Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite:
Eduskunnan perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö 25.1.2019

Asia:
HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI RASKAIDEN KUORMA-AUTOJEN TIENKÄYTTÖVEROSTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI; HE 314/2018 vp

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtioneuvoston oikeuskanslerin kirjallista asiantuntijalausuntoa asiakohdassa mainitusta hallituksen esityksestä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta. Veronalaisia olisivat kuorma-autot ja ajoneuvoyhdistelmät, joiden kokonaismassa on yli 12 000 kilogrammaa. Vero koskisi Suomessa ja ulkomailla rekisteröityjä kuorma-autoja ja ajoneuvoyhdistelmiä, joita käytetään Suomen tieverkossa. Ajoneuvoverolakia muutettaisiin samalla siten, että kyseisistä kuorma-autoista kannettavaa ajoneuvoveron käyttövoima-veroa alennettaisiin ja veron rakennetta muutettaisiin.

Nyt ehdotettavia lakeja säädettäessä on otettava huomioon Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/38/EY verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä annetun direktiivin 1999/62/EY muuttamisesta (vinjetti-direktiivi), jossa säädetään oikeudellisista puitteista verojen ja maksujen kantamiselle raskailta tavarankuljetusajoneuvoilta tiettyjen teiden käytöstä.

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

Direktiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaan käyttäjämaksut eivät saa olla suoraan tai välillisesti syrjiviä esimerkiksi liikenteenharjoittajan kansallisuudesta, jäsenvaltiosta tai kuljetuksen alkuperästä tai määräpaikasta johtuvalla perusteella. Direktiivin 8 a artiklan mukaan jäsenvaltioiden on myös valvottava, että käyttömaksujärjestelmä toimii avoimella ja syrjimättömällä tavalla. Syrjimättömyys ja kilpailun vääristymisen estäminen direktiivin lähtökohtina todetaan myös direktiivin johdanto-osassa.

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto
PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975
E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi

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

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

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

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

Hallituksen esityksessä on tuotu esille, että esitykseen liittyy huomattavaa EU-oikeudellista epävarmuutta. Esityksessä selostetun komission virkamiesten kannan mukaan EU-oikeuden kannalta ei voida pitää hyväksyttävänä esityksessä pitkälti lähtökohtana olevaa käyttäjämaksujärjestelmän käyttöönottoa siten, että kotimaisten ajoneuvojen verorasituksen kasvu kompensoitaisiin kokonaan. Tällaisessa tapauksessa vinjettijärjestelmä kohdistuisi tosiasiallisesti vain ulkomaisiin kuorma-autoihin ja olisi siten luonteeltaan syrjivä. Osittaista hyvitystä verorasituksen kasvusta sen sijaan voitaisiin pitää EU-oikeuden kannalta hyväksyttävänä, jos käyttöönotettava vinjettijärjestelmä edustaisi EU:n näkökulmasta hyväksyttäviä tavoitteita saastuttaja maksaa ja käyttäjä maksaa -periaatteiden toteuttamiseksi.

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

Hallituksen esityksestä ilmenee, että komissio on käynnistänyt rikkomusmenettelyn Yhdistyneitä kuningaskuntia vastaan, koska se on katsonut Yhdistyneen kuningaskunnan vuonna 2014 käyttöön ottaman vinjettijärjestelmän syrjivän ulkomaisia liikenteenharjoittajia. Järjestelmä

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto • Telefaksi 09 160 23975 • Internet www.okv.fi

koskee yli 12 tonnin painoisia ajoneuvoja ja koko yleistä tieverkkoa ja sen käyttöönoton yhteydessä kotimaisten ajoneuvojen lisäkulut kompensoitiin lähes kokonaan. Myös Saksaa kohtaan komissio käynnisti rikkomusmenettelyn, koska katsoi järjestelmään ajoneuvoveron alennuksen muodossa sisältyneen täyden kompensaation sekä lyhytaikaisten vinjettien suhteettoman korkeiden hintojen tekevän järjestelmästä syrjivän. Saksa on tämän jälkeen tehnyt muutoksia järjestelmään.

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

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

Hallituksen esityksessä on ongelmallista, että siinä esitetään alle 12 tonnin painoisten ajoneuvojen sulkemista tienkäyttöveron ulkopuolelle, vaikka tälle ei ole olemassa direktiivin 7 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuja perusteita. Hallituksen esityksessä todetaan selkeästi, että ”valmistelun aikana on arvioitu, etteivät kyseiset edellytykset täyttyisi ehdotettavan tienkäyttöveron kohdalla”. Tämän lisäksi ehdotukseen sisältyvä tienkäyttöveron kompensoiminen käytännössä kokonaan kotimaisille ajoneuvoille on varsin todennäköisesti ongelmallista ottaen huomioon direktiivin tavoitteet kilpailun vääristämisen estämisestä ja syrjinnän kiellosta sekä yleisemminkin EU-oikeuden periaatteet tavaroiden ja palveluiden vapaasta liikkuvuudesta.

