

VM/VO, BO  
LVM/VEO, KOO

11.1.2018

## **Päästöporrastettujen ruuhkamaksujen käyttöönottoon liittyviä kysymyksiä**

### **Tiivistelmä**

- **Ruuhkamaksu olisi valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan vero, jolla on ympäristö-, liikenne- ja veropoliittisia tavoitteita. Ruuhkamaksun käyttöönoton mahdollistaminen edellyttää uuden verolain säätämistä ja muutoksia ainakin maantielakiin.**
- **Ruuhkamaksulla voitaisiin vaikuttaa lähipäästöjen syntymiseen ja liikenteen sujuvuuteen, jonka myötä sillä voisi olla myös CO<sub>2</sub>-päästövähennemävaikutuksia liikennesuoritteiden vähentämisessä.**
- **Ruuhkamaksu olisi lähtökohtaisesti yleiskatteellinen valtion budjettiin tuloutettava vero. Toisaalta ruuhkamaksujen hyväksyttävyyttä lisäisi tietoisuus maksun tuomista hyödyistä ja tuottojen käytöstä esimerkiksi liikennejärjestelmien kehittämiseen.**
- **Ruuhkamaksujen käyttöönotto edellyttää valtiolta ja kunnilta yhteistyötä ja päätöstä siitä, mitä ruuhkamaksuilla ensisijaisesti tavoitellaan. Tämän jälkeen valtio voi aloittaa yhteistyössä alueiden kanssa uuden lainsäädännön valmistelun.**

### **Tausta**

Parlamentaarisen liikenneverkon rahoitusta arvioivan työryhmän 31.8.2017 antamassa väliraportissa todetaan, että kansallista sääntelyä kehitetään muun muassa selvittämällä päästöporrastettujen ruuhkamaksujen käyttöönottoa. Tässä muistiossa kuvataan ruuhkamaksujen käyttöönottoon liittyviä kysymyksiä lainsäädännön näkökulmasta sekä esitetään alustavia näkökantoja toteutusvaihtoehtojen reunaehdoista. Muistiossa esitettävät näkökulmat painottuvat ruuhkamaksujen tavoitteeseen parantaa liikenteen sujuvuutta, jolloin tietyin edellytyksin saavutetaan CO<sub>2</sub>-päästövähennystä. Myös muun muassa fisikaaliset tavoitteet ja liikennehankkeiden rahoitus ovat ruuhkamaksujen tavoitteita, jotka on huomioitu muistion näkökulmissa. Suomessa ei ole tällä hetkellä käytössä ruuhkamaksuja, mutta aiemmin selvityksiä niiden käyttöönotosta on teettänyt muun muassa HSL.

### **Ruuhkamaksu on vero**

Liikenteen sujuvuuteen ja liikenteestä aiheutuviin haittavaikutuksiin voidaan vaikuttaa asettamalla vastikkeeton alueellinen tiemaksu ruuhka-aikoina alueilla liikkuville ajoneuvoille. Koska ruuhkamaksun myötä osa autoilijoista vaihtaisi reittiä tai matkan ajankohtaa tai siirtyisi käyttämään joukkoliikennettä, ruuhkahuippujen tasoittuminen voisi parantaa myös alueen ympäristön laatua ja vähentää jatkossa tehtäviä liikennejärjestelmän investointihankkeita. Vastikkeettomia tai yleisesti jonkin toiminnan rahoittamiseen kerättäviä suorituksia ilman selkeää vastikkeellisuutta pidetään valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan veroina. Ruuhkamaksu olisi siten perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan vero, josta on säädettävä lailla perustuslain 81 §:ssä (valtion vero) tai 121 §:ssä (kunnallinen vero) säädetyllä tavalla. Käytännössä ruuhkamaksujen ottaminen käyttöön vaatisi uuden verolain säätämistä sekä muutoksia voimassa olevassa lainsäädännössä ainakin maantielakiin. Laintasaisen sääntelyn tulee kattaa verovelvollisuutta ja veron määräytymisen perusteita sekä verovelvollisen oikeusturvaa koskevat säännökset. Ilman eduskunnan myötävaikutusta ruuhkamaksu ei ole otettavissa käyttöön.

### **Tavoitteet ja päästövähennyspotentiaali**

Ruuhkamaksu olisi liikenne-, ympäristö- ja veropoliittinen ohjauskeino, jonka käyttöönottamisessa tulisi ensin määritellä sen tavoitteet. Ruuhkamaksuille asetettavia tavoitteita voivat olla kasvihuonekaasu- ja lähipäästöjen vähentäminen, liikenteen sujuvoittaminen, liikenteen rahoitus sekä valtion tai kuntien yleiset fisikaaliset tarpeet. Asetettujen tavoitteiden pohjalta määritellään veron määräytymisen perusteet ja verovelvollisuus, eli esimerkiksi päästöportaittaiset verotasot, veromalli, ruuhkamaksualueet sekä ajoneuvoluokat, joilta ruuhkamaksua kannetaan. Tavoitteiden asettamisessa tulisi huomioida, että päästövähennemällä voidaan tarkoittaa sekä CO<sub>2</sub>-päästöjen että terveydelle haitallisten lähipäästöjen vähentämistä, joista ensisijaisesti lähipäästöjen vähentäminen liitetään ruuhkamaksujen mahdollisiin vaikutuksiin. Mikäli tavoitteena olisi ruuhkien vähentäminen ja lähipäästöjen hillitseminen, ruuhkamaksu ohjauskeinona toimisi CO<sub>2</sub>-päästövähennystoimena edellyttäen, että ajosuorite ja ajokilometriä kohden syntyvä CO<sub>2</sub>-päästöt vähenevät ruuhkamaksualueella. Todellisen päästövähennemän syntyminen edellyttäisi kuitenkin myös sitä, ettei ruuhkamaksualueen liikennesuoritteiden vähe-

neminen lisäisi sitä ruuhkamaksualueen ulkopuolella. Ruuhkamaksujen vaikuttavuutta CO<sub>2</sub>-päästövähene-  
mään voisi olla mahdollista kasvattaa porrastamalla ruuhkamaksun määrä ajoneuvojen CO<sub>2</sub>-päästötietojen pe-  
rusteella. HSL:n tekemän selvityksen<sup>1</sup> perusteella ruuhkamaksut poistaisivat ruuhkaa Helsingin seudun tiever-  
kosta siten, että matka-ajat nopeutuisivat noin 10 prosenttia ja ajoneuvoliikenteen CO<sub>2</sub>-päästöt vähenisivät 3-  
5 prosenttia selvityksessä esitetyillä toteutusvaihtoehdoilla. Jos tavoitteena olisi ainoastaan CO<sub>2</sub>-päästövähene-  
mä, tulisi alueellisen tiemaksun sijasta tai sen rinnalla harkita muita ohjauskeinoja.<sup>2</sup>

### **Kansainvälisiä kokemuksia**

Ruuhkamaksujen käyttöönoton motiiveja ja kerätyn tulon käyttöä voidaan tarkastella esimerkinomaisesti mui-  
den maiden toteuttamien järjestelmien kautta. Joissain maissa on laajasti selvitetty ruuhkamaksujen käyttööno-  
ttoa. Tällä hetkellä ruuhkamaksuja on käytössä Tukholmassa, Göteborgissa, Lontoossa, Singaporessa, Mila-  
nossa ja muutamissa pienemmissä kaupungeissa. Lontoossa ruuhkamaksu otettiin käyttöön vuonna 2003 ja  
autoliikenne keskustaan vuoteen 2014 mennessä vähentyi 39 prosenttia. Ruotsissa ruuhkamaksut otettiin ensin  
kokeilukäyttöön vuonna 2006 ja pysyvään käyttöön vuonna 2007. Alun perin Tukholman ruuhkamaksua kut-  
suttiin ympäristömaksuksi, joka kuvasi sen tavoitetta erityisesti päästöjen vähennystoimena. Myöhemmin nimi  
vakiintui kuitenkin ruuhkaveroksi. Göteborgissa ruuhkamaksun päätavoite on ollut liikenneinfrastruktuuri-  
hankkeiden rahoittaminen. Ruuhkamaksu on tulkittu Ruotsissa alusta alkaen veroksi, josta saatu tulo tuloute-  
taan valtion budjettiin muiden verojen tapaan. Poliittisen päätöksen perusteella tulot kuitenkin ohjataan nykyi-  
sin ruuhkamaksualueiden liikenneinvestointeihin, kuten tie- ja ratahankkeisiin sekä joukkoliikenteeseen.

Norjassa tiemaksuja käytetään laajasti liikennehankkeiden rahoittamiseen, mutta varsinaisia ruuhkamaksuja  
Norjassa ei vielä ole käytössä. Norjan mallin mukaisesti alueet tekevät valtiolle aloitteen tiemaksujärjestelmän  
käyttöönotosta, minkä jälkeen jokaisen tiemaksujärjestelmän käyttöönotosta ja tulojen käyttökohteista päättää  
Norjan parlamentti. Norjan tiemaksut eroavat ruuhkamaksuista siinä suhteessa, että kaupunkiseuduilla kannet-  
tavien tiemaksujen tavoite on ollut puhtaasti fiskaalinen, eikä niihin ole liitetty päästövähennystavoitteita tai  
liikenteen ohjausvaikutustavoitteita. Kertyneet tulot käytetään liikennehankkeiden investointeihin, ja niillä ra-  
hoitetaan pääsääntöisesti 50 % suunniteltujen hankkeiden investointikustannuksista. Oslo suunnittelee kuiten-  
kin ensimmäisenä norjalaisena kaupunkina liittävänsä omaan tiemaksujärjestelmäänsä ruuhkamaksuelementin  
eli maksun määrä vaihtelisi ajankohdan mukaan. Norjassa tiemaksut on tähän saakka tulkittu maksuiksi eikä  
veroiksi.

### **Toimivalta ja kertyneen tulon käsitteleminen**

Ruuhkamaksun valtiosääntöoikeudellinen luonne verona vaikuttaa toimivaltakysymyksiin ja kertyneen tulon  
käsittelemiseen. Ruuhkamaksu voisi olla tarkoituksenmukaisinta säätää valtion verotusoikeuteen kuuluvaksi  
veroksi. Ensinnäkin vero kohdistuisi käytännössä merkittävilta osin valtion ylläpitämiin pääväyliin, vaikka  
ruuhkamaksua perittäisiin samanaikaisesti sekä valtion maanteiden liikenteestä että mahdollisesti kunnan ka-  
duilla tapahtuvasta liikenteestä. Ruuhka-alueet olisivat myös usein yksittäisiä kuntia laajempia alueita, eikä  
ruuhkamaksun aluerajaa olisi tarkoituksenmukaista asettaa kunnan rajalle. Valtion veroon liittyen tulisi selvit-  
tää, miten kunta voisi osallistua ruuhkamaksun käyttöönotosta päättämiseen. Perustuslaki mahdollistaisi ruuh-  
kamaksun säätämisen myös kunnallisen verotusoikeuden piiriin kuuluvaksi veroksi, mutta käytännön toteutus  
voisi olla vaikeaa ja johtaa yksittäistä kuntaa laajemmasta näkökulmasta epätarkoituksenmukaisiin ratkaisui-  
hin. Perustuslaki edellyttää verolailta tarkkarajaisuutta ja siten voisi olla haasteellista säätää sellainen puitelaki,  
joka antaisi kunnille mahdollisuuden täysin vapaachtoisesti soveltaa ruuhkamaksuja kunnan alueella.

Toimivaltakysymyksen osana tulee ratkaista myös veronkannon toteutus. Veroa voi kantaa ainoastaan viran-  
omainen, sillä perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan veronkanto on merkittävää julkisen vallan käyttöä  
koskeva julkinen hallintotohtävä, jota ei perustuslain 124 §:n mukaan voida antaa muun kuin viranomaisen  
tehtäväksi. Ruuhkamaksun keräämisestä vastaisi siten viranomainen eli esimerkiksi Verohallinto tai Liiken-  
teen turvallisuusvirasto. Veronkanton liittyen olisi valittava myös malli järjestelmän tekniselle toteutukselle.  
Erilaisia teknisiä vaihtoehtoja on esitetty jo aiemmissa selvityksissä: toteutusvaihtoehtoina voisi olla esimer-  
kiksi porttijärjestelmiä tai tunnistusteknologiaan perustuvia järjestelmiä.

<sup>1</sup> HSL – Ajoneuvoliikenteen hinnoittelun teknistoiminnallinen selvitys, HLJ jatkoselvitys, Helsinki 2016.

<sup>2</sup> Myös muilla normiohjauskeinoilla, kuten esimerkiksi päästövyöhykemallilla, voitaisiin saavuttaa tavoiteltuja vaiku-  
tuksia. Päästövyöhykkeiden tavoitteena olisi pääasiassa hillitä lähipäästöjä.

Veronsaajaa koskevan kysymyksen yhteydessä tulee myös ratkaistavaksi, miten kertynyt tulo käsiteltäisiin. Aiemmin toteutetuissa ruuhkamaksuselvityksissä on esimerkiksi esitetty, että ruuhkamaksuista kerätyt tulot ohjattaisiin seudun liikennejärjestelmän ylläpitoon ja kehittämiseen. Jos veronsaajana on valtio, olisi kyseessä lähtökohtaisesti kuitenkin yleiskatteellinen valtion budjettiin tuloutettava vero ja mahdollisesta hyvityksestä ruuhkamaksuja keränneille kunnille päätettäisiin erikseen määrärahalisäyksinä normaalissa valtion talousarviomenettelyssä. Budjetoinnissa on vältetty ns. korvamerkintää, koska se kaventaisi eduskunnan budjettivaltaa. Siten siihen, että tulot osoitettaisiin kohdennetusti liikennejärjestelmiin, tulisi suhtautua varovaisesti. Toisaalta ruuhkamaksujen hyväksyttävyyttä voisi lisätä tietoisuus maksun tuomista hyödyistä ja tuottojen käytön selkeä kohde, kuten alueellinen liikennejärjestelmä. Eräänä vaihtoehtona voitaisiin selvittää, olisiko ruuhkamaksujen käyttöönotto mahdollista yhdistää valtion ja tiettyjen kuntien välillä neuvoteltaviin maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukseen (MAL-sopimukset) siten, että kunnat ottaisivat alueillaan käyttöön ruuhkamaksun ja rahoittaisivat sillä osan liikennejärjestelmän kustannuksista. Jos veronsaajana olisi kunta, kuuluisi kunnallisen itsehallinnon alaan päättää veron tuoton käyttämisestä ja tulojen osoittaminen liikennejärjestelmiin olisi mahdollisesti yksinkertaisempaa.

### **Muuta huomioitavaa**

Lisäksi ruuhkamaksujen käyttöönottoon liittyy useita muita selvitettäviä kysymyksiä ja toteutus on riippuvainen ruuhkamaksujen lopullisista tavoitteista sekä käyttöönoton tarkastelunäkökulmista. Valitun mallin pohjalta olisi selvitettävä sen vaikutukset muun muassa tavoitteiden toteutumiseen, ympäristöön, liikennejärjestelmiin, alueiden rakenteeseen ja talouteen, elinkeinoelämään sekä kansalaisiin. Tärkeää olisi harkita, minkälaisia merkittäviä vaikutuksia ruuhkamaksulla voisi olla kaupunkiseutujen ja liikkumistapojen kehittämiseen sekä liikennejärjestelmähankkeisiin ja -investointeihin pidemmällä aikavälillä. Vaikutusten ja valitun mallin pohjalta määriteltäisiin ruuhkamaksun käyttöönotosta ja verotuksen toimittamisesta aiheutuvat suorat ja epäsuorat kustannukset. Kustannuksia tulisi verrata vaikutuksiin, jotta voidaan selvittää, miten tehokas ja tarkoituksenmukainen ohjauskeino on. Yleisempänä kysymyksenä tulisi selvittää myös sitä, miten tällainen alueellinen tiemaksu toimisi osana liikenteen nykyistä verojärjestelmää ja miten se vaikuttaisi valtakunnantason liikenneveropolitiikkaan. Ruuhkamaksujen käyttöönottamisessa olisi huomioitava myös EU-oikeus, sillä komissio on esimerkiksi ehdottanut muutoksia direktiiviin 1999/62/EY eli nk. eurovinjettidirektiiviin, johon sisällytettäisiin säännöksiä jäsenmaiden asettamista ruuhkamaksuista.

### **Johtopäätökset**

Ruuhkamaksuja koskevan lainsäädännön valmisteleminen vaatii edellä mainittujen asioiden tarkempaa selvittämistä. Selvityksien aloittaminen edellyttää päätöstä lainsäädäntöhankkeesta. Lainsäädännön valmistelu tehtäisiin laajoista tavoitteista johtuen ministeriöiden ja muiden tahojen yhteistyönä sekä erilaiset näkökulmat huomioiden. Tällaisen laaja-alaisen ja resurssveja sitovan lainsäädäntöhankkeen käynnistäminen edellyttäisi myös kunnilta aitoa sitoutumista siihen, että ne ottavat ruuhkamaksut käyttöön.