Juha Raitio, OTT, VT, dosentti (MPKK, TaY, TY, LaY)
Eurooppaoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
PL 4, 00014 Helsingin yliopisto
puh. t. 050-4482737
e-mail: juha.raitio@helsinki.fi

Eduskunta
Verojaosto

Helsinki 11.2.2019

Lausunto (Hallituksen esitys HE 314/2018 vp eduskunnalle laiksi raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi)

Eduskunnan verojaostossa on käsiteltävänä kuorma-autojen tienkäyttöveroa koskeva HE 314/2018 vp, eli niin sanottu ”vinjetti-asia”. Käyttäjämaksulla eli vinjetillä tarkoitetaan maksua, joka oikeuttaa käyttämään tieverkkoa tietyn ajan. Tähän liittyen olen saanut kutsun saapua verojaoston asiantuntijakuulemiseen tiistaina 12.2.2019 klo. 10.30. Keskityn lausunnossani asian EU-oikeudellisiin ulottuvuuksiin. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

1. Tienkäyttöveron syrjivyydestä

Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä esitetään, että säädetään uusi laki raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta, joka määrätään veroilmoituksen perusteella. Tarkoitus olisi ottaa käyttöön uusi valtiolle tuloutettava vero, joka kohdistuisi yli 12000 kg:a eli 12 tonnia painavien kuorma-autojen ja ajoneuvoyhdistelmien käyttöön Suomen tieverkolla. Tämä vero koskisi Suomessa ja ulkomailla rekisteröityjä kuorma-autoja ja ajoneuvoyhdistelmiä. Verovelvollinen ajoneuvon haltija voisi ilmoittaa kuorma-auton käyttökaudeksi 1, 7, 30 tai 365 päivää. Vero määräytyy ajoneuvon EURO-päästöluokan ja akseliluvun mukaan. Esityksen ongelmakohtana on lausuntokierroksella

pidetty sitä, että tämä tienkäyttövero kompensoitaisiin kotimaisilta verovelvollisilta, muttei ulkomaalaisilta. Tämä kompensaatio toteutettaisiin ajoneuvoverolain muutoksella niin, että raskaista kuorma-autoista kannettavaa ajoneuvoveron käyttövoimaveroa (ns. diesel-vero) alennettaisiin ja veron rakennetta muutettaisiin. Ajoneuvoveron kantaminen ulkomaisilta kuorma-autoilta ei ole sallittua ja niinpä ajoneuvoveron käyttövoimavero koskee vain Suomessa rekisteröityjä ajoneuvoja. Esityksen poliittinen tausta on se, että vuoden 2018 kehysriihen yhteydessä hallitus päätti nyt käsillä olevan asian kannalta kaksi keskeistä seikkaa:

-tienkäyttövero rajataan vain raskaisiin yli 12 tonnin kuorma-autoihin, ja
-vinjetin aiheuttama lisäkustannus kompensoidaan kokonaan kotimaiselle raskaalle liikenteelle käyttövoimaveroa alentamalla.

Vertailun vuoksi on syytä todeta, että Viro otti käyttöön vinjetin yli 3,5 tonnia painaville ajoneuvoille vuoden 2018 alussa (HE, s. 3). Vero kannetaan koko yleiseltä tieverkolta ja tätä veroa ei kompensoida mitenkään kotimaisille eli siis virolaisille ajoneuvoille.