Esityksessä on käsitelty myös EU-oikeuden kannalta vähemmän ongelmallisia toteuttamisvaihtoehtoja, eli kotimaisten ajoneuvojen osittaista kompensaatiota tai kompensaatiosta luopumista ja tienkäyttöveron soveltamisalan laajentamista kevyisiin 3,5 - 12 tonnin painoisiin kuorma-autoihin.

Perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädettyyn tehtävään kuuluu antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien hallituksen esitysten perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 44/2016 vp ja PeVL 51/2014 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on tästä huolimatta tuotu esiin unionin oikeuteen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia ja perusoikeuksiin liittyviä näkökohtia. Perustuslakivaliokunta on nyt käsillä olevasta asiasta poikkeavissa asiayhteyksissä käsitellyt

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto Telefaksi 09 160 23975 Internet www.okv.fi

unionin säädösehdotuksista laadittujen valtioneuvoston kirjelmien yhteydessä valtiosääntöisenä kysymyksenä unionin oikeuden asianmukaiseen oikeusperustan kaltaisia EU-oikeudellisia kysymyksiä (PeVL 12/2018 vp, PeVL 37/2018 vp ja PeVL 28/2013 vp) sekä unionin toimenpiteistä jäsenvaltiolle aiheutuvia riskejä.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöinen tehtävä voi näkemykseni mukaan käsittää kuitenkin sen arvioinnin, onko valtioneuvosto asian valmistelussa ja eduskunnalle tuodussa hallituksen esityksessä arvioinut riittävästi unionin oikeuden jättämää kansallista liikkumavaraa. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan unionin oikeuden jättäessä liikkumavaraa, on liikkumavaraa käytettäessä otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 14/2018, PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Kansallisen liikkumavaran alasta on syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta. (Ks. valiokunnan käytännöstä esimerkiksi PeVL 14/2018, PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 31/2017 vp, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on siten toistuvasti kiinnittänyt huomiota kansallisen liikkumavaran asianmukaiseen selostamiseen.

Perustuslakivaliokunta on myöskin todennut muun muassa, ettei lainsäätäjän toimivaltaan kuulu perusoikeuksien kannalta keskeisten arkaluonteisten tietojen käsittelystä säätäminen vastoin unionin tietosuoja-asetuksen sääntelyä (PeVL 15/2018 vp). Unionin oikeuden noudattaminen on näin tietyiltä osin myös lainsäätäjän toimivaltaa koskeva kysymys.

Hallituksen esitykseen sisältyy lausuma siitä, että hallitus pitää perusteltuna perustuslakivaliokunnan arvioivan kansallisen lainsäädännön liikkumavaraa asiaan liittyvien EU-oikeudellisten näkökohtien kannalta (säätämisjärjestysperusteluiden s. 32). Hallituksen esityksen laatimisohjeiden mukaan, jos lakiehdotuksen suhde perustuslakiin on tulkinnanvarainen, voidaan jaksoon ottaa lausuma, jonka mukaan on suotavaa, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Edellytyksenä kuitenkin on, että esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa on aidosti tarpeen tulkintaongelman takia. Nyt ei ole suoranaisesti kyse ohjeistuksessa tarkoitetusta tilanteesta. Hallituksen lausuma on poikkeuksellinen ja se on ollut oikeuskanslerin valtioneuvostossa suorittamassa ennakollisessa säädösvalvonnassa keskustelun kohteena esittelevän ministeriön kanssa. Keskustelua käytiin esittelevän ministeriön kanssa myös siitä, kuinka ilmeisiä EU-oikeuteen liittyvien ongelmien tulee olla, jotta esitystä ei ilman laillisuuteen liittyviä ongelmia voisi antaa eduskunnalle.

Perustuslakivaliokunnalle osoitettu pyyntö kansallisen liikkumavaran arvioinnista ei voi korvata hallituksen esityksestä puuttuvaa arviointia. Esitysluonnoksen lausuntokierroksella saadun palautteen ja valtioneuvoston valmistelun ja käsittelyn yhteydessä käytyjen keskusteluiden perusteella lausumalla on hallituksen esityksessä tarkoitettu sitä, voidaanko komission virkamiestason kannanottojen ja komission eräitä muita maita koskevan valvontakäytännön perusteella unionin oikeuden näkökulmasta hyvin pulmallinen esitys ylipäänsä antaa, jos se kansallisista syistä arvioidaan tarpeelliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi.

Perustuslaista ja unionin oikeudesta ilmenee myös yleisiä lähtökohtia unionin oikeuden ja jäsenvaltion oikeuden väliseen suhteeseen. Unionin oikeuden ensisijaisuusperiaate sisältyy keskeisenä periaatteena unionin oikeusjärjestykseen, joka on perustuslain tasoisesti saatettu voimaan myös Suomessa. Suomen jäsenyys Euroopan unionissa todetaan myös Suomen perustuslain 1 §:ssä. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa määrätään vilpittömän yhteistyön periaatteesta eli unionilojaliteetista. Se sisältää muun muassa sen, että jäsenvaltion ja siten myös jäsenvaltion lainsäätäjän on pidättäydyttävä kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen.

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi

Hallituksen esityksessä todetaan, että komission virkamiesten EU-oikeudesta esittämiin näkemyksiin voidaan katsoa liittyvän tulkinnanvaraisuutta ja että tämän takia on katsottu, että esitys voidaan antaa tekemättä siihen komission ehdottamia muutoksia. Lojaliteettiperiaate huomioon ottaen jäsenvaltio voi nähdäkseni säätää komission tulkinnasta poikkeavaakin lainsäädäntöä, mutta vain niissä rajoissa kuin EU-säännökset ovat aidosti tulkinnanvaraisia ja jäsenvaltiolla on perusteltu oikeudellinen näkemys EU-säännösten tulkinnasta. On perusteltua, että jäsenvaltiolla olisi esittää tällainen oikeudellisesti perusteltu tulkinta mahdollista rikkomismenettelyäkin silmällä pitäen. Esityksestä kuitenkin puuttuu se oikeudellinen arvio, jonka perusteella hallitus katsoo, että esitys voidaan antaa ottaen huomioon direktiivin säännökset ja Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen määräykset valtiontuesta sekä tavaroiden ja palveluiden vapaasta liikkuvuudesta.

Ei ole suotavaa eikä unionilojaliteettiperiaatteen mukaista, että Suomi ilman unionin oikeudessa hyväksyttyjä perusteita pyrkisi ristiriitaisiin säännöksiin unionin oikeuden kanssa. Suoraan sovellettavien unionin asetusten osalta eräissä tilanteissa voidaan katsoa myös, että lainsäätäjällä ei ole edes toimivaltaa tällaisten kansallisten säätämiseen. Nyt on kysymyksessä direktiiviin liittyvä, sinänsä unionin ja jäsenvaltion jaettuun toimivaltaan kuuluva sääntely. Hallituksen esityksen mukaisille laeille ei ole riittäviä perusteita unionilojaliteettiperiaate huomioon ottaen. Komission virkamiestason lausunnot eivät kuitenkaan vielä edusta komission lopullista kantaa asiassa. Vasta rikkomusmenettelyn käynnistäminen tai valtiontukimenettelyssä komission päätökset edustavat sellaista varmuutta, että ristiriita tulee hyvin ilmeiseksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa keskeinen kysymys edellä mainituilla perusteluilla on se, että kun hallituksen esityksestä ilmenee, että kansallista liikkumavaraa ei tosiasiassa ole, onko tässä asetelmassa lakien antamisen arviointi perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin kuuluva asia. Valiokunnan aikaisempi käytäntö huomioon ottaen vastaus olisi lähtökohtaisesti kielteinen. Täysin torjuvasti asiaan ei voi kuitenkaan suhtautua, koska hallituksen esityksen lausumalla on pikemminkin haettu sitä, voidaanko ylipäänsä tällainen ehdotus tehdä ottaen huomioon asiaan liittyvä huomattava riski unionin oikeuden rikkomisesta. Unionin oikeuden näkökulmasta kyse taas on siitä, että esitykselle ei tämän sisältöisenä ole riittäviä perusteluita sovellettavan direktiivin ja erityisesti myös unionin perustamissopimusten yleisiin periaatteisiin kuuluvan syrjinnän kiellon kannalta. Unionilojaliteettiperiaatteen kannalta paras ratkaisu olisi ollut pidättäytyä esityksen antamisesta ja odottaa esimerkiksi Euroopan komission vinjettidirektiivin ehdottamien muutosten käsittelyn tuloksia (ks. hallituksen esityksen sivut 6-7 vinjettidirektiivin kahdesta muutosehdotuksesta). Samoin unionilojaliteettiperiaatteen kannalta parempi ratkaisu olisi ollut selvittää myös vähemmän ongelmallisia tienkäyttöveron vaihtoehtoja.

Tiivistäen asiassa on kyse siitä, että asiassa näyttää ilmeiseltä, että kansallista liikkumavaraa ei ole. Kyseessä on uusi tulkintakysymys siitä, voidaanko ehdotetut lait tästä seikasta huolimatta antaa.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi