VALTIOVARAINMINISTERIÖ

22.2.2019

VM/VO

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto

Kommentteja asiantuntijalausunnoista (HE 314 /2018 vp)

Tienkäyttöverosta aiheutuvien kustannusten kompensointi

Suomen yrittäjien, Autoalan ja Koneyrittäjien lausunnoissa on todettu, että tienkäyttöverosta aiheutuisi osalle toimijoista ylimääräinen kustannusrasite, jota ajoneuvoveron alentaminen ei kokonaisuudessa kattaisi. SKAL vaatii, että jos ajoneuvoveron alentamisen todettaisiin myöhemmin olevan EU-säädösten vastaista, tulisi tienkäyttöveron kompensointi valmistella uudelleen ja ottaa Suomessa käyttöön alemmin verotettu ammattidiesel. Tämä on SKAL:n arvion mukaan EU-oikeudellisesti riskitön kompensaatiotapa. Autoala esittää, että sähkö- ja kaasukäyttöisten kuorma-autojen vapauttamista ajoneuvoverosta harkittaisiin. Lisäksi Autoalan mielestä jousitustyypin sisällyttämistä ajoneuvoveron yhdeksi perusteeksi tulisi vielä selvittää.

Hallituksen esityksen mukaan kompensaatio tapahtuisi alentamalla raskaiden kuorma-autojen ajoneuvoveroa lähelle vinjettidirektiivin edellyttämää minimitasoa. Tienkäyttöveron verotasot olisi asetettu siten, että kertyvän verotuoton arvioidaan vastaavan ajoneuvoveron alennusvaraa. Tällöin tienkäyttöveroa kannettaisiin arviolta 28 milj. euroa kotimaisilta kuorma-autoilta ja vastaavasti ajoneuvoveroa alennettaisiin 28 milj. eurolla. Vaikka kotimaisten kuorma-autojen verorasitus ei keskimäärin nousisi, kompensaatio jakautuisi kuitenkin epätasaisesti. Ilmajousiteille ajoneuvoille on direktiivissä mahdollistettu alemmat verotasot, joten tämän ominaisuuden jättäminen pois kansallisesta ajoneuvoverosäännöksestä tarkoittasi, että alennusvaraa ei hyödynnettäisi kokonaan.

Mallia, jossa kompensaatio pyrittäisiin toteuttamaan jokaisella ajoneuvolla täysimääräisesti esimerkiksi alentamalla ajoneuvoveroa kyseisestä autosta maksetulla tienkäyttöveron määrällä, olisi todennäköisesti pidettävä EU-oikeuden vastaisena. Komissio käynnisti rikkomusmenettelyn Saksaa ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan tällä tavalla täysimääräisesti ajoneuvoveron vähennyksenä toteutusta hyvityksestä. Saksa on tämän jälkeen muuttanut joiltain osin lainsäädäntöään ja komissio on päättänyt Saksaa koskevan rikkomusmenettelyn. Itävalta on kuitenkin haastanut Saksan kompensaatiomenettelystä EU -tuomioistuimeen, joissa tapaus on vireillä. Yhdistyneen kuningaskunnan osalta rikkomusmenettely on yhä käynnissä, mutta ei ole vielä edennyt tuomioistuimeen.

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

Komissio on kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, että Suomen mallissa tavoitteena on hyvittää tienkäyttöveron aiheuttama kustannusten lisäys kotimaisille kuorma-autoille, jolloin uudesta verosta aiheuttava lisärasite kohdistuisi vain ulkomaisiin autoihin. Tätä taustaa vasten polttoaineverotuksen kautta tehtyä kompensaatiota ei välttämättä voida katsoa EU-oikeuden kannalta vähemmän ongelmalliseksi, jos tälläkin toimenpiteellä tähdätään siihen, että lisärasite kohdistuu lähinnä ulkomaisiin kuorma-autoihin. Jäsenvaltioilla on sinänsä vapaus päättää kuorma-autojen ajoneuvoverotuksen tai polttoaineverotuksen tasoista EU-miniminitasojen ylittyessä. Tässä tapauksessa on kuitenkin kysymys siitä, miten tällaista veronalennustoimenpidettä arvioidaan silloin, kun se liitetään tienkäyttöveron käyttöönottoon.

Ammattidieselin alemman verokannan muodossa toteutetun verotuen arvioidaan tänä vuonna olevan 407 milj. euroa, josta kuorma-autojen osuus on noin 370 milj. euroa. Ammattidieselin verotuen kasvattamiseen on arvioitu liittyvän huomattavia periaatteellisia ja käytännöllisiä ongelmia eikä sitä ole pidetty toteuttamiskelpoisena tienkäyttöveron kompensaatiokeinona.

Vinjettidirektiivi edellyttää ajoneuvoveron kantamista kaikilta yli 12 tonnin kuorma-autoilta. Direktiivi ei mahdollista kaasu- ja sähkökäyttöisten ajoneuvojen vapauttamista verosta.

EU-oikeudellisten epävarmuuksien selvittäminen

Elinkeinoelämän keskusliiton, Metsäteollisuuden, Logistiikkayritysten, Yhteisen toimialaliiton sekä Koneyrittäjien lausunnoissa kiinnitetty huomiota esityksen EU-oikeudellisiin näkökulmiin ja riskeihin.

SKAL edellyttää, että hallituksen esityksessä ehdotettu tienkäyttövero ja siihen liittyvä ajoneuvoveron alentaminen lähetetään lain tultua hyväksytyksi ns. notifikaatiomenettelyyn EU komissiolle, jotta ennen lain voimaan tuloa voidaan olla varmoja sen EU-oikeudenmukaisuudesta. Myös Suomen yrittäjät toteaa, että ehdotetun tienkäyttöveron ja siihen liittyvä ajoneuvoveron alennuksen hyväksyttävyys on syytä etukäteen varmistaa.

Hallituksen esityksessä on tuotu ilmi epävarmuus siitä, täyttääkö ehdotettu lainsäädäntö kaikilta osin EU-oikeudesta seuraavat vaatimukset. EU-lainsäädäntö on tältä osin tulkinnanvaraista, eikä ole mahdollista etukäteen sitovasti selvittää sen tulkintaa.

Vinjettidirektiivi edellyttää, että jäsenvaltiot toimittavat komissiolle asiaa koskevat kansalliset säännökset. Lisäksi jäsenvaltioiden, jotka päättävät soveltaa käyttäjämaksuja vain yli 12 tonnin kuorma-autoihin, tulee ilmoittaa päätöksestään perusteluineen komissiolle.

Edellä mainitut ilmoitukset annetaan komissiolle lain tultua hyväksytyksi ja vahvistetuksi. On kuitenkin syytä huomata, että tällaiset ilmoitukset kansallisen lainsäädännön sisällöstä eroavat esimerkiksi valtiontukiasioissa sovelletusta ennakkolupamenettelystä. Komissio ei anna näihin vinjettidirektiivin pohjalta tehtyihin ilmoituksiin hyväksyvää tai hylkäävää vastausta. Ilmoitukset vain mahdollistavat sen, että komissio voi käynnistää rikkomusmenettelyn jäsenvaltiota vastaan, jos se katsoo kansallisen lainsäädännön olevan ristiriidassa EU-oikeuden vaatimusten kanssa. Rikkomusmenettelyn käynnistämisen ajankohta ja eteneminen mahdollisesti EU –tuomioistuimeen ovat tällöin myös komission omassa harkinnassa.

Veron kantaminen Ahvenanmaalla

Ahvenanmaan maakunnan hallitus toteaa, että Ahvenanmaalla on oma lainsäädäntönsä koskien teitä ja tieliikennettä ja toimivalta ottaa käyttöön tieverkkomaksuja maakunnassa ja tämän takia Ahvenmaa tulee rajata tienkäyttöveron soveltamisalan ulkopuolelle. Ahvenanmaan valtionvirasto katsoo, että sen tulisi olla veronkantoviranomainen tienkäyttöveron osalta kuten ajoneuvoverotuksessa.

Tienkäyttövero on ajoneuvoveron kaltainen valtakunnallinen vero ja kuuluu Ahvenenmaan itsehallitolain perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Näillä veroilla ei ole yhteyttä tienpidon kustannuksiin, vaan verot tulouttavat valtion budjettiin. Hallituksen esityksessä on otettu huomioon se seikka, että Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan tieliikenne kuuluu itsehallinnon piiriin. Tienkäyttöveron soveltamisalasta on rajattu pois veron kantaminen sellaisella tiellä tai tieosuudella, jolla kuorma-autojen käyttämisestä kannetaan tienpidon rahoittamiseksi kustannusperusteisesti muuta käyttäjämaksua tai tietullia. Säännös varmistaa sen, että maakunta voi käyttää sille kuuluvaa oikeuttaa kantaa tienpidollisia maksuja Ahvenanmaalla, ilman että lainsäädäntö olisi tällöin ristiriidassa vinjettidirektiivin kanssa, joka kieltää perimästä samoilta tieosuuksilta sekä käyttäjämaksuja, että tietulleja.

Lakiehdotuksen mukaan tienkäyttöverosta vastaava viranomainen koko maan alueella olisi Liikenne- ja viestintävirasto. Ahvenanmaan valtionvirasto hoitaisi avustavia palvelutehtäviä Ahvenanmaalla rekisteröityjen kuorma-autojen osalta. Avustavilla palvelutehtävillä tarkoitetaan tiedon välittämistä verovelvollisille tienkäyttöveroa koskevan lainsäädännön ja ohjeiden sisällöstä, kuorma-autojen verotusta koskevien tietojen antamista liikenneasioiden rekisteristä sekä verovelvollisten ilmoitusten vastaanottamista, tallentamista ja välittämistä edelleen veroviranomaisille. Säännöksen tarkoituksena on lähinnä helpottaa Ahvenmaalaisten yritysten asiointia Valtionviraston toimiessa paikallisena yhteyspisteenä. Tällöin Valtionvirasto voisi esimerkiksi antaa tienkäyttöveroa koskevaa neuvontaa hoitaessaan yrityksen ajoneuvoveroasiaa ilman että yritys pitäisi ohjata ottamaan yhteyttä erikseen Liikenne- ja viestintävirastoon. Toisin kuin ajoneuvoverotus, tienkäyttöveron kantaminen ja valvonta eivät kuitenkaan tapahdu rekisteritietojen pohjalta, vaan annettujen veroilmoitusten perusteella. Verotuksen on tarkoitus tapahtua mahdollisimman pitkälti automaation avulla. Veronkantoa ei olisi perusteltua eriyttää alueellisesti, koska kyse tällöin olisi lähinnä siitä, että tietojärjestelmä kirjaisi osan verotuspäätöksistä Valtionviraston tekemiksi, vaikka virastolla ei olisi tosiasiassa minkäänlaista vaikutusmahdollisuutta päätösten sisältöön. Sähköisesti annettujen ilmoitusten kohdalla, joita oletetaan olevan pääosan ilmoituksista, Valtion virastolla ei olisi edes mitään roolia päätösten valmistelussa.

Tienkäyttöveron soveltamisala

SKAL ehdottaa tienkäyttöveron soveltamisalan laajentamista 40 km/h nopeuden ylittäviin traktoreihin ja toisaalta hinausautojen vapauttamista tienkäyttöverosta. Tulli ja poliisi ehdottavat, että poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kalusto vapautettaisiin verosta.

Hallituksen esityksen lähtökohtana on tienkäyttöveron mahdollisimman laaja soveltaminen kaikkiin yli 12 tonnin kuorma-autoihin. Verosta olisi vapautettu ainoastaan puolustusvoimien kuorma-autot, pelastusajoneuvot sekä museoajoneuvot. Periaatteessa poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen raskas kalusto voitaisiin vapauttaa vastaavin perustein, koska näiden ajoneuvojen käyttö palvelee

yksinomaan yhteiskunnan tarpeita, eikä valtion viranomaisten ajoneuvoista kertyisi tosiasiallisesti verotuloa. Tällaisia raskaita viranomaisajoneuvoja on kuitenkin ilmeisesti käytössä vain muutamia, joten on kyseenalaista, onko niiden säätäminen verottomaksi varsinaisesti tarpeellista. Hinausautojen jättämistä veron ulkopuolelle ei voida pitää perusteltuna, sillä kyse on yksityisessä omistuksessa olevista ajoneuvoista, joita käytetään kaupalliseen tarkoitukseen, kuten pääsääntöisesti muitakin tienkäyttöveron alaisia raskaita kuorma-autoja.

Polttoainemaksusta annetun lain perustella traktoreista kannetaan polttoainemaksua siltä osin, kun niiden käyttöä ei ole säädetty verottomaksi. Muilta osin traktoreihin ei sovelleta liikenteen verosäännöksiä. Ehdotus traktorien sisällyttämisestä tienkäyttöveron soveltamisalaan edellyttäisi traktorien polttoainemaksuvelvollisuuden laajempaa arvioimista verojärjestelmän johdonmukaisuuden kannalta. Koska traktoreilta ei kanneta ajoneuvoveroa, tienkäyttöverosta aiheutuvaa kustannustason nousua ei tältä osin voitaisi kompensoida kotimaisille yrittäjille.

Käyttökauden aikaiset muutokset

Suomen yrittäjien, Logistiikkayritysten, Autoalan sekä SKAL:n lausunnoissa arvostellaan sitä, että tienkäyttöveroa ei palautettaisi verokaudelta, vaikka kuorma-auto otettaisiin pois liikennekäytöstä. Lisäksi SKAL ehdottaa säännöstä, jonka mukaan akselilukumäärän muuttuessa kesken käyttökauden huomioidaan jäljellä olevan veron määrä osana uudella akselilukumäärällä laskettua tienkäyttöveroa.

Ajoneuvoverotus perustuu täysin kansalliseen sääntelyyn lukuun ottamatta raskaiden kuorma-autojen vähimmäisveroa. Ajoneuvovero kannetaan liikenneasioiden rekisteriin sisältyvien tietojen pohjalta. Kansallisessa sääntelyssä ajoneuvovero on muotoutunut päiväkohtaisesti määrättäväksi. Tämä on mahdollistanut sen, että verotuksessa voidaan joustavasti hyvittää ne ajanjaksot, jolloin ajoneuvo on merkitty rekisterissä poistetuksi liikennekäytöstä.

Tienkäyttövero sen sijaan perustuu yksityiskohtaisemmin vinjettidirektiivin säännöksiin. Direktiivi edellyttää veron kantamista päivän, viikon, kuukauden tai vuoden jaksolta ja määrittää kullekin jaksolle erillisen verotason. Veron määrää ei siten voida laskea sen mukaan, montako päivää ajoneuvo on ollut liikennekäytössä. Lisäksi on huomattava, että tienkäyttövero ei muutenkaan voi pohjautua suoraan liikennerekisteritietoihin, sillä vero koskee myös ulkomaisia ajoneuvoja, joita ei rekisteröidä Suomessa.

Maksetun veron hyvittäminen akselimäärän muuttuessa kesken käyttökauden olisi mahdollista. Tältä osin lakiehdotuksessa on kuitenkin painotettu verojärjestelmän yksinkertaista toteutusta.

Tienkäyttöveron suorittaminen

Poliisin, Tullin ja SKAL:n lausunnoissa ehdotetaan, että erääntynyt maksamaton tienkäyttövero aiheuttaisi ajoneuvon maastavientikiellon. Lisäksi SKAL esittää, että ulkomailla rekisteröidyistä ajoneuvoista tienkäyttövero olisi maksettava viimeistään ajoneuvon poistuessa maasta.

Lakiehdotuksen 25 §:ään sisältyy säännös käyttökiellosta, jos erääntynyttä veroa tai seuraamusmaksua ei ole suoritettu. Tämän säännöksen perustella

valvontaviranomaiset voivat myös yleensä käytännössä estää ajoneuvon viemisen maasta, koska ajoneuvolla ei tällöin saa ajaa tiellä.

Veron maksamista koskevat säännökset eivät saa olla ulkomaalaisia kuorma-autoja syrjiviä. Jos vero säädettäisiin erääntymään ajoneuvon poistuessa maasta, vaikka muissa tapauksissa veronmaksuaika olisi 30 päivää, kohdistuisivat säännöksen vaikutukset epäedullisesti lähinnä ulkomaisiin kuorma-autoihin, eikä säännös täyttäisi direktiivin vaatimusta syrjimättömästä kohtelusta.

Siirtymäsäännös

Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa ajoneuvoverolain siirtymäsäännöksen muuttamista siten, että se mahdollistaisi liikaa suoritetun veron hyvittämisen seuraavalla verolipulla tai korotetun veron kantamisen oikaistulta verokaudelta. Tällöin siis palautus tai lisämaksu voitaisiin ottaa huomion automaattisesti seuraavan maksuunpanon yhteydessä, ilman että palautusta tarvitsisi erikseen maksaa verovelvollisen pankkitilille. Ehdotusta voidaan pitää perusteltuna.

Kunnioittavasti,

Markus Teräväinen
neuvotteleva virkamies