Hallituksen esityksessä on monin paikoin varsin selväsanaisesti ja aivan perustellusti esitetty arvio, että esitetty tienkäyttöveroa koskeva järjestelmä saattaa olla toisista jäsenvaltioista tulevien ajoneuvojen kannalta syrjivä. Komissio on vuosien saatossa tarkastellut tämän vinjettidirektiivin 2006/38/EY[1] mukaisia kansallisia verojärjestelyjä varsin tarkkaan. Hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan (s. 3), että komissio on katsonut Iso-Britannian vinjettijärjestelmän syrjivän ulkomaisia liikenteenharjoittajia, mutta saamani selvityksen mukaan asiassa ei ole tätä kirjoitettaessa nostettu varsinaista SEUT 258 artiklan tarkoittamaa kannetta (VM 4.2.2019). Komissio on kuitenkin aikaisempina vuosina nostanut syrjivyyden vuoksi vinjettidirektiivin osalta kanteita Espanjaa ja Ranskaa vastaan.[2] Näiden maiden osalta kompensaatio-ongelmia pohdittiin sen suhteen, onko syrjivyyttä siinä, millaisia kompensaatioita tieverkostoa usein käyttävät saavat verrattuna harvemmin käyttäviin. Myös Portugali on joutunut selvittämään komissiolle sitä, määräytyvätkö tienkäyttömaksut siellä direktiivin edellyttämällä tavalla.[3] Kansallisten tienkäyttöä koskevien syrjiviksi väitettyjen verohuojennusten vuoksi voi syntyä riitoja myös jäsenvaltioiden välillä, mitä ilmentää sinänsä melko harvinainen kanne kahden eri jäsenvaltion välillä vireillä olevassa asiassa C-

[1] Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/38/EY verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä annetun direktiivin 1999/62/EY muuttamisesta, EUVL, N:o L 157, 9.6.2006, s. 8 ja sitä edeltänyt direktiivi 1999/62/EY, EYVL, N:o L 187, 20.7.1999, s. 42.
[2] Ks. komission lehdistötiedote http://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-884_en.htm
[3] Ks. komission lehdistötiedote http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1253_en.htm

591/17 Itävalta v. Saksa. Tällainen tilanne syntyy käytännössä usein siksi, ettei komissio näe oikeudellisesti perustelluksi ajaa kannetta asiassa. Näin on käynyt myös Itävalta v. Saksa -tapauksessa. Käsittelen tätä jälkimmäistä tapausta jatkossa omassa kappaleessaan tarkemmin, koska julkisasiamies Wahl antoi hiljattain asiassa ratkaisuehdotuksensa.

Suomen osalta ei ole vielä syntynyt oikeuskäytäntöä vinjettidirektiivistä, mutta meillä on omaakin kokemusta syrjivästä verokohtelusta liikennesektorilla. Viittaan ratkaisun KHO:2009:99 kuvaamaan ongelmanasetteluun, jossa vuosina 1999-2004 voimassa olleiden väylämaksulakien nojalla väylämaksu oli kannettu eri tavalla ulkomaan- ja kotimaanliikenteessä. Järjestelmä oli tästä syystä voinut johtaa SEUT 56 artiklan palveluiden vapaan liikkuvuuden vastaiseen tilanteeseen, jossa ulkomaanliikennettä harjoittaneelta alukselta on peritty korkeampia väylämaksuja kuin vastaavassa tilanteessa kotimaanliikennettä harjoittaneelta alukselta. Komissio katsoi tämän asian yhteydessä, että väylämaksujärjestelmällä vaikeutettiin ulkomaanliikennettä ja aiheutettiin sille puhdasta kotimaanliikennettä korkeammat kustannukset, vaikka aluksille oli kummassakin tapauksessa tarjolla samat palvelut.[4] Suomi katsoi lopulta viisaimmaksi olla riitelemättä asiassa ja muutti lainsäädäntöään lailla 1122/2005, mikä mielestäni olikin viisasta.

Hallituksen esityksen mukaan (s. 8) oikeuskansleri on lausunnossaan pitänyt ilmeisenä, että ehdotukseen sisältyvä tienkäyttöveron kompensointi käytännössä kokonaan kotimaisille ajoneuvoille on EU-oikeuden kannalta ongelmallista samoin kuin tienkäyttöveron ulottaminen vain yli 12 tonnia painaviin ajoneuvoihin, mikäli tätä ei voida perustella direktiivin 2006/38/EY edellytysten mukaisesti. Oikeuskansleri kiinnittää lausunnossaan huomiota komission esittämiin kriittisiin huomioihin asian osalta ja edellyttää, että komission tulkinnasta poikkeava näkemys voidaan perustella oikeudellisesti. Pidän oikeuskanslerin kriittistä kannanottoa perusteltuna.

Komissio on EU-oikeuden tulkinnassaan se taho, jonka kannalle on syytä asettaa merkittävä paino asian käsittelyssä. Komission linjan vastaista politiikkaa ei ole oikeudellisesti perusteltua puolustaa niin, että todetaan EU-tuomioistuimen viime kädessä ratkaisevan tulkintaongelman. Komissio toimii aikaisemman hallintokäytäntönsä ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön huomioon ottavalla tavalla. Hallituksen esityksessä (s. 8) kuvataan komission kritiikkiä niin, ettei sen mukaan voida pitää EU-oikeuden sallimana tienkäyttäjämaksujärjestelmän käyttöönottoa siten, että kotimaisten ajoneuvojen verorasituksen kasvu kompensoitaisiin kokonaan. Osittaista hyvitystä verojärjestelmän

[4] Ks. komission perusteltu lausunto, C (2003) 4233.

kasvusta voitaisiin pitää hyväksyttävänä, jos käyttöönotettava vinjettijärjestelmä edustaisi EU-oikeuden näkökulmasta hyväksyttäviä tavoitteita saastuttaja maksaa ja käyttäjä maksaa- periaatteiden mukaisesti. Näiden edellytysten täyttyminen on vaikea näyttää ja siksi arvioin, että hallituksen esitys sisältää syrjivyyselementin vuoksi erittäin suuren riskin sille, että komissio nostaisi asiassa rikkomuskannemenettelyn, mikäli laki tällaisenaan hyväksyttäisiin eduskunnassa. On myös otettava huomioon, että komission virkamiehet ovat katsoneet hallituksen esityksen mukaan (s. 7), että 3,5 – 12 tonnin painoiset kuorma-autot tulisi sisällyttää vinjettijärjestelmään, koska näitä kevytkuorma-autoja koskeva verokohtelu tuskin kyetään perustelemaan direktiivissä 2006/38/EY mainituin edellytyksin.[5] Niinpä Suomen olisi kyettävä osoittamaan, että vinjetin kantaminen kevytkuorma-autoilta aiheuttaisi liikenteen siirtymisestä johtuvaa melutason, liikenteen sujuvuuden , ruuhkautumisen tai liikenneturvallisuuden kannalta haittoja. Hallituksen esityksessä ei ole juurikaan näihin seikkoihin kyetty esittämään näyttöä. Hallituksen esityksessä todetaankin suoraan, etteivät mainitut edellytykset täyttyisi ehdotettavan tienkäyttöveron kohdalla (s. 8). On huomattava, että kevytkuorma-autoissa olisi hallituksen esityksenkin mukaan kyse lähinnä kotimaassa rekisteröidyistä ajoneuvoista (s. 8).

Hallituksen esityksessä on vastattu komission kritiikkiin pitämällä komission näkemyksiä tulkinnanvaraisina ja katsomalla, että veron kompensaatio ei olisi kaikkien kotimaisten ajoneuvojen kohdalla täysimääräinen, vaan se toteutettaisiin vain keskimääräisellä tasolla. Tässä yhteydessä hallituksen esityksessä viitataan direktiivin 7 k artiklan korvausmahdollisuuteen, joka kuitenkaan ei vaikuta asian arviointiin EU:n valtiontukisäädösten kannalta. Hallituksen esityksessä todetaankin aivan perustellusti, että alle 12 tonnin kuorma-autojen rajaamiseen pois tienkäyttöveron soveltamisalasta voi liittyä valtiontukia koskevia näkökohtia veropohjan selektiivisyyden vuoksi. Hallituksen esityksessä todetaan varovaisin sanankääntein, että kyseessä saattaisi olla vähämerkityksinen tuki, joka jää kynnysarvojen alle niin, etteivät valtiontukisäännöt sovellu. Notifiointitarvetta hallituksen esityksessä ei ole pohdittu edes konditionaalissa, eli saattaisiko olla tarpeen viedä valtiontukiasia SEUT 108 artiklan mukaisesti komission tarkasteltavaksi. Sen sijaan hallituksen esityksessä on varsin suoraan vihjattu siihen, että verojärjestelmän syrjimättömyyden vaatimus saattaisi johtaa rikkomuskannemenettelyyn, koska komission kanta on

[5] Direktiivin 2006/38/EY mukaan jäsenvaltio voi olla ottamatta käyttöön käyttäjämaksuja tai tietulleja alle 12 tonnia painaville kevytkuorma-autoille, jos niiden soveltaminen aiheuttaisi ”huomattavia haittavaikutuksia liikenteen vapaalle kululle, ympäristölle, melutasolle, ruuhkautumistasolle tai terveydelle, taikka aiheuttaisi hallinnollisia kuluja, jotka ovat enemmän kuin 30 prosenttia näin saatavista lisätuloista”.

lainsäädäntövaiheessa on ollut varsin selkeästi se, että järjestelmä on lähtökohtaisesti arvioitavissa syrjiväksi.

Lakiehdotuksen kuvaamassa tilanteessa kiellettyihin valtiontukiin liittyvä valikoivuus-pohdinta tulee kyseeseen kompensaatiojärjestelmän vuoksi. Liikenteen määrät ovat mitä luultavimmin niin suuria, että epäilemättä tällä järjestelyllä olisi vaikutus kilpailuolosuhteisiin ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tämä kysymys tosin vaatisi lisäselvityksiä ministeriön tasolla, sillä yleisellä tasolla asiaan ei voida ottaa tarkemmin kantaa. Kysymys tukitoimen lähteestä liittyy siihen, että valtion luopuessa jostain sille kuuluvista tuloista tai valtion ryhtyessä veronhuojennustoimiin, voidaan tukitoimen katsoa tulevan valtion tai julkisyhteisön varoista.[6] Kun siis periaatteessa valtiontukikysymyksetkin saattavat hallituksen esityksen kuvaamalla tavalla aktualisoitua, on siten periaatteessa mahdollista, että asia päätyisi komissioon myös valtiontukiarvioinnin vuoksi. Mikäli valtiontukielementti aktualisoituu, tulisi lakiesitys SEUT 108 artiklan edellyttämällä tavalla notifioida komissiolle. Hallituksen esityksestä ei käy selville, miksi voidaan katsoa, että annetun edun määrä jää niin pieneksi, että valtiontukianalyysi ei ole tarpeen. Niin tai näin, jo hallituksen esityksestä on pääteltävissä, että ehdotettu lainsäädäntö voi joutua eri perustein komission toimenpiteiden kohteeksi.

2. Arvio lakiehdotuksen EU-oikeudellisista ongelmista

Hallituksen esityksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, kohdistuuko ehdotettu kompensaatiojärjestely oikeuskanslerin esittämällä tavalla käytännössä kokonaan kotimaisille ajoneuvoille vai hallituksen esityksessä perustellulla tavalla vain osittain. Joka tapauksessa hallituksen esityksen perusteella tulkitsen, että kompensaatiojärjestely on vähintäänkin jossain määrin kotimaisia ajoneuvoja suosiva ja samalla toisissa jäsenvaltioissa rekisteröityjä ajoneuvoja syrjivä. Tässä asiassa ei ole nyt olennaista se, että jäsenvaltioilla on harkintavaltaa päättää verokannoista. Sinänsä ajoneuvoveron suuruus kuuluu jäsenvaltion toimivaltaan, joskaan tällöinkään verotuksellisin keinoin ei saa syrjiä toisesta jäsenvaltioista tuotuja autoja edistäen oman maan autoteollisuutta.[7] Sen sijaan olennaista on oikeuskanslerin tavoin kiinnittää huomiota siihen, onko järjestely kokonaisuutena arvioituna luonteeltaan syrjivä, eli toisin sanoen onko tässä asiassa kyse peitellystä verosyrjinnästä. Tätä tukee se käytännön esimerkki, että vastaavalla tavalla kokonaisarvio kompensaatiojärjestelyn vaikutuksista on parhaillaan EU-tuomioistuimen käsiteltävänä asiassa C-

[6] Ks. esim. C-124/10 P, *EDF*, ECLI:EU:C:2012:318. Asian arviointiin liittyy myös ns. markkinataloustoimijaperiaate.
[7] Ks. C-383/01 *De Danske Bilimportorer* (2003) ECR I-6065.

