

3

.....  
2016

Ajoneuvoliikenteen hinnoittelun  
hallinnollis-lainsäädännöllinen selvitys  
HLJ 2015 jatkoselvitys



# Ajoneuvoliikenteen hinnoittelun hallinnollis- lainsäädännöllinen selvitys

HLJ 2015 jatkoselvitys

HSL Helsingin seudun liikenne  
Opastinsilta 6 A  
PL 100, 00077 HSL00520 Helsinki  
puhelin (09) 4766 4444  
[www.hsl.fi](http://www.hsl.fi)

Lisätietoja: Sini Puntanen, puhelin 09 4766 4260  
sini.puntanen@hsl.fi  
Niko-Matti Ronikonmäki, puhelin 040 5543028  
niko-matti.ronikonmaki@hsl.fi

Copyright: Kartat, graafit, ja muut kuvat  
Kansikuva: Lehtikuva

Painopaikka  
Helsinki 2016

## Esipuhe

Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelmasta HLJ 2015 tehdyn liikennejärjestelmäpäätöksen (HSL:n hallitus 3.3.2015) mukaisesti selvitettiin tässä työssä ajoneuvoliikenteen hinnoittelun edellyttämät lainsäädännön muutostarpeet sekä hallintoon ja päätöksentekoon liittyvät kysymykset. Selvityksen kanssa yhtäaikaaisesti tehtiin teknistoiminnallinen selvitys.

HLJ 2015 tarkasteli liikennejärjestelmää kokonaisuutena ja pyrki varmistamaan liikenteen toimivuuden myös tulevaisuudessa Helsingin seudun 14 kunnan alueella. HLJ 2015 valmisteltiin tiiviissä yhteistyössä seudun maankäyttösuunnitelman (MASU 2050) ja siihen sisältyvän asuntostrategian (ASTRA 2025) kanssa.

Seudun odotettavissa oleva kasvu asettaa haasteita liikenteelle ja yhdyskuntarakenteelle sekä seudun kehittämislle. Siksi HLJ 2015 -strategia perustui siihen, että ajoneuvoliikenteen hinnoittelua hyödynnetään liikennejärjestelmän toimivuuden varmistamisessa ja hinnoittelusta saatavat tuotot kohdistetaan Helsingin seudun liikennejärjestelmään. Strategiassa on myös asetettu hinnoittelulle muita tavoitteita.

Koska alueellista tiemaksua ei lainsäädännöllis-hallinnollisesta näkökulmasta ole aiemmin selvitetty, tuotettiin tässä työssä tausta-aineistot työskentelyn lähtöaineistoiksi eri näkökulmista: Mak-su/vero-pohdinta, hallinnolliset vaihtoehdot ja päätöksenteon mallit.

Tausta-aineistoja käsiteltiin HLJ- toimikunnan nimeämässä työryhmässä ja sen työpajoissa. Niissä tunnistettiin hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä muutostarpeita ja ratkaistavia asioita ajoneuvoliikenteen hinnoittelun näkökulmasta. Niihin haettiin vastauksia tarkastelemalla mahdollisia vastaavia hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä tapauksia. Lisäksi pyydettiin Tukholman, Göteborgin ja Oslon hinnoittelun paikallisilta valmistelun tuntevilta asiantuntijoilta vastauksia näiden kaupunkiseutujen hinnoittelun hallinnollis- lainsäädännöllisistä ratkaisuksista ja niihin vaikuttaneista tekijöistä.

Työssä on ollut konsulttina Sito Oy, jossa työstä ovat vastanneet FT Raisa Valli, DI, KTM Joni Tefke ja KTM, MBA, ins. Anne Ilola. Lainsäädännöllisenä asiantuntijana työssä on ollut OTL,VT Leena Karessuo ja hallinnon asiantuntijana DI Petri Jalasto. Pohjoismaisten asiantuntijoiden haastattelusta ja niistä tehdystä yhteenvedosta (liite 2) on vastannut Siv.ing. Bjarne Olov Tveit Norjasta.

Hinnoitteluselvitystä on ohjannut HLJ-toimikunta sekä sen nimeämä työryhmä, jonka varsinaiset jäsenet ovat olleet:

Sini Puntanen, (HSL, puheenjohtaja), Reetta Putkonen (Helsinki), Marko Karvinen (Helsinki), Markku Antinoja (Espoo), Leena Viilo (Vantaa), Henrik Helenius (KUUMA-seutu), Aarno Kononen (KUUMA-seutu), Tuomo Suvanto (Liikenne- ja viestintäministeriö), Taneli Antikainen (Liikennevirasto), Anders Granfelt (Trafli). Maarit Saari (ELY-keskus), Johanna Viikuna (HSL), Tapani Touru (HSL), Hanna Eriksson (HSL), Kati Hepokorpi (HSL), Niko-Matti Ronikonmäki (HSL, sihteeri ja projektipäällikkö)



## Tiivistelmäsiivu

Julkaisija: HSL Helsingin seudun liikenne			
Tekijät: HLJ -projekti, Sito Oy alikonsultteineen		Päivämäärä 14.3.2016	
Julkaisun nimi: Ajoneuvoliikenteen hinnoittelun hallinnollis-lainsäädännöllinen selvitys			
Rahoittaja / Toimeksiantaja: HSL			
Tiivistelmä:			
<p>Ajoneuvoliikenteen hinnoittelun hallinnollis-lainsäädännöllinen sekä sen kanssa yhtäaikaisesti tehty teknistominnaallinen selvitys käynnistettiin kesällä 2015 Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman HLJ 2015 jatkotoimenpiteenä. Selvityksessä tarkasteltiin hinnoitteluun liittyvää lainsäädäntöä, lainsäädännöllisiä haasteita sekä arvioitiin, millaisia lainsäädännöllisiä muutoksia tulisi tehdä. Tiemaksua pohdittiin sekä verona että maksuna. Lisäksi selvitettiin, millaisella hallinnollisella mallilla ajoneuvoliikenteen hinnoittelu olisi paras järjestää osana seudun ja valtion nykyistä hallinnon rakennetta sekä hinnoittelulle ja hallinnolliselle mallille asetettuja tavoitteita.</p> <p>Selvityksessä hyödynnettiin Tukholman, Göteborgin ja Oslon hallinnollis-lainsäädännöllisiä esimerkkejä, joista Ruotsissa on päädytty verotulkintaan ja Norjassa maksutulkintaan. Tarkastelu sovitettiin yhteen teknistominnaallisten vaihtoehtojen tarkastelun kanssa, jonka tuottama arvio parhaasta toiminnallisesta tiemaksun keräämismallista eli porttimallista oli tämän selvityksen lähtökohtana.</p> <p>Selvityksen perusteella voidaan sanoa, että vaikka Suomessa ei ole käytössä alueellista tiemaksua vastaavaa hinnoittelua, se on mahdollista toteuttaa perustuen seudun nykyiseen hallintomalliin. Tiemaksun käyttöön otto vaatii kuitenkin uutta lainsäädäntöä. Keskeistä on löytää tahtotila tiemaksun tarpeesta sekä hyvän ratkaisun elementeistä.</p> <p>Selvityksessä on tarkasteltu kolmea eri hallintomallia HLJ 2015 asetettujen seudullisten näkökulmien ja tavoitteiden sekä hyväksyttävyyden näkökulmasta. Todennäköisesti tarvitaan nykyisten seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman ja sen kanssa yhtäaikaisesti valmistettavan maankäyttösuunnitelman statuksen vahvistamista, koska suunnitelmat ja niistä tehtävät päätökset ja sopimukset luovat pohjan toteutuksen pitkäjänteisyydelle ja eri tahojen toimien yhteensovittamiselle. Ne luovat pohjan eri tahojen rahoituksesta sopimiselle, tiemaksujen suuruuden määrittämiselle ja käytöstä sopimiselle. Koska tiemaksun suuruus on riippuvainen muun rahoituksen jatkumisesta, on tarve lisätä osapuolten solmiman sopimuksen sitovuutta ja valtio-osapuolen rahoituksen aikajännettä esimerkiksi kunkin hallituskauden pituiseksi.</p> <p>Selvityksessä tarkasteltiin kolmea hallintomallia, jossa tiemaksu on 1. valtion vero, 2. kunnallinen vero ja 3. kunnallinen maksu. Tiemaksulle asetettujen tavoitteiden valossa kunnallinen maksu olisi yleisen hyväksyttävyyden ja hallinnollisen keveytensä vuoksi paras ratkaisu, mutta se näyttää lainsäädännöllisesti nykytulkinnan mukaan haasteelliselta. Seuraavaksi tavoitteisiin parhaiten vastaa kunnallinen vero. Järjestelmää monimutkaistaisi kuitenkin se, että verot jouduttaisiin kierrättämään kuntien kautta. Haasteellista on saavuttaa kuntien yksimielisyys veron suuruudesta ja käytöstä. Valtion veron suurin haaste liittyy lainsäädännön yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttamiseen, joka korostaa tarvetta määrittellä tiemaksun tarpeellisuus alueella ja ne olosuhteet, joiden täytyessä tiemaksun käyttöön otto olisi mahdollinen seudulla ja muillakin alueilla. Lisäksi seudullinen hyväksyttävyys edellyttäisi, että laissa tiemaksun tuotot korvamerkittäisiin käytettäväksi seudun liikennejärjestelmän kehittämiseen.</p> <p>Käytännön toteutukseen vaikuttaa tienkäyttömaksujen yhteensopivuusdirektiivi EETS, jota paraikaa ollaan uudistamassa. EETS- säädökset määrittävät kyseeseen tulevat laitteet, sisältävät erilaisia mahdollisuuksia ja vaihtoehtoja käytännön toteutukseen sekä runsaasti säädöksiä eri osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista. Ne vaikuttavat myös kansalliseen lainsäädäntöön.</p> <p>Tietoturvakysymyksiin perustan antavat EU:n vuonna 2015 hyväksytty tietoturva-asetus ja vuoden 2016 alusta voimaan tullut tietoyhteiskuntakaari. Oikeusturvakysymykset on pääasiassa ratkaistavissa jo voimassa olevilla säädöksillä.</p>			
Avainsanat: hinnoittelu, tiemaksut, hallintomalli			
Sarjan nimi ja numero: HSL:n julkaisuja 3/2016			
ISSN 1798-6176 (nid.)	ISBN (nid.)	Kieli: Suomi	Sivuja: 71
ISSN 1798-6184 (pdf)	ISBN (pdf) 978-952-253-277-0		
HSL Helsingin seudun liikenne, PL 100, 00077 HSL, puhelin (09) 4766 4444			

## Sammandragssida

Utgivare: HRT Helsingforsregionens trafik			
Författare: Sito Oy		Datum 14.3.2013	
Publikationens titel: Legislativ och administrativ utredning om prissättning av fordonstrafiken			
Finansär / Uppdragsgivare: HRT			
Sammandrag:			
Legislativ och administrativ utredning om prissättning av fordonstrafiken			
<p>Legislativ och administrativ utredning om prissättning av fordonstrafiken samt teknisk-operativ utredning som gjordes samtidigt startades på sommaren 2015 som en fortsättningsåtgärd för trafiksystemplan för Helsingforsregionen HLJ 2015. I rapporten granskades lagstiftning och legislativa utmaningar gällande prissättning, samt utvärderades hurdana legislativa ändringar man borde genomföra. Vägavgiften granskades både som skatt och som avgift. Dessutom utreddes vilken administrativ modell skulle vara den bästa för att ordna prissättning av fordonstrafiken som en del av region- och statsförvaltningens nuvarande struktur samt de målsättningar som ställs upp för den administrativa modellen och prissättningen.</p> <p>I utredningen användes administrativa och legislativa exempel från Stockholm, Göteborg och Oslo. I Sverige har man tolkat avgiften som skatt och i Norge som avgift. Granskningen samordnades med undersökningen om de teknisk-operativa alternativen. Värdering från dessa för den bästa fungerande insamlingsmodellen om vägavgiften dvs. portmodellen utgjorde utgångspunkten för denna rapport.</p> <p>På basis av utredningen kan sägas att även om en prissättning som motsvarar regional vägavgift inte är i bruk i Finland, är det möjligt att genomföra en sådan utgående från den nuvarande administrativa modellen i regionen. Införandet av vägavgiften kräver dock ny lagstiftning. Det viktigaste är att hitta gemensam målbild om behov av vägavgiften samt om element för en bra lösning.</p> <p>I utredningen har granskats tre olika administrativa modeller genom de regionala synpunkter och målsättningar som sätts upp i HLJ 2015 samt ur godtagbarhetens synvinkel. Förmodligen behövs det att status för den nuvarande trafiksystemplanen över regionen samt för planen om markanvändning förstärkas, eftersom planerna samt de beslut och avtal som görs utgående från planerna skapar grunden för långsiktighet i genomförandet och samordning av åtgärder som vidtagits av olika parter. De skapar en grund för avtalsförandet av finansiering, fastställning av vägavgiftens storlek och användning. Eftersom vägavgiftens storlek beror på fortsättningen av den övriga finansieringen, finns det ett behov av att öka avtalets bindande karaktär mellan aktörer samt att förlänga finansieringen från staten så att den gäller t.ex. i en regeringsperiod.</p> <p>I utredningen granskades tre administrativa modeller varav i den första är vägavgiften statlig skatt, i den andra kommunal skatt och i den tredje kommunal avgift. I ljuset av de målsättningar som sätts upp för vägavgiften skulle den kommunala avgiften vara den bästa lösningen på grund av att den accepteras generellt och den är lätt i den administrativa meningen, men denna lösning blir utmanande enligt nuvarande tolkningar vad gäller lagstiftning. Det näst bästa alternativet är kommunal skatt. Systemet blir dock komplicerat eftersom skatterna skulle gå via kommunerna. Det är utmanande att nå en överenskommelse över skattens storlek och användning. Den största utmaningen med den statliga skatten är genomförande av likvärdighetsprincipen gällande lagstiftning. I likvärdighetsprincipen betonas behovet av att definiera behov av vägavgiften i området och de omständigheter vilka krävs för att ibruktageandet av vägavgiften skulle vara möjlig i regionen och i de övriga regionerna. Dessutom skulle det regionala accepterandet kräva att intäkter från vägavgiften öronmärkas för att användas för utveckling av trafiksystemet i regionen.</p> <p>Direktivet om europeiskt system för elektroniska vägavgifter EETS som hålls på att förnyas påverkar det praktiska genomförandet. Stadgarna i EETS definierar vilken teknik kan användas, innehåller olika möjligheter och alternativ till genomförandet samt många stadgar om olika parters rättigheter och skyldigheter. De påverkar också den nationella lagstiftningen.</p> <p>Uppgiftsskyddsförordning som EU godkände 2015 samt informationssamhällsbalk som trädde i kraft 2016 utgör grunden för datasäkerhetsfrågor. Rättssäkerhetsfrågorna kan huvudsakligen lösas med de redan existerande stadgarna.</p>			
Nyckelord: prissättning, vägavgifter, administrativ modell			
Publikationsseriens titel och nummer: HRT publikationer 3/2016			
ISSN 1798-6176 (häft.)	ISBN (häft.)	Språk: Finska	Sidantal: 71
ISSN 1798-6184 (pdf)	ISBN (pdf) 978-952-253-277-0		
HRT Helsingforsregionens trafik, PB 100, 00077 HRT, tfn. (09) 4766 4444			

## Abstract page

Published by: HSL Helsinki Region Transport			
Author: Sito Oy		Date of publication 14.3.2013	
Title of publication: Vehicular Traffic Pricing – Administrative and Legal Study			
Financed by / Commissioned by: HRT			
Abstract:			
<p>The traffic pricing study covering the governance and legislation aspects were initiated to continue the work of the Helsinki region traffic system plan (HLJ 2015) in summer 2015. Together with that study, another study covering the technology and functionalities was also instigated. The study concentrated on legislation, legislative challenges and required amendments in legislation. Two main options considered were traffic pricing as fee and tax. Additionally, the study evaluated the feasible and optimal governance structures as a part of regional and national administration as well as the goals set for pricing and governance structures.</p> <p>The study examined three traffic pricing cases in Stockholm, Gothenburg and Oslo from governance and legislation points of view. In Stockholm and Gothenburg, traffic pricing were implemented as a tax whereas in Oslo fee were selected. The study used as a starting point the results of the technology study, which evaluated the gate model as the best available setup for collecting traffic charges.</p> <p>The study found that traffic pricing can be implemented with the current regional governance structures even if comparable pricing models does not exists in Finland. However, it was estimated that the traffic pricing implementation requires new legislation. Furthermore, a common ground needs to be established for traffic pricing requirements and the key elements of the solution.</p> <p>Three governance models were examined from the viewpoints of regional aspects, goals and acceptability set in HLJ 2015. It is expected that both the Helsinki region traffic system plan and the land usage plan require a strong status because the plans, decisions and contracts are made for long periods and call for coordinating actions of multiple parties. The three models define the financing model, the level of fees/taxes and usage of collected charges. Since the required traffic pricing level depends on other financing available, it is essential to make financing contracts binding and increase the contract period, e.g. to cover an electoral term.</p> <p>The study examined three traffic pricing models: (1) state tax, (2) municipal tax and (3) municipal fee. Due to the acceptability and simple governance structures, the municipal fee is deemed to be the most preferred solution, although it has considerable legislative obstacles. The next best solution is the municipal tax. It requires that all the municipalities agree unanimously on both tax level and usage of collected taxes. The main challenge in state tax is the equality principle that requires (1) stating the need for traffic pricing and (2) the conditions, by which the traffic pricing could be implemented in other regions. The acceptability of traffic pricing could be increased by earmarking the revenues to be used in developing regional traffic system.</p> <p>The implementation will be affected by the application of the directive on the interoperability of electronic road toll systems (EETS) that is being renewed. The EETS defines requirements for on-board devices, renders options for implementation and outlines responsibilities and obligations of the parties. The EETS has impacts on member state legislation.</p> <p>Data protection issues are covered in EU's data protection reform of 2015 and Finnish Information Society Code of 2016. Legal protection issues can be solved with current legislation.</p>			
Keywords: Pricing, Vehicular Traffic Pricing, Administration, Legal Issues			
Publication series title and number: HSL Publications 3/2016			
ISSN 1798-6176 (Print)	ISBN (Print)	Language: Finnish	Pages: 71
ISSN 1798-6184 (PDF)	ISBN (PDF) 978-952-253-277-0		
HSL Helsinki Region Transport, PO Box 100, 00077 HSL, Tel.+358 9 4766 4444			





## Sisällysluettelo

1	Johdanto.....	10
1.1	Tavoitteet .....	10
1.2	Hyväksyttävien ratkaisujen kriteerit .....	11
1.3	Metodologia .....	11
2	Nykytilanne.....	13
2.1	Nykyinen hallintomalli .....	13
2.2	Nykyiset hinnoittelua koskevat säännökset .....	18
2.3	EU-säädökset tiemaksujärjestelmien yhteensopivuudesta .....	21
2.4	Tiemaksut eräissä Pohjoismaisissa kaupungeissa .....	22
2.4.1	Pohjoismainen malli .....	22
2.4.2	Tukholma .....	23
2.4.3	Göteborg .....	24
2.4.4	Oslo.....	24
2.5	Yhteenveto nykytilanteesta ja selvitettävät kysymykset .....	25
3	Analyysi.....	27
3.1	Avainlähtökohdat .....	27
3.1.1	Seudullinen näkökulma.....	27
3.1.2	Hyväksyttävyyys .....	28
3.1.3	Käyttäjän näkökulma.....	29
3.2	Kysymykset.....	31
3.2.1	Kysymys 1: Mitä muutoksia tarvitsee tehdä hallinnossa ja päätöksenteossa joka tapauksessa? .....	31
3.2.2	Kysymys 2: Miten hallinto- ja päätöksentekomalliin vaikuttaa tiemaksun käyttöönotto valtion verona, kunnallisena verona tai kunnallisena maksuna? .....	34
3.3	Myöhemmin selvitettävät asiat.....	38
4	Yhteenveto ja seuraavat askeleet.....	38
4.1	Hallintomallivaihtoehdot.....	39
4.2	Muita avoimia kysymyksiä .....	40
4.3	Seuraavat toimet.....	40

*Liite 1. Alustavia kysymyksiä lakiasiantuntijoiden haastatteluun.*

*Liite 2. Pohjoismaisille tahoille esitetyt kysymykset ja saadut vastaukset*

*Liite 3. Pohjoismaisten kaupunkien hinnoittelun hallinnointimallit*

*Liite 4. Onko Helsingin seudun ajoneuvoliikenteen hinnoitteluselvityksessä tarkasteltavat hinnoitteluvaihtoehdot tulkittava veroksi vai maksuksi?*

## 1 Johdanto

Tämä ajoneuvoliikenteen hinnoittelun hallinnollis-lainsäädännöllinen sekä sen kanssa yhtäaikaisesti tehty teknistoiminnallinen selvitys käynnistettiin kesällä 2015 Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman HLJ 2015 jatkotoimenpiteenä.

HLJ 2015 tarkasteli liikennejärjestelmää kokonaisuutena ja pyrki varmistamaan liikenteen toimivuuden myös tulevaisuudessa Helsingin seudun 14 kunnan alueella. HLJ 2015 valmisteltiin tiiviissä yhteistyössä seudun maankäyttösuunnitelman (MASU 2050) ja siihen sisältyvän asuntostrategian (ASTRA 2025) kanssa.

