

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 314/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Markus Teräväinen, valtiovarainministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, oikeuskanslerinvirasto
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta. Lisäksi ehdotetaan muutoksia ajoneuvoverolakiin, polttoainemaksusta annettuun lakiin, ajoneuvolakiin sekä liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettuun lakiin.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan muun muassa perustuslain 81 ja 124 §:n kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 79/2018 vp

Esitystä valmisteltaessa on katsottu, että ehdotetut lait voitaisiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esitykseen kuitenkin sisältyy esityksen mukaan huomattavaa epävarmuutta siitä, johtaako ehdotettu lainsäädäntö EU-oikeudellisiin seuraamuksiin Suomea kohtaan. Tämän takia hallitus pitää perusteltuna sitä, että perustuslakivaliokunta arvioisi kansallisen lainsäädännön liikkumavaraa asiaan liittyvien EU-oikeudellisten näkökohtien kannalta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksessä käyttöön otettavaksi ehdotettava uusi tienkäyttövero olisi luonteeltaan vinjettidirektiivissä eli verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä annetussa direktiivissä 1999/62/EY tarkoitettu käyttäjämaksu. Vinjettidirektiivillä pyritään poistamaan jäsenvaltioiden kuljetusyritysten väliset kilpailun vääristymät yhdenmukaistamalla ajoneuvoverotusta ja ottamalla käyttöön oikeudenmukainen järjestely tieinfrastruktuurin käyttömaksujen perimiseksi.

Tietullit ja käyttäjämaksut eivät saa olla suoraan eivätkä välillisesti syrjiviä perusteina, jotka johtuvat liikenteenharjoittajan kansallisuudesta, jäsenvaltiosta tai kolmannesta maasta, johon liikenteenharjoittaja on sijoittautunut tai jossa ajoneuvo on rekisteröity, taikka kuljetuksen alkuperästä tai määräraikasta.

Uusi valtiolle tuloutettava tienkäyttövero kohdistuisi kuorma-autojen sekä ajoneuvoyhdistelmien käyttöön Suomen tieverkolla. Veronalaisia olisivat kuorma-autot ja ajoneuvoyhdistelmät, joiden kokonaisuudessa on yli 12 tonnia. Veron ulkopuolelle jäisivät siten kevyet kuorma-autot eli kuorma-autot, joiden kokonaispaino on yli 3,5 mutta enintään 12 tonnia. Vero koskisi Suomessa ja ulkomailla rekisteröityjä kuorma-autoja ja ajoneuvoyhdistelmiä.

Esityksen valmistelun aikana on selvitetty Euroopan komission virkamiesten näkemystä tienkäyttöveron suunnittelusta toteutustavasta ja siihen liittyen vinjettidirektiivin tulkinnasta. Komission virkamiehet ovat tuoneet ilmi, että EU-oikeuden kannalta ei voida pitää hyväksyttävänä ehdotuksessa lähtökohtana olevaa käyttäjämaksujärjestelmän käyttöönottoa siten, että kotimaisten ajoneuvojen verorasituksen kasvu kompensoitaisiin kokonaan. EU:n komissio käynnisti vuonna 2016 rikkomusmenettelyn Saksaa ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa kohtaan vinjetin kompensatiosta. Komissio katsoi, että Saksan henkilöautojen vinjettijärjestelmään ajoneuvoveron alennuksen muodossa sisältynyt täysi kompensatio sekä lyhytaikaisten vinjettien suhteettoman korkeat hinnat tekivät järjestelmästä ulkomaisia autoilijoita syrjivän. Saksa on tämän jälkeen tehnyt muutoksia järjestelmään komission kanssa käytyjen neuvottelujen perusteella ja komissio on päättänyt rikkomusmenettelyn. Itävalta on haastanut Saksan unionin tuomioistuimeen, koska katsoo Saksan järjestelmän olevan yhä syrjivä. Komission rikkomusmenettely Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan koskee raskaan liikenteen vinjettiä, joka kompensoidaan täysimääräisesti ajoneuvoveroa alentamalla. Tämä rikkomusmenettely on yhä vireillä, mutta ei ole vielä edennyt unionin tuomioistuimeen.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan esitykseen sisältyy huomattavaa epävarmuutta siitä, onko hallituksen esitys EU-oikeuden mukainen ja johtaako ehdotettu lainsäädäntö EU-oikeudellisiin seuraamuksiin Suomea kohtaan. Siksi hallitus pitää perusteltuna sitä,

Valiokunnan lausunto PeVL 79/2018 vp

että perustuslakivaliokunta arvioisi kansallisen lainsäädännön liikkumavaraa asiaan liittyvien EU-oikeudellisten näkökohtien kannalta. Huomattava epävarmuus liittyy EU:n ns. vinjetidirektiivin kansalliselle lainsäädännölle asettamiin vaatimuksiin ja EU-oikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumiseen. Kysymys on tienkäyttöveron kompensoimisesta kotimaisille ajoneuvoille alentamalla ajoneuvoverolain mukaista käyttövoimaveroa ja veron kohdistamisesta ainoastaan raskaisiin ajoneuvoihin.

Perustuslakivaliokunta on useita kertoja todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosäätelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Samalla valiokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Valiokunnan mukaan on sinänsä selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2/II), eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin.

Perustuslakivaliokunta katsoo perustuslain 74 §:stä seuraavan, että lakiehdotusten EU-oikeudellinen arviointi kuuluu valiokunnan tehtäviin vain siinä tapauksessa, että tällainen arviointi nojautuu perustuslakiin tai ihmisoikeussopimukseen liittyvään perusteeseen. Tällaista perustetta ei käsiteltävänä olevassa esityksessä valiokunnan mielestä ole.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöinen tehtävä 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 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Kansallisen liikkumavaran alasta on syytä tehdä selkoa erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta. Perustuslakivaliokunta on siten toistuvasti kiinnittänyt huomiota kansallisen liikkumavaran asianmukaiseen selostamiseen (ks. PeVL 14/2018 vp, 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).

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. Se sisältää muun muassa sen, että jäsenvaltion lainsäätäjän on pidättäydyttävä kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen. Perustuslakivaliokunta katsoo, että perustuslain 1 §:n 3 momentista voi johtaa myös oikeudellisesti merkityksellisen kannan, jonka mukaan suomalaisessa lainsäädännössä ei ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin.

Valiokunta korostaa oikeuskanslerin asemaa ennakkollisissa normikontrollissa ja oikeuskanslerin kannanottojen noudattamista. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hallituksen esitykses-

Valiokunnan lausunto PeVL 79/2018 vp

sä ei perustella oikeudellisesti komission virkamiesten tulkinnasta poikkeavaa näkemystä siten kuin oikeuskansleri on edellyttänyt.

Sääntelyn suhde Ahvenanmaan itsehallintolakiin

Hallituksen esityksen mukaan ehdotettu tienkäyttövero koskisi myös kuorma-autojen käyttöä Ahvenanmaan maakunnassa, jotta vero olisi yhtäläinen koko maassa. Esityksessä todetaan, että kyse olisi Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta verosta.

Valtakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat veroja ja maksuja 18 §:n 5 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan perusteella lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita ja kunnalle tulevaa veroa. Maakunnalla on 18 §:n 21 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat teitä ja karnavia, tieliikennettä, raideliikennettä, veneliikennettä ja paikallisen meriliikenteen väyliä.

Lainsäädäntövallan määräytymisen kannalta on perustuslakivaliokunnan mielestä keskeistä, onko ehdotetussa tienkäyttöverossa kyse verosta tai maksusta itsehallintolain 27 §:n 36 kohdassa tarkoitetulla tavalla vai onko kyseessä itsehallintolain 18 §:n 5 kohdassa tarkoitettu vero tai maksu.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetussa tienkäyttöverossa on piirteitä sekä yleisestä verosta että tienkäyttöön kohdistuvasta maksusta. Jälkimmäiseen viittaavat ehdotetun lain perustuminen vinjettidirektiivin käyttäjämaksuja koskevaan sääntelyyn (s. 21) ja 1. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin rajaus, jonka mukaan ehdotettu laki ei tule sovellettavaksi, jos kuorma-auton käyttämisestä tiellä peritään tienpidon rahoittamiseksi "muuta käyttäjämaksua".

Itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaiseen veroon tai maksuun taas viittaavat se, että tienkäyttövero ei ole liitettävissä tiettyyn julkisyhteisön palveluun, vaan kyse olisi valtiolle yleiskatteellisesti tulouttavasta suorituksesta, ja se, ettei verolla olisi yhteyttä tienpidosta aiheutuviin kustannuksiin. Perustuslakivaliokunta yhtyy siihen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitettyyn kantaan, että tienkäyttöverossa on oikeudellisesti kyse perustuslain 81 §:n 1 momentissa tarkoitetusta valtion verosta.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että itsehallintolain perustelujen mukaan koko verolainsäädäntö, lukuun ottamatta kunnallisverotusta ja maakunnan oikeutta säätää elinkeino- ja huviveroista sekä ylimääräisestä tuloverosta, on pidätetty valtakunnan lainsäädäntöelimille. Tämä kohta kattaa välittömien verojen lisäksi kaikki välilliset verot, tullit ja valmisteverot ynnä muut verot. Myös veronluonteiset maksut, joita ei nimenomaan ole pidätetty maakunnalle, säännellään valtakunnan lainsäädännössä (HE 73/1990 vp, s. 80/I).

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta katsoo, ettei ehdotettu tienkäyttövero ole sellainen vero tai maksu, josta päättäminen Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan perusteella kuuluu maakunnan toimivaltaan. Lain soveltamisalan ulottamiseen koskemaan kuorma-au-

Valiokunnan lausunto PeVL 79/2018 vp

tojen käyttöä Ahvenanmaan maakunnassa ei siten ole itsehallintolaista aiheutuvaa estettä. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyyn voidaan toisaalta Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 21 kohdassa tarkoitetun lainsäädäntövallan huomioon ottamiseksi lisätä säännös siitä, ettei laki koskisi kuorma-autojen käyttöä Ahvenanmaan maakunnassa (ks. myös PeVL 31/2012 vp).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 5.3.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd (osittain)
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Matti Torvinen sin
jäsen Kaj Turunen kok
varajäsen Sirpa Paatero sd
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala