarkoita yksityistämistä, missä omaisuutta siirrettäisiin valtiolta yksityisille tahoille. Liikenneverkkoyhtiön perustamista koskevan selvityksen aikana ei ole käsitelty vaihtoehtoa myydä valtion väyläomaisuutta yksityisille tahoille.

Liikenneverkkoyhtiölle siirrettäisiin merkittävä määrä kansallisesti tärkeää omaisuutta. Yhtiö olisi alkuvaiheessa kokonaan valtion omistama, ja perustamisen jälkeen valtio luovuttaisi osan yhtiön osakkeista maakunnille. Näin ollen yhtiölle siirrettävä omaisuus olisi yhtiöittämisen jälkeenkin julkisessa omistuksessa.

Liikenneverkkoyhtiön omistuksen pysyminen Suomen valtiolla ja maakunnilla turvataan yhtiötä koskevissa laeissa. Lisäksi osakeyhtiössä osakkeen luovuttamista voidaan rajoittaa yhtiöjärjestyksessä ja omistajuuden säilyminen Suomessa varmistettaisiinkin liikenneverkkoyhtiön yhtiöjärjestyksessä yhtiötä perustettaessa. Yhtiön omistajien kesken sovittavassa osakassopimuksessa voidaan määrätä osakkeiden luovutusehdoista ja luovutuksen rajoituksista. Voidaan esimerkiksi määrätä, että osakkeita voidaan luovuttaa vain olemassa oleville osakkeenomistajille. Tarpeenmukainen toimintatapa tullaan ratkaisemaan myöhemmin.

8.6 Yhtiön toimielimet ja keskeiset toimintaperiaatteet

Liikenneverkkoyhtiön yhtiömuoto olisi osakeyhtiö, jossa osakkeenomistajilla ja johdolla olisi kullakin omat osakeyhtiölakiin perustuvat tehtävänsä, vastuunsa ja oikeutensa. Omistajien ja yhtiön välisissä suhteissa noudatettaisiin valtion omistamien yhtiöiden hallinnointiperiaatteita ja hyvää hallintotapaa. Yhtiön osakkaiden oikeuksista ja velvollisuuksista voitaisiin määrätä myös yhtiön perustamissopimuksessa ja osakassopimuksessa.

Liikenneverkkoyhtiössä keskeisimmät päätöksentekoelimet olisivat yhtiökokous ja yhtiön hallitus. Yhtiökokous olisi yhtiön ylin päätöksentekoelin, jossa osakkaat käyttävät päätösvaltaansa. Yhtiökokous päättää osakeyhtiölaissa päätettäviksi määritellyistä asioista. Näitä ovat esimerkiksi tilinpäätöksen vahvistaminen, taseen osoittaman voiton käyttäminen, hallituksen jäsenten valinta ja muut yhtiöjärjestyksessä yhtiökokouksen päätösvaltaan määritellyt asiat. Lisäksi yhtiön toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden erityisen merkittävät päätökset voidaan yhtiöjärjestyksessä osoittaa yhtiökokouksen päätettäväksi. Liikenneverkkoyhtiössä täl-

lainen olisi esimerkiksi yhtiön pitkän aikavälin investointisuunnitelma. Yhtiössä yhtiökokouksen päätöksenteossa sovellettaisiin osakeyhtiölain perusperiaatetta eli yhtiökokouksen päätökseksi tulisi osakeyhtiölain yleisperiaatteen mukaan ehdotus, jota on kannattanut yli puolet annetuista äänistä.

Liikenneverkkoyhtiön hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Hallitus vastaa siitä, että yhtiön kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Hallitusjäsenyyksien keskeisiä perusteita olisivat valtioneuvoston omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen mukaisesti ehdokkaiden kokemus ja asiantuntemus, hallitusten yhteistyökyvyn ja monipuolisen osaamisen varmistaminen sekä valtioneuvoston asettamien tasa-arvotavoitteiden noudattaminen. Liikenneverkkoyhtiössä hallituksen päätöksenteossa sovellettaisiin osakeyhtiölain perusperiaatetta eli hallituksen päätökseksi tulisi enemmistön mielipide.

Liikenneverkkoyhtiössä olisi myös toimitusjohtaja, jonka yhtiön hallitus nimittäisi. Toimitusjohtaja vastaisi yhtiön operatiivisesta johtamisesta. Osakeyhtiölaki mahdollistaa myös hallintoneuvoston perustamisen. Liikenneverkkoyhtiön tapauksessa ei hallintoneuvostoa ole nähty tarpeelliseksi, koska maakunnat ovat yhtiön omistajia.

Liikenneverkkoyhtiön kotipaikka olisi Helsinki, koska se on nykyisin tieverkon ylläpidosta vastaavan Liikenneviraston päätoimipaikka. Yhtiöllä olisi perustamisvaiheessa toimipisteet myös muissa Liikenneviraston ja ELY-keskusten nykyisissä toimipaikoissa.

Yhtiön toiminnan avoimuutta koskevat lähtökohtaisesti samat periaatteet kuin muitakin valtionyhtiöitä. Lisäksi liikenneverkkoyhtiölle säädetään laajempia velvollisuuksia asiakirjojen julkisuuden suhteen.

8.7 Yhtiön talouteen liittyvät asiat

8.7.1 Lähtöoletuksia

Tässä kappaleessa käsitellään pelkästään yhtiön sisäiseen talouteen liittyviä asioita, joihin on selvityksessä tähän mennessä keskitytty. Yhtiöittämisen taloudellisia vaikutuksia käsitellään kappaleessa 10.1.

Liikenneverkkoyhtiön perustamista selvittäneessä hankkeessa on laadittu laskelmat mm. yhtiön aloittavasta taseesta ja kannattavuudesta. Aloittavan taseen lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö on tilannut NAG Oy:ltä ennakoidut tase-, tulos- ja kassavirtalaskelmat liikenneverkkoyhtiön ensimmäisille kymmenelle toimintavuodelle.[30] Kaikki selvityksessä olevat yhtiön talouslaskelmia koskevat taulukot ovat peräisin tästä selvityksestä. Nämä alustavat liikenne-

[30] NAG Oy: Liikenneverkoista vastaavan valtionyhtiön liiketoimintalaskelmat, 7.12.2016.

verkkoyhtiön liiketoiminnan taloudelliset mallinnukset on tehty liikenne- ja viestintäministeriön antamien lähtötietojen perusteella. Toiminnan tehostumisen osalta laskelmissa on oletettu, että tieverkon kuluissa (väylänpito) saavutetaan ensimmäisten viiden vuoden aikana 20 prosentin tehostuminen. Myös hallintokulujen osalta on oletettu 20 prosentin tehostuminen. Myös investointien on laskelmissa oletettu tehostuvan 20 %. Tehostumiset on laskettu Liikennevirasto vuoden 2015 tilinpäätösluvuista. Poistoajaksi on määritelty 30 vuotta.

Yhtiön varsinainen liiketoimintasuunnitelma, joka sisältää myös päivitetyt liiketalouslaskelmat, laaditaan yhtiöittämispäätöksen tekemisen jälkeen.

8.7.2 Väyläomaisuuden arvostusvaihtoehdot ja niiden merkitys yhtiön kannalta

Väyläpalveluiden tuotanto on hyvin pääomavaltaista, jolloin liikenneverkon omaisuuden arvostus on keskeistä. Siirryttäessä yhtiömuotoiseen toimintaan on syytä arvioida väyläomaisuuden arvostusperiaatteita ja arvostaa omaisuus uudelleen. Väyläomaisuuden arvostus vaikuttaa yhtiössä erityisesti poistojen määrään sekä pääoman tarpeeseen sekä rakenteeseen ja sitä kautta myös rahoituskulujen määrään. Poistojen määrä vaikuttaa yhtiön mahdollisuuksiin investoida liikenneverkon kehittämiseen. Mitä korkeammalle väyläomaisuuden tasearvo asetetaan, sitä suurempi on pääoman tarve (ja myös maksujen keräämisen tarve) ja sitä suuremmat rahoituskustannukset yhtiöllä on. Hankkeen aikana on analysoitu väyläomaisuuden arvostusvaihtoehtoja yhtiön kannalta kiinnittäen huomiota erityisesti asiakkaalle koituviin hyötyihin ja toisaalta yhtiön toimintamahdollisuuksien varmistamiseen.

Väyläomaisuuden arvostusta ja omaisuuden muita luovutusehtoja voidaan tarkastella kolmesta näkökulmasta. Valtion kannalta kyseessä on kiinteän omaisuuden luovutuksesta ja sen luovutusehdoista. Yhtiön kannalta kyseessä on omaisuuden osto, josta se odottaa saavansa hyötyä tulojen muodossa. Asiakkaiden kannalta kyse on siitä, minkälaisen palvelutason yhtiö tarjoaa ja mihin hintaan. Lisäksi ratkaisuilla voi olla laajempaa yhteiskuntapoliittista vaikutusta. Väyläomaisuutta voidaan arvostaa joko historiallisten arvojen kautta tai tulevien hyötyjen näkökulmasta esimerkiksi seuraavilla tavoilla:

- Kirjanpitoarvo (historiallinen, nimellishintainen)
- Jälleenhankinta-arvo (historiallinen, reaalihintainen)
- Nykykäyttöarvo (nykyinen palvelutaso uushankintahintaan)
- Nykyhyötyarvo (tuleva asiakkaiden tarpeiden mukainen palvelutaso; yhtiön tulevien tuottojen ja kulujen erotus diskontattuna nykyhetkeen)

Liikenneviraston hallinnassa oleva väyläomaisuus on nykyisin arvostettu kirjanpitoarvon mukaisesti. Kirjanpitoarvo kuvaa aiemmin tehtyjen investointien hankintamenojen poistamatta olevaa osaa, joka on aktivoitu taseeseen odottamaan poistoja tulevina vuosina.

Liikekirjanpitoa on pidetty valtiolla vuodesta 1998 alkaen, jolloin omaisuus inventoitiin ja arvotettiin. Investoinnin hankintameno on jaksotettu vuotuisiksi poistoiksi investoinnin nk. teknistaloudellisen pitoajan mukaisesti. Taloudellisella pitoajalla tarkoitetaan sitä aikaa, jona käyttöomaisuuden ennakoidaan hyödyttävän palvelujen tuottamista. Käyttöomaisuushyödykkeen taloudellinen pitoaika on yleensä lyhyempi kuin sen tekninen pitoaika, joka riippuu hyödykkeen teknisestä käyttökelpoisuudesta. Taloudellisen pitoajan määrittelyssä noudatetaan varovaisuuden periaatetta.

Poistomenetelmänä on käytetty tasapoistoa eli investoinnin hankintameno on jaksotettu yhtä suurin vuotuisin poistoin riippumatta esimerkiksi todellisesta kulumisesta taikka liikenteen määrästä. Väyläomaisuus jakaantuu kahteen pääryhmään: 10 vuoden pitoajan mukaiseen ryhmään sekä 50 vuoden pitoajan mukaiseen ryhmään (alusrakenteet, sillat, tunnelit). Vuoden 2015 tilinpäätöksessä tieverkolla 88 % on 30/50 vuoden pitoajan mukaisessa ryhmässä.

Pitkä poistoaika tarkoittaa, että investoinnin kymmeniä vuosia sitten tuottama palvelutaso ei kaikilta osin ole enää nykyvaatimusten palvelutason mukainen. Rahamäärät ovat investoinnin tekohetken mukaisia eivätkä tämän hetken hintatasossa. Lisäksi tulorahoitus poistojen kautta on pitkä: investointi lainalla rahoitettaessa merkitsee sitä, että laina-aika on lyhyempi kuin tulorahoituksen kertymisaika (rahoitusongelma) ja tulon ansaitsemiseen liittyy riskiä, mitä pidempi on investoinnin takaisinmaksuaika. Taloudelliseen pitoaikaan lyhentävästi verrattuna tekniseen pitoaikaan vaikuttaa myös mm. teknologian kehitys, tuotetun palvelutasovaatimusten muutokset. Mitä suurempi riski kannattavuuden kannalta on, sitä suurempi on rahoittajan riski ja sitä suurempi tuottovaade.

Liiketaloudellisin periaattein toimiva yhtiö todennäköisesti ei siten käyttäisi taloudenpidossaan 50 vuoden poistoaikaa, vaan maksimi saattaisi olla 30 vuotta. Yhtiön liiketalouslaskelmat on tehty oletuksella, että poistoaika on 30 vuotta. Laskelmissa oletuksena on myös, että käytössä olisi tasapoistomenetelmä.

Jälleenhankinta-arvon (indeksikorjattu hankintameno) mukaisessa omaisuuden arvostuksessa väyläomaisuus arvostetaan siten, että investointimenot korjataan tähän hetkeen esimerkiksi maanrakennuskustannusindeksillä ja tehdään indeksikorjatusta arvosta poistot. Väyläomaisuuden pitkistä pitoajoista johtuen on merkitystä sillä, miten eri vuosina tapahtuneet investoinnit ja vaikutus tasearvoon saadaan ajan suhteen vertailukelpoiseksi. Indeksoitu tasearvo ei kuitenkaan ota huomioon väyläverkon hyötyä ja arvoa tulevaisuudessa. Tarkasteltaessa väyläomaisuuden tase-arvoja indeksikorjattuina voidaan havaita, että esimerkiksi vuonna 1998 väyläverkkojen tasearvo nykyhetkeen indeksoituna on ollut 22,8 miljardia euroa, kun se vuoden 2013 lopussa oli 19,2 miljardia euroa. Tasearvo oli reaalisesti alentunut siten 3,6 miljardia euroa vuosien 1998 ja 2003 välillä.

Jos poistot tehtäisiin jatkuvasti jälleenhankintahintaisesta tasearvosta, niiden kertymä olisi huomattavasti suurempi kuin alkuperäisestä hankintamenosta tehtynä. Jos sitä noudatettaisiin yhtiön hinnoittelussa, kulut olisivat suuremmat ja ne kerryttäisivät yhtiölle tulorahoitusta investointeihin ja pienentäisivät täten pääomarahoituksen tarvetta. Mikäli yhtiö ei tekisi vastaavia investointeja, sille jäisi voittoa jaettavaksi enemmän. Uhkana voisi myös olla yhtiön tehottomuus. Toisaalta jos hinnoittelussa käytettäisiin alkuperäisiä hankintahintoja, ei poistoja vastaava tulorahoitus riittäisi korvausinvestointien rahoittamiseen ja yhtiö velkaantuisi.

Nykykäyttöarvo tarkoittaa puolestaan sitä, että omaisuuden arvo arvioidaan uudelleen sen mukaan, miten verkon palvelutaso vastaa nykyistä tarvetta (eikä aikoinaan investoinnin tekemisvaiheen tarvetta). Verkon arvostuksena käytetään nykyisen palvelutason omaavan vastaavan verkon uushankintahintaa. Tämä tarkoittaisi kirjanpitoarvoihin verrattuna, että ns. käyttämätön verkko olisi arvoton. Jos verkon palvelutaso on nykyistä tarvetta vastaavassa palvelutasossa, se määriteltäisiin uushankintahinnan mukaisesti. Jos verkon palvelutaso on korkeampi kuin nykypalvelutaso edellyttäisi ja omaisuus on kirjanpidossa korkeammasta arvosta, tehtäisiin arvon alennus. Jos verkon palvelutaso on alempi kuin nykyinen palvelutaso edellyttäisi ja omaisuus on kirjanpidossa korkeammasta arvosta, tehtäisiin arvon alennus tai hyväksyttäisiin taseeseen varaus, koska tilanne edellyttää investointeja palvelutason nostamiseksi. Mikäli myöhemmin osoittautuu, että verkolle tulee enemmän käyttöä, voidaan tehdä arvonkorotus taseeseen.

Nykykäyttöarvo ottaa huomioon yhtiön tarjoaman palvelutason ja omaisuus on arvostettu reaalisena. Poistojen muodossa kertyvän tulorahoituksen tulisi riittää rahoittamaan verkon nykyisen palvelutason säilyttämisen. Omaisuuden arvon alentuessa aloittavan taseen sisältävän omaisuuden poistot alenisivat ja pääoman tarve pienenisi.

Nykykäyttöarvo tarkoittaa sitä, että nykyinen kirjanpitoarvo sinänsä vastaa suoritettuja investointimenoja, mutta verkko palvelutasoltaan ei vastaa nykyvaatimusta. Yhtiö ottaisi korjausvelan huomioon vaatien omaisuuden arvoa alennettavaksi vastaavalla summalla taikka merkitsemään alemman palvelutason esimerkiksi varauksen muodossa. Osa korjausvelkasummasta on korvausinvestoinnin tyyppistä kunnon säilyttämistä ja osa on asiakkaan näkökulmasta palvelutasoa parantavaa. Todennäköistä on, että yhtiö ei liiketaloudellisin perustein toteuttaisi em. korjausvelkamäärää ja kohteita.

Nykyhyötyarvo on vaihtoehto, jossa arvioidaan, minkälaista hyötyä omaisuus tuottaa tulevaisuudessa. Nykyhyötyarvon mukainen omaisuuden arvostus on aiemmin kuvattuja vaihtoehtoja haastavampi, koska on ennakoitava tulevaa kehitystä. Hyötyä on arvioitava asiakkaan, yhtiön ja valtio-omistajan näkökulmasta.

Valtio-omistajan kannalta omistaja odottaa tuottavan yhteiskunnallista hyötyä ja saavansa kohtuullisen sijoitetun pääoman tuoton. Yhtiön kannalta omaisuuden on tuotettava asiakkaiden odotusten mukaista palvelutasoa sekä mahdollistettava riittävä tulos ja riittävä vakavaraisuus. Lähtökohtana on, että tulevien tuottojen ja kulujen välinen erotus eli tulos diskontattuna nykyhetkeen (nykyarvo) vastaa riittävää tuottoa omaisuuteen sijoitetulle pääomalle. Asiakkaiden kannalta nykyhyötyarvon mukaisessa omaisuuden arvostuksessa korostuvat asiakkaiden tarpeet. Saatu palvelutaso tuottaa lisäarvoa suhteessa hintaan, ja palvelutaso muuttuu aikaa myöten.

Nykyhyötyarvon mukaisella väyläomaisuuden arvostuksella yhtiö tekisi korvausinvestointien lisäksi myös kehittämisinvestointeja, joilla nostetaan palvelutasoa. Poistoja vastaavan summan on siten riitettävä tulorahoituksena ensinnäkin korvausinvestointeihin ja toiseksi myös kehittämisinvestointeihin yhtiön vakavaraisuustavoitteen mukaisesti. Jos omaisuus luovutetaan kokonaan oman pääoman ehdoin, yrityksellä ei ole velkaa lainkaan alussa. Tämä mahdollistaa velanoton uusien kehittämisinvestointien rahoittamisessa. Vastaavasti jos omaisuus annetaan velkaehdoin, yrityksen investointimahdollisuudet velanotolla ovat rajoitetumpia.

Laskelmin voidaan osoittaa vaihtoehtoisia nykyhyötyarvoja riippuen kulujen määrästä ja hinnoitteluperiaatteista. Omaisuuden arvostuksessa yhtiön kannalta noudatetaan aitojen hyötyjen periaatetta. Liikenneverkkoyhtiötä koskevassa valmistelussa väyläomaisuuden arvostuksen periaatteena on ollut arvostuksen perustuminen nykyhyötyarvoon. Tämän on katsottu vievän arviota kohti osakeyhtiölaissa määriteltyä omaisuuden käypää arvoa. Ensimmäinen nykyhyötyarvon määrittelytapa oli päätieverkon arvon nostaminen kaksinkertaiseksi ja muun tieverkon arvon puolittaminen. Tällä laskentatavalla on päädytty tieverkon osalta noin 13,5 miljardin euron arvoon. Pääteiden merkitys on huomattava tulojen ansaintalogiikan kannalta. Alempi tieverkko puolestaan aiheuttaa kuluja suhteessa enemmän kuin synnyttää tulovirtaa. Alemmalle tieverkolle saattaa muodostua 0-arvon teitä paljonkin. Maksun ollessa sama esimerkiksi kaikille henkilöautoilijoille, muodostuu joka tapauksessa alueellinen ristisubventio, jossa eteläisen Suomen vilkkaasti liikennöidyn tieverkon tuloilla subventoidaan pohjoisempien alueiden tieverkon palvelujen tuotantokustannuksia.

8.7.3 Muut aloittavan taseen muodostamiseen liittyvät asiat

Yhtiön aloittavaa tasetta koskevan laskelman lähtökohtana on ollut Liikenneviraston vuoden 2015 tilinpäätös.

Yhtiölle siirrettävän omaisuuden osalta pääperiaatteena on ollut, että yhtiölle siirretään väyläpalveluiden tuottamisessa tarvittava väyläomaisuus sekä muu omaisuus. Väyläpalveluiden määrittely ratkaisee siirrettävän omaisuuden. Yhtiölle siirrettäisiin sekä valmiit että keskeneräiset väylärakenteet. Tieverkon osalta valmiiden väylärakenteiden arvo on 13,8 mrd. euroa ja keskeneräisten väylärakenteiden 256 milj. euroa. Aineettomista hyödykkeistä (tietojärjestelmät) yhtiölle siirrettäisiin väyläpalveluiden tuottamisen kannalta olennaiset hyödykkeet, joiden arvo tieverkon osalta on 171 milj. euroa. Tieverkon palveluiden tuottamiseen liittyviä koneita, laitteita, kalusteita ja muita aineellisia hyödykkeitä on arvioitu siirrettävän yhtiölle noin 14 miljoonan euron arvosta.

Yhtiölle ei siirretä maapohjia, vaan ne jäisivät valtiolle. Valtio on lunastanut maapohjat tietoimituksissa. Liikenneviraston omistuksessa olevia maantielauttoja (2 kpl) eikä muuta kalustoa siirretä yhtiölle. Lauttojen osalta selvityksessä on päädytty siihen, että niiden omistaminen olisi parasta koota yhteen paikkaan eli Suomen Lauttaliikenne Oy:öön.

Lyhytaikaiset saamiset (myynti- ja siirtosaamiset) siirtyvät yhtiölle väyläpalvelujen osalta (yht. 15–20 milj. euroa). Tästä tieverkon osuus on 9,9 miljoonaa euroa.

Yhtiö joutuisi lainaamaan tarvitsemansa käyttöpääoman. Vuoden 2016 ensimmäisten neljän kuukauden menot olivat Liikennevirastossa valtion talousarviokirjanpidon mukaan nettomääräisesti noin 460 milj. euroa. Tästä oli Liikenneviraston momenteilta rahoitettuja menoja 380 miljoonaa euroa ja hallinnonalan yhteiseltä alv-momentilta rahoitettuja alv-menoja noin 80 miljoonaa euroa. Suurin erä oli perusväylänpidon menot 225 milj. euroa, joista teille kohdistuu 107,1 miljoonaa euroa. Kehittämisinvestointimenot olivat tarkastelujaksolla 131 miljoonaa euroa ja viraston toimintamenot noin 24 miljoonaa euroa, josta teille kohdistui 3,4 miljoonaa euroa.

Yhtiölle siirrettäisiin väyläpalveluiden tuottamisesta aiheutuneet yhtiöittämishetkellä voimassa olevat velat. Tilinpäätöksessä velat olivat 763 miljoonaa euroa. Tästä summasta elinkaarihankkeisiin liittyviä velkoja on 570,6 miljoonaa euroa. Lyhytaikaisia ostovelkoja oli 173 miljoonaa euroa. Siirtovelkoja oli 15,5 miljoonaa euroa, joista suuri osa on lomapalkkavelkoja. Tieverkon osuus veloista on yhteensä 599,3 miljoonaa euroa.

Lisäksi yhtiölle lisättäisiin velkoihin/vastuisiin sitoumukset, jotka tehdään yhtiöittämisratkaisun yhteydessä. Eläkevastuiden osalta on huomattava, että liikenneverkkoyhtiöön siirtyvä henkilöstö siirtyisi valtion eläkelain mukaisesta järjestelmästä yksityisen alan työeläkejärjestelmän piiriin. Yhtiöittämisessä on periaatteena, että yhtiöön siirtyvän henkilöstön eläke-edut turvataan ja siirtyvien uusi eläketurva vastaa nykyistä eläketurvaa. Tämä järjestetään erillisellä eläkevakuutuksella, jonka yhtiö ottaa. Lisäeläketurvan pääomitettujen kustannusten lopullinen vastuusumma ratkeaa lisäeläketurvan järjestämistä koskevan kilpailutuksen jälkeen. Lisäeläketurvan järjestäminen koskee vain niitä henkilöitä, jotka ovat olleet yhtäjaksoisesti valtion palveluksessa ennen 1 päivä tammikuuta 1993 alkaen. Myöhemmin valtion palvelukseen tulleiden henkilöiden kohdalla ei ole tarvetta lisäeläketurvaan, sillä valtion ja yksityisen alan työeläkejärjestelmien eläketurvan taso vastaa näiltä osin toisiaan.

8.7.4 Aloittava tase, ennakoidut taselaskelmat ja keskeiset tunnusluvut

Yhtiön aloittavassa taseessa tieverkon arvo noin 13,5 miljardia euroa. Omaa pääomaa taseesta on noin 9,5 mrd euroa ja osakepääomaa on tieverkon arvosta 10 %. Sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoon on sijoitettu loput omasta pääomasta. Sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoon merkitään yleensä se osa osakkeiden merkintähinnasta, jota perustamissopimuksen tai osakeantipäätöksen mukaan ei merkitä osakepääomaan ja jota ei kirjanpitolain mukaan merkitä vieraaseen pääomaan.

Vieraasta pääomasta pääomalainaa eli käytännössä valtion lainaa on noin 4,8 mrd euroa, jota yhtiö voi erikseen sovitun mukaisesti maksaa valtiolle takaisin. Yhtiö ei ota ulkopuolista velkaa perustettaessa eikä näin ollen tulouta valtiolle rahaa. Ulkopuolista velkaa yhtiö ottaa vain tarvittaessa investointiensa rahoittamiseen. Käytännössä kaikki investoinnit rahoitetaan kuitenkin tulorahoituksella. Tasearvo on yhteensä noin 14,3 mrd euroa.

Edellä esitetyllä taserakenteella saavutetaan valtionyhtiöille tyypillinen omavaraisuusaste (60 -70 prosenttia).

Tase - tuhatta euroa	2018E	2019E	2020E	2021E	2022E	2023E	2024E	2025E	2026E	2027E
PYSYVÄT VASTAAVAT	**13,484,000**	**13,701,533**	**13,896,067**	**14,067,600**	**14,126,133**	**14,149,667**	**14,138,700**	**14,093,733**	**14,015,267**	**13,918,800**
Tieverkosto	13,484,000	13,701,533	13,896,067	14,067,600	14,126,133	14,149,667	14,138,700	14,093,733	14,015,267	13,918,800
VAIHTUVAT VASTAAVAT	**785,446**	**830,446**	**777,053**	**751,333**	**843,799**	**979,370**	**1,147,828**	**1,348,407**	**1,385,207**	**1,639,331**
Muut vaihvtuvat vastaavat	259,000	260,137	264,039	267,999	272,019	276,100	280,241	284,445	288,711	293,042
Rahat ja pankkisaamiset	526,446	570,310	513,014	483,334	571,779	703,271	867,587	1,063,963	1,096,496	1,346,289
VASTAAVAT YHTEENSÄ	**14,269,446**	**14,531,980**	**14,673,120**	**14,818,933**	**14,969,932**	**15,129,037**	**15,286,528**	**15,442,141**	**15,400,474**	**15,558,131**
OMA PÄÄOMA	**9,485,246**	**9,619,146**	**9,757,171**	**9,899,823**	**10,047,613**	**10,203,462**	**10,357,647**	**10,509,904**	**10,664,832**	**10,819,032**
Osakepääoma	1,348,400	1,348,400	1,348,400	1,348,400	1,348,400	1,348,400	1,348,400	1,348,400	1,348,400	1,348,400
SVOP	8,090,400	8,090,400	8,090,400	8,090,400	8,090,400	8,090,400	8,090,400	8,090,400	8,090,400	8,090,400
Edellisten tilikausien voitto	-	46,446	180,346	318,371	461,023	608,813	764,662	918,847	1,071,104	1,226,032
Tilikauden voitto (osingon jälkeen)	46,446	133,900	138,026	142,652	147,790	155,848	154,186	152,257	154,928	154,200
VIERAS PÄÄOMA	**4,784,200**	**4,912,834**	**4,915,949**	**4,919,110**	**4,922,319**	**4,925,575**	**4,928,881**	**4,932,236**	**4,735,642**	**4,739,098**
Pääomalaina	4,045,200	4,045,200	4,045,200	4,045,200	4,045,200	4,045,200	4,045,200	4,045,200	4,045,200	4,045,200
Pitkäaikainen vieras pääoma	-	200,000	200,000	200,000	200,000	200,000	200,000	200,000	-	-
Lyhytaikainen vieras pääoma	739,000	667,634	670,749	673,910	677,119	680,375	683,681	687,036	690,442	693,898
VASTATTAVAA YHTEENSÄ	**14,269,446**	**14,531,980**	**14,673,120**	**14,818,933**	**14,969,932**	**15,129,037**	**15,286,528**	**15,442,141**	**15,400,474**	**15,558,131**

Tunnusluvut	2018E	2019E	2020E	2021E	2022E	2023E	2024E	2025E	2026E	2027E
Omavaraisuusaste (%)	66.5%	66.2%	66.5%	66.8%	67.1%	67.4%	67.8%	68.1%	69.3%	69.5%
Nettorahoituskulut / käyttökate (%)	26.0%	17.1%	16.6%	16.1%	15.7%	15.2%	15.0%	14.8%	14.2%	14.0%
Nettovelkaantumisaste (%)	-5.6%	-3.8%	-3.2%	-2.9%	-3.7%	-4.9%	-6.4%	-8.2%	-10.3%	-12.4%
Oman pääoman tuotto (ROE)	1.54%	2.43%	2.44%	2.45%	2.47%	2.51%	2.45%	2.40%	2.39%	2.35%
Sijoitetun pääoman tuotto (ROI)	4.1%	4.1%	4.1%	4.0%	4.0%	4.1%	4.0%	3.9%	3.9%	3.8%
Kokonaispääoman tuotto (ROA)	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%	3.5%	3.5%	3.4%	3.4%	3.4%	3.3%

8.7.5 Tuloslaskelma

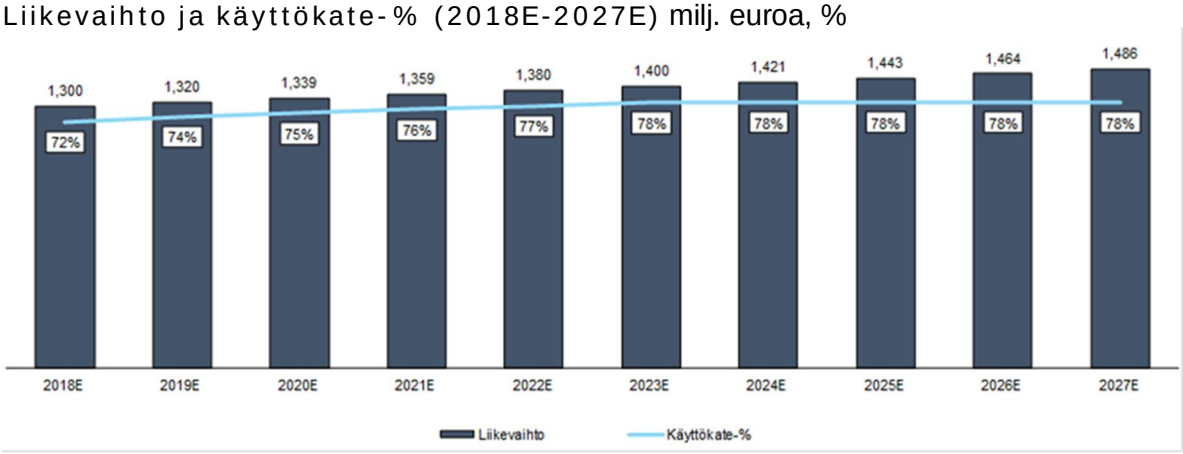
Tuloslaskelma - tuhatta euroa	2018E	2019E	2020E	2021E	2022E	2023E	2024E	2025E	2026E	2027E
Liikevaihto	**1,300,000**	**1,319,500**	**1,339,293**	**1,359,382**	**1,379,773**	**1,400,469**	**1,421,476**	**1,442,798**	**1,464,440**	**1,486,407**
Tieverkko	1,300,000	1,319,500	1,339,293	1,359,382	1,379,773	1,400,469	1,421,476	1,442,798	1,464,440	1,486,407
Muut	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Operatiiviset kustannukset	**(362,443)**	**(347,399)**	**(339,034)**	**(330,340)**	**(321,309)**	**(311,932)**	**(315,518)**	**(320,250)**	**(325,054)**	**(329,930)**
Tieverkko	(304,443)	(296,649)	(288,553)	(280,147)	(271,424)	(262,377)	(266,313)	(270,307)	(274,362)	(278,477)
Hallintokulut	(25,000)	(25,375)	(24,725)	(24,051)	(23,350)	(22,623)	(21,869)	(22,197)	(22,530)	(22,868)
Valvontakulut	(11,000)	(3,045)	(3,091)	(3,137)	(3,184)	(3,232)	(3,280)	(3,330)	(3,379)	(3,430)
Muut	(22,000)	(22,330)	(22,665)	(23,005)	(23,350)	(23,700)	(24,056)	(24,417)	(24,783)	(25,155)
Käyttökate	937,557	972,101	1,000,259	1,029,042	1,058,464	1,088,537	1,105,959	1,122,548	1,139,386	1,156,477
Käyttökate-%	*72.1%*	*73.7%*	*74.7%*	*75.7%*	*76.7%*	*77.7%*	*77.8%*	*77.8%*	*77.8%*	*77.8%*
Poistot ja arvonalentumiset	**(449,467)**	**(472,467)**	**(495,467)**	**(518,467)**	**(541,467)**	**(561,467)**	**(580,967)**	**(599,967)**	**(618,467)**	**(636,467)**
Poistot nykyisestä omaisuudesta	(449,467)	(449,467)	(449,467)	(449,467)	(449,467)	(449,467)	(449,467)	(449,467)	(449,467)	(449,467)
Poistot tehdyistä investoinneista	-	(23,000)	(46,000)	(69,000)	(92,000)	(112,000)	(131,500)	(150,500)	(169,000)	(187,000)
Liikevoitto	**488,091**	**499,634**	**504,792**	**510,575**	**516,997**	**527,070**	**524,992**	**522,581**	**520,920**	**520,010**
Liikevoitto-%	*37.55%*	*37.87%*	*37.69%*	*37.56%*	*37.47%*	*37.64%*	*36.93%*	*36.22%*	*35.57%*	*34.98%*
Rahoituskustannukset	(244,026)	(165,808)	(165,808)	(165,808)	(165,808)	(165,808)	(165,808)	(165,808)	(161,808)	(161,808)
Verot	(97,618)	(99,927)	(100,958)	(102,115)	(103,399)	(105,414)	(104,998)	(104,516)	(104,184)	(104,002)
Tilikauden tulos	**146,446**	**233,900**	**238,026**	**242,652**	**247,790**	**255,848**	**254,186**	**252,257**	**254,928**	**254,200**

Liikenneverkkoyhtiön liikevaihtotavoite toiminnan alkuvaiheessa on noin 1,3 miljardia euroa. Se sisältää juoksevat kulut, poistot sekä rahoituskulut. Yhtiön liikevaihto muodostuu suurimmalta osaltaan tienkäyttäjiltä palveluoperaattoreiden kautta kerättävistä maksuista. Tienkäyttäjien maksut kehittyvät liikevaihtotason mukaisesti. Mallinnuksessa on lähdetty siitä, että yhtiön liikevaihtotavoite kasvaa hyvin maltillisesti.

Väyläpalveluiden tuottamisen lisäksi yhtiö todennäköisesti hakisi uusia tulonlähteitä vuokraamalla infrastruktuuria esimerkiksi liityntäpysäköintiä ja tukiasemapaikkoja varten sekä tuottamalla tähän liittyviä tietoa ja palveluita. Tällä pystyttäisiin osaltaan alentamaan asiakkaiden maksettavaksi tulevia tieverkon käyttömaksuja. Varovaisuusperiaatetta noudattaen näitä tuloja ei kuitenkaan ole huomioitu yhtiötä koskevissa alustavissa talouslaskelmissa.

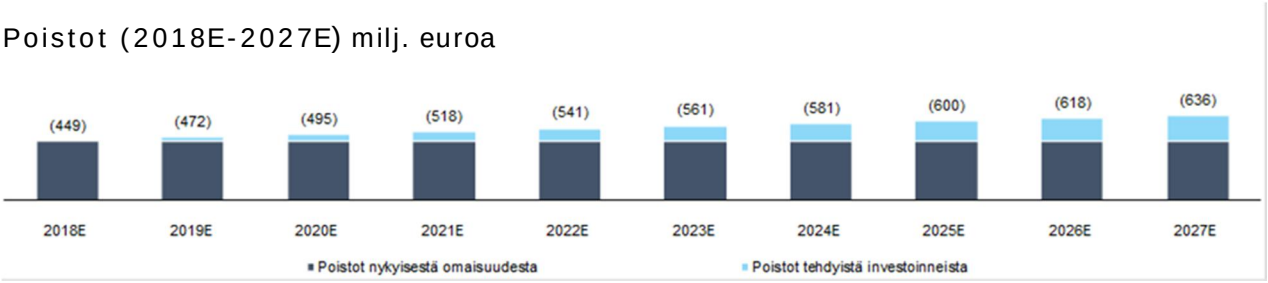
Yhtiön käyttökateprosentti paranee vuoteen 2024 asti, jolloin kaikki operatiiviset parannukset on oletettu saavutettaneen. Operatiiviset parannukset on oletettu saavutettavaksi lineaarisesti.

Liikevaihto ja käyttökate-% (2018E-2027E) milj. euroa, %



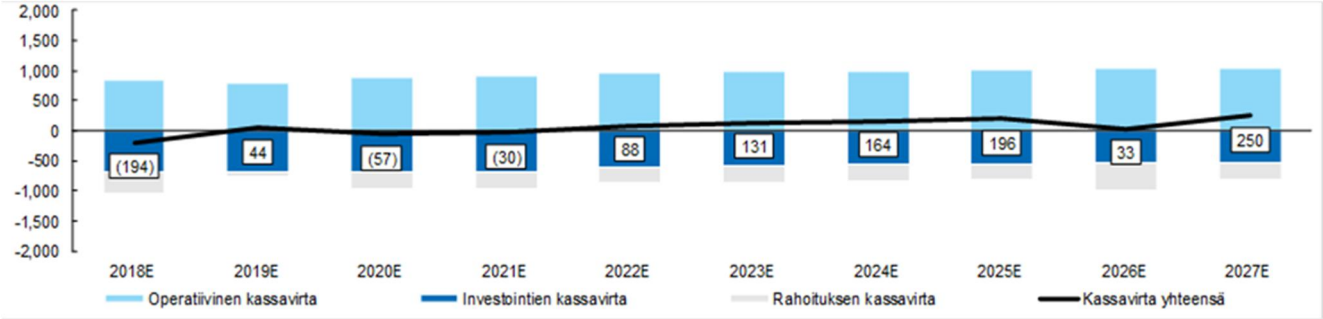
Yhtiö soveltaa infrastruktuurilleen 3,33 % vuotuista poistoa, joka vastaa 30 vuotta poistoajassa. Tarkastelujaksolla aloittavan taseen poistopohja ei ehdi loppua, joten tasapoisto jatkuu koko mallinnusjakson ajan. Tehtävät lisäinvestoinnit kasvattavat poistopohjaa vuosittain ja nostavat vuosipoiston tasoa. Tarkastelujakson lopulla vuosipoistot ovat nousseet merkittävästi korkeammalle tasolle kuin avaavan taseen mukaiset poistot. Kun avaavan taseen omaisuuserät on 30 vuoden päästä aloittamisesta poistettu, tulee poistoissa tapahtumaan merkittävä pienentyminen nopeasti.

Poistot (2018E-2027E) milj. euroa



8.7.6 Kassavirtalaskelma

Yhtiön operatiivinen kassavirta paranee tarkastelujaksolla tehostamisesta johtuen ja samalla investointien kassavirtaa saadaan tehostettua. Rahoituksen kassavirrassa näkyvät vuosittain maksettavat osingot, pääoman palautukset, nostetut ja maksetut lainat sekä lainojen korot. Osinkoja osakkeenomistajille olisi maksettavissa noin 100 miljoonaa euroa vuosittain. Kassavirta on säädetty lainarahoituksella lähelle nollatasoa omistajalle maksetun pääomalainan koron jälkeen.



Kassavirta (2018E-2027E) milj. euroa

Kassavirtalaskelma - tuhatta euroa	2018E	2019E	2020E	2021E	2022E	2023E	2024E	2025E	2026E	2027E
Operatiivinen kassavirta	**839,939**	**799,672**	**898,513**	**926,128**	**954,253**	**982,300**	**1,000,124**	**1,017,183**	**1,034,341**	**1,051,601**
Liikevaihto	1,300,000	1,319,500	1,339,293	1,359,382	1,379,773	1,400,469	1,421,476	1,442,798	1,464,440	1,486,407
Operatiiviset kustannukset	(362,443)	(347,399)	(339,034)	(330,340)	(321,309)	(311,932)	(315,518)	(320,250)	(325,054)	(329,930)
Verot	(97,618)	(99,927)	(100,958)	(102,115)	(103,399)	(105,414)	(104,998)	(104,516)	(104,184)	(104,002)
Käyttöpääoman muutos	-	(72,503)	(788)	(799)	(811)	(824)	(836)	(848)	(861)	(874)
Investointien kassavirta	**(690,000)**	**(690,000)**	**(690,000)**	**(690,000)**	**(600,000)**	**(585,000)**	**(570,000)**	**(555,000)**	**(540,000)**	**(540,000)**
Tieinvestoinnit	(690,000)	(690,000)	(690,000)	(690,000)	(600,000)	(585,000)	(570,000)	(555,000)	(540,000)	(540,000)
Rautatieinvestoinnit	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vesiväyläinvestoinnit	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rahoituksen kassavirta	**(344,026)**	**(65,808)**	**(265,808)**	**(265,808)**	**(265,808)**	**(265,808)**	**(265,808)**	**(265,808)**	**(461,808)**	**(261,808)**
Osingot / pääoman palautus	(100,000)	(100,000)	(100,000)	(100,000)	(100,000)	(100,000)	(100,000)	(100,000)	(100,000)	(100,000)
Pääomalainan lyhennykset	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pääomalainan korot	(161,808)	(161,808)	(161,808)	(161,808)	(161,808)	(161,808)	(161,808)	(161,808)	(161,808)	(161,808)
Rahoituskustannukset	(82,218)	(4,000)	(4,000)	(4,000)	(4,000)	(4,000)	(4,000)	(4,000)	-	-
Pitkäaikaset velat - nostettu	-	200,000	-	-	-	-	-	-	-	-
Pitkäaikaset velat - maksettu	-	-	-	-	-	-	-	-	(200,000)	-
Muut	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rahat ja pankkisaamiset	526,446	570,310	513,014	483,334	571,779	703,271	867,587	1,063,963	1,096,496	1,346,289
Kassavirta yhteensä	**(194,087)**	**43,864**	**(57,295)**	**(29,680)**	**88,445**	**131,492**	**164,316**	**196,375**	**32,533**	**249,793**

8.8 Yhtiön investointitaso

Liikenneverkkoyhtiön investointeja on kuvattu edellä monesta näkökulmasta. Kappaleessa 4.2 on kuvattu yleisellä tasolla yhtiön toiminnan tehostumista ja mahdollisuuksia lisäinvestointeihin yhtiöittämisen myötä. Kappaleessa 7.6 on kuvattu peruspalvelutasoa, joka ohjaa yhtiön investointeja. Eduskunnan käsittelemää liikenneverkkoselontekoa ja yhtiön perustamisvaiheessa laadittavaa lyhyen aikavälin kertaluonteista investointisuunnitelmaa on kuvattu kappaleessa 7.7. Samassa kappaleessa on myös kuvattu yhtiön sisäisen investointeja koskeva päätöksentekomenettely.