Seudun odotettavissa oleva kasvu asettaa haasteita liikenteelle ja yhdyskuntarakenteelle sekä seudun kehittämislle. Siksi HLJ 2015 -strategia perustui siihen, että ajoneuvoliikenteen hinnoittelua hyödynnetään liikennejärjestelmän toimivuuden varmistamisessa ja hinnoittelusta saatavat tuotot kohdistetaan Helsingin seudun liikennejärjestelmään.

HLJ 2015 pohjautuu viime vuosina yleisemminkin eurooppalaisessa liikennepolitiikassa tavoiteltuun hinnoitteluun, jossa erityisesti ruuhkautuneilla alueilla pyritään vaikuttamaan liikenteen kysyntään, ohjaamaan ja tehostamaan liikennejärjestelmän käyttöä, vähentämään liikenteen ulkoisia haittoja sekä rahoittamaan liikennejärjestelmän ylläpitoa ja kehittämistä. Hinnoittelulla pyritään antamaan tienkäyttäjälle nykyistä fiskaalista verotusta parempi hintasignaali käyttäytymisestä aiheutuvasta haitasta, joka kohdistuu muun muassa muihin tienkäyttäjiin.

Ajoneuvoliikenteen hinnoittelulla tarkoitetaan valtion tai infrastruktuurin haltijan kulkuneuvojen tai niiden polttoaineiden hankinnasta ja käytöstä perimiä erityisveroja ja maksuja. Ohjaavasta hinnoittelun osasta käytetään jatkossa nimitystä tiemaksu riippumatta siitä, otetaanko se mahdollisesti käyttöön verona vai maksuna.

Käynnistetyt ajoneuvoliikenteen hinnoittelun jatkoselvitykset olivat tarpeen, sillä HLJ 2015-suunnitelma sisälsi hinnoittelun yhtenä merkittävänä liikenteen määrään ja kulkumuotojen työmäärän vaikuttavana toimenpiteenä, mutta jätti auki monia sen toteuttamiskelpoisuuden arvioinnissa tarpeellisia seikkoja. Jatkoselvitykset syventävät ja päivittävät Helsingin seudulle aiemmin tehtyjä ajoneuvoliikenteen hinnoitteluun liittyviä tarkasteluja.

### 1.1 Tavoitteet

HSL:n hallitus teki 3.3.2015 liikennejärjestelmäpäätöksen, jossa ajoneuvoliikenteen hinnoittelusta päätettiin seuraavaa:

*Selvitetään toteuttamiskelpoiset ajoneuvoliikenteen hinnoittelun teknistoiminnalliset vaihtoehdot ja kuinka ne toteuttavat liikennejärjestelmän tavoitteita. Selvitetään ajoneuvoliikenteen hinnoittelun edellyttämät lainsäädännön muutostarpeet sekä hallintoon ja päätöksentekoon liittyvät kysymykset. Mahdollisesta ajoneuvoliikenteen hinnoittelun käyttöönotosta ja toteutusmallista päätetään erikseen osana koko liikennejärjestelmän rahoituspohjaa.*

Selvityksessä tarkasteltiin hinnoitteluun liittyvää lainsäädäntöä, lainsäädännöllisiä haasteita sekä arvioitiin millaisia lainsäädännöllisiä muutoksia tulisi tehdä. Tiemaksua pohdittiin sekä verona että maksuna. Lisäksi selvitettiin, millaisella hallinnollisella mallilla ajoneuvoliikenteen hinnoittelu olisi paras järjestää osana seudun ja valtion nykyistä hallinnon rakennetta sekä hinnoittelulle ja hallinnolliselle mallille asetettuja tavoitteita. Koska lähtökohtana olivat nykyiset hallinnolliset mallit, meillä olevan aluehallinnon uudistuksen vaikutusta ei ole selvityksessä tarkasteltu.

Selvityksessä hyödynnettiin Tukholman, Göteborgin ja Oslon hallinnollis-lainsäädännöllisiä esimerkkejä. Tarkastelu sovitettiin yhteen teknistoiminnalliset vaihtoehtojen tarkastelun kanssa, jonka tuottama arvio parhaasta toiminnallisesta tiemaksun keräämismallista eli porttimallista oli tämän selvityksen lähtökohtana.

## 1.2 Hyväksyttävien ratkaisujen kriteerit

Viime kädessä tiemaksujärjestelmän valinnassa on kyse siitä, millainen on haluttava hyvä ratkaisu. Käsitys hyvästä ratkaisusta vaikuttaa hallintomalliin ja siitä seuraaviin hallinnollisiin ja lainsäädännöllisiin muutoksiin. Hinnoittelun tulisi sille asetettujen tavoitteiden mukaan edesauttaa seudun kestävästä kasvusta eli kyetä ennakoimaan liikkumisen kysyntäpaineita, tukea liikennejärjestelmän, maankäytön ja asumisen yhteensovittamista, vastata seudun kilpailukykyyn, kestävyys, saavutettavuuden ja kustannustehokkuuden tavoitteisiin sekä taata haitallisten vaikutusten vähentäminen.

Hinnoittelulle asetettujen yleisten tavoitteiden lisäksi työn aikana asetettiin hallinnolliselle selvitykselle seuraavia onnistumiskriteereitä:

- Selvityksen tulee lisätä tietoa mahdollisista ratkaisuista ja niiden vaikutuksista.
- Hallinnollisen ratkaisun tulisi olla selkeä, ymmärrettävä ja yksinkertainen ja sen pitäisi ottaa huomioon valtion ja kuntien toimivalta.
- Ratkaisun tulisi olla hyväksyttävä, oikeudenmukainen ja kustannustehokas eli saatavat hyödyt on kyettävä osoittamaan ja tiemaksun tuotot olisi kyettävä kohdentamaan järkevästi ja tasapuolisesti seudulle.
- Seudun olisi kyettävä jatkamaan laaja-alaista, kaikkia liikennemuotoja ja toimijoita käsittelevää liikennejärjestelmätyötä ja sen olisi oltava kiinteässä yhteydessä maankäytön strategisten linjausten kanssa. Erityisesti tulisi huolehtia maankäyttö- ja liikennehankkeiden ajoituksen koordinoinnista.
- Hallinnollisen ratkaisun tulisi tukea pitkäjänteisyyttä ja kestävyyttä ja se olisi oltava joustava hallinnon ja hinnoittelun muutoksille sekä laajennettavissa muille kaupunkiseuduille.

Onnistumiskriteerit ovat yhdessä tiemaksun hyväksyttävyydestä tehtyjen selvitysten kanssa toimineet ohjenuorana etsittäessä alueellisen tiemaksun hallinnollista mallia. Ne ovat toimineet myös arviointikehikkona hallintomallin vaihtoehdoille.

## 1.3 Metodologia

Selvityksessä hyödynnettiin aiemmin tehtyjä ajoneuvoliikenteen hinnoittelun selvityksiä. Helsingin seudulla on aiemmin tarkasteltu tiemaksujen kykyä edistää liikennepoliittisia tavoitteita sekä mak-

sujärjestelmän kustannuksia, tuloja, riskejä ja vaikutuksia. Myös kansainvälisistä kokemuksista on tehty yhteenvetoja, joskaan ei hallinnollisesta tai lainsäädännöllisestä näkökulmasta.

Koska aiemmissa selvityksissä pääpaino on ollut hinnoittelun teknistoiminnallisissa selvityksissä ja hinnoittelun liikenteellisissä vaikutuksissa, niiden anti tämän selvityksen lähtöaineistona ei ollut kovin suuri. Käsitteiden tehdyistä selvityksistä saa teknistoiminnallisessa selvityksessä tehdystä taustamuistiosta, jossa on esitetty tähänastiset hinnoittelun selvitykset Suomessa.

Lainsäädännöllisiä reunaehtoja on pohdittu aiemmin kattavimmin oikeudenmukaista ja älykästä liikennettä pohtineen työryhmän (LVM 37/2013) lakityöryhmän raportissa (LVM 41/2013), missä keskeiseksi nousi vero/maksu-tulkinta. Tätä vero/maksu- tulkintaa on tässäkin selvityksessä käsitelty. Erona on, että tässä selvityksessä sitä on tarkasteltu alueellisen tiemaksun näkökulmasta, kun lakityöryhmän selvityksessä sitä tarkasteltiin valtakunnallisena kilometripohjaisena tiemaksuna, jonka tarkoituksena oli korvata myös nykyiset ajoneuvoihin kohdistuvat verot tiemaksulla. Lähtökohtana on ollut, ettei tässä yhteydessä puututa muuhun verotukseen.

Koska alueellista tiemaksua ei lainsäädännöllis-hallinnollisesta näkökulmasta ole aiemmin selvitetty, tuotettiin tässä työssä tausta-aineistot työskentelyn lähtöaineistoiksi eri näkökulmista: Maksu/vero-pohdinta, hallinnolliset vaihtoehdot ja päätöksenteon mallit.

Vero/maksu-pohdinnoissa nousi esiin tulkinnan vaikutus esimerkiksi tuottojen kohdentumiselle ja tiemaksusta tehtävälle päätöksenteolle. Hallinnollisen mallin taustaksi analysoitiin seutu- ja valtiotason nykyiset hallinnolliset rakenteet, jotka liittyvät ajoneuvoliikenteen hinnoittelun järjestämiseen sekä hallintointiin. Tavoitteena oli luoda selkeä kuva hallinnon rakenteista ja tunnistaa hinnoittelun kannalta tärkeimmät instituutiot ja niiden mahdollisuudet toimia jatkossa. Tausta-aineistoksi tuotettiin myös eri mahdollisuudet ajoneuvoliikenteen hinnoittelun päätöksentekomalleiksi.

Lisäksi pyydettiin Tukholman, Göteborgin ja Oslon hinnoittelun paikallisilta valmistelun tuntevilta asiantuntijoilta vastauksia näiden kaupunkiseutujen hinnoittelun hallinnollis- lainsäädännöllisistä ratkaisuksista ja niihin vaikuttaneista tekijöistä. Näitä hinnoittelun tulkintoja ja esimerkkejä hallintorakenteista ajoneuvoliikenteen hinnoittelun järjestämiseksi käytettiin tausta-aineistona pohdinnoille.

Tausta-aineistoja käsiteltiin HLJ- toimikunnan nimeämässä työryhmässä ja sen työpajoissa. Niissä tunnistettiin hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä muutostarpeita ja ratkaistavia asioita ajoneuvoliikenteen hinnoittelun näkökulmasta. Niihin haettiin vastauksia tarkastelemalla mahdollisia vastaavia hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä tapauksia. Hallinnollis-lainsäädännöllisiä kysymyksiä käsiteltiin lisäksi lakiasiantuntijoiden ryhmähaastattelussa.

Tarkastelussa pitäydettiin verrattain yleisellä tasolla, sillä monet yksityiskohdat on ratkaistava myöhemmin, jos päätetään edetä lainsäädännön valmisteluun.

