

## U 38/2017 vp

### **Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi ja komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (eurovinjettidirektiivin ja EETS-direktiivin muuttaminen)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 31 päivänä toukokuuta 2017 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä annetun direktiivin 1999/62/EY muuttamisesta, Euroopan komission 31 päivänä toukokuuta 2017 tekemä ehdotus neuvoston direktiiviksi verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä annetun direktiivin 1999/62/EY muuttamisesta tiettyjen ajoneuvoveroa koskevien säännösten osalta ja Euroopan komission 31 päivänä toukokuuta 2017 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sähköisten tiemaksujärjestelmien yhteentoimivuudesta ja tiemaksujen laiminlyöntiä koskevien tietojen rajatylittävän vaihtamisen helpottamisesta unionissa sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 5 päivänä heinäkuuta 2017

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

Hallitusneuvos Sanna Ruuskanen

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMI-  
NISTERIÖ

MUISTIO  
21.6.2017

EU/2017/1018, EU/2017/1024,  
EU/2017/1029

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIN (1999/62/EY) MUUTTAMISESTA; COM(2017) 275 FINAL JA COM(2017) 276 FINAL JA EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI SÄHKÖISTEN TIEMAKSUJÄRJESTELMIEN YHTEENTOIMIVUUDESTA JA TIEMAKSUJEN LAIMINLYÖNTIÄ KOSKEVIEN TIETOJEN RAJATYLITTÄVÄN VAIHTAMISEN HELPOTTAMISESTA; COM(2017) 280 FINAL**

## **1 Yleistä**

Euroopan komissio antoi 31 päivänä toukokuuta 2017 ehdotuksensa Euroopan liikenteen ja liikkuvuuden uudistamiseksi. Tavoitteena on auttaa alaa pysymään kilpailukykyisenä ja siirtymään sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla kohti puhdasta energiaa ja digitalisointia. ”Eurooppa liikkeellä” on laaja-alainen joukko aloitteita, joilla on tarkoitus parantaa liikenneturvallisuutta, edistää reilumpia tiemaksuja, vähentää hiilidioksidipäästöjä, ilmansaasteita ja ruuhkia, purkaa byrokratiaa sekä torjua pimeää työtä ja varmistaa työntekijöille asianmukaiset työolot ja lepoajat.

Komission ehdotukseen sisältyy kaksi esitystä Euroopan parlamentin ja neuvoston verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä annetun direktiivin (1999/62/EY) muuttamisesta. Ensimmäinen ehdotus (COM(2017) 276 final) koskee voimassa olevan direktiivin luvun II muuttamista tiettyjen ajoneuvoveroa koskevien säännösten osalta. Toinen ehdotus (COM(2017) 275 final) koskee voimassa olevan direktiivin luvun III muuttamista tietulleja ja käyttömaksuja koskevien säännösten osalta. Tietulleilla tarkoitetaan moottoritie- yms. maksuja sekä kilometrimaksuja. Käyttömaksuilla tarkoitetaan puolestaan aikaperusteisia maksuja (esim. vuosivinjetti).

Komission kolmas esitys (COM(2017) 280 final) liittyy EETS-sääntelyyn, johon kuuluvat direktiivi sähköisten tietullijärjestelmien teknisestä yhteentoimivuudesta (2004/52/EY) sekä komission tietullipäätös (2009/750/EY). Päätöksessä säädetään eurooppalaisesta sähköisestä tietullipalvelusta (European Electronic Toll Service, EETS). Käytännössä EETS tarkoittaa palvelua, jossa tienkäyttäjä tekee sopimuksen yhden palveluntarjoajan kanssa ja on sopimuksen perusteella oikeutettu käyttämään mitä tahansa EU:n alueella olevaa sähköistä tietulliverkkoa yhdellä ajoneuvolaitteella.

Kaikkien kolmen ehdotuksen tausta on sama ja ne vaikuttavat toisiinsa, jonka takia niitä käsitellään samassa U-kirjeessä.

## **2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö**

Direktiivissä 1999/62/EY (eurovinjettidirektiivi) säädetään nykyisin yksityiskohtaiset oikeudelliset puitteet verojen ja maksujen kantamiselle raskailta tavarankuljetusajoneuvoilta tiettyjen teiden käytöstä. Direktiivin velvoittavat säännökset koskevat vähintään 12 tonnia painavia kuorma-autoja. Direktiivillä pyritään poistamaan jäsenvaltioiden kuljetusyritysten väliset kilpailun vääristymät yhdenmukaistamalla asteittain ajoneuvoverot ja ottamalla käyttöön oikeudenmukainen järjestely infrastruktuurin käyttömaksujen perimiseksi. Siinä vahvistetaan yhtäältä raskaille tavarankuljetusajoneuvoille jäsenvaltioita velvoittavat aikaperusteisten ajoneu-

voverojen vähimmäistasot, jotka jäsenvaltiot voivat halutessaan ylittää ja toisaalta määritellään säännöt ja enimmäistasot infrastruktuurin käytöstä perittävistä tietulleista ja aikaperusteisista käyttäjämaksuista (vinjetti), joita jäsenvaltiot voivat halutessaan ottaa käyttöön.

Komissio ei ole ollut tyytyväinen vinjettidirektiivin toimivuuteen. Komission kritiikki kohdistuu erityisesti aikaperusteiseen käyttäjämaksuun, jonka on katsottu mahdollistaneen ulkomaisen liikenteen syrjimisen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jäsenmaat ovat voineet kompensoida mahdollisen aikaan perustuvan käyttäjämaksun kotimaisille ajoneuvoille muilla veronalennuksilla, jolloin maksu kohdistuu vain ulkomaisiin ajoneuvoihin.

Komissio esittää lukuisia muutoksia direktiiviin. Komissio tavoittelee esityksen avulla taloudellista, kestävä ja sosiaalisesti tasa-arvoista liikennettä. Keskeinen toimi näiden tavoitteiden saavuttamiseen ovat komission vuonna 2011 julkaisemassa liikenteen valkoisen kirjassa ”Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010: valintojen aika” (COM(2011)0370) esille nostamien ”saastuttaja maksaa” ja ”käyttäjä maksaa”-periaatteiden edistäminen. Komissio katsoo, että aikaperusteinen maksu ei edistä em. periaatteita, jonka takia se esittää aikaperusteisesta käyttäjämaksusta luopumista. Vähitellen aikaan perustuva maksu tulisi korvata ajettuun matkaan perustuvalla kilometrimaksulla. Edistääkseen kilometrimaksun maksun käyttöönottoa, komissio ehdottaa muutosta myös ajoneuvoveroihin.

Ajoneuvoverot eroavat tietulleista ja käyttäjämaksuista siinä, että ajoneuvoverot kannetaan vain siinä jäsenvaltiossa, jossa ajoneuvo on rekisteröity. Ajoneuvovero kohdistuu siten pääasiassa jäsenvaltion omien yritysten ajoneuvoihin. Kiinteä ajoneuvovero ei suoraan heijasta ajoneuvon käyttöä tieverkossa. Tämän takia komissio on katsonut, että ajomatkaan perustuvat tietullit sopisivat ajoneuvoveroja paremmin edistämään vähäpäästäisempää ja tehokkaampaa liikennettä tai vähentämään ruuhkia. Komission näkemyksen mukaan ajoneuvoverot voivat häiritä tietullien käyttöönottoa, sillä ajoneuvovero on kuluerä, joka on maksettava siinäkin tapauksessa, että jäsenvaltiossa kannetaan ajomatkaan perustuvia tietulleja. Sen vuoksi jäsenvaltioille annettaisiin enemmän liikkumavaraa alentaa ajoneuvoveroja samanaikaisesti kun direktiiviin ehdotettavilla muilla muutoksilla edistettäisiin tiemaksujen käyttöönottoa. Jotta voitaisiin minimoida kuljetusyritysten välisen kilpailun vääristymisen riski, ajoneuvoverojen vähimmäismäärien alentaminen tapahtuisi asteittain.

Ehdotettu muutos koostuu ajoneuvoverojen vähimmäismäärien asteittaisesta alentamisesta nollaan. Tämä tapahtuisi viiden peräkkäisen vuoden aikana viidessä eri vaiheessa siten, että kussakin vaiheessa nykyistä vähimmäistasoa alennettaisiin 20 prosenttia. Tämä ehdotus antaisi jäsenvaltioille mahdollisuuden alentaa asteittain sellaisten raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen vuotuisia ajoneuvoveroja, joiden suurin sallittu kokonaispaino on vähintään 12 tonnia. Tämä muutos yhdistettynä ehdotukseen poistaa asteittain käytöstä aikaperusteiset käyttömaksut voisi komission näkemyksen mukaan varmistaa sujuvan siirtymisen kiinteämääraisten verojen ja maksujen järjestelmästä käyttöön perustuvaan maksujärjestelmään, joka on edistyksellisempi, oikeasuhteisempi ja mukautuvampi. Matkaperusteisten järjestelmien soveltamisen seurauksena mahdollisesti kohoavia tiemaksuja voitaisiin korvata veronalennuksilla, jotka koskevat kuljetusyritysten raskaista tavarankuljetusajoneuvoista maksamaa ajoneuvoveroa.

Komissio esittää direktiivin soveltamisalan laajentamista koskemaan kuorma-autojen lisäksi myös muita ajoneuvoja eli linja-autoja, minibusseja, pakettiautoja ja henkilöautoja. Tätä perustellaan mm. sillä, että em. ajoneuvot aiheuttavat myös liikenteen ulkoisia haittoja ja esim. henkilöautot vastaavat noin kahdesta kolmasosasta liikenteen ulkoisista kustannuksista.

Komissio ehdottaa, että maksuja voitaisiin periä myös muilta tieverkon osilta kuin TEN-T -verkolta, km-maksu voisi sisältää ulkoisia kustannuksia (lähipäästöt ja melu) koskevan mak-

sun, ruuhkamaksun tai lisämaksun ruuhkautuneille verkon osille. Lisäksi tiemaksu tulisi porastaa ottaen huomioon hiilidioksidipäästöjen viitearvot ja asiaa koskeva ajoneuvoluokitus.

Ulkoisten kustannusten ja päästökustannusten arvot sekä ajoneuvotekniikka ja sitä kautta hiilidioksidipäästöjen määrä muuttuvat ajan kuluessa. Täten maksujen tasoa pitää pystyä muuttamaan joustavasti. Tätä varten komissio ehdottaa, että komissiolle annetaan oikeus antaa delegoituja säädöksiä hiilidioksidipäästöjen viitearvoista ja teknisestä kehityksestä.

Komissio ei esitä tietulleja pakollisiksi, joten jäsenvaltiot voivat jatkossakin itse päättää, ottavatko ne tietulleja käyttöönsä.

EETS-direktiivin osalta komissio esittää soveltamisalan laajentamista koskemaan yhteentomivuuden lisäksi myös maksamattomien tietulleihin liittyvää rajojen ylittävää tiedonvaihtoa. Lisäksi komissio esittää, että sähköisten tietullien sallitut teknologiat siirretään direktiivin liitteeseen ja olisi jatkossa muutettavissa komission päätöksellä. Varsinaiseen EETS-palveluun liittyvä keskeinen muutos liittyy ns. täyspeittovaatimukseen. EETS-päätöksessä 2009/750/EY määriteltiin EETS-palveluntuottajille 24 kuukauden aika kattaa kaikki EU:n tietullikohteet. Uudessa esityksessä täyspeittovaatimusta ei ole ja EETS-palveluntuottaja voi vapaasti valita, missä tietullikohteissa tarjoaa palveluita mutta on velvoitettu viestimään avoimesti palvelun kattavuudesta.

### **3 Ehdotuksen yksityiskohtainen sisältö ja vaikutus Suomeen**

#### *Ajoneuvoveroa koskevat muutosesitykset*

Suomessa kannetaan nykyisin ajoneuvoverolakiin (1281/2003) perustuen veroa luokkiin M ja N kuuluvista ajoneuvoista. Ajoneuvovero koostuu perusveron ja käyttövoimaveron osuudesta. Direktiivissä edellytetty pakollinen vero vähintään 12 tonnia painaville ajoneuvoille on toteutettu Suomessa kuorma-autoilta kannettavalla käyttövoimaverolla. Kuorma-autojen käyttövoimaverolla myös valtiontaloudellinen tarkoitus, minkä takia Suomen verotasot ylittävät direktiivin vähimmäisvaatimukset.

Direktiivin liitteessä vähimmäisverot on määritelty ajoneuvon tai ajoneuvoyhdistelmän akselien lukumäärän ja suurimman sallitun kokonaispainon sekä vetoakselien jousitusjärjestelmän mukaan. Kuorma-autojen vähimmäisvuosiveron määrä vaihtelee näiden seikkojen perusteella nollan ja 929 euron välillä. Suomessa kuorma-autojen käyttövoimaveron määräytymisperusteet poikkeavat eräiltä osin direktiivin liitteen vähimmäisverotaulukoista, sillä veron määrään vaikuttaa se, käytetäänkö kuorma-autoa perävaunun vetoon vai ei. Lisäksi veron määrään vaikuttavat kuorma-auton kokonaisuudessa, akselimäärät ja perävaunutyypit. Suomessa sovellettavan veron määrää on yleisellä tasolla vaikea verrata direktiivin vähimmäisverotasoihin, sillä Suomen ajoneuvoliikennerekisteriin perustuvassa verotusaineistossa ei ole tietoa vedettävän perävaunun ominaisuuksista eikä vetävän akselin jousituksesta. Vähintään 12 tonnin ajoneuvojen käyttövoimaveron oli vuonna 2016 keskimäärin 1 050 euroa. Direktiivin mukainen vähimmäisvero olisi Suomessa keskimäärin noin 260 euroa ajoneuvoilta, joissa on ilmajousitettu vetoakseli ja noin 390 euroa muilta ajoneuvoilta. Ero EU:n minimitasoon kasvaa ajoneuvon massan myötä siten, että suurin maksuunpantu ajoneuvovero Suomessa on yli 4 700 euroa, kun suurin direktiivissä nykyisin edellytetty vero on 929 euroa. Verokertymä Suomen noin 50 000 vähintään 12 tonnin kuorma-autosta oli yhteensä noin 50 miljoonaa euroa.

Ehdotettu direktiivin vähimmäisverotasojen poistuminen vaiheittain ei vaikuttaisi välittömästi Suomen lainsäädäntöön. Muutos mahdollistaisi kuorma-autojen ajoneuvoveron vaiheittaisen alentamisen direktiivin voimaantuloa seuraavan neljän ensimmäisen vuoden aikana ja veron

poistamisen kokonaan viidennestä vuodesta lähtien. Jäsenvaltioilla olisi kuitenkin mahdollisuus edelleen päättää ajoneuvoveron tasosta, joka ylittää direktiivin vaatimukset. Direktiivin muutos laajentaisi siten kansallista päätösvaltaa verotuksessa.

Välillisesti EU -tasoisen vähimmäisverosääntelyn poistumisella voisi olla kilpailuvaikutuksia suomalaisille kuljetusyrityksille. Direktiivimuutoksilla pyritään edistämään siirtymistä aikaperusteisista vero- ja maksujärjestelmistä matkaperusteisten tietullien käyttöönottoon, mikä voi lisätä suomalaisen kaluston kustannuksia muualla Euroopassa. Toisaalta direktiivi ei kuitenkaan velvoittaisi jäsenvaltioita ottamaan käyttöön uusia tietullijärjestelmiä tai ylläpitämään nykyisiä järjestelmiä siinäkin tapauksessa, että jäsenvaltio alentaisi nykyisiä aikaperusteisia käyttäjämaksuja tai ajoneuvoveroja. Riippuen jäsenvaltioiden ratkaisusta, erot kuljetussektorilla toimivien yritysten kustannustasossa saattaisivat siten muuttua nykyistä suuremmiksi. Toisaalta vähimmäisverotasot raskailla ajoneuvoilla ovat tyypillisesti vain muutamia satoja euroa vuodessa ja näiden verojen vaikutus liiketoiminnan kokonaiskustannuksiin on vähäinen. Ottaen huomioon jäsenvaltioiden tarve verotulojen keräämiseen sekä ympäristöohjauksen tehostamiseen, ei myöskään ole todennäköistä, että ajoneuvoveroista yleisesti luovuttaisiin ilman mitään tilalle tulevia muita maksuja tai veroja.

#### *Tietulleja ja käyttäjämaksuja koskevat esitykset*

Komissio esittää lukuisia muutoksia tietulleihin ja käyttäjämaksuihin. Peruslähtökohta ei kuitenkaan muutu, sillä jäsenvaltiot voisivat edelleen itse päättää ottavatko ne käyttöön tiemaksuja. Suomessa ei ole käytössä tietulleja tai käyttäjämaksuja. Täten direktiivin muutosehdotuksella ei tältä osin ole välitöntä vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön.

Voimassa olevaa vinjettidirektiiviä on sovellettu vain tavarankuljetuksiin käytettäviin ajoneuvoihin eli kuorma-autoihin. Komissio esittää direktiivin soveltamisalan laajentamista koskemaan myös muita ajoneuvoja. Kaikilla raskailla ajoneuvoilla on merkittävä vaikutus tieinfrastruktuuriin ja ilman pilaantumiseen, kun taas kevyet ajoneuvot aiheuttavat suurimman osan tieliikenteen päästöihin ja ruuhkiin liittyvistä kielteisistä sosiaalisista ja ympäristövaikutuksista. Tasapuolisen kohtelun ja terveen kilpailun vuoksi komissio katsoo, että olisi varmistettava, että ajoneuvot, jotka eivät tähän mennessä ole kuuluneet eurovinjettidirektiivin piiriin, sisällytetään tähän kehykseen. Tämän takia direktiivin soveltamisala tulisi laajentaa koskemaan tavarankuljetusajoneuvojen lisäksi myös muita raskaita ajoneuvoja sekä kevyitä ajoneuvoja, mukaan lukien henkilöautot. Komission esittämät perusteet soveltamisalan laajentamiselle ovat selkeät varsinkin kun jäsenvaltiot voivat itse päättää ottavatko ne maksuja käyttöön vai eivät. Lisäksi jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön raskaisiin ajoneuvoihin ja kevyisiin ajoneuvoihin sovellettavia tietulleja toisistaan riippumatta.

Komissio esittää direktiivin soveltamisalan laajentamista myös siten, että vuodesta 2020 lähtien tietullien ja käyttömaksujen tulee koskea kaikkia yli 3,5 tonnin kuorma-autoja (aiemmin yli 12 t). Lisäksi komissio esittää ehdotuksessaan, että jäsenvaltiot voivat säilyttää tai ottaa käyttöön tiemaksuja ja käyttömaksuja halutessaan myös TEN-T-verkon ulkopuoliselle tieverkolle. Molemmat esitykset ovat perusteltuja komission lähtökohdista eli käyttäjä maksaa -periaatteen toteutumisen kannalta. Tieverkon laajuus, jolta peritään maksua, jäisi kuitenkin yksittäisen jäsenvaltion päätettäväksi.

