

JUHA TERVONEN

## Katsaus liikenteen hinnoitteluun





Juha Tervonen

# Katsaus liikenteen hinnoitteluun

Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 31/2015

Liikennevirasto

Helsinki 2015

*Kannen kuva: Jari Kurvinen, Kuvatoimisto Vastavalo*

Verkojulkaisu pdf ([www.liikennevirasto.fi](http://www.liikennevirasto.fi))

ISSN-L 1798-6656

ISSN 1798-6664

ISBN 978-952-317-105-3

Liikennevirasto

PL 33

00521 HELSINKI

Puhelin 0295 34 3000

**Juha Tervonen: Katsaus liikenteen hinnoitteluun.** Liikennevirasto, suunnitteluosasto. Helsinki 2015. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 31/2015. 67 sivua. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664, ISBN 978-952-317-105-3.

**Avainsanat:** hinnoittelu, maksu, vero, autovero, ajoneuvovero, valmistevero, ratamaksu, väylä-maksu, lentoliikenteen liikennemaksu, kustannusperuste, ohjaus, rahoitus

## Tiivistelmä

Raportissa kuvataan Suomessa harjoitettua tie-, rautatie-, vesi- ja lentoliikenteen hinnoittelua. Sillä tarkoitetaan erityisveroja ja maksuja, joita valtio tai infrastruktuurin haltija perii, kun henkilö- ja tavaraliikenteen ajoneuvoja ja kuljetusvälineitä hankitaan ja käytetään liikenneverkoilla. Lisäksi kuvataan liikennevälineiden käyttövoimien energiaverotusta. Raportissa kuvataan hinnoittelun nykyiset ominaispiirteet ja niiden taustoja yksityiskohtaisesti. Hinnoittelun tulevaa kehitystä arvioidaan lyhyesti. Lisäksi esitetään yhteenveto liikenneinfrastruktuurien kustannuksista ja liikenteen ulkoisista kustannuksista ja tuista. Raportissa verrataan eri liikennemuotojen ja infrastruktuurien hinnoittelua ja arvioidaan, onko hinnoittelua perusteltua ja mahdollista yhtenäistää. Raportin pohjalta voidaan keskustella hinnoittelun yleisten periaatteiden ja liikennemuotokohtaisten hinnoittelutapojen kehittämisestä.

Suomessa tie-, rautatie-, vesi- ja lentoliikenteen hinnoittelua on harjoitettu useiden vuosikymmenten ajan eri lähtökohdista. Tieliikenteen hinnoittelu on aina perustunut ensisijaisesti valtion yleiseen varainkeruuseen. Rautatie-, vesi- ja lentoliikenteen hinnoittelu on kytkeytynyt lähemmin infrastruktuuripalveluihin sekä infrastruktuurin ylläpidon ja kehittämisen kustannuksiin ja rahoittamiseen. Kuitenkin hinnoitteluperiaatteet, hinnoittelun voimakkuus, hinnoitteluun sisältyvät ohjaustavoitteet sekä hinnoittelun hallinnointi ja täytäntöönpano ovat eri infrastruktuureilla ja eri liikennemuodoilla hyvin erilaiset.

Liikenteen hinnoittelun tulee perustua tavoitteisiin. Liikenteen hinnoittelulla voidaan esimerkiksi kattaa infrastruktuurikustannuksia, hallita infrastruktuurin kapasiteettia, suojella ympäristöä tai kartuttaa valtion tuloja. Erilaisten tavoitteiden tasapainoinen yhteen nivominen on kuitenkin haastavaa, jonka vuoksi tavoitteet on välttämätöntä asettaa tärkeysjärjestykseen. Infrastruktuurikustannusten kattaminen on selkein yhteinen tavoite, mikäli eri infrastruktuurien käytön hinnoittelua halutaan yhtenäistää. Kysynnän ohjaaminen voidaan toteuttaa infrastruktuurikustannusten hinnoitteluun kytkettynä lisätekijänä. Ilmaston ja ympäristön suojelua edistetään jo energiapolitiikan toimenpitein ja normiohjauksella. Liikenteen hinnoittelulla voidaan ohjata samoja asioita, mikäli sillä voidaan saavuttaa lisähyötyjä.

Infrastruktuurikustannukset muodostavat ainoan lainsäädännön reunaehdot täyttävän perustan nimenomaan julkisen infrastruktuurin haltijan perimille infrastruktuurin käyttömaksuille. Infrastruktuurikustannusten pohjalta maksujen ja niitä vastaan saatavien suoritteiden välille voidaan määrittää selvä yhteys. Infrastruktuurikustannuksiin perustuvat maksut muodostavat perustan palvelujen tarjoajien ja palvelujen käyttäjien väliselle asiakassuhteelle ja maksutuloihin perustuva infrastruktuurien rahoitus vahvistaa infrastruktuurin haltijan taloudellista vastuuta.

Liikenteen hinnoittelua olisi mahdollista yhtenäistää jo muutamien pienin muutoksin. Väylä-maksu voitaisiin muuttaa takaisin infrastruktuurikustannuksiin perustuvaksi maksuksi lainsäädännön ja maksun määrittävien muutoksilla. Rautatieliikenteen palveluista perittäviä maksuja tulee joka tapauksessa lisätä ja ratamaksua kehitetään direktiivisääntelyn edellyttämällä tavalla nimenomaan perusmaksun osalta. Lentoliikenteen hinnoittelu on jo täysin maksuperusteista. Haastavinta olisi uudistaa tieliikenteen hinnoittelu. Auto- ja ajoneuvoverot tulisi korvata tienpidon kustannuksiin perustuvilla maksuilla. Käyttövoimien verotus voitaisiin jättää energia- ja ilmastopolitiikan sekä fiskaalisen verotuksen välineiksi.

**Juha Tervonen: Överblick av.** Trafikverket, planeringsavdelningen. Helsingfors 2015. Trafikverkets undersökningar och utredningar 31/2015. 67 sidor. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664, ISBN 978-952-317-105-3.

## Sammanfattning

I rapporten beskrivs prissättningen av väg-, järnvägs-, sjö- och flygtrafiken i Finland. Prissättningen avser de specialskatter och avgifter, som staten eller infrastrukturförvaltaren uppbär i samband med att fordon i person- eller godstrafik anskaffas eller används i trafiknätet. Därtill beskrivs energibeskattningen av fordonens drivkraft. Särdragen och grunderna för den rådande prissättningen beskrivs detaljerat i rapporten. Den innehåller också en kort överblick av den väntade framtida utvecklingen för prissättningens del. Därtill presenteras ett sammandrag av kostnaderna för trafikinfrastrukturerna och de externa kostnaderna och stöden för trafiken. I rapporten jämför man prissättningen av de olika trafikslagen och infrastrukturerna och bedömer om prissättningen är motiverad och om den kunde förenhetligas. Med rapporten som utgångspunkt kan man diskutera hur man kunde utveckla de allmänna principerna för prissättningen och prissättningsmetoderna för de olika trafikslagen.

Prissättningen inom Finlands väg-, järnvägs-, sjö- och flygtrafik har under flera årtionden skett från olika utgångspunkter. Prissättningen av vägtrafiken har alltid i första hand grundat sig på statens allmänna budgetfinansiering. Prissättningen inom järnvägs-, sjö- och flygtrafiken är närmare kopplad till infrastruktur-tjänsterna samt till kostnaderna och finansieringen för att underhålla och utveckla infrastrukturen. Principerna för prissättningen, prissättningens verkan, styrmålen som ingår i prissättningen samt administrationen och genomförandet av prissättningen varierar mycket mellan de olika infrastrukturerna och trafikslagen.

Prissättningen av trafiken bör grunda sig på målsättningen. Genom trafikprissättning kan man t.ex. täcka infrastrukturkostnader, hantera infrastrukturens kapacitet, skydda miljön och öka statens inkomster. Det är krävande att balansera de olika målen, och därför är det nödvändigt att sätta målen i prioritetsordning. Det klaraste gemensamma målet är att täcka infrastrukturkostnaderna, ifall man vill förenhetliga prissättningen av de olika infrastrukturernas användning. Styrningen av efterfrågan kan genomföras som en tilläggsfaktor kopplad till prissättningen av infrastrukturkostnaderna. Klimat- och miljöskydd främjas redan genom energipolitiska åtgärder och via normstyrning. Med prissättningen av trafiken kan man styra samma saker, om man därigenom uppnår ytterligare fördelar.

Enligt randvillkoren i lagstiftningen utgör infrastrukturkostnaderna uttryckligen den enda grunden för att förvaltaren av den offentliga infrastrukturen ska kunna uppbära bruksavgifter. Utgående från infrastrukturkostnaderna kan man fastställa ett klart samband mellan avgifterna som uppbärs och prestationerna som motsvarar dessa. Avgifterna på basis av infrastrukturkostnaderna utgör grunden för kundrelationen mellan tjänsteleverantörerna och tjänste-användarna, och finansieringen av infrastrukturen på basis av avgiftsintäkterna stärker infrastrukturförvaltarens ekonomiska ansvar.

Det skulle vara möjligt att förenhetliga trafikprissättningen redan med några små ändringar. Farledsavgifterna kunde ändras tillbaka till avgifter som grundar sig på infrastrukturkostnader, genom ändringar i lagstiftningen och sättet att definiera avgifterna. Avgifterna som uppbärs för tjänster inom järnvägstrafiken måste ändå utökas och banavgiften utvecklas i enlighet med direktivbestämmelserna, uttryckligen för grundavgiftens del. Prissättningen av flygtrafiken baserar sig redan helt på kostnaderna. Förnyandet av prissättningen av vägtrafiken skulle vara den största utmaningen. Bil- och fordonsskatterna borde ersättas med avgifter som grundar sig på väghållningskostnaderna. Beskattningen av drivkrafterna kunde lämnas som instrument för energi- och klimatpolitiken samt för den fiskala beskattningen.

**Juha Tervonen: An overview of transport pricing.** Finnish Transport Agency, Planning Department. Helsinki 2015. Research reports of the Finnish Transport Agency 31/2015. 67 pages. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664, ISBN 978-952-317-105-3.

## Summary

This report presents a summary of Finnish transport pricing. Taxes and charges collected from road, railway, waterway and air transport as well as taxation of transportation energy are described. Current pricing and its background are described in detail and the future trends of pricing are briefly assessed. Also summaries of infrastructure costs, external costs of transport and transport subsidies are presented. The characteristics of pricing of different transport modes are compared and the possibility of harmonizing pricing is discussed.

For decades pricing of different transport modes has been carried out on varying grounds. Pricing of road transport has always been primarily based on raising revenue for general purposes. Pricing of railways, waterways and airports and air traffic control have had a closer connection to infrastructure services and costs. Nevertheless, pricing principles, the level of pricing, objectives of economic steering and the administrative system of pricing on different infrastructures and transport modes differ greatly.

Transport pricing should be based on objectives. Transport pricing can serve e.g. infrastructure financing, capacity management, environmental protection and raising revenue. Since it is difficult to balance the different types of socio-economic objectives of present-day, objectives must be ranked. If pricing should be harmonized, infrastructure financing is the most shared objective available. Capacity management can be served as another target integrated into infrastructure cost based charges. Climate issues and environmental protection are already advanced via various other regulation and e.g. energy policy. Transport pricing should be engaged with these objectives only if it generates clear additional benefits.

Infrastructure costs constitute the only legislatively solid basis for pricing transport with genuine charges. Only by infrastructure costs it is possible to define charges closely enough equivalent to the cost of providing the services charged for. Cost based charging creates a customer–service provider relationship between infrastructure users and the infrastructure manager. Infrastructure management based on income from charges strengthens the economic responsibilities of the infrastructure manager.

Transport pricing in Finland could be harmonized quickly by some small changes. The fairway charge could be changed from a tax to a genuine charge by altering legislation and developing a way in which the charges are set based on infrastructure costs and use of services. New charging of railway services must be adopted in any case and the basic charge must be developed to be consistent with the principles of the railway market directive. Pricing of air transport is already fully infrastructure cost based and no changes are needed. The biggest challenge lies in developing the pricing of road transport. The car tax and the motor vehicle tax should be replaced with road user charges that are based on road infrastructure costs. However, taxation of fuels and other transport energies can serve energy policy and climate policy as well as revenue objectives of the state also in the future.

## Esipuhe

Liikennevirasto teetti Suomen liikenteen hinnoittelun nykytilaa ja kehittämismahdollisuuksia esittelevän katsauksen taustaraportiksi liikenteen hinnoittelun kehittämistä tarkastelleille liikenne- ja viestintäministeriön työryhmille vuonna 2013. Nyt käsillä oleva työ on aikaisemman raportin päivitys ja viimeistely julkaisuksi, jossa liikenteen hinnoittelun taustojen ja nykytilan kuvausta on täsmennetty ja yksityiskohdat on päivitetty julkaisuajankohdan mukaisiksi. Raporttia on lisäksi täydennetty liikenteen hinnoittelun lainsäädännöllisten reunaehtojen kuvauksella, mahdollisten tulevien muutosten kuvauksella ja raportin esittämät analyysit ja niiden johtopäätökset on tarkistettu.

Selvityksen laati KTM Juha Tervonen (JT-Con). Työtä ohjasivat Liikennevirastosta Taneli Antikainen, Anton Goebel ja Harri Lahelma sekä liikenne- ja viestintäministeriöstä Tuomo Suvanto.

Helsingissä toukokuussa 2015

Liikennevirasto  
Suunnitteluosasto



# Sisällysluettelo

1	JOHDANTO .....	9
2	HINNOITTELUN OMINAISPIIRTEET .....	10
2.1	Yleistä .....	10
2.2	Veroja ja maksuja koskeva suomalainen lainsäädäntö .....	11
2.3	Tieliikenteen hinnoittelu .....	14
2.3.1	Autovero .....	14
2.3.2	Ajoneuvovero .....	15
2.3.3	Polttoaineiden valmisteverot .....	17
2.3.4	Tieliikenteen verojen valtiontaloudellinen merkitys .....	18
2.3.5	Tieliikenteen verojen tausta .....	19
2.3.6	Tieliikenteen verotuksen sääntely .....	22
2.4	Rautatieliikenteen hinnoittelu .....	24
2.4.1	Ratamaksu .....	24
2.4.2	Ratamaksun valtiontaloudellinen merkitys .....	26
2.4.3	Rautatieliikenteen käyttövoimien verotus .....	26
2.4.4	Ratamaksun tausta ja sääntely .....	26
2.5	Vesiliikenteen hinnoittelu .....	27
2.5.1	Väylämaksu .....	27
2.5.2	Väylämaksun valtiontaloudellinen merkitys .....	29
2.5.3	Vesiliikenteen polttoaineiden verotus .....	30
2.5.4	Väylämaksun tausta ja sääntely .....	31
2.6	Lentoliikenteen hinnoittelu .....	32
2.6.1	Liikennemaksut ja muut maksut .....	32
2.6.2	Lentoliikenne- ja muiden maksujen tulot .....	34
2.6.3	Lentoliikenteen polttoaineiden verotus .....	35
2.6.4	Liikennemaksujen tausta ja sääntely .....	35
2.7	Hinnoittelun tulevaisuus .....	37
2.7.1	Tieliikenteen hinnoittelu .....	37
2.7.2	Rautatieliikenteen hinnoittelu .....	38
2.7.3	Vesiliikenteen hinnoittelu .....	39
2.7.4	Lentoliikenteen hinnoittelu .....	40
2.7.5	EU-politiikka .....	40
2.8	Hinnoittelun ominaisuuksien yhteenveto .....	42
3	LIIKENTEEN KUSTANNUKSET .....	44
3.1	Yleistä .....	44
3.2	Infrastruktuurikustannukset .....	44
3.3	Ulkoiset kustannukset .....	46
3.4	Liikenteen tuet .....	48
4	YHTEISKUNTATALOUDELLINEN VIITEKEHYS .....	50
4.1	Yhteiskuntapoliittiset tavoitteet .....	50
4.2	Vaihtoehtoisia hinnoittelutapoja .....	52
4.3	Muu sääntely .....	56
5	NYKYISEN HINNOITTELUN ARVIOINTI .....	58
5.1	Kustannusperusteet .....	58
5.2	Hinnoittelun ohjaavuus .....	59

5.3	Rahoitukselliset tavoitteet.....	60
6	HINNOITTELUN YHTENÄISTÄMINEN.....	62
	LÄHTEET.....	66

# 1 Johdanto

Tässä raportissa kuvataan Suomessa harjoitettua tie-, rautatie-, vesi- ja lentoliikenteen hinnoittelua. Hinnoittelulla tarkoitetaan erityisveroja ja maksuja, joita valtio tai liikenneinfrastruktuurin haltija perii, kun henkilö- ja tavaraliikenteen ajoneuvoja ja kuljetusvälineitä hankitaan ja käytetään julkisilla liikenneinfrastruktuureilla. Tarkasteluun kuuluu sen lisäksi liikennevälineiden käyttövoimien energiaverotus.<sup>1</sup>

Työssä kuvataan hinnoittelun nykyiset ominaispiirteet yksityiskohtaisesti. Lisäksi kuvataan hinnoittelun ominaispiirteitä selittäviä tekijöitä; muun muassa hinnoittelun historia, valtion perimien verojen ja maksujen lainsäädännölliset reunaehdot, hinnoittelun merkitys valtiontaloudelle ja infrastruktuurien rahoitukselle sekä hinnoitteluun liittyvät liikennepoliittiset tavoitteet. Hinnoittelun tulevaa kehitystä arvioidaan lyhyesti. Lisäksi esitetään yhteenveto liikenneinfrastruktuurien kustannuksista, liikenteen ulkoisista kustannuksista sekä liikenteen kohdistuvista tuista. Työssä esitetään myös pohdinta liikenteen hinnoittelun tavoitteiden asettamisesta ja vaihtoehtoisista lähtökohdista. Nykyistä hinnoittelua arvioidaan sen pohjalta. Raportin lopussa arvioidaan, onko liikenteen hinnoittelua perusteltua ja mahdollista yhtenäistää.

Tämän raportin esittämän liikenteen hinnoittelun yleiskuvauksen ja eri liikenne-  
muotojen hinnoittelun vertailun pohjalta on mahdollista keskustella hinnoittelun  
yleisten periaatteiden ja eri hinnoittelutapojen kehittämisestä.

---

<sup>1</sup> Työssä ei käsitellä valtion maksuperustelain alaista viranomaispalvelujen (kuten esimerkiksi rekisterimaksut ja lupapäätökset) hinnoittelua eikä joukkoliikenteen ja kuljetuspalvelujen käytöstä asiakkailta perittyjä maksuja.

## 2 Hinnoittelun ominaispiirteet

### 2.1 Yleistä

Suomessa tie-, rautatie-, vesi- ja lentoliikenteen hinnoittelua on harjoitettu useiden vuosikymmenten ajan eri lähtökohdista. Tieliikenteen hinnoittelu on aina perustunut ensisijaisesti valtion yleiseen varainkeruuseen. Rautatie-, vesi- ja lentoliikenteen hinnoittelu on kytkeytynyt suuremmin liikenneinfrastruktuurin ylläpidon ja kehittämisen kustannuksiin ja väylienpidon rahoittamiseen. Hinnoitteluperiaatteet, hinnoittelun voimakkuus sekä hinnoitteluun sisältyvät ohjaustavoitteet ovat eri liikennemuodoilla ja eri infrastruktuureilla hyvin erilaiset.

Tieliikenteeltä peritään useita eri veroja (auto-, ajoneuvo- ja polttoaineverot) valtiontalouden rahoittamiseksi. Veroja peritään enemmän kuin mitä tieliikenteestä koituu valtiolle infrastruktuurikuluja ja verotulot kattavat arvioiden mukaan myös tieliikenteen päästöistä ja melusta aiheutuvien ulkoisten kustannusten arvon. Tieliikenteen hinnoittelulla ei kuitenkaan ole yhteyttä tieinfrastruktuurin tarjoamisen kustannuksiin.<sup>2</sup> Ulkoisten kustannusten hinnoitteluun on kytkös verojen sisältämän ilmasto-oliittisen ohjauksen muodossa. Osa tieliikenteen veroista on kiinteitä ja osa määräytyy ajoneuvojen käytön mukaan. Verotus kohdistuu laajasti moottoroituun liikenteeseen tie-, katu- ja yksityistieverkolla ja myös näiden ulkopuolella.

Rautatieliikenteeltä peritään ratamaksua, joka perustuu osittain infrastruktuurikustannuksiin ja osittain fiskaaliseen verottamiseen. Ratamaksu määräytyy valtion rataverkon käytön mukaan, mutta ratamaksun alhaisen tason vuoksi sen kokonaistuotto kattaa vain murto-osan radanpidon kustannuksista. Ratamaksuun sisältyy vähäisessä määrin päästöihin perustuvaa ohjausta. Sähköinen rautatieliikenne ei maksa sähköveroa ja dieselve托inen liikenne voi käyttää alhaisesti verotettua kevyttä polttoöljyä.

Kauppamerenkululta peritään väylämaksua, joka perustuu valtion väylillä tarjottujen infrastruktuuripalvelujen (väylänpito, jäänmurto ja liikenteen seuranta) kustannusten kattamiseen. Väylämaksun yhteys palvelujen kustantamiseen on tosin laskennallinen, eli palvelutarjonta rahoitetaan käytännössä budjettivaroin. Väylämaksun tulotavoite on asetettu väyläpalvelujen kustannusten mukaan. Osa valtion väyläpalveluista on ilmaisia; mm. sisävesiväyliä käyttö sekä veneily valtion väylillä rannikolla ja sisävesillä. Väylämaksuun ei sisälly päästöjen hinnoittelua. Kansainvälisen kauppamerenkulun alusten käyttämästä polttoaineesta ei peritä veroja. Muun vesiliikenteen käyttämiä polttoaineita sen sijaan verotetaan.

Lentoliikenteeltä perittävät liikennemaksut perustuvat lentoasema- ja lennonjohtopalvelujen tarjonnan kustannuksiin. Maksutuloilla katetaan Finavia Oyj:n lentoasemien ja lennonohjausjärjestelmän kustannukset kokonaan. Maksuihin sisältyy ympäristöohjausta vähäisessä määrin (melumaksu). Kansainvälisen kaupallisen lentoliikenteen polttoaineilta ei peritä veroja. Muussa ilmailussa käytettyjä polttoaineita verotetaan.

---

<sup>2</sup> Kuntien tie- ja katuinfrastruktuurin kustannukset katetaan ensisijaisesti kuntien keräämien verojen tuotoilla. Valtion keräämistä tieliikenteen verotuloista ei ohjaudu varoja suoraan kuntien väylänpitoon.

Liikenteen hinnoittelun sääntely on lisääntynyt merkittävästi Euroopan yhteisön jäsenyyden ja globaalien sääntelyjärjestelmien kehityksen myötä. Aikaisemmin veroista ja maksuista päätettiin lähes yksinomaan kansallisesti. Euroopan yhteisön direktiivit vaikuttavat nykyisin tieliikenteen hinnoittelussa muun muassa raskaiden ajoneuvojen verotuksen tasoon, polttoaineveroihin sekä tie- ja ruuhkamaksujen sääntelyn kautta myös kansallisesti päätettäviin tieliikenteen veroihin. Ratomaksun reunaehdot on määritetty rautatiemarkkinadirektiivissä ja direktiiviä täydentävissä komission täytäntöönpanosäädöksissä. Lentoliikenteen maksuja säännellään sekä direktiivillä että Eurocontrol -järjestön säännöillä.

Vesiliikenteen maksuja säännellään toistaiseksi vähän ehkä siksi, että Suomen väylämaksua vastaavia väylämaksuja ei peritä muualla kuin Virossa, Ruotsissa ja Venäjällä (muualla vesiliikenteen maksut ovat lähinnä satamien perimiä maksuja tai esimerkiksi kanavamaksuja).

Liikenteen hinnoitteluun vaikuttavat kansainvälisesti sovitut ilmastopoliittiset tavoitteet ja päästöjen vähentämisen keinot. Kotimainen sääntely toteutetaan kansallisen energia- ja ilmastopoliittikan kautta (energiaverotus ja verotuksen muut muodot) ja kansainvälisen liikenteen sääntely toteutetaan joko EU-tason tai globaalien ICAO-tason järjestelmillä (esimerkiksi liikenteen sisällyttäminen päästökaupan piiriin). Myös kansainvälisen liikenteen polttoaineiden verottomuudesta tai mahdollisesta verojen käyttöönnotosta kansainvälisessä vesi- ja lentoliikenteessä sovitaan kansainvälisissä toimielimissä.

Hinnoittelun tulevaisuuteen vaikuttavat merkittävästi Euroopan yhteisön liikennepoliittikkaa ja liikenteen hinnoittelua koskevat tavoitteet, joissa painotetaan alati enemmän kansallisten verojen ja maksujen yhtenäistämistä sekä infrastruktuurien käytön mukaan perittäviä maksuja vapaan liikkuvuuden takaavin ehdoin. Jokaisella infrastruktuurilla on kuitenkin varsin erilaiset infrastruktuurien ja liikenteen ominaispiirteiden sekä infrastruktuuripalvelujen tarjonnan organisointitapojen merkittävistä eroista johtuvat kehittämisen reunaehdot. Lisäksi eri infrastruktuurien ja liikennemuotojen hinnoittelun kehittämiseen kohdistuvat erilaiset poliittiset intohimot. Myös ajoneuvojen ja liikennejärjestelmän teknologinen kehitys voi vaikuttaa aivan eri tavoin hinnoittelun kehitykseen eri liikennemuodoilla. Teknistyminen voi muuttaa entien tieliikennettä ja tieliikenteen hinnoittelua.

## 2.2 Veroja ja maksuja koskeva suomalainen lainsäädäntö

Liikenteen hinnoittelulle asetetaan lainsäädännössä vahvoja reunaehtoja, jotka on otettava huomioon, kun uusia liikenteen veroja tai maksuja suunnitellaan otettavaksi käyttöön tai olemassa olevien verojen ja maksujen määräytymisperusteita muutetaan.

Valtion perimistä veroista ja maksuista säädetään Suomen perustuslain (731/1999) luvussa 7 (81 §). Sen mukaan valtion veroista säädetään laeilla, jotka sisältävät säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista. Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden ja maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään valtion maksuperustelaisissa (150/1992) ja sen nojalla tarvittaessa annettavissa valtioneuvoston asetuksissa. Myös maksuilla tarjottavat

palvelut sekä maksuttomana tarjottavat liikenteen infrastruktuuripalvelut ja muut palvelut tulee nimetä laeissa.<sup>3</sup>

Lainsäädäntö määrittää veron ja maksun ominaispiirteet. Julkisen viranomaisen *maksuna* perimälle vastikkeelle ja sen porrastuksille on muodostettava riittävän vahva kustannus- ja suoriteperuste ja nämä perusteet on tuotava esille maksuja koskevissa laeissa. Sellaiset vastikkeet, joille ei ole riittävän vahvaa kustannus- ja suoriteperustaa, ovat *veroja*.

#### Veron ja maksun ero

*Maksu* on korvaus valtion viranomaisten virkatoimista ja palveluista. *Vero* on suoritus, joka ei ole korvaus tai vastike annetuista eduista tai palveluista, ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen.

*Maksun* (yksikköhinta, joka palvelusuoritteesta peritään) tulee olla suhteutettu sen virkatoimen tai palvelun tuotantokustannuksiin, jota maksulla hinnoitellaan. Palvelusuoritteen hinnoittelu on sen sijaan verottamista, jos suoritteen vastaanottamisesta ei voi kieltäytyä (vrt. Yle-vero). Muun kuin virkatoimien ja palvelujen tuotantokustannusten perusteella tapahtuva hinnoittelu on verottamista, esimerkkinä liikenteen ulkoisten kustannusten hinnoittelu.

Useita liikenteeltä perittyjä maksuja on vuosien saatossa muutettu veroiksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ottanut lakimuutosten yhteydessä kantaa esimerkiksi ratamaksun ja väylämaksun maksuperusteisiin. Ratamaksuun sisältyvää rataveroa perittiin aiemmin haitta- ja lisämaksuna, mutta sen perusteiden katsottiin olevan valtion verotuksen piirissä rataverkon haltijan kustannusten sijaan.<sup>4</sup> Sen vuoksi rataverosta säädettiin erillinen laki vuonna 2002. Väylämaksulain uudistuksessa vuonna 2005 väylämaksusta tuli vero. Merenkulkulaitoksen perimän väylämaksun ei katsottu kytkeytyvän riittävästi kauppamerenkululle tarjottujen palvelujen kustannuksiin varsinkaan jäänmurrossa.

Esimerkkinä veron ja maksun valtiosääntöoikeudellisesta rajanvedosta voidaan käyttää oikeusministeriön lausuntoa rautatielain maksusäännösten valmistelusta vuonna 2014. Ratamaksun osatekijöistä todettiin muun muassa seuraavaa:<sup>5</sup>

- *”...ratamaksun perusmaksu ja maksut, joita peritään rataverkon ja sen yhteydessä tarjottavien palvelujen käytöstä lienevät jo nyt...luokiteltavissa perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaisiksi maksuiksi.”*

<sup>3</sup> Esimerkiksi rautatielain ratamaksusäädöksissä kuvataan ratamaksuun sisältyvät palvelut ja erikseen maksulliset palvelut. Maantielain (503/2005) 12 pykälässä lauttamaksuista todetaan, että maantien käyttö on maksutonta. Lautta-aluksen käyttämisestä voidaan kuitenkin liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella säätää perittäväksi maksu. Maksun tulee perustua lautan käytöstä aiheutuviin kustannuksiin. Maksu voi olla omakustannusarvoa alempi. Maksuja määrittäessä ajoneuvoluokka ja lautan käyttämisen ajankohta voidaan ottaa huomioon.

<sup>4</sup> Perustuslakivaliokunnan lausunto 66/2002 liikennevaliokunnalle. Hallituksen esitys rautatielainsäädännön eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

<sup>5</sup> 1) LVM/lma/Risto Saari 21.1.2014. *Lausunnon pyytäminen oikeusministeriön EU- ja valtiosääntöasiantuntijoilta ratamaksua koskevan lainsäädännön muuttamiseksi rautatiemarkkinadirektiivin edellyttämällä tavalla.*

2) Oikeusministeriön lausunto 13.3.2014. OM 10/43/2014. *Ratamaksua koskeva lainsäädäntö.*

- ...”Jos (edellä viitattujen maksujen) määrittelyssä poiketaan valtion maksuperustelaista, on...laissa säädettävä millaisista virkatoimista, palveluista ja tarvoista maksuja voidaan periä tai millaiset suoritteet ovat kokonaan maksuttomia. Samoin lailla on säädettävä maksujen suuruuden määrittämisessä noudatettavista periaatteista, kuten omakustannusarvon ja tai liiketaloudellisten perusteiden noudattamisesta.”
- ”Rataverkon kapasiteetin niukkuusmaksu, perusmaksun korotus investointikustannusten vuoksi ja ratakapasiteetin varausmaksu eivät näytä... muodostuvan suoriteperusteiseksi...säätelyä on syytä täsmentää maininnoin suoritteista, joista maksuja kerätään ja lisätä lakiin sellaiset säännökset maksujen suuruuden yleisistä perusteista, jotka riittävästi kiinnittyvät viranomaissuoritteiden tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin.”
- Vähämeluisen kaluston ja kulunvalvontajärjestelmän alennukset (perusmaksusta), rataverkolle vahinkoa ja kulumista aiheuttavan kaluston maksukorotukset (perusmaksusta) sekä markkinasegmenttimaksut ”...ovat ennen muuta muiden maksujen korotuksia ja alennuksia...joita on sinänsä pidetty mahdollisena. Porrastamisen perusteiden on kuitenkin oltava asianmukaisia (...esim., että perusteet vaikuttavat rataverkon haltijalle suoritteiden tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin). ...porrastamisen yleisistä perusteista olisi lisäksi säädettävä laissa.”

#### Viranomaisen perimän maksun määrittäminen

Valtion maksuperustelain mukaan valtion viranomaisten suoritteista perittyjen maksujen suuruus tulee määrittää joko *omakustannusarvon* tai *liiketaloudellisen arvon* mukaisesti. Omakustannusarvo koskee julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoittelua ja kaikki muut valtion tarjoamat palvelusuoritteet (ns. markkinasuoritteet) tulisi hinnoitella liiketaloudellisesti. Liiketaloudellisessa hinnoittelussa omakustannusarvoon lisätään voittolisä. Liiketaloudellisessa hinnoittelussa erotellaan kuitenkin tilanteet, joissa valtio tarjoaa yleisesti markkinoilla tarjottua palvelua tai monopolipalvelua. Monopolipalvelua voidaan hinnoitella maksuperustelain nojalla omakustannushintaan.

Valtion virasto ei saa perimiensä maksujen tuottoja suoraan omaan käyttöönsä. Virastojen perimät maksut (ja verot) maksetaan valtion tilille ja virastojen toiminta rahoitetaan valtion talousarvion kautta määrärahoihin. Maksujen tuotot ovat viraston ”omia” siten, että valtion talousarviota koskevan lain (165/1992) 3 § nojalla maksut voidaan nettobudjetoida. Viraston perimien maksujen tuotot lasketaan viraston talousarvion laadinnassa viraston toiminnan rahoitukseksi ja valtion talousarviosta osoitetaan sen lisäksi tarvittavat määrärahat. Virastojen perimiä veroja ei sen sijaan nettobudjetoida. Maksutulot ovat valtion viranomaisen omaa tuloa vain, jos viranomainen toimii liikelaitoksena.

Liikennevirasto on lain (862/2009) nojalla virasto, jonka talousarviorahoituksessa nettobudjetoitua tuottoa on vain ratamaksun perusmaksu (ja eräiden palvelujen maksutuotot). Rataveroa ja väylämaksua ei nettobudjetoida Liikenneviraston talousarviossa, koska ne ovat veroja. Aikaisemmin lentoliikenteen infrastruktuuria hoidettiin valtion liikelaitoksena Ilmailulaitosta koskevan lain nojalla, ja liikelaitoksen rahoitus muodostui (pääosin) liikennemaksuista ja muista liikelaitoksen omista tuloista. Laki kumottiin, kun perustettiin valtion omistama yhtiö Finavia Oyj (laki 877/2009 Ilmailulaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi). Sen nojalla lentoliikenteeltä perittävät maksut ovat yhtiön tuloja muiden liiketoiminnan tulojen lailla.

## 2.3 Tieliikenteen hinnoittelu

### 2.3.1 Autovero

Autoveroa peritään autoverolain (1994/1482) mukaan sekä uutena että käytettynä maahantuoduista ja liikennekäyttöön rekisteröitävistä henkilö- ja pakettiautoista (M1- ja M1G-luokat / N1- ja N1G-luokat), omamassaltaan alle 1 875 kg linja-autoista, moottoripyöristä (L3e- ja L4e-luokat) sekä kolmipyöristä (L5e-luokka) ja nelipyöristä (L7e-luokka).

Autoverosta myönnetään alennuksia tai vapauksia eräissä tilanteissa. Takseista peritään alennettua autoveroa niin, että autoverosta saa kolmelle vuodelle jaksotetun hyvityksen. Tavallisten taksien enimmäishyvitys on 4 800 euroa (enimmäishyvitystä alennettiin 1.1.2015). Invalidikuljetukseen soveltuvien vähintään seitsemän henkilön taksien enimmäishyvitys on 15 000 euroa. Muuttoajoneuvoista myönnetty autoveronalennus poistui lakimuutoksella vuoden 2014 lopussa. Alennuksia myönnetään 31.12.2017 saakka ennen 31.12.2014 käyttöön otetuille ajoneuvoille. Autoverosta voidaan myöntää palautus tai vapautus oman tai perheenjäsenen sairauden tai vamman aiheuttaman haitan vuoksi.

Autoveroa ei peritä kuorma-autoista (N2- ja N3-luokat) ja linja-autoista (omamassa yli 1 875 kg), matkailu-, pelastus-, sairaus-, hautaus- ja eläinlääkintäautoista, invatakseista sekä mopedeista (L1e- ja L2e-luokat) ja kevyistä nelipyöristä (L6e-luokka – ns. mopoauto). Autoverolakia ei sovelleta traktoreihin, moottorityökoneisiin, maastoajoneuvoihin ja perävaunuihin.

Uutena rekisteröitävien henkilö- ja pakettiautojen autovero kannetaan niiden verotusarvosta veroprosentilla, joka on porrastettu ajoneuvon hiilidioksidipäästön mukaan alkaen tasolta enintään 0 gCO<sub>2</sub>/km, jolloin veroprosentti on 5 ja nousten gramman tarkkuudella tasolle 360 gCO<sub>2</sub>/km tai enemmän, jolloin veroprosentti on 50 (autoverolain 1994/1482 Liite 1). Mikäli ominaispäästötietoa ei ole, veroprosentti määräytyy ajoneuvon kokonaismassan mukaan. Pakettiauton veroprosenttia alennetaan tavarankuljetuskyvyn perusteella erinäisin lisäehdoin (autoverolain 1994/1482 Liite 2).

Moottoripyörien autovero kannetaan moottorin iskutilavuuden mukaan. Vero on vähintään 9,8 ja enintään 24,4 prosenttia verotusarvosta (sähkökäyttöiselle moottoripyörälle 12,2 prosenttia). Verollisen linja-auton (omamassa alle 1 875 kg) autoveron määrä on 31,7 prosenttia auton verotusarvosta.

Uutena käyttöönotettavien ajoneuvojen verotusarvo määräytyy vähittäismyyntiarvon mukaan. Vähittäismyyntiarvoon lasketaan ajoneuvon veroton hinta, arvonlisävero ja autovero. Arvosta vähennetään laskennalliset tavanomaisia alennuksia vastaava erä sekä toimitus- ja rahoituskulut. Vähittäismyyntiarvoon luetaan rekisteröitynä asennettujen varusteiden (koko varustepaketin) arvo, mutta ei myöhemmin jälkiasennettujen varusteiden arvoa.

$$\text{Verotusarvo} = \frac{0,945 * (\text{Pyyntihinta}) - 250}{(1 - \text{Vero-\%} / 100)}$$



Tullin esimerkki autoveron laskemisesta uutena rekisteröitävälle henkilö- tai paketti-autolle, jonka ominaispäästöt ovat 162 gCO<sub>2</sub>/km:<sup>6</sup>

<b>Esimerkki autoveron laskemisesta, jos autovero 28,1%</b>	
Ajoneuvon autoveroton pyyntihinta (sis. alv)	20 000 e
Lisävarustelun autoveroton pyyntihinta (sis. alv)	4 000 e
Autoveroton pyyntihinta yhteensä (sis. alv)	24 000 e
Vähennetään tavanomaiset alennukset 5,5 % ja 250 e	1 570 e
Autoveroton yleinen myyntihinta	22 430 e
Lasketaan verotusarvo 22 430 e / (1 - 0,281)	31 196,10 e
Kannettavan autoveron määrä 28,1 %	8 766,10 e

Käytettynä Suomeen maahantuotujen ja tieliikenteeseen rekisteröitävien henkilö- ja pakettiautojen sekä moottoripyörien autovero kannetaan samoilla perusteilla kuin uuden ajoneuvon mutta kuitenkin niin, että verotusarvo määritellään vastaavan ikäisen käytetyn ajoneuvon vähittäismyyntiarvon mukaan.

#### **Autovero**

**Hinnoittelutapa:** Autovero on kiinteä vero, joka maksetaan ennen ajoneuvon rekisteröintiä. Henkilö- ja pakettiautojen veron määrään vaikuttavat kuitenkin muuttuvina tekijöinä ajoneuvon arvo sekä CO<sub>2</sub>-ominaispäästöt tai massa. Moottoripyörien veron määrään vaikuttavat ajoneuvon arvo ja moottorin koko.

**Veron tason asettaminen:** Ensisijalla on valtion tulojen kerääminen. Ohjausominaisuudet on asetettu sen ehtoilla, joskin ilmastopolitiikan merkitystä korostetaan.

**Ohjausominaisuudet:** Autoveron porrastus ohjaa hankkimaan energiatehokkaita tai muutoin vähemmän hiilidioksidipäästöjä aiheuttavia henkilö- ja pakettiautoja. Yleisemmällä tasolla veron olemassaolo ja voimakkuus hillitsevät autojen hankintaa ja autojen koon kasvua, mutta toisaalta se hidastaa autokannan uusiutumista.

**Verotulojen käyttö:** Tulot käytetään valtion yleisten menojen kattamiseen.

### **2.3.2 Ajoneuvovero**

Ajoneuvoveroa peritään ajoneuvoverolain (2003/1281) nojalla. Se koostuu kahdesta tekijästä:

- henkilö- ja pakettiautoilta peritään *perusveroa*
- käyttövoimanaan muuta kuin bensiiniä käyttäviltä henkilö-, paketti- ja kuorma-autoilta peritään *käyttövoimaveroa*.

*Perusvero* on perustunut vuodesta 2010 alkaen ensisijaisesti henkilö- ja pakettiautojen hiilidioksidipäästöihin. Jos ominaispäästöä ei tunneta, vero määräytyy kokonaismassan mukaan. Perusvero määrätään ajoneuvon liikennekäytön mukaan päiväkohtaisesti mutta se pannaan maksuun etukäteen 12 kk verokaudelle. Maksu kuuden tai kolmen kuukauden erissä on mahdollinen. Päiväkohtaista määräytymistä hyödynne-

<sup>6</sup> Tullin ohje: Uuden ajoneuvon verotusarvo.

tään käytännössä lähinnä omistajanvaihdoksissa ja kausiluontoisesti liikennekäytössä oleville ajoneuvoille. Ajoneuvoveron perusverosta voi saada vapautuksen ajoneuvon omistajan vammaisuuden perusteella.

Perusveron määrä on ajoneuvoverolain 2003/1281 verotaulukon 1 nojalla 31.12.215 saakka alhaisimmillaan ominaispäästölle 0 gCO<sub>2</sub>/km (sähköautot) 43,07 €/365 vrk (11,8 snt/pv) ja enimmillään tasolla 400 gCO<sub>2</sub>/km tai enemmän 606,265 €/365 vrk (166,1 snt/pv).<sup>7</sup> Kokonaismassan mukaan perittäessä perusveron määrä on verotaulukon 2 nojalla alhaisimmillaan 125,93 €/365 vrk (kokonaismassa 1 300 kg saakka) ja suurimmillaan 535,46 €/365 vrk (kokonaismassa 3 401–3 500 kg).

Taulukko 1. Ajoneuvoveron perusvero 365 vuorokautta kohti 1.1.2013–31.12.2015 päästötasolle 223 gCO<sub>2</sub>/km saakka (Trafi).

**Perusvero hiilidioksidipäästötiedon mukaan 1.1.2013 - 31.12.2015**

g/km	€/365 pv	g/km	€/365 pv	g/km	€/365 pv
0	43,07	140	122,64	182	181,41
50	57,67	141	123,74	183	183,23
100	85,05	142	124,83	184	185,06
101	86,14	143	125,93	185	186,52
102	86,87	144	127,02	186	188,34
103	87,60	145	128,48	187	190,17
104	88,33	146	129,58	188	191,99
105	89,06	147	130,67	189	193,45
106	89,79	148	132,13	190	195,28
107	90,52	149	133,23	191	197,10
108	91,25	150	134,69	192	198,93
109	92,35	151	135,78	193	200,75
110	93,08	152	137,24	194	202,58
111	93,81	153	138,34	195	204,40
112	94,54	154	139,80	196	206,23
113	95,63	155	140,89	197	208,05
114	96,36	156	142,35	198	209,88
115	97,46	157	143,81	199	211,70
116	98,19	158	145,27	200	213,89
117	98,92	159	146,37	201	215,72
118	100,01	160	147,83	202	217,54
119	100,74	161	149,29	203	219,37
120	101,84	162	150,75	204	221,56
121	102,57	163	152,21	205	223,38
122	103,66	164	153,67	206	225,21
123	104,76	165	155,13	207	227,40
124	105,49	166	156,59	208	229,22
125	106,58	167	158,05	209	231,41
126	107,68	168	159,51	210	233,24
127	108,41	169	160,97	211	235,43
128	109,50	170	162,43	212	237,25
129	110,60	171	163,89	213	239,44
130	111,69	172	165,35	214	241,27
131	112,79	173	167,17	215	243,46
132	113,52	174	168,63	216	245,65
133	114,61	175	170,09	217	247,47
134	115,71	176	171,92	218	249,66
135	116,80	177	173,38	219	251,85
136	117,90	178	174,84	220	254,04
137	118,99	179	176,66	221	256,23
138	120,09	180	178,12	222	258,06
139	121,18	181	179,95	223	260,25

<sup>7</sup> Vero taso määräytyvät ensin päästötasoille 0, 1–50 ja 51–100 g/km, jonka jälkeen veron määrä nousee päästötasoille 100–223 g/km (tai enemmän) gramman tarkkuudella määräytyvällä asteikolla.

Perusvero nousee 1.1.2016 ja samalla verotaulukon hiilidioksidiporrastus muuttuu. Veron taso alkaa päästötasolta 0 gCO<sub>2</sub>/km (69,71 €/365 vrk) ja nousee siitä ilman porrastuksia gramman tarkkuudella tasolle 400 gCO<sub>2</sub>/km tai enemmän (617,94 €/365 vrk). Kokonaismassan mukaan perittäessä perusveron määrä on alhaisimmillaan 186,15 €/365 vrk (kokonaismassa 1 300 kg saakka) ja suurimmillaan 595,68 €/365 vrk (kokonaismassa yli 3 400 kg).

Dieselkäyttöisten henkilöautojen *käyttövoimaveroa* kannetaan 31.12.2015 saakka kokonaismassan mukaan jokaista alkavaa 100 kiloa kohti 5,5 snt/vrk. Tämän lisäksi käyttövoimaveroa kannetaan (1.1.2013 alkaen) henkilöautoilta jokaista kokonaismassan alkavaa 100 kiloa kohti muiden käyttövoimien mukaan seuraavasti: sähköautot 1,5 snt/vrk, sähkö- ja moottoribensiiniautot (hybridi) 0,5 snt/vrk, sähkö- ja dieselautot (hybridi) 4,9 snt/vrk ja metaaniautot 3,1 snt/vrk. Dieselkäyttöisiltä paketti-, matkailu- ja huoltoautoilta vero on jokaista alkavaa kokonaismassa 100 kiloa kohti 0,9 snt/vrk.

Kuorma-autoilta käyttövoimaveroa peritään vastaavasti jokaista kokonaismassan alkavaa 100 kiloa kohti 0,6–2,2 snt/vrk riippuen akselien lukumäärästä ja siitä, että käytetäänkö kuorma-autoa perävaunun vetoon ja mikä on perävaunun tyyppi (puoli- vai täysperävaunu). Päiväkohtaista veron määräytymistä voidaan hyödyntää ajoneuvoille, joita poistetaan määräaikaaisesti liikennekäytöstä tai vetolaitteikäyttöä muutetaan (autoa käytetään tai ei käytetä perävaunun vetoon).

#### Ajoneuvovero

**Hinnoittelutapa:** Kiinteän ja muuttuvan veron välimuoto. Kiinteä ominaisuus: henkilö- ja pakettiautoa ei voi käyttää liikenteessä maksamatta ajoneuvoveroa ennakoon. Vero laskutetaan ennakoon vähintään kolmen kuukauden jaksoina. Muuttuvia ominaisuuksia ovat päiväkohtainen määräytyminen sekä porrastus päästöjen tai ajoneuvon massan mukaan.

**Veron tason asettaminen:** Ensisijalla on valtion tulojen keräämisen tavoitteet. Ohjausominaisuudet on asetettu sen ehdoilla, joskin ilmastopoliittikan merkitystä korostetaan. Käyttövoimaveron taso kytkeytyy dieselöljyn verotuksen tasoon.

**Ohjausominaisuudet:** Perusveron CO<sub>2</sub>-porrastus ohjaa hankkimaan energiatehokkaita henkilö- ja pakettiautoja. Käyttövoimavero hillitsee dieselkäyttöisten henkilö- ja pakettiautojen hankintaa ja painoperusteisuus ohjaa hankkimaan kevyempiä ajoneuvoja.

**Verotulojen käyttö:** Tulot käytetään valtion yleisten menojen kattamiseen.

### 2.3.3 Polttoaineiden valmisteverot

Tieliikenteen polttoaineista kannetaan veroa nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta määrätyn lain (1472/1994) nojalla. Veroa kerätään verotaulukon mukaisella kiinteällä veromäärällä polttoainelitraa kohti (taulukko 2). Vero perustuu kunkin polttoainetuotteen ja polttoainetuotteiden sisältämien komponenttien energiasisältöön ja hiilidioksidin ominaispäästöihin. Biopohjaisten polttoaineiden alhaisemmalla verotasolla (sekä energiasisältövero että hiilidioksidivero) suositetaan bioraaka-aineita ilmastopoliittisin perustein. Tieliikenteen polttoaineiden valmisteveroja on korotettu ja eri polttoainelajien verokomponenttien tasoa on tarkistettu lähes säännönmukaisesti aina vuoden vaihteessa (viimeksi 1.1.2015 alkaen).

Taulukko 2. Eräiden tieliikenteen polttonesteiden valmisteverot 1.1.2015 alkaen.<sup>8</sup>

Snt/l	Energiasisältövero	Hiilidioksidi- vero	Huoltovarmuus- maksu	Yhteensä
Moottoribensiini	51,20	16,25	0,68	68,13
Bioetanoli	33,60	10,67	0,68	44,95
Bioetanoli R*	33,60	5,33	0,68	39,61
Bioetanoli T**	33,60	0,00	0,68	34,28
Biobensiini	51,20	16,25	0,68	68,13
Biobensiini R*	51,20	8,13	0,68	60,01
Biobensiini T**	51,20	0,00	0,68	51,88
Dieselöljy	31,65	18,61	0,35	50,61
Biodieselöljy	29,01	17,06	0,35	46,42
Biodieselöljy R*	29,01	8,53	0,35	37,89
Biodieselöljy T**	29,01	0,00	0,35	29,36

\* R on biopolttoaine, joka täyttää biopolttoaineiden käyttöä edistävissä RES-direktiivissä (2009/28/EY) määritellyt kestävyyskriteerit. \*\*T tarkoittaa, että polttoaine on edellä mainitun lisäksi valmistettu jätteistä, tähteistä tai syötäväksi kelpaamattomasta selluloosa-aineksesta.

#### Polttoaineiden valmisteverot

**Hinnoittelutapa:** Muuttuva vero, joka määräytyy polttoaineen kulutuksen ja polttoainelajin verotason mukaan.

**Veron taso asettaminen:** Ensisijalla on valtion tulojen kerääminen. Ohjausominaisuudet ovat toissijaisia, joskin ilmasto- ja energiapolitiikan merkitystä korostetaan.

**Ohjausominaisuudet:** Energiasisältö- ja CO<sub>2</sub>-verotus ohjaavat energiatehokkuuteen sekä suosivat polttoaineiden biokomponentteja.

**Verotulojen käyttö:** Tulot käytetään valtion yleisten menojen kattamiseen.

#### 2.3.4 Tieliikenteen verojen valtiontaloudellinen merkitys

Tieliikenteen ajoneuvojen hankinnan ja käytön erityisverotuksella on suuri valtiontaloudellinen merkitys (taulukko 3). Polttoaineiden valmisteverot kerryttävät valtion tuloja tieliikenteen veroista eniten. Autoveron ja ajoneuvoveron tuotot ovat lähes tasoituneet viime vuosina. Tieliikenteen verotuksen kokonaistuotto on rahan arvon muutos huomioon ottaen reaalisesti jopa hieman alentunut viimeisen vajaan kymmenen vuoden aikana. Tieliikenteen verojen osuus valtion verotuloista on pienentynyt. Muista verotuksen muodoista on karttunut selvästi aiempaa enemmän tuloja.

Taulukon luvuissa ei ole mukana autojen ja polttoaineiden hinnassa sekä varaosa-kaupasta ja huolto- ja korjauspalveluista yleisenä kulutusverona peritty arvonlisävero (24 %). Valtion tilinpäätöksessä tai talousarvioissa arvonlisäverokertymistä ei esitetä verotuskohteen mukaisia arvioita. Autoalan Tiedotuskeskus arvioi vuoden 2013 autolun arvonlisäverokertymäksi yhteensä 2,9 mrd. euroa. Arvio on oletettavasti bruttomääräinen, eli se ei ota huomioon yritysten käyttöön ostettujen autojen, polttoaineiden ja palveluja arvonlisäveron vähennyksiä. Lisäksi ajoneuvojen vakuutusmaksuista

<sup>8</sup> Kaiken kaikkiaan verotettavia polttoainetuotteita ja -komponentteja on useita kymmeniä.

perittävän vakuutusmaksuveron tuotoksi esitetään 0,3 mrd. euroa. Nämä erät mukaan luettuna valtion tulot tieliikenteestä nousevat lähes kaksinkertaiseksi; esimerkiksi vuonna 2013 arvion mukaan 7,9 mrd. euroa ja 15 prosenttia valtion tuloista (brutto). Nämä verot eivät kuitenkaan ole autoilun erityisveroja varsinkaan siltä osin, kun arvonlisäveroa peritään muista autojen, polttoaineiden tai palvelujen hintatekijöistä kuin auto- tai polttoaineverosta. Jos autoiluun liittyvä kulutus vähenee ja korvautuu muulla kuluttamisella karttuu valtiolle arvonlisäverotuloja yhtälailla.

*Taulukko 3. Auto-, ajoneuvo- ja polttoaineverokertymät (valtionalouden toteumatiedot sekä arviotiedot).*

Mrd. €	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Autovero	1,3	1,2	1,0	0,7	0,9	1,1	1,0	0,9	1,0
Ajoneuvovero	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,8
Polttoaineiden valmisteverot*	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,4	2,7	2,8	2,7
Yhteensä	4,3	4,1	4,1	3,6	3,8	4,3	4,5	4,6	4,5
Valtiontulot yhteensä**	41,0	43,2	44,3	47,8	50,3	48,0	50,4	52,6	54,1
Tieliikenteen erityisverojen osuus valtion tuloista, %	10,5	9,5	9,3	7,5	7,6	9,0	8,9	8,7	8,3

\*Arviotieto tieliikenteeltä kerätyistä polttoaineiden valmisteveroista (eri lähteitä; mm. Autoalan tiedotuskeskus ja omat laskelmat). \*\*Tulo- ja varallisuusverot, arvonlisävero, valmisteverot, muut verot sekä sekalaiset tulot (mm. palveluista perityt maksut).

### 2.3.5 Tieliikenteen verojen tausta

Erilaisia autoiluun liittyviä tullimaksuja, muita maksuja ja veroja on peritty Suomessa lähes koko itsenäisyyden ajan (Linnakangas 1988). Vuodesta 1919 aina 1950-luvulle autojen tuonnista perittiin tulleja. Tullin voimakkuus vaihteli 10–40 prosentin välillä auton arvoon sovellettuna. Tullilla sekä kerättiin tuloja valtiolle että hillittiin ostovoiman kohdistumista ulkomaisiin hyödykkeisiin ja valuutan siirtymistä ulkomaille. Lisäksi autoilusta perittiin leimaveroja. Toisen maailmansodan aikana tullit eivät tuottaneet tuloa ulkomaankaupan tyrehtytyä ja käyttöön alettiin ottaa arvonlisäveroja.