## 2 Nykytilanne

### 2.1 Nykyinen hallintomalli

Helsingin seudun liikenteen HSL:n vetämä liikennejärjestelmäsuunnitelman (HLJ) laadinta on vakiintunut määräajoin toteutettava yhteistoimintatapa merkittävien liikenneasioiden yhteiseksi hoitamiseksi seudun 14 kunnan ja valtion viranomaisten kesken. Suunnitelman laadintaa ohjaa puiteohjelma, joka tehdään kunkin suunnittelukierroksen alussa ja sisältää keskeiset laadinnan periaatteet (esim. HSL 27/2012).

Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma on luonteeltaan strateginen. Se suuntaa seudullista liikennepolitiikkaa pitkällä ajalla ja kehittää liikennejärjestelmää kokonaisuutena. Se on osapuolten yhteinen näkemys liikennejärjestelmän kehittämispolusta ja lähikauden toimenpiteistä. Sen lainsäädännöllinen perusta tulee alueiden kehittämisen lainsäädännöstä (Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista 7/2014, Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta 829/2009). Sen muotoa ei ole lainsäädännössä määritelty. Siitä tehdään kuitenkin SOVA-lain (200/2005) mukainen vaikutusten arviointi. Liikennejärjestelmäsuunnitelmalla ei kuitenkaan ole oikeusvaikutuksia kuten kaavoituksella eikä se itsessään sido osapuolia. Tästä huolimatta se on käytännössä osoittautunut merkittäväksi yhteensovitettuja toimia suuntaavaksi asiakirjaksi.

HLJ valmistellaan HSL:n vetämänä yhteistyössä valtion sekä HSL-kuntien ja siihen kuulumattomien seudun kuntien liikenneviranomaisten kanssa. Ne tuovat prosessiin ja kehittämiseen oman vastualueensa näkökulman. Suunnitelman pohjalta on tehty valtion ja kuntapuolen aiesopimuksia, joiden mukaan osapuolet ovat pääsääntöisesti tehneet omia toteutuspäätöksiään. Suunnitelma on myös osa Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) yhteistyötä sekä MAL-sopimusten laadinta- ja seurantaprosessia. Viime valmistelukierroksilla yhteistyö maankäytön suunnittelun kanssa on tehostunut, mikä on merkittävää seudun yhdyskuntarakenteen kehittämisen ja valtakunnallisten alueiden käytön tavoitteiden toteutumisen kannalta.

HLJ 2015 yhteydessä laadittiin Helsingin seudun 14 kunnan yhteinen maankäyttösuunnitelma (MASU 2050), joka määrittä seudullista maankäytön tahtotilaa ja tuotti tarpeellista taustatietoa paitsi HLJ 2015 -luonnoksen ja Helsingin seudun asuntopolitiikan 2025 valmisteluun, myös maankuntakaavan laadintaan. Sillä ei ole oikeusvaikutuksia eikä se sido osapuolia. Oikeusvaikutukset muodostuvat maakuntakaavan ja kuntien yleiskaavojen kautta. Niiden avulla tuodaan seudulla yhteisesti merkittäviksi koettuja maankäytön linjauksia juridiseen kaavaprosessiin.

Maakuntakaavassa esitetään yleispiirteinen suunnitelma alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Siinä esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet sekä osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Maakuntakaavan tehtävänä on ratkaista valtakunnalliset, maakunnalliset ja seudulliset alueiden käytön kysymykset. Yleiskaava on kunnan yleispiirteinen maankäytön suunnitelma. Sen tehtävänä on yhdyskunnan eri toimintojen, kuten asutuksen, palvelujen ja työpaikkojen sekä virkistysalueiden sijoittamisen yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteensovittaminen. Yleiskaavoituksella ratkaistaan tavoitellun kehityksen periaatteet. Yleiskaava ohjaa alueen asemakaavojen laatimista.

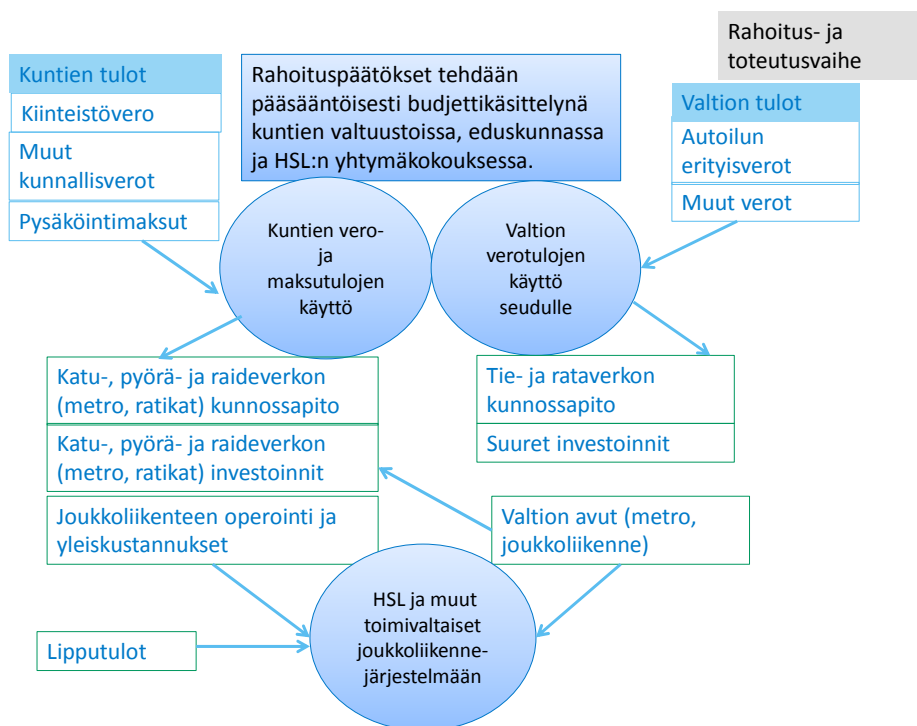
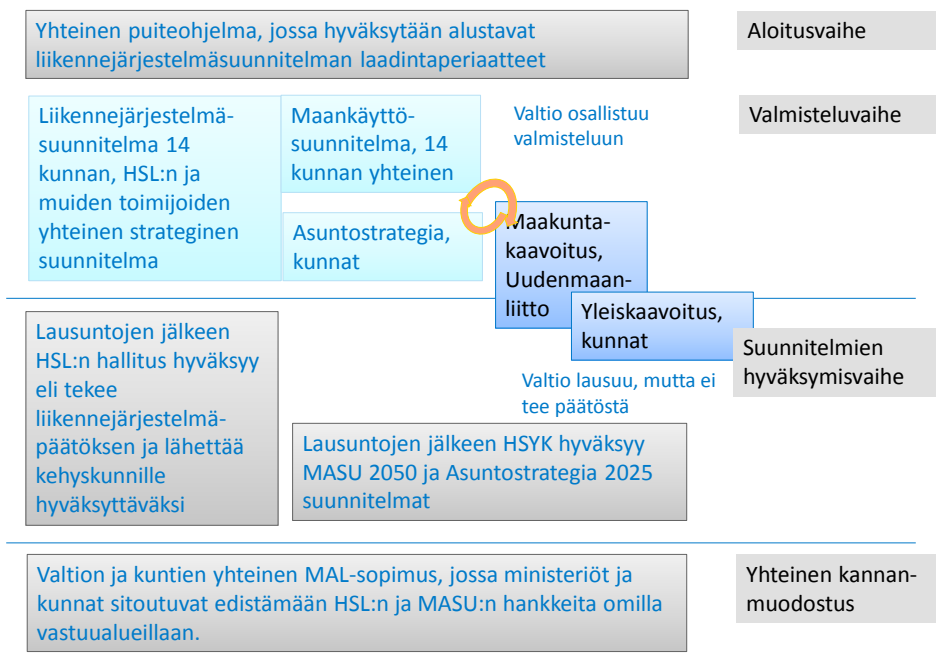
Liikennejärjestelmäsuunnitelman vahvuus on sen valmistelun yhteistyössä, missä eri toimijoiden intressit sovitetaan yhteen ja haetaan yhteistä näkemystä seudun maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisesta valtion ja kuntien viranomaisten kesken. Päätöksenteko suunnitelmasta tapahtuu HSL:n hallituksessa, joka lähettää suunnitelman kehyskunnille (KUUMA-kunnat) hyväksyttäväksi. Valtio-osapuoli ei tässä vaiheessa ole päätöksenteossa mukana. Valtion periaatteellinen sitoutuminen ilman oikeusvaikutuksia tapahtuu tämän jälkeen käytävissä MAL-neuvotteluissa, joiden tuloksena syntyy MAL-aiesopimus/MAL-sopimus.

HLJ:n toteuttamisesta on tehty valtion, HSL:n ja kuntien kesken liikennejärjestelmän aiesopimukset 2002 ja 2007. Viime vuosina aiesopimuksia on laajennettu koskemaan myös maankäyttöratkaisuja sekä asuntotuotantoa. Uusinta MAL-sopimusta neuvotellaan parhaillaan selvitystä tehtäessä. Pohjana on vastikään seudulla hyväksytty HLJ 2015 sekä seudullinen maankäyttösuunnitelman ja asumisen strategia. Sopimuksen allekirjoittavat valtion puolelta ministerit. Sopimuksella ministeriöt ja kunnat sitoutuvat edistämään HSL:n ja MASU:n hankkeita omilla vastuualueillaan, mutta lopulliset sitovat rahoituspäätökset seudun liikennejärjestelmän rahoituksesta tehdään normaalissa järjestyksessä pääsääntöisesti budjettikäsittelynä kuntien valtuustoissa, eduskunnassa ja HSL:n yhtymäkokouksessa (kuva 1).

Valtaosa seudun liikennehankkeiden rahoituksesta kerätään kuntien veroilla ja maksuilla. Tulojen käyttöä ohjaavat valtion ja kuntien roolit väylänpidossa ja joukkoliikenteen järjestämisessä (taulukko 1). Tienpito käsittää maantien suunnittelun, rakentamisen, kunnossapidon ja liikenteen hallinnan. Maantien rakentamisella tarkoitetaan uuden tien tekemistä ja tien parantamista. Tienpitäjänä on valtio, joka vastaa tienpidosta ja sen kustannuksista sekä käyttää tienpitoa varten saatuja oikeuksia. Vastaavasti yleisten ratojen radanpitäjänä on valtio. Erityisestä syystä, kuten jos tienpidosta huolehditaan laadultaan tai laajuudeltaan korkeampiluokkaisena kuin yleisen liikenteen taikka tien ympäristöön sovittamisen tarve edellyttää, voi muukin kuin tienpitäjä sopimuksen mukaisesti osallistua tienpidon kustannuksiin tai ottaa huolehtiakseen jostain tienpitoon liittyvästä toimenpiteestä. (Maantielaki 503/2005). Käytännössä suuret kaupunkiseudut osallistuvat valtiolle kuuluviin väylänpidon kustannuksiin yhä enenevässä määrin.

Valtio on käyttänyt keräämistään verotuloista vuosina 2005–2014 Helsingin seudun ratoihin ja teihin yhteensä keskimäärin noin 150 miljoonaa euroa vuodessa. Samana aikana kuntien investoinnit ratoihin, teihin ja pääkatuihin ovat olleet keskimäärin vajaat 140 miljoonaa euroa vuodessa. Kaiken kaikkiaan Helsingin seudulla on investoitu viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana (vuosina 2005–2014) ratoihin keskimäärin noin 190 sekä teihin ja pääkatuihin noin 95 miljoonaa euroa vuodessa eli yhteensä noin 290 miljoonaa euroa vuodessa (HSL investointien seuranta 27.5.2015).

Kunnat huolehtivat lisäksi alemmasta katuverkostaan. Kuntien investoinnit alueellisiin katuihin ovat olleet vuosina 2005–2014 keskimäärin noin 160 miljoonaa euroa vuodessa. Alueelliset katuinvestoinnit ovat pysyneet melko vakaina viime vuosien ajan. Kun myös alueelliset katuinvestoinnit otetaan huomioon, kuntien ja valtion liikenneinvestointien taso Helsingin seudulla on ollut vuosina 2005–2014 keskimäärin yhteensä noin 450 miljoonaa euroa vuodessa (HSL investointien seuranta 27.5.2015).



Kuva 1. Nykyinen hallinto- ja päätöksentekojärjestelmä



*Taulukko 1. Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman laadintaa osallistuvat osapuolet ja niiden vastuut.*

**Kuntayhtymä HSL** vastaa Pääkaupunkiseudun kuntien joukkoliikennettä sekä liikennejärjestelmäsuunnittelua koskevista tehtävistä (Pääkaupunkiseudun yhteistoiminnasta annettu laki (829/2009)). Lain 5 §:n mukaan jäsenkuntina voi olla myös muita kuin em. pääkaupunkiseudun kuntia. HSL on alueellaan joukkoliikenteen toimivaltainen viranomainen (joukkoliikennelaki 1007/2010) ja hoitaa (suunnittelee ja tilaa) joukkoliikenteen palvelut jäsenkuntien sa alueella (tällä hetkellä Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kirkkonummi, Kerava ja Siipoo). HSL on myös sopinut ns. Kuuma-kuntien kanssa liikennejärjestelmäsuunnittelun laajentamisesta koko 14 kunnan alueelle.

**Liikenne- ja viestintäministeriö** ohjaa valtakunnallista liikennepolitiikkaa alaistensa virastojen tulosoajauksen kautta. LVM valmistelee omanhallinnonalansa osalta hallituksen ja eduskunnan päätettäväksi valtion talousarvion, liikennesektorin lait ja asetukset. LVM on ollut osapuolena ns. MAL aiesopimuksissa. LVM ostaa myös HSL-alueen ulkopuolelle ulottuvan lähijunaliikenteen.

**Liikennevirasto** vastaa liikennejärjestelmän ylläpidosta ja kehittämisestä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa sekä valtion tie- ja rataverkosta, merkittävien tiehankkeiden toteuttamisesta ja ohjaa Uudenmaan ELY-keskuksen liikenne- ja infrastruktuuri-vastuualueella tienpidossa ja joukkoliikenteen järjestämisessä. Liikennevirasto vastaa myös mm. koko Suomen ratojen suunnittelusta, ylläpidosta ja rakentamisesta sekä liikenteenohjauksesta.

**Uudenmaan ELY** vastaa tienpidosta maantieverkolla, johon kuuluu suunnittelu, rakentaminen, kunnossapito ja liikenteen hallinta eduskunnan myöntämien ja Liikenneviraston jakamien resurssien ja määrittämien tavoitteiden pohjalta. ELY-keskus on myös toimivaltainen joukkoliikenneviranomaisena ja vastaa joukkoliikenteen suunnittelusta ja hankinnasta alueellaan, pois lukien muut toimivaltaiset viranomaiset: HSL, Hyvinkää, Riihimäki, Hämeenlinna ja Lahden seutu.

**Kuntien** tehtävänä on yleis- ja asemakaavoitukseen liittyvä liikennejärjestelmä- ja liikennesuunnittelu, katujen ja kevyen liikenteen väylien suunnittelu, rakennuttaminen ja kunnossapito sekä metro- ja raitiotieverkon suunnittelu, rakennuttaminen ja kunnossapito sekä edellä mainittuihin tehtäviin liittyvä päätöksenteko (MRL 134/1999, 84§). Kunnat rahoittavat keskinäisen sopimuksen perusteella HSL:n järjestämän joukkoliikenteen alijäämän.

**Uudenmaan liitto** vastaa maakuntakaavoitukseen liittyvästä liikennesuunnittelusta ja kaavavaroituksista.

Investointien lisäksi liikenneverkkoa on hoidettava ja ylläpidettävä. Näiden kustannusten arvioidaan olevan noin 400 miljoonaa euroa/vuosi. Kuntien osuus kustannuksista on noin 330 milj. euroa ja valtion rahoitus perustienpitoon tällä alueella yli 60 milj. euroa ja Helsingin seudun rataverkon hoitoon ja ylläpitoon useita miljoonia vuosittain (HLJ 2015 tulevaisuus- ja rahoitustarkastelut TUURI, 2013). Tulevaisuudessa kustannusten arvioidaan kasvavan, sillä kuntien kunnossapitämä katuverkko kasvaa keskimäärin 2,5 %/vuosi ja kevytliikenteen verkko 3,5 %/vuosi. (Tilastokeskus).

Seudun liikennejärjestelmässä on joukkoliikenteellä merkittävä rooli. Joukkoliikenteen talous suunnitellaan HSL:n ja kuntien talousarviovalmistelun yhteydessä. HSL pyytää vuosittain kunnilta lausunnot seutuliiikennettä sekä kuntien sisäistä liikennettä koskevasta palvelutaso- ja rahoitussuunnitelmasta. Lausuntojen perusteella päätetään lippujen hinnoista sekä seuraavan vuoden liikennöintisuunnitelman kustannustasosta ja varaudutaan seuraavien vuosien toiminta- ja taloussuunnitelmiin. HSL saa puolet tuloistaan jäsenkunniltaan kustannusosuuslaskennan perusteella ja puolet lipputuloista. Joukkoliikenteen kustannuksia ovat operointikustannukset sekä lippu- ja informaatiojärjestelmän kustannukset. Joukkoliikenteen nettomenot (operointikustannukset ja yleiskustannukset) ovat olleet vuosina 2010-2012 noin 270 milj. euroa vuodessa (HLJ 2015 tulevaisuus- ja rahoitustarkastelut TUURI, 2013). Valtion osuus on yhteensä vajaa 10 miljoonaa euroa (taulukko 2).

Joukkoliikenteen investointeja rahoittavat sekä valtio että kunnat. Kuntien investoinneista on HSL-perustamissopimuksessa sovittu, miten joukkoliikenteen infrastruktuurin rakentamisen kustannukset ja investointien pääomakustannukset jaetaan kuntien välillä. Valtion investoinneista ei vastaa kustannusta aiheutu, millä on suuri vaikutus lipun hintaan. Taulukossa 2 on esitetty infran rakentamisen investointikustannukset kokonaissummana erittelemättä joukkoliikenteen investointeja.

*Taulukko 2. Valtion ja seudun kuntien keskimääräinen vero-, maksu- ja lipputulojen käyttö liikennejärjestelmään Helsingin seudulla vuosina 2005-2014 (HSL investointien seuranta 27.5.2015 ja Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman (HLJ) 2015 tulevaisuus- ja rahoitustarkastelut TUURI)*

1) ja 2) eivät sisälly kokonaissummiin

<b>Valtion ja kuntien keskimääräinen rahoitus liikennejärjestelmään vuosina 2005-2014</b>	<b>Valtion rahoitus seudulle</b>	<b>Seudun kuntien rahoitus</b>
Investoinnit ratoihin, teihin ja pääkatuihin	150 M€	140 M€
Alempi katuverkko		160 M€
Hoito ja ylläpito	60 M€ +radat	330 M€
Joukkoliikenteen operointi- ja yleiskustannukset	10 M€	270 M€
<b>Yhteensä</b>	<b>220 M€</b>	<b>900 M€</b>
Kuntien osallistuminen valtion hankkeisiin Valtion avustus metroinvestointeihin	2) Valtion vuodesta 2008 lähtien osallistunut Länsimetron noin miljardin euron kokonaiskustannuksiin runsaan 20 prosentin osuudella eli keskimäärin noin 30 M€/v	1) Kunnat osallistuvat valtion tiehankkeisiin Kuntaliiton arvion mukaan 40-50 M€/vuosi. Merkittävä osa tästä kohdistuu isoille kaupunkiseuduille. Lisäksi kunnat ovat PKS alueella osallistuneet huomattavilla osuuksilla ratahankkeisiin.

## 2.2 Nykyiset hinnoittelua koskevat säännökset

### Verotuksesta

Liikenteestä peritään lukuisia veroja ja maksuja, mutta niistä vain joukkoliikenteen (osittain) ja pysäköinnin maksut ovat kunnallisia. Tieliikenteeseen liittyviä veroja ovat muun muassa bensiinistä ja dieselöljystä perittävä polttoainevero, henkilö- ja pakettiautojen sekä moottoripyörien käyttöönotossa perittävä autovero sekä vuosittainen ajoneuvovero, joka koostuu perusverosta ja dieselkäyttöisiltä autoilta perittävästä käyttövoimaverosta. Polttoaineveron määrästä peritään myös arvonlisävero. Vuonna 2013 ja 2014 valtio keräsi tieliikenteestä veroja lähes 8 miljardia euroa. Kerätty vero ylittää yhteiskunnalliset rajakustannukset, joten se on luonteeltaan fiskaalinen.

Veron ja maksujen erosta ei ole säädetty, vaan tulkinta perustuu vakiintuneeseen oikeuskäyttöön ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottoihin. Vero on vakiintuneen määritelmän mukaan julkiselle vallalle maksettu julkisyhteisön yksipuolisesti määräämä, pakollinen ja lakimääräinen rahasuoritus, johon julkisen vallan puolelta ei liity välitöntä vastasuoritusta. Verotusta kutsutaan mahdollisesta ohjauvaikutuksestaan huolimatta fiskaaliseksi, sillä veronsaaja ei suorita maksajalle siitä välitöntä vastiketta, vaan veroilla rahoitetaan julkisyhteisöjen toimintaa. Veron tuotto voidaan käyttää mihin budjettitarkoitukseen tahansa. Ohjaavuutta ei veroista säädettyessä ole pidetty muutoinkaan ensisijaisena tavoitteena.

Pääasiallisia veronsaajia ovat valtio ja kunnat. Kuntayhtymät eivät ole veronsaajia. Kunnat eivät kuitenkaan ole veronsaajia liikenteen verojen osalta siitä huolimatta, että niiden kustannukset liikenteestä nousevat erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla valtion kustannuksia suuremmiksi (taulukko 2).

Veroista säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta (perustuslaki 121 §). Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla (perustuslaki 81§). Veron suuruus ei riipu palvelun tuoton kustannuksista. Veroista päättää eduskunta. Veron taso voidaan jättää veronsaajan päätettäväksi lain säätämässä rajoissa. Verotuotot tuloutetaan valtion tai kuntien kassaan ja niiden käytöstä päätetään talousarviomenetelyssä. Veron kerää viranomainen. Verojen ja veroluonteisten maksujen keräämisestä huolehtivat verohallinto sekä Tulli ja Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi.

Valtion lisäksi myös kunnilla on verotusoikeus (mm. kunnallisvero, kiinteistövero). Kiinteistövero on kokonaan kunnille menevä vero. Se kerätään vuosittain kiinteistön omistajalta kiinteistön arvon ja kuntakohtaisten kiinteistöveroprosenttien perusteella. Kiinteistöveron veropohjan määrittelee eduskunta. Kunnat saavat päättää kiinteistöveroprosenttinsa sille asetettujen rajojen sisällä. Vuotuinen kiinteistövero otettiin käyttöön vuonna 1993 korvaamaan hajanaista kiinteistöihin kohdistuvaa verotusta. Kiinteistöverolla korvattiin muun muassa katumaksu (laki kunnalle suoritettavasta katumaksusta 670/78). Katumaksun perintä perustui kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annettuun lakiin (669/78) ja kunnan oikeuteen ottaa kokonaan tai osaksi huolehtiakseen tontinomistajalle lain mukaan kuuluvista kunnossapitotehtävistä. Kiinteistöveron käyttöön oton jälkeen tehtiin kunnossa- ja puhtaanpitolain muutos, jonka perusteella kunnalla on oikeus ottaa huolehtiakseen tontinomistajille kuuluvista kunnossapito- ja puhtaanapitotehtävistä ja periä niistä vuosittain aiheutuneet kustannukset tonttien omistajilta.

Perustuslaki antaa kunnille valtiota laajemman oikeuden päättää veron suuruudesta. Kuntien verotusoikeus nähdään olennaisena osana kuntien itsehallintoa ja sille kuuluvien tehtävien rahoitusta.

### **Maksuille ominaisia piirteitä**

Julkisoikeudellisille maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista. Lainsäädännöllisesti ja hallinnollisesti julkisoikeudellistenkin maksujen periminen ja tulouttaminen on olennaisesti joustavampaa kuin verojen.

Maksusuoritusta vastaan saatavien suoritteiden tulee olla ainakin jollain tasolla yksilöitävissä. Maksuilla tulee olla yhteys suoritteen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin, vaikka täyttä kustannusvastaavuutta ei edellytetä. Vastikkeettomat rahasuoritukset tai yleisesti jonkin toiminnan rahoittamiseen tarkoitetut maksut ilman vastikesuhdetta ovat veroja. Mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvän suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa, sitä lähempänä on pitää suoritusta valtiosääntöoikeudellisesti verona. Veron suuntaan viittaa se, että suoritusvelvollisuudesta ei voi kieltäytyä tai siihen ei ole vaihtoehtoja. Tulkinnassa oleellista on kysymys siitä, mikä on yksilöitävissä oleva palvelu vastikkeeksi maksetusta maksusta. (Lähteet: LVM 41/2015 ja Finlex Lainkirjoittajan opas).

Kuntien perimät maksut ovat joko julkisoikeudellisia tai yksityisoikeudellisia. Kunnan oikeus periä maksuja perustuu usein erityislakeihin. Maksun täytyy olla perusteltavissa palvelun tuottamisesta aiheutuvilla kustannuksilla eikä merkittävää ylijäämää saa syntyä. Julkisoikeudellisten palveluiden maksullisuudesta ja maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä mahdollisesti maksun tarkemmasta käyttötarkoituksesta säädetään lailla. Maksun suuruudesta voi yleensä päättää viranomaisen laissa annettujen perusteiden rajoissa. Kunnalliset maksut perii kunta. Kunnat saavat päättää palvelujen käyttäjiltä perittävien maksujen suuruudesta mahdollisesti säädettyjen enimmäismäärien rajoissa.

### **Kuntien toimivalta**

Kunnan toimivalta rajoittuu lähtökohtaisesti vain sen omaan hallinnolliseen alueeseen ja kunnan jäseniin. Estettä ei pitäisi kuitenkaan olla sille, että kunnallinen vero voisi kohdistua muihin kuin sen omiin kuntalaisiin, silloin kun verolla muutoin on selkeä yhteys kunnan tehtäviin ja sen alueeseen (esim. kunnan sisällä perittävä tiemaksu ulkokuntalaisilta).

Kunnat voivat myös päättää yhteistoiminnasta muiden kuntien kanssa tehtäviensä hoidossa ja päättää, missä muodossa ne yhteistoimintaa harjoittavat. Kuntayhtymä perustetaan ja hoidettavista tehtävistä päätetään kuntien välisellä perussopimuksella. Kuntayhtymä on jäsenkunnista erillinen, itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Kuntayhtymä on oikeustoimikelpoinen. Se voi kuntalain 80 §:n mukaisesti hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä käyttää puhevaltaa tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa.

Oli kysymys sitten verosta tai maksusta ja oli veronsaajana sitten valtio tai kunta, tiemaksun käyttöönotto edellyttää lainsäädäntöä.

## **Aiempia vero- ja maksupohdintoja**

Eroa liikenteeltä perittävien maksujen ja verojen osalta on tarkastelu mm. Liikenneviraston selvityksessä 31/2015, jossa on tehty katsaus valtion viranomaisen ja sen liikelaitosten liikenteeltä perimiin veroihin ja maksuihin. Selvityksessä todettiin, että eri liikennemuotojen hinnoitteluperiaatteet, hinnoittelun voimakkuus sekä hinnoitteluun sisältyvät ohjaustavoitteet ovat eri liikennemuodoilla hyvin erilaiset. Tieliikenteen hinnoittelu on aina perustunut ensisijaisesti valtion yleiseen varainkeruuseen. Sen sijaan rautatie-, vesi- ja lentoliikenteen hinnoittelu on kytkeytynyt suuremmin liikenneinfrastruktuurin ylläpidon ja kehittämisen kustannuksiin ja väylien rahoittamiseen. (Liikennevirasto 31/2015).

Liikenteen verot ja maksut käytetään pääasiassa osaksi valtion tuloja. Esimerkiksi väylämaksun yksikköhinnat asetetaan niin, että maksutulot ovat laskennallisesti yhtä suuret kuin kauppamerenkulun väylänpidon palveluiden ja jäänmurron tarjonnasta aiheutuvat kokonaiskustannukset. Nimityksestä sekä suoritteen ja vastikkeen välisestä suhteesta riippumatta, väylämaksu on vero. Kertyneet tulot tuloutetaan valtion kassaan. Väylänpito rahoitetaan budjetoinnissa erillään väylämaksun tuotoista. (Liikennevirasto 31/2015). Vain lentoliikenteen maksut ja ratamaksun perusmaksu ovat maksuja ja ne käytetään palvelutarjonnan rahoitukseen.

Liikenteen hinnoittelua maksu- ja veronäkökulmasta on myös pohdittu oikeudenmukaista ja älykäs-tä liikennettä selvittäneen työryhmän yhtenä alatyöryhmänä toimineen lakityöryhmän mietinnössä (LVM 41/2015). Työryhmä selvitti aikaan ja paikkaan perustuvan valtakunnallisen tiemaksujärjestelmän lainsäädännöllisiä reunaehtoja. Työryhmä esitti johtopäätöksensä, että tiemaksuja olisi valtiosääntöoikeudellisesti pidettävä lähtökohtaisesti veroina ja tiemaksujen sijasta oikeampi termi olisikin moottorikäyttöisen ajoneuvon käyttövero. Tästä ei kuitenkaan voi vetää johtopäätöstä, että rajatulla alueella käyttöön otettava tiemaksu olisi välttämättä luonteeltaan vero. Se voi olla maksu, jos edellytykset maksulle täyttyvät. Tulkintaan vaikuttaa olennaisesti se, miten maksuvelvollisuus määritellään ja mikä on se palvelu, jota tarjotaan mahdollisena vastikkeena.

Veron ja maksun valtiosääntöoikeudellinen ero on vaikea kysymys, johon oikeuskirjallisuus ja erityisesti perustuslakivaliokunnan ratkaisut voivat antaa vain osviittaa. Tiemaksua vastaavaa ratkaisua ei ole olemassa. Asian pohtimiseen tarvitaan valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita ja viime kädessä asian ratkaisee eduskunta ja sen perustuslakivaliokunta.

## **Viranomaistehtävien hoitaminen**

Perustuslaki säätelee myös viranomaistehtävien hoitamista ja vaikuttaa siihen, miten tiemaksun kerääminen voitaisiin käytännössä järjestää. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Pykälässä säädetään lisäksi, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Järjestelmää kehitettäessä on siten arvioitava, millaiset tehtävät tulee hoitaa viranomaistoimin ja millaisia tehtäviä on mahdollista ja tarkoituksenmukaista antaa muulle kuin viranomaiselle.

### 2.3 EU-säädökset tiemaksujärjestelmien yhteensopivuudesta

Jos tiemaksujärjestelmä perustuu ajoneuvossa olevaan laitteeseen, sen on vähäisin poikkeuksin oltava Euroopan parlamentin ja neuvoston sähköisten tiemaksujärjestelmien yhteentoimivuudesta yhteisössä (2004/52/EY) annetun direktiivin mukainen. Lisäksi edellytetään muunkin unionitason lainsäädännön soveltamista (komission päätös eurooppalaisen sähköisen tietullipalvelun ja sen teknisten osien määrittelystä 2009/750/EY ja useita standardeja eri teknisistä yksityiskohdista). EETS-direktiivi ja edellä mainitut muut säädökset on Suomessa saatettu voimaan sähköisten tietullijärjestelmien yhteensopivuudesta annetulla lailla (21/2014).(LVM 41/2013)

Tiemaksun kerääminen EETS-yhteensopimattomalla järjestelmällä on mahdollista vain, jos järjestelmässä ei käytetä sähköisiä menetelmiä tai ajoneuvolaitteita taikka jos järjestelmät ovat yksinomaan paikallisia, pieniä ja direktiivin määräysten noudattaminen aiheuttaisi suhteettoman suuria kustannuksia. Oikeudenmukaista ja älykästä liikennettä pohtineen lakityöryhmän mukaan pääkaupunkiseudun ruuhkamaksujärjestelmää ei voitaisi pitää pienenä ja paikallisena. (LVM 41/2013) Siksi se olisi suunniteltava EETS-yhteensopivaksi.