Komission keskeinen esitys on, että aikaperusteisesta maksusta luovutaan, jolloin ainoaksi sallituksi maksujärjestelmäksi jäisi matkaperusteinen maksu eli ajokilometreihin perustuva maksu. Esityksen taustalla on se, että km-perusteinen maksu toteuttaa käyttäjä maksaa -periaatetta huomattavasti paremmin kuin aikaperusteinen maksu. Komissio toteaa, että aikaperusteiset käyttäjämaksut eivät perusluonteensa vuoksi heijasta tarkasti tosiasiallisesti aiheutuneita infra-

struktuurikustannuksia, ja samasta syystä ne eivät ole tehokkaita, kun pyritään edistämään vähäpäästöisempää ja tehokkaampaa liikennettä tai vähentämään ruuhkia. Siksi ne olisi asteittain korvattava matkaperusteisilla maksuilla, jotka ovat tasapuolisempia, tehokkaampia ja toimivampia. Lisäksi komissio katsoo, että aikaperusteiset maksut eli vinjettijärjestelmät ovat mahdollistaneet ulkomaisen liikenteen syrjimisen, koska vinjettimaksuja on usein kompensoitu kotimaiselle liikenteelle alentamalla vastaavasti ajoneuvoveroja, jolloin vinjetin kustannusvaikutus on käytännössä koskenut ainoastaan ulkomaista liikennettä.

Komissio esittää, että jäsenvaltiot eivät voi ottaa käyttöön uusia aikaperusteisia käyttömaksuja (vinjettia) raskaalle liikenteelle enää 1.1.2018 jälkeen. Tätä päivämäärää ennen käyttöön otetun raskaan liikenteen vinjettijärjestelmät tulee lakkauttaa vuoden 2023 loppuun mennessä. Kevyen liikenteen (henkilö- ja pakettiautot) osalta uusia vinjettijärjestelmiä ei saa ottaa käyttöön direktiiviin voimaantulon jälkeen ja olemassa olevat kevyen liikenteen vinjettijärjestelmät tulee lakkauttaa vuoden 2027 loppuun mennessä.

Kilometriperusteinen maksu on selkeästi tehokkaampi keino ohjata liikennettä ja vaikuttaa mm. liikenteen hiilidioksidipäästöihin kuin aikaperusteinen maksu. Raskaan liikenteen kohdalla km-maksu voi kuitenkin merkitä, että kuljetuskustannukset nousevat Suomen kaltaisessa maassa merkittävästi. Tämä johtuu siitä, että Suomessa maan sisäiset kuljetusmatkat ovat pitkät ja suomalaisten kuorma-autojen kokonaismassat ovat selvästi korkeammat kuin muualla Euroopassa. Tästä syystä aikaan perustuvien käyttäjämaksun poistaminen kokonaan nostaisi todennäköisesti ajokilometreihin perustuvien tietullien käyttöönottokynnyksen Suomessa hyvin korkealle.

Vinjettidirektiivin uudistamisella yritetään vaikuttaa liikenteen ulkoisiin kustannuksiin ja vähentää erityisesti liikenteen aiheuttamia päästöjä. Komissio esittää, että jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön ulkoisia kustannuksia koskevan maksun (osana km-maksua) lähipäästöille ja/tai melulle. Ulkoisia kustannuksia sisäistävää maksua ei voisi enää sitoa autojen Euroopapäästöluokitukseen vuodesta 2021 lähtien, vaan komission määrittämiin viitearvoihin. Jäsenvaltiot päättäisivät itse maksun suuruudesta. Ulkoisiin kustannuksiin perustuvaa maksua ei kuitenkaan perittäisi niiltä raskailta ajoneuvoilta, jotka täyttävät kaikkein tiukimmat Euroopapäästönormit.

Komissio esittää, että jäsenvaltiot voivat asettaa ruuhkamaksun mille tahansa tieverkon osalle, jolle kohdistuu ruuhkia. Ruuhkamaksu voidaan kuitenkin asettaa vain niille tieosille, jotka ruuhkautuvat säännöllisesti ja silloin, kun ne ovat tyypillisesti ruuhkautuneita. Ruuhkamaksun tulee kohdistua tasapuolisesti kaikkiin ajoneuvoihin. Komissio on määrittänyt ruuhkamaksuille enimmäistasot. Maksujen tasoa tulee arvioida säännöllisin väliajoin. Komissio esittää, että ruuhkamaksutulot pitää käyttää ruuhkaongelman ratkaisemiseen erityisesti tukemalla joukko-liikennettä, eliminoimalla pullonkauloja TEN-T-verkolta tai kehittämällä vaihtoehtoista infrastruktuuria käyttäjiä varten.

Komission ehdotus sisältää esityksen, joka mahdollistaisi jäsenvaltion asettaa lisämaksu tieverkon niille osille, jotka ovat säännöllisesti ruuhkautuneita tai joiden käyttö aiheuttaa merkittäviä ympäristöhaittoja. Lisämaksun tulot tulisi käyttää investointeihin, joilla poistetaan ongelmien ratkaisemiseen. Lisämaksua ei voitaisi kuitenkaan periä tieosilta, joilta peritään ruuhkamaksua. Komissio esittää myös, että tiemaksut tulisi porrastaa ajoneuvojen CO<sub>2</sub>-päästöjen mukaisesti eli suurempipäästöisillä ajoneuvoilla maksu olisi korkeampi. Nollapäästöisille ajoneuvoille komissio esittää puolestaan 75 %:n alennusta tiemaksusta.

EETS-direktiivi on laajennettu koskemaan myös maksamattomien tietulleihin liittyvää rajojen ylittävää tiedonvaihtoa. Tiedonvaihto koskee myös tietullijärjestelmiä, joissa ei käytetä ajo-

neuvolaitteita (esim. rekisterikilventunnistukseen perustuvat järjestelmät). Käytännössä jäsenmailta edellytettäisiin kansallinen yhteispiste, joista voi tietyillä ehdoilla ja rekisterikilven perusteella hakea automaattisesti rekistereistä tietoa ajoneuvoista ja omistaja/haltijasta.

Teknisten vaatimusten osalta sallitut teknologiat on siirretty liitteeseen IV ja olisi jatkossa muutettavissa Komission päätöksellä, mikäli teknologian kehitys näin edellyttäisi. Uutena vaatimuksena on myös, että satelliittipaikannusta hyödyntävät ajoneuvolaitteet tulee olla GALILEO ja EGNOS -yhteensopivia.

Esitykseen sisältyy myös muutoksia EETS-palveluntuottajan oikeuksiin ja velvollisuuksiin. EETS-palveluntuottaja voisi jatkossa tarjota palvelua pelkästään raskaalle liikenteelle tai henkilöautoliikenteelle. Lisäksi henkilöautoliikenteen (muu liikenne) osalta ajoneuvolaitteessa riittää 5,8 GHz mikroaaltotekniikka eli matkaviestintä- ja satelliittipaikannusteknologiaa ei vaadita (poikkeus voimassa 31.12.2027 asti). EETS-palveluntuottajalla ei ole myöskään enää peittovaatimusta (eikä 24 kk sääntöä) mutta pitää viestiä läpinäkyvästi millä alueilla palvelu toimii.

EETS:iin liittyvällä ehdotuksella ei ole välittömiä vaikutuksia Suomelle. On selvää, ettei EETS-palveluita synny markkinoilla nykyisen sääntelyn puitteissa. Pidemmällä aikavälillä EETS-palveluiden toteutuminen tavoitteiden mukaisesti parantaa tienkäyttäjien palvelua EU:n tieverkoilla sekä edistää tienkäyttömaksuteknologioiden kehittymistä ja madaltaa maksujen perimiskustannuksia.

#### **4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen**

Direktiivin 1999/62/EY oikeusperustana on ollut EY:n perustamissopimuksen 71 ja 93 artikla (nykyisen sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta 91 ja 113 artikla). Näistä nykyinen 91 artikla koskee liikenneasioita, joista päätetään Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteispäätösmenettelyssä, jossa neuvoston kantaan riittää määräenemmistö. Artiklan mukaan parlamentti ja neuvosto tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan antavat yhteisiä sääntöjä, joita sovelletaan kansainväliseen liikenteeseen jäsenvaltion alueelle tai sen alueelta taikka yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta, vahvistavat ne edellytykset, joilla muut kuin jäsenvaltiossa asuvat liikenteenharjoittajat saavat harjoittaa liikennettä siellä, toteuttavat toimenpiteet liikenneturvallisuuden parantamiseksi sekä antavat muut aiheelliset säännökset. Nykyinen 113 artikla taas koskee veroasioita, joista päättäminen edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Artiklan mukaan neuvosto antaa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä sekä Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan säännökset liikevaihtoveroja, valmisteveroja ja muita välillisiä veroja koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisesta siltä osin kuin yhdenmukaistaminen on tarpeen sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan varmistamiseksi sekä kilpailun vääristymien välttämiseksi.

Komissio katsoo, että tietulleja ja käyttäjämaksuja koskevan muutosehdotuksen (COM(2017) 275 final) oikeusperusta on 91 artikla ja ajoneuvoveroja koskevan muutosehdotuksen (COM(2017) 276 final) oikeusperusta on 113 artikla.

Nykyisen direktiivin mukaisen tietullina kannettavan infrastruktuurimaksun voi katsoa olevan lähellä niitä kustannus- ja hinnoitteluperusteita, joita käytetään valtion maksuperustelaissa (150/1992) valtion maksuihin, ja jotka ovat perustuslain kannalta hyväksyttäviä maksujen perusteita.

Direktiivin tietullina kannettavat ulkoisten kustannusten maksut sekä käyttäjämaksut taas ovat Suomen perustuslain 81 §:n kannalta lähinnä veroja, sillä näillä maksuilla ei ole selkeää yhteyttä tieverkon ylläpidosta vastaavien tahojen kustannuksiin.

Direktiivin ajoneuvoverosäännösten osalta oikeusperustana on selkeästi 113 artikla. Sen sijaan tietullien ja käyttäjämaksujen osalta on tulkinnanvaraista, voidaanko 91 artiklaa pitää oikeana oikeusperustana ehdotetuille muutoksille. Direktiivin muutos edellyttäisi tietullien ja käyttäjämaksujen porrastamista hiilidioksidipäästöjen mukaan raskaalta liikenteeltä ja päästöluokan mukaan kevyiltä ajoneuvoilta. Vaikka nykyinenkin direktiivi edellyttää tiettyjä päästöluokkien mukaisia enimmäistasoja sekä mahdollistaa ulkoiskustannusten huomioon ottamisen maksutasoissa, siirtäisi muutos painopistettä nykyistä enemmän tienpidon kustannusten kattamisesta kohti tietulleilla toteutettavaa ympäristöohjausta. Etäännyttäessä maksuille tyypillisestä palvelun tarjoamisen kustannusvastaavuudesta, tulisi ehdotettuja tietulli- ja käyttäjämaksusäännöksiä ennemmin tarkastella 113 artiklan mukaisina veroina.

## **5 Ehdotukset vaikutukset**

Komissio on tehnyt aloitteesta laajan vaikutustarkastelun. Arvioinnissa tarkasteltiin useita vaihtoehtoja lähtien direktiivin soveltamisalan pelkämästä laajentamisesta linja-autoihin, paketti-autoihin ja henkilöautoihin ja päätyen vaihtoehtoon, jossa ulkoisiin kustannuksiin perustuvista maksuista tulisi pakollisia raskaille ajoneuvoille, ja kaikkien ajoneuvojen osalta poistettaisiin asteittain mahdollisuus soveltaa aikapohjaisia maksuja, jolloin mahdollisia olisivat enää ainoastaan matkaperusteiset maksut.

Vaikutustarkastelu osoitti, että pelkkä direktiivin soveltamisalan laajentaminen koskemaan myös muita ajoneuvoja kuin kuorma-autoja edistäisi asetettujen tavoitteiden saavuttamista vain hyvin rajallisesti, joskin lähes ilman kustannuksia. Vaikutustentarvioinnissa parhaana vaihtoehtona pidettiin toimintavaihtoehtoa, jossa raskailta ajoneuvoilta olisi perittävä matkaperusteisia maksuja sekä ulkoisiin kustannuksiin perustuvia maksuja ainakin osassa verkkoa ja kevyiden ajoneuvojen aikaperusteiset maksut olisi poistettava riittävän pitkän ajan kuluessa. Lisäksi kevyiden ajoneuvojen maksut tulisi porrastaa hiilidioksidi- ja epäpuhtauspäästöjen mukaan. Nämä toimenpiteet on sisällytetty myös komission esitykseen.

Komission laatima vaikutustarkastelu osoitti, että em. toimenpiteet vähentäisivät ruuhkien aiheuttamia kustannuksia 2,5–6 prosenttia eli 9–22 miljardia euroa vuoteen 2030 mennessä, kasvattaisivat tietullituloja 10–63 miljardilla eurolla vuodessa ja auttaisivat kasvattamaan tieinvestointeja 25–260 prosentilla lähtötasoon verrattuna. Lisäksi ne vähentäisivät merkittävästi tieliikenteen hiilidioksidi-, NOx- ja hiukkaspäästöjä. Esityksestä ei ole tehty erillistä Suomea koskevaa vaikutustarkastelua, mutta voidaan olettaa, että vaikutukset olisivat Suomessa samansuuntaisia, mutta vähäisemmät, koska esim. ruuhkautuminen on Suomessa vähäistä. Toisaalta esityksen kustannusvaikutukset voisivat olla korkeammat Suomessa kuin kesimäärin EU:ssa, koska kuljetusmatkat Suomessa ovat pidemmät kuin muissa jäsenvaltioissa.

Ehdotuksella ei ole vaikutuksia unionin talousarvioon. Esityksellä ei välittömiä taloudellisia tai hallinnollisia vaikutuksia Suomeen, koska esitys ei edellytä muuttamaan Suomen nykyisiä käytäntöjä millään lailla.

## **6 Ahvenanmaan toimivalta**

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 36 kohdan mukaan maakunnalla ei ole lainsäädäntövaltaa veroja ja maksuja koskevissa asioissa.

## **7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa**

U-kirje on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyöllä. Valtiovarainministeriöltä on pyydetty esittelylupa ajoneuvoveroa koskevien ehdotusten osalta.

U-kirjeluonnos on ollut EU-asioiden komitean alaisen EU-liikennejaoston (EU22) ja verotusjaoston (EU9) kirjallisessa menettelyssä. Maantieliikennepaketista on lisäksi järjestetty sidosryhmille keskustelutilaisuus.

Ehdotukset ovat osa laajempaa komission maantieliikennepakettia, joka vaikuttaa näiden ehdotusten käsittelyn etenemiseen EU:ssa. Käsittely on aloitettu neuvoston maantieliikennetyöryhmässä kesäkuussa yleisellä tarkastelulla, mutta varsinainen käsittely alkanee aikaisintaan loppuvuodesta 2017, koska tämänhetkisten tietojen mukaan Viron puheenjohtajuuskauden painopiste on maantieliikennepaketin markkina- ja sosiaaliksyymsyksiä koskevissa ehdotuksissa.

Euroopan parlamentissa ehdotusten vastuuvaiokunta on liikenne- ja turismivaiokunta (TRAN). Raportöörejä ei ole vielä nimetty, eikä parlamentin käsittelyaikataulusta ole tarkempaa tietoa.

## **8 Valtioneuvoston kanta**

Valtioneuvosto voi hyväksyä raskaalta liikenteeltä kannettavien ajoneuvoverojen pakollisten vähimmäismäärien poistamisen osana tietulleja ja käyttäjämaksuja koskevien EU-tason säännösten uudistamista, koska vaikutuksen suomalaisten yritysten kilpailukyyn oletetaan tältä osin jäävän vähäiseksi.

Valtioneuvosto pitää ongelmallisena sitä, että veronluoteisista tietulleista ja käyttäjämaksuista päätettäisiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 91 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden määränemmistöllä, kun veroasioissa yleisesti edellytetään yksimielestä päätöksentekoa. Neuvostokäsittelyn aikana direktiivimuutoksen oikeusperustaa tulee selvittää tarkemmin. Valtioneuvosto tulee tältä osin toimimaan neuvotteluiden kokonaistilanteen huomioon ottaen. Muiden ehdotusten osalta valtioneuvosto pitää ehdotusten oikeusperustaa asianmukaisena. Valtioneuvosto pitää ehdotuksia toissijaisuusperiaatteen mukaisina.

Valtioneuvosto pitää hyvänä ja ehdottomana edellytyksenä, että tiemaksujen käyttöönotto jää jokaisen jäsenvaltion itsensä päätettäväksi. Direktiiviehdotus jättää jäsenvaltioille riittävästi joustoa ja valinnanvapautta.

Valtioneuvosto voi kannattaa eurovinjettidirektiivin soveltamisalan laajentamista koskemaan kaikkia ajoneuvoja ja koko tieverkkoa, koska kaikki ajoneuvot aiheuttavat ulkoisia haittoja ja CO<sub>2</sub>-päästöjä kaikilla tieverkon osilla. Lisäksi tieverkon laajuus, jolta peritään maksua, ja maksun kohteena olevat ajoneuvot (raskaat/kevyet) jäisivät kuitenkin yksittäisen jäsenvaltion päätettäväksi. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, ettei eurovinjettidirektiivin soveltamisalaa laajentamalla vaikeuteta joukkoliikenteen tai kutsuliikenteen toimintamahdollisuuksia ja siten ympäristötavoitteiden saavuttamista.

Valtioneuvosto voi hyväksyä direktiiviehdotuksen mahdollistamat ulkoisten kustannusten maksut, lisämaksun, ruuhkamaksun ja maksun porrastamista CO<sub>2</sub>-päästöjen mukaisesti, koska tällä tavoin voidaan vähentää tehokkaasti liikenteen päästöjä.

## U 38/2017 vp

Valtioneuvosto korostaa, että Suomi on harvaan asuttu ja pinta-alaltaan suuri maa, jossa kilometrimaksut voivat nostaa liikkumiskustannuksia. Tästä syystä aikaan perustuvien käyttäjämaksun poistaminen kokonaan voi merkitä varsinkin raskaan liikenteen osalla sitä, että tällaista maksua ei oteta Suomessa käyttöön. Valtioneuvosto katsoo, että vaikka aikaperusteinen maksu ei toteuta käyttäjä maksaa periaatetta tehokkaasti, tulisi raskaan liikenteen aikaperusteinen maksu sallia pidemmälle ajanjaksolle kuin vuoden 2023 loppuun.

Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että lainsäädäntö ei rajoita uudenlaisten rahoitusmallien tai liikenteen palvelupakettien kehittämistä.

Valtioneuvosto voi kannattaa sähköisten tienkäyttömaksujen yhteentoimivuuden ehtoja koskevaa direktiiviehdotusta, koska se helpottaa EETS-palveluiden syntymistä ja voi vähentää ulkomailla toimivan kuorma-autoliikenteen kustannuksia.

Valtioneuvosto pitää ehdotukseen sisältyviä säännöksiä säädösvallan delegoinnista Euroopan komissiolle tarkoituksenmukaisina ja asianmukaisesti rajattuina.