Eduskunnan verojaosto Valiokuntakanslian sihteeri

Sara Kuitunen sara.kuitunen@eduskunta.fi

Viite

Lausunto hallituksen esityksestä HE 314/2018 vp

Yhteyshenkilö

Osastolakimies Ida Hellgren

Asia

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI RASKAIDEN KUORMA-AUTOJEN TIENKÄYTTÖVEROSTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEKSI

Lausuntopyyntö

Verojaosto on pyytänyt maakunnan hallituksen lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Tienkäyttöverolain säätämisen yhteydessä ehdotetaan muutettavaksi polttoainemaksusta annettua lakia, ajoneuvolakia sekä liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettua lakia.

Maakunnan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita ja kunnalle tulevaa veroa.

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 21 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat teitä ja kanavia, tieliikennettä, raideliikennettä, veneliikennettä ja paikallisen meriliikenteen väyliä.

Ahvenanmaalla on oma lainsäädäntönsä koskien teitä ja tieliikennettä ja toimivalta ottaa käyttöön tieverkkomaksuja maakunnassa.

Ehdotuksen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta. N3- ja N3G-luokan kuorma-autojen ja ajoneuvoyhdistelmien käyttöön Suomen tieverkolla kohdistuva vuotuinen vero tuloutettaisiin valtiolle. Veronalaisia olisivat kuorma-autot ja ajoneuvoyhdistelmät, joiden kokonaismassa on yli 12 000 kilogrammaa. Vero koskisi Suomessa ja ulkomailla rekisteröityjä kuorma-autoja ja ajoneuvoyhdistelmiä. Verottomia olisivat puolustusvoimien kuorma-autot, pelastusajoneuvot sekä museoajoneuvot. Veroa ei tulisi suoritettavaksi sellaisista ajoneuvoista, joita käytetään yksinomaan tieksi katsottavien alueiden ulkopuolella kuten työmaalla taikka tehdas- tai kaivosalueella.

Tavoitteena on, että kotimaisten ajoneuvojen verorasitus ei keskimäärin nousisi. Siksi ajoneuvoverolakia muutetaan siten, että raskailta kuorma-autoilta perittävää käyttövoimaveroa alennetaan. Sen takia ehdotus lisäisi verotuottoja noin kuudella miljoonalla eurolla.

Ehdotuksen mukaan veron katsotaan kuuluvan Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n mukaiseen valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Sitä kutsutaan ehdotuksessa yleiskatteelliseksi veroksi eikä sen katsota liittyvän millään tavoin tienpidon rahoitukseen. Liikenteen turvallisuusvirasto perisi käyttäjämaksun, mutta Ahvenanmaan valtionvirasto hoitaisi avustavia tehtäviä, jotta verovelvolliset voisivat asioida paikallisesti Ahvenanmaalla.

Maakunnan hallituksen lausunto

Lakiehdotus loukkaa selvästi maakunnan itsehallintolain mukaista lainsäädäntövaltaa.

Ahvenanmaan yleisiä teitä koskevan maakuntalain (ÅFS 1957:23) 18 §:n mukaan maakunnan hallitus voi erityisestä syystä päättää periä maksua yleiseen tiehen kuuluvan lautta-aluksen käyttämisestä. Maksua ei saa periä lossista. Laissa ei ole muuta mainintaa yleisistä teistä, joten tarkoituksena on tällä hetkellä, että

maakunnan yleisten teiden käyttö olisi maksutonta. Kunnanteitä koskevan maakuntalain (ÅFS 1964:16) 15 §:n mukaan kunta ei saa periä maksua kunnantiestä tai siihen kuuluvasta alueesta, rakennelmasta tai laitteesta.

Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun valtakunnan lain (503/2005) 12 §:ä muutettaisiin lauttamaksujen osalta siten, että maantien käyttö olisi maksutonta, jollei muussa laissa toisin säädetä. Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä ei ole voimassa maakunnassa, eikä valtakunnalla ole lainsäädäntövaltaa ottaa käyttöön vastaavia lainsäädännön selvennyksiä maakunnassa.

Koska teitä ja kanavia, tieliikennettä, raideliikennettä, veneliikennettä ja paikallisen meriliikenteen väyliä koskeva lainsäädäntö kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan, on olemassa maakuntalakeja, jotka myös muulla tavoin kuin maksullisuuden osalta ovat ristiriidassa ehdotuksen kanssa. Raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta annettavan lain soveltamisalaa koskevan 1 §:n mukainen tien määritelmä on erilainen Ahvenanmaalla ja valtakunnassa. Ahvenanmaan maakunnan tieliikennelain (ÅFS 1983:27) 2 §:n 1 kohdan mukaan tiellä tarkoitetaan

yleistä tai yksityistä tietä, toria ja muuta väylää tai paikkaa, jota

yleisesti käytetään liikenteessä ja jota ei ole suljettu yleiseltä liikenteeltä, sekä väylää, joka on tarkoitettu polkupyöräliikenteelle, ja tien vieressä olevaa jalankulku- tai ratsastustietä. Ei vielä voimassa olevan valtakunnan tieliikennelain (729/2018) 2 §:n 1 kohdan määritelmän mukaan tiellä tarkoitetaan maantietä, katua, yksityistä tietä, moottorikelkkailureittiä tai muuta yleiselle liikenteelle tarkoitettua taikka yleisesti liikenteeseen käytettyä aluetta.

Toinen esimerkki valtakunnan ja Ahvenanmaan lainsäädännön välisestä ristiriidasta koskee terminologiaa, sillä ajoneuvolain (1090/2002) soveltamisesta annetun maakuntalain 5 §:n mukaan (ÅFS 2011:36) museoajoneuvo on ”veteranfordon”, vaikka se valtakunnassa onkin ruotsiksi ”museifordon”.

Valtakunnan ei tule voida säätää lakeja, jotka ovat ristiriidassa maakunnan lainsäädännön kanssa, sillä maakuntalait kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Periaatteessa ei ole myöskään ratkaisevaa, onko maakuntalakien ja valtakunnan nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen välillä ristiriitaa, koska maakuntalakeja voidaan muuttaa, mutta maakunnan toimivaltaa ei voi muuttaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävällä valtakunnan lailla.

Vaikka maakunnassa ei peritäkään maksua yleisistä teistä, paitsi lauttaliikenteestä, maakunnalla on toimivalta periä maksuja Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan ja hallintoasioita koskevaan toimivaltaan kuuluvilta osin. Jos valtakunta ottaa käyttöön käyttäjämaksun maakunnassa, taloudellinen itsehallinto heikkenee, koska valtakunnan käyttäjämaksun yhteisvaikutus heikentää maakunnan mahdollisuuksia päättää maakunnassa sijaitsevien teiden käytön tekemisestä maksulliseksi. Tämä on kestämätöntä, sillä kyseisen infrastruktuurin kustannukset sisältyvät maakunnan talousarvioon, eivät valtion. Tällainen infrastruktuurin rahoitusvalintoja koskeva päätösvallan rajaus

rajoittaisi maakunnan mahdollisuuksia kehittää infrastruktuuriaan ja huolehtia siitä toimivaltansa mukaisesti.

Ehdotuksen mukaan maakunnan tiet kuuluisivat käyttäjämaksun soveltamisalaan, koska se olisi yleiskatteellinen vero, jolla ei olisi suoraa yhteyttä tienpitoon. Silti perusteluissa mainitaan useasti, että yhtenä syynä maamme raskaan liikenteen verotuksen uudistamiseen on se, että raskas liikenne rasittaa tieverkkoa huomattavasti muuta liikennettä enemmän. Raskaan liikenteen todetaan kuormittavan tierakennetta, mikä heijastuu tienpidon kustannuksiin.

Maakunnan hallitus toteaa, että vaikka ehdotettua tienkäyttöveroa ei olekaan muotoiltu vastasuorituksena tieverkon käytöstä maksettavaksi maksuksi, sen muotoilu ja perustelut muistuttavat yleiskatteellista veroa. Itsehallintolain tulkinnassa on otettava huomioon se, että tässä tapauksessa ero maksun ja yleiskatteellisen veron välillä ei käytännössä ole kovin merkittävä, ja siksi on tärkeämpää ottaa huomioon lakiehdotuksen vaikutus Ahvenanmaan itsehallintoon.

Maakunnan hallitus katsoo, että sellaisen valtiollisen tienkäyttöveron, jonka soveltamisalaan Ahvenanmaa kuuluu, käyttöön ottamista koskevan ehdotuksen pitäisi kaiken kaikkiaan katsoa olevan valtakunnan lainsäädäntövallan ulkopuolella. On selvää, että valtiollinen tienkäyttövero on ristiriidassa itsehallintolain toimivallanjaon tarkoituksen kanssa, koska maakunnalla on toimivalta ottaa käyttöön käyttäjämaksuja maakunnan teiden käytöstä. Valtion käyttäjämaksu supistaa

maakunnan tosiasiallisia mahdollisuuksia käyttää tätä toimivaltaa. Myös perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta on kestämätöntä, että Ahvenanmaalla asuvat henkilöt voisivat joutua maksamaan kaksinkertaisen maksun maakunnan tieverkon käyttämisestä.

Muissa vastaavissa tapauksissa, kuten yleisradiovero ja sähkö- ja maakaasuverkkomaksu, valtakunnan lain soveltamisalaa rajattiin siten, että yleisradioverosta annetun lain (484/2012) 1 §:ssä ja sähkö- ja maakaasuverkkomaksuista annetun lain (950/2012) 1 §:ssä todetaan, että lakia ei sovelleta Ahvenanmaalla. Syynä näihin ratkaisuihin on ollut se, että riippumatta siitä, ovatko maakunta ja valtakunta olleet erimielisiä lainsäädäntövaltakysymyksestä, on saavutettu tarkoituksenmukainen ratkaisu, jolla toisaalta turvataan se, ettei maakunnan lainsäädäntövaltaa ja hallintoasioita koskevaa toimivaltaa heikennetä ja toisaalta se, että ahvenanmaalaiset toimijat eivät ole vaarassa joutua kaksinkertaisten maksujen tai verojen kohteeksi.

Yhteenvetona maakunnan hallitus katsoo, että ehdotus laiksi raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta on ristiriidassa maakunnan lainsäädäntövallan kanssa ja että ehdotusta on sen takia selvennettävä siten, että Ahvenanmaan tiet eivät Ahvenanmaan itsehallintolain perusteella kuulu lain soveltamisalaan. Maakunnan hallitus edellyttää, että ehdotus muussa tapauksessa toissijaisesti muotoillaan samaan tapaan kuin yleisradioverosta annettu laki ja sähkö- ja maakaasuverkkomaksuista annettu laki, eli siten, että Ahvenanmaa ei lain mukaan kuulu sen soveltamisalaan.

Ministeri	Mats Perämaa
Osastolakimies	Ida Hellgren