591/17 Itävalta v. Saksa.[8] Voidaan myös huomioida, että Suomeen liittyy valitettavasti verrattain paljon oikeuskäytäntöä, mitä tulee verosyrjintään ajoneuvoihin liittyvissä verotuskysymyksissä.[9]

Katson oikeuskanslerin tavoin, että ehdotukseen sisältyvä tienkäyttöveron kompensointi ”käytännössä kokonaan” tai edes joiltain osin kotimaisille ajoneuvoille on EU-oikeuden kannalta ongelmallista samoin kuin tienkäyttöveron ulottaminen vain yli 12 tonnia painaviin ajoneuvoihin, koska hallituksen esityksen mukaan verottamatta jää ns. kevytkuorma-autot, jotka ovat suurelta osin Suomessa rekisteröityjä. Tätä asetelmaa voidaan verrata erilaisiin peitellyn tai välittömän verosyrjinnän tilanteisiin. Esimerkiksi kiellettyä on ollut järjestely, jossa Ranska asetti pienen moottorin iskutilavuuden omaaville pienitehoisille autoille suhteellisesti alemman veroprosentin kuin suuremmille autoille. Ranskassa valmistettujen autojen kilpailukyky kun oli ja on parhaimmillaan pienissä kokoluokissa ja kyse olikin siksi peitellystä verosyrjinnästä.[10] Mielestäni käsillä oleva ehdotus soveltuu esimerkiksi asiasta, joka tunnetaan nimellä ”protektionistinen tuotteiden verotus”, jossa edun saajana ovat esitetyn kompensaatiojärjestelyn vuoksi ennen muuta Suomessa rekisteröidyt kevytkuorma-autot. Tyydyn viittaamaan tarkemman selvityksen osalta oikeuskirjallisuuteen.[11] Oikeuskäytännössä on myös viitteitä siitä, että nyt käsillä olevan kaltaisia syrjintäkysymyksiä on käsitelty myös tavaroiden ja palveluiden vapaan liikkuvuuden perusvapauden rajoituksina, mikäli nyt käsiteltävän kaltainen kompensaatiojärjestely on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen tavara- ja palvelukauppaan.[12]

---

[8] Ks. C-519/17 Itävalta v. Saksa, lehdistötiedote. Sen mukaan kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon rikkomisen väitetään toteutuvan seuraavasti: “The Law on infrastructure charges requires all users of the German motorway network to pay an infrastructure charge graded according to the emissions class of the vehicle. However, road users residing in Germany are reimbursed at least an equal amount through tax relief enshrined in the Law on motor vehicle tax. The connection in timing and content between the infrastructure charge and motor vehicle tax relief in (at least) an equal amount means that, in effect, only foreign road users are subject to the infrastructure charge. The Republic of Austria takes the view that those two measures, due to their inseparability in timing and content, must be judged together under EU law. The legislation gives rise to indirect discrimination on grounds of nationality which, under Article 18 TFEU, requires justification. In the Republic of Austria’s view, there is no such justification for discrimination against foreign road users. The legislation therefore infringes Article 18 TFEU.”

[9] Ks. esim. C-101/00 *Siilin* (2002) ECR I-7487 ja C-10/08 *komissio v Suomi* (2009) ECR I-39.
[10] Ks. 112/84 *Humblot* (1985) ECR 1376.
[11] Ks. aiheesta ”protective product taxation” tarkemmin esim. *Terra, Ben – Wattel, Peter*: European tax Law, Wolters Kluwer, 2012, s. 13-18.
[12] Ks. esim. C-591/17 *Itävalta v. Saksa*, jossa on viittaus sekä SEUT 34 että SEUT 56 artiklan rikkomukseen.

3. Julkisasiamies Wahlin ratkaisuesitys 6.2.2019 asiassa C-591/17 Itävalta v. Saksa

Asia C-591/17 Itävalta v. Saksa on tulkinta mukaan oikeustosiseikoiltaan olennaisesti erilainen kuin nyt käsillä olevan hallituksen esityksen soveltamisalaan liittyvä tosiseikasto, jonka vuoksi en katso julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotuksen ratkaisevan nyt käsillä olevaa tulkintaongelmaa.

Saksan tapauksessa kysymys on Suomen tienkäyttöveroa muistuttavasta infrastruktuurimaksusta, jonka osalta Saksassa rekisteröityjen omistajien on mahdollista saada veronhuojennus sikäläisestä ajoneuvoverosta. Itävallan mukaan infrastrutuurimaksun ja siihen liittyvän ajoneuvoveron huojennuksen yhteisvaikutus johtaa syrjivään menettelyyn siten, että tämän kompensaatiojärjestelyn seurauksena käytännössä ainoastaan muissa jäsenvaltioissa rekisteröityjen ajoneuvojen omistajat ovat velvollisia maksamaan infrastruktuurimaksun. Tässä on kuitenkin se olennainen ero Suomen ehdotettuun järjestelmään verrattuna, että saksalainen kompensaatiojärjestely koskee alle 3,5 tonnin painoisia ajoneuvoja eli siis esimerkiksi henkilöautoja. Saksassa on ns. tietullijärjestelmä yli 3,5 tonnia painaville ajoneuvoille (kohta 120), mutta siitä ei siis nyt ole kyse. Suomessa kompensaatiojärjestely liittyy raskaaseen kuorma-autoliikenteeseen, joka on lähtökohtaisesti kaupallista toimintaa.

Se Wahlin lausunnosta voidaan mielestäni kuitenkin päätellä, etteivät kaikki kompensaatiojärjestelyt ole välttämättä syrjiviä luonteeltaan ja voivat näin ollen olla sallittuja syrjimättömyysperiaatteenkin näkökulmasta. Wahl tuo esiin syrjivyyden osalta, että Itävallan valitsema vertailukohde syrjivyydelle on harhaanjohtava. Saksalaiset ajoneuvojen omistajat maksavat sekä vuotuisen infrastrutuurimaksun että ajoneuvoveron. Ulkomaiset ajoneuvojen omistajat maksavat Saksassa vain käyttönsä mukaan porrastetun infrastruktuurimaksun ja toki omassa jäsenvaltiossaan myös ajoneuvoveron. Olennaista on siis mielestäni se, ettei ulkomaisten ajoneuvojen haltijoiden tarvitse maksaa vuotuista infrastruktuurimaksua, vaan se voidaan porrastaa käytön mukaan ajallisesti, mikä on huomionarvoista myös esitetyn suomalaisen verouudistuksen kannalta. Wahl katsoo, että verohelpotus johtaa siihen, että ulkomaisten kuljettajien edellytetään maksavan saksalaisten moottoriteiden käytöstä enintään sen summan, joka vastaa kotimaisten ajoneuvojen omistajien maksettavaksi tulevaa määrää (kohta 55). Siksi Wahl ei näe tässä syntyvän syrjintätilannetta eli siis toisista jäsenvaltioista tulevien ajoneuvojen haltijoita ei kohdella saksalaisiin ajoneuvojen haltijoihin verrattuna käytännössä epäedullisemmin (kohta 58). Eräänlaisena poliittisena reaaliargumenttina Wahl tuo esiin myös sen, että saksalaiset eivät voi olla sidottuja pitämään moottoritieverkostonsa käytön maksuttomana. Infrastruktuurimaksun kompensaatiojärjestelmä puolestaan vaikuttaa siihen,

ettei jäsenvaltion kansalaisia, siis saksalaisia tässä tapauksessa, käänteisesti syrjittäisi. EU-oikeus ei siten voi edellyttää, että oman maan kansalaisia tulee kohdella epäedullisemmin kuin muiden jäsenvaltioiden kansalaisia. Kysymys on siitä, että verotuksen tulee pyrkiä syrjimättömään tasapainotilaan kansalaisuuden suhteen.

