Ahvenanmaan maakunnan hallitus

Päiväys	Diaarinro
26.2.2019	ÅLR 2019/1608

Eduskunnan perustuslakivaliokunta
PeV@eduskunta.fi

Viite
Lausunto hallituksen esityksestä HE 314/2018 vp

Yhteyshenkilö
Rahoituspäällikkö Conny Nyholm

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

Lausuntopyyntö

Perustuslakivaliokunta 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 siten oma lainsäädäntönsä koskien teitä ja tieliikennettä ja toimivalta ottaa käyttöön elinkeinoveroja ja tieverkkomaksuja maakunnassa.

Postiosoite PB 1060
AX-221 I J MARIEHAMN, Åland
Puhelin (018) 25000
Faksi (018) 19155
Sähköposti registrator@regeringen.ax URL www.regeringen.ax

Virkakirjeet tulee osoittaa Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle, ei yksittäiselle virkamiehelle.

Ehdotuksen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta. N_3- ja N_3G-luokan kuorma-autojen ja ajoneuvoyhdistelmien käyttöön Suomen tieverkolla kohdistuva vuotuinen vero tuloutettaisiin valtiolle. Tämä tarkoittaa, että 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 teiksi katsottavien alueiden ulkopuolella, kuten työmaalla taikka tehdas- tai kaivosalueella.

Tavoitteena on, että kotimaisten ajoneuvojen verorasitus ei keskimäärin nousisi. Siksi ajoneuvoverolakia muutettaisiin siten, että raskailta kuorma-autoilta perittävää käyttövoimaveroa alennettaisiin. 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

Esitys loukkaa maakunnan itsehallintolain mukaista lainsäädäntövaltaa.

Ahvenanmaan yleisiä teitä koskevan maakuntalain (ÅFS 1957:23) 18 §:n mukaan maakunnan hallitus voi erityisestä syystä päättää maksun perimisestä 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 tehdä 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 tieliikennettä koskevan maakuntalain (ÅFS 1983:27) 2 §:n 1 kohdan mukaan tiellä tarkoitetaan yleistä tai yksityistä tietä, toria ja muuta väylää tai paikkaa, jota ei ole suljettu

yleiseltä liikenteeltä, sekä polkupyöräliikenteelle tarkoitettua väylää, ja tien vieressä olevaa jalankulku- tai ratsastustietä. Ei vielä voimassa olevan valtakunnan tieliikennelain (729/2018) 2 §:n 1 kohdan määritelmän mukaan tiellä sen sijaan 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 (ÅFS 2011:36) 5 §:n mukaan 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 siis toimivalta periä maksuja Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan ja hallintoasioita koskevaan toimivaltaan kuuluvilta osin. Siinä tapauksessa, että valtakunta ottaa käyttöön tienkäyttöveron myös maakunnassa, taloudellinen itsehallinto on vaarassa heikentyä, jos valtakunnan käyttäjämaksun yhteisvaikutus heikentää maakunnan mahdollisuuksia päättää maakunnassa sijaitsevien teiden käytön tekemisestä maksulliseksi. On kestämätöntä, jos maakunnalla ei ole mahdollisuutta periä käyttäjämaksua, 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.

Alkuperäistä esitysluonnosta, josta Ahvenanmaan maakunnan hallitus on antanut lausunnon, on muutettu raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta annettavan lain 1 §:n 2 momenttiin tehdyllä soveltamisalan rajauksella. *Lakia ei HE 314/2018 vp:n mukaan sovellettaisi sellaisella tiellä tai tieosuudella, jolla kuorma-autojen käyttämisestä kannetaan tienpidon rahoittamiseksi kustannusperusteisesti muuta käyttäjämaksua tai tietullia.* Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tällä myös varmistettaisiin, ettei tienkäyttövero ole tältä osin ristiriidassa Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan kanssa, joka mahdollistaa maakunnalle oikeuden päättää tienpidosta perittävien maksujen perusteista. Sekä tietullien että käyttäjämaksujen periminen samalta tieosuudelta ei ole myöskään vinjettidirektiivin mukaista.

Esityksestä ei kuitenkaan selviä, miten käytännössä toimittaisiin, jos maakunnassa otettaisiin käyttöön käyttäjämaksu. Maakunta voisi esimerkiksi ottaa käyttöön tietulleja tietyillä tieosuuksilla tai silloilla Ahvenanmaan koko tieverkon sijaan. Epäselvää on, missä määrin tienkäyttöverosta annettavaa lakia siinä tapauksessa sovellettaisiin. Epäselvää on myös se, vaikuttaisiko ajoneuvoverolain mukaiseen käyttövoimaveroon se, että tienkäyttöverosta annettavaa lakia ei lainkaan tai joiltain osin sovellettaisi Ahvenanmaalla.

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

ei käytännössä ole kovin merkittävä, ja siksi on tärkeämpää ottaa huomioon lakiehdotuksen vaikutus Ahvenanmaan itsehallintoon. *Se, että tienkäyttövero otettaisiin käyttöön maakunnassa, vaikkakin siten, että se lakkaisi olemasta voimassa, jos maakunta ottaisi käyttöön käyttäjämaksun, tarkoittaisi sitä, että maakunnan toimivaltaan ja siten myöskään päätösvaltaan ei sisältyisi mahdollisuutta päättää, että Ahvenanmaan tiet ovat maksuttomia ja/tai verottomia.*

Maakunnan hallitus katsoo siksi, 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 oma maakunnan teitä koskeva lainsäädäntönsä ja toimivalta ottaa käyttöön käyttäjämaksuja maakunnan teiden käytöstä. Valtion käyttäjämaksu rajoittaa maakunnan tosiasiallista mahdollisuutta käyttää tätä toimivaltaa, varsinkin jos tienkäyttöverosta annettavan lain soveltamisesta syntyy epäselvyyttä, jos maakunta ottaa käyttäjämaksun käyttöön vain tietyillä teillä. Perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta päädytään kestämättömään tilanteeseen, jos 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 sekä yleisradioverosta annetun lain (484/2012) 1 §:ssä että sähkö- ja maakaasuverkkomaksuista annetun lain (950/2012) 1 §:ssä todetaan, että lakia ei sovelleta Ahvenanmaalla. Syynä näihin ratkaisuihin on ollut se, että riippumatta maakunnan ja valtakunnan mahdollisista erimielisyyksistä lainsäädäntövaltakysymyksessä, 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.

Mats Perämaa

Ministeri

Rahoituspäällikkö Jonny Nyholm