Kulutusverotusta alettiin lisätä 1950-luvulla. Ensimmäinen ehdotus henkilöautojen ja moottoripyörien hankinnan autoverosta tehtiin vuonna 1951 perusteluna ylellisyyskulutuksen verottaminen. Ehdotus ei toteutunut, koska merkittävä osa autoilusta katsottiin ammatilliseksi ei-ylellisyydeksi, jota ei voi verottaa esitetyllä perusteella. Seuraavakin samankaltainen autoveroesitys kumoutui vuonna 1953. Sen sijaan autojen ja moottoripyörien hintaan kohdistettiin muutaman vuoden ajan veron kaltainen erilaisiin maahantuontitapoihin liittyvä hinnantasausmaksu. Ulkomaankaupan vakiinnutua hinnantasausmaksusta pyrittiin eroon. Valtionalous oli kuitenkin riippuvainen maksutulosta, joka tuli korvata uudella verotamisella.

*Autovero* otettiin käyttöön vuonna 1958 yhden vuoden määräajaksi. Vero oli 30 prosenttia henkilöautojen ja 25 prosenttia moottoripyörien verotusarvosta. Ammatti- maisten ajoneuvojen verotukseen määrättiin vapautuksia. Verolain voimassaoloa kuitenkin jatkettiin seuraavana vuonna eräin veron tason ja kohdistumisen muutoksin. Vuonna 1962 astui voimaan autoverolaki, jossa veroprosentti muutettiin progressiiviseksi (40–90 prosenttia verotusarvosta). Veroprosentteja, eri ajoneuvoluokkien veronalaisuutta ja verotusarvon määrittämistä sekä muita verotuksen yksityiskohtia

muuteltiin sittemmin miltei vuoden välein. Pysyvä autoverolaki säädettiin vuonna 1967 ja alhaisimpia veroprosentteja kiristettiin. 1970-luvun puolivälissä autoveron lisäksi perittiin tuonnin rajoittamiseksi maahantuonnin erityismaksua. Erityismaksun ensin alennuttua ja sitten poistuttua autoveroa perittiin korotettuna ja lisäksi lyhyen aikaa perittiin autojen käyttömaksua. Vuodesta 1977 autoverotus tasaantui ja jatkuvat suuret muutokset jäivät historiaan. 1980-luvun lopulla alettiin lisätä käyttöverotusta ajatuksella, että autoveroa voitaisiin vastaavasti alentaa.

Suomen EU-jäsenyyden myötä (1995) autoverotusta on muutettu ja sen tasoa on laskettu niin uutena kuin käytettynä tuoduille ajoneuvoille. Verotuksen ajankohta siirrettiin maahantuonnista (tullinmuodollisuuksien poistuttua) käyttöönotto rekisteröintiin. Vuonna 2003 verotusarvona käytetty tuontiarvo korvattiin vähittäismyyntiarvolla. Uusien ja käytettyjen autojen verotus yhtenäistettiin. Vuoden 2008 muutos toi henkilöautojen verotukseen EU-vetoisesti hiilidioksidiperusteiset porrastukset (pakettiautoille sama tapahtui vuonna 2009). Autoveron määrä aleni keskimäärin kuudenneksellä. Vuonna 2012 autoveron hiilidioksidiperusteisia porrastuksia muutettiin. Se alensi vähän päästöjä aiheuttavien autojen verotasoa. Uutena erityispiirteenä hybridi- ja sähköautojen autoveroprosentti on alhaisen päästötason (tai nollatason) ansiosta erittäin alhainen. Veron määrä voi jäädä pieneksi vaikka ajoneuvon verotusarvo olisi korkea.

*Ajoneuvoveron* historia on myös pitkä. Ensimmäistä auton hallintaan perustuvaa veroa alettiin periä leimaverona vuonna 1922 (Pajunen 2010). Vero oli progressiivinen moottoritehon suhteen perusteluna se, että tehokkaammat autot vahingoittavat tiettyä enemmän. 1930-luvulla dieselautot alkoivat yleistyä ja dieselin alhaisemman tullen etu oli liian suuri. Vuodesta 1939 alkaen määrättiin lisävero autoille, jotka käyttävät muuta käyttövoimaa kuin bensiiniä. Myöhemmin ajoneuvovero poistettiin bensiinikäyttöisiltä ajoneuvoilta mutta käyttövoimaveroa perittiin edelleen dieselajoneuvoilta. Henkilö- ja pakettiautojen *perusvero* ("käyttömaksu") otettiin käyttöön vuonna 1994. Sillä korvattiin autoveron alentamisen aiheuttamaa verotulojen vähenemää. Perusvero oli aluksi henkilö- ja pakettiauton koosta ja käyttövoimasta riippumaton tasavero. Porrastettu perusvero otettiin käyttöön myöhemmin. Käyttövoimaveron veroasteikkoa on aika ajoin muutettu. Käyttövoimaveroasteikkoa alennettiin vuoden 2012 alusta kompensationsa dieselöljyn samanaikaiselle veronkorotukselle.

*Polttoaineverotuksella* on pitkä fiskaalinen historia. Alun perin pelkästään tuontitavarana käytetyistä polttonesteistä perittiin tulleja. Vuonna 1957 Suomessa alettiin jalostaa merkittävämmiin öljytuotteita ja tuolloin alettiin periä polttoaineiden valmisteveroja (Pajunen 2010). Myöhemmin tulleja poistettaessa polttoaineveroja nostettiin. Energiakriisin jälkeen 1970-luvulla polttoaineiden hinnat vapautettiin prosentuaalisesta liikevaihtoverosta ja korvattiin kiinteällä valmisteverotekijällä. Liikevaihtovero palautettiin vasta vuonna 1986. Ympäristönäkökulmaa tuotiin energiaverotukseen 1990-luvulla. Vuonna 1990 alettiin kantaa lisäveroa hiilisisällön perusteella ja myöhemmin veroja alettiin porrastaa hiilisisällön mukaan.

Sittemmin verotusta alkoi ohjata Euroopan yhteisön energiaverodirektiivi (2003/96/EY) minimiverotasoineen. Aivan viime vuosina veroperusteet on muutettu energia- ja ympäristöverotuksen terminologian mukaisiksi. Aikaisemmin nykymuotoisen polttonesteiden valmisteveron eri tekijät olivat nimeltään perusvero, lisävero ja huoltovarmuusmaksu. Vuoden 2011 alusta valmistevero koostuu energiasisältöverosta, hiilidioksidiverosta ja huoltovarmuusmaksusta. Fiskaaliset tavoitteet vaikuttavat edelleen keskeisesti valmisteverojen tasoon verojen nimikkeistä riippumatta.

Suomessa tieliikenteen verotus on kansainvälisesti vertailtuna monimuotoisuudeltaan ja tasoltaan voimakasta, joskin vastaavatyypisiä henkilö- ja pakettiautojen sekä moottoripyörien korkean verotuksen järjestelmiä on muissakin Euroopan maissa (esimerkiksi Tanska ja Norja). Hankintavero on joka tapauksessa käytössä (Suomea alhaisemman tasoisena) useissa Euroopan maissa. Vuotuisia käyttöveroja peritään lähes jokaisessa Euroopan maassa. Polttoaineverotuksen tasot ovat harmonisoituneet eri Euroopan maiden kesken EU-jäsenyyksien myötä ja energiaverodirektiivin ohjajamana.

Tieliikenteen verotuksen korkea taso ei ole hillinnyt autokannan koon kasvua Suomessa. Henkilöautokanta on tilastojen mukaan yli nelinkertaistunut vuoden 1970 noin 712 000 henkilöautosta ja 57 000 pakettiautosta tämän päivän 3,2 miljoonaan henkilöautoon ja 0,4 miljoonaan pakettiautoon (31.12.2014).<sup>9</sup> Suomelle on tyypillistä, että vanhempi ajoneuvokanta ei poistu rekisteristä yhtä nopeasti kuin muualla Euroopassa. Edullisille käyttökuntoisille autoille on kysyntää.<sup>10</sup> Toisaalta esimerkiksi Keski-Euroopan vanhempi autokanta ei välttämättä poistu liikenteestä vaan siirtyy käytettyjen autojen markkinoille muualle yhteisöön tai yhteisön ulkopuolelle. Suomen autoverotus on jonkin verran hillinnyt autojen keskikoon kasvua. Siten on vaikuttanut etenkin polttoaineen kulutukseen keskittynyt verouudistus.<sup>11</sup> Tosin ajosuoritteiden määrä kasvaa ja pitää yllä polttoaineiden kokonaiskulutusta. Esimerkiksi henkilöautojen liikennesuorite yleisillä teillä lisääntyi Liikenneviraston tilastojen mukaan noin 15 miljardista ajoneuvokilometristä vuonna 1980 noin 31 miljardiin ajoneuvokilometriin vuonna 2013. Henkilöautojen liikennesuorite katuverkolla lisääntyi vastaavasti noin 7 miljardista ajoneuvokilometristä noin 16 miljardiin ajoneuvokilometriin.

#### Ajoneuvojen verottamisen termeistä

Ajoneuvojen verottamisen muodoista esiintyy yleiskielessä erilaisia epäyhtenäisiä termejä. Termien yhtenäistämiseen ei ole olemassa juridisia tai muita virallisia määritelmiä. Skyttä (2014) jakaa verotuksen peräti neljään eri luokkaan: hankintavero, käyttöönottovero, käytettävissä olon vero sekä käyttövero. Hankintaveroja ovat arvonlisävero sekä tullimaksu kun ajoneuvo hankitaan unionin ulkopuolelta. Käyttöönottovero (autovero) maksetaan kun ajoneuvo ensi kertaa merkitään rekisteriin Suomessa. Tätä ennen ajoneuvo on voinut olla käytössä ulkomailla, joten käyttöönottoveroa maksetaan myös Suomeen käytettyinä tuoduista autoista. Käytettävissä olon verot eli ajoneuvovero ja käyttövoimavero maksetaan kustakin ajoneuvosta, ellei sitä ole poistettu liikennekäytöstä. Käyttövero tarkoittaa polttoaineveroja, jotka maksetaan vain varsinaisesta käytöstä.

<sup>9</sup> Vuodenvaihteessa koko kannasta liikennekäytössä oli 2,6 miljoonaa henkilöautoa ja 0,3 miljoonaa pakettiautoa.

<sup>10</sup> Vuoden 2014 lopussa liikennekäytössä olevien henkilöautojen keski-ikä oli 11,4 vuotta. Henkilöautojen keskimääräinen romutusikä oli 20,4 vuotta. (Autoalan Tiedotuskeskus)

<sup>11</sup> Ensirekisteröityjen henkilöautojen keskimääräiset hiilidioksidin ominaispäästöt olivat 177,4 g/km vuonna 2007. Vuonna 2014 keskimääräiset CO<sub>2</sub>-päästöt olivat 128,4 g/km.

### 2.3.6 Tieliikenteen verotuksen sääntely

#### *Autovero*

Ajoneuvojen hankinnan verottamisesta päätetään Euroopan yhteisön jäsenvaltioissa edelleen kansallisesti. Verotuksen perusteita ei ole yhtenäistetty yhteisön lainsäädännössä. Suomessa hallitus esittää valtiovarainministeriön valmisteleman ehdotuksen verolakien muutoksista eduskunnalle, joka viime kädessä päättää muutoksista. Lakimuutoksia on pitkässä historiassa tehty hallituksen ehdotuksesta lähinnä valtiontaloudellisista tai Suomen omaan verolainsäädäntöön liittyvistä syistä. EU-jäsenyyden myötä lakimuutoksia ovat kuitenkin edellyttäneet muun muassa autoverotuksen tasapuolistaminen uusina ja käytettynä verotetuille autoille sekä autoverotuksen uudistaminen Euroopan yhteisön ilmastopolitiikan nojalla päästöjen ohjaamisen pohjalta.

Autoverotuksessa on joka tapauksessa otettava huomioon Euroopan unionin lainsäädännön yleiset periaatteet, kuten syrjivien verojen kieltö sekä tavaroiden, työvoiman ja palveluiden vapaa liikkuvuus.<sup>12</sup> Tulevaisuudessa EU-lainsäädäntö voi edelleen vaikuttaa kansalliseen autoverotukseen. Unionin tuomioistuin on antanut useita ratkaisuja eri maiden autoverotuksen yhteensopivuudesta näiden periaatteiden kanssa (HE 125/2014; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi autoverolain muuttamisesta). Suomalainen lainsäädäntö esimerkiksi rajaa voimakkaasti Suomessa pysyvästi asuvan henkilön mahdollisuutta käyttää ulkomaille rekisteröityjä autoja Suomessa työsuhdeajoneuvona tai yrityskäytössä täkäläisiä auto- ja ajoneuvoveroja maksamatta.<sup>13</sup> Rajauksista voi kehkeytyä mitä moninaisimpia ristiriitatilanteita yhteisön lainsäädännön kanssa, ja ne voivat edellyttää autoverolain muutoksia.

Euroopan komissio on tehnyt direktiiviehdotuksia jäsenvaltioiden hankintaverotuksen poistamisesta ja korvaamisesta ajoneuvojen käytön verotuksella, mutta ehdotukset eivät ole menneet läpi ministerineuvoston tai parlamentin käsittelyissä.

#### *Ajoneuvovero*

Suomessa henkilö- ja pakettiautoilta perittävä ajoneuvoveron perusvero on kansallisesti päätettävissä oleva vero. Sama koskee dieselkäyttöisten henkilö- ja pakettiautojen käyttövoimaveroa. EU-sääntely voi koskea verotusta kuitenkin vapaan liikkuvuuden ja syrjivyyden tilanteissa. Suomi rajaa ulkomaisten ajoneuvojen verotonta käyttöä melko tiukoin ehdoin. Toisaalta täkäläisten käyttöverojen maksua on vaikeaa vaatia ulkomaille rekisteröidyltä ajoneuvolta. Suomalaisen lainsäädännön mukaan ajoneuvon omistajan vakituksella asuinpaikalla on lisäksi ratkaisevaa merkitystä verovelvollisuuden syntymiselle ja ajoneuvon verottoman käytön ehdoille. Ristiriitatilanteita voi nousta jatkossa esille alati enemmän kun ulkomaille rekisteröityjen ajoneuvojen käyttö Suomessa lisääntyy työvoiman liikkuvuuden lisääntymisen myötä.

---

<sup>12</sup> Euroopan komissio (09.09.2002). Pääosasto verotus ja tullionioni. Ajoneuvojen yhteisön sisäistä siirtoa ja sekä niiden rajat ylittävää käyttöä koskeva verotus. Tausta-asiakirja Euroopan kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista. (TAXUD/255/02)

<sup>13</sup> Tulli. Autoverotuksen asiakasohje 5. 1.1.2015. Ajoneuvon väliaikainen veroton käyttö Suomessa.



Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä (ns. vinjetidirektiivi 2011/76/EU; aikaisemmin 1999/62/EY) sääntelee kuorma-autoilta kannettavan vuotuisen veron vähimmäismääriä. Direktiivissä tarkoitettu vero on toteutettu Suomessa kuorma-autoilta kannettavalla käyttövoimaverolla, jonka taso kutakuinkin vastaa direktiivin vähimmäistasoa.

#### *Polttoaineiden valmisteverot*

Energiaverodirektiivi 2003/96/EC sääntelee polttoaineverojen vähimmäismääriä Euroopan yhteisössä. Direktiivi ei aseta polttoaineveroille enimmäistasoja. Suomessa bensiinin verotaso on aina ollut selvästi direktiivin minimiverotaso korkeampaa (energiaverodirektiivin asettama nykyinen vähimmäisvero lyijyttömälle bensiinille on 39,5 senttiä litralta), kun taas dieselin verotusta pidettiin pitkään direktiivin minimitasolla (energiaverodirektiivin asettama nykyinen vähimmäisvero lyijyttömälle bensiinille on 33,0 senttiä litralta). Sittemmin dieselin verotusta on korotettu Suomessa voimakkaasti lähemmäs bensiinin verotaso.

Alun perin energiaverodirektiivien tarkoitus oli estää liikennepolttoaineiden kohdalla niin sanottua veroturismia, eli polttoaineiden tankkaamista halvemman verotuksen maissa. Tämä koettiin tärkeäksi Keski-Euroopan kauttakulkuliikenteessä ja etenkin pitkämatkaisen raskaan liikenteen kyetessä tankkaamaan kerralla paljon polttoaineita. Toiset maat menettivät tämän vuoksi verotuloja (ja toiset saivat niitä). Miniverotaset säätämällä taattiin valtioiden verotulojen pohjaa ja tasattiin myös kilpailuolosuhteita. Sittemmin direktiivistä on tullut enemmän yleisen veroharmonisoinnin väline, joskin direktiivin uudistukset ovat osoittautuneet erittäin vaikeiksi. Jatkossa on mahdollista, että energiaverodirektiivi esimerkiksi sääntelee päästökauppasektorin ulkopuolisen energiankulutuksen hiilidioksidiperusteisuutta nykyistä voimakkaammin. Se voi johtaa esimerkiksi eri fossiilisten polttoaineiden verotasojen harmonisointiin Suomessa (ellei tätä tehdä kansallisesti muutenkin).

Vuoden 2014 lopulla kaatunut direktiivi uudistus pyrki jälleen tasoittamaan veroja jäsenvaltioissa ja lisäksi hiilidioksidikomponentin painoarvoa pyrittiin lisäämään energiasisältökomponentin kustannuksella. Myös päästökaupan ja energiaverotuksen päällekkäisyyttä olisi poistettu. Energiaverodirektiivin uudistamisyrityksiä on vaikeuttanut se, että sama direktiivi sääntelee niin liikenteen kuin energiantuotannon energiaverotusta. Samaan aikaan energiantuotantoon ja teollisuuden energiankulutukseen kohdistuu Euroopan päästökauppajärjestelmän kautta tuleva ohjaus, kun taas liikenne on jätetty sen ulkopuolelle. Kompromissien saavuttaminen energiaverotuksessa on hyvin vaikeaa 26 jäsenvaltion kesken laissa, joka koskee hyvin laajasti kaikkea teollisuutta ja yksityistä kuluttamista.

## 2.4 Rautatieliikenteen hinnoittelu

### 2.4.1 Ratamaksu

Liikennevirasto perii valtion rataverkolla tapahtuvista junaliikenteen suoritteista ratamaksua (taulukko 4).<sup>14</sup> Ratamaksu muodostuu rautatielain (304/2011) nojalla perittävästä perusmaksusta ja rataverolain (605/2003) nojalla perittävästä rataverosta sekä yhdellä rataosuudella lisäksi rataverolain nojalla perittävästä investointiverosta. Hinnoiteltu suorite on bruttotonnikilometri, eli junakokoonpanon kokonaismassan (kalusto, rahti ja matkustajat mukaan luettuna) ja rataverkolla kuljetun matkan tulo.

Perusmaksu on valtiosääntöoikeudellisesti maksu ja ratavero on valtiosääntöoikeudellisesti vero. Perusmaksua peritään rautatiemarkkinadirektiivin (2012/34/EU) asettamien reunaehtojen nojalla niiden radanpidon kustannusten perusteella, joita Liikennevirastolle aiheutuu suoraan rautatieliikenteen harjoittamisesta. Tästä puhutaan myös lyhyellä aikavälillä liikenteestä riippuvien radanpidon rajakustannusten hinnoitteluna.<sup>15</sup> Tämä tarkoittaa Liikenneviraston perusmaksussa kunnossapidon kustannuksia sekä korvausinvestointien kustannuksia, joita tarvitaan korvaamaan liikennesuoritteista aiheutuva rataverkon kuluminen.

Rataveroa peritään aikaisemman kapasiteetti- ja ratamaksudirektiivin (2001/14/EY) haitta- ja lisämaksuperusteiden nojalla. Perusteissa todettiin, että haittamaksussa voidaan ottaa huomioon junaliikenteestä aiheutuvat ympäristövaikutusten kustannukset. Lisämaksua voidaan periä infrastruktuurin kiinteiden kustannusten kattamiseksi. Rataosalta Kerava–Lahti peritään rataverolain alaista investointiveroa investointikustannusten kattamiseksi 15 vuoden ajan radan käyttöönotosta alkaen vuonna 2006 (31.8.2021 saakka).

Ratamaksua peritään vuosina 2015–2017 poikkeavalla tavalla siten, että tavaraliikenne on vapautettu rataverosta. Vapautus perustuu hallituksen päättämiin teollisuuteen kohdistuviin elinkeinopoliittisiin tukitoimenpiteisiin sekä rikkidirektiivistä seuraavan merikuljetusten kustannusten nousun kompensointiin.

---

<sup>14</sup> Perusmaksun ja rataveron perintä perustuu liikennejärjestäjän tekemään suoriteilmoitukseen. Suoritteissa on mukana liikennepaikkojen välinen kaupallinen henkilö- ja tavaraliikenne, jakelu- ja keräilyjunaliikenne, virka- ja työjunien liikenne sekä veturisiirrot. Tavaraliikenteessä ilmoitetaan erikseen sähkö- ja dieselveidon suoritteet.

<sup>15</sup> Rajakustannus (marginal cost) on teorian mukaan infrastruktuurikustannusten lisäys, jonka yksittäinen junaliikennesuoritteen lisäys aiheuttaa radanpitäjälle.

Taulukko 4. Ratamaksu (Liikennevirasto).<sup>16</sup>

	Snt/bruttotonnikilometri
Perusmaksu	Tavaraliikenne: 0,1350 Henkilöliikenne: 0,1308
Ratavero	Tavaraliikenne - sähkövetoinen: 0,05 - dieselvetoinen: 0,1 Henkilöliikenne: 0,01
Investointivero (koskee rataosaa Kerava– Lahti)	Tavaraliikenne: 0,5 Henkilöliikenne: 0,5

Rataverolaki sallii rataveron osittaisen tai täysimääräisen vapauttamisen vähäliikenteisillä reiteillä tai uuden rautatiekuljetuksen käyttöönotossa. Liikennöitsijä anoo alennusta ja se myönnetään määräaikaisesti enintään 10 vuoden ajaksi. Tähän mennessä liikennöitsijä on anonut vapautuksen rataverosta muutamalle kuljetukselle. Toituneita rataverosta vapautettuja kuljetuksia on ollut Venäjältä Vartiuksen rajaseman kautta Kokkolan ja Raahen satamiin. Osa kuljetuksista on jo nauttinut vapautuksista enimmäisaikarajaan saakka ja ne ovat päättyneet.

### Ratamaksu

**Hinnoittelutapa:** Ratamaksu on muuttuvan maksun ja muuttuvan veron yhdistelmä, jonka määrä määräytyy junien liikennesuoritteiden ja junamassojen mukaisesti.

**Hinnoittelun taso:** Perusmaksu kattaa junaliikenteestä radanpidolle aiheutuvia muuttuvia kustannuksia (kunnossapito ja korvausinvestoinnit). Rataverolle ei ole vastaavia määräytymisperusteita. Ratamaksun kokonaistuotto on kattanut vuodesta riippuen 10–15 prosenttia radanpidon vuosittaisista menoista.

**Ohjausominaisuudet:** Ratamaksun taso on pidetty alhaisena liikennepoliittisin perustein rautatieliikenteen suosimiseksi. Ratamaksun direktiivisääntely tukee tällaista hinnoittelua. Ympäristöperustein suositaan sähkövetoa dieselvedon sijaan.

**Ratamaksutulojen käyttö:** Ratamaksun tuotto muodostaa osan radanpidon rahoituksesta. Kaikki ratamaksutulot (niin perusmaksu kuin ratavero) ovat valtion yleistä tulonmuodostusta, mutta kertymä otetaan huomioon radanpidon rahoituksessa nettobudjetointiperiaatteella.

**Sääntely:** Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2012/34/EU) yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta sääntelee ratamaksua. Direktiivissä hinnoittelulle asetettu minimitaso edellyttää, että rautatieliikenteeltä peritään vähintään liikenteestä rataverkon haltijalle aiheutuneet kustannukset. Muilla liikennesuoritteilta perittäviltä maksuilla voidaan pyrkiä kattamaan radanpidon kiinteitä kustannuksia mutta maksujen perimiseen liittyy useita reunaehtoja (mm. markkinasegmenttien maksukyky). Rautatieliikenteen palveluista (esimerkiksi ratapihojen käyttö ja siellä tarjottavat palvelut) voidaan periä maksuja täyden kustannusvastavuuden mukaisesti.

<sup>16</sup> Ratamaksua uudistetaan parasta aikaa rautatiemarkkinadirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/34/EU yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta) kansallisen täytäntöönpanon pohjalta.

### 2.4.2 Ratamaksun valtiontaloudellinen merkitys

Ratamaksun perusmaksun tuotto on ollut noin 38–45 M€/vuosi ja rataveron tuotto on ollut noin 16–21 M€/vuosi vuosina 2006–2014 (taulukko 5). Ratamaksun tuotot ovat olleet yhteensä 55–64 milj. euroa vuodessa vuosina 2006–2014. Tuottotaso on ollut suhteellisen tasainen muina vuosina paitsi korkeampi runsaan liikennemäärän vuonna 2008 ja alhaisempi liikenteen määrän romahdettua vuonna 2009. Liikennevirasto perii ratamaksun mutta maksut menevät valtion tilille. Perusmaksun tuotto otetaan huomioon radanpidon budjetoinnissa nettoperiaatteella.<sup>17</sup> Ratavero on valtion yleistä verotuloa. Sen käsittely radanpidon budjetoinnissa on vaihdellut eri aikoina. Ratamaksun tuotto tulee alenemaan vuosina 2015–2017 muutamilla miljoonilla euroilla vuodessa, kun tavaraliikenteeltä ei peritä rataveroa.

Taulukko 5. Ratamaksun tuotto (Liikennevirasto).<sup>18</sup>

M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Perusmaksu	44,0	42,4	43,1	38,1	44,5	43,6	43,7	43,8	43,3
Ratavero	17,6	17,9	20,5	17,0	18,0	17,6	16,3	17,4	17,9
Yhteensä	61,6	60,3	63,6	55,1	62,5	61,2	60,0	61,2	61,2

### 2.4.3 Rautatieliikenteen käyttövoimien verotus

Sähkövetoinen raideliikenne on vapautettu sähköenergian valmisteveroista. Dieselvetoinen raideliikenne voi käyttää polttoaineena verotasoltaan dieselöljyä edullisempaa kevyttä polttoöljyä (taulukko 6).

Taulukko 6. Dieseljunien käyttämän kevyen polttoöljyn valmistevero 1.1.2015 alkaen.

Snt/l	Energia- sisältövero	Hiilidioksidi- vero	Huoltovarmuus- maksu	Yhteensä
Kevyt polttoöljy	9,30	11,74	0,35	21,39

### 2.4.4 Ratamaksun tausta ja sääntely

Ratamaksua on peritty junaliikenteeltä valtion rataverkolla vuodesta 1990 lähtien.<sup>19</sup> Ratamaksun merkitys voimistui kun radanpito ja junaliikenteen harjoittaminen eriytettiin toisistaan (perustettiin rataverkon haltija Ratahallintokeskus, sittemmin Liikennevirasto ja liikenteenharjoittajayritys VR-Yhtymä Oy). Nykymuotoinen ratamaksu kehitettiin, kun vuonna 2001 Euroopan yhteisön kapasiteetti- ja ratamaksudirektiivin (2001/14/EY) myötä. Käyttöön otettiin radanpidon muuttuviin kustannuksiin (radan kulumisen rajakustannukset), kiinteisiin radanpidon kustannuksiin

<sup>17</sup> Perusmaksun tuotto kattaa pienen osan radanpidon budjetista ja loput rahoitetaan valtion talousarviosta.

<sup>18</sup> Liikenneviraston tilinpäätöksessä vain perusmaksun tuotot esitetään ratamaksun alaisena tuottona mutta ei rataveron tuottoa. Ratamaksun alaisina tuottoina esitetään sen sijaan muutamien miljoonien eurojen arvosta sekalaisia viranomaismaksutuloja ja esimerkiksi käytettyjen pölkkyjen myyntituloja.

<sup>19</sup> Suomessa on runsaasti yksityisiä raiteistoja muun muassa satamissa, muissa terminaaleissa ja teollisuusalueilla, mutta yksityisraiteiden haltijoilla ei ole ollut syytä hinnoitella raiteiden käyttöä. Raitiovaunu- ja metroraitteistojen käyttöä ei hinnoitella, koska liikenteenharjoittaja omistaa raiteet.

ja rautatieliikenteestä muulle yhteiskunnalle aiheutuviin kustannuksiin (päästöt ja onnettomuudet) perustuva ratamaksu.

Sittemmin ratamaksu jaettiin valtiosääntöoikeudellisin perustein perusmaksuun ja rataveroon. Lisäksi alettiin periä erillistä Kerava–Lahti-rataosan investointiin liittyvää veroa. Ratamaksun yksikköhintoja on muutettu verkkaiseen. Vuoden 2010 alusta perusmaksun tasoa korotettiin 10 prosentilla fiskaalisin perustein. Perusmaksun tason muuttamistarvetta on arvioitu aika ajoin empiirisin tutkimuksin (esimerkiksi Tervonen & Pekkarinen 2011). Tuloksia ei kuitenkaan ole viety maksun yksikköhintoihin.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2012/34/EU) yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta (ns. rautatiemarkkinadirektiivi) kokosi yhteen ja uudisti kolme direktiiviä (kehittämisen-, toimilupa- sekä kapasiteetti- ja ratamaksudirektiivi). Eniten uudistettiin kapasiteetti- ja ratamaksudirektiiviin (2001/14/EY) sisältyneitä säännöksiä. Euroopan komissio antaa lisäksi vielä vähimmäiskäyttöpalvelujen hinnoittelua sääntelevän asetuksen vuonna 2015. Direktiivisääntelyn ja Suomen rautatiemarkkinoiden muutokset saattavat edellyttää ratamaksun kehittämistä (Tervonen ym. 2014), mutta ratamaksun tasoa ei oletettavasti nosteta ainakaan merkittävästi. Direktiivi ohjaa itse asiassa alentamaan ratamaksuja niissä maissa, joissa on pyritty kattamaan radanpidon kustannukset kokonaan ratamaksulla.

Rautatielain (304/2011) ratamaksua koskevat säännökset uudistetaan perusteiseen direktiivin ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti lähivuosina. Hallituksen esitys laiksi rautatielain muuttamisesta annettiin eduskunnalle marraskuussa 2014, mutta lain käsittely raukesi maaliskuussa 2015 ja eduskunta päätti toimikautensa. Uusi hallituksen esitys rautatielain muuttamiseksi annettaneen saman sisältöisenä 2015 vaalien jälkeen uudelle eduskunnalle toukokuussa 2015. Tavoitteena on lakiesityksen pikainen käsittely ja hyväksyminen syyskuussa 2015. Rautatiemarkkinadirektiivin mukaiset kansalliset lakimuutokset tulee saattaa voimaan viimeistään 15. kesäkuuta 2015. Välittömästi sen jälkeen komissio käynnistää rikkomusmenettelyn sanktioineen täytäntöönpanossa myöhässä olevia jäsenvaltioita kohtaan.

## 2.5 Vesiliikenteen hinnoittelu

### 2.5.1 Väylämaksu

Suomen vesialueella kauppamerenkulkua harjoittavilta aluksilta (matkustaja-, suurnopeus-, risteily- ja lastialukset sekä alusyhdistelmät) perittävä väylämaksu on valtiosääntöoikeudellisesti vero. Väylämaksu on maksettava, kun alus saapuu ulkomailta Suomeen tai suomalaisesta satamasta suomalaiseen satamaan.

Väylämaksua peritään vuosina 2015–2017 poikkeavin yksikköhinnoin ja enimmäismaksuin. Seuraavana kuvataan ensin vuonna 2014 peritty väylämaksu ja sen jälkeen muutettu väylämaksu. Tällä hetkellä ei ole tiedossa, palataanko vuonna 2018 aikaisempiin (täysimääräisiin) yksikköhintoihin vai muutetaanko yksikköhintoja tai koko väylämaksujärjestelmää jotenkin.

Tulli peri väylämaksua vuonna 2014 väylämaksulain (1122/2005) nojalla nettovetoisuuden<sup>20</sup> mukaan taulukon 7a yksikköhinnoin.<sup>21</sup> Matkustaja- ja suurnopeusaluksesta väylämaksu maksetaan kalenterivuoden 30 ensimmäiseltä käynniltä ja lastialuksesta 10 ensimmäiseltä käynniltä. Väylämaksusta saa alennuksia vajaalastiperustein (50 % tai 75 %) sekä viennin kauttakulkukuljetuksille (50 %). Sisävesiliikenne ja pääosin myös Saimaan ulkomaanliikenne on vapautettu väylämaksusta. Väylämaksua on kohdennettu suurimmille aluksille. Lastialuksen enimmäismaksu on 107 750 euroa, matkustaja-aluksen 32 430 euroa ja risteilyaluksen 44 500 euroa per käyntikerta.

*Taulukko 7a. Väylämaksun yksikköhinnat.*

Jäätaluokka	Lastialus	Matkustaja-alus
	Yksikköhinta (euroa) / nettotonni	Yksikköhinta (euroa) / nettotonni
IA Super	1,277	0,860
IA	2,389	1,694
IB, IC	4,821	2,919
II, III	6,918	4,878
Muut alukset (ei jäätaluokkaa)		
Proomu	3,473	-
Suurnopeusalus	-	6,303
Risteilyalus	-	1,045

Vuosina 2015–2017 väylämaksua peritään alennetuin yksikköhinnoin taulukon 7b mukaan. Vastaavasti enimmäismaksut ovat puolet edellä mainituista summista, eli lastialus 53 875 euroa, matkustaja-alus 16 215 euroa ja risteilyalus 22 250 euroa per käyntikerta. Alennus perustuu hallituksen syksyllä 2014 päättämiin teollisuuden kohdistuviin elinkeinopoliittisiin tukitoimenpiteisiin sekä rikkidirektiivistä seuraavan merikuljetusten kustannusten nousun kompensointiin. Alennukset mitoitettiin niin, että väylämaksuista alusliikenteelle muodostuva kokonaisrasite puolittuu. Alennuksissa kuitenkin suosittiin rahtialuksia ja parhaita jäätaluokkia alentamalla niiden yksikköhintoja enemmän kuin matkustaja-aluksille ja heikoimmille jäätaluokille.

<sup>20</sup> Luku on alusten lastitilavuutta kuvaava yksikkö.

<sup>21</sup> Väylämaksua ei peritä seuraavilta aluksilta: jäämurtajat (1.1.2015 alkaen), sisävesiliikenteen alukset, alukset jotka eivät poikkea Suomen aluevesiltä satamaan, alukset jotka liikennöivät vain Saimaan kanavan kautta, lasti- ja risteilyalukset joiden nettovetoisuus on alle 300 ja matkustaja-alukset joiden nettovetoisuus on alle 600.

Taulukko 7b. Väylämaksun yksikköhinnat vuosina 2015–2017.

Jäätaluokka	Lastialus	Matkustaja-alus
	Yksikköhinta (euroa) / nettotonni	Yksikköhinta (euroa) / nettotonni
IA Super	0,470	0,625
IA	1,098	1,294
IB, IC	2,578	2,358
II, III	4,381	4,169
Muut alukset (ei jäätaluokkaa)		
Proomu	2,107	-
Suurnopeusalus	-	5,381
Risteilyalus	-	0,911

### Väylämaksu

**Hinnoittelutapa:** Väylämaksu on muuttuva vero, joka peritään valtion väylän käyttökertoja kohti aina maksukerroille määritettyyn enimmäismäärään saakka per alus/kalenterivuosi.

**Hinnoittelun taso:** Väylämaksun yksikköhinnat asetetaan niin, että maksutulot ovat laskennallisesti yhtä suuret kuin kauppamerenkulun väylänpidon palvelujen ja jäänmurron tarjonnasta aiheutuvat kokonaiskustannukset. Vuosina 2015–2017 tämä tavoite ei tule toteutumaan väylämaksun määräaikaisen alentamisen vuoksi.

**Ohjausominaisuudet:** Väylämaksu suosii säännöllistä liikennettä ja alusten hyviä jääominaisuuksia, sisävesiliikennettä sekä suomalaisia kauttakulkuliikenteenreittejä Itämerellä. Väylämaksulla on haluttu ylläpitää Suomen huoltovarmuutta, hillitä jäänmurtopalvelujen tarvetta sekä lisätä kauttakulkuliikenteeseen liittyvää elinkeinotoimintaa.

**Väylämaksutulojen käyttö:** Väylämaksukertymä on osa valtion yleistä tulonmuodostusta, vaikka väylämaksun tasoa asetettaessa otetaan huomioon väylänpidon menojen määrä. Väylänpito rahoitetaan budjetoinnissa käytännössä erillään väylämaksun tuotoista.

**Säätely:** Ei muuta säätelyä paitsi tasapuolisuussäätely kaiken liikenteen kesken samoin ehdoin määräytyvistä maksuista.

### 2.5.2 Väylämaksun valtiontaloudellinen merkitys

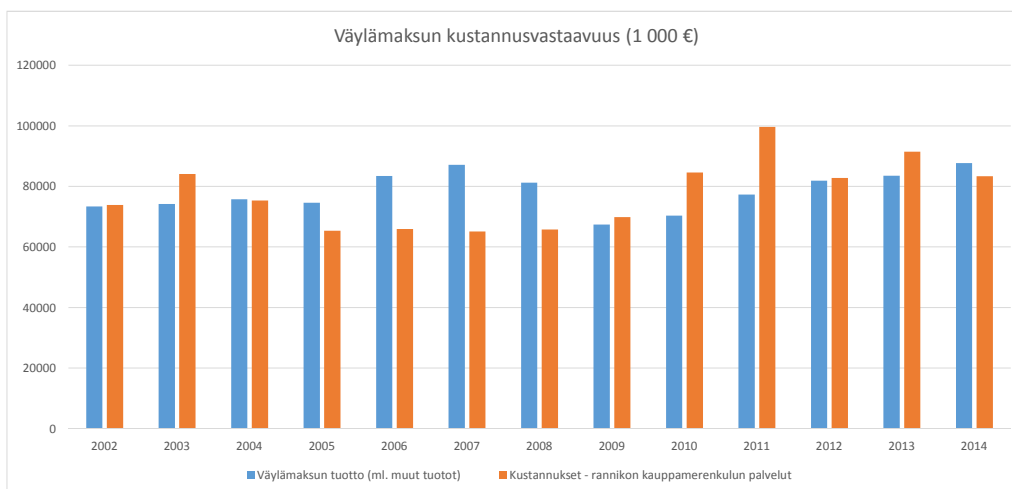
Kauppamerenkululta on kerätty väylämaksutuloja viimeisen kymmenen vuoden aikana 67–88 milj. euroa vuodessa (taulukko 8). Maksutulot vaihtelevat liikenteen määrän, aluskäyntien tiheyden ja aluskannan ominaisuuksien sekä yksikköhintojen muutosten mukaan. Vuosien 2009–2010 tulojen aleneminen johtui taantumasta ja liikenteen määrän merkittävästä vähenemisestä (samasta syystä ratamaksutulo aleni vuonna 2009; vuonna 2010 ratamaksun perusmaksun yksikköhintojen korotus lisäsi ratamaksutuloja entiseen tasoon).

Taulukko 8. Väylämaksun tuotto (Liikennevirasto).

M€	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Väylämaksutulot	74,6	83,4	87,1	81,2	67,4	70,3	77,2	81,9	83,5	87,7

Väylämaksun taso kytkettiin aiemmassa väylämaksulaissa (2002/708) selkeästi väylänpidon palvelujen (meriliikenteen kulkuväylien ja turvavarusteiden ylläpito ja rakentaminen sekä jäänmurtoavustusten tarjonta) kustannusten kattamiseen. Uusimmassa laissa kytköstä ei enää mainita, mutta se esitetään lain perusteluissa (HE 150/2005). Yksikköhintojen tasoa arvioitaessa verrataan vuosittaista maksutuottoa ja väylänpidon palvelujen vuosimenoja edelleen keskenään (kuva 1).

Yksikköhintoja on aika ajoin sekä nostettu että laskettu tuottotavoitteen ehdoilla. Yksikköhintojen keskinäisiä suhteita (jääluokat, alustyytit) on muutettu hieman ja väylämaksun alennusperusteisiin on tehty muutoksia. Vuosien 2015–2017 aikana kun väylämaksun tuotto alenee, lisääntyy väylänpidon rahoitustarve yleisistä verovarosta useilla kymmenillä miljoonilla euroilla vuodessa.



Kuva 1. Väylämaksun tuotto ja väylänpidon kustannukset 2002–2014 (Liikennevirasto).<sup>22</sup>

### 2.5.3 Vesiliikenteen polttoaineiden verotus

Kauppamerenkulkuun ja muihin vastaaviin kaupallisiin tai hallinnollisiin tehtäviin käytetyillä aluksilla kulutetut polttoaineet ovat verottomia.<sup>23</sup> Verotonta on myös polttoaineen käyttö kalastusaluksilla ja esimerkiksi ruoppaajilla, hiekkajaaloilla tai losseilla. Ammattimaisessa kansainvälisessä liikenteessä olevien alusten polttoaineiden verottomuudesta on säädetty valmisteverolain (182/2010) 19 §:n 1 momentissa.

Vuoteen 2006 saakka voimassa olleiden lakien sijaan voimaan tulleiden energiaverodirektiivin (2003/96/EY) mukaisten lakien nojalla yksityisissä huviveneissä ja -aluksissa tulee käyttää moottoribensiininä tai dieselöljynä verotettuja polttoaineita (aiemmin kevyemmin verotettujen polttoaineiden sijaan).<sup>24</sup> Myös biopolttoaineita voidaan käyttää yksityisen huviveneen polttoaineena, jos niistä on suoritettu vero moottoribensiininä tai dieselöljyn verotason mukaisesti. Näistä polttoaineista maksetaan

<sup>22</sup> Vuosina 2002–2004 väylämaksuja on peritty Helsingin käräjäoikeuden mukaan liikaa ja maksuja on palautettava 52 kanteen nostaneelle varustamolle yhteensä yli 90 milj. euroa vuosilta 2001–2004.

<sup>23</sup> Tullin Asiakasohje nro 12, tammikuu 2014.

<sup>24</sup> Tulli. Valmisteverotuksen asiakasohje 27. Helmikuu 2013. Huviveneilyssä käytettyjen polttoaineiden verollisuus ja polttoainemaksu.



myös arvonlisävero. Yksityisestä huviveneestä tai -aluksesta, jossa käytetään moottoribensiiniä tai dieselöljyä lievemmin verotettua tai verotonta polttoainetta, määrätään (sanktiona) polttoainemaksu.

#### 2.5.4 Väylämaksun tausta ja sääntely

Nykymuotoinen väylämaksu otettiin käyttöön jääluokkien mukaisin yksikköhintojen porrastuksin 1970-luvulla. Tuolloin Suomessa päätettiin tarjota liikennöinnin mahdollisuus suurimpiin rannikon satamiin myös talvisin. Väylämaksulla pyrittiin rahoittamaan jäänmurtopalvelujen tarjonta. Pian lähes kaikki ulkomaankaupan satamat olivat talvisatamia.

Väylämaksun yksikköhinnat olivat aiemmin samat matkustaja- ja lastialuksille. Sittenkin maksut eriytettiin. Väylämaksun käyntikertaleikkurit olivat aiemmin korkeammat; lastialukset saivat maksuvapautuksen 20 ja matkustaja-alukset 40 käyntikerran jälkeen. Väylämaksun enimmäismaksu-, vapautus- ja alennusperusteet ovat myös muuttuneet aikojen saatossa. Kotimaan- ja ulkomaanliikenteen väylämaksun määräytymisperusteet ja yksikköhinnat yhtenäistettiin 2000-luvulla EU-sääntelyn nojalla (aiemmin kotimaanliikenteen väylämaksu perittiin vuosimaksuna). Muuta väylämaksuun vaikuttavaa EU-sääntelyä ei ole.<sup>25</sup>

Väylämaksu oli aikaisemmin Merenkululaitoksen hallinnoima maksu, jonka tasosta säädettiin liikenne- ja viestintäministeriön (sitä ennen kauppa- ja teollisuusministeriön) asetuksella. Väylämaksu on nykyisin vero ja väylämaksulain muutoksista (ml. yksikköhinnat) päätetään eduskunnassa. Väylänpidosta ja jäänmurrosta vastaavalla Liikennevirastolla ei ole valtaa ja vastuuta väylämaksusta. Väylämaksulain muutokset valmistelee liikenne- ja viestintäministeriö, ja Tulli perii maksut.

Väylämaksun porrastaminen alusten jääluokan mukaan (halvimmat yksikköhinnat parhaiden jääluokkien aluksille) yhdessä käyntikertaleikkurin kanssa pyrkii siihen, että Suomen kauppamerenkulkua hoidettaisiin mahdollisimman paljon samoilla korkeiden jääluokkien aluksilla ympäri vuoden. Sillä pyritään hillitsemään jäänmurron kustannuksia ja parantamaan talviliikenteen sujuvuutta. Talviliikennemääräyksillä estetään kokonaan jääolosuhteisiin sopimattomien alusten pääsy Suomeen määräysten voimassaoloaikoina.

Väylämaksu muistuttaa ominaisuuksiltaan maksua, mutta on lainsäädännöllisesti vero. Väylämaksun yksikköhinnoilla ei ole kytköstä aluskäynneistä seuraaviin väylänpidon tai jäänmurron kustannuksiin. Väylämaksu per käyntikerta korreloi aluksen jääluokan ohella sen lastinottokyvyn eli koon kanssa, mutta se, kuinka pitkiä matkoja alus kulkee valtion väylillä tai väylän laatu (mm. kulkusyvyyys, leveys, navigoitavuus ja nopeus) eivät vaikuta maksun suuruuteen. Alukset eivät sinänsä kuluta väyliä tai aiheuta ruoppaustarpeita paitsi, kun väyliä halutaan syventää tai leventää aluskokojen kasvun ja liikenteen lisääntymisen vuoksi. Jäänmurtajapalvelut tarjotaan aluksille riippumatta siitä, minkä suuruisia väylämaksuja ne maksavat yhtä käyntiä tai koko vuoden liikennettä kohti.

---

<sup>25</sup> Suomen väylämaksun kaltaista kauppamerenkulun maksua peritään EU:ssa lisäksi vain Ruotsissa ja Virossa.

## 2.6 Lentoliikenteen hinnoittelu

### 2.6.1 Liikennemaksut ja muut maksut

Finavia Oyj perii liikennesuoritteista liikennemaksuja samoin perustein jokaisella 25 lentoasemalla. Keskeisimmät liikennemaksut ovat laskeutumismaksu ja matkustajamaksu (taulukot 9 ja 10) sekä lennonvarmistuspalvelujen maksut.<sup>26</sup> Kaiken kaikkiaan eri tilanteissa tarjottavista palveluista perittyjä maksuja on runsaasti. Maksujen perimistapa ja yksikköhintojen määrittäminen perustuu vastaavasti alan kansainvälisiin käytäntöihin ja kattojärjestöjen suosituksiin. Maksuja ja yksikköhintoja tarkistetaan vuosittain.

*Laskeutumismaksu* perustuu MTOW-yksikköön (maximum take off weight; lentokoneen suurin sallittu lentoonlähtöpaino) kiinteään ja muuttuvan osan summana. Maksun suuruus määräytyy konekoon suhteessa. Vähimmäismaksu on Helsinki-Vantaalla ruuhka-aikoina 80 euroa ja muina aikoina 55 euroa. Laskeutumismaksulla voi käyttää kiito-, rullaus- ja huoltoteihin, asematasoon (ml. pysäköinti max 2 h), jäänpoistoon ja pelastustoimeen liittyviä palveluja.

Taulukko 9. Laskeutumismaksu Finavian lentoasemilla.

REITTI- JA TILAUSLIIKENNE (MATKUSTAJALIIKENNE)		
MTOW	Kiinteä maksu, EUR	Maksu, EUR/tonni
0–2 000 kg	10,25	1,54
2 001–5 700 kg	13,33	1,54
5 701–35 000 kg	19,01	3,79
35 001–200 000 kg	130,13	5,43
yli 200 000 kg	1 026,50	4,24
MUU LIIKENNE		
MTOW	Kiinteä maksu, EUR	Maksu, EUR/tonni
0–2 000 kg	10,25	1,54
2 001–5 700 kg	13,33	1,54
5 701–35 000 kg	19,01	3,79
35 001–200 000 kg	130,13	6,97
yli 200 000 kg	1 280,18	6,97

*Matkustajamaksu* peritään terminaalia käyttäneistä lähtevistä matkustajista. Maksu on porrastettu matkatyyppin (kotimaan ja ulkomaan matkat sekä vaihtomatkat) sekä lentoaseman matkustajatasopalvelun laadun mukaan (ilmasilta – Helsinki-Vantaa, Oulu ja Rovaniemi / bussikuljetus – muut lentoasemat). Finavian Oyj:n tytäryhtiö Airpro Oy:n hoitamilla Tampere-Pirkkalan ja Turun lentoasemien erillisterminaaleissa matkustajamaksu on eriytetty yleisestä hinnastosta.

Matkustajamaksuun kuuluvia palveluja ovat lentoasemalle pääsy (maaliikenteen infrastruktuuri ja sen ylläpito; tieverkko, liikenneopasteet, terminaalien edustat ja viheralueet), matkustajapalvelun infrastruktuuri ja sen ylläpito (terminaalit, odotusalueet

<sup>26</sup> Finavia Oyj. Lentoliikennemaksut ja yleiset palveluehdot 2015.

ja yleiset tilat sekä hissit ja koneportaot, opasteet ja saniteettitilat), matkustajasiljat/asematasobussikuljetukset maksuluokassa 1, matkatavaraan liittyvä infrastruktuuri ja sen ylläpito (matkatavaran käsittely- ja luovutustilat, käsittelyjärjestelmä ja lajittelujärjestelmä) sekä muut matkustajien palvelut ja järjestelmät (operatiivinen keskus, operatiivinen tietojärjestelmä, lentotietojen näyttöjärjestelmä, kuulutusjärjestelmä, neuvonta ja opastaminen, itsepalveluautomaatit matkustajan ja matkatavaran lähtöselvitystä varten ja CUPPS, Common Use Passenger Processing System -järjestelmä).

*Taulukko 10. Matkustajamaksu Finavian lentoasemilla.*

Matkustajamaksu per matkustaja / matkan tyyppi	Helsinki-Vantaa, Oulu ja Rovaniemi, EUR	Muut lentoasemat, EUR
DOM	5,30	5,02
INT	8,59	7,97
DOM-INT	3,93	3,93
INT-INT	4,80	4,80

*Paikoitusmaksua* peritään laskeutumismaksuun sisältyvän kahden tunnin ylittävistä pysäköinneistä lentokoneen koon ja pysäköinnin pituuden mukaan (1,31–3,92 euroa/MTOW tonni). Maksut ovat erisuuruisia Helsinki-Vantaalla ja muilla lentoasemilla.

*Sähköninfrastrukturimaksua* peritään Helsinki-Vantaalla 0,25 euroa/MTOW tonni. Muilla lentoasemilla maksu sisältyy paikoitusmaksuun tai se on hinnoiteltu muulla tavalla.

*Turvamaksua* peritään 4,69 euroa/lähtevä matkustaja turvatarkastusten ja kulunvalvonnan kustannusten perusteella.

*Melumaksu* on ainoa ympäristöperusteinen maksu. Sitä peritään suihkuturbiinikoneilta meluluokituksen mukaisesti vain Helsinki-Vantaan lentoaseman laskeutumisilta ja lentoonlähdöiltä klo 23–06 välisenä aikana (taulukko 11). Maksuissa on kolme porrastusta kellonaikojen mukaan. Esimerkiksi konetyypin B737-600 melumaksu on klo 01:30 lähdöllä 43,26 euroa.

*Taulukko 11. Melumaksu Helsinki-Vantaan lentoasemalla.*

Klo	Lentoonlähtö, EUR (Cd)*	Laskeutuminen, EUR (Cd)*
23.00–00.29	3,50	3,50
00.30–05.29	10,00	15,00
05.30–06.00	3,50	3,50

\*Cd on yksikköhinta, joka kerrotaan erityisellä kaavalla yksittäisen lentokoneen meluominaisuuksien mukaan.

Lisäksi Finavia hinnoittelee erikseen palveluja joko yleisesti tai lentoasemakohtaisesti; mm., matkustajan avustaminen, lentoaseman aukiolon jatkaminen ja aseman avaaminen erikseen, neuvonta- ja tiedotuspalveluja, jäänpoiston käsittely, pelastusvalmius, öljyntorjunta, koekäyttöpaikka ja hinaus.

Finavia myöntää *aloituslennuksia* tavoitteena edistää uusien liikenneyhteyksien syntymistä. Laskeutumis- ja matkustajamaksujen alennuksia myönnetään uudelle reitti-liikenteelle (vähintään kaksi laskeutumista viikossa – yli 30 paikan koneet; taulukko 12). Alennuksia myönnetään enintään kolmeksi vuodeksi ja kaukoliikenteessä (yli 5 000 km) enintään viideksi vuodeksi (mutta ei melurajoitusajankohtina eikä Helsinki–Vantaan ruuhka-aikoina).

Taulukko 12. *Finavian liikennemaksujen aloituslennukset.*

Helsinki-Vantaa	1. vuosi	2. vuosi	3. vuosi	4.–5. vuosi (vain kaukoliikenne)
Laskeutumismaksualennus	70 %	50 %	50 %	50 %
Matkustajamaksualennus	70 %	50 %	-	-

*Lentoaseman lennonvarmistuspalvelumaksu* peritään palvelun tyyppin mukaan neljään eri hintaluokkaan ryhmitellyille lentoasemille lentokoneen koon perusteella. Lentokoneen koon ja lennon pituuden mukaan määräytyvän *lentoreittimaksun* sen sijaan perii Eurocontrol, joka tilittää Finavialle sille kuuluvan osuuden maksuista. Suomen ilmatilaa käyttäviltä ylliennoilta peritään myös lentoreittimaksu.

#### Lentoliikenteen liikennemaksut

**Hinnoittelutapa:** Liikennemaksut ovat muuttuvia maksuja, joista pääosa peritään infrastruktuurin käyttökertoja kohti ottaen huomioon koneiden koko ja matkustajien lukumäärä.

**Hinnoittelun taso:** Maksut asetetaan lentoliikenteelle tarjottujen palvelujen tuotantokustannusten mukaan liiketaloudellisin perustein. Suomessa maksut määräytyvät Finavian koko lentoasemaverkon kustannusten mukaan. Joitain maksuja on eriytetty asemakohtaisesti.

**Ohjausominaisuudet:** Maksuissa ei ole erityistä ohjausta. Ympäristöohjauksen merkitys on liikennemaksuissa hyvin vähäinen.

**Liikennemaksutulojen käyttö:** Maksutulot käytetään Finavian käyttömenojen ja investointien rahoittamiseen.

**Sääntely:** Lentoliikenteen liikennemaksujen määrittämistä ohjaavat sekä ICAO että Euroopan yhteisön direktiivit. Lentoreittimaksut määräytyvät EU-jäsenvaltioiden yhteisen järjestelmän kautta. EU ohjaa myös maksujen tasapuolisuutta kotimaisen ja kansainvälisen liikenteen sekä eri lentoyhtiöiden kesken. Kansallisesti maksuilta edellytetään, että se tukee Finavia Oyj:n rahoituksellista itsenäisyyttä sekä kansainvälisten lentoyhteyksien ja alueellisesti kattavan lentokenttäverkoston olemassaoloa.

#### 2.6.2 Lentoliikenne- ja muiden maksujen tulot

Finavia Oyj ei julkista eri palvelumaksujen tuottojen erittelyjä mutta hallituksen toimintakertomuksessa konsernin tulot (liikevaihto) eritellään liiketoiminnoittain (taulukko 13). Valtaosa tuloista muodostuu Helsinki-Vantaan lentoasemalla kerätyistä maksuista.

Taulukko 13. *Finavia Oyj:n liikevaihto liiketoiminnoittain (Finavia Oyj).*

M€	2013	2014
Helsinki-Vantaan lentoasema	149,3	156,7
Lentoasemaverkosto	41,3	43,1
Matkustajapalvelut	57,8	39,6
Lennonvarmistusliiketoiminta	63,7	67,0
Airpro-liiketoiminta	47,1	49,1
Kiinteistöliiketoiminta	15,6	16,6
Eliminoinnit*	-22,1	-22,5
Konserni yhteensä	352,8	349,6

\*Konsernitilinpäätökseen liittyvä keskinäisten osakkeenomistusten käsittelyerä.

### 2.6.3 Lentoliikenteen polttoaineiden verotus

Lain nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta 9 §:n 6 kohdan mukaan polttoaineet, jotka käytetään lentoliikenteen polttoaineena (lentopetroli, lentobensiini ja muut ilmailun polttoaineet) muuten kuin yksityisessä huvi-ilmailussa, ovat valmisteverottomia ja huoltovarmuusmaksuttomia.<sup>27</sup> Verotonta on myös polttoaine, jota käytetään viranomaisen toimeksiannosta suoritettaviin lentoihin. Huvi-ilmailun polttoaineet olivat Suomessa valmisteverottomia vuoden 2007 loppuun asti kunnes yksityisessä huvi-ilmailussa käytettävät polttoaineet tulivat veronalaisiksi 1.1.2008 lukien (taulukko 14).

Taulukko 14. *Huvi-ilmailussa käytettävien polttonesteiden valmisteverot 1.1.2015.<sup>28</sup>*

Snt/l	Energia- sisältövero	Hiilidioksidi- vero	Huoltovarmuus- maksu	Yhteensä
Lentopetroli	55,68	17,99	0,35	74,02
Lentobensiini	50,72	16,10	0,68	67,50

### 2.6.4 Liikennemaksujen tausta ja sääntely

Suomen lentoasemaverkostoa ja lennonvarmistuspalveluja on hallinnoitu itsenäisenä kokonaisuutena jo vuosikymmeniä ja toiminta on rahoitettu liikennemaksuilla. Toiminta erillisvirastona (Ilmailuhallitus) alkoi vuonna 1971, vuonna 1991 siirryttiin liikelaitosmalliin (Ilmailulaitos) ja toiminta yhtiöitettiin vuonna 2010 (Finavia Oyj). Liikennemaksujen ohella on otettava huomioon, että muilla tuotoilla, mm. tilavuokrat ja pysäköintimaksutulot, on suuri merkitys joidenkin lentoasemien ja Finavian tulonmuodostuksessa (etenkin Helsinki-Vantaa).

<sup>27</sup> Tulli. Valmisteverotuksen asiakasohje 26. Ilmailussa käytettyjen polttoaineiden valmisteverottomuus. 01/2014.

<sup>28</sup> Kaiken kaikkiaan verotettavia polttoainetuotteita ja -komponentteja on useita kymmeniä.

Lentoasemamaksuja sääntelee Euroopan parlamentin ja neuvoston lentoasemamaksuista annettu direktiivi 2009/12/EY. Se on pantu täytäntöön kansallisella Lailla lentoasemaverkosta- ja maksuista (210/2011). Direktiivi ja laki edellyttävät maksuilta lähinnä syrjimättömyyttä ja toimijoiden konsultaatiota, mutta eivät aseta muita ehtoja maksujen määrittämistavalle. Direktiivi ja laki sallivat lentoasemaverkoston hinnoittelun yhtenäisin maksuin. Finavia Oyj valmistelee ja päättää liikennemaksut itsenäisesti mainitun sääntelyn ehtoilla, joskin yhtiön hallituksella ja valtion omistajaohjauksella on mahdollisuus vaikuttaa asiaan. Finavia Oyj neuvottelee direktiivin ja lain edellyttämänä maksuista (sekä palvelujen kehittämisestä) aktiivisesti asiakasunnan kanssa.

Liikennemaksujen tasoissa ja perimistavan yksityiskohdissa tapahtuu alati pieniä muutoksia niin liikenteen ominaisuuksien kehittymisen, kansainvälisten käytäntöjen kuin liiketaloudellisten tavoitteiden pohjalta. Suurimpia muutoksia on ollut kotimaan ja ulkomaanliikenteen maksujen määräytymisperusteiden yhtenäistäminen.

Yhtenäishinnoittelu tarkoittaa maksujen asettamista koko verkon keskimääräisten toimintakustannusten (sekä ylijäämätavoitteen) tasolla. Laskeutumismaksuja porrastetaan kansainvälisesti tavanomaisella tavalla konekokojen suhteessa ja matkustajamaksuja porrastetaan matkaketjujen mukaan. Eräitä muita maksuja porrastetaan Helsinki-Vantaan lentoaseman ja muiden lentoasemien palvelutason ja kapasiteetin mukaan.

Taloudellisesti itsenäisenä toimivalla Finavialla on mahdollisuus säädellä hinnoitteluaan markkinatilanteen mukaan. Finavia Oyj alensi kaikkia lentoasema- ja lennonvarmistusmaksuja 10 prosentilla määräaikaisesti syyskuu 2009 alkaen ja jatkuen vuoden 2011 loppuun. Tällä haluttiin parantaa lentoliikenteen toimintaedellytyksiä erityisesti kotimaassa. Alennusten arvioitiin olevan arvoltaan yhteensä 47 M€.<sup>29</sup>

Lentoliikenteen maksuihin ei ole sisällynyt yhteiskuntataloudellista ohjausta. Turvallisuuksa samoin kuin lentokoneiden melu- ja päästötaasoja ohjataan normeihin. Finavian Helsinki-Vantaalla perimän melumaksun taloudellinen merkitys on vähäinen. Kaupallisen ilmailun käyttämät polttoaineet ovat pääosin verottomia.

Lentoliikenne liitettiin Euroopan yhteisön päästökauppajärjestelmään vuoden 2012 alusta. Toiminta keskeytettiin loppuvuodesta 2012 ja päästökauppadiirektiivin muuttamisesta aloitettiin neuvottelut. Direktiiviä muuttava asetus astui voimaan 30.4.2014 ja Suomen lakeja muutetaan vastaavasti vuonna 2015. Päästökauppa koskee vain ETA-alueen sisäisiä lentoja vuosina 2013–2016. Kaikki EU:sta lähtevät tai EU:hun saapuvat lennot kuuluisivat päästökaupan piiriin vuodesta 2017 alkaen. Järjestelmä voi jäädä tilapäiseksi. Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö (ICAO) pyrkii sopimaan vuonna 2016 kansainvälisestä lentoliikenteen päästöjen markkinapohjaisesta järjestelmästä, joka otettaisiin käyttöön vuonna 2020.

---

<sup>29</sup> Tiedote 22.9.2010 Finavia Oyj sekä <http://www.finavia.fi/lentoyhtiaille/liikennemaksut>

## 2.7 Hinnoittelun tulevaisuus

### 2.7.1 Tieliikenteen hinnoittelu

Tieliikenteen hinnoittelun nähdään yleisesti kehittyvän kohti kiinteiden verojen korvaamista tie- ja katuverkon käyttömaksuilla. Tätä on lausuttu EU-politiikassa jo pitkään. Suomessa on tehty lukuisia tiemaksu- ja ruuhkamaksuselvityksiä; mm. maksuperusteiden teoreettinen ja laskennallinen määrittely, liikenteellisten vaikutusten tarkastelu, hyväksyttävyyden selvittäminen, tavoitteiden määrittäminen sekä tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden tarkastelu (mm. Liikenne- ja viestintäministeriö 2007; Teronen ym 2009; Kiiskilä ym 2011; Järvenpää 2011; Mild 2012). Selvitykset eivät ole tähän mennessä johtaneet tiemaksun käyttöönoton lainsäädännölliseen valmisteluun.

Liikenne- ja viestintäministeriön työryhmä arvioi vuonna 2013, miten voitaisiin edetä kohti oikeudenmukaista ja älykästä liikenteen hinnoittelua pitkällä aikavälillä (Liikenne- ja viestintäministeriö 2013b). Tarkasteluun kuuluivat tiemaksujen tekniset, liikenteelliset, taloudelliset ja lainsäädännölliset kysymykset. Työryhmä ehdotti etenemistä ensin kokeiluiden kautta testaten teknisten järjestelmien, tietoturvan ja valvonnan toimivuutta.

Ruuhkamaksuselvitykset ovat Suomessa keskittyneet pääkaupunkiseudulle (mm. liikenne- ja viestintäministeriö 2011). Ruuhkien odotetaan kasvavan tulevaisuudessa mutta toistaiseksi poliittinen vastustus on estänyt etenemisen kohti ruuhkamaksun käyttöönottoa liikenteen kasvun hillitsemiseksi. Helsingin Seudun Liikennejärjestelmäsuunnitelman (HLJ 2015) luonnoksessa ruuhkamaksun käyttöönoton selvittäminen on jälleen esillä toteutusmallin suunnittelun ja päätöksenteon valmistelun muodossa. Ruuhkamaksun käyttöönoton esitetään tapahtuvan aikaisintaan vuonna 2020.

EU-lainsäädäntö voi edellyttää Suomea muuttamaan autojen hankintaan ja hallintaan kohdistuvaa verotusta joustavampaan suuntaan työvoiman vapaan liikkuvuuden ja yhteismarkkina-alueen toimivuuskysymysten vuoksi. Ongelmakohtia ilmenee nykyisin esimerkiksi työsuhdeajoneuvojen käytön ja kansallisten autoverojärjestelmien kesken. Myös energiatehokkuuden ja ympäristöystävällisyyden edistäminen saattavat edellyttää autokannan uudistumista hidastavan hankintaverotuksen korvaamista dynaamisemmin vaikuttavalla käytön verotuksella. Raskaan tieliikenteen verotuksessa kansallisten verojärjestelmien yhtenäistäminen lienee joka tapauksessa tulevaisuuden kysymys ja se tarkoittanee tavalla tai toisella toteuttavia raskaan liikenteen tiemaksuja.<sup>30</sup> Myös liikenteen uudet palvelut (liikkuminen eri kulkutapojen muodostaman palvelupaketin avulla) voivat edellyttää autoverotuksen muutoksia. Kaikki nämä tekijät käytännössä tarkoittavat autoverotuksen painopisteen muutosta kohti käytön verottamista.

---

<sup>30</sup> Liikenne- ja viestintäministeriö tiedotti huhtikuussa 2015 selvittävänsä yhdessä valtiovarainministeriön ja Trafian kanssa sellaisen raskaan liikenteen tiemaksun käyttöönottoa, jolla ulkomaiset ajoneuvot saataisiin osallistumaan tienpidon kustannuksiin. Samalla selvitetään, kuinka kotimaisiin ajoneuvoihin kohdistuva (sama) maksu voitaisiin kompensoida. (LVM-tiedote 14.4.2015: *Risikko haluaa ulkomaisen raskaan liikenteen maksamaan tienkäytöstä.*)

Muutoin on odotettavissa, että hiilidioksidiohjaus sisällytetään tavalla tai toisella niihin nykyisiin autoilun verotuksen muotoihin, joissa sitä ei vielä ole, eli moottoripyörien autovero, työsuhteajoneuvojen verotus ja työmatkakulujen verovähennys. Nykyisten verojen tasoja ja muita verotuksen yksityiskohtia säädetään sekä valtiontaloudellisista syistä että hiilidioksidiohjauksen tehostamiseksi aika ajoin kuten tähänkin saakka. Tieliikenteen ajoneuvojen käyttövoimien monipuolistuminen ja käyttövoimien nykyisin muodostaman veropohjan muutos (nestemäisten polttoaineiden käytön väheneminen) voi luoda paineita lisätä tie- ja katuverkon käytön hinnoittelua.

## 2.7.2 Rautatieliikenteen hinnoittelu

Liikennevirasto selvitti ratamaksun kehittämistä uuden direktiivin kansallisen täytäntöönpanon sekä Suomen rautatiemarkkinoiden kehittymisen näkökulmista (Tervonen ym. 2014). Tarkasteluun kuuluivat nykyisen ratamaksun osatekijät sekä mahdollisten uusien maksujen käyttöönotto. Tarkastelussa otettiin huomioon ratamaksun perusmaksun laskenta- ja perimistapaa koskeva tulossa oleva komission täytäntöönpanoasetus, mutta ei muuta mahdollisesti tulossa olevaa direktiiviä täydentävää ratamaksusääntelyä (esimerkiksi lisämaksujen perimistä koskeva suositus). Mainittu täytäntöönpanoasetus annetaan kesäkuussa 2015.

Tulossa oleva komission asetus sallinee, että Liikenneviraston nykyistä perusmaksua voidaan periä jatkossakin. Perusmaksun laskentatapaa muutetaan yksityiskohtien tasolla, mikäli komission säännöt sitä edellyttävät. Muutoin perusmaksun tason jo aiemmasta tutut tarkistuslaskelmat tulisi tehdä pian (uuden asetuksen valmistumisen jälkeen). Perusmaksun yksikköhinnat voivat muuttua radanpidon kustannusten ja liikennesuoritemäärien kehityksen mukaisesti. Tämän lisäksi perusmaksun soveltamisalue laajenee niin, että perusmaksua aletaan periä tähän saakka maksusta vapautetulta ratalinjoilla tapahtuvalta vaihtotyöliikenteeltä.

Jatkossa tavaraliikenteen ratapihojen käyttöä ja eräitä muita (perusmaksuun kuulumattomia) rautatiepalveluja tulisi hinnoitella erikseen. Kilpailulle avautuvilla markkinoilla rautatieyrityksille ei voida enää tarjota ilmaisia rautatiepalveluja tasapuolisuus- ja toimivuuskysymysten vuoksi. Palvelujen ilmainen tarjonta vääristää kilpailua myös muihin kuljetusmuotoihin nähden.

Rautatiemarkkinadirektiivi korostaa rataverkon haltijan itsenäisyyttä rautatieliikenteeltä ja rautatiepalveluista perittävien maksujen asettamisessa. Suomessa Liikenneviraston tulee voida säätää perusmaksun yksikköhintoja niin kuin direktiivin mukainen laskentatapa edellyttää ja rautatiepalvelujen hinnoittelun tulee olla Liikenneviraston päätettävissä. Tämä ei sulje pois neuvottelemista eri viranomaistahojen sekä asiakaskunnan kanssa. Liikennevirastoon kohdistuvat edelleen veloitteet maksujen lainmukaisuudesta ja läpinäkyvästä kustannusperusteisesta määrittämisestä.

Ratavero on todettu valtiosääntöoikeudellisissa tarkasteluissa vastikkeeksi (veroksi), joka ei kuulu rautatiemarkkinadirektiivin alaiseen sääntelyyn. Rautatiemarkkinadirektiivi sääntelee rataverkon haltijan perimiä infrastruktuurikustannuksiin liittyviä maksuja ja niiden ohjaavia porrastuksia. Tästä syntyy ristiriitoja niin ratamaksun hallinnoinnin kuin ratamaksun muutoksissa huomioon otettavan sääntelykehityksen suhteen. Direktiivi sallii rataverkon haltijan periä rataveroa vastaavia perusmaksua täydentäviä maksuja radanpidon kustannusten kattamiseksi (eräin lisäehdoin) omana maksunaan. Jatkossa rataveron olemassaoloa ja sen korvaamista mahdollisilla Liikenneviraston perimillä lisämaksuilla tulee tarkastella lainsäädännöllisenä kysymyk-



senä sekä tarkoituksenmukaisen rautatieliikenteen hinnoittelun näkökulmasta. Lisäksi nykyiseen rataveron sisältyvät liikennettä ja sen ominaisuuksia ohjaavat porrastukset (vähäliikenteisten ratojen käytön ja uuden liikenteen edistäminen hyvityksin sekä ympäristöperusteiset porrastukset) tulisi siirtää perusmaksun yhteyteen.

Rautatieliikenteen hinnoittelu säilynee Suomessa jatkossakin varsin alhaisella tasolla. Tosin perusmaksun korotuspaineista on saatu viitteitä Liikenneviraston laskelmissa ja palvelujen hinnoittelua on todennäköisesti lisättävä. Toisaalta rataveron perimisen lakkaaminen on mahdollista. Direktiivin sallimien rataverkon haltijan omien tuloja lisäävien lisämaksujen periminen (rataveron sijaan) ei ole kovin todennäköistä ainakaan merkittävässä määrin, koska niiden periminen on ehdollista rautatiemarkkinoiden maksukyvyllä ja kilpailukyvyllä ylläpitämiselle. Suomen rautatiemarkkinoilla ei ehkä ole niin hyvin tuottavia segmenttejä, joilta voisi periä merkittäviä lisämaksuja. Kilpailun lisääntyminen voi tehdä lisämaksujen perimisestä entistä vaikeampaa.

Ratamaksun lainmukaisuutta valvoo jatkossa rautatiemarkkinadirektiivin ja rautatielain nojalla rautatiealan sääntelyelin. Rautatiealan sääntelyelin on perustettu jokaiseen EU:n jäsenvaltioon. Sen tehtävänä on huolehtia markkinoiden toimivuudesta ja siitä, että alan toimijoita kohdellaan tasapuolisesti ja syrjimättömästi muun muassa ratakapasiteetin saatavuudessa, palvelujen saatavuudessa sekä näiden hinnoittelussa. Sääntelyelin on (Liikenteen turvallisuusvirasto Trafissa toimiva) rautatieyrityksistä ja rataverkon haltijoista riippumaton valitus- ja valvontaelin, joka ratkaisee asioita valitusten perusteella sekä omasta aloitteestaan.

### 2.7.3 Vesiliikenteen hinnoittelu

Liikenneministerin työryhmä selvitti Suomen väylämaksulainsäädännön uudistamista tarkastellen muun muassa väylämaksun tasoa ja yhteyttä väyläpidon kustannuksiin sekä mahdollisuuksia kehittää väylämaksujärjestelmää siten, että se ottaa huomioon jäänmurtopalveluiden käytön jakautumisen (Liikenne- ja viestintäministeriö 2013a). Työryhmä tarkasteli viittä väylämaksun kehittämisvaihtoehtoa: nykyisen väylämaksun kehittäminen, talviliikenteen väylämaksu, alueellinen väylämaksu, käyntikerta-kohtainen väylämaksu sekä väylämaksun alentaminen tai poistaminen. Näille tehtiin maksurakenteen muutosta havainnollistavat tarkastelut sekä karkeat vaikutusarvioinnit (yksikköhinnat, väylämaksutulot ja muutosten kohdentuminen liikenteen eri ryhmiin). Työryhmä ei lopulta esittänyt muutoksia väylämaksujärjestelmään eikä sellaisia esittänyt myöskään sittemmin valmisteltu Suomen meriliikennestrategia (Liikenne- ja viestintäministeriö 2014). Työryhmän toimesta väylämaksulakiin tehtiin kuitenkin joitain lainsäädäntötekniisiä hienosäätöjä. Merkittävämpänä muutoksena talvimerenkulkua palvelevissa tehtävissä toimivat jäänmurtajat vapautettiin väylämaksusta.

Väylämaksun poistamiseen on kohdistunut teollisuuden suunnalta voimakasta lobbauksia vuonna 2014 ja odotettavissa on, että se jatkaa väylämaksun puolittamiskausi (2015–2017) kääntyy loppupuolelle. Lobbauksessa ei ole esitetty miten kaupamerenkulun väylänpito ja jäänmurto rahoitetaan jos väylämaksu poistetaan ja kuinka korvataan väylämaksujärjestelmään sisältyvä talvimerenkulun toimivuutta painottava ohjaus. Valtiontalouden haasteet eivät toisaalta tue valtion tuloja vähentäviä verojärjestelmän muutoksia. Väylämaksun tulevaisuus vuodesta 2018 alkaen on siten tällä hetkellä auki. Väylämaksun tulevaisuudesta päätetään joka tapauksessa kansallisesti. Väylämaksun kehittämistä eivät ohjaa EU:n lainsäädännölliset kehityskulut tai poliittiset linjaukset.

Meriliikenteen ympäristöohjaukseen on kehitetty ja kehitetään kansainvälisiä normatiivisia ohjausjärjestelmiä päästöjen vähentämiseen, ja ne eivät liity Suomen väylämaksuun millään tavalla. Kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n rikkiohjaus on pantu EU:ssa täytäntöön rikkidirektiivin (2005/33/EY) muutoksella vuoden 2015 alusta. Merenkulun typenoksidipäästöjen sekä hiilidioksidipäästöjen sääntelyä kehitetään Euroopan komissiossa ja IMO:ssa.

#### 2.7.4 Lentoliikenteen hinnoittelu

Lentoliikenteen maksujen kehittäminen kuuluu Finavia Oyj:lle osana muuta liiketoiminnan kehittämistä, eikä maksuja arvioida samalla tavoin viranomaistyöryhmissä kuten muiden liikennemuotojen veroja ja maksuja. Lentoliikenteen maksujen määräytymisen taloudelliset reunaehdot voivat muuttua, mikäli Suomen lentoliikennestrategia linjattaisiin poliittisin perustein nykyisestä jotenkin toisin esimerkiksi muuttamalla lentoasemaverkon kokoa tai toimintatapaa. Se vaikuttaisi liikennemaksuihin sekä infrastruktuurikustannusten että tulonmuodostuksen muuttumisen kautta. Finavia Oyj kuitenkin päättäisi maksuista itsenäisesti sääntelyn reunaehtojen sekä liiketaloudellisten tavoitteiden mukaisesti.

Muutoksia ei ole näköpiirissä, koska Suomen lentoliikennestrategiassa (Liikenne- ja viestintäministeriö 2015) keskeistä on lentoasemien ylläpitäminen verkostona tulevaisuudessakin sekä lentoliikenteen ja maakuntakenttien kehittäminen viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistyönä. Helsinki-Vantaan kehittäminen on lentoliikennestrategian keskiössä. Päälentoaseman kehittämisen ja lentoasemaverkon ylläpitämisen rahoituksessa nojataan voimakkaasti kansainvälisten vaihtomatrustajien määrän kasvuun Helsinki-Vantaalla. Strategian mukaan lentoliikenteen maksujen on jatkossakin oltava kilpailukykyisiä ja kohtuullisia yhtenäisesti koko lentoasemaverkolla.

Lentoliikenteen taloudellisiin toimintaolosuhteisiin vaikuttavat Finavian hinnoittelun ulkopuolella jatkossa ehkä voimakkaastikin EU- ja globaalilla tasolla tehtävät toimialan päästökaupparatkaisut tai muut korvaavat päästöjen vähentämisen menettelyt. Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö (ICAO) pyrkii sopimaan vuonna 2016 lentoliikenteen päästöjen markkinapohjaisesta globaalista järjestelmästä, joka otettaisiin käyttöön vuonna 2020. Tällöin EU:n päästökaupparatkaisusta voidaan sulauttaa tai korvata ICAO:n järjestelmällä.

#### 2.7.5 EU-politiikka

Euroopan yhteisön strateginen liikennepolitiikan linjaus, *Valkoinen kirja – Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää (Bryssel 28.3.2011 KOM(2011)144)*, asettaa tavoitteeksi voimakkaan päästöjen vähentämisen vuoteen 2050 mennessä kaikilla liikennemuodoilla. Se toteutuu muun muassa uusien polttoaineiden ja käyttövoimien yleistymisen sekä rautatie- ja vesiliikenteen markkinaosuuksien kasvun avulla. Myös liikenteen hinnoittelun vääristymät tulee korjata ja hinnoittelu tulee säätää mainittuja tavoitteita tukeväksi.

### Valkoinen kirja, luku 3.3: Hinnoittelu oikealle tasolle ilman vääristymiä – Älykäs hinnoittelu ja verotus

#### Vaihe I (vuoteen 2016)

Liikenteen maksu- ja verotusrakennetta olisi muutettava. Sen olisi tuettava liikenteen merkitystä Euroopan kilpailukyvyyn parantajana, ja samalla toimialalla aiheutuvan kokonaisrasituksen olisi vastattava liikenteen aiheuttamia kokonaiskustannuksia infrastruktuurikustannuksineen ja ulkoisine kustannuksineen.

- Tarkistetaan moottoripolttoaineiden verotusta eriyttämällä selkeästi energia- ja hiilidioksidiverokomponentti.
- Otetaan vaiheittain käyttöön pakollinen infrastruktuurimaksu raskaille ajoneuvoille. Järjestelmässä otettaisiin käyttöön yhteinen tariffirakenne ja siinä huomioitaisiin eri kustannuskomponentit, kuten kulumisesta, melusta ja paikallisesta saastumisesta aiheutuvat kustannukset, ja sillä korvattaisiin nykyiset käyttömaksut.
- Arvioidaan nykyisiä autojen tiemaksujärjestelmiä ja sitä, ovatko ne EU:n perussopimusten mukaisia. Laaditaan suuntaviivat kustannusten sisällyttämismaksujen käyttöle tieajoneuvojen osalta. Tässä otettaisiin huomioon ruuhkien, hiilidioksidin (ellei sitä jo ole huomioitu polttoaineverotuksessa), paikallisen saastumisen, melun ja onnettomuuksien yhteiskunnalliset kustannukset. Luodaan kannustimia jäsenvaltioille, jotka käynnistävät pilottihankkeita tällaisten suuntaviivojen mukaisten järjestelmien toteuttamiseksi.
- Edetään ulkoisten kustannusten sisällyttämisessä hintoihin kaikissa liikennemuodoissa soveltamalla yhteisiä periaatteita mutta ottaen huomioon kunkin liikennemuodon erityispiirteet.
- Luodaan puitteet liikenteestä saatavien tulojen korvamerkitsemiseksi yhtenäisen ja tehokkaan liikennejärjestelmän kehittämiseen.
- Laaditaan tarvittaessa ohjeisto, jossa selvennetään julkisen rahoituksen käyttöä eri liikennemuotojen ja liikenteen infrastruktuurin tukemiseen.
- Arvioidaan tarpeen mukaan uudelleen liikenneverotusta erityisesti linkittämällä ajoneuvoverotus ympäristövaikutuksiin. Pohditaan mahdollisuuksia tarkistaa nykyistä alv-järjestelmää matkustajaliikenteen osalta ja tarkistetaan yritysautoverotusta vääristymien poistamiseksi ja puhtaiden ajoneuvojen käyttöönoton suosimiseksi.

#### Vaihe II (2016–2020)

- Edetään vaiheen I pohjalta ulkoisten kustannusten (mukaan luettuina melu, paikallinen saastuminen ja ruuhkat pakollisesti katettavien kulumiskustannusten lisäksi) täydelliseen ja pakolliseen sisällyttämiseen hintoihin maantie- ja rautatieliikenteessä. Sisällytetään hintoihin paikallisen saastumisen ja melun aiheuttamat kustannukset satamien ja lentoasemien osalta sekä merellä tapahtuvan ilmansaastumisen kustannukset. Tarkastellaan mahdollisuuksia soveltaa pakollisia sisällyttämismaksuja kaikilla sisävesiväylillä EU:n alueella. Kehitetään markkinapohjaisia toimenpiteitä, joilla kasvihuonekaasupäästöjä voidaan edelleen vähentää.

## 2.8 Hinnoittelun ominaisuuksien yhteenveto

Rautatie-, vesi- ja lentoliikenteen infrastruktuurien käytön hinnoittelu perustuu tavalla tai toisella palvelujen tarjonnasta aiheutuvien kustannusten perusteella perittäviin maksuihin ja veroihin (taulukko 15). Infrastruktuurikustannusten ja perittyjen vastikkeiden välinen kytkös on vahvin maksutuloilla rahoitetussa lentoliikenteen infrastruktuuripalvelujen tarjonnassa. Kauppamerenkulun käyttämän vesiliikenneinfrastruktuurin osalta kytkös on oikeasti laskennallinen. Ratamaksu perustuu osittain infrastruktuurikustannuksiin, osittain se on verotusta vailla kustannuskytköksiä. Tieliikenteen hinnoittelu ei perustu infrastruktuuripalvelujen tuottamisen kustannuksiin, vaan se on ensisijaisesti valtion yleistä verottamista.

Eri liikennemuotojen hinnoittelun ohjausominaisuudet poikkeavat toisistaan suuresti. Tieliikenteen verotuksessa CO<sub>2</sub>-ohjaus on sisäänrakennettuna lähes kaikkiin verotuksen osatekijöihin. Sen lisäksi tasoltaan korkea verotus mahdollisesti rajoittaa autokannan ja ajoneuvojen koon kasvua sekä liikennesuoritteiden määrää. Poliittisten linjausten mukaisesti alhaisena pidetty ratamaksu sekä energiaverotuksen vapautukset suosivat rautatieliikennettä ja vaikuttaa kulku- ja kuljetusmuotojen markkinaosuuksiin, mutta ympäristöohjausta ratamaksussa on muuten vain vähän (rataveron porrastus sähkövedon hyväksi). Väylämaksun ominaisuudet suosivat säännönmukaista Itämeren olosuhteisiin sopivan aluskannan liikennöintiä. Lentoliikenteen liikennemaksuissa ei ole erityisiä liikenteen ominaisuuksien ohjaavuuksia.

Liikenteeltä kerätyt verot ja maksut käytetään suoraan palvelutarjonnan rahoitukseen vain lentoliikenteen hinnoittelussa sekä rautatieliikenteen hinnoittelussa ratamaksun perusmaksussa. Muutoin liikenteen verot ja maksut (tieliikenteen verot, väylämaksu ja ratavero) ovat osa valtion yleistä tulonmuodostusta.

Liikenteen hinnoittelua koskeva päätöksenteko ja täytäntöönpano ovat hajaantuneet hallinnollisesti laajalle ja suurelta osin toisaalle kuin missä infrastruktuuripalvelut tuotetaan. Yksittäistä maksua tai veroa koskevia vähäisiäkin päätöksiä voivat käsitellä useiden ministeriöiden edustajat ja päätökset tehdään eduskunnassa, mutta infrastruktuurin ylläpitäjän rooli on tässä prosessissa vähäinen. Vain lentoliikenteen hinnoittelua koskevia päätöksiä tehdään siinä organisaatiossa, joka tarjoaa infrastruktuuripalvelut, joskin senkin organisaation toimintaan voidaan puuttua poliittisella ohjauksella. Tie-, rautatie- ja vesiväyläverkosta vastaava Liikennevirasto osallistuu ainoastaan ratamaksun sekä eräiden palveluista perittävien maksujen täytäntöönpanoon, mutta näissäkin tapauksissa Liikennevirastolla on vain vähäistä valtaa.

EU-sääntely vaikuttaa voimakkaimmin ratamaksuun sekä tieliikenteen veroihin. Tieliikenteen verotuksessa on edelleen paljon kansallista päätösvaltaa, joskin liikkumavara alati kapenee. EU-säännökset eivät ohjaa vesi- ja lentoliikenteen hinnoittelua voimakkaasti paitsi yhteisön tasapuolisuussääntelyn nimissä.

Taulukko 15. Liikenteen hinnoittelun ominaisuuksien yhteenveto.

	<i>Tieliikenne</i>	<i>Rautatieliikenne</i>	<i>Vesiliikenne</i>	<i>Lentoliikenne</i>
<i>Hinnoittelu-tapa</i>	Kiinteät verot Käytön mukaan määräytyvät verot	Muuttuva maksu ja vero	Muuttuva vero	Muuttuvat maksut
<i>Maksun tai veron suuruutta määräävät keskeiset muuttujat</i>	Ajoneuvon arvo, ominaispäästöt, massa, kuu- ttilavuus	Junan kokonais- massa ja veturin käyttövoima	Aluksen nettovetoi- suus ja jääluokka	Lentokoneen massa, matkus- tajien lukumäärä
<i>Hinnoittelun voimakkuuden määräytyminen</i>	Valtion tulo- tavoitteet	Infrastruktuurin kulumisen kustannukset	Infrastruktuurin ja jäänmurron koko- naiskustannukset	Infrastruktuurin kokonaiskus- tannukset
<i>Kytkös infra- struktuurin käyttöön</i>	Ei suoraa kytköstä	Suora kytkös rata- verkon käytön mää- rään	Suora kytkös väylien käytön määrään	Suora kytkös lentoasemien ja lennonjohto- palvelujen käytön määrään
<i>Ohjau- tavoitteet</i>	CO <sub>2</sub> -ohjaus	Rautatieliikenteen suosiminen; sähkö- vedon suosiminen	Säännöllinen liiken- nöinti; talviliikenne- kelpoisuus	Ei ohjau- tavoitteita
<i>Tulojen käyttö</i>	Valtion me- nojen rahoit- taminen	Radanpidon rahoit- tus; valtion meno- jen rahoittaminen	Valtion menojen rahoittaminen	Lentoliikenteen infrastruktuurin rahoittaminen
<i>Veroja ja mak- suja koskeva päätöksenteko</i>	Eduskunta, valtiovarain- ministeriö	Eduskunta, liiken- ne- ja viestintä- ministeriö, valtio- varainministeriö	Eduskunta, liikenne- ja viestintäministe- riö, valtiovarain- ministeriö	Finavia
<i>Täytäntöön- pano</i>	Tulli, Trafi	Liikennevirasto	Tulli	Finavia
<i>EU-sääntely</i>	Useita direk- tiivejä; EU:n perustamis- sopimus	Rautatiemarkkina- direktiivi	EU:n tasapuolisuus- sääntely	Direktiivi mak- suista; EU:n ta- sapuolisuus- sääntely
<i>Energia- verotuksen merkitys</i>	Korkea energia- verotuksen taso	Vapautus sähkö- verosta; oikeus käyttää polttoöljyä	Kotimaisen ja kansainvälisen kaup- pamerenkulun va- pautukset energia- veroista (ja alv:sta)	Kotimaisen ja kansainvälisen kaupallisen il- mailun vapautus energiaveroista (ja alv:sta)
<i>Ilmasto- politiikka</i>	Sisältyy lähes kaikkeen verotukseen	Epäsuora kytkös sähkömarkkinoiden ja polttoöljyn vero- tuksen kautta	Ei voimassa olevia järjestelmiä	EU:n päästö- kauppajärjes- telmän ja glo- baalin järjestel- män tulevaisuus on epäselvä

## 3 Liikenteen kustannukset

### 3.1 Yleistä

Liikenteen verojen ja maksujen kuvauksissa luvussa 2 viitattiin maksujen perusteina liikenneinfrastruktuurien ylläpidon ja kehittämisen kustannuksiin. Liikenteen veroilla ja maksuilla on joissain tapauksissa tiivis lainsäädännöllinen ja laskennallinen kytkös infrastruktuurikustannuksiin (ratamaksun perusmaksu ja lentoliikenteen maksut). Toisissa tapauksissa kytkös on väljempi, mutta se on ollut olemassa ainakin veron tai maksun historiassa (ratavero ja väylämaksu). Joissain tapauksissa lainsäädännöllistä ja laskennallista kytköstä ei ole olemassa (tieliikenteen verot). Tässä luvussa esitetään tilasto- tai arviotiedot liikenneväylien infrastruktuurikustannuksista sekä eräitä huomautuksia niiden kytköksistä hinnoitteluun.

Liikenteen hinnoitteluun voivat kuulua lisäksi liikenteen ulkoiset kustannukset joko suoraan hinnoittelun tasoa määräävänä tekijänä tai ohjaavan hinnoittelun lähtökohtana. Ulkoisina kustannuksina tarkastellaan lähinnä päästöjä ja melua. Päästöissä pääpaino on hiilidioksidilla. Liikenneonnettomuuksien kustannukset eivät pääsääntöisesti ole ulkoisia kustannuksia.

Liikenteen hinnoittelun tarkasteluissa voidaan ottaa huomioon myös eri liikenne-  
muotoihin kohdistuvat suorat tuet ja verotuet. Ne ovat liikennejärjestelmän käyttäjille tai liikennepalvelujen tuottajille maksettuja taloudellisia tukia tai liikenteen hinnoitteluun tehtäviä poikkeamia. Tuet voivat perustua jonkin liikenne- tai yhteiskuntapolitiittisen tavoitteen (esimerkiksi elinkeinoelämän kilpailukyky, joukkoliikenteen käyttö tai työvoiman liikkuvuus) edistämiseen, mutta toisaalta tuet vääristää liikenteen hinnoittelua ja jopa ohjaavat liikenteen kehitystä jonkin toisen tavoitteen vastaisesti (esimerkiksi liikenteen kasvun hillitseminen, päästöjen vähentäminen tai yhteiskuntarakenteen tiivistäminen). Tuet vaikuttavat joka tapauksessa merkittävästi liikenteeltä kerättyjen verojen ja maksujen nettomäärään.

### 3.2 Infrastruktuurikustannukset

Kuluperusteisesti arvioituna tieverkon ylläpito ja kehittäminen on maksanut juoksevana kuluina ja poistoina vuosina 2006–2011 vuosittain 750–890 milj. euroa nimellisin hinnoin tarkasteltuna (taulukko 16).<sup>31</sup> Jos tieverkkoon sitoutuneelle pääomalle laskeaan korko, ovat tienpidon kulut olleet yhteensä 1,2–1,3 mrd. euroa vuodessa.

Tieliikenteen verotuotot ovat tieverkon kuluja jopa moninkertaisesti suuremmat. Tie-  
liikenteen verotuksen taso ei tosin perustu millään tavalla tienpidon kuluihin. Mikäli Suomen tieverkko rahoitettaisiin suoraan tienkäyttäjiltä saatavilla tuloilla, tulisi mainitut kulut kattaa vuosittain tienkäyttäjiltä perittävillä tiemaksulla tai -verolla (vrt. esimerkiksi maksulliset tieverkon osat Euroopassa).

---

<sup>31</sup> Arviolaskelma on otettu lähteestä (Tervonen & Metsäranta 2012). Uudempaa arviolaskelmaa ei ole käytettävissä.

Taulukko 16. Laskelma tienpidon kuluista (Huom. Laskelma ei ole Liikenneviraston laatima).

Tienpidon kulut, M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Juoksevat kulut ja poistot <sup>(1)</sup>	856	888	749	761	774	787
Pääoman korko (arvio) <sup>(2)</sup>	435	435	435	435	435	435
<b>Yhteensä</b>	<b>1 291</b>	<b>1 323</b>	<b>1 184</b>	<b>1 196</b>	<b>1 209</b>	<b>1 222</b>

<sup>(1)</sup> Sis. tienpidon toimintamenot ja poistot tiepääomasta; Tiehallinnon ja Liikenneviraston tilinpäätökset. <sup>(2)</sup> Liikenneviraston tilinpäätöksessä tieverkkoon sitoutuneelle pääomalle ei esitetä korkoa/tuottovaatimusta. Esitetty luku on laskettu ajanjaksolle määritetyn keskimääräisen tieverkon pääoma-arvon (14,5 mrd. euroa) mukaan kolmen prosentin korolla. Laskentakorko on tosin ehkä liian korkea. Valtiokonttorin määrittämä korko (valtion pitkäaikaisen lainanoton keskikorko) on alentunut selvästi vuosi vuodelta ja on vain 0,6 % vuodelle 2015.

Radanpidon vuosittaiset kulut ovat olleet yhteensä noin 340–600 milj. euroa nimellisin hinnoin vuosina 2006–2014 (taulukko 17). Kulut nousivat merkittävästi vuosina 2010–2012, mutta laskivat sen jälkeen. Kuten aiemmin todettiin, ratamaksutulot kaikinensa kattavat noin kymmenesosan radanpidon kuluista.

Taulukko 17. Radanpidon kulut (Ratahallintokeskus / Liikennevirasto).

Radanpidon kulut, M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Juoksevat kulut	135,1	136,8	147,1	160,2	215,0	236,3	230,5	240,6	238,4
Tukitoiminnot	-	-	-	-	9,0	12,6	5,3	2,1	2,4
Poistot	142,8	153	161,7	179,0	238,9	244,5	247,2	159,9	162,2
Korot	58,2	90,7	170,6	76,9	54,6	97,2	114,6	69,3	47,8
<b>Yhteensä</b>	<b>336,1</b>	<b>380,5</b>	<b>479,4</b>	<b>416,1</b>	<b>517,5</b>	<b>590,6</b>	<b>597,6</b>	<b>471,9</b>	<b>450,8</b>

Kauppamerenkulkua rannikolla palvelevan väylänpidon vuosittaiset ylläpidon ja kehittämisen kulut ovat vaihdelleet viime vuosina noin 65–100 milj. euron välillä nimellisin hinnoin (taulukko 18). Vaihtelua selittävät kaikkein eniten talvien voimakkuudesta johtuneet jäänmurron kulujen vaihtelut. Väylämaksutuloja on yleensä kertynyt suurin piirtein kuluja vastaava määrä.

Taulukko 18. Väylänpidon (väylänpito, VTS, jäänmurto ja merenmittaus rannikon kauppamerenkulun väylillä) kulut (Merenkululaitos / Liikennevirasto).

Väylänpidon kulut, M€	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Erilliskustannukset	62,0	46,4	50,0	69,4	80,7	65,4	76,9	68,0
Osuus yhteiskustannuksista (sis. poistot ja korot)	3,2	19,3	19,8	15,2	18,9	17,3	15,2	15,3
<b>Yhteensä</b>	<b>65,2</b>	<b>65,7</b>	<b>79,8</b>	<b>84,6</b>	<b>99,6</b>	<b>82,8</b>	<b>91,1</b>	<b>83,3</b>

Finavia Oyj:n tuloslaskelmassa lentoliikennettä välittömästi palvelevien lentoasemien ja lennonjohtojärjestelmän infrastruktuurikuluja ei voida erotella muun palvelutarjonnan kuluista. Toisaalta kaikki toiminta palvelee tavalla tai toisella lentoliikennettä. Tilinpäätöksen mukaan Finavian toiminnan kulut ovat kokonaisuudessaan noin 300 milj. euroa vuodessa (taulukko 19). Kulut katetaan liikennemaksuilla ja muilla liiketoiminnan tuotoilla.

Taulukko 19. *Lentoliikenteen infrastruktuuri- ja muiden palvelujen tarjonnan kulut (Finavia Oyj).*

Finavia Oyj:n kulut, M€	2011	2012	2013	2014
Materiaalit ja palvelut	97,9	101,3	99,8	91,5
Henkilöstökulut	109,7	113,0	108,2	105,2
Poistot	36,7	36,9	39,6	42,7
Liiketoiminnan muut kulut	56,1	53,5	43,3	36,3
Yhteensä	300,3	304,8	290,9	275,7

### 3.3 Ulkoiset kustannukset

Liikenteen ulkoisia kustannuksia (mm. pakokaasut, melu sekä osa onnettomuus-kustannuksista) voidaan vähentää joko suoralla tai ohjaavalla hinnoittelulla. Suora hinnoittelu sisäistää ulkoiset kustannukset liikenteen veroihin tai maksuihin, kun taas ohjaava hinnoittelu suosii vähemmän haittoja aiheuttavaa toimintaa verojen ja maksujen porrastuksin.

Tieliikenteen pakokaasupäästöjen haitat ovat suurin liikenteen ulkoinen kustannustekijä (taulukko 20). Kun energiaverotus muutettiin ilmastopolitiikan pohjalta hiilidioksiditonni mukaan määräytyväksi, sisäistettiin tällä CO<sub>2</sub>:n ulkoisia kustannuksia. Hiilidioksiditonni arvo energiaverotuksessa on nykyisin 58 €/tonni (HE 128/2014; aiemmin 50 euroa/tonni; sitä ennen 20 €/tonni). Arvo on korkeampi kuin mikä on hiilidioksiditonni annettu arvo liikennesektorin vaikutustarkasteluissa (taulukon 19 arvostusperusta on 37 euroa/tonni vuoden 2010 hinnoissa).<sup>32</sup> Näin ollen voidaan väittää, että ilmastonmuutokseen liittyvät kustannukset on sisäistetty tieliikenteen energiaverotuksessa (jonka lisäksi verotukseen sisältyvä ohjaus hillitsee päästöjä). Terveydelle ja luonnolle haitallisten yhdisteiden haittakustannuksia ei ole sisäistetty tieliikenteen veroihin ainakaan samalla tavoin kuin hiilidioksidia, joskin verotuksen korkea kokonaistuotto kattaa haittakustannusten nykymenetelmin arvioidun kokonaismäärän ja lisäksi ajoneuvojen päästöjä hillitään teknisin keinoin.

Tieliikenteen onnettomuuskustannusten kokonaisarvo on varsin suuri useiden satojen ihmisten kuollessa vuosittain ja monien lisäksi vammautuessa tilapäisesti tai pysyvästi.<sup>33</sup> Onnettomuuskustannuksista kuitenkin yleisen tulkinnan mukaan vain osa (lä-

<sup>32</sup> Liikenneviraston ohjeistuksessa hiilidioksiditonni yksikköarvo on nykyisin 40 €/tonni vuoden 2013 hinnoissa.

<sup>33</sup> Liikenneviraston mukaan esimerkiksi vuonna 2013 maanteillä tapahtui kaikkiaan 2 741 poliisin tietoon tullutta henkilövahinko-onnettomuutta. Onnettomuuksissa kuoli 190 ja loukkaantui 3 677 henkilöä.



hinnä yksilön kansantaloudellinen arvo) on nimenomaan hinnoittelemattomia ulkoisia kustannuksia. Vakuutusjärjestelmä pääasiassa kattaa terveydenhuoltoon liittyvät kustannukset. Lisäksi tutkijat esittävät, että onnettomuusriskin tiedostaminen sisäistää liikkumispäätökseen liittyvät riskin ehdoilla realisoituvat onnettomuuskustannukset (koskee etenkin hyvinvoinnin menetykseen liittyviä kustannuksia).

Liikennemelun haittakustannuksia ei tällä hetkellä sisäistetä millään mekanismilla, ja ne ovat aitoja ulkoisia kustannuksia. Yleisesti tunnistettuja tässä nyt arvottomia ympäristön laatuun tai ihmisten elämään liittyviä ulkoisia kustannuksia on muitakin (mm. infrastruktuurin maankäyttö ja estevaikutukset), mutta niitä ei käsitellä tässä enempää. Kapasiteetin niukkuus ja ruuhkat aiheuttavat merkittäviä lisäkustannuksia liikennejärjestelmän käyttäjille, mutta kustannukset ovat järjestelmän sisäisiä, ei kaikkien tulkintojen mukaan ulkoisia kustannuksia. Kuitenkin esimerkiksi pääkaupunkiseudun tie- ja katuliikenteessä arvioidaan menetettävän matka-aikaa useiden kymmenien miljoonien eurojen arvosta vuosittain.

Rautatieliikenteen ulkoiset kustannukset ovat varsin vähäiset, mutta toisaalta kustannuksia sisäistäviä tai ohjaavia mekanismeja ei juurikaan ole olemassa muun muassa energiaverotuksen vapautusten ja poikkeamien vuoksi. Sähkövedon suosiminen rata-verossa on ainoa ulkoisia kustannuksia ohjaava tekijä.

Vesiliikenteen pakokaasupäästöjen haittakustannukset ovat merkittävät eikä ohjauskeinoja ole olemassa. Päinvastoin, kauppamerenkulku nauttii energiaverotuksen vapautuksista. Toisaalta rikkidirektiivin ja muiden järjestelmien vaikutuksesta vesiliikenteen haittakustannukset ehkä vähenevät tulevaisuudessa. Lentoliikenteen päätökustannukset eivät ole kovin korkeat. Lähivuosina selviää, minkälaisella mekanismilla lentoliikenteen ilmastovaikutuksia hillitään ja kustannuksia sisäistetään lopulta lentoliikenteen hinnoittelussa.

*Taulukko 20. Tieliikenteen haittakustannuksia vuonna 2010 (arvio vuoden 2010 hinnoin; Gynther ym. 2012; Tervonen & Metsäranta 2012).*

M€	Tieliikenne	Rautatieliikenne	Vesiliikenne*	Lentoliikenne*
Pakokaasupäästöt (CO <sub>2</sub> ja muut yhdisteet)	700	15	165	40
Liikennemelu	60	6	-	5
Onnettomuudet (henkilövahingot; arvio ulkoisten kustannusten osuudesta)**	500	-	-	-
<b>Ulkoiset kustannukset yhteensä</b>	<b>1 260</b>	<b>21</b>	<b>165</b>	<b>45</b>

\* Suomen talousalue; vesiliikenne kaikki arvoitettavat yhdisteet, lentoliikenne vain CO<sub>2</sub>. Lentoliikenteen melu on arvoitettu tieliikenteen melun arvottomistavalla. \*\* Ulkoisten kustannusten osuudesta tieliikenteen onnettomuuskustannuksissa on erilaisia näkemyksiä. Henkilövahinkoihin johtavia rautatieliikenteen, kauppamerenkulun ja kaupallisen lentoliikenteen onnettomuuksia tapahtuu harvoin.

### 3.4 Liikenteen tuet

Liikennejärjestelmän toimintaan vaikuttaa Liikenneviraston selvityksen mukaan suuri määrä erilaisia liikenteen hinnoitteluun liittyviä suoria tukia ja verotukia (kuva 2). Suorat tuet ovat tavalla tai toisella matkustajille ja kuljetusyrityksille maksettuja korvauksia palvelujen tuottamisesta, korvauksia matka- ja kuljetuskustannuksista tai palvelun tuottajille lipunhintojen alennuksista maksettuja korvauksia. Huomattava osa suorista tuista liittyy joukkoliikenteen tarjonnan järjestämiseen ja lippujen hintoihin. Toinen merkittävä erä on sosiaalisin perustein (lakisääteisesti) maksettavat matkakorvaukset. Merkittävä suora tuki on esimerkiksi myös suomalaisten varustamojen saama miehistötuki, jolla korvataan miehistön palkan sivukulut (ml. ennakkoverot ja sosiaalikulut) verovaroista.

Verotuet ovat tavalla tai toisella verotuksessa myönnettyjä matka- tai kuljetuskustannusten lievennyksiä, joista merkittävin on työssäkäyntimatkojen matkakulujen verovähennysoikeus. Lisäksi liikenteen verotukseen sisältyy erinäisiä helpotuksia tai vapautuksia niin auto- ja ajoneuvoveroista kuin energiaveroista. Jotkut verotuksen muodot (esimerkiksi käyttövoimavero ja dieselpolttoaineen energiaverotus) ovat monimutkaisesti ristikkäisessä kytköksessä toiseen liittyvän verotuen ja toiseen vastavuoroon liittyvän verosanktion kautta. Verotuet joka tapauksessa vähentävät valtion verokertymiä, aiheuttavat verotuksen kiristymisen toisaalla ja niiden kautta matkustamisen ja kuljettamisen kustannukset vääristyvät.

Muutaman vuoden takainen tilannekuva on jonkin verran muuttunut. Joukkoliikennelain muutosten myötä markkinaehtoisien joukkoliikenteen tukeminen ei ole enää mahdollista. Käytännössä pitkämatkainen linja-autoliikenne ei saa enää tukia ja kuntien ja valtion tukimenot ovat siltä osin pienentyneet. Autoverotuksen verotuista muuttoajoneuvojen verovapaus poistui ja taksien verohuojennusta on pienennetty. Polttoaineverotuksessa dieselin verotuki on pienentynyt kun polttoaineiden valmisteveroja on tasattu jonkin verran ja samalla käyttövoimaverotusta on alennettu.

Sosiaaliperusteiset matkakustannusten korvaukset määräytyvät kutakuinkin entisiin perustein samoin kuin työmatkakulujen verovähennykset, joskin sosiaalisten kuljetusten yhdistelyyn kannustavia (ja kustannuksia alentavia) korvauserusteita on otettu käyttöön. Joukkoliikenteen arvonlisäverokannat ovat edelleen alennettuja. Joukkoliikennelain muutosten myötä toimivaltaisten viranomaisten piirissä toteutuvat paikallisen ja seudullisen joukkoliikenteen tuet (joukkoliikenteen ostot ja lipputuet) ovat muuttuneet mutta tilannetta ei ole nyt päivitetty. Muutokset joukkoliikenteen järjestämistavoissa tulee tapahtumaan liukuvasti useiden vuosien aikana, ja tukien määrät muuttuvat samalla. Kauppamerenkulun miehistötuki on noussut selvästi viime vuonna.

Tuet voivat usein olla erilaisten yhteiskunnallisten tai liikennepoliittisten tavoitteiden tai liikennejärjestelmän tehokkaan toimivuuden suhteen ristiriitaisia. Vielä voimakkaampia ristiriitoja voi syntyä, jos esimerkiksi tieliikenteen suoraa hinnoittelua otetaan käyttöön esimerkiksi liikenteen määrän ja päästöjen hillitsemisen perustein.

Uudet maksut pyrkivät ohjaamaan ajosuoritteita vähenevään suuntaan kun taas tuet (korvaukset ja vähennysoikeudet) pienentävät ohjauksen tehoa.<sup>34</sup>

		Tie- liikenne	Raide- liikenne	Vesi- liikenne	Lento- liikenne
Liikenne- ja viestintäministeriön määrärahat 199 M€	Liikenteen tukeminen ja ostopalvelut 173 M€	53 M€	43 M€	77 M€	
	Valtionavustukset liikenneverkkoihin 26 M€	24 M€			2 M€
Muiden ministeriöiden määrärahat 170 M€	Työllisyys- ja yritys-tuet 5 M€	5 M€			
	Matkakustannusten korvaukset 165 M€	157 M€	6 M€		2 M€
Valtion ja kuntien verotulojen alenema 1 463 M€	Matkustamisen verotuet 540 M€	417 M€	101 M€		22 M€
	Polttoaineverojen verotuet 806 M€	685 M€	26 M€	34 M€	61 M€
	Auto- ja ajoneuvoverojen verotuet 117 M€	117 M€			
Kuntien määrärahat 602 M€	Liikennepalvelujen ostot 245 M€	213 M€	28 M€	3 M€	1 M€
	Matkakustannusten korvaukset 357 M€	346 M€	10 M€		1 M€
		2 017 M€	214 M€	114 M€	89 M€

Kuva 2. Liikennejärjestelmään vuosittain kohdistuvien suorien ja verotukien yhteenveto tiliviraston, tuen tyyppin ja liikennemuodon mukaan; vuosien 2009/2010 tilanteesta tehty arvio (Tervonen & Metsäranta 2012).

<sup>34</sup> Ympäristöministeriön raportti (Hyyrynen 2013) käy läpi ympäristötavoitteiden kannalta haitallisia tukia eri yhteiskunnan sektoreilla.

## 4 Yhteiskuntataloudellinen viitekehys

### 4.1 Yhteiskuntapoliittiset tavoitteet

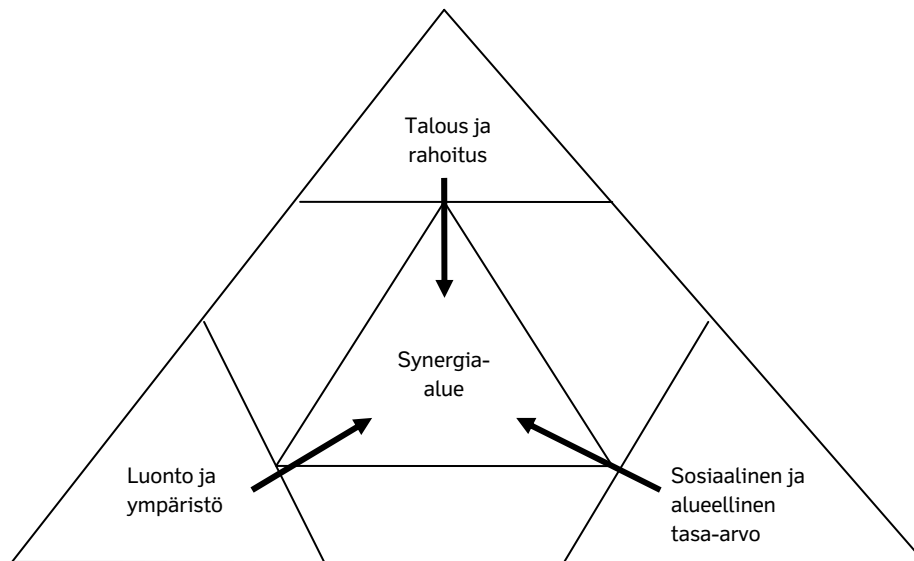
Liikenteen hinnoitteluperiaatteiden linjaamisessa huomioon otettavat näkökulmat voivat olla varsin laajat. Esimerkiksi kestävä liikunnan tavoitteisiin kuuluu monta osa-aluetta ja niihin useita erillisiä tavoitteita (taulukko 21). Liikenteen hinnoittelu kytkeytyy liikennepolitiikan ohella yhteiskuntapolitiikan osa-alueisiin kuten elinkeinopolitiikkaan, ympäristöpolitiikkaan sekä sosiaaliseen ja alueelliseen tasa-arvoon.

Taulukko 21. Kestävän liikunnan tavoitteita.

Taloudelliset tavoitteet	Ympäristötavoitteet	Sosiaaliset tavoitteet
<ul style="list-style-type: none"> <li>– tarjotaan infrastruktuuria talouskasvun edistämiseksi</li> <li>– mahdollistetaan edulliset matkat ja kuljetukset</li> <li>– vähennetään ruuhkia</li> <li>– vahvistetaan keskuksen välisiä yhteyksiä</li> <li>– mahdollistetaan kulku- ja kuljetustapa- vaihtoehtoja</li> <li>– kerätään rahaa infrastruktuuria ylläpitoon</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– parannetaan liikenteen turvallisuutta</li> <li>– vähennetään paikallisia ja alueellisia päästöjä</li> <li>– hillitään ilmastonmuutosta</li> <li>– vältetään luontoalueiden pirstoutumista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– taataan kaikkien väestöryhmien liikkumismahdollisuudet</li> <li>– kiinnitetään erityishuomiota sosiaalisiin ryhmiin</li> <li>– otetaan huomioon aluepoliittiset näkökulmat</li> </ul>

Tavoitteiden tasapainoinen yhteen nivominen on erittäin haastavaa. Yhden tavoitealueen ylikorostus johtaa vääjäämättä toisen tavoitealueen aliarvostukseen (kuva 7). Tavoitealueiden tärkeysjärjestykseen asettaminen onkin välttämätöntä.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Liikenneviraston selvitys (Mild 2012) pohti seikkaperäisesti tiemaksun tavoitekartan laadintaa.



Kuva 3. Kestävän liikkumisen tavoitealueiden tasapainottaminen.

Suomessa liikennepoliittiset pyrkimykset tuodaan esille hallitusohjelmissa sekä liikennepoliittisissa selonteoissa. Merkittävien tavoitteiden ohella tuorein liikennepoliittinen selonteko ottaa kantaa myös resurssien rajallisuuteen ja tehostamisen tarpeeseen. Periaatteessa liikenteen hinnoittelu nimenomaan tarjoaa mahdollisuuksia sekä tavoitteisiin pääsemiselle taloudellisen ohjauksen kautta että resurssien käytön tehostamiselle. Siitä huolimatta, että kaikkia liikenneinfrastruktuureja hinnoitellaan tällä hetkellä, voidaan kysyä, onko liikenteen hinnoittelua hyödynnetty liikennepoliitikassa riittävästi ja millä tavoitealueilla hinnoittelua voitaisiin hyödyntää enemmän tai tehokkaammin?

#### **Kilpailukykyä ja hyvinvointia vastuullisella liikenteellä – Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle 2012 – eräitä poimintoja**

*”Liikennepoliittikkaa tulee suunnitella osana koko yhteiskunnan kehittämistä. ... Tarvitaan uudenlaista ajattelua, jotta yhteiskunnan toimintoja voidaan tehostaa ja käyttää yhteisiä voimavaroja järkevästi.*

*Uuden ajan liikennepoliittikan tavoitteena on lisätä tuottavuutta ja vaikuttavuutta entisestään ja edistää näin kestävästä kasvusta, kilpailukykyä ja hyvinvointia. ... Liikenne on palvelu, jota voidaan parantaa hyödyntämällä käytettävissä olevat resurssit viisaasti ja vastuullisesti.*

*Liikennepoliitikassa tarvitaan uudenlaisia ajattelutapoja ja toimintamalleja. Uuden ajan liikennepoliitikassa etsitään entistä tehokkaampia keinoja liikenteen ongelmien ehkäisemiseksi ja ratkaisemiseksi esim. innovaatioita ja uutta teknologiaa hyödyntämällä.”*

*”Valtioneuvoston linjaukset ja keskeiset toimenpiteet – kohta 12:*

*Liikenteen hinnoittelua kehitetään ohjaamaan ja tehostamaan liikennejärjestelmän käyttöä, parantamaan turvallisuutta ja vähentämään ympäristöhaittoja sekä rahoittamaan liikennejärjestelmän ylläpitoa ja kehittämistä. Määritellään hinnoittelun pitkän tähtäimen strategia ja sen yhteys mm. liikennejärjestelmän rahoitukseen ja autolun verotukseen.”*

*”Luku 5 - Liikennejärjestelmä kestävän kasvun mahdollistajana*

*Suomessa liikenteeltä perittävien verojen ja maksujen luonne on yleensä fiscaalinen, jolloin kytkentää liikenteen aiheuttamiin kustannuksiin ei ole. Maksujen taso on korkea ja nousee edelleen. Kustannustason nousulla on välittömiä vaikutuksia Suomen kilpailukykyyn. Liikenteen hinnoitteluperiaatteita tulisi uudistaa kokonaistarkasteluna, jossa kaikki liikennemuodot ovat mukana. Eri liikennemuodoilta nykyisin perittävien verojen tai maksujen suhde ylläpidettävän infrastruktuurin kustannuksiin vaihtelee merkittävästi.”*

Euroopan yhteisön liikennepolitiikka on 1990-luvulta alkaen keskittynyt liikennejärjestelmän tehokkuuden edistämiseen yhteismarkkinoilla. Tehokkuutta on haettu siirtymällä liikenteen hinnoittelussa eri liikennemuodoilla yhtenevästi kohti kustannusperusteista hinnoittelua ja *käyttäjää maksaa* -periaatetta. Kiinteitä veroja sekä epäselvin perustein määritettyjä ja joissain tilanteissa diskriminoivasti perittyjä infrastruktuurien käyttömaksuja on haluttu korvata läpinäkyvällä hinnoittelulla. Komission ajamat hinnoitteluperiaatteet tukevat yhteisön yhteiskunta- ja ympäristöpolitiikkaa laajemmin; mm. rautatiemarkkinoiden ja joukkoliikenteen toimivuuden edistäminen sekä tieliikenteen kasvun ja ruuhkien hillitseminen. Ilmastopolitiikan merkitys kasvaa alati.

Käytännössä hinnoittelu on yhtenäistynyt varsin vähän jäsenvaltioiden kesken tai jäsenvaltioiden sisällä. Jäsenvaltiot ovat voineet itsenäisesti päättää autoverotuksesta, ruuhka- ja tiemaksujen käyttöön otosta ja rautatieliikenteen hinnoittelun voimakkuudesta. Autoverojärjestelmät ovat edelleen erilaisia eri maissa. Ratamaksujärjestelmät ovat hyvin monenkirjavia. Lentoliikenteen hinnoittelu on yhtenäisintä vuosikymmenten aikana tapahtuneen globaalien harmonisoinnin vuoksi.

Voimakkaimmin EU-ohjaus on vaikuttanut jäsenvaltioiden läpi kulkevan (osin yhteisön ulkopuolelta saapuvan) kansainvälisen liikenteen hinnoittelun yhtenäistämässä. Niin sanotut vinjetit (kalenteriaikaan sidotut raskaiden ajoneuvojen tieverot) on perittävä samoin ehdoin ajoneuvon kansallisuudesta riippumatta, samoin kuin moottoritteiden tiemaksut. Suomea tämä ei ole koskenut, koska kauttakulkuliikennettä ei hinnoitella. Uuden rautatiemarkkinadirektiivin täytäntöönpanon valvonta tulee korostamaan ratamaksuperiaatteiden yhtenäistämistä jäsenvaltioissa, mutta se vaikuttanee enemmän muihin maihin kuin Suomeen. Suomessa ratamaksun perusmaksu vastaa jo varsin hyvin direktiivin mukaista hinnoittelua.

## 4.2 Vaihtoehtoisia hinnoittelutapoja

Liikenteen hinnoittelun talousteoreettisissa periaatteissa tavoitellaan yhtä aikaa liikennejärjestelmän tehokasta toimivuutta ja mahdollisimman vähäisiä muuhun yhteiskuntaan kohdistuvia haittoja. Tehokkaan hinnoittelun ansiosta paikasta toiseen pääseminen on sujuvaa, infrastruktuurihin sitoutuu pääomia optimaalisesti (ei liikaa eikä liian vähän) ja liikenteestä syntyy vain vähän ulkoisia kustannuksia.

Tehokas hinnoittelu on haastavaa, kun yhtä aikaa pitää hinnoitella ominaisuuksiltaan perustavanlaatuisesti erilaisia ja liikenneolosuhteiden mukaan vaihtelevia kustannuksia:

- infrastruktuurin rakentamisen, ylläpidon ja kehittämisen kustannukset
- infrastruktuurin alueellisesti runsaasti vaihteleva kysyntä sekä paikallisesti nopeasti ja voimakkaasti muuttuva kysyntä (väylien kapasiteetti) ja
- ulkoiset kustannukset (mm. eri päästölajit sekä melu).

Käytännössä mainitut asiat on mahdotonta hinnoitella yhdellä maksulla. Jokin kustannustekijä joudutaan asettamaan ensisijaiseksi maksua määrääväksi tekijäksi, ja sen porrastuksilla tai muilla maksuilla voidaan pyrkiä toissijaisten kustannusten kattamiseen.

Liikenteen hinnoittelutapoja voidaan tyypitellä esimerkiksi seuraavasti:

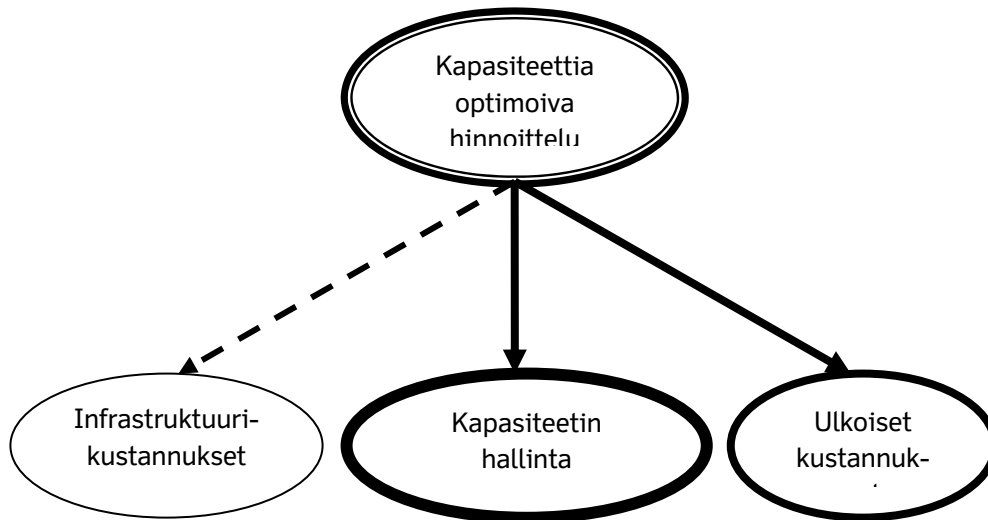
- infrastruktuurin kapasiteettia painottava hinnoittelu
- infrastruktuurikustannuksia painottava hinnoittelu,
- ohjaava hinnoittelu tai
- fiskaalinen hinnoittelu.

*Infrastruktuurin kapasiteetin hinnoittelu* painottaa maksujen asettamisessa väyliin kohdistuvan ajallisesti vaihtelevan kysynnän hallintaa (kuva 4). Pyrkimyksenä on maksun ja sen porrastusten avulla tasata kysyntää (ruuhkia) eri ajankohtien välillä ja/tai siirtää sitä muille kulkutavoille tai infrastruktuureille. Optimoivuus korostaa erityisesti ylikysyntätilanteiden hallintaa. Kapasiteetin ylikysyntä yleensä lisää aikakustannusten lisäksi myös ajoneuvokustannuksia ja päästöjä.<sup>36</sup> Ruuhkan estäminen ehkäisee näiden lisäkustannusten syntymisen. Koska hinnoittelu perustuu lyhyellä aikavälillä vaihteleviin kustannuksiin, ei infrastruktuurikustannuksilla ole niin suurta merkitystä. Kapasiteetin hallintaa parantavalla hinnoittelulla voidaan kuitenkin vähentää tarvetta rakentaa lisää infrastruktuuria välityskyvyn vuoksi. On tuhlautu rakentaa väyläkapasiteettia lyhyen huippukysynnän mukaan ohjaamatta kysyntää mitenkään. Vähäisen kysynnän ajankohtina väyläkapasiteettia on sen seurauksena aivan liikaa.

Kysyntää ohjaava maksu pitää asettaa harkiten. Liian alhainen maksu johtaa edelleen kapasiteetin ylikysyntään. Liian korkea maksu rajoittaa matkoja ja kuljetuksia estäen taloudellisten hyötyjen toteutumisen. Teorian mukaan maksu voidaan asettaa niin, että matkoja ja kuljetuksia toteutuu määrä, joka maksimoi yksittäisten liikkujien, elinkeinoelämän ja yhteiskunnan taloudellisen hyvinvoinnin. Kapasiteettia optimoivaa hinnoittelua on kuitenkin mahdotonta toteuttaa laajalla verkolla, jolla liikennetilanteet ovat erilaisia paikasta ja ajankohdasta riippuen ja ruuhkia on suhteellisen vähän. Hinnoittelutapa toimii ennen kaikkea rajallisten verkkojen osien ruuhkahinnoittelussa.

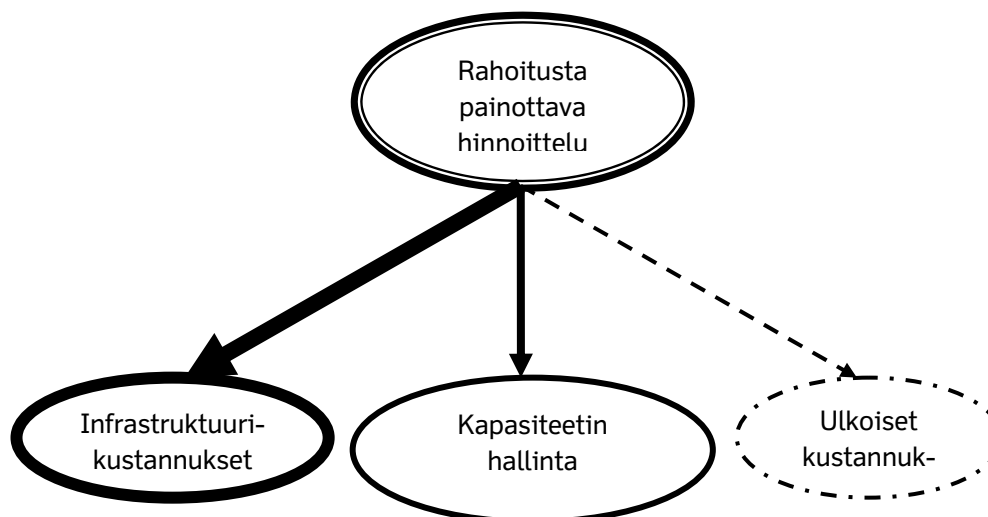
---

<sup>36</sup> Joidenkin näkemysten mukaan myös ruuhkakustannukset (lisääntynyt matka-aika ja polttoainekustannukset) ovat infrastruktuurin käyttäjien toisilleen aiheuttamia ulkoisia kustannuksia.



Kuva 4. Kapasiteettia optimoivan hinnoittelun prioriteetit.

*Infrastruktuurikustannuksia painottava hinnoittelu* pyrkii kustantamaan infrastruktuurin ylläpidon ja kehittämisen suoraan maksuilla (kuva 5). Infrastruktuurin tarjonta voidaan organisoida viraston sijasta jopa yritysmuotoon. Hinnoittelu on liiketaloudellista ja perustuu todellisten kirjanpidollisten kulujen käsittelyyn. Maksujen määrittäminen yhteiskuntataloudellisten kustannusten mukaan on hankalaa, ellei mahdotonta. Kapasiteetin hallinta maksujen avulla voi kuitenkin olla liiketaloudellisessa mielessä perusteltua. Kysyntää tasataan maksuin ylimääräisten investointien välttämiseksi mutta toisaalta korotettuja maksuja asetetaan suuren kysynnän hetkiin myös tulojen kartuttamiseksi. Maksuja voidaan toisaalta alentaa kysynnän synnyttämiseksi verkon osilla, joilla kysyntä ja tulonmuodostus ovat vähäisiä. Verkon osat, jotka eivät synnytä riittävästi tuloa, saatetaan sulkea.

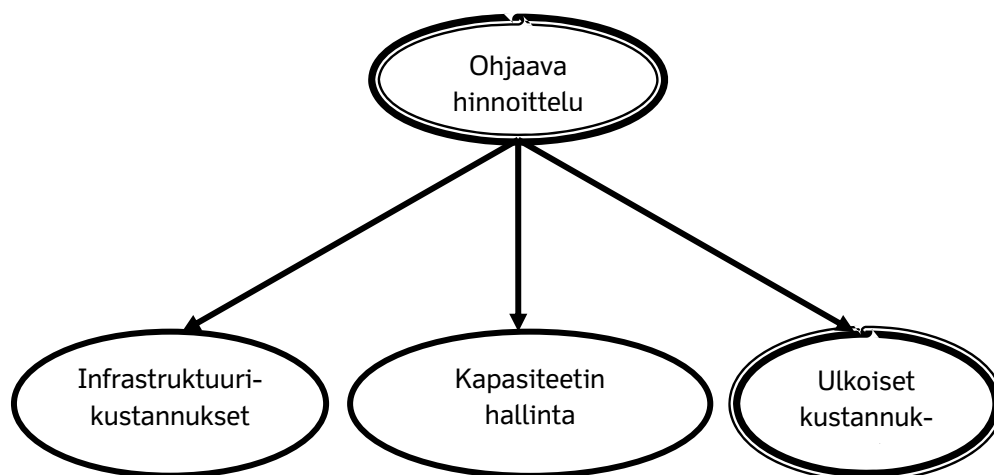


Kuva 5. Rahoitushinnoittelun prioriteetit.



*Ohjaava hinnoittelu* pyrkii liikennepolitiikassa korostuvan yhteiskunnallisen ohjaustavoitteen saavuttamiseen maksuilla (kuva 6). Ohjaava hinnoittelu on käytännössä kuitenkin usein kapasiteetin hallintaan tai infrastruktuurikustannuksiin perustuvan maksun porrastusta tavalla, joka ohjaa liikenteen ominaisuuksia vaikkapa ympäristötavoitteiden mukaisesti. Liikenneinfrastruktuurien hinnoittelua ei voida perustaa pelkästään ympäristötavoitteiden mukaiselle ohjaukselle tai ulkoisten kustannusten suoralle hinnoittelulle, koska tehokas ohjaus poistaa ongelmat ja samalla hinnoittelun perusteet.

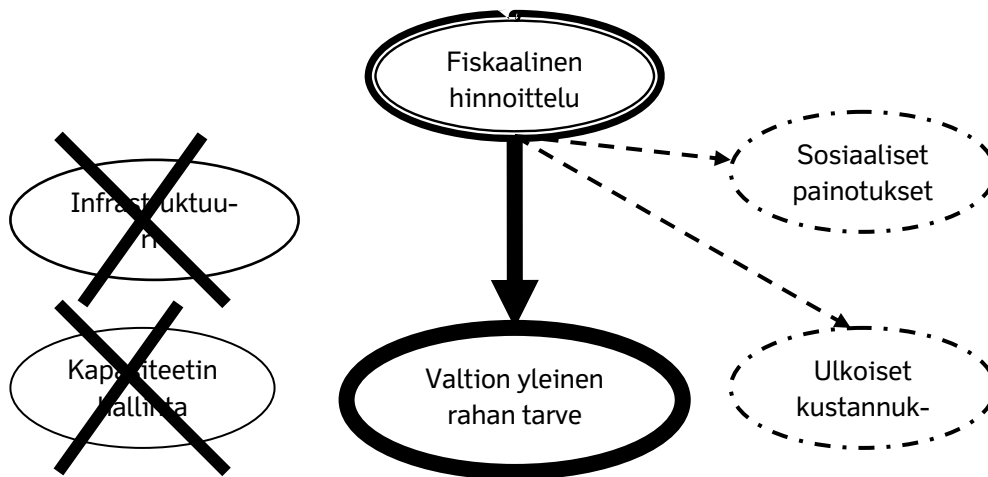
Esimerkiksi Saksan moottoriteillä perittävä raskaan liikenteen tievero perustuu tienpidon kustannuksiin, mutta on porrastettu rekkojen päästoluokkien mukaisesti alhaisia ominaispäästöjä suosien. Näin tavoitellaan sekä tuloja infrastruktuuripalvelujen kustantamiseksi että ohjataan ajoneuvokannan kehitystä ympäristölle vähemmän haitalliseen suuntaan. Toisena esimerkkinä rautatieliikenteeltä tulee direktiivin mukaan periä ensisijaisesti infrastruktuurikustannuksiin perustuvia maksuja, mutta niitä on mahdollista porrastaa ohjaavasti kapasiteetin kysynnän sekä junakaluston ja liikenteen ominaisuuksien mukaan (rataa kuluttava kalusto tai meluhäiriöille alttiit reitit ja ajankohdat).



Kuva 6. Ohjaavan hinnoittelun prioriteetit.

*Fiskaalisessa hinnoittelussa* liikenteen veroilla ei ole edes muodollista saati laskettua yhteyttä tarjottujen infrastruktuuripalvelujen kustannuksiin tai vaikkapa kapasiteetin hallintaan (kuva 7). Fiskaalinen hinnoittelu määräytyy ensisijaisesti valtion tulotarpeiden pohjalta, johon puolestaan vaikuttavat yleinen menojen kehitys ja muun verotuksen kyky tuottaa tuloja.

Fiskaaliseen hinnoitteluun on muita hinnoittelutapoja helpommin mahdollista sisällyttää yleisesti vaikuttavaa laaja-alaista yhteiskuntataloudellista ohjausta. Esimerkistä käy useissa maissa ilmastopolitiikan pohjalta toteutettu hiilidioksidiperusteinen tieliikenteen hinnoittelun ja energiaverotuksen uudistus. Erilaisia liikenne-, elinkeino- ja sosiaalipoliittisia tavoitteita voidaan myös toteuttaa liikenteen fiskaalisen hinnoittelun rinnalla muun verojärjestelmän ja tulonsiirtojen avulla mm. verovähennyksillä ja -vapautuksilla sekä liikenteen suorilla tuilla. Fiskaalisen hinnoittelun riippumattomuus infrastruktuurikustannuksista ja kapasiteetin hallinnan tavoitteista yhdessä vahvan tulonmuodostuskyvyn kanssa mahdollistavat erilaiset tulonsiirrot ja verotuet paremmin kuin muut hinnoittelumallit.



Kuva 7. Fiskaalisen hinnoittelun prioriteetit.

## 4.3 Muu sääntely

Liikenteeseen kohdistuu runsaasti sääntelyä, joka ohjaa samoja asioita kuin mitä voidaan tavoitella hinnoittelulla; esimerkiksi tehokkaasti toimivan liikennejärjestelmän suunnittelu tai ulkoisten kustannusten vähentäminen turvallisuus-, päästö- ja melunormein. Suuri osa normistosta on liikennejärjestelmän käyttäjälle näkymättömissä. Osan normeista liikennejärjestelmän käyttäjä kohtaa henkilökohtaisesti, kuten esimerkiksi liikennesäännöt, ajoneuvojen turvallisuus- ja päästöominaisuudet tai eri liikennemuotojen turvallisuuskäytännöt.

Kun samoja asioita ohjataan normein ja hinnoittelulla, syntyy päällekkäisen ohjauksen tehokkuuteen liittyviä haasteita. Ohjauskeinojen ei tulisi olla keskenään ristikkäisiä ja ohjauksen tulisi olla kustannustehokasta. Suomessa esimerkiksi väylämaksun kehittämisessä on todettu, ettei merenkulun lisääntyvää ympäristönormiohjausta ole tarvetta täydentää väylämaksuun sisältyvällä ohjauksella. Joskus taas ohjauskeinojen yhdistäminen voi olla tehokkuuden vuoksi perusteltua, kuten esimerkiksi ajoneuvojen ominaispäästöjen ohjaaminen normein yhtä aikaa kuluttajien valintoihin kohdistuvan ohjauksen kanssa.

**Normiohjaus**

Ulkoisia kustannuksia hillitseviä normeja ovat mm.:

- päästöt; liikennevälineiden päästönormit, polttoaineiden laatustandardit (mm. lyijyttömyys, rikittömyys, biokomponentit) ja määräykset (esim. rikkidirektiivi)
- melu; ajoneuvojen ja renkaiden melunormit, ajankohtien ja reittien rajoitukset
- turvallisuus; nopeusrajoitukset, liikennevälineiden turvallisuusstandardit sekä liikennesäännöt ja toimintanormit eri liikennemuodoilla (esim. lento- liikenteen turvallisuus; vesiliikenteen talviliikennemääräykset, liikenteen ohjausjärjestelmät)
- ympäristö; suunnitteluohjeet ja normit.

Liikennejärjestelmän toimintaa ohjaavia sääntöjä ovat mm.:

- keskitetty suunnittelu; kansalliset ja paikalliset infrastruktuurivirastot sekä näiden yhteistyö (myös maiden välinen yhteistyö rajat ylittävillä infrastruktuureilla)
- markkinasääntely; joukkoliikenne, taksiliikenne
- kuljetusalan toimilupavaatimukset.

## 5 Nykyisen hinnoittelun arviointi

### 5.1 Kustannusperusteet

Infrastruktuurikustannukset ovat vahvimmin läsnä yhteisenä nimittäjänä Suomessa eri liikenneväylien käyttäjiltä perityissä veroissa ja maksuissa (taulukko 22). Toisaalta kustannusten ja perittyjen vastikkeiden välinen suhde on muodostettu kaikilla infrastruktuureilla eri tavoin, ja hinnoittelu on loppujen lopuksi epäyhtenevää. Yhteisenä piirteenä on verojen ja maksujen periminen samoin periaattein koko infrastruktuurilla. Hinnoittelua ei ole eriytetty verkon osille infrastruktuurikustannusten ja kysynnän vaihtelun mukaisesti.

Keskeisimmin infrastruktuurikustannukset ovat lentoliikenteen maksujen peruste. Kauppamerenkululta perityn väylämaksun (veron) tasoa on säädelty väylänpidon palvelujen toteutuneiden kustannusten mukaan, mutta kytkös infrastruktuurin tarjoajan kustannuksiin ei ole kovin vahva. Rautatieliikenteen hinnoittelu perustuu radanpidon kustannuksiin, mutta vain liikennesuoritteista aiheutuvien marginaalikustannusten osalta. Tieliikenteen verot eivät liity mitenkään tienpidon kustannuksiin.

Ruuhkaa ei hinnoitella Suomen liikenneinfrastruktuureilla. Kapasiteettia hallitaan erillisillä kapasiteetinjakojen ja liikenteenohjausjärjestelmillä rautateilla ja lentoliikenteessä sekä myös vesiväylillä. Onnettomuuskustannuksia hinnoitellaan tieliikennevakuutuksiin sisältyvillä veroilla (ja vakuutusmaksuilla). Muilla liikennemuodoilla vastaavaa hinnoittelua ei ole, mutta turvallisuutta yllä pitävien järjestelmien kustannuksia katetaan ainakin väylämaksulla ja etenkin lentoliikenteen maksuilla ja erityisillä turvallisuusmaksuilla.<sup>37</sup> CO<sub>2</sub>-ohjausta on runsaasti tieliikenteessä, kun taas päästöiltään merkittävät liikennemuodot, kansainvälinen lento- ja vesiliikenne nauttivat verovapauksista. Sama tosin koskee myös rautatieliikennettä, joskin siihen kohdistuu välillisesti ohjausta sähkömarkkinoiden hintamekanismien ja polttoöljyn verotuksen kautta. Lentoliikenteen ja vesiliikenteen ilmastopoliittiset toimenpiteet ovat kesken-eräisiä tai valmistelussa.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Tieliikenteen vakuutusmaksujärjestelmä mukaan luettuna erityiset verot ja liikenneturvallisuusmaksut hinnoittelee turvallisuutta. Muilla liikennemuodoilla on myös vakuutusjärjestelmiä onnettomuuksien varalta.

<sup>38</sup> Vapaa-ajan ilmailussa ja veneilyssä käytetään korkeammin verotettuja polttoaineita.

Taulukko 22. Liikenteen kustannukset veroissa ja maksuissa.

Liikenteen kustannukset	Tieliikenteen verot	Ratamaksu	Väylämaksu	Lentoliikenteen liikennemaksut
Infrastruktuuri-kustannukset	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Kapasiteetin hallinta / ruuhkakustannukset	Ei	Ei	Ei	Ei
Onnettomuus-kustannukset	Kyllä (epäsuorasti)	Ei	Kyllä (epäsuorasti)	Kyllä
Päästö-kustannukset	Kyllä (CO <sub>2</sub> )	Kyllä (sähkövedon suosiminen)	Ei (kaupparenkulku)	Ei (kaupallinen ilmailu)

## 5.2 Hinnoittelun ohjaavuus

Eri liikennemuotojen ja infrastruktuurien hinnoittelun ohjaavuus (mikäli sitä on) perustuu aivan erilaisiin tavoitteisiin. Edes korostetusti esillä pidettävää ilmastopoliittista ohjausta ei ole kyetty yhtenäistämään ainakaan tähän mennessä.

Tieliikenteen verotuksen kaikki osatekijät (auto-, ajoneuvo- ja polttoaineverot) ohjaavat hankkimaan vähän hiilidioksidipäästöjä aiheuttavia henkilö- ja pakettiautoja. Muita merkittäviä ohjausominaisuuksia ei ole, ellei verotuksen korkean kokonaistason katsota hillitsevän autoilua ja ohjaavan matkustamista ja kuljetuksia muille kulku- ja kuljetusmuodoille. Päästöjen väheneminen ei kuitenkaan ole päivänselvää, jos ajosuoritteen lisäys ja autojen keskikoon kasvu syövät ominaiskulutuksissa tapahtuvan pienenemisen. Verojen tieliikennettä hillitsevä vaikutus ei ole tilastojen valossa toteutunut, koska viime vuosikymmeninä autokanta on kasvanut ja ajosuoritteet ovat lisääntyneet voimakkaasti.

Ratamaksun alhainen taso suosii rautatieliikennettä henkilö- ja tavarakuljetuksissa. Sitä perustellaan liikennemuodon vähäpäästöisyydellä, liikenneturvallisuudella sekä tieverkon kuormituksen vähenemisellä. Sähkövetoa suositaan ratamaksussa ympäristöperustein, mutta sähkövedon lisääntyminen on perustunut ennen kaikkea rataverkon sähköistämiseen. Rautateiden käyttö henkilöliikenteessä on viime vuosina lisääntynyt, mutta markkinaosuus henkilöliikenteessä ei ole edelleenkaan kovin suuri. Pitkämatkaisessa henkilöliikenteessä rautateiden markkinaosuuden kasvu esimerkiksi yhdellä prosenttiyksiköllä edellyttäisi todella suurta kaukojuna-liikenteen matkamäärien lisäystä. Jo nykyisen markkinaosuuden säilyttäminen edellyttää rautatiematkustamisen kilpailukyvyn parantumista henkilöautoon nähden. Tavaraliikenteessä rautateiden käyttö on alati keskittynyt suuriin massakuljetuksiin, ja aiemmin rautateitse tapahtuneita pienempiä kuljetuksia on siirtynyt maanteille. Tavaraliikenteen markkinaosuuden vaihtelu perustuu ennen kaikkea suurten kuljetusvirtojen vaihteluun.

Väylämaksun jääluokkaohjauksella ja maksukertaleikkureilla tavoitellaan jäävahvisteisten alusten ja säännöllisen liikenteen korkeaa osuutta Suomen aluskuljetuksissa. Tämä tukee logistiikan toimivuutta, liikenneturvallisuutta ja huoltovarmuutta. Kauttakulkukuljetusten alennuksilla on edistetty kuljetusalan elinkeinoja. Väylämaksun ohjaavuustavoitteet on saavutettu siten, että Suomen aluskuljetuksista varsin suuri osa tapahtuu ympärivuotisesti säännöllisesti liikennöivillä aluksilla ja aluskannan jääluokkajakauma on talvimerenkulun olosuhteiden näkökulmasta hyvä. Tämä periaatteessa vähentää jäänmurtopalvelujen tarvetta ja pienentää jäänmurron kustannuksia. Toisaalta talviliikenteessä tarvitaan joka tapauksessa yhtä aikaa sekä hyvien jääluokkien aluksia että jäänmurtopalveluja. Väylämaksun maksaminen ja jäänmurtopalvelujen käytön määrä vastaavat toisiaan huonosti.

Lentoliikenteen liikennemaksut eivät ohjaa liikenteen ominaisuuksia erityisin painotuksin. Uusien liikenneyhteyksien alennuksin pyritään lisäämään palvelujen tarjontaa. Liikennemaksuilla joka tapauksessa rahoitetaan alueellisesti laajaa lentoasemien verkostoa ja kehitetään Helsinki-Vantaan lentoasemaa niin, että elinkeinoelämää ja muita matkustajia palvelevia kansainvälisiä lentoyhteyksiä olisi tarjolla paljon.

## 5.3 Rahoitukselliset tavoitteet

Eri infrastruktuurien hinnoittelun rahoitukselliset tavoitteet poikkeavat toisistaan merkittävästi (taulukko 23). Tieliikenteen verotuksen rahoitukselliset tavoitteet liittyvät suoraan valtion verotuksen eri muodoille asetettuihin tulotavoitteisiin. Tavoiteltu verokertymä yleensä saavutetaan, mutta talouden trendivaihtelut (sekä itse verotuksen muutokset) vaikuttavat ajoneuvojen hankintaan ja käyttöön niin, että tulokertymät eivät aina vastaa odotuksia.

Ratamaksun rahoitukselliset tavoitteet ovat maltilliset. Alhainen ratamaksutulo hyväksytään rautateitä suosivan liikennepolitiikan pohjalta. Yleisesti oletetaan, että Suomessa ei voida periä merkittävästi korkeampaa ratamaksua rautateiden kilpailukyvyen heikentymättä.

Väylämaksutulot yleensä kattavat väylänpidon kulut (ml. investointikulut), joskin joinain vuosina on kertynyt ylijäämää ja toisina vuosina alijäämää. Tämän vaihtelun seurauksena väylämaksua on aika ajoin nostettu tai laskettu.

Ratamaksun ja väylämaksun asema infrastruktuurien rahoituksessa (tai liikenteen ominaisuuksien ohjaamisessa) ei tosin ole kovin vahva. Siitä esimerkkinä hallitus sopi vuonna 2014 määräaikaisesta väylämaksun puolittamisesta sekä tavaraliikenteen rataveron poistamisesta vuosille 2015–2017. Ratamaksun ja väylämaksun tulo- ja ohjaustavoitteista tingittiin poliittisella päätöksellä elinkeinopoliittisten paineiden alla.

Lentoliikenteen liikennemaksuilla ja Finavian muilla tuloilla katetaan infrastruktuuripalvelujen tarjonnan kustannukset ja omistajalle (valtio) on myös tuloutettu voittoa. Uusiin investointiohjelmiin on tosin saatu valtion rahoitustukea.

Taulukko 23. Liikenteen verojen ja maksujen rahoituksellinen merkitys.

	<b>Tieliikenteen verot</b>	<b>Ratamaksu</b>	<b>Väylämaksu</b>	<b>Lentoliikenteen liikennemaksut</b>
Tulotavoitteen määritys	Tulotavoite määräytyy valtion menojen odotetun kehityksen mukaan	Ei tavoitetta; tulot määräytyvät pitkälti direktiivin mukaisen minimihinnittelun ehtoilla	Rannikon kauppamerenkulkua palvelevan väylänpidon, jäämurron, VTS:n ja merenmittauksen kustannukset	Palvelutarjonta itsenäisesti liikennemaksutulojen sekä muiden tulojen rahoituksella
Määrä/vuosi (noin)	Erityisverot yhteensä 4,0–4,5 Mrd€/vuosi	55–64 M€/vuosi	70–90 M€/vuosi	Ei ilmoiteta julkisesti
Vero-/ maksutulojen ja inf- rarahoituksen kytkös	Ei kytköstä	Kytkös ratamaksun perusmaksussa	Ei suoraa kytköstä; laskennallinen tarkastelu	Suora kytkös

## 6 Hinnoittelun yhtenäistäminen

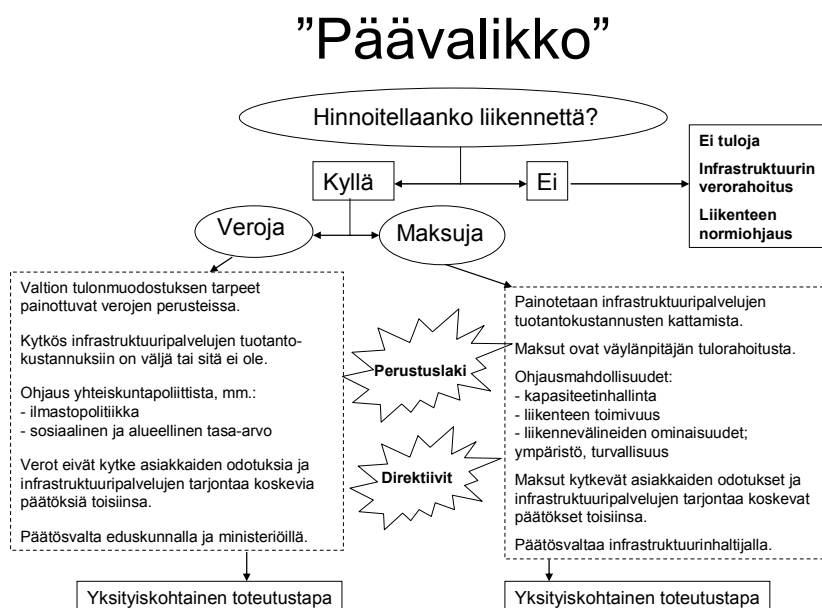
### Periaatetaso

Liikenteeltä eri infrastruktuureilla perittyjen verojen ja maksujen yhtenäistäminen edellyttää hinnoittelun tavoitteiden yhtenäistä määrittelyä. Tavoitteeksi voidaan määrittää esimerkiksi

- infrastruktuurikustannusten kattaminen
- liikenteen kysynnän ohjaaminen
- ilmaston ja ympäristön suojelu tai
- valtion tulojen kartuttaminen.

Kolme ensin mainittua tavoitetta toteutuu väylien käytön kustannusperusteisella hinnoittelulla. Hinnoittelu perustuu infrastruktuurikustannuksiin, ruuhka- ja kapasiteetikustannuksiin sekä ympäristökustannuksiin. Jokin näistä kustannustekijöistä tulee määrittää ensisijaiseksi verojen tai maksujen perusteeksi. Siihen on sen jälkeen mahdollista kytkeä muita tavoitteita palvelevia ominaisuuksia. Valtion tuloja kartuttavassa hinnoittelussa infrastruktuurien rahoituksella, toimivuudella tai ulkoisilla kustannuksilla on vähemmän merkitystä. Tosin valtion tulonmuodostusta palvelemaan verottamiseen voidaan myös sisällyttää liikenteen ominaisuuksien ohjausta ilman tiivistä kytköstä kyseisiin kustannuksiin.

Infrastruktuurikustannusten kattaminen tarjoaa selkeimmän yhteisen nimittäjän eri infrastruktuurien hinnoittelun yhtenäistämiseksi. Kysynnän ohjaamisen tarve on tilannesidonnaista, ja se voidaan toteuttaa infrastruktuurikustannusten hinnoitteluun kytkettynä lisätekijänä. Ilmaston ja ympäristönsuojelua edistetään energiapolitiikan toimenpitein ja normiohjauksella. Siksi liikenteen hinnoittelulla tulee ohjata samoja asioita vain, jos sillä voidaan saavuttaa lisähyötyjä. Infrastruktuurikustannukset muodostavat ainoan lainsäädännön reunaehtojen mukaisen perustan nimenomaan infrastruktuurin haltijan perimille maksuille.



Kuva 8. Liikenteen hinnoittelun ”päävalikko”.



Hinnoittelu veroin tai maksuin eroaa merkittävästi lainsäädäntöjärjestyksessä, hallinnoinnissa, täytäntöönpanossa sekä toteuttamistavan yksityiskohdissa. Verot ovat eduskunnan päätäntävällän alaisia julkisoikeudellisia vastikkeita. Maksuissa päätäntävältä ja taloudellista vastuuta on lainsäädäntöön kirjattavien valtuuksien mukaisesti enemmän infrastruktuureista vastaavilla organisaatioilla. Maksuja on mahdollista kehittää ja muuttaa infrastruktuurin haltijan päätöksillä. Verojen muutokset tapahtuvat ministeriötason valmistelun ja eduskuntakäsittelyn kautta. Maksujen määrittely todellisten infrastruktuurikustannusten mukaan yhdessä rahoituksen keräämisen kanssa vahvistaa infrastruktuurin haltijan taloudenpitoa toisin kuin liikenteen verotus, joka ei kytkeydy infrastruktuurin haltijan taloudenpitoon.

## **Nykytila**

Suomen nykyiseen liikenteen hinnoitteluun sisältyy sekä liikenteen verottamista että infrastruktuurien käytön hinnoittelua maksuin. Hinnoittelun toteutustavat ovat jokaisella infrastruktuurilla ja liikennemuodolla erilaiset. Hinnoittelua koskeva päätöksenteko on sijoitettu eri tahoille ja jopa toisaalle kuin missä infrastruktuureja hallinnoidaan. Verojen ja maksujen tulotavoitteille ei ole määritetty yhteisiä periaatteita.

Tieliikenteeltä peritään useanlaisia tasoltaan korkeita veroja, joiden perusteet ja tulotavoitteet liittyvät valtiontalouteen sekä energia- ja ilmastopolitiikkaan, eivät infrastruktuurien käyttöön tai infrastruktuuripalvelujen tuottamisen kustannuksiin.

Rautatieliikenteeltä peritään alhaista maksun ja veron yhdistelmää. Maksuosatekijän kustannusperusteet ovat hyvin tarkat ja tulot ovat osa radanpidon taloutta, kun taas vero-osatekijän perusteet ovat epäselvät eivätkä tulot ole osa radanpidon rahoitusta. Ratamaksun tulotavoitteita ei ole määritetty suhteessa radanpidon kustannuksiin. Alhainen tuotto on hyväksytty liikennepoliittisin perustein.

Kauppamerenkululta peritään maksua muistuttavaa ensisijaisesti talviliikenteen toimivuutta ohjaavaa veroa, jolla on vain epämuodollinen yhteys väylänpidon kustannuksiin. Tätä yhteyttä on pidetty yllä tulotavoitteen määrittelyssä ja väylämaksun tason säätämisessä siitä huolimatta, että väylämaksu ei ole kustannusperusteinen infrastruktuurin käyttömaksu.

Lentoliikenteeltä peritään useita erilaisia kustannusperusteisia maksuja, joista kertyvillä tuloilla rahoitetaan tarjotut infrastruktuuripalvelut. Infrastruktuurista vastaava yhtiö voi myös kerryttää lisätuloja muilla lentoliikenteen ja matkustajien palvelemiseen liittyvillä liiketoimilla. Tulotavoite määräytyy palvelujen tarjonnasta aiheutuvien kustannusten mukaan. Kehittämisinvestointeja on tosin tuettu valtion toimesta.

Erilaisista hinnoittelutavoista riippumatta infrastruktuurikustannukset ovat suurin yhteinen nimittäjä nykyisen liikenteen hinnoittelun perusteena. Infrastruktuurikustannusten hinnoittelu ja siihen nivotut liikenteen ominaisuuksien ohjaustavat ovat käytössä lentoliikenteen, kauppamerenkulun ja rautatieliikenteen hinnoittelussa.

Liikenteen verojen ja maksujen tarkemmat määräytymisperusteet poikkeavat toisistaan:

- Tieliikenteen verot perustuvat verolajista riippuen ajoneuvojen arvoon, ominaispäästöihin (CO<sub>2</sub>), kokonaismassaan, liikennekäyttöpäiviin, polttoainneiden kulutukseen ja polttoainneiden alkuperään sekä liutaan erilaisia muita yksityiskohtaisempia verojen määräytymisperusteita.
- Ratamaksu perustuu tarkasti liikennesuoritteiden määrään ja niiden radanpidolle aiheuttamiin marginaalikustannuksiin sekä osin kiinteisiin radanpidon kustannuksiin.
- Väylämaksu perustuu aluksen jääluokitukseen ja lastinottokykyyn. Infrastruktuurin käyttökertojen lukumäärä otetaan huomioon enimmäisrajoihin saakka.
- Lentoliikenteen maksut perustuvat olennaisimmalta osin lentokoneiden kokoon ja kuljetettujen matkustajien lukumäärään. Maksut peritään jokaiselta suoritekerralta.

Tie-, rautatie- ja vesiliikenteen hinnoittelun yhteinen piirre on verojen ja maksujen periminen yhtä suurina riippumatta siitä, missä päin infrastruktuureja ajoneuvoja ja kuljetusvälineitä käytetään ja mitä liikenteen palveluja infrastruktuurien käyttöön kulloinkin liittyy. Lentoliikenteen maksuja peritään tarkasti eri palvelujen käytön mukaan.

Verojen ja maksujen hallinnoinnin ja täytäntöönpanon vastuu jakautuu monille tahoille eivätkä vastuut mukaile systemaattisesti infrastruktuurien ylläpidon ja kehittämisen vastuita:

- Tieliikenteen veroista päättää eduskunta. Päätöksenteon valmistelusta vastaa valtiovarainministeriö. Veronkannosta vastaavat Tulli ja Trafi. Liikennevirasto pitää tieinfrastruktuuria yllä budjettivaroin.
- Ratamaksu on direktiivillä säännelty liikenne- ja viestintäministeriön ja valtiovarainministeriön valmistelun alainen maksun ja veron yhdistelmä, josta päättää eduskunta. Ratamaksun perii Liikennevirasto, mutta vain ratamaksun perusmaksu otetaan huomioon radanpidon rahoituksessa. Liikennevirasto pitää rautatieinfrastruktuuria yllä budjettivaroin.
- Väylämaksusta päättää eduskunta. Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa päätöksenteon valmistelusta. Tulli vastaa väylämaksun perimisestä. Liikennevirasto pitää väyläinfrastruktuuria yllä budjettivaroin.
- Finavia Oyj päättää lentoliikenteen liikennemaksuista ja perii ne sekä rahoittaa infrastruktuuripalvelujen tarjonnan maksutuloilla.

### **Yhtenäistäminen**

Liikenteen hinnoittelulla voidaan luontevimmin kattaa infrastruktuuripalvelujen tarjonnasta syntyviä kustannuksia sekä lisäksi maksuilla voidaan ohjata liikenteen kysyntää ja ajoneuvojen ja kuljetusvälineiden ominaisuuksia. Tämä voidaan toki toteuttaa fisikaalisella hinnoittelulla (veroilla), mutta infrastruktuurien käytön hinnoittelu vastikkeellisilla maksuilla luo selvästi vahvemman perustan infrastruktuuripalvelujen tarjonnan ja palvelujen käytön välille. Maksutulojen käyttö suoraan infrastruktuurien rahoitukseen selkeyttäisi infrastruktuurin haltijan taloudellista vastuuta merkittävästi.

Liikenteen hinnoittelua olisi mahdollista yhtenäistää eräin lainsäädännöllisin ja hallinnollisin muutoksin. Väylämaksu (vero) voitaisiin muuttaa takaisin aidoksi maksuksi. Maksut tulisi määrätä tarkemmin väylänpidon palvelujen tuotantokustannusten mukaan. Maksun tasoa ei tarvitsisi muuttaa, koska se tuottaa tuloja palvelutarjonnan kustannuksia vastaavan määrän. Rautateillä tarjottavien palvelujen hinnoittelua tulee lisätä nykyisestä joka tapauksessa ja ratamaksua tulee ehkä kehittää direktiivisääntelyn mukaisesti. Nämä muutokset lisääisivät infrastruktuuripalvelun tarjoajan taloudellista vastuuta.

Merkittävin ja haastavin muutos olisi tieliikenteen hinnoittelun uudistaminen. Koko tieverkolla perittävään tiemaksuun (tai tieveroon) siirtyminen edellyttäisi hyväksyttävyyden vuoksi nykyisten auto- ja ajoneuvoverojen osittaista tai täysimääräistä poistamista. Polttoaineverotukseen ei tarvitsisi puuttua; se on energiaverotuksen ja ilmastopolitiikan toimialuetta. Tiemaksun käyttöönotto edellyttäisi kokonaan uuden hinnoittelujärjestelmän luomista. Yksittäisillä verkon osilla tapahtuva hinnoittelu (esimerkiksi ruuhkamaksut tai moottoritiemaksut) ei sen sijaan edellyttäisi koko tieliikenteen hinnoittelujärjestelmän uudistamista, mutta muutos lisäisi hinnoittelun monimuotoisuutta yhtenäistämisen sijaan. Koko tieverkon kattavaa tiemaksua ei kuitenkaan voitane lainsäädännöllisistä syistä periä infrastruktuurin haltijan maksuna. Kuitenkin juridisesti veronakin sille voitaisiin kehittää maksun kaltaiset ominaisuudet, joihin kuuluvat palvelun hinnoittelu kustannusperusteisesti sekä liikennejärjestelmän toimivuudetta edistävät ohjausmekanismit.

Mikäli liikenteen hinnoittelua kehitettäisiin esitetyllä tavalla, olisi maksuja koskevaa päätöksentekoa siirrettävä lainsäädännöllä lähemmäs infrastruktuuripalvelujen tarjontaa. Tie-, rautatie- ja vesiliikenteeltä perittävistä maksuista tulisi päättää nykyistä enemmän infrastruktuurivirastossa. Virasto saisi maksutulot ja ohjaisi ne infrastruktuurien ylläpitoon ja kehittämiseen. Ali- ja ylijäämien käsittelyyn voitaisiin luoda budjetointimenettelyt.

## Lähteet

Gynther, L., Tervonen, J., Hippinen, I., Loven, K., Salmi, J., Soares, J., Torkkeli, S. & Tikka, T. (2012). Liikenteen päästökustannukset. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 23/2012.

Hyrynen, M. (2013). Ympäristön kannalta haitalliset tuet. Ympäristöministeriön raportteja 13/2013.

Järvenpää, L. (2011). Kansallisen kilometriperusteisen tienkäyttömaksun oikeudenmukaisuus. Valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto. Helmikuu 2011.

Kiiskilä, K., Tervonen, J. & Kylmänen, E. (2011). Ruuhkamaksun hyväksyttävyyttä Helsingin seudulla. Liikenne- ja viestintäministeriö 7.9.2011.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2007). Tienkäyttömaksujen vaikutukset Suomessa. Esiselvitys. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 35/2007.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2011). Helsingin seudun ruuhkamaksu. Jatkoselvitys. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 5/2011.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2013a). Väylämaksujen uudistamisen valmistelu. Työryhmän raportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 22/2013.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2013b). Oikeudenmukaista ja älykästä liikennettä. Työryhmän loppuraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 37/2013.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2014). Suomen meriliikennestrategia 2014–2022. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 9/2014.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2015). Lentoliikennestrategia 2015–2030. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2a/2015.

Linnakangas, E. (1988). Autoverotus. Lakimiesten kustannus.

Mild, P. (2012). Tiemaksun tavoitekartta. Tavoitekartta-ajattelun soveltaminen. Liikennevirasto, liikennesuunnitteluosasto.

Pajunen, L. (2010). Tieliikenteen verotus Suomessa ja EU:ssa - Haasteet ja ongelmat. Yritysjuridiikka. Maisterin tutkinnon tutkielma. Laskentatoimen ja rahoituksen laitos. Aalto-yliopisto. Kauppakorkeakoulu.

Skyttä, K. (2014). Suomen autokannan nuorentaminen. Oikeudelliset ongelmat ja reunaehdot. Helsingin yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta.

Tervonen, J., Metsäranta, H. & Virtala, P. (2009). Tienpidon kulujen kohdentaminen tienkäyttäjille. Tiehallinnon selvityksiä 11/2009.

Tervonen, J. & Pekkarinen, S. (2011). Radan kulumisen rajakustannukset 1997–2011. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 58/2011.

Tervonen, J. & Metsäranta, H. (2012): Liikennejärjestelmän tuet. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 6/2012.

Tervonen, J., Lapp, T. & Pitkänen, J. (2014). Ratamaksun kehittämisselvitys. Liikennevirasto.