Tulkinnanvaraista lakityöryhmän mukaan sen sijaan on, olisiko EETS-säännöksistä poikkeava järjestelmä mahdollinen, jos sitä sovellettaisiin vain jäsenvaltion omassa rekisterissä oleviin ajoneuvoihin. Ulkomaisessa rekisterissä olevien ajoneuvojen jättäminen tiemaksujärjestelmän ulkopuolelle olisi kuitenkin vastoin useita järjestelmälle asetettuja tavoitteita. (LVM 41/2013) Etenkin Helsingin seudulla tämä aiheuttaisi erikoisen tilanteen, kun esimerkiksi Viroon rekisteröidyt ajoneuvot eivät maksaisi tiemaksua, mutta Suomeen rekisteröidyt maksaisivat.

Liikennetietoja keräävän laitteen tekniset vaatimukset määrittelevät hyvin pitkälti sen, miten laitteen käyttöä pystytään valvomaan ja laitteen käyttökuntoisuus todentamaan. Jos edellytetään ajoneuvoissa käytettävää laitetta, tähän liittyy erilaisia väärinkäyttömahdollisuuksia. Näitä ovat esimerkiksi laitteen käyttämättä jättäminen, toiseen ajoneuvoluokkaan määrätyn laitteen käyttäminen (jos maksut on porrastettu ajoneuvoryhmittäin), rikkinäisen laitteen käyttäminen ja laitteen toiminnan häiritseminen niin, että se tallentaa tietoja väärin tai ei tallenna tietoa ollenkaan.

EETS- säädökset määrittävät kyseeseen tulevat laitteet, sisältävät erilaisia mahdollisuuksia ja vaihtoehtoja sekä runsaasti säädöksiä eri osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista. Ne vaikuttavat myös kansalliseen lainsäädäntöön. Itse asiassa järjestelmä pitää sisällään maksun perinnän koko prosessin sisältäen muun muassa käyttäjän ja operaattorin valitusmahdollisuudet, jos järjestelmässä havaitaan puutteita. Kansallisesti säädettäväksi jää puolestaan muun muassa se, otetaanko tiemaksujärjestelmä käyttöön, mitä ajoneuvoja se koskee ja minkälaisia ajallisia, paikallisia tai muita porrastuksia siinä mahdollisesti sovellettaisiin. Lisäksi kansallista sääntelyä tarvittaisiin verotuksen/maksujen valvonnasta, laiminlyönteihin liittyvästä sanktiojärjestelmästä sekä EETS-palveluntarjoajan ja verottajan välisistä oikeus- ja vastuusuhteista.

Toistaiseksi EETS-järjestelmää ei ole otettu käyttöön missään maassa muun muassa sen asettamien vaatimusten ja kaupallisen toiminnan edellytysten välisen ristiriidan vuoksi. Direktiiviä ollaan kuitenkin uudistamassa ja poistamassa käyttöönottoon liittyviä ongelmia. Uudistettu direktiivi antanee verrattain pian pohjan tiemaksun teknisen ja käytännön tason järjestelmän rakentamiselle.

## 2.4 Tiemaksut eräissä Pohjoismaisissa kaupungeissa

Tutkimuksessa tarkasteltiin Suomen nykytilanteen, laadittujen selvitysten ja lainsäädännön lisäksi liikenteen hinnoittelun toteutuksia valituissa ulkomaisissa kohdekaupungeissa. Tarkasteluun otettiin mukaan Ruotsista Tukholma ja Göteborg sekä Norjasta Oslo. Kaupungit valittiin sen perusteella, että kaikissa niissä on otettu käyttöön liikenteen hinnoittelu ja molempien maiden lainsäädäntö ja liikkuminen ovat lähellä Suomen vastaavia.

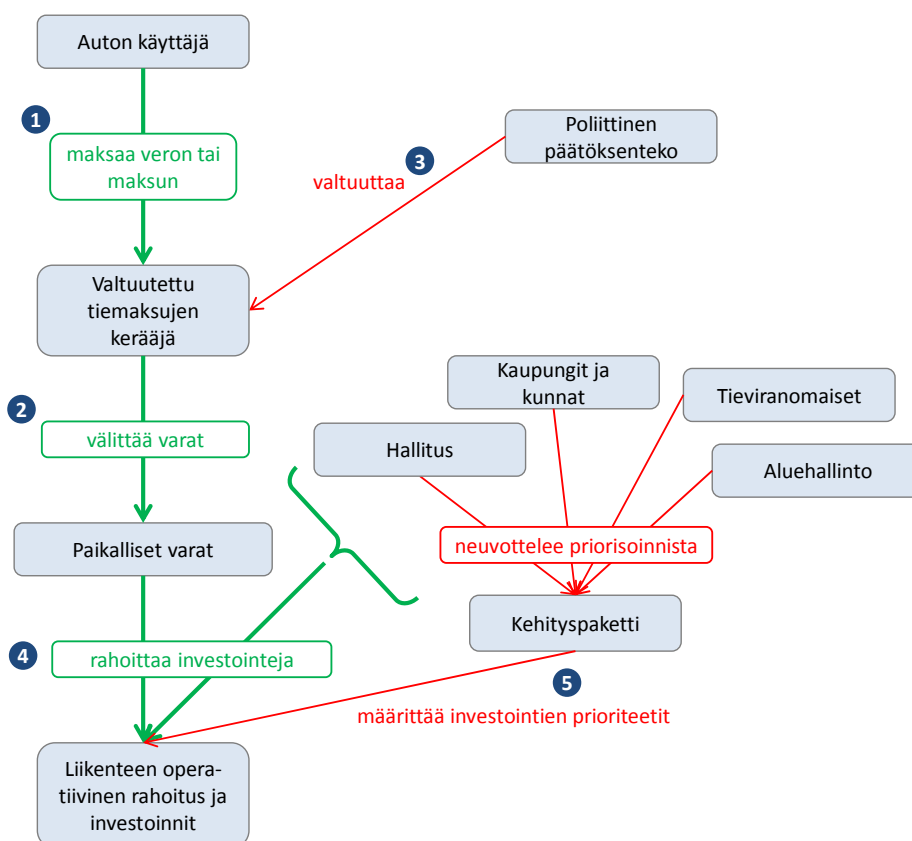
Katsauksen tavoitteena oli luoda näkemys liikenteen hinnoittelun taustoihin, päätöksentekoon, organisoitumiseen, rahoitukseen sekä käydä läpi parhaita käytäntöjä, joita näissä kolmessa kaupungissa on kehitetty. Kansainvälisen selvitys koostettiin haastattelemalla Tukholman, Göteborgin ja Oslon asiantuntijoita. Haastattelukysymykset ja -vastaukset on koottu yksityiskohtaisesti liitteen 2. Seuraavassa on tiivistetty yhteenveto eri kaupunkien ratkaisuksista.

### 2.4.1 Pohjoismainen malli

Kaikkien kolmen kaupungin osalta on päädytty hallinto- ja investointimalliin, joista on löydettävissä seuraava yhdistävä rakenne (ks. kuva 2 ja kuvan numeroviittaukset):

1. auton käyttäjä tai omistaja maksaa veron tai maksun sitä keräävälle organisaatiolle
2. organisaatio siirtää kerätyt varat paikallisviranomaisten käyttöön, jotka rahoittavat paikallisia investointiprojekteja tai liikkumisen ja joukkoliikenteen operatiivisia kustannuksia
3. liikenteen hinnoittelu on perustettu poliittisella päätöksellä, jossa jokin (julkis)organisaatio valtuutetaan keräämään veroja ja maksuja tieverkon käyttäjiltä
4. investoinnit kohdennetaan ennalta sovitulla tavalla liikkumisen investointeihin tai operatiivisiin kustannuksiin; kunnat, valtio ja tieviranomaiset rahoittavat osan investoinneista suoraan, eikä tiemaksujen kautta
5. Kunnat, hallitus ja tieviranomaiset yhdessä sopivat ja priorisoivat investointikohteet ja kokoavat investointisuunnitelmat kehityspaketeiksi.

Kaikissa Pohjoismaisissa esimerkeissä korostuu maksu- vai vero-kysymyksen kriittisyys. Tämä valinta määrittää järjestelmän osapuolet ja niiden roolit sekä päätöksenteon toimintatavat. Tätä tekijää ei kuitenkaan saa korostaa liiaksi: Norjassa on päädytty maksuun, Ruotsissa veroon, ja molemmissa maissa liikenteen hinnoittelu on voitu toteuttaa tehokkaasti ja samankaltaisesti.



Kuva 2. Pohjoismaisen mallin yhteiset komponentit

#### 2.4.2 Tukholma

Tukholman tiemaksujärjestelmän tavoitteena oli (1) löytää kestävä rahoitusmalli tulevaisuuden infrastruktuuri-investoinneille, (2) vähentää liikenteen ympäristövaikutuksia sekä (3) keskusta-alueen ruuhkia.

Tukholman tiemaksujärjestelmän suunnittelu aloitettiin vuosituhaten vaihteessa ja sen vaatimat lakimuutokset saatiin voimaan vuonna 2004. Aloite tiemaksujen käyttöön otolle tuli Tukholman kaupungilta ja paikallisilta poliitikoilta. Järjestelmään kokeiltiin vuonna 2006 ja sen saama vastaanotto oli myönteinen. Kansanäänestyksen jälkeen tiemaksujärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2007 kattamaan Tukholman kaupungin alueen. Vuodesta 2011 eteenpäin järjestelmää on kehitetty siten, että sitä voidaan laajentaa Tukholman ulkopuolelle, aluksi Göteborgiin. Järjestelmää tullaan kehittämään eteenpäin mm. alueen rajojen tarkastelulla.

Tukholman tiemaksu on vero. Maksu-vaihtoehtoon ei päädytty, koska tiemaksun ei nähty olevan riittävän selkeästi maksu yhteiskunnan tarjoamasta palvelusta. Lisäksi vallitsevan tulkinnan mukaan maksut voidaan Ruotsissa kohdistaa vain uuteen tieinfrastruktuuriin, ei rahoittamaan olemassa olevaa tai operatiivisia kustannuksia. Tiemaksu perustuu lainsäädäntöön, joka kattaa koko Ruotsin. Tämän vuoksi varojen keräämisessä ja niiden kohdentamisessa on tiettyä joustamattomuutta, ja suuret muutokset vaativat lainsäädännön tarkastamista. Hallitus voi asetuksin muuttaa mm. tariffien tasoa ja maksurajan sijaintia. Tiemaksut kerää Ruotsin Liikennevirasto (Trafikverket), joka tilittää verot valtiovarainministeriölle ja edelleen Tukholman kaupungille.



Rahojen käytöstä on sovittu valtiovarainministeriön ja Tukholman kaupungin välillä ja kerätyt verot on korvamerkitty Tukholman alueen infrastruktuurin kehittämiseen. Tukholman kaupunki yhdessä ympäryskuntien kanssa valmistelee ja kokoaa kehitysinvestoinnit investointisuunnitelmaan, ns. Tukholma-pakettiin. Valtiovalta ei osallistu investointien priorisointiin. Tiemaksulla katetaan kuitenkin vain 750 milj. kruunun (noin 83 M€) vuosittaiset investoinnit ja loput investoinnit maksaa Tukholman kaupunki tai Ruotsin valtio. Vuotuiset Tukholman läänin liikenneinvestoinnit ovat noin 1,2 miljardia euroa, joista noin puolet menee joukkoliikennehankkeisiin.

Tiemaksun merkittävimmät ongelmat ovat liittyneet järjestelmän hyväksyttävyyteen, hallintomallin rakenteen selkeyteen sekä tiemaksujen tavoiteltuihin tuloksiin.

### 2.4.3 Göteborg

Göteborgin alueen tiemaksujärjestelmä pohjautuu pitkälle Tukholman järjestelmän lainsäädäntöön ja kokemuksiin. Tästä syystä järjestelmän rakentamisen tavoitteet olivat samat kuin Tukholmassa: (1) löytää kestävä rahoitusmalli tulevaisuuden infrastruktuuri-investoinneille, (2) vähentää liikenteen ympäristövaikutuksia sekä (3) alueen ruuhkia.

Göteborgin kaupunki ehdotti vuonna 2009 ruuhkamaksujärjestelmän käyttöönottoa läntisessä Ruotsissa. Valtiovarainministeriö ja valtiopäivät hyväksyivät Tukholmaa varten laaditun lainsäädännön laajentamisen koskemaan koko Ruotsia vuonna 2010. Tiemaksun käyttöönotto hyväksyttiin alueellisessa kansanäänestyksessä vuonna 2012 ja tiemaksut otettiin käyttöön vuonna 2013. Toisin kuin Tukholmassa, tiemaksut kattavat Göteborgin alueella laajan alueen länsirannikon kuntia. Göteborgin alueen ruuhkamaksujen käyttöönotto edellytti vain pieniä lainsäädännöllisiä muutoksia, koska Tukholmaa koskeva lainsäädäntö oli valmisteltu laajentumaan Ruotsin eri alueille.

Kuten Tukholmassa Göteborgin tiemaksu on vero. Se perustuu samaan lainsäädäntöön, ja verot kerätään samalla tavalla kuin Tukholmassa. Kerättyjen verojen käytöstä on sovittu ”Länsi-Ruotsin paketissa”, joka määrittelee tarvittavat investoinnit ja priorisoi kehityskohteet. Paketin sisällön neuvottelee ja sopii alueen kunnat, maakuntahallinnot sekä valtakunnalliset viranomaiset. Pakettiin on koottu keskitetysti alueen tarvitsemat investoinnit seuraavien 15–20 vuoden ajalta. Länsi-Ruotsin paketin kustannus on 34 miljardia kruunua (noin 3,8 miljardia euroa), josta valtion osuus on 17 miljardia (noin 1,9 miljardia euroa), tiemaksun 14 miljardia (noin 1,6 miljardia euroa) loppujen tullessa Göteborgilta (1,25 miljardia kruunua), maakuntahallinto (1 miljardi kruunua) ja maanarvon kasvun hyödyntämisestä (0,75 miljardia kruunua). Tieinfrastruktuurin lisäksi paketti kattaa mm. bussit, liitännäköinnin ja pyöräilyn.

Tiemaksun merkittävimmät ongelmat ovat liittyneet järjestelmän hyväksyttävyyteen; edelleen osa alueen väestöstä vastustaa ruuhkamaksuja.

### 2.4.4 Oslo

Oslon tiemaksujärjestelmän alkuperäisenä tavoitteena oli rahoittaa suuria Oslon alueen tieinvestointeja. Vähitellen toiseksi tavoitteeksi on tullut yleinen liikennejärjestelmän tukeminen ja kehittäminen.

Norjassa tiemaksuilla on pitkät perinteet; infrastruktuurihankkeita on rahoitettu maksuilla jo 1960-luvulta alkaen. Maksujen periminen perustuu tielakiin. Oslon tiemaksut tulivat ajankohtaisiksi 1986, jolloin perustettiin Fjellinjen-yhtiö rahoittamaan Oslon suuria tiehankkeita. Alun perin tiemaksuilla voitiin kattaa vain tie- ja joukkoliikenneinfrastruktuurin kehittämistä varten otettujen lainojen lyhennyksiä. Myöhemmin joukkoliikenteen operointi sisällytettiin tiemaksuilla mahdollisesti katettaviin kohteisiin.

Oslon alueen tiemaksu on maksu. Norjassa maksuilla on rahoitettu infrastruktuurikohteita jo 50 vuotta, jolloin maksujen laajentaminen Oslon liikenteeseen oli helposti hyväksyttävää. Teknisesti uusia investointeja varten Fjellinjen-yhtiön ottaa lainan joku kunnilta, valtiolta tai vapailta markkinoilta, joilla tehtävä investointi rahoitetaan. Kerättävillä tiemaksuilla rahoitetaan nostetun lainan korot sekä pääoman lyhennykset. Maksu-tyyppinen toteutus tekee järjestelmästä helposti muokattavan.

Tiemaksut kerää ja investoinnit rahoittaa tätä varten perustettu Fjellinjen-yhtiö., josta Oslon kunta omistaa 60 % ja Akerhusin maakunta 40 % Tiemaksujen käytöstä sovitaan yhdessä Oslon kaupungin, Akerhusin maakunnan ja Norjan hallituksen välillä. Suunnitelmat kootaan Oslo-pakettiin, joka listaa ja priorisoi infrastruktuuri-investoinnit sekä joukkoliikenteen tukemisen. Nykyinen Oslo-paketti 3 määrittää investointikohteet vuosille 2008–2032 (59 miljardia kruunua= noin 6,2 miljardia euroa). Tiemaksun osuus rahoituksesta on 45 miljardia kruunua eli 4,7 miljardia euroa. Oslo-paketin sisältö päivitetään neljän vuoden välein ja siihen sisällyttävien investointikohteiden määrää rajoittaa Fjellinjelle asetettu lainakatto. Oslo-paketilla rahoitetaan merkittäviä alueellisia infrastruktuurihankkeita. Vaikka suuri osa alueen investoinneista pyritään rahoittamaan Oslo-paketista, Norjan valtio rahoittaa suoraan kansalliset infrastruktuurihankkeet ja paikallisen tieinfrastruktuurin rakentaminen on kuntien vastuulla.

Suurimmat keskustelua aiheuttaneet kokonaisuudet ovat olleet tiemaksualueen koko sekä se, millainen vaikutus kerätyillä tiemaksuilla on valtion maksuosuuksiin.

Haastattelukysymykset ja -vastaukset on koottu liitteeseen 2. Taulukossa 2 on esitetty tiivistetty yhteenveto eri kaupunkien ratkaisuksista, jotka on tarkemmin kuvattu liitteessä 2. Liitteessä 3 on esitetty kaavio kaupunkien hallinnollisista malleista.

## 2.5 Yhteenveto nykytilanteesta ja selvitettävät kysymykset

Nykyinen Helsingin seudun liikennejärjestelmän suunnittelu perustuu eri tahojen yhteistyöhön. Valmisteluprosessin sisältöä ja toteutusta ohjataan yhteisellä puiteohjelmalla.

Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma suuntaa seudullista liikennepolitiikkaa pitkällä ajalla ja kehittää liikennejärjestelmää kokonaisuutena. Vastaavanlainen pitkäaikainen toimenpidepaketti on pohjoisissa kaupungeissa pohjana tiemaksujen ja kokonaisrahoituksen suunnittelulle ja sen ympärille rakentuvalla yhteistyöllä

Taulukko 3. Tiivistetty yhteenveto Oslon, Tukholman ja Göteborgin hallinnollisista ratkaisuista

	Oslo	Tukholma	Göteborg
Veromaksu	maksu, keräämiseen vanha perinne, lainsäädäntö 1960-luvulta, käyttö investointien rahoitukseen	vero, pohdittiin maksua, käyttö ruuhkien ja ympäristöhaittojen vähentämiseen sekä investointeihin	vero, käyttö investointeihin
varojen käytön ohjaus ja käytännön-taso	Oslo -paketista päätetään valtion, paikallisten päättäjien ja tieviranomaisten kesken; paketti on pitkäaikainen sopimus liikenneinfrastruktuurin kehittämisestä, jota tarkastellaan määräajoin. Käytännötasoa (suunnittelu ja tiemaksun keräys) johdetaan perustetun yrityksen (Fjellinjen AS) hallintoelimen kautta.	yhteistyö valtion ja naapurikuntien kanssa, Liikennevirastolla vastuu taktisesta ja operatiivisesta tasosta ( ml. tullipisteiden hallinnointi), mutta kaupunki päättää käytännössä, miten tulot käytetään (kuvattu valtion budjettiehdotuksessa)	Länsi-Ruotsin –paketti, jossa selkeät tavoitteet erityyppisille väylille ml. pyöräily, liityntäpysäköinti, bussikaistat jne. Sopimus valtion, aluehallinnon ja kuntien kesken
aluerajaus ja käyttö-tarkoitus	keskuskaupunki ja ympäröivä seutu, lain mukaan tienrakentamiseen (ml. pyöräily) ja nykyisin myös julkiseen liikenteeseen (ml. käyttö)	keskuskaupunki Tukholma päättää hankkeista, jotka voivat olla myös naapurikunnissa.	myös ympäröivät kunnat laajasti mukana
lisäraha	kokonaispaketti noin 6,2 miljardia euroa, josta tiemaksu 4,7 miljardia euroa eli 188 M€/v, tiemaksu pohjana lainoille, tie- ja ratahankkeiden budjettirahoitus jatkuu	rahoituspäätökset paikallisella tasolla, tiemaksun tuotot noin 83 M€/v, lisäksi valtion rahoitusta	kokonaispaketti noin 3,8 miljardia euroa tiemaksu kattaa 40 % suunnitelman investoinneista
aikajänne	Useita vuosia 2008-2032, säännöllinen tarkistus (tuotto, poliittiset tavoitteet)	Ei sopimusta, pidetään jatkuvana rahoituslähteenä Tukholman kaupungille	15-20 vuotta vuodesta 2013

HLJ on osapuolten yhteinen näkemys liikennejärjestelmän kehittämispolusta ja lähikauden toimenpiteistä. Lopputuloksena ei kuitenkaan synny osapuolia sitovaa päätöstä liikennejärjestelmän kehittämisestä, vaan päätökset toimien rahoituksesta tehdään vuosittain budjettikäsittelynä kuntien valtuustoissa, eduskunnassa ja HSL:n yhtymäkokouksessa.

Liