VALTIOVARAINMINISTERIÖ

6.2.2019

VM/VO

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Tienkäyttöveroon liittyvä EU:n lainsäädäntö

Hallitukseen esityksessä käyttöönotettavaksi ehdotettava uusi tienkäyttövero olisi luonteeltaan vinjettidirektiivissä eli verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä annetussa direktiivissä 1999/62/EY tarkoitettu käyttäjämaksu.

Vinjettidirektiivillä pyritään poistamaan jäsenvaltioiden kuljetusyritysten väliset kilpailun vääristymät yhdenmukaistamalla ajoneuvoverotusta ja ottamalla käyttöön oikeudenmukainen järjestely tieinfrastruktuurin käyttömaksujen perimiseksi. Siinä vahvistetaan raskaille tavarankuljetusajoneuvoille jäsenvaltioita velvoittavat ajoneuvoverojen vähimmäistasot, jotka jäsenvaltiot voivat halutessaan ylittää, ja toisaalta määritellään säännöt ja enimmäistasot infrastruktuurin käytöstä perittävistä kilometriperusteisista tietulleista ja aikaperusteisista käyttäjämaksuista (vinjeteistä), joita jäsenvaltiot voivat halutessaan ottaa käyttöön.

Tietullit ja käyttäjämaksut eivät saa olla suoraan eivätkä välillisesti syrjiviä perustein, jotka johtuvat liikenteenharjoittajan kansallisuudesta, jäsenvaltiosta tai kolmannesta maasta, johon liikenteenharjoittaja on sijoittautunut tai jossa ajoneuvo on rekisteröity, taikka kuljetuksen alkuperästä tai määräpaikasta.

Direktiivi on alun perin säädetty koskemaan kuorma-autoja ja ajoneuvoyhdistelmiä, joiden suurin sallittu kokonaismassa on vähintään 12 tonnia. Vuonna 2011 direktiivin soveltamisalaa on muutettu siten, että se koskee kaikkia kuorma-autoja ja ajoneuvoyhdistelmiä, joiden suurin sallittu kokonaismassa on yli 3,5 tonnia. Jäsenvaltio voi kuitenkin päättää soveltaa tietulleja tai käyttäjämaksuja ainoastaan ajoneuvoihin, joiden suurin sallittu kokonaismassa on vähintään 12 tonnia, jos se katsoo, että soveltamisen ulottaminen alle 12 tonnin painoisiin ajoneuvoihin muun muassa aiheuttaisi liikenteen siirtymästä johtuvia huomattavia haittavaikutuksia liikenteen sujuvuuden, ympäristön, melutason, ruuhkautumisen, terveyden tai liikenneturvallisuuden kannalta taikka soveltaminen aiheuttaisi hallinnollisia kuluja, jotka ovat enemmän kuin 30 prosenttia soveltamisalaa laajentamalla saatavista lisätuloista. Jäsenvaltioiden, jotka päättävät soveltaa tietulleja tai käyttäjämaksuja ainoastaan ajoneuvoihin, joiden suurin sallittu kokonaismassa on vähintään 12 tonnia, on ilmoitettava päätöksestään ja sen perusteluista komissiolle.

Käyttäjämaksujen on oltava oikeassa suhteessa infrastruktuurin käytön kestoon niin, ettei direktiivissä säädettyjä määriä ylitetä, ja niiden on oltava voimassa päivän, viikon, kuukauden tai vuoden. Käyttäjämaksujen enimmäistaso EURO 0 -luokkaan kuuluvilta vähintään neljä akselisilta ajoneuvoilta ja yhdistelmiltä on

Valtiovarainministeriö Snellmaninkatu 1 A, Helsinki PL 28, 00023 Valtioneuvosto Puh 0295 16001 (Vaihde) Faksi 09 160 33123 valtiovarainministerio@vm.fi www.vm.fi Y-tunnus 0245439-9

2 394 euroa ja EURO IV -luokkaan kuuluvilta enintään kolme akselisilta kuorma-autoilta 855 euroa vuodessa. EURO-luokkiin I, II ja III kuuluvien ajoneuvojen enimmäistasot asettuvat näiden välille. Päiväkohtaisen käyttäjämaksun määrä on 12 euroa kaikissa ajoneuvoluokissa.

Direktiivillä ei estetä jäsenvaltioita, jotka ottavat käyttöön infrastruktuuriin käyttöön perustuvan tietulli- tai käyttäjämaksujärjestelmän, säätämästä asianmukaisesta korvauksesta näistä maksuista, edellyttäen, että tällöin ei rikota Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklojen määräyksiä valtiontuesta.

Esityksen tavoite ja keskeinen sisältö

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaan käyttöön otetaan raskaan liikenteen tienkäyttömaksu. Kustannus kompensoidaan ammattiliikenteelle EU-maksimin mukaisesti. Muutoksille ei asetettu valtion verotuloja lisäävää tavoitetta.

Esityksen tavoitteena on hallitusohjelmaan sisältyvän kirjauksen mukaisesti ottaa käyttöön raskaan liikenteen tienkäyttövero siten, että kotimaisen kaluston verorasitus ei keskimäärin nousisi.

Uusi valtiolle tuloutettava tienkäyttövero kohdistuisi kuorma-autojen sekä ajoneuvoyhdistelmien käyttöön Suomen tieverkolla. Veronalaisia olisivat kuorma-autot ja ajoneuvoyhdistelmät, joiden kokonaismassa on yli 12 tonnia. Veron ulkopuolelle jäisivät siten kevyet kuorma-autot, eli kuorma-autot, joiden kokonaispaino on yli 3,5 mutta enintään 12 tonnia. Vero koskisi Suomessa ja ulkomailla rekisteröityjä kuorma-autoja ja ajoneuvoyhdistelmiä.

Verovelvollinen olisi ensi sijassa ajoneuvon haltija. Vero määrättäisiin veroilmoitusten perusteella. Verovelvollinen voisi ilmoittaa kuorma-auton käyttökaudeksi 1, 7, 30 tai 365 päivää. Veron määrä olisi 400—1 122 euroa vuoden käyttökaudelta ajoneuvon EURO-päästöluokan ja akseliluvun mukaan. Päivän käyttökaudelta vero olisi kahdeksan euroa kaikille kuorma-autoille. Verotasot asetettaisiin selvästi direktiivin sallimia enimmäistasoja alemmiksi siten, että tienkäyttövero olisi mahdollista kompensoida keskimääräisesti alentamalla raskaiden kuorma-autojen ajoneuvoveroa mahdollisimman lähelle vinjettidirektiivissä edellytettyjä ajoneuvoveron vähimmäisverotasoja.

Ajoneuvoverolakia muutettaisiin siten, että raskaista kuorma-autoista kannettavaa ajoneuvoveroa alennettaisiin ja veron rakennetta muutettaisiin.

Tienkäyttöveron käyttöönoton arvioidaan lisäävän valtion vuotuisia verotuloja noin 34 miljoonalla eurolla, josta kotimaisilta kuorma-autoilta kertyisi arviolta 28 miljoonaa euroa ja ulkomaisilta kuusi miljoonaa euroa. Kotimaisten kuorma-autojen ajoneuvoveron alentamisen arvioidaan puolestaan vähentävän valtion verotuloja noin 28 miljoonalla eurolla. Veromuutosten yhteenlasketun vaikutuksen arvioidaan siten olevan vuositasolla noin kuusi miljoonaa euroa verotuottoja lisäävä. Kun otetaan huomioon tienkäyttöveron käyttöönotosta aiheutuvat veronkannon vuosittaiset kustannukset, ehdotettujen muutosten yhteisvaikutuksen arvioidaan olevan valtiontalouden kannalta vuositasolla noin 3,5 miljoonaa ylijäämäinen.

Tienkäyttöveron ja ajoneuvoveron muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021.

Komission liikenteen ja liikkumisen pääosaston näkemyksiä

Esityksen valmistelun aikana on selvitetty Euroopan komission liikenteen ja liikkumisen pääosaston virkamiesten näkemystä tienkäyttöveron suunnitellusta toteutustavasta ja siihen liittyen vinjettidirektiivin tulkinnasta. Komission virkamiehet ovat tuoneet ilmi, että EU-oikeuden kannalta ei voida pitää hyväksyttävänä ehdotuksessa pitkälti lähtökohtana olevaa käyttäjämaksujärjestelmän käyttöönottoa siten, että kotimaisten ajoneuvojen verorasituksen kasvu kompensoitaisiin kokonaan. Tällaisessa tapauksessa vinjettijärjestelmä kohdistuisi tosiasiallisesti vain ulkomaisiin kuorma-autoihin ja olisi siten luonteeltaan syrjivä. Osittaista hyvitystä verorasituksen kasvusta voitaisiin pitää EU-oikeuden kannalta hyväksyttävänä, jos käyttöönotettava vinjettijärjestelmä edustaa EU:n näkökulmasta hyväksyttäviä tavoitteita saastuttaja maksaa ja käyttäjä maksaa -periaatteiden toteuttamiseksi.

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

EU:n komissio käynnisti vuonna 2016 rikkomusmenettelyn Saksaa ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa kohtaan vinjetin kompensaatiosta. Komissio katsoi, että Saksan henkilöautojen vinjettijärjestelmään ajoneuvoveron alennuksen muodossa sisältynyt täysi kompensaatio sekä lyhytaikaisten vinjettien suhteettoman korkeat hinnat tekivät järjestelmästä ulkomaisia autoilijoita syrjivän. Saksa on tämän jälkeen tehnyt muutoksia järjestelmään komission kanssa käytyjen neuvottelujen perusteella ja komissio on päättänyt rikkomusmenettelyn. Itävalta on kuitenkin haastanut Saksan unionin tuomioistuimeen, koska katsoo Saksan järjestelmän olevan yhä syrjivä. Komission rikkomusmenettely Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan koskee raskaan liikenteen vinjettiä, joka kompensoidaan täysimääräisesti ajoneuvoveroa alentamalla. Tämä rikkomusmenettely on yhä vireillä, mutta ei ole vielä edennyt unionin tuomioistuimeen.

Esityksen johtopäätökset EU –oikeudesta esitettyihin näkökohtiin

Komission virkamiesten EU-oikeudesta esittämiin näkemyksiin voidaan katsoa liittyvän tulkinnanvaraisuutta. Asiasta ei toistaiseksi ole unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Tienkäyttöveron ehdotettu kompensaatio ei olisi kaikkien kotimaisten ajoneuvojen kohdalla täysimääräinen, vaan se toteutettaisiin vain keskimääräisellä tasolla. Verorasituksen lisäys ei siis kohdistuisi yksinomaan ulkomaisiin kuorma-autoihin vaan myös osaan kotimaisista ajoneuvoista. Kyse olisi tältä osin vinjettidirektiivin 7 k artiklan sallimasta käyttäjämaksujen korvaamisesta.

Alle 12 tonnin kuorma-autoilta kannetaan Suomessa ajoneuvoveroa, vaikka vinjettidirektiivi ei sitä edellytä. Nämä kotimaiset ajoneuvot ovat siten jo verotuksen

piirissä, vaikka niiltä ei kannettaisi tienkäyttöveroa. Komissio ei ole tähän mennessä tiettävästi puuttunut niiden Eurovinjettiyhteisöön kuuluvien jäsenmaiden lainsäädäntöön, joissa ei kanneta vinjettiä alle 12 tonnin kuorma-autoilta.

Direktiivin mukaan käyttäjämaksujen korvaaminen ei saa tapahtua valtiontukisäännösten vastaisesti. Alle 12 tonnin kuorma-autojen rajaamiseen pois tienkäyttöveron soveltamisalasta voi myös liittyä valtiotukisäännöksiä koskevia näkökohtia, koska veropohja on tältä osin valikoiva. Molemmissa tapauksissa kyseessä saattaisi kuitenkin olla vähämerkityksinen tuki, jolloin valtiontukisäännökset eivät estäisi ajoneuvoverokompensaatiota tai tienkäyttöveron veropohjan rajausta.

Näiden syiden takia on katsottu, että esitys voidaan antaa tekemättä siihen komission virkamiesten ehdottamia muutoksia. On kuitenkin mahdollista, että ehdotettu lainsäädäntö johtaisi siihen, että Euroopan komissio käynnistäisi rikkomusmenettelyn Suomea vastaan. Tältä osin verojärjestelmän syrjimättömyyttä EU-oikeuden kannalta ei ole mahdollista selvittää sitovasti etukäteen. Lopullinen päätösvalta unionin oikeuden tulkinnasta on EU-tuomioistuimella.

Esitykseen sisältyy perusteluissa kuvatulla tavalla huomattavaa epävarmuutta siitä, johtaako ehdotettu lainsäädäntö EU-oikeudellisiin seuraamuksiin Suomea kohtaan. Tämän takia hallitus pitää perusteltuna sitä, että perustuslakivaliokunta arvioisi kansallisen lainsäädännön liikkumavaraa asiaan liittyvien EU-oikeudellisten näkökohtien kannalta.

Kunnioittavasti,

Markus Teräväinen
neuvotteleva virkamies