Kaikkein merkittävin osio nyt käsiteltävän asian kannalta Wahlin ratkaisuesityksessä on sen tavaroiden ja palveluiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia koskeva analyysi. Ensinnäkin Wahl sulkee pois SEUT 110 artiklan verosyrjintäsäännöksen soveltamisen, koska ei näe syrjintätilannetta asiassa (kohta 110). Mahdollinen kauppaa rajoittava vaikutus voi kuitenkin syntyä välillisesti syrjivistä toimista niin, että asian tarkastelu SEUT 34 ja 56 artiklan näkökulmasta on perusteltua. Tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta olen Wahlin kanssa samaa mieltä siitä, ettei Keck-oikeuskäytännön[13] myyntijärjestely ole kyseessä (kohdat 117-118). Wahlin ratkaisuehdotuksen heikko kohta on sen sijaan se, ettei hän mielestäni kykene vakuuttavasti poissulkemaan mahdollisuutta sille, että saksalainen kompensaatiojärjestely aiheuttaisi tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle tuontirajoitusta vaikutukseltaan vastaavan toimenpiteen. Hän viittaa siihen, että kompensaatiojärjestelyn rajoittava vaikutus olisi liian välillinen ja satunnainen (kohta 123).[14] Kysymys on kuitenkin viime kädessä näytöstä, eli missä määrin Itävallasta viedään alle 3,5 tonnin painoisilla ajoneuvoilla tavaraa Saksaan. Siitä ei ole ratkaisuesityksessä mainittu tietoja. Samoin Wahl näkee, ettei kyse ole myöskään palveluiden vapaan liikkuvuuden rajoituksesta, koska infrastruktuurimaksua sovelletaan erotuksetta kaikkiin Saksan moottoritieverkostoa käyttäviin ajoneuvoihin riippumatta siitä, onko matkan tarkoitus yksityinen vai kaupallinen ja riippumatta ajoneuvon kotimaasta.[15]

Jos nyt kuitenkin lähdetään siitä, että Wahl olisi oikeassa sen suhteen, ettei alle 3,5 tonnin painoisilla ajoneuvoilla -eli käytännössä pienillä pakettiautoilla tai farmariautoilla- ole juurikaan merkitystä kaupallisessa tavarankuljetuksessa eli tuonnissa Saksan ja Itävallan välillä, niin varmastikin voidaan tällöin ajatella, että lähtökohtaisesti tavarat kulkevat maiden välillä rekoilla tai kevyillä kuorma-

[13] Ks. esim. C-267/91 & C-268/91 *Keck* (1993) ECR I-6097 ja tarkemmin Raitio, Juha: Euroopan unionin oikeus, AlmaTalent, 2016, s. 438-448.

[14] Wahlin kantaa tukevat mm. seuraavat ratkaisut: C-69/88 *Krantz* (1990) ECR I-583, kohta 11, C-140/94 – C-142/94 *Bassano del Grappa* (1995) ECR I-3257 ja C-67/97 *Bluhme* (1998) ECR I-8033, kohta 22. Viimeksi mainittu Bluhme-tapaus on kuitenkin aika ontuva esimerkki tähän, koska se koskee mehiläislajikkeen suojelua pienellä tanskalaisella saarella ja asiaan liittyy biodiversiteetin suojelu tavalla, joka ehkä on asiassa merkittävämpi ulottuvuus kuin muutaman mehiläisen kaupallinen arvo pienellä alueella. Liikennevirrat Itävallan ja Saksan välillä ovat eri mittaluokan kysymys. Sen sijaan Krantz-tapaus veroviranomaisiin liittyvänä esimerkkinä on osuvampi.

[15] Ks. esim. C-544/03 ja C-545/03 *Mobistar* (2005) ECR I-7723, kohta 31, jossa todetaan: ”Perustamissopimuksen 59 artiklassa ei sen sijaan kielletä toimia, joiden ainoana vaikutuksena on aiheuttaa lisäkustannuksia kyseessä olevalle palvelujen tarjoamiselle ja jotka vaikuttavat samalla tavalla palvelujen tarjoamiseen jäsenvaltioiden välillä ja niiden tarjoamiseen jäsenvaltion sisällä”.

autoilla, joihin taas liittyy saksalainen tietullijärjestelmä. Lienee niin, että liikenne Itävallan ja Saksan välillä luokassa alle 3,5 tonnia toteutuu suurimmaksi osaksi henkilöautoilla, jolloin iso osa liikenteestä lienee yksityistä luonteeltaan. Tämä on juuri seikka, joka antaa perusteen katsoa, että rekkaliikenteeseen kaupallisena toimintana liittyvät kansalliset veronhuojennusjärjestelyt saattavat tosiasiallisesti vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen tavaroiden ja palveluiden kauppaan. Suomen ehdotettua järjestelmää arvioitaessa on myös tärkeää ottaa huomioon, että komissio on hallituksen esityksen mukaan suhtautunut epäilevästi suomalaiseen kompensaatiojärjestelyyn syrjivyyden vuoksi, kun taas saksalaisen järjestelmän osalta se ei käytännössä nähnyt ongelmaa. Ei siten ole mielestäni mikään yllätys, että julkisasiamies Wahl ratkaisi asian Saksan eduksi. Toki asian lopulta ratkaisee EU-tuomioistuin, mutta en odota sen muuttavan Wahlin ratkaisuehdotuksesta ilmeneviä päälinjoja. Tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitus asiassa C-591/17 Itävalta v. Saksa on viime kädessä saksalaiseen liikenteeseen liittyvä näyttökysymys, jota ei ole käsillä olevan materiaalin perusteella mahdollista tarkemmin tässä yhteydessä arvioida.

4. Johtopäätös

Summa summarum, katson, että ensisijaisesti nyt käsillä olevaa hallituksen esityksessä ehdotettua kompensaatiojärjestelyä tulee arvioida syrjivän ja protektionistisen verokohtelun tapauksena. Asiassa on yhtymäkohtia toisaalta edellä mainittuun asiaan C-591/17 Itävalta v. Saksa, mutta myös peitellyn verosyrjinnän tyyppitapaukseen asiaan 112/84 Humblot.[16] Tulkitsen, että ehdotukseen sisältyvä tienkäyttöveron kompensointi joiltain osin kotimaisille ajoneuvoille on esitettyjen tietojen valossa hyvin todennäköisesti EU-oikeuden vastaista syrjivyyden perusteella samoin kuin tienkäyttöveron ulottaminen vain yli 12 tonnia painaviin ajoneuvoihin. Mielestäni ei voida katsoa, että julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus asiassa C-591/17 Itävalta v. Saksa yksiselitteisesti kumoaisi tämän tulkintani etenkin, kun tätä suomalaista lakiesitystä ja saksalaista tapausta erottaa myöskin se, millä tavoin ajoneuvoluokkaa 3,5 – 12 tonnia verotuksellisesti kohdeltaisiin. Saksassa on tässä luokassa tietullit (kohta 120), mutta Suomessa alle 12 tonnin kuorma-autot on määrä rajata pois tienkäyttöveron soveltamisalasta. Niinpä tarkastelun kohde ei ole nyt sama, koska käsillä olevissa asioissa puhutaan eri ajoneuvoluokista, eli Saksan osalta luokasta alle 3,5 tonnia ja Suomen osalta luokasta yli 12 tonnia.

Juha Raitio

[16] Ks. 112/84 *Humblot* (1985) ECR 1376.