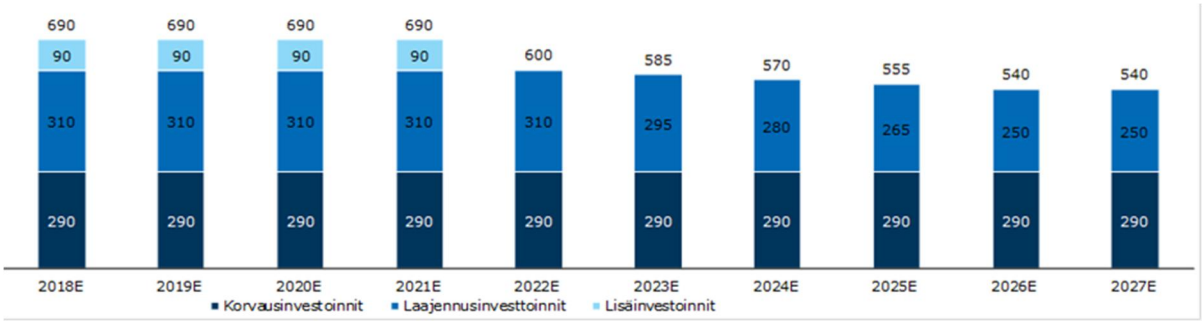
Liikenneverkkoyhtiön tulevaisuuden investointeja mallinnettaessa on arvioitu, että tieverkon nykyisen palvelutason ylläpitäminen edellyttää noin 290 miljoonan euron vuosittaista rahoitusta. Tämä rahoitustaso riittää arvioiden mukaan siihen, että korjausvelan määrä ei kasva nykyisestä tasosta. Tämän ns. korvausinvestointien tason oletetaan mallinnuksessa pysyvän tällä tasolla yhtiön kymmenen ensimmäisen toimintavuoden ajan.

Tieverkon kehittämisen osalta mallinnuksessa on oletettu, että siihen käytetään yhtiön ensimmäisinä toimintavuosina ennen toiminnan tehostumista noin 310 miljoonaa euroa vuodessa. Kehittämisinvestointeihin suunnattu lyhyen aikavälin investointiohjelma (1,6 mrd euroa) koskisi yhtiön neljää ensimmäistä toimintavuotta. Näin ollen 310 miljoonan euron lisäksi yhtiö investoisi tieverkon kehittämiseen ensimmäisinä neljänä toimintavuotenaan lisäksi 90 miljoonaa euroa vuosittain. Investointiohjelmassa päätettäisiin siitä, mihin yhtiö neljänä ensimmäisenä toimintavuotenaan käyttää tieverkon kehittämiseen suunnattavan rahoituksensa (yhteensä 400 miljoonaa euroa vuodessa). Investointiohjelmaan sisältyisivät myös yhtiöittämishetkellä keskeneräiset hankkeet, jotka yhtiö saattaa loppuun. Näiden kehittämisinvestointien lisäksi yhtiö käyttää noin 290 miljoonaa euroa vuodessa ns. korvausinvestointeihin eli

nykyisen palvelutason ylläpitämiseen tieverkolla. Ensimmäisinä neljänä toimintavuotenaan yhtiö investoisi tieverkon ylläpitoon ja kehittämiseen siis yhteensä 690 miljoonaa euroa vuosittain.

Liikenneverkkoyhtiön taloudellisessa mallinnuksessa on oletettu, että kehittämisinvestointien taso laskee neljän ensimmäisen toimintavuoden jälkeen johtuen oletetusta investointitehokkuuden paranemisesta. Investointikohteiden valinta tapahtuu yhtiössä tehokkaasti asiakkaiden edellyttämien palvelutasotarpeiden mukaisesti ottaen huomioon koko liikennejärjestelmän hyödyntämisen. Investointihankkeet myös rakennetaan tehokkaammin, kun ei ole enää vuotuista budjettirajoitetta. Arvioiden mukaan investointeja voidaan tehostaa n. 20 % suhteessa nykytilanteeseen. Tämän tehostamistavoitteen on oletettu täyttyvän vuonna 2026. Yhtiön kehittämisinvestointien on arvioitu asettuvan noin 250 miljoonan euron vuotuiseen tasoon tehostumisten jälkeen. Tieverkon ylläpitoon ja kehittämiseen yhtiön oletetaan mallinnuksessa investoivan noin 540 miljoonaa euroa vuodessa (290 miljoonaa euroa korvausinvestointeja ja 250 miljoonaa euroa kehittämisinvestointeja) toiminnan tehostumisten jälkeen.

Investoinnit (2018E-2027E) milj. euroa



Käytännössä liikenneverkkoyhtiö ei enää tekisi eroa korvaus- ja kehittämisinvestointien välillä samalla tavalla kuin valtio erottelee perusväylänpidon ja väyläverkon kehittämisen. Yhtiö arvioisi myös investointien rahoitus- ja hinnoitteluperiaatteet uudella tavalla. Kun valtion väyläverkkojen palvelut tuotettaisiin liiketaloudellisin periaattein, korostuisi tuottavuuden tärkeän osatekijän eli tuotoksen sisältämän palvelutason määrittely. Yhtiö keskittyisi asiakkaiden kuljetustarpeiden tyydyttämiseen ja lisäarvon tuottamiseen maksua vastaan. Uudet investointihankkeet arvioitaisiin niistä yhtiölle saatavan taloudellisen hyödyn sekä liikenteellisten vaikutusten kannalta sekä muun muassa liikenneturvallisuus- ja ympäristövaikutusten kannalta. Talousvaikutuksia yhtiö arvioisi mm. maksujen, poistojen, ylläpitokustannusten, rahoituskulujen sekä toteuttamisajankohdan kautta. Liikenteellisiä vaikutuksia olisivat mm. hankkeen vaikutukset palvelutasoon ja liikennesuoritteeseen.

Yhtiö valitsisi investointikohteet, jotka eniten parantavat palvelutasoa 30 vuoden aikavälillä ja tekisi ne oikean kokoisina ja nopeassa toteuttamisaikataulussa. Yhtiö voisi myös liiketaloudellisin periaattein arvioida investointihankkeiden järkevän toteuttamisaikataulun ottaen huomioon olemassa olevat palvelutasotarpeet sekä esimerkiksi maanrakennusalan markkinatilanteen ja muut hankkeen toteuttamisaikatauluun vaikuttavat tekijät.

Yhtiö pystyisi toteuttamaan kaikki ns. korvausinvestoinnit ja myös osan kehittämisinvestoinneista omalla poistoja vastaavalla tulorahoituksellaan.

Liikenneverkkoyhtiön tulevista investoinneista puhuttaessa on huomattava, että edellä käsitelty mallinnus on yritys hahmottaa yhtiön toimintaa tällä hetkellä käytössä olevin tiedoin. Käytännössä yhtiöllä on suuresta pääomastaan johtuen todella hyvä investointikyky, jos asiakastarpeet edellyttävät lisäinvestointeja mallinnuksessa käytettyihin oletuksiin nähden. Tämänhetkinen mallinnus lähtee siitä, että yhtiö voi toteuttaa suuren osan investoinneista ilman lainarahoitusta. Jos investointitarpeita tulevaisuudessa ilmenee, on yhtiöllä hyvä kyky vastata tarpeisiin lisäämällä investointitasoa lainarahoituksella.

Erityiskysymys aiheutuu liikenteen hinnoittelun muutoksesta siirryttäessä luonteeltaan kiinteistä veroista suoriteperusteiseen maksuun. Strafica Oy:n laskelman mukaan henkilöautosuoritteet koko tieverkolla tulevat laskemaan ja asiakasmaksuihin siirtyminen maantieverkolla siirtäisi suoritetta noin 10 prosenttiyksikköä maanteiltä kaupunkien katuverkolle, jos hinnoittelu perustuisi ajettuihin kilometreihin.[31] Koska yhtiö saa tulonsa liikennesuoritteen mukaisesti, olisi näin suuri muutos merkittävä arvioitaessa yhtiön tarjoamaa palvelutasoa. Omaa investointisuunnitelmaansa laatiessaan yhtiö huomioi nimenomaan tulevaisuudessa tarjottavaan palvelutasoon. Suuri henkilöautosuoritteen pudotus merkitsisi myös olemassa olevan liikenneverkon palvelutason arviointia uudelleen. Autosuoritteen vähentyminen aiheuttaisi siirtymää esimerkiksi joukkoliikenteelle, jolloin esimerkiksi raideinvestointien tarve noussee esille.

8.9 Yhtiön henkilöstö

Liikenneverkkoyhtiön henkilöstö muodostettaisiin pääosin nykyisen Liikenneviraston sekä alueellisten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) työntekijöistä, jotka siirtyisivät yhtiön palvelukseen osana yhtiöön siirrettäviä toimintoja. Yhtiölle siirrettävien tehtävien, toimintojen ja henkilöstön tarkempi selvitystyö on parhaillaan käynnissä.

Valtion virkamieslain (750/1994) 5 e ja 5 f §:ien nojalla työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyisivät luovutuksensaajalle. Tämä ei kuitenkaan koske niitä oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka johtuvat nimenomaan virkasuhteesta eivätkä ole ominaisia työsuhteelle silloin, kun virkamies siirtyy työsopimussuhteeseen luovutuksensaajan palvelukseen. Siirtyvä henkilöstä olisi pääosin virkasuhteista. Siltä osin kuin on kyse työsopimussuhteisesta henkilöstöstä, asiaan sovellettaisiin työsopimuslain (55/2001) liikkeenluovutusta koskevia säännöksiä.

Kyse olisi liikkeenluovutuksesta, joten siirtyviä tehtäviä hoitava virka- ja työsopimussuhteinen henkilöstö siirtyisi työsopimussuhteeseen liikenneverkkoyhtiön palvelukseen. Määräaikaisessa palvelusuhteessa näissä tehtävissä oleva henkilöstö siirtyisi yhtiöön määräaikaisen palvelussuhteensa keston ajaksi. Henkilöiden työsuhteen katsotaan työsuhde-etuuksien määräytymisen kannalta jatkuneen valtiolla yhdenjaksoisena. Siirtyviä tehtäviä vastaavat virat lakkaisivat.

[31] Strafica Oy, Liikenneverkkoyhtiön hinnoittelumallin vaikutustarkastelut 10.1.2017.

Siirtyvää tehtävää hoitava henkilö saa muutoin sovellettavaa irtisanomisaikaa noudattamatta tai sen kestoajasta riippumatta irtisanoa virka- tai työsopimussuhteensa päättymään siirron hetkellä.

8.10 Tieliikenteen operatiivinen hallinta

Liikenneverkkoyhtiön perustamista koskevassa hankkeessa on arvioitu tällä hetkellä Liikenneviraston vastuulla olevien operatiivisten liikenteenhallintatehtävien järjestämistä. Operatiivinen liikenteenhallinta on tiedon hyödyntämistä turvallisen ja luotettavan liikkumisen takaamiseksi ja siten oleellinen osa älykästä liikennettä ja tietoyhteiskunnan toteutumista. Turvallisella ja sujuvalla liikenteellä on myös huomattava kansantaloudellinen merkitys. Liikenteen ohjaustoiminnan ytimen muodostavat tehokas poikkihallinnollinen viranomaisyhteistyö sekä tähän liittyvä, uutta teknologiaa hyödyntävä tiedonvaihtoympäristö. Näillä varmistetaan viranomaisten jatkuva ja ajantasainen tilannetietoisuus liikenteestä, parannetaan edellytyksiä ennakoida ja tunnistaa mahdollisia liikenteen turvallisuuteen ja sujuvuuteen liittyviä riskejä sekä lisätään viranomaisten toimintaedellytyksiä operatiivisella tasolla vastata oman hallinnonalan liikenteeseen liittyvistä viranomaistehtävistä.

Liikenneviraston operatiiviseen liikenteenhallintaan liittyvien tehtävien järjestämistä koskevan selvitystyön yhteydessä on analysoitu eri vaihtoehtoja sekä hahmotettu näiden vaihtoehtojen pohjalta toiminnallisia skenaarioita tehtävien mahdollisesta järjestämisestä. Keskeisin havainto arviointityössä on ollut se, että eri liikennemuotoja koskevien operatiivisten liikenteenhallintatehtävien keskittämisellä on saavutettu merkittäviä toiminnallisia hyötyjä, jotka eivät ole mahdollisia, mikäli toimintoja hajautettaisiin. Toimintojen keskittämisellä luodaan parhaat edellytykset tehokkaalle liikenteenohjaukselle, jonka varaan turvallinen ja sujuva liikkuminen väyläverkolla perustuu.

Liikenneverkkoyhtiön perustamista koskevassa työssä on päädytty johtopäätökseen, että tieliikenteen operatiivisia liikenteenhallintatehtäviä ei ole tarkoituksenmukaista erottaa Liikenneviraston vastuulla olevasta liikenteenohjaustoimintojen kokonaisuudesta ja siirtää liikenneverkkoyhtiön vastattavaksi. Näin ollen liikenneverkkoyhtiö hankkisi tieliikenteen operatiiviset hallintapalvelut ulkopuoliselta palveluntuottajalta.

Liikenneviraston operatiivisten liikenteenhallinnan tehtävien järjestämistä koskeva selvitystyö jatkuu vielä keväällä 2017, koska asian tarkastelu on päätetty ottaa osaksi liikenne- ja viestintäministeriön käynnistämää esiselvitystä liikenteen ja viestinnän viranomaistoimintojen uudelleen organisoinnista. Esiselvitystä valmisteleva liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastojen pääjohtajista muodostettu työryhmä on pyytänyt avukseen selvityshenkilön, jonka tehtäväksi on annettu muodostaa kokonaiskuva Liikenneviraston vastuulla olevista operatiivisen liikenteenhallinnan tehtävistä sekä tehtävien hoitoon olennaisesti liittyvästä poikkihallinnollisesta viranomaisyhteistyöstä. Selvitystyön tulee kattaa myös operatiiviseen liikenteenhallintaan käytettävät tietojärjestelmät ja -infrastruktuuri sekä tähän operatiiviseen kokonaisuuteen liittyvät suunnittelu-, tuki- ja hankintatoimet.

8.11 Liikenne- ja väylätietojen hallinta yhtiössä

Liikenneverkkoyhtiö omistaisi hallitsemiinsa liikenneväyliin integroidun infrastruktuurin, jota käytetään liikenne- ja väylätietojen keräämiseen. Yhtiö hallinnoisi ja ylläpitäisi vastuullaan olevia ja keräämiänsä valtion väyläverkkoa koskevia liikenne- ja väylätietoja, jotka se tarjoaisi

maksutta ja avoimesti kaikkien saataville. Lähtökohtana on nykyinen avoin data, jonka määrää ja laatua yhtiön on yhä kehitettävä. Liikenneverkkoyhtiön liikenne- ja väylätietojen vapaalla saatavuudella varmistetaan sekä tehokas liikenteenhallinta ja -ohjaus että mahdollistetaan digitaalisten liikenne- ja liikkumispalvelujen tuottaminen ja kehittäminen ja liikenteen automaation tarpeisiin varautuminen.

Valtion tieväyläomaisuuteen liittyvien liikenne- ja väylätietojen hallinnoinnin muuttaminen liiketalousperusteiseksi edellyttää, että yhtiön hallitsemien väylien perustietorekistereiden sisältämien tietojen sekä niiden ylläpidon laatu turvataan riittävin mekanismein, jotta tiedot palvelisivat mahdollisimman tehokkaasti liikenteen yhteiskunnallisia tarpeita myös muuttuneessa tilanteessa. Lisäksi on huomioitava ne tieliikenne- ja väylätiedot, joille on määritetty tietoturvaluokitus perustuen tietojen kriittisyyteen varautumisen kannalta.

9. Liikennehallinnon työnjako ja tieliikenteen viranomaistehtävien organisointi

9.1 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan viranomaistoiminnot

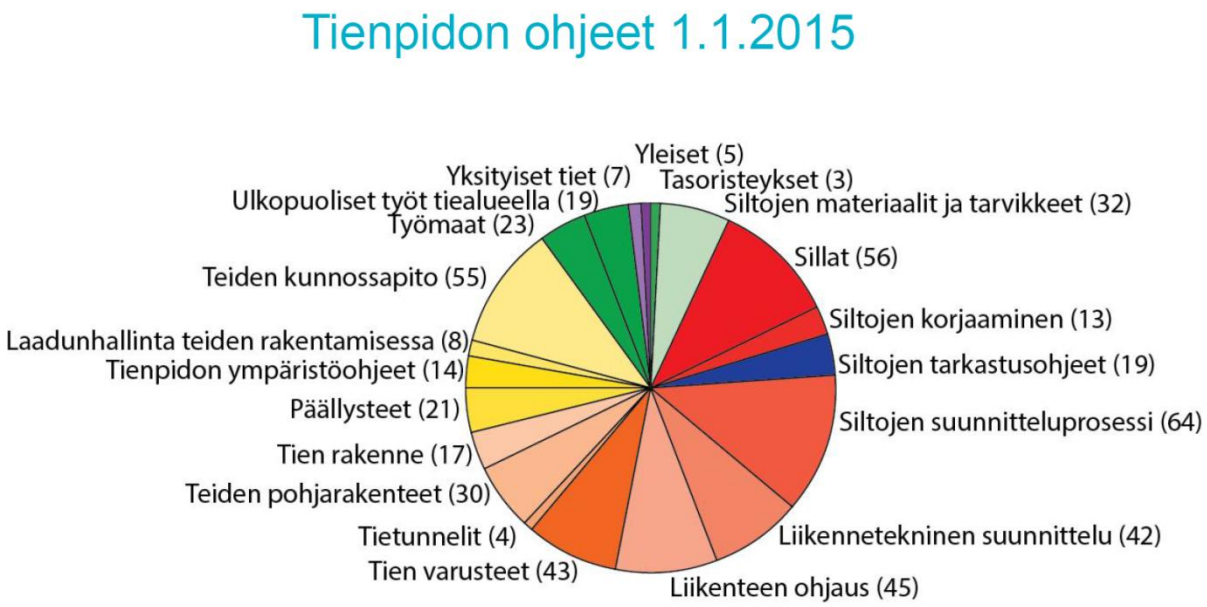
Valtion väyläverkon liiketaloudellista kehittämistä koskevan selvityksen puitteissa on kartoitettu, mitä vaikutuksia tieverkon hallinnoinnin yhtiöittämisellä olisi liikennehallinnon virastojen, erityisesti Liikenneviraston, tehtäviin ja työnjakoon sekä miten tieliikennettä koskeva poikkihallinnollinen viranomaisyhteistyö olisi järjestettävissä, mikäli valtion yhtiö päätettäisiin perustaa. Valmistelutyön lähtökohtana on ollut tunnistaa kaikki sellaiset tieliikenneverkkoa koskevat tehtävät, joihin sisältyy perustuslain 124 § mukaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, joista perustuslain mukaan ei voi vastata muu kuin viranomainen. Tällaisiksi luetaan esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyvät tehtävät (mm. kieltojen, rajoitusten, määräysten ja ohjeiden antaminen, hallinnollisten lupien myöntäminen, pakkokeinoista päättäminen sekä valvontatehtävät). Perustuslain määritelmien ulkopuolelle jäävien tieliikenneverkkoon liittyvien hallinnonalan tehtävien osalta on pyritty tunnistamaan ne toimijat, joille tehtävät olisi niiden tarkoituksenmukaisen hoitamisen näkökulmasta tarpeen osoittaa vaarantamatta perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 3.11.2016 työryhmän, jonka tehtävänä on laatia esiselvitys liikenteen ja viestinnän viranomaistoimintojen uudelleen organisoinnista. Esiselvityksellä pyritään tunnistamaan keinoja parantaa hallinnonalan kykyä vastata asiakastarpeiden ja toimintaympäristön muutoksiin. Lisäksi tavoitteena on löytää tapoja lisätä hallinnonalan tuottavuutta ja vaikuttavuutta resurssien monipuolisemmalla ja tehokkaammalla käytöllä. Esiselvityksen on määrä sisältää esitykset tarvittavista toiminnallisista ja organisatorisista muutoksista sekä myös toimenpide-ehdotus ja aikataulu ministeriön hallinnonalan virastouudistuksen toteuttamiseksi. Selvityksen määräaika on 28.2.2017, jonka jälkeen esitys arvioidaan sekä päätetään mahdollisista jatkotoimenpiteistä.

Esiselvityksellä sekä sen pohjalta mahdollisesti toteutettavilla liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan viranomaistoimintojen uudelleen organisointia koskevilla toimenpiteillä on erittäin vahva yhteys valtion väyläverkon liiketaloudellista kehittämistä selvittävään hankkeeseen ja etenkin hankkeen viranomaistehtäviä koskevaan valmistelutyöhön. Tältä osin on varmistettu, että valmistelutyö tapahtuu koordinoidusti ja tiedonvaihto käynnissä olevien selvityshankkeiden välillä on aktiivista ja mahdollisimman laaja-alaista. Samalla valtion väyläverkon liiketaloudellista kehittämistä selvittävän hankkeen puitteissa on katsottu tarkoituksenmukaiseksi laatia esitys liikennehallinnon työnjaosta ja virastojen tehtävien organisoinnista liikenneverkkoyhtiön perustamiseen liittyen vasta siinä vaiheessa, kun liikenteen ja viestinnän viranomaistoimintojen uudelleen organisointia koskeva liikenne- ja viestintäministeriön esiselvitys on valmistunut sekä tämän pohjalta mahdollisesti käynnistettävistä jatkotoimenpiteistä on päätetty.

9.2 Tienpidon luvat ja ohjeet sekä viranomaismääräykset

Laissa säädettyjen valtion tieliikenneverkon tienpidon tehtäviä ja väylänpitovastuita koskevien yleisten määräysten lisäksi etenkin tienpidon käytännön toteutusta ja väyläomaisuuden hallintaa ohjataan toiminnasta annettujen viranomaismääräysten ja ohjeiden avulla. Väylänpidon ohjeiden avulla varmistetaan tieliikenneverkon sekä tiehankkeiden elinkaaren koordinoitu hallinta ja kehittäminen sekä pyritään varmistamaan väylärakenteiden ja tieliikenneväylien riittävä turvallisuus. Alla olevassa diagrammissa on kuvattu 1.1.2015 voimassa olleet tienpidon ohjeet.



Lähde: Liikennevirasto

Tienpitoon liittyy myös paljon erilaisia valtuutus- ja lupa-asioita muun muassa liikenneväylien rakentamista, kunnossapitoa ja kehittämistä sekä valtion tieliikenneverkon ja yksityisteiden välisten liittymien hallintaa koskevien oikeuksien ja vastuiden määrittämiseksi. Tienpitoon liittyvistä valtuutus- ja lupamenettelyistä on säädetty maantielaissa (503/2005). Lisäksi tiealueisiin kohdistuu usein ulkopuolisten tahojen tarpeita, kun tiealueita halutaan käyttää muihin kuin maantietarkoituksiin esimerkiksi sijoittamalla tiealueille erilaisia rakennelmia, johtoja tai muita laitteita. Tällainen toiminta edellyttää tienpitäjän myöntämää lupaa ja toimintaan oikeuttavaa valtuutusta, jonka myöntämisessä tienpitäjän tehtävänä on arvioida toimenpiteen vaikutusta erityisesti liikenneturvallisuuden ja tienpidon näkökulmasta.

Valtion väyläverkon liiketaloudellista kehittämistä koskevan selvityshankkeen puitteissa tieliikenneverkon tienpitoon liittyvien lupien, ohjeiden sekä viranomaismääräysten annon mahdollisen organisoinnin lähtökohdaksi on otettu hallitusohjelman mukainen hallinnollisen taakan keventämiseen sekä lupa- ja valitusprosessien sujuvoittamiseen tähtäävä tavoite. Näiden linjausten mukaisesti valtion yhtiö vastaisi mahdollisimman laajasti tienpitoon liittyvien lupa- ja valtuutusasioiden hallinnoinnista sekä ohjeiden laatimisesta sikäli, kun näihin liittyvää toimivaltaa on perustuslain 124 §:n määritelmien mukaan mahdollista siirtää yhtiölle. Tienpidon lupa- ja valtuutusasioista liikenneverkkoyhtiö sopisi suoraan asianomaisten alan toimijoiden ja yksityisteiden osakkaiden kanssa. Laissa turvattaisiin hyvän hallinnon takeet muun muas-

sa velvoittamalla yhtiö sisällyttämään sopimuksiin valitusosoitus. Yhtiön toimintaa valvova viranomainen vastaisi yleisestä toiminnan lainmukaisuuden valvonnasta sekä tarvittaessa päättäisi tienpitoon liittyvien liikenneverkkoyhtiön ja muiden toimijoiden välisten mahdollisten riita-asioiden ratkaisemisesta. Lisäksi valvovalla viranomaisella olisi oikeus määrätä hallinnollisista pakkokeinoista.

Tämän määritelmän mukaisesti viranomaisen tehtäväksi jäisi antaa tienpitoa koskevia viranomaismääräyksiä sekä tarpeelliseksi katsottuja toimintaa määrittäviä viranomaisohjeita sikäli, kun se tienpidon, liikenteen turvallisuuden tai väylärakentamisen riittävän laadun turvaamisen kannalta on tarkoituksenmukaista.

10. Vaikutusten arviointi

10.1 Johdanto

Liikenneverkkoyhtiön perustamista koskevan valmistelun yhteydessä on arvioitu valtion väyläverkon liiketaloudelliseen hallinnointiin liittyviä välittömiä ja keskeisimpiä vaikutuksia. Nämä on otettu huomioon tässä selvityksessä esitettyjen linjausten valmistelussa. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö on tilannut selvityksen liikenneverkkoyhtiön hinnoittelumallin aiheuttamista vaikutuksista.[32]

Yhtiöittämisen vaikutusten arviointityö jatkuu keväällä 2017. Virkamiesvalmistelun ohella liikenneverkkoyhtiön perustamista koskeva selvitys lähetetään laajalle lausuntokierrokselle tammikuussa 2017. Lausuntokierroksen ja mm. otakantaa.fi -palvelussa käytävän keskustelun avulla kerätään tietoa myös hankkeen vaikutuksista hankkeen jatkovalmistelun tueksi ja suuntaamiseksi.

10.2 Taloudelliset vaikutukset

10.2.1 Valtiontaloudelliset vaikutukset

Valtion tulot ja menot ovat vuoden 2017 talousarviossa 55,5 mrd. euroa. Tästä liikenteen verojen osuus on noin 13 prosenttia eli 7-8 miljardia euroa. Vuoden 2017 talousarvion mukaan valtion käyttää tie-, rata- ja vesiväyliin 1,9 mrd. euroa eli 3,4 prosenttia talousarvion määrärahoista.

Liikenneverkkoyhtiöllä olisi vaikutusta valtiontalouteen sekä valtion tulojen osalta että valtion menojen osalta. Hankkeen valmistelu lähtökohtana valtiontaloudellisesta näkökulmasta on se, että uudistus on budjettineutraali. Tämä tarkoittaa sitä, että valtion budjetin tulopuolelta vähennettäviä veroja vastaavasti valtion menot vähenevät.

Yhtiömalliin siirryttäessä yhtiön maksuja vastaava osa (noin 1,6 mrd euroa arvonlisävero mukaan lukien) valtion verotuloista poistuisi liikenteen verotuksen alentuessa. Lisäksi valtiolle palautuisi arvonlisäveroa noin 300 miljoonaa, eli nettomuutos valtion verotuloissa olisi noin 1,3 miljardin euron vähenemä. Kaikki liikenteen verot eivät uudistuksen myötä poistuisi, vaan valtio perisi jatkossakin ajoneuvo- ja polttoaineveroa.

Valtiontaloudellisia vaikutuksia arvioitaessa täytyy pitää mielessä, että etenkin valtion liikenneverkon menoissa on suuria vuosittaisia vaihteluita. Esimerkiksi kuluvalla hallituskaudella liikenneverkon kehittämiseen on suunnattu vähemmän rahoitusta kuin aikaisemmin, eikä

[32] Strafica Oy: Liikenneverkkoyhtiön hinnoittelumallin vaikutustarkastelut 10.1.2017.

uusia hankkeita ole käynnistetty samassa laajuudessa kuin aiemmin. Toisaalta viime vuonna alkanut erityinen panostus liikenneverkon korjausvelan vähentämiseen näkyy perusväylänpidon määrärahojen lisääntymisenä vuosina 2016–2018. Hankkeen jatkovalmistelun yhteydessä tarkennetaan tarvittaessa valtiontaloudellisia vaikutuksia pitemmällä aikajaksolla tarkasteltuna.

Liikenneverkkoyhtiön perustamisen myötä valtion menot vähenisivät, koska liikenneverkkoyhtiö vastaisi jatkossa monista valtiolle tällä hetkellä koituvista menoista. Erityisen suuri merkitys on perusväylänpidolla, jonka menot ovat suuret. Vaikutuksia valtion talousarvion menopuoleen on tässä vaiheessa arvioitu vertaamalla liikenneverkkoyhtiön perustamisesta aiheutuvaa uutta tilannetta vuoden 2017 talousarvioon. Vuoden 2017 talousarviossa perusväylänpidon kustannukset ovat tienpidon osalta yhteensä 736 miljoonaa euroa. Tämä sisältää myös esimerkiksi maantielauttaliikenteen ja korjausvelan vähentämiseen osoitettavan määrärahan. Tieverkon korjausvelkaan kohdistuu vuoden 2017 talousarvioon varatusta 304 miljoonasta eurosta suurin osa.

Perusväylänpidon menojen lisäksi liikenneverkkoyhtiön perustaminen poistaisi valtion talousarviosta tieverkon kehittämiseen liittyviä menoja seuraavasti. Vuoden 2017 talousarviossa tieverkkoon liittyviin maa-alueiden hankintoihin ja korvauksiin on varattu noin 28 miljoonaa euroa. Tieverkon kehittämishankkeisiin eli aikaisemmin alkaneisiin hankkeisiin ja kolmeen vuonna 2017 alkavaan uuteen hankkeeseen (Vt 4 Oulu-Kemi, Vt 5 Mikkeli-Juva ja Vt 12 Lahden eteläinen kehätie) on varattu yhteensä noin 86 miljoonaa euroa. Eräisiin väylähankkeisiin (Vt 12, E 18 ja Fennovoiman tieyhteys) on vuodelle 2017 budjetoitu noin 54 miljoonaa euroa ja elinkaarihankkeisiin (E 18 Muurla-Lohja, E 18 Koskenkylä-Kotka ja E 18 Hamina-Vaalimaa) 107 miljoonaa euroa. Edellä mainitut tieverkon kehittämiseen liittyvät yhteensä noin 275 miljoonan euron valtion menot poistuisivat valtion talousarviosta.

Liikenneverkkoyhtiön perustaminen aiheuttaisi valtiolle menokevennyksiä myös Liikenneviraston ja osan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenojen osalta. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenot pienenisivät noin 224 miljoonalla eurolla.

Yhteenvetona valtion menopuoleen aiheutuvista muutoksista verrattuna vuoden 2017 talousarvioon voidaan todeta, että perusväylänpitoon (ml. korjausvelka) ja liikenneverkon kehittämiseen suunnatut menotarpeet vähenisivät tienpidon osalta noin miljardilla eurolla. Kun tähän lisätään liikenne- ja viestintäministeriön arvonlisämenojen pienentymä sekä vähennykset Liikenneviraston ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenoissa, on lopputuloksena noin 1,3 miljardin euron kokonaisvähenemä valtion menoissa.

10.2.2 Vaikutukset julkiseen talouteen

Suomen julkinen talous on ollut syvästi alijäämäinen jo vuodesta 2009 lähtien. Ennusteiden mukaan Suomen julkinen talous tulee pysymään alijäämäisenä ainakin lähivuosien ajan hallituksen taloutta koskevista sopeuttamistoimista huolimatta. Lisäksi on huomioitava Euroopan unionin jäsenvaltioita koskevat julkistalouden alijäämiä koskevat määräykset, joiden mukaan julkisyhteisöjen alijäämä voi olla enintään 3 prosenttia bruttokansantuotteesta ja bruttovelka enintään 60 prosenttia markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta. Raportointi tapahtuu kansantalouden tilinpidon mukaisesti. Suomessa julkisyhteisöjen velka ylitti tämän 60 prosentin kriittisen rajan vuonna 2015. Liikenneverkkoyhtiöllä voi olla vaikutusta näiden EU:n finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen. Hankkeen valmistelun tavoitteena on, että tämä toteutuisi. Tämä edellyttää, että liikenneverkkoyhtiötä ei luokitella osaksi valtionhallin-

toa. Luokittelu on mahdollista tehdä vasta yhtiön perustamisen jälkeen. Arviointiin vaikuttaa se, miten laaja yhteiskunnallinen ohjaus yhtiölle rakennetaan. Jos liikenneverkkoyhtiö luokitellaan yhteiskunnallisesta kontrollista johtuen osaksi valtionhallintoa, ei julkisen talouden kannalta ole merkitystä sillä, onko liikenneverkkojen ylläpito ja kehittäminen valtion budjettirahoitteista vai yhtiön vastuulla.

10.2.3 Vaikutukset kuntiin

Liikenneverkkoyhtiön perustamisella on vaikutusta myös kuntien talouteen. Vaikutukset kuntien talouteen riippuvat mm. katuverkolle siirtyvän liikenteen määrästä ja sitä kautta aiheutuvasta katuverkon ylläpitokustannusten noususta sekä kuntien ostaman joukkoliikenteen (linja-autoliikenteen) kustannusten noususta. Liikenneverkkoyhtiön maksujen on arvioitu siirtävän 10 prosenttiyksikköä liikenteestä kuntien katuverkolle, jos hinnoittelu perustuisi ajettuihin kilometreihin. Tästä syystä hankkeen tavoitteena on mahdollistaa, että myös kunnat voisivat halutessaan periä maksua katuverkon käytöstä hyödyntämällä liikenneverkkoyhtiön maksupalveluita.

10.2.4 Vaikutukset kotitalouksiin

Kotitalouksien liikennemenoista suurimman osan muodostavat oman auton hankinta ja käyttö. Henkilöauton omistuksen ja käytön kustannukset olivat vuonna 2012 Suomessa 15,1 miljardia euroa. Omaa ajoneuvoa käytetään vain 5 prosenttia ajasta, ja 95 prosenttia ajasta se on käyttämättömänä. Liikenneverkkoyhtiön perustamisella ja maksuihin siirtymisellä olisi merkittäviä vaikutuksia kotitalouksille.

Aikaan perustuvassa maksuvaihtoehdossakaan autoilijoiden yhteenlasketut kokonaiskustannukset eivät nousisi nykytilanteeseen verrattuna. Kotitalouksiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset riippuisivat aikaan perustuvassa vaihtoehdossa pitkälti siitä, kuinka suuret ajoneuvon päästöt ovat ja missä vaiheessa autoilija hyötyy autoveron poistamisesta. Koska kyseessä on kiinteä maksu, aikaan perustuvalla maksulla ei olisi kilometrimaksun kaltaisia alueellisia vaikutuksia.

Aikaan perustuvat maksut olisivat vaikutuksiltaan verrannolliset nykyiseen ajoneuvoveron perusveroon, jota Liikenteen turvallisuusvirasto kerää. Jos liikenneverkkoyhtiö kerää aikaan perustuvia maksuja, maksutaso olisi henkilöautoilijalle keskimäärin noin 500–600 euroa vuodessa.

Strafica Oy on tehnyt tarkasteluja kilometrimaksun aiheuttamista vaikutuksista muun muassa kotitalouksille.[33] Vaikutusten arviointi perustuu Liikenneviraston T&K-ohjelmassa 2010-luvun aikana kehitettyihin mallinnusmenetelmiin, jotka kuvaavat suomalaisten liikkumistarpeita ja liikennejärjestelmää valtakunnallisella tasolla. Mallinnus sisältää pelkästään henkilöautoliikenteen. Vaikutustarkastelu on tehty siten, että ns. liikenneverkkoyhtiövaihtoehtoa on verrat-

[33] Strafica Oy: Liikenneverkkoyhtiön hinnoittelumallin vaikutustarkastelut 10.1.2017.

tu ns. perusennusteeseen. Perusennusteessa tieliikenteen hinnoittelu eli verotus on nykyisen kaltainen. Liikenneverkkoyhtiövaihtoehdossa maantieverkon käytöstä peritään kilometrimaksua (vuoden 2019 lähtötilanteessa 3,8 senttiä kilometriltä). Koska liikenneverkkoyhtiötä koskevan hankkeen lähtökohtana on ollut, että autoilijoiden kustannusten on pysyttävä yhtiön perustamisen jälkeen keskimäärin nykyisten verojen suuruisina, on liikenneverkkoyhtiövaihtoehdossa polttoaineveroa alennettu 4 senttiä/litra, poistettu autovero ja alennettu ajoneuvoveroa. Seuraavassa tuodaan esille muun muassa edellä mainitun tarkastelun mukaan kotitalouksille aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia.

Kokonaisuudessaan autoilijoiden yhteenlaskettu kustannusrasite ei nousisi liikenneverkkoyhtiövaihtoehdossa. Kilometreihin perustuvassa hinnoittelussa autoilun kustannusrakenne kuitenkin muuttuisi siten, että suurin osa kiinteistä veroista muuttuisi kilometripohjaisiksi. Tämä merkitsisi sitä, että vähän ajavat autoilijat maksaisivat keskimäärin vähemmän ja paljon ajavat maksaisivat keskimäärin enemmän kuin nykyisin. Pitkiä työmatkoja tai muita pitkiä matkoja ajaville maksuihin siirtyminen aiheuttaa enemmän kustannuksia kuin niille, jotka ajavat vähemmän. Työmatkavähennyksiin ei hankkeessa esitetä muutoksia, joten työmatkoja ajavat voivat edelleen hyödyntää sitä työmatkojensa kustannusten kattamiseen.

Kilometrimaksumallin vaikutus kaupunkiseuduilla asuville on selvästi pienempi kuin maaseudulla asuville. Tämä johtuu siitä, että kaupunkiseuduilla tehdään lyhyempiä matkoja ja käytetään maaseutua enemmän katuverkkoa. Lisäksi kotitalouskohtainen ajosuorite on kaupunkiseuduilla keskimäärin pienempi kuin maaseudulla, koska joukkoliikennettä voidaan käyttää enemmän. Maaseudulla puolestaan tehdään pitempiä matkoja, minkä takia autoilun muuttuvien kustannusten kasvu lisää kilometrimallissa autoilijoiden kustannuksia. Kiinteiden verojen ja polttoaineveron alentaminen kompensoivat kuitenkin eroa kaupunkiseutujen ja maaseudun välillä. Polttoaineveroa koskeva 200 miljoonan euron muutos merkitsee bensiinikäyttöisen auton osalta noin 62 euron ja diesel-auton noin 56 euron vähennystä vuotuisiin polttoainekustannuksiin, jos molempien ajosuorite olisi 17 000 kilometriä vuodessa ja bensiinikäyttöisen henkilöauton kulutus olisi 7,1 litraa ja dieselkäyttöisen 6,0 litraa 100 kilometrillä. Oletuksena edellä mainituissa laskelmissa on, että polttoaineveron muutos tehdään samaan tapaan kuin tänä vuonna voimaantullut polttoaineveron korotus. Polttoaineveron alennus hyödyttäisi siis eniten paljon ajavia.

Kotitalouksille kohdistuva kokonaisvaikutus riippuu kuitenkin pitkälti siitä, minkälaisella ja minkä ikäisellä autolla matkat tehdään. Vähäpäästöisten ajoneuvojen hinnoittelu olisi suuripäästöisten ajoneuvojen hinnoittelua huokeampaa, jolloin myös ajoneuvoratkaisulla voi vaikuttaa maksukertymään. On todennäköistä, että hankkeessa ehdotettavat liikenteen verotuksen muutokset lisäisivät vähäpäästöisten ajoneuvojen määrää käytettyjen ajoneuvojen markkinoilla, jolloin vähäpäästöisiä ajoneuvoja olisi jatkossa enemmän myös pienituloisten saatavilla.

Oleellinen merkitys kotitalouksien kokonaiskustannusten kannalta on myös sillä, milloin vaihdetaan tai ostetaan uusi auto. Tämä johtuu siitä, että autoveron alentamisesta hyötyvät autonsa vaihtajat. Ajoneuvoveroa alennettaisiin noin 547 miljoonaa euroa, jolloin sitä jäisi jäljelle noin 235 miljoonaa euroa. Tämä merkitsee, että ajoneuvoveron määrä alenisi keskimäärin noin 182 euroa ajoneuvoa kohden.

10.2.5 Vaikutukset yrityksiin

Liikenneverkkoyhtiöön ja liikenneverkon käyttöön perustuvaan maksuun siirtymisellä olisi merkittäviä vaikutuksia yritystoimintaan. Erityisen paljon maksuilla olisi vaikutusta Suomessa

toimiviin tiekuljetusyrityksiin. Maksuilla olisi vaikutusta kaikkiin yrityksiin, joiden toiminta edellyttää tiekuljetuksia Suomessa. Vaikutusten suuruus riippuu yrityksen tarvitsemien kuljetusten määrästä ja kuljetuksissa käytettävästä liikennemuodosta sekä siitä, millaisella ajoneuvolla tiekuljetukset tehdään.

Suomen elinkeinoelämän kilpailukyvyn edistämiseksi ja ulkomaankauppaan kohdistuvien vaikutusten minimoimiseksi kuorma-autot ovat oikeutettuja aikaan perustuvaan kiinteään maksuun. Kuorma-autoilta perittävien maksujen suuruus on asetettu siten, että saman verran voidaan alentaa nykyistä kuorma-autoilta perittävää käyttövoimaveroa. Maksu olisi ajoneuvosta riippuen noin 19–650 euroa ilman arvonlisäveroa. Koska ei voida varmistua siitä, että kaikkien kuorma-autojen käyttövoimavero alenee maksujen suuruuden mukaisesti, on todennäköistä, että joidenkin kuorma-autojen maksut hieman nousevat ja osalla maksurasite hieman laskee. Polttoaineveron alentaminen 200 miljoonalla eurolla keventäisi raskaan liikenteen verotusta noin 50–60 miljoonalla, joten kokonaisvaikutus olisi elinkeinoelämälle selvästi positiivinen.

Pitkämatkaisessa liikenteessä linja-autojen kustannukset nousevat liikenneverkkoyhtiön maksujen myötä, koska linja-autot eivät tällä hetkellä maksa ajoneuvoveron perusveroa tai autoveroa. Ajettuihin kilometreihin perustuvassa hinnoittelumallissa tämä kompensoituisi linja-autoille lisääntyneinä matkustajamäärinä. Aikaan perustuvassa hinnoittelumallissa vastaavaa matkustajamäärän lisäystä ei kuitenkaan tapahdu. Liikenneverkkoyhtiölle asetettavien kannustimien kautta yhtiö velvoitettaisiin kuitenkin ottamaan hinnoittelussaan huomioon erityisesti joukkoliikenteen vaatimukset, jolloin yhtiön intressissä olisi periä suhteessa alhaisempia maksuja linja-autoliikenteeltä.

Ehdotetulla käyttöön perustuvilla tiemaksuilla olisi vaikutusta myös taksitoimintaan. Taksitoiminta keskittyy kuitenkin usein kaupunkien katuverkolle, jolloin maksurasitteen ei arvioida nousevan merkittävästi.

Autoverotusta koskevilla muutoksilla olisi merkittäviä vaikutuksia autokauppaan. Autoverotusta koskevien muutosten suunnittelu jo yleensä hieman hidastaa autokauppaa, kun asiakkaat lykkäävät ajoneuvon ostamista. Tämän vuoksi autovero tulee pyrkiä poistamaan mahdollisimman nopeasti siinä vaiheessa, jos siitä päätetään, jotta vaikutukset autokauppaan pysyisivät mahdollisimman vähäisinä. Autokaupan vauhdittamiseksi voidaan erikseen päätettävällä tavalla suunnata julkista tukea uusien ajoneuvojen hankintaan tai vastaavin tuin voidaan edesauttaa autokannan uusiutumista energia- ja ilmastostrategian periaatteiden mukaisesti kehysvalmistelun yhteydessä.

Kuljetus- ja logistiikka-alan yrityksille, jotka harjoittavat laajasti kuljetustoimintaa esimerkiksi henkilö- tai pakettiautolla, aiheutuisi mahdollisesti nykyistä korkeammat kustannukset käyttöön perustuvaan maksuun siirryttäessä. Yrittäjät ovat kuitenkin oikeutettuja tiemaksuista suoritettavien arvonlisäverojen vähentämisen, mikä alentaa yritystoimintaan kohdistuvia kustannuksia. Lisäksi polttoaineveron alentamisella pyritään edistämään erityisesti paljon ajavien kokonaiskustannuksia.

Toisaalta liikenneverkkoyhtiö mahdollistaisi investointikyvyllään pitkäjänteiset investoinnit tieverkon korjausvelan vähentämiseen, mikä johtaisi elinkeinoelämän toimintaedellytysten parantumiseen. Tieverkon kunnon parantamiseen kohdistetut investoinnit lyhentäisivät kuljetus- ja logistiikka-alan yritysten matka- ja kuljetusaikoja. Liikenteen täsmällisyys ja matka-aikojen ennustettavuus paranisivat. Edellä mainitut liikenneverkon kuntoon liittyvät vaikutukset johtaisivat siihen, että yritysten ajo- ja kuljetuskustannukset pienenisivät nykyisestä. Paremmassa kunnossa oleva tieverkko näkyisi yleisesti ottaen asiakastyytyväisyyden lisäänty-

misenä. Liikenneverkkoyhtiö voisi reagoida yritysten muuttuviin asiakastarpeisiin huomattavasti aiempaa nopeammin esimerkiksi kapasiteettiin liittyvissä tilanteissa, mikä osaltaan voisi pienentää kuljetus- ja logistiikka-alan yritysten kustannuksia.

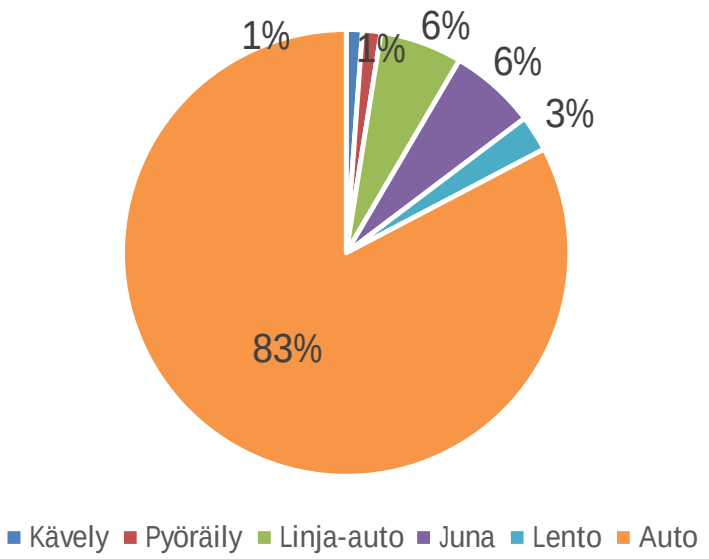
Liikenneverkkoyhtiön perustamisella ja tiemaksuihin siirtymisellä voi olla merkittäviä vaikutuksia yritysten innovaatiotoimintaan sekä uusien palveluiden, tuotteiden ja palvelumallien kehittämiseen. Liikenneverkkoyhtiön avulla voidaan synnyttää uudenlaista yritystoimintaa, kun palveluoperaattorit voivat yhdistää liikenneverkkoyhtiön tarjoamaa tiemaksua omiin palveluihinsa soveltuviksi. Arvioiden mukaan palveluoperaattoritoiminta kiinnostaa esimerkiksi liikennevakuutusyhtiöitä, teleyrityksiä, autokauppaa sekä muita liikenteen palvelujen tarjoajia. Palveluoperaattoritoiminnan aloittaminen aiheuttaa toimijoille myös investointikustannuksia, kuten mahdolliseen tiedon hallintaan, myyntiin ja markkinointiin sekä tietojärjestelmiin liittyviä kustannuksia. Palveluoperaattoritoimintaan voi kuka tahansa vakavarainen operaattori lähteä halutessaan, joten toiminnan aloittaminen on yrityksille vapaaehtoista. Palveluoperaattoritoiminta antaa operaattoreille uusia liiketoimintamahdollisuuksia, mikä nimenomaan edistää niiden toimintavapautta ja vaihtoehtoja.

10.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

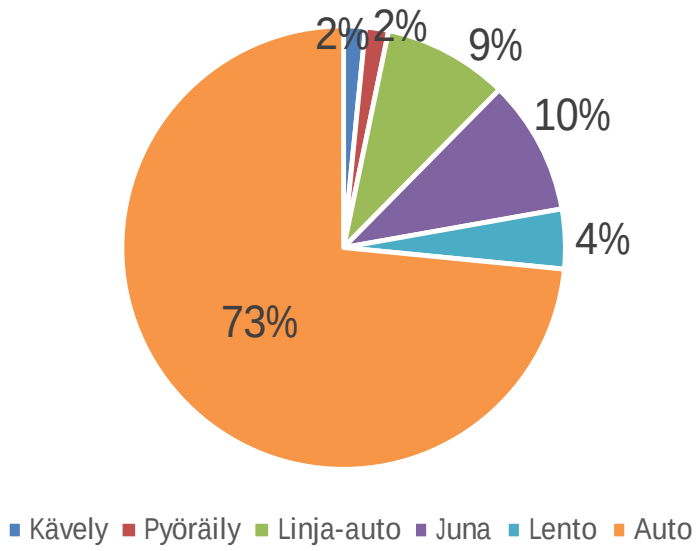
10.3.1 Vaikutukset liikennesuoritteeseen

Liikenteen hinnoittelu vaikuttaa liikenteen määrään. Aikaan perustuva maksu ei vaikuta juuri lainkaan liikenteen määrään, koska maksu on kiinteä eikä riipu ajettavista kilometreistä. Sen sijaan kilometrimaksu vaikuttaa liikenteen määrään selvästi. Tämä johtuu siitä, että autoilun muuttuvat kustannukset (polttoainevero ja kilometrimaksu) vaikuttavat ihmisten käyttäytymiseen enemmän kuin kiinteät verot (autovero ja ajoneuvovero). Vaikutustarkastelu osoittaa, että ajoneuvokilometrit vähenisivät kokonaisuudessaan vuodesta 2018 vuoteen 2030 noin 5 miljardia ajoneuvokilometriä eli 12 %. Suurin osa henkilöautoliikenteen vähenemisestä olisi siirtymää joukkoliikenteeseen. Esimerkiksi linja-autoliikenteen markkinaosuus henkilöliikenteen suoritteesta (henkilökilometreistä) kasvaisi 6 prosentista 9:ään vuoteen 2030 mennessä. Vaikutustarkastelussa on oletettu, että kuntien katuverkko ja yksityistiet ovat maksuttomia, minkä takia liikennettä siirtyisi noin 5 miljardia ajoneuvokilometriä katu- ja yksityistieverkolle. Tämä tarkoittaa, että maantieverkon suoriteosuus laskisi noin 75 prosentista noin 65 prosenttiin. Seuraavalla sivulla olevista kuvista ylemmässä on kuvattu ennustettu liikennesuoritteiden jakautuminen kulkumuotojen kesken vuonna 2030 perusennusteessa ja alemmassa liikenneverkkoyhtiömallissa.

Perusennuste; liikennesuoritteiden jakaantuminen kulkumuotojen kesken



Liikenneverkkoyhtiömalli; liikennesuoritteiden jakaantuminen kulkumuotojen kesken



10.3.2 Vaikutukset tieverkon kuntoon

Liikenneverkkoyhtiöllä olisi nykyistä paremmat edellytykset huolehtia liikenneverkon kunnosta sekä tehdä uusia investointeja, koska rahoitustaso ei olisi enää riippuvainen valtiontalouden suhdanteista eikä muiden hallinnonalojen rahoitustarpeista. Liikenneverkon peruspalvelutaso taattaisiin lain nojalla annettavilla viranomaismääräyksillä ja niiden valvonnalla. Liikenneverkkojen rahoituksen turvaamisen avulla pystyttäisiin takaamaan, ettei väyläverkon korjausvelka kasva nykyisestä. Yhtiön perustamisvaiheessa laadittavan investointipaketin ja sen sisältävän 500 miljoonan euron korjausvelkapaketin myötä korjausvelan määrä vähenisi huomattavasti nykyiseen tasoon verrattuna yhtiön ensimmäisten toimintavuosien aikana.

Liikenneverkon kunnon parantaminen edistää erityisesti elinkeinoelämän kuljetusten sujuvuutta ja parantaa niiden tehokkuutta. Lisäksi se edistää kotitalouksien ja erityisesti pitkiä työmatkoja ajavien matkojen sujuvuutta, ennakoitavuutta ja joustavuutta.

10.3.3 Vaikutukset liiketoimintamahdollisuuksien syntymiseen ja työllisyyteen

On arvioitu, että uusia liikenteen palveluita ja niihin liittyviä uusia liiketoimintamahdollisuuksia tulee syntymään seuraavan vuosikymmenen aikana huomattavasti. Liikenneverkkoyhtiö nopeuttaisi näiden liikenteen palvelujen kehittymistä ja avaisi uusia liiketoimintamahdollisuuksia sekä liikennealalla että muilla toimialoilla toimiville yrityksille. Tämä hyödyttäisi uudenlaisia palveluita hyödyntäviä kotitalouksia erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla mutta myös maaseudulla. Uuden liiketoiminnan syntymisellä olisi positiivisia vaikutuksia myös työllisyyteen.

Liikenneverkkoyhtiö synnyttäisi kokonaan uudenlaista liiketoimintaa. Se, että liikenneverkon käytöstä alettaisiin periä joko aikaan tai suoritteeseen perustuvaa maksua, synnyttäisi niin liikennealalle kuin muillekin toimialoille kokonaan uudenlaisia tarpeita ja uudenlaista kysyntää. Näin ollen maksuihin siirtyminen mahdollistaisi uudenlaisten palveluiden syntymisen sekä näiden uusien palveluiden yhdistämisen jo olemassa oleviin palvelurakenteisiin muodostaen täysin uudenlaisia palvelukonsepteja, jotka taas osaltaan synnyttäisivät uusia tarpeita ja uudenlaista kysyntää. Toimialojen väliset raja-aidat pienenisivät ja kuluttajille olisi tarjolla entistä laajemmin kokonaisvaltaisia palveluja.

Uudenlaiset liiketoimintamahdollisuudet suuntautuisivat alkuvaiheessa niille tahoille, joilla olisi esimerkiksi tietojärjestelmiensä osalta jo olemassa olevat resurssit kerätä tienkäyttäjiltä asiakasmaksuja. Näitä tahoja voisivat olla esimerkiksi teleoperaattorit, vakuutusyhtiöt sekä erilaiset kanta-asiakasketjut. Liikenneverkkoyhtiön perustaminen mullistaisi palvelusektorin pitkällä tähtäimellä digitalisaation ja tiedon vauhdittamana. Kokonaisvaltaisten palveluiden lisääntymisen seurauksena vanhat rakenteet kokisivat muutoksia. Esimerkiksi autojen omistamisesta voitaisiin siirtyä nykyistä nopeammin kokonaispalveluun, joka sisältäisin kaiken auton käytöstä ja asiakasmaksuista auton huoltoon sekä vakuutuksiin. Liikenneverkkoyhtiön etuna olisi nimenomaan tietopalveluiden ja tietojärjestelmien kehittymisen mahdollistaminen, unohtamatta luonnollisesti tietosuojaa.

Joukkoliikenne kokisi todennäköisesti myös merkittävän murroksen. Tiedon avulla joukkoliikennevälineet olisivat tarkoitustaan vastaavan kokoisia, niiden kapasiteetti olisi tehokkaammin käytössä ja tieto niiden sijainnista ja reitistä paremmin saatavilla. Ns. joukkoliikenneyrityksiä tai jakamistalouteen perustuvia liikenteen palveluyrityksiä syntyisi liikenneverkkoyhtiön perustamisen seurauksena huomattavasti nopeammin ja helpommin kuin ilman sitä. Liikenneverkkoyhtiö olisi myös edellytys sille, että liikenneinfrastruktuuri vastaisi näiden palveluyritysten tarpeita. Liikenneverkkoyhtiö pystyisi reagoimaan nopeammin ja joustavammin näiden liikennepalveluyritysten tarpeisiin ja pystyisi kehittämään esimerkiksi joukkoliikenteelle tarpeellisia infrastruktuuriin liittyviä ratkaisuja huomattavasti paremmin kuin nykyisin on mahdollista.

Edellä kuvattuja uudenlaisia liikennepalvelukonsepteja ja muita liiketoimintakonsepteja pystyttäisiin viemään myös Suomen rajojen ulkopuolelle. Liikenne on murroksessa joka puolella maailmaa ja uusia ratkaisuja tarvitaan. Liikenteen toimialalla liikkuu maailmanlaajuisesti tuhansia miljardeja euroja. Suomi on modernin liikenneajattelun kärkimaita ja liikenneverkkoyhtiön perustaminen mahdollistaisi täysin uudenlaisten liiketoimintamallien kehittymisen Suomessa ja niiden viemisen kansainvälisille markkinoille. Tietojärjestelmiin ja digitalisaatioon

perustuvat palvelut eivät olisi sidottuja maiden rajoihin. Tällä voisi olla suuret vaikutukset myös mm. Suomen kansantaloudelle.

10.4 Ympäristövaikutukset

Vaikutustarkastelun mukaan liikennesuoritteiden väheneminen noin 5 miljardilla ajoneuvokilometrillä vähentäisi kasvihuonekaasupäästöjä 10 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.[34] Myös liikenneverkkoyhtiön perustamisella saavutettava tieverkon kunnon parantuminen vähentäisi myös jonkin verran liikennevälineiden aiheuttamia päästöjä, kun matka- ja kuljetusajat lyhenisivät.

Myös liikenneonnettomuudet ja paikalliset päästöt vähenisivät. Katuverkon liikennesuorite kasvaisi, minkä takia liikenneonnettomuusriski ja altistumisriski paikallisille päästöille voisi kasvaa. Liikenneverkkoyhtiömalli toteuttaisi kuitenkin vaikutustarkastelun mukaan kaikkein tehokkaimmin liikenteen ympäristötavoitteita päästöjen osalta kuin mitkään muut liikenteeseen päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi suunnitellut toimenpiteet. On kuitenkin huomattava, että vaikutustarkastelun oletuksena on, että yhtiön hinnoittelu perustuu kilometripohjaiseen hinnoitteluun. Jos maksu perustuu aikaan, ei sillä ole ohjausvaikutusta ajamisen määrään. Päinvastoin se voi joissain tapauksissa lisätä ajamista. Näin ollen mitä suurempi osuus autoista käyttää aikaan perustuvaa hinnoittelua, sitä pienemmät päästövähennykset liikennesuoritteiden vähenemisen avulla saavutetaan.

Liikennesuoritteiden vähenemisen lisäksi liikenteen päästöihin voidaan vaikuttaa ajoneuvoteknologialla. Liikenneverkkoyhtiön maksut porrastettaisiin nykyisen ajoneuvoveron tapaan ajoneuvon hiilidioksidipäästöjen mukaan. Tällainen päästöihin perustuva hinnoittelu uudistaisi jonkin verran ajoneuvokantaa ja vähentäisi siten liikenteen aiheuttamien päästöjen määrää. Toisaalta autoveron poistaminen alentaa eniten suuripäästöisten autojen hintoja. Tämä saattaa ainakin lyhyellä aikavälillä lisätä suuripäästöisten autojen määrää ja tätä kautta päästöjä.

Liikenneverkkoyhtiön ympäristövaikutukset riippuisivat huomattavasti yhtiölle mahdollisesti asetettavista kannustimista. Yhtiö voi valtiota helpommin osallistua joukkoliikennettä tukeviin hankkeisiin, mikä myös edistää Suomen ilmasto- ja energiastrategian mukaisten päästötavoitteiden saavuttamista. Liikenneverkkoyhtiö voi esimerkiksi välillisesti vaikuttaa liikenteen päästöihin aktiivisella osallistumisella maankäytön suunnitteluun ja liikennejärjestelmäsuunnitteluun, joissa tavoitteena on mm. ehkäistä yhdyskuntarakenteen hajautuminen ja edistää vähäpäästöisten matkaketjujen mahdollisuuksia.

Liikenneverkkoyhtiö pystyy suoraan vaikuttamaan liikenteestä aiheutuvaan melutasoon muun muassa huolehtimalla liikenteen sujuvuudesta. Muita yhtiön vaikutusvallan piirissä olevia meluntorjuntakeinoja ovat muun muassa meluseinät ja -vallit sekä nopeusrajoitusten laskeminen.

[34] Strafica Oy: Liikenneverkkoyhtiön hinnoittelumallin vaikutustarkastelut 10.1.2017.

10.5 Viranomaisvaikutukset

Liikenneverkkoyhtiön perustaminen vaikuttaisi valtion viranomaiskentässä pääosin liikennehallintoon ja siellä erityisesti Liikennevirastoon. Viraston nykyisistä tehtävistä siirtyisi liikenneverkkoyhtiöön ainakin keskeisimpinä valtion tieliikenneverkon väylänpitoa ja kunnon hallintaa, väyläverkon kehittämistä sekä hankesuunnittelua koskevia toimintoja. Valtion väyläverkon liiketaloudellista kehittämistä koskevan selvityksen puitteissa on kartoitettu, mitä vaikutuksia tieliikenneverkon yhtiöittämisellä olisi viranomaisten tehtäviin ja eri virastojen väliseen työnjakoon sekä poikkihallinnolliseen viranomaisyhteistyöhön. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö asetti 3.11.2016 työryhmän, jonka tehtävänä on laatia esiselvitys liikenteen ja viestinnän viranomaistoimintojen uudelleen organisoinnista. Työryhmän asettamispäätöksessä on todettu, että esiselvityksessä on huomioitava liikenneverkon liiketaloudellista kehittämistä koskeva selvityshanke ja sen mahdollinen toteuttaminen.

Liikenneverkkoyhtiön perustaminen keventäisi tieliikenneverkon tienpitoon liittyvää hallinnollista taakkaa. Liikenneverkkoyhtiölle on tarkoitus antaa vastattavaksi tienpitoon liittyvien lupa- ja valtuutusasioiden hoito sekä tienpitoa koskevan ohjeistuksen valmistelu ja ylläpito sikäli, kun näihin liittyvää toimivaltaa on perustuslain 124 §:n määritelmien mukaan mahdollista siirtää yhtiölle.

Liikenneverkkoyhtiön perustaminen toisi myös uusia yhtiön toimintaan liittyviä valvontatehtäviä viranomaisille ja avaisi virkamiehille uusia kehittymismahdollisuuksia. Viranomainen valvoo yhtiön hinnoittelua, palvelutason toteutumista ja asettaa yhtiölle kannustimet, jotka ohjaavat yhtiön toimintaa yhteiskunnan kannalta haluttuun suuntaan. Toiminnan alkuvaiheessa kannustinmallien kehittämiseen, hinnoitteluvalvonta-mekanismien luomiseen ja palvelutason määrittelyyn vaaditaan hieman enemmän työpanosta kuin toiminnan vakiinnuttua ja valvontamekanismien ollessa valmiina. Vertailun vuoksi voidaan mainita, että sähkömarkkinoita valvovassa Energiavirastossa on valvonnan piirissä noin 110-115 sähköverkkoyhtiötä. Yhtiöiden valvontaa varten tarvitaan Energiavirastossa noin 15 henkilötyövuotta ja kantaverkkoyhtiö Fingridin valvontaa varten noin 3-4 henkilötyövuotta. Fingridin valvonnasta poiketen peruspalvelutason määrittämistä ja tarvittavien määräysten laadintaa varten tarvitaan sellaista työvoimaa, jota Fingridin valvontaa varten ei tarvita. Näin ollen voidaan arvioida, että erityisesti toiminnan alkuvaiheessa henkilötyövuosimäärä olisi edellä mainittua Fingridin henkilötyövuosimäärää korkeampi. Lisäksi yhtiön toiminnan erityispiirteiden vuoksi valvontaa varten tulisi todennäköisesti varata hieman enemmän henkilöresursseja verrattuna Fingridin valvontaan. Tilanteen vakiinnuttua henkilötyövuosimäärä voisi jäädä arviolta Fingrdin tasolle tai hieman korkeammaksi.

11. Perustuslakiperustelut

11.1 Johdanto

Liikenneverkkoyhtiön toimintakokonaisuutta on arvioitava myös perustuslain (731/1999) näkökulmasta. Arvioitavaksi tulee muun muassa kysymykset julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, perustuslain veroja ja maksuja koskevan sääntelyn soveltuminen yhtiön toimintaan, yhdenvertaisuus, elinkeinonvapaus ja omaisuudensuoja.

Liikenne- ja viestintäministeriö pyysi kolmelta asiantuntijalta lausunnot liikenneverkkoyhtiön tehtävistä ja hinnoittelusta perustuslain näkökulmasta. Lausunnot pyydettiin valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojaselta, hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpäältä ja akatemiaprofessori Kaarlo Tuorilta[35]. Asiantuntijoita pyydettiin arvioimaan yhtiön toimintaa erityisesti siitä näkökulmasta, onko yhtiön toiminnassa kyse perustuslain 124 §:n mukaisesta julkisesta hallintotehtävästä sekä siitä, onko yhtiön toiminnassa noudatettava perustuslain 81 §:n veroja ja maksuja koskevaa sääntelyä. Seuraavassa tuodaan esille muun muassa lausunnoissa esiin tulleita seikkoja siitä, miten yhtiön toimintaa olisi arvioitava perustuslain näkökulmasta.

11.2 Julkisen hallintotehtävän antaminen muille kuin viranomaisille

Perustuslaissa rajoitetaan julkisten hallintotehtävien antamista *muille kuin viranomaisille*, kuten yksityisoikeudellisille yhteisöille. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Pykälässä on korostettu sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsäännön mukaan kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Julkisella hallintotehtävällä lainkohdassa viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179). Julkiset hallintotehtävät voivat olla myös julkisen palve-

[35] Tuomas Ojanen, valtiosääntöoikeudellinen asiantuntijalausunto liikenneväylien hoidosta, kehittämisestä ja ylläpidosta vastaavan valtionyhtiön asemasta, tehtävistä ja hinnoittelusta perustuslain (731/1999) kannalta, 11.11.2016. Olli Mäenpää, Lausunto valtion liikenneverkosta vastaavan yhtiön tehtävästä ja hinnoittelusta perustuslain mukaan, Helsinki, 21.11.2016. Kaarlo Tuori, Asiantuntijaselvitys liikenneverkkoyhtiömallia koskevista valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä, Helsinki, 21.11.2016.

lun toteuttamista sisältäviä tehtäviä ja tehtäviä, joiden toteuttaminen on pääasiassa tosiasiallista hallintotoimintaa (PeVM 9/2002 vp, PeVL 47/2005 vp).

Liikenneverkkoyhtiötä pidetään 124 §:n tarkoittamana muuna kuin viranomaisena. Näin ollen yhtiön toimintaa on arvioitava siitä näkökulmasta, onko yhtiön toiminnassa kyse julkisesta hallintotehtävästä. Asiantuntijalausuntojen mukaan yhtiön tehtävissä on piirteitä, joiden perusteella yhtiön tehtäviä voidaan pitää julkisina hallintotehtävinä.[36] Tällaisena piirteenä voidaan pitää muun muassa sitä, että palvelusta säädetään laissa ja tehtävien nykyinen luonne tosiasiallisena hallintotoimintana.[37] Lausuntojen perusteella voidaan myös arvioida, että liikenneverkkoyhtiön toiminnan julkisen hallintotehtävän laajuus on tulkinnanvaraisempi kysymys.

Perustuslain 124 §:n mukainen julkisen hallintotehtävän siirtäminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää, että siirron toteuttamista lailla tai lain nojalla, siirron tarkoituksenmukaisuutta tehtävien hoidon kannalta, sekä sitä, että oikeusturva, perusoikeudet tai muut hyvän hallinnon vaatimukset eivät siirron vuoksi vaarannu. Edellä mainittuja edellytysten tarkkaa toteutumista on tarkasteltava yksityiskohtaisesti mahdollisen hallituksen esityksen säätämisvaiheessa.

Julkisen hallintotehtävän hoitaminen merkitsee, että hallintolaki ja kielilaki tulevat suoraan soveltamisalasäännöstensä nojalla sovellettaviksi julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Siltä osin kuin Liikenneverkkoyhtiö hoitaa julkista hallintotehtävää, sen olisi toiminnassaan noudatettava hallintolain ja kielilain vaatimuksia. Mahdollisesta julkisuuslain soveltamisesta säädettäisiin erikseen, koska lain soveltamisala muihin kuin viranomaisiin rajoittuu vain julkisen vallan käyttöön. Hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamiseksi on lisäksi erikseen säädettävä oikeusturvan saatavuudesta ja virkavastuun toteuttamisesta.

Liikenneverkkoyhtiön toimintaan kuuluisi myös tehtäviä, joita ei luonteeltaan voi pitää julkisena hallintotehtävänä. Tällaisia ovat esimerkiksi yksityisoikeudelliset oikeustoimet, jotka liittyvät tieverkon ylläpitoon ja kehittämiseen. Tällaisiin oikeustoimiin ei sisälly myöskään hallintopäätökselle luonteenomaisia piirteitä.[38]

11.3 Veron ja maksun välinen ero

Valtion verosta säädetään perustuslain 81:n 1 momentin mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslain 81 §:n 2 momentissa säädetään, että valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.

---

[36] Ks. esim. Mäenpää, s. 8, Tuori, s. 4, Ojanen, s. 15.
[37] Mäenpää, s. 8.
[38] Mäenpää, s. 8.

Vakiintuneen määritelmän mukaan vero on rahasuoritus, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen. Maksulla tarkoitetaan korvausta tai vastiketta valtion viranomaisten virkatoimista, palveluista tai muusta toiminnasta. Maksun määrän tulee siis olla suhteutettu virkatoimesta tai palvelusta syntyneisiin kustannuksiin. ”Maksu”, joka selvästi ylittää kustannukset, ei ole maksu, vaan sitä on pidettävä verona. Valtion verojen ja maksujen keskeisenä erona perustuslain 81 §:n kannalta on pidetty maksun vastikkeellisuutta. Jonkin rahasuorituksen maksun luonteen edellytyksenä ei kuitenkaan ole täysi kustannusvastaavuus.

Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvän suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa, sitä lähempänä on pitää suoritusta valtiosääntöoikeudellisena verona (esim. PeVL 47/2005 vp). Merkittävää voi myös olla, onko asianomaisen suoritteen vastaanottaminen vapaaehtoista vai pakollista. Veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja, samoin kuin se, että rahasuorituksen tarkoituksena on kattaa yleisesti lakisääteisten viranomaistehtävien kustannuksia. Lainsäädäntökäytännössä nimitystä *maksu* on käytetty myös veroista, kuten väylämaksusta ja sairausvakuutusmaksusta.

Perustuslain 81 §:n soveltuminen valtionyhtiön toimintaan on erilaisia näkemyksiä. Toisaalta voidaan katsoa, että perustuslain 81 §:ää sovelletaan sekä säännöksen otsikon että säännöstekstin mukaan välittömästi vain valtion veroihin ja valtion viranomaisten palveluistaan perimiin. Näin ollen voidaan katsoa, että jos asiakasmaksuja peritään osakeyhtiön tuottamasta palvelusta, perustuslain 81 §:n mukainen veroja ja maksuja koskeva lainsäädäntö ei tule sovellettavaksi.[39] Tämän voidaan katsoa tulevan sovellettavaksi myös valtion omistaman osakeyhtiön toimintaa.

Siltä osin kuin valtionyhtiön tuottamat palvelut sisältävät perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamista, on arvioitava, soveltuisiko perustuslain 81 § näistä palveluista perustuviin asiakasmaksuihin. Mäenpää katsoo, että koska maksuja tällaisessa tapauksessa perisi muu kuin viranomainen, olisi epäjohdonmukaista ja säännöksen sanamuodon vastaista soveltaa maksuihin nimenomaan valtion viranomaisten maksuja koskevaa perustuslain säännöstä. Mäenpää katsoo, että valtionyhtiö ei voi periä myöskään itselleen valtion veroa. Perustuslain 81 §:n soveltaminen ei näin ollen ole aiheellista. Tästä huolimatta on kuitenkin aiheellista ja perusteltua, että julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kohdistuvien valtionyhtiön asiakasmaksujen yleiset perusteet määritellään lailla. Perustuslain 124 § edellyttää muun muassa sitä, että tienkäyttäjän oikeusturvan takeet määritellään asianmukaisesti.[40]

Mäenpää tuo myös esille, että perustuslakivaliokunta on arvioinut yksityisten toimijoiden palvelujen hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta koskevaa lainsäädäntöä. Arviointiperusteena eivät kuitenkaan ole olleet perustuslain 81 §:n mukaiset kriteerit, koska kyseessä ei ole ollut valtiolle perittävä vero tai viranomaistoimintaan kohdistuvasta maksu. Arviointi on koh-

[39] Mäenpää, s. 11.
[40] Mäenpää, s. 11, ks. myös s. 13.

distunut sen sijaan hinnoittelusääntelyn vaikutukseen omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauteen.[41]

Mäenpäästä poiketen Tuori katsoo, että veron ja maksun erottelua on perustuslakivaliokunnan käytännössä sovellettu myös silloin, kun lakisääteisen maksusuorituksen saaja on valtion sijasta niin sanotun välillisen julkishallinnon yksikkö, esimerkiksi metsänhoitoyhdistys (PeVL 1/1997 vp). Tuorin mukaan perustuslakivaliokunnan käytännöstä ilmenee, että sekä perustuslain 81.1 §:ssä tarkoitettuja veroja että perustuslain 81.2 §:ssä tarkoitettuja maksuja voidaan periä paitsi valtiolle myös välillisen julkishallinnon yksiköille. Tuorin mukaan tämä merkitsee, että perustuslain 81 §:n edellyttämä verojen ja maksujen erottelu on siten merkityksellinen myös liikenneverkkoyhtiölle perittävien rahasuoritusten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.[42] Tuori katsoo myös, että asiakasmaksutoiminnan luonteella perustuslain 124 §:n kannalta ei ole merkitystä arvioitaessa asiakasmaksujen asemaa perustuslain 81 §:n tarkoittaminen verojen ja maksujen rajanvedossa.[43]

Ojanen katsoo, että asiakasmaksussa ei olisi kysymys perustuslain 81 §:ssä tarkoitetusta viranomaisen maksusta, vaikka esimerkiksi asiakasmaksun yhteys väylänpidon palveluiden tuottamiskustannuksiin kokonaisuutena tuo siihen perustuslain 81 §:ssä tarkoitetun maksun piirteitä. Ojasen mukaan asiakasmaksut vaikuttavat luonteeltaan ainakin ensisijaisesti yksityisoikeudellisilta maksuilta, joita perittäisiin liikenneverkkoyhtiön ylläpitämien, hoitamien ja kehittämien liikenneverkkojen käyttämisestä. Maksuilla myös katettaisiin verkon hoito-, ylläpito- yms. kustannuksia. Ojanen mainitsee kuitenkin poikkeuksena edellä todetusta sellaiset maksut, jotka liittyisivät liikenneverkkoyhtiön julkisina hallintotehtävinä hoitamiin tehtäviin. Ojanen viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon 2/2001 vp, jossa valiokunta piti tarpeellisena arvioida vientitakuiden käsittelymaksua perustuslain 81 §:n 2 momentin maksusäänttelyn kannalta, koska vientitakuiden myöntämisessä Finnvera Oyj:n toimesta on kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta perustuslain 124 §:n mielessä. Julkisiin hallintotehtäviin välittömästi liittyvien maksujen suuruuden perusteet määräytyvät perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaisen kustannusvastaavuuden periaatteen mukaan. Maksuilta ei kuitenkaan edellytetä täyttä kustannusvastaavuutta (ks. esim. PeVL 12/2005 pv ja PeVL 53/2002 vp).[44]

Yhteenvetona voidaan todeta, että perustuslain veroja ja maksuja koskevan sääntelyn soveltuminen myös valtionyhtiön toimintaan ei ole varmuutta. Kuitenkin voidaan katsoa, että valtionyhtiöiden toimintaa ei ole perinteisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä katsottu perustuslain veroja ja maksuja koskevan sääntelyn näkökulmasta. Poikkeuksena tästä on Finnveran vientitakuiden myöntäminen, jossa on kuitenkin ollut selvästi kysymys hallintopäätöksestä ja sitä koskevan toiminnan maksullisuudesta. Esimerkiksi valtionyhtiö Fingridin tai Finavian hinnoittelua ei ole perustuslakivaliokunnassa tarkasteltu perustuslain 81 §:n näkökulmasta. Lisäksi asiantuntijoista Mäenpää katsoo, että perustuslain 81 §:n sääntely valtion veroista ja maksuista ei tule lainkaan sovellettavaksi silloin kun kyse on osakeyhtiön tuot-

[41] Mäenpää, s. 10.
[42] Tuori, s. 7.
[43] Tuori, s. 5.
[44] Ojanen, s. 17-18.

tamasta palvelusta. Myös Ojanen katsoo lausunnossaan, että ensisijaisesti toiminnassa on kyse yksityisoikeudellisista maksuista.

11.4 Yhdenvertaisuus

Liikenneverkkoyhtiön toimintaa on tarkasteltava myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Yhdenvertaisuuteen kuuluu muun muassa vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa ja sen katsotaan kohdistuvan myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuusperiaate ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa velvollisuuksia.

Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on sitä vähäisempi mitä etäisempi tämä yhteys on (ks. esim. PeVL 11/2012 vp).

Kuorma-autoja koskevaa poikkeusta on tarkasteltava perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Huojennus kohdistuisi elinkeinonharjoittajiin eli kuorma-autoilijoihin, joiden on pitkien etäisyyksien ja elinkeinon harjoittamiseen liittyvien syiden vuoksi perusteltua saada huojennus tienkäyttömaksuihin. Kuorma-autoilijoihin kohdistuva poikkeus ei asettaisi kansalaisia eri asemaan, sillä kaikkien henkilöautoilijoiden maksut määräytyisivät samoin periaattein. Kuorma-autoja koskeva poikkeus kohdistuu myös kaikkiin kuorma-autoilijoihin samalla tavoin, joten saman ryhmän sisällä poikkeus olisi tasapuolinen.

Liikenneverkkoyhtiön tienkäyttömaksujen kautta myös ulkomaiset ajoneuvot saadaan maksujen piiriin. Nykyisellään liikenteen verotukseen perustuvassa mallissa ulkomaiset ajoneuvot maksavat käytännössä polttoaineen halvemmissa EU-maissa, eivätkä ulkomaiset ajoneuvot maksa kansallisia liikenteen veroja, jolloin tieverkon ylläpidosta ja investoinneista aiheutuvat kustannukset katetaan Suomessa verovelvollisten maksamien verojen kautta. Tienkäyttömaksut edistävät autoilijoiden yhdenvertaisuutta siten, että myös ulkomaiset ajoneuvot tulevat mukaan maksujen piiriin, mikä edistää kaikkien tienkäyttäjien keskinäistä yhdenvertaisuutta.

Hinnoittelua on tarkasteltava myös siltä osin, että hinnoitteluun ehdotetaan tehtäväksi ajoneuvon hiilidioksidipäästöjen mukainen porrastus, jolloin vähäpäästöisten ajoneuvojen maksujen suuruus olisi alhaisempi kuin ajoneuvojen, joiden hiilidioksidipäästöt ovat korkeammat. Päästöjen mukaan porrastettua hinnoittelua voidaan pitää perusteltuna perustuslain 20 §:n ympäristöä koskevan perusoikeussääntelyn vuoksi. Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Vastuu kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Säännös on tarkoitettu koskemaan kaikkien vastuuta. Tämän taustalla on

ajatus siitä, että momenttiin liittyy erityisen vahvasti luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus.

Säännöksen tavoitteen mukaista on se, että liikenneverkkoyhtiön hinnoittelu porrastetaan ajoneuvon ympäristöpäästöjen mukaisesti. Tavoitteena on saavuttaa Suomelle asetetut, laajat ympäristövelvoitteet, jotka edellyttävät sekä julkiselta vallalta että yksityisiltä henkilöilta ja oikeushenkilöiltä vastuuta siitä, että tavoitteet saavutetaan. Liikenneverkkoyhtiön korkeampi hinnoittelu kohdistuu tällöin niihin tienkäyttäjiin, joilla on suuripäästöinen ajoneuvo. Uudistuksen yhteydessä helpotetaan kuitenkin monin tavoin myös vähäpäästöisen ajoneuvon hankintaa. Autovero poistetaan, mikä alentaa ajoneuvojen hankintahintaa. Edellä mainituin perustein katsotaan, että ympäristöpäästöjen mukaan porrastettu hinnoittelu ei näin ollen muodostu myöskään yksittäiselle tienkäyttäjälle kohtuuttomaksi.

11.5 Yksityisyyden suoja ja tietosuoja

Perusoikeudet ovat osa Euroopan unionin oikeutta. Euroopan unionilla on oikeudellisesti sitova perusoikeuskirja, jossa esitetyt oikeudet, vapaudet ja periaatteet unioni tunnustaa. Perusoikeuskirjan 7 artiklassa säädetään yksityiselämän suojasta. Artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.

Henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Henkilötietojen suojasta säädetään perusoikeuskirjan 8 artiklassa, jonka mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla.

Perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Suomen perustuslain 10 § 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Säännöksen lakiviittaus henkilötietojen suojasta edellyttää lainsäätäjän säätävän henkilötietojen suojasta, mutta se jättää sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Tällainen perusoikeussäännös sitoo lainsäätäjän sisällöllistä harkintaa vähemmän kuin sen tapainen sääntelyvarauksen sisältävä säännös, jossa perusoikeuden todetaan olevan olemassa sen mukaan kuin lailla säädetään. (PeVL 25/1998 vp, s. 2/I, PeVL 3/2014 vp, s. 2.)

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän piiriin. Lainsäätäjän tuleekin turvata oikeus henkilötietojen suojaan tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. (PeVL 3/2014 vp, s. 2.)

Henkilötietoja käsiteltäessä on noudatettava henkilötietolain (523/1999) säännöksiä, jollei muualla laissa toisin säädetä. Henkilötietolaki on henkilötietojen käsittelyä koskeva yleislaki. Lakia sovelletaan henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn sekä muuhun henkilötietojen käsittelyyn, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa. Lain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden

suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista. Henkilötietolailla on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (henkilötietodirektiivi).

Euroopan unionin tason henkilötietolainsäädäntöä on hiljattain uudistettu. Huhtikuussa 2016 hyväksyttiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuoja-asetus). Asetusta sovelletaan 25. päivästä toukokuuta 2018, ja se kumoaa henkilötietodirektiivin. Kuten henkilötietodirektiivi, tietosuoja-asetus koskee niin yksityisen kuin julkisen sektorin suorittamaa henkilötietojen käsittelyä. Tietosuoja-asetus ei muuta henkilötietojen suojan perusperiaatteita, mutta sääntely tarkentuu ja lisääntyy.

Asetusta sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Kansallista lainsäädäntöä ei tule antaa siltä osin kuin asiasta säädetään EU-asetuksessa. Tietosuoja-asetukseen on kuitenkin jätetty jonkin verran direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa, jonka perusteella kotimaisen lainsäädännön tarkistustyötä tehdään parhaillaan oikeusministeriön johdolla.

Tietosuoja-asetusta sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka on osittain tai kokonaan automaattista. Tietosuoja-asetuksessa säädetään muun muassa henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista (5 artikla), käsittelyn lainmukaisuudesta ja suostumuksesta (6–11 artiklat), rekisteröidyn oikeuksista käsittelyn läpinäkyvyyden, käsittelystä ilmoittamisen, henkilötietoihin pääsyn, tietojen oikaisemisen, poistamisen ja siirtämisen osalta sekä vastustusoikeuden osalta (12–22 artiklat), rekisteröidyn oikeuksien rajoituksista (23 artiklat), rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijästä ja heidän yleisistä velvollisuuksistansa (24–31 artiklat), henkilötietojen turvallisuudesta (32–34 artiklat), tietosuojaa koskevasta vaikutustenarvioinnista ja ennakkokuulemisesta (35–36 artiklat), tietosuojavastaavasta (37–39 artiklat), käytännesäännöistä ja sertifioinnista (40–43 artiklat), henkilötietojen siirrosta kolmansiin maihin tai kansainvälisille järjestöille (44–50) artiklat, kansallisista ja EU-tason valvontaviranomaisista ja niiden yhteistyöstö (51–76 artiklat), oikeussuojakeinoista, vastuista ja seuraamuksista (77–84 artiklat) sekä tietojenkäsittelyn erityistilanteista sisältäen sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden, asiakirjajulkisuuden, henkilötunnukset, työsuhteen, arkistointi, tutkimus ja tilastointitarkoitukset, salassapitovelvollisuuden sekä kirkot ja muut uskonnolliset yhdistykset (85–91 artiklat).

Henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista säädetään tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa. Käsittelylle asetetaan vaatimukset lainmukaisuudesta, kohtuullisuudesta ja läpinäkyvyydestä, käyttötarkoitussidonnaisuudesta, tietojen minimoinnista, täsmällisyydestä, säilytyksen rajoittamisesta sekä eheydestä ja luottamuksellisuudesta. Käsittelyn lainmukaisuudesta säädetään asetuksen 6 artiklassa. Lainmukaisia käsittelyperusteita ovat rekisteröidyn suostumus, sopimuksen täytäntöönpano tai sopimusta edeltävät toimien tekeminen rekisteröidyn pyynnöstä, rekisteröidyn tai toisen luonnollisen henkilön elintärkeiden etujen suojaaminen sekä rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen toteuttaminen. Lisäksi lainmukaisen käsittelyperusteen muodostaa se, että käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi sekä se, että käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Tällöin käsittelyn perustasta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai jäsenvaltion laissa, jossa on säädettävä myös käsittelyn tarkoituksesta.

Suostumuksesta säädetään asetuksen 7 artiklassa. Rekisteröidyn suostumus on jo yksi käsittelyperuste henkilötietolaissa ja henkilötietodirektiivissä. Tietosuoja-asetus kuitenkin tarkentaa suostumuksen edellytyksiä. Asetuksen 4 artiklan mukaan suostumuksella tarkoitetaan

mitä tahansa vapaaehtoista, yksilöityä, tietoista ja yksiselitteistä tahdonilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn antamalla suostumusta ilmaisevan lausuman tai toteuttamalla selkeästi suostumusta ilmaisevan toimen. Rekisterinpitäjän on pystyttävä osoittamaan, että rekisteröity on antanut suostumuksen henkilötietojensa käsittelyyn. Jos rekisteröity antaa suostumuksensa kirjallisessa ilmoituksessa, joka koskee myös muita asioita, suostumuksen antamista koskeva pyyntö on esitettävä selvästi erillään muista asioista helposti ymmärrettävässä ja saatavilla olevassa muodossa selkeällä ja yksinkertaisella kielellä. Rekisteröidyllä on oikeus peruuttaa suostumuksensa milloin tahansa, ja peruuttamisen on oltava yhtä helppoa kuin suostumuksen antamisen.

Sijainti- tai paikkatiedot liittyvät yleensä tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön, jolloin niihin sovelletaan henkilötietodirektiivin ja henkilötietolain, jatkossa yleisen tietosuoja-asetuksen henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä. Sijaintitietoihin liittyy kuitenkin tärkeä kysymys anonyyminä liikkumisen vapaudesta, minkä johdosta EU:ssa on vahvistettu erityissäännöt, joissa edellytetään, että käyttäjiltä ja tilaajilta on saatava suostumus ennen lisäarvopalvelun tuottamisessa tarvittavien sijaintitietojen käsittelyä ja että käyttäjille ja tilaajille tiedotetaan käsittelyn ehdoista (12 päivänä heinäkuuta 2002 annetun sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 2002/58/EY 9 artikla). Komissio on antanut 10.1.2017 asetusehdotuksen, joka voimaan tullessaan kumoaisi sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin. Asetusehdotuksessa ei ole enää erityistä sijainti- tai paikkatietoa koskevaa artiklaa, mutta se ei muuttaisi peruslähtökohtaa tällaisten tietojen käsittelystä suostumuksen nojalla.

Suomessa direktiivi pantiin täytäntöön sähköisen viestinnän tietosuojalailla. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 9/2004 vp), että sääntelyn valtiosääntöoikeudellinen merkitys liittyy perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan, jonka lähtökohtana on yksilön oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten ja ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista siihen ja että sääntely liittyy myös perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen. Valiokunta totesi edelleen perustuslain kannalta olevan olennaista, että tilaaja voi kieltää paikkatietojen käsittelyn ja että niiden käsittelyn edellytyksenä lisäksi on paikannettavan suostumus. Sääntelyssä ei näin ollen ollut kysymys viestintäpalveluja tarjoavien mielivaltaisesta tai aiheettomasta puuttumisesta palveluja tilaavan tai niitä käyttävän henkilön yksityiselämään tai liikkumisvapauteen.

Direktiivin säännös on nykyään pantu täytäntöön tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 160-162 §:llä. Niitä säädettäessä haluttiin korostaa suostumuksen tärkeyttä. Sijaintitietoja, jotka voidaan yhdistää luonnolliseen henkilöön, saa käsitellä lisäarvopalvelun tarjoamiseksi ja hyödyntämiseksi, jos tilaaja tai käyttäjä, jota tiedot koskevat on antanut siihen suostumuksensa taikka suostumus yksiselitteisesti ilmenee asiayhteydestä tai jos laissa niin säädetään. Perusteluissa (HE 221/2013) todetaan, että suostumus voitaisiin pyytää myös sopimusehdoissa sillä edellytyksellä, että tilaajaa ja käyttäjä on riittävästi ennakolta informoitu sijaintitietojen käytöstä. Lain 162 § sisältää säännökset suostumuksen peruuttamisesta sekä väliaikaisesta kiellosta käsitellä sijaintietoja. Tietoyhteiskuntakaaressa paikkatiedon nimike muutettiin sijaintitiedoksi, ja määritelmien mukaan sijaintitiedolla tarkoitetaan viestintäverkosta tai päätelaitteesta saatavaa tietoa, joka ilmaisee liittymän tai päätelaitteen sijainnin ja jota käytetään muuhun kuin viestin välittämiseen. Määritelmää hiottiin tietoyhteiskuntakaaressa sen selkeyttämiseksi, että säännöstä sovelletaan myös satelliittipohjaiseen paikantamiseen. Perustuslakivaliokunta ei tietoyhteiskuntakaarta koskevassa lausunnossaan (PeVL 18/2014 vp) ottanut kantaa sijaintietojen käsittelyä koskevaan sääntelyyn.

Edellä kerrotun Suomen perustuslain ja EU:n lainsäädännön nojalla näyttää siltä, että sijainti- tai paikannustietojen käsittely on syytä sitoa palvelun käyttäjän suostumukseen.

12. Jatkotoimenpiteitä yhtiöittämiseen liittyen

12.1 Jatkovalmistelun aikataulu

Liikenneverkon yhtiöittäminen edellyttää monia toimenpiteitä. Yhtiön on tarkoitus aloittaa toimintansa jo vuoden 2018 alusta lähtien, mikä asettaa reunaehtonsa yhtiöittämisen valmistelulle.

Tämän selvityksen valmistumisen jälkeen liikenne- ja viestintäministeriö tarkentaa yhtiöittämissuunnitelmaa selvityksestä saatujen lausuntojen ja sidosryhmäkeskustelujen perusteella.

Yhtiöittämistä koskevan poliittisen päätöksenteon jälkeen valmistellaan yhtiöittämiseen liittyvät lainsäädäntöehdotukset ja muita yhtiöittämiseen liittyviä toimia. Yhtiölle laaditaan yhtiöittämispäätöksen jälkeen liiketoimintasuunnitelma, jossa kuvataan tarkemmin sen liiketoiminnan periaatteet ja tavoitteet. Lisäksi päivitetään väylä- ja kiinteistöomaisuutta koskevat tiedot omaisuuden arvostusta ja perustettavalle yhtiölle siirtoa varten. Varsinaiset yhtiön perustamiseen liittyvät toimenpiteet, kuten osakeyhtiön perustaminen, rekisteröinti, osakepääoman maksaminen sekä yhtiöjärjestyksen ja osakassopimuksen laatiminen, voidaan tehdä vaiheittain vasta eduskunnan hyväksyttyä yhtiöittämislain ja valtioneuvoston päätettyä omaisuuden, oikeuksien, vastuiden ja liiketoiminnan luovuttamisesta perustettavalle osakeyhtiölle.

Yhtiöittäminen edellyttää myös tienpitoa koskevien sopimusten siirtoa yhtiölle, joka neuvottelisi jatkossa uudet tienpitoa koskevat sopimukset. Lisäksi on selvitettävä, miten Liikennevirasto tieliikenne- ja väylätietoihin liittyvät tietovarannot, -hallinto ja -järjestelmät sekä näihin liittyvä infrastruktuuri ja muu omaisuus olisi organisoitavissa liikenneverkkoyhtiössä.

12.2 Lainsäädäntömuutokset

Yhtiöittäminen vaatii muutoksia useisiin lakeihin ja asetuksiin. Näistä suurin osa on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöä.

Liikenneverkkoyhtiö perustettaisiin yhtiöittämislailla. Yhtiöittämislaissa säädettäisiin keskeisistä Liikennevirastosta osakeyhtiöön siirtyvistä tehtävistä, omaisuudesta, henkilöstöstä, muutoksen verokohtelusta sekä oikeudellisista, hallinnollisista ja taloudellisista vastuista ja velvoitteista. Yhtiöittämislakia sovelletaan siirtymähetkeen liittyviin oikeudellisiin ja taloudellisiin tapahtumiin, mutta sitä ei enää sovelleta myöhemmässä vaiheessa siirtymisen jälkeiseen yhtiön liiketoimintaan tai hallinnointiin. Hallituksen esityksessä kuvattaisiin mm. yhtiön toimiala, erityistehtävä tai tehtävän strateginen intressi sekä henkilöstön aseman liittyvät peruslinjaukset.

Yhtiön toimintaa säänneltäisiin liikenneverkkomarkkinalailla. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla em. lisäksi yhtiöittämisellä olisi vaikutusta erityisesti maantielain sisältöön.

Verolaeista yhtiöittäminen edellyttäisi muutoksia liikenteen verolakeihin (etenkin autoverolaki, ajoneuvoverolaki ja laki nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta). Muutoksia tulisi tehdä myös kiinteistöverolakiin, arvonlisäverolakiin ja elinkeinoverolakiin. Näistä vastaa valtiovarainministeriö.

Osa tarvittavista lakimuutoksista olisi lähinnä mekaanisia vastuutahon nimen muutoksia. Osassa lakimuutoksista olisi merkittäviä toiminnallisia, oikeudellisia ja/tai budjettivaikutuksia, jotka edellyttävät erillistä tarkastelua ja ministeriöiden välisiä neuvotteluja. Lakimuutokset käsiteltäisiin eduskunnassa samanaikaisesti yhtiöittämislain kanssa.

12.3 Valtion talousarvion valmisteluaikataulu

Yhtiön perustamisella on huomattava vaikutus valtion talousarvioon. Liikenne- ja viestintäministeriön momenteilta poistuu menomäärärahoja ja tuloja. Lisäksi muutoksia aiheutuu muiden hallinnonalojen momenteille. Lisäksi tässä yhteydessä saattaa olla tarpeen uudistaa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan momenttirakennetta talousarviossa niin, että se vastaisi nykyistä paremmin uutta tilannetta.

Koska liikenneverkkoyhtiön on tarkoitus aloittaa toimintansa vuoden 2018 alussa, vaikutukset valtion vuoden 2018 talousarvioon selvitetään kevään 2017 kehysriiheen mennessä. Kehysriihen päätöksen mukaisesti valmistellaan talousarvioehdotus vuodelle 2018. Talousarvioehdotus ja budjettilakiesitykset annetaan eduskunnalle syyskuussa 2017.

12.4 Ajoneuvon paikantamiseen liittyvät asiat

Liikenneverkkoyhtiön toiminta koskee valtion nykyisin omistamaa maantieverkkoa. Sen sijaan kuntien katuverkko ja yksityistiet ovat liikenneverkkoyhtiön toiminnan ulkopuolella. Tämä tarkoittaa, että tienkäyttäjältä peritään ainoastaan maantieverkon käytöstä maksu. Kun käytetään kilometriperusteista laskutusta, on riittävällä tarkkuustasolla paikannettava tienkäyttäjän ajoneuvo, jotta voidaan erottaa, ajaako tienkäyttäjä maantieverkolla, kuntien katuverkolla vai yksityistiellä.

Kilometripohjainen maksu voidaan kerätä erilaisilla teknisillä ratkaisuilla. Keskeistä on, että ajoneuvossa on sähkönsyöttö ajoneuvolaitteelle, esimerkiksi OBD-järjestelmä (On-Board Diagnostics) tai 12 voltin virtalähde (esim. tupakansytytin). OBD:lla tarkoitetaan ajoneuvon sisäistä valvontajärjestelmää, joka valvoo auton moottorin ohjausyksikön komentoja ja niiden vasteita, esimerkiksi ajoneuvossa olevia vikoja. Paikannukseen käytettävä ajoneuvolaite OBD-järjestelmään eli OBU:t (On-Board Unit) maksavat tällä hetkellä muutamista kymmenistä euroista yli sataan euroon. Jos laitteen yksityisyyden suojaan ja toimintavarmuuteen kohdistetaan korkeita vaatimuksia, laitteen hinta voi periaatteessa nousta. Toisaalta ajoneuvolaitteiden hinta voi myös laskea, jos niitä aletaan hankkia useita miljoonia. Arvioiden mukaan laitteen hinta voisi olla alimmillaan jopa vain noin kymmenen euroa laitteelta.

OBD-järjestelmä tuli pakolliseksi moottoribensiiniä käyttävissä ajoneuvoissa EU-alueella vuonna 2001.[45] Dieseliä käyttävissä ajoneuvoissa OBD-järjestelmä tuli pakolliseksi vuonna 2004. Suomen ajoneuvokanta on tällä hetkellä Euroopan vanhimpia: keskimäärin suomalaiset ajoneuvot ovat noin 11 vuotta vanhoja. Suomen noin kolmesta miljoonasta ajoneuvosta yli 20 prosenttia on vuotta 2001 vanhempia. Näissä ajoneuvoissa ei ole valmiina OBD-järjestelmää joitain poikkeuksia lukuun ottamatta. OBD-järjestelmä on arviolta vajaassa 80 prosentissa kaikista Suomen ajoneuvoista. Määrä kasvaa vuosi vuodelta sitä mukaa kuin ajoneuvokanta uusiutuu. OBD-pistoke sijaitsee yleensä kuljettajan välittömässä läheisyydessä ajoneuvossa.

Ajoneuvolaite voidaan asentaa OBD-järjestelmän ohella myös ajoneuvon 12 voltin pistokkeeseen. Sellaisia ajoneuvoja, joissa ei ole OBD-järjestelmää tai 12 voltin pistoketta, on mahdollisesti tehty vielä 1960-luvulla. Näitä ajoneuvoja ovat esimerkiksi monet museoajoneuvot, joita on Suomessa noin 30 000 kappaletta. Lisäksi myös sellaisissa ajoneuvoissa, joita ei ole luokiteltu museoajoneuvoiksi, mutta ne ovat peräisin 1960-luvulta tai sitä aikaisemmin, ei välttämättä ole 12 voltin pistoketta tai niissä on volttimäärältään alhaisempi sähköjärjestelmä, joka ei ole ajoneuvolaitteen kanssa yhteensopiva. Tällaisia ajoneuvoja on arviolta noin yksi prosentti Suomen ajoneuvokannasta. Ajoneuvoihin, joissa ei ole lainkaan sähköjärjestelmää eli OBD-järjestelmää tai tupakansytytintä taikka joissa ei ole ajoneuvolaitteiden kanssa yhteentoimivaa sähköjärjestelmää, voisi hankkia aikaan perustuvan maksun kilometriperusteisen maksun sijaan. Tämä koskee lähtökohtaisesti kaikkia ajoneuvoja ajoneuvoluokasta riippumatta.

Kuitenkin mopot ja mopoautot sekä muut kevyet kaksi-, kolmi- ja nelipyörät, kuten mönkijät, jätettäisiin maksujen ulkopuolelle. Maksullisuuden piiriin kuuluisivat kuitenkin muun muassa moottoripyörät. Joissain moottoripyörissä on olemassa 12 voltin pistoke, mutta koska se sijaitsee ulkoilmassa, ajoneuvolaitteen asentaminen siihen ei ole teknisesti järkevää. Näin ollen moottoripyörille aikaan perustuva maksu olisi tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto. Maksujen ulkopuolelle ehdotettaisiin jätettäväksi myös traktorit ja muut työkoneet, joita käytetään vain lyhyissä ajoissa pääosin yksityisteillä ja muualla kuin maanteillä, jolloin myöskään niiden ottaminen maksujen piiriin ei olisi maksukertymän ja maksujen kannon kannalta perusteltua.

Kilometripohjaisia käyttäjämaksuja on testattu useissa eri maissa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa kilometriperusteisia maksuja on testattu useissa eri osavaltioissa yli 10 vuoden aikajänteellä. Myös esimerkiksi Euroopassa on runsaasti kokemuksia kilometriperusteisista maksujärjestelmistä erityisesti raskaiden ajoneuvojen maksujen osalta.

Suomessa Liikenteen turvallisuusviraston on testannut ajoneuvopaikannuslaitteita osana Liikennelabra-kokeilua. Kokeilun yhteydessä ajoneuvopaikannuslaitetta (OBU-laite) testattiin 2 900 ajoneuvossa. Trafin kokeilussa saamien tulosten perusteella kokemukset ajoneuvopaikannuslaitteista olivat hyviä. Kokeilussa saatiin viitteitä siitä, että ajoneuvolaitteisiin perustuva maksu ei olisi kallis ratkaisu. Kokeilua varten tehtävät järjestelmät saatiin nopeasti tehtyä ja

[45] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/69/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 1998, moottoriajoneuvojen päästöjen aiheuttaman ilman pilaantumisen ehkäisemiseksi toteutettavista toimenpiteistä ja neuvoston direktiivin 70/220/ETY muuttamisesta.

teknisesti pystyttiin hyödyntämään olemassa olevaa teknologiaa. Paikantamista koskevan järjestelmän kokonaiskustannukset olivat alhaiset.

Ajoneuvolaitteiden asentaminen ajoneuvoihin on melko helppoa. Useat paikannuslaitteet voi asentaa itse (ns. plug and play -laitteet), tai laitteen voi käydä asennuttamassa ajoneuvohuollossa. Automatisoidun tienvarsivalvonnan kautta voidaan havaita, jos ajoneuvossa ei ole ajoneuvolaite päällä. Tämä vaatisi tienvarsivalvontaan ja ajoneuvolaitteisiin esimerkiksi radiosignaaleja hyödyntävän DSRC-yhteyden. Tällaisessa tilanteessa liikenneverkkoyhtiö voisi lähettää asiakkaalle valvontamaksun. Tämä vähentäisi väärinkäytöstapausten määrää samaan tapaan kuin joukkoliikenteessä.

Tutkimuksissa teknisiin seikkoihin liittyy erityisesti yksityisyyden suojaa ja valvontaa koskevia huolia. Ajoneuvon paikantamiseen ei kuitenkaan siirrytä, ellei samalla huolehdita käyttäjien yksityisyyden suojasta. Paikantaminen voidaan tehdä niin, että tienkäyttäjien yksityisyydensuojasta huolehditaan. Tämä voidaan tehdä monin tavoin ja myös niin, että tienkäyttäjä voi itse vaikuttaa hänestä kerättyihin tietoihin. Käytännössä lainsäädännössä voidaan huolehtia siitä, että käyttäjän ajotietoja voidaan käyttää vain laskutusta ja maksujen valvontaa varten. Laskutusta varten käytettäisiin vain käyttäjän ajamaa kokonaiskilometrimäärää. Jos käyttäjä haluaa laajemmin omia sijaintitietojaan nähtäville, hän voisi pyytää näitä tietoja palveluoperaattorilta. Lisäksi liikenneverkkoyhtiö voisi maksujen valvontaa varten tehdä pistokokeita ja tarkistaa, että kaikki tienkäyttäjät ovat maksaneet maksun.

Ajoneuvon paikantaminen tulee joka tapauksessa yleistymään henkilöautoissa vuoden 2018 alkupuolella: EU:ssa uudet tyyppihyväksytyt henkilö- ja pakettiautot on oltava varustettu eCall-laitteella 31.3.2018 lähtien. Velvoite ei koske vanhoja ajoneuvoja, mutta ne on mahdollista varustaa laitteella jälkikäteen. Onnettomuudessa ajoneuvoon asennettu eCall-laite ottaa automaattisesti tai käyttäjän pyynnöstä yhteyden hätäkeskukseen. Tällöin auton ja hätäkeskuksen välille avautuu puhe- ja viestiyhteys, ja eCall-laite välittää hätäkeskukselle tiedon onnettomuuspaikasta sekä auton suunnasta. Hätäkeskuksilla on oltava valmius ottaa vastaan eCall-hätäviesti 1.10.2017 lähtien.

Ajoneuvon eCall-laitteen valmistajan on varmistettava, että hätänumeroon 112 perustuvaan, ajoneuvoon asennettavaan eCall-järjestelmään ei kuitenkaan kohdistu jatkuvaa paikannusta. Myös järjestelmän muistissa olevat tiedot poistetaan automaattisesti ja jatkuvasti siten, että vain välttämättömimmät tiedot säilyvät. Näin ollen eCall-ominaisuutta ei voi käyttää muihin paikannukseen perustuviin palveluihin, kuten kilometriperusteiseen laskutukseen.

Yleisesti voidaan todeta, että liikenteen sekä liikennejärjestelmien kehitys on menossa kohti liikenteen automaatiota ja automaattiajamista. Erityisesti tieliikenteessä automaatioon liittyvä teknologia kehittyy tällä hetkellä erittäin nopeasti. Markkinoilla on jo useiden autonvalmistajien yksittäisiä automalleja, joissa on automaatioon perustuvia, kuljettajaa avustavia järjestelmiä. Autovalmistajat ja näiden laite- ja komponenttitoimittajat investoivat tulevaisuuteen, jossa ihmisten sijasta ajoneuvojen ohjauksesta vastaa tietokone.

Tulevaisuudessa automaattiajaminen tulee edellyttämään ajoneuvon paikannusta erilaisilla teknologioilla. Jo ennen korkeimman automaatiotason saavuttamista, tulee sekä ajoneuvojen että toisaalta infrastruktuurin ja ajoneuvojen välinen kommunikaatio lisääntymään merkittävällä tavalla. Tämä ajoneuvojen ja infrastruktuurin välinen viestintä edistää automaattiajamista sekä lisää liikenneturvallisuutta muun muassa helpottamalla ohituksia ja ajoneuvojen välisen turvavälin ylläpitämistä. Yhdysvalloissa jo pohditaan automaattiajamista tukevien ajoneuvolaitteiden säätämistä pakolliseksi. Vastaava keskustelu on käynnistymässä EU:ssa.

12.5 Yhteistyö muiden tieverkon omistajien kanssa

Valtion tieverkkoa koskevien maksujen käyttöönotosta on seurauksena, että liikennettä ohjautuu maksuttomalle katu- tai yksityistieverkolle. Pääkaupunkiseudulla Helsingin seudun liikenne (HSL) on selvittänyt ruuhkamaksujen käyttöönottoa.[46] Asiakkaiden kannalta kahden erillisen järjestelmän käyttöönotto ei ole tarkoituksenmukaista, minkä johdosta kevään 2017 aikana pohditaan yhdessä kuntien kanssa mahdollisuutta, että kunnat voisivat ostaa palvelua yhtiöltä ja periä halutessaan maksua katuverkon käytöstä. Tämä edellyttää lainsäädäntömuutoksia. Samaan tapaan on tarkoitus mahdollistaa, että yksityisteillä voidaan ottaa yhtiön maksujärjestelmä käyttöön yhteistyössä yhtiön kanssa.

12.6 Autokannan uusiutumisen tukeminen

Liikenneverkkoyhtiön toteutukseen sekä ehdotettuun autoveron keventämiseen vuonna 2018 liittyy markkinahäiriöiden riski vuonna 2017. Tämän vuoksi erikseen päätettävällä tavalla voidaan suunnata julkista tukea uusien autojen hankintaan tai vastaavin tuin voidaan edesauttaa autokannan uusiutumista energia- ja ilmastostrategian periaatteiden mukaisesti. Asiaa valmistellaan yhdessä alan toimijoiden ja valtiovarainministeriön kanssa kevään 2017 kehysriiheen mennessä.

12.7 Rautateitä ja vesiväyliä koskeva valmistelu

Liikenneverkkoyhtiötä koskevan hankkeen tässä vaiheessa ehdotetaan yhtiöitettäväksi pelkästään valtion tieverkon ylläpitoon ja kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Liikenneverkon rahoitusongelma koskee kuitenkin yhtä lailla rata- ja vesiväyläverkkoa kuin tieverkkoa. Rautateillä ja vesiväylillä on jo nykyisin käytössä käyttäjämaksuja, joiden uudistamisessa ja suuntaamisessa väylien kehittämiseen olisi kehittämismahdollisuuksia. Rataverkon osalta haasteena ovat korkeat kustannukset, joiden kattaminen kokonaan maksuilla ei ole mahdollista.

Rata- ja vesiväyläverkon osalta valmistelua jatketaan erillisenä hankkeena. Tavoitteena on, että ne tulevat liikenneverkkoyhtiöön mukaan vuoden 2019 alussa. Tämä mahdollistaisi sen, että liikenneverkon kehittäminen lentoasemia lukuun ottamatta yhden yhtiön vastuulla, mikä edesauttaisi liikennejärjestelmän tehostamista kokonaisuutena. Rata- ja vesiväyläverkon osalta selvitetään mahdollisuutta ottaa käyttöön esimerkiksi Iso-Britanniassa käytössä oleva tilaaja-tuottaja -malli siten, että rata- ja vesiväyläverkko olisivat tieverkoista vastaavan yhtiön kanssa samaa konsernia.

[46] HSL: Ajoneuvoliikenteen hinnoitteluselvitys 14.3.2016.

13. Liikenneverkon liiketaloudellisen kehittämisen selvitystyön valmistelu

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 22.4.2016 hankkeen, jossa selvitetään liikenneverkon kehittämistä liiketaloudellisesti (LIVE). Hankkeen toimikaudeksi asetettiin 22.4.2016–30.6.2018. Hankkeen toteuttamiseksi ministeriö asetti ohjausryhmän sekä kolme projektiryhmää (liikenneverkkoyhtiön perustamista selvittävä ryhmä, toimintaympäristön sääntelyä selvittävä ryhmä ja muita tehtäviä selvittävä ryhmä) selvityksen liitteenä olevan asettamispäätöksen mukaisesti. Lisäksi ministeriö asetti erillisen projektiryhmän selvittämään henkilöstön asemaa ja työhyvinvointia (asettamispäätös löytyy selvityksen liitteenä). Hankkeen asettamisen jälkeen projektiryhmiin on tehty seuraavat jäsenmuutokset:

- Toimintaympäristön sääntelyä selvittävän projektiryhmän puheenjohtajan Minna Kivimäen tilalle Olli-Pekka Rantala, LVM
- Muita tehtäviä selvittävän projektiryhmän puheenjohtajan Olli-Pekka Rantalan tilalle Laura Vilkkonen, LVM
- Ohjausryhmän pääsihteerin Ari-Pekka Mannisen tilalle Anna Similä, LVM
- Toimintaympäristön sääntelyä selvittävän projektiryhmän projektipäällikön Sanna Ruuskasen tilalle Elina Thorström, LVM

Asettamispäätöksissä mainittujen henkilöiden lisäksi valmistelutyöhön osallistuivat liikenne- ja viestintäministeriöstä sekä Liikennevirastosta muun muassa:

- Saara Jääskeläinen
- Leena Sirkjärvi
- Terhi Salmi
- Vesa Männistö
- Harri Lahelma
- Risto Lång
- Pekka Korhonen

Selvitystyön kuluessa kuultiin asiantuntijoita liikenne- ja viestintäministeriöstä sekä hallinnonalan virastoista, valtiovarainministeriöstä (budjettiosasto, vero-osasto ja kansantalousosasto), työ- ja elinkeinoministeriöstä, Kilpailu- ja kuluttajavirastosta, Energiavirastosta, sisäasianministeriön pelastusosastolta, Rajavartiolaitoksesta, Hätäkeskuslaitoksesta, Poliisihallituksesta, Puolustusvoimista, Finrail Oy:stä, Finavia Oyj:stä sekä Suomen Pankista. Vuoden 2016 aikana käytiin myös laajaa sidosryhmädialogia hankkeeseen liittyen seuraavien tahojen kanssa:

- Autoalan Keskusliitto
- Autotuojat
- The Royal Bank of Scotland
- DNA
- Delta Auto
- Elisa
- Ficom ry
- Fingrid Oyj
- Finnish Hot Rod Association ry
- HSL
- Kapsch TrafficCom

- Kuntaliitto
- Linja-autoliitto
- Laakkonen
- Lähitapiola
- MaaS Global
- Metroauto
- Metsä-Group
- Metsäliitto
- Metsäteollisuus
- Osuuspankki
- Pellervo
- Ramboll
- SKAL
- Suomen Pankki
- Teknologian tutkimuskeskus VTT
- TeliaSonera
- Tuup
- Vakuutusyhtiö If

Selvitystyön yhteydessä liikenne- ja viestintäministeriö tilasi useita selvityksiä yhtiöittämiseen liittyvistä aihepiireistä. Nämä konsulttiselvitykset on listattu tämän selvityksen lähdeluettelossa. Osaa selvityksistä hyödynnetään vasta selvityksen seuraavissa vaiheissa.

14. Liitteet

- Liite 1. Liikenneverkon liiketaloudellista kehittämistä selvittävä hanke (LIVE) – asettamispäätös.
- Liite 2. Liikenneverkon liiketaloudellista kehittämistä selvittävä hanke (LIVE), henkilöstön asemaa ja työhyvinvointia selvittävän projektiryhmän asettaminen.

Liikenneverkon liiketaloudellista kehittämistä selvittävä hanke (LIVE)

1 Asettaminen

Liikenne- ja viestintäministeriö on tänään tekemällään päätöksellä asettanut hankkeen, jossa selvitetään liikenneverkon kehittämistä liiketaloudellisesti (LIVE).

2 Toimikausi

22.4.2016–30.6.2018

3 Tausta

Liikennepalveluilla ja väyläverkolla on suuri merkitys ihmisten arjessa ja yhteiskunnan toimivuuden sekä kilpailukyvyn kannalta. Valtion väylien ylläpitoa ja kehittämistä on perusteltua tarkastella liiketaloudellisin perustein. Tämä tehostaa väyliin sidotun varallisuuden käyttöä, varmistaa laajat kehittämisinvestoinnit ja paremmat liikennepalvelut asiakkaille sekä parantaa julkisen talouden kantokykyä.

Liiketaloudellinen tarkastelu edellyttää Liikenneviraston taseen hallinnointiin, veroasteeseen ja liikenteen maksuihin kohdistuvia toimia. Väylien ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvät yhteiskuntapoliittiset näkemykset tulee huomioida myös jatkossa.

4 Tavoitteet

Hankkeessa tarkasteltavana on malli, jossa Liikenneviraston väylien hoidon, kehittämisen ja ylläpidon tehtävät siirrettäisiin perustettavaan valtionyhtiöön, jonka rahoitus kertyisi pääasiassa asiakasmaksuista.

Valmistelun tavoitteena on selvittää ja tehdä ehdotus tarvittavista lainsäädäntömuutoksista ja muista toimenpiteistä siten, että uudistus olisi mahdollista toteuttaa vuoden 2018 alusta, jos niin erikseen päätetään.

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite
Eteläesplanadi 16
(kirjaamo)
Helsinki
Postiosoite
PL 31
00023 Valtioneuvosto
Puhelin
029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

5 Työryhmät

Hankkeen toteuttamiseksi ministeriö asettaa ohjausryhmän sekä kolme projektiryhmää seuraavasti:

1) Ohjausryhmä (LIVE-ohjaus)

Tehtävät

Ohjausryhmän tehtävänä on

1) vastata selvityksen valmistelun ja mahdollisen toimeenpanoprosessin toteuttamisesta
2) koordinoida ja ohjata projektiryhmien työtä sekä koota ja sovittaa yhteen niissä tuotettavaa aineistoa
3) käsitellä ja esittää liikenne- ja viestintäministeriölle poliittista päätöksentekoa varten annettavat ehdotukset
4) koota ja laatia ehdotukset uudistuksen valmistelun ja tuloksellisen toimeenpanon edellyttämiksi toimenpiteiksi ja
5) huolehtia ehdotusten yhteensovittamisesta maakuntauudistuksen ja valtion aluehallinnon uudistamisen kanssa.

Mikäli uudistus selvitysvaiheen jälkeen päätetään toteuttaa, ohjausryhmän tehtävänä on valmistella siirtyminen uuteen malliin, mukaan lukien vaiheistus, siirtymäkauden järjestelyt sekä tarpeellisilta osin nykyisen toiminnan lakkauttaminen siten, että uudistus on toimeenpantavissa vuoden 2018 alusta lukien.

Ohjausryhmän puheenjohtaja raportoi ja vastaa hanketta koskevien asioiden esittelystä liikenne- ja viestintäministeriölle ja vastaa hankkeen viestinnästä.

Organisointi

Puheenjohtaja:
Juhapekka Ristola, LVM

Jäsenet:
Antti Vehviläinen, Liikennevirasto
Kari Wihlman, Liikenteen turvallisuusvirasto
Mikael Nyberg, LVM
Minna Kivimäki, LVM
Olli-Pekka Rantala, LVM
Taina Pieski, LVM

Sihteerit:
Ari-Pekka Manninen, LVM, pääsihteeri
Silja Aaltonen, LVM, tekninen sihteeri

Ohjausryhmä voi tarvittaessa kutsua kokouksiinsa asiantuntijoita kuultaviksi ja nimetä ohjausryhmälle pysyviä asiantuntijoita

Ohjausryhmä voi muuttaa projektiryhmien kokoonpanoja ja antaa niille uusia tehtäviä.

2) Liikenneverkkoyhtiön perustamista selvittävä projektiryhmä (LIVE-yhtiö)

Tehtävät

Projektiryhmän tehtävänä on selvittää ja valmistella liikenneverkkoyhtiön perustamiseen liittyvät lähtökohdat, tunnistaa ja ratkaista perustamiseen ja toimintaan liittyvät taloudelliset, oikeudelliset ja muut kysymykset. Selvityksiin tulee sisällyttää myös vaikutusten arviointi.

Projektiryhmän tulee valmistella selvitys lainsäädännön muutostarpeista sekä tehdä luonnokset yhtiön perustamiseksi tarvittavasta hallituksen esityksestä ja muista asiakirjoista.

Projektiryhmä raportoi toiminnastaan ohjausryhmälle erikseen sovittavalla tavalla. Projektiryhmän tulee huolehtia riittävästä yhteistyöstä muiden LIVE-projektiryhmien kanssa.

Organisointi

Puheenjohtaja:
Mikael Nyberg, LVM

Jäsenet:
Raimo Tapio, Liikennevirasto
Risto Murto, LVM
Hanna Perälä, LVM (projektipäällikkö)
Marja Heikkinen-Jarnola, LVM
Rita Linna, LVM
Jaana Kuusisto, LVM
Marjo Jäppinen, LVM

Sihteeri:
Kaisa Kuukasjärvi

Työn edetessä projektiryhmää täydennetään muiden ministeriöiden jäsenillä. Projektiryhmä voi tarvittaessa kutsua kokouksiinsa asiantuntijoita kuultaviksi ja nimetä pysyviä asiantuntijoita.

Projektiryhmä kuulee sidosryhmiä tehtäväänsä hoitaessa.

3) Toimintaympäristön sääntelyä selvittävä projektiryhmä (LIVE-sääntely)

Tehtävät

Projektiryhmän tehtävänä on selvittää ja valmistella liikenneverkon kehittämiseen ja sen rahoituksen uudistamisen toimintaympäristön sääntelyyn liittyvät lähtökohdat, tunnistaa ja ratkaista uudistukseen liittyvät toimintaympäristön ja toimialan sääntelytarpeet (olemassa olevan sääntelyn

muuttaminen, uusi sääntely). Selvityksiin tulee sisällyttää myös vaikutusten arviointi.

Projektiryhmän tulee valmistella selvitys säädösten muutostarpeista ja tehdä niitä koskeva luonnos hallituksen esitykseksi sekä tehdä ehdotukset muista tarvittavista toimenpiteistä.

Projektiryhmä raportoi toiminnastaan ohjausryhmälle erikseen sovittavalla tavalla. Projektiryhmän tulee huolehtia riittävästä yhteistyöstä muiden LIVE-projektiryhmien kanssa.

Organisointi

Puheenjohtaja:
Minna Kivimäki, LVM

Jäsenet:
Juha Kenraali, Liikenteen turvallisuusvirasto
Olli Lindroos, Liikenteen turvallisuusvirasto
Anders Granfelt, Liikenteen turvallisuusvirasto
Mirja Noukka, Liikennevirasto
Jarno Ilme, Viestintävirasto
Juha Majanen, VM
Sanna Ruuskanen, LVM (projektipäällikkö)
Piia Nyström, LVM
Hanna Perälä, LVM
Kaisa Kuukasjärvi, LVM
Kirsi Miettinen, LVM
Johanna Stenholm, LVM

Sihteeri:
Pyry Takala, LVM

Työn edetessä projektiryhmää täydennetään valtiovarainministeriön lisäjäsenellä, työ- ja elinkeinoministeriön jäsenillä sekä mahdollisesti muiden ministeriöiden jäsenillä. Projektiryhmä konsultoi oikeusministeriötä. Projektiryhmä voi tarvittaessa kutsua kokouksiinsa asiantuntijoita kuultaviksi ja nimetä pysyviä asiantuntijoita.

Projektiryhmä kuulee sidosryhmiä tehtäväänsä hoitaessa.

4) Muita tehtäviä selvittävä projektiryhmä (LIVE-tehtävät)

Tehtävät

Projektiryhmän tehtävänä on selvittää ja valmistella liikenneverkon kehittämiseen ja sen rahoituksen uudistamisen liittyvät lähtökohdat, tunnistaa ja ratkaista uudistukseen liittyvät hallinnolliset, taloudelliset, oikeudelliset ja muut erityiskysymykset siltä osin kuin niitä on tämän hankkeen yhteydessä tarpeellista käsitellä, eikä niitä käsitellä liikenneverkkoyhtiön perustamisen tai toimintaympäristön sääntelyn projektiryhmissä. Selvityksiin tulee sisällyttää myös vaikutusten arviointi.

Projektiryhmän tulee erityisesti valmistella asioita, jotka liittyvät

1) hallinnonalan virastojen ohjaukseen, rahoitukseen, tehtäviin, työnjakoon ja kehittämiseen
2) liikenteen hallinnonalan viranomaisten (ml. ELY-keskukset) ohjaus- ja lupatoimintaan
3) liikenteen ohjaustoimintojen järjestämiseen
4) liikenneväyliin ja liikennepalveluihin liittyvän tiedon hallintaan ja tietojärjestelmiin
5) henkilöstön asemaan ja muutostilanteen työhyvinvointiin sekä
6) vaikutuksiin muihin hallinnonaloihin.

Selvityksiin tulee sisällyttää myös vaikutusten arviointi.

Projektiryhmän tulee valmistella selvitys säädösten muutostarpeista ja tehdä niitä koskeva luonnos hallituksen esitykseksi sekä tehdä ehdotukset muista tarvittavista toimenpiteistä.

Projektiryhmä raportoi toiminnastaan ohjausryhmälle erikseen sovittavalla tavalla. Projektiryhmän tulee huolehtia riittävästä yhteistyöstä muiden LI-VE-projektiryhmien kanssa.

Organisointi

Puheenjohtaja:
Olli-Pekka Rantala, LVM

Jäsenet:
Sinikka Hartonen, Liikennevirasto
Mia Nykopp, Liikenteen turvallisuusvirasto
Päivi Antikainen, LVM
Rita Linna, LVM
Jussi Luomajärvi, LVM
Sabina Lindström, LVM
Elina Normo, LVM
Marcus Merin, LVM
Marjo Jäppinen, LVM

Sihteerit:
Antti Paasilehto, LVM (projektipäällikkö)

Työn edetessä projektiryhmää täydennetään muiden ministeriöiden jäsenillä. Projektiryhmä voi tarvittaessa kutsua kokouksiinsa asiantuntijoita kuultaviksi ja nimetä pysyviä asiantuntijoita.

Projektiryhmä kuulee sidosryhmiä tehtäväänsä hoitaessa.

6 Kustannukset ja rahoitus

Ohjaus- ja projektiryhmien työ tehdään virkatyönä.

Ohjaus- ja projektiryhmien työhön liittyviä toimeksiantoja voidaan maksaa momentille 31.01.01 sisältyvästä TEAS-määrärahasta.

Harri Pursiainen
Kansliapäällikkö

Silja Ruokola
Lainsäädäntöjohtaja

Liitteet -

Jakelu Ohjausryhmän ja projektiryhmien puheenjohtajat, jäsenet ja sihteerit

Tiedoksi Liikenne- ja viestintäministeriö
liikenne- ja viestintäministeri Berner
controller
osastot ja ministeriön viestintä
Liikennevirasto
Liikenteen turvallisuusvirasto
Viestintävirasto

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

LVM/810/01/2016
LVM010:00/2016

24.5.2016

Liikenneverkon liiketaloudellista kehittämistä selvittävä hanke (LIVE), henkilöstön asemaa ja työhyvinvointia selvittävän projektiryhmän asettaminen

Asettaminen

Liikenne- ja viestintäministeriö on 22.4.2016 tekemällään päätöksellä asettanut hankkeen, jossa selvitetään liikenneverkon kehittämistä liiketaloudellisesti (LIVE). Tällä päätöksellä asetetaan henkilöstön asemaa ja työhyvinvointia selvittävä projektiryhmä.

Toimikausi

1.6.2016–30.6.2018

Tausta

Liikennepalveluilla ja väyläverkolla on suuri merkitys ihmisten arjessa ja yhteiskunnan toimivuuden sekä kilpailukyvyn kannalta. Valtion väylien ylläpitoa ja kehittämistä on perusteltua tarkastella liiketaloudellisin perustein. Tämä tehostaa väyliin sidotun varallisuuden käyttöä, varmistaa laajat kehittämisinvestoinnit ja paremmat liikennepalvelut asiakkaille sekä parantaa julkisen talouden kantokykyä.

Liiketaloudellinen tarkastelu edellyttää Liikenneviraston taseen hallinnointiin, veroasteeseen ja liikenteen maksuihin kohdistuvia toimia. Väylien ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvät yhteiskuntapoliittiset näkemykset tulee huomioida myös jatkossa.

Tavoitteet

Hankkeessa tarkasteltavana on malli, jossa Liikenneviraston väylien hoidon, kehittämisen ja ylläpidon tehtävät siirrettäisiin perustettavaan valtionyhtiöön, jonka rahoitus kertyisi pääasiassa asiakasmaksuista.

Valmistelun tavoitteena on selvittää ja tehdä ehdotus tarvittavista lainsäädäntömuutoksista ja muista toimenpiteistä siten, että uudistus olisi mahdollista toteuttaa vuoden 2018 alusta, jos niin erikseen päätetään.

<u>Henkilöstön asemaa ja työhyvinvointia selvittävä projektiryhmä</u>

Tehtävät

Projektiryhmän tehtävänä on selvittää LIVE-hankkeen vaikutuksia henkilöstön asemaan ja työhyvinvointiin yhteistyössä henkilöstön edustajien kanssa

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite
Eteläesplanadi 16
(kirjaamo)
Helsinki
Postiosoite
PL 31
00023 Valtioneuvosto
Puhelin
0295 16001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

Organisointi

Työryhmä:
Puheenjohtaja:
Juhapekka Ristola, osastopäällikkö, ylijohtaja, liikenne- ja viestintäministeriö
Varapuheenjohtaja:
Jussi Luomajärvi, hallintojohtaja, liikenne- ja viestintäministeriö

Jäsenet:
Petri Lumijärvi, osastopäällikkö, Liikenteen turvallisuusvirasto
Hannu Mäkikangas, hallintojohtaja, Liikennevirasto
Heli Mattila, apulaisjohtaja, Liikennevirasto
Anna Similä, neuvotteleva virkamies, liikenne- ja viestintäministeriö
Marjo Jäppinen, viestintäpäällikkö, liikenne- ja viestintäministeriö
Aki Härkönen, pääluottamusmies, Liikennevirasto, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry (henkilökohtainen varajäsen Seppo Mäkinen, luottamusmies, Liikennevirasto)
Aila Järveläinen, ylitarkastaja, pääluottamusmies, Liikenteen turvallisuusvirasto, Palkansaajajärjestö Pardia ry (henkilökohtainen varajäsen Teemu Kotkanoja, lakimies, Tekniikan ja tiedon toimihenkilöt TTT ry)
Tapio Salakari, Liikennevirasto, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL RY

Sihteeri:
Ronja Kava, ylitarkastaja, liikenne- ja viestintäministeriö

Projektiryhmässä käsitellään LIVE-hankkeen muista projektiryhmistä valmistuvaa tietoa erityisesti henkilöstövaikutusten näkökulmasta.

Kustannukset ja rahoitus

Projektiryhmän työ tehdään virkatyönä.

Projektiryhmän työhön liittyviä toimeksiantoja voidaan maksaa momentille 31.01.01 sisältyvästä TEAS-määrärahasta.

Harri Pursiainen
Kansliapäällikkö

Jaana Kuusisto
Osastopäällikön, ylijohtajan sijainen
Talousjohtaja

Liitteet — Liikenneverkon liiketaloudellista kehittämistä selvittävän hankkeen (LIVE) asettamispäätös 22.4.2016

Jakelu — Henkilöstön asemaa ja työhyvinvointia selvittävän projektiryhmän puheenjohtaja, varapuheenjohtaja, sihteeri, jäsenet ja heidän varajäsenensä

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite: Eteläesplanadi 16 (kirjaamo) Helsinki
Postiosoite: PL 31, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin: 0295 16001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

Tiedoksi

Liikenne- ja viestintäministeri Berner
Ministeriön osastot
Ministeriön viestintä
Liikennevirasto
Liikenteen turvallisuusvirasto

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite
Eteläesplanadi 16
(kirjaamo)
Helsinki
Postiosoite
PL 31
00023 Valtioneuvosto
Puhelin
0295 16001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

15. Lähteet

Liikenne- ja viestintäministeriön tilaamat selvitykset ja lausunnot:

- Bird & Bird: Selvitys liikenneverkkojen hallinnointitavoista eräissä Euroopan maissa, 30.11.2016.
- Catapult Transport Systems: Incorporation of state-owned transport assets into alternative ownership models. Experience from the United Kingdom.
- Catapult Transport Systems: Incorporation of state-owned transport assets into alternative ownership models - case study details.
- Demos ry: Liikenneverkoista vastaavan valtionyhtiön potentiaalista asiakaskuntaa koskeva selvitys, 2.12.2016. Selvitys on salainen, koska se sisältää tietoja palveluoperaattoriyritysten liikesalaisuudesta (JulKL 621/1999, 24 §).
- Gaia Consulting Oy: Liikenneverkkoyhtiön kannustinjärjestelmä – Selvitys mahdollisista kannustimista, joilla Liikenneverkkoyhtiötä on mahdollista ohjata, 12.12.2016.
- Mäenpää, Olli: Lausunto valtion liikenneverkosta vastaavan yhtiön tehtävästä ja hinnoittelusta perustuslain mukaan, 21.11.2016.
- NAG Oy: Liikenneverkoista vastaavan valtionyhtiön liiketoimintalaskelmat (tie-raide-vesiväylät), 10.11.2017
- NAG Oy: Liikenneverkoista vastaavan valtionyhtiön liiketoimintalaskelmat (Live tieinfra), 7.12.2016.
- Ojanen, Tuomas: Valtiosääntöoikeudellinen asiantuntijalausunto liikenneverkoista vastaavan valtionyrityksen mahdollisista yhtiömuodoista perustuslain näkökulmasta 21.9.2016.
- Ojanen, Tuomas: Valtiosääntöoikeudellinen asiantuntijalausunto liikenneväylien hoidosta, kehittämisestä ja ylläpidosta vastaavan valtionyhtiön asemasta, tehtävistä ja hinnoittelusta perustuslain (731/1999) kannalta, 11.11.2016.
- PwC: Esiselvitys liikenneverkkoyhtiön perustamisen ja toiminnan arvonlisäverokysymyksistä, 14.6.2016
- PwC: Lisäselvitys liikenneverkkoyhtiön perustamisen ja toiminnan verokysymyksistä, 28.10.2016.
- Strafica Oy: Liikenneverkkoyhtiön hinnoittelumallin vaikutustarkastelut, 10.1.2017.
- Tervonen, Juha: Väylämaksumallien laskelmat, 28.9.2016.
- Tuori, Kaarlo: Asiantuntijaselvitys liikenneverkkoyhtiömallia koskevista valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä, 21.11.2016.

- Vison Alliance Partners: Liikenneverkoista vastaavan valtionyhtiön palveluita koskeva selvitys, 10.11.2106.

- WSP Finland Oy: Liikenneverkoista vastaavan valtionyhtiön vision ja strategisten päämäärien arviointia, 15.12.2016.

Muut lähteet:

- Arvioita valtion väyläyhtiöstä – erilaisia näkökulmia, Jarkko Kivistö, Petri Mäki-Fränti, Sanna Nieminen, Elina Selinheimo, Sari Sontag, Helsinki, 28.10.2016.

- Liikenne- ja viestintäministeriö (2016): Digitaalinen tieto, innovatiiviset palvelut, hyvät yhteydet. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan konsernistrategia 2016–2020.

- Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan datan avaaminen ja hyödyntäminen liiketoiminnassa ja päätöksenteossa. LVM:n julkaisuja 1/2017.

- Liikenneväylien korjausvelan vähentäminen ja uusien rahoitusmallien käyttö. Parlamentaarisen työryhmän raportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 35/2014.

- MyData – Johdatus ihmiskeskeiseen henkilötiedon hyödyntämiseen. Antti Poikola, Kai Kuikkaniemi ja Ossi Kuittinen, 2014.

- Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, 29.5.2015.

- Taloudellinen katsaus, syksy 2016, Valtiovarainministeriön julkaisu – 31a/2016.

- Tie- ja rautatieliikenteen hankearvioinnin yksikköarvot 2013. Liikenneviraston ohjeita 1/2015.

- Tieliikenteessä vakavasti loukkaantuneiden määrän arviointi. VAAKKU. Trafi, 2014, Maanteiden liikenneturvallisuuskatsaus 2015.

- UBS White Paper for the World Economic Forum Annual Meeting 2016 “Extreme automation and connectivity: The global, regional, and investment implications of the Fourth Industrial Revolution”, 2016.

- Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030.

- Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston selonteko 13.5.2016: http://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f804c3d4a.

- VTT, Lehtonen, Sami, Virtanen, Ari, Askola Hanna: Liikenteen sähköisten palveluiden tietoturva – niihin kohdistuvat tietoturvariskit ja häirintämenetelmät sekä näiden vaikutukset ja ennaltaehkäisy, VTT Technology 253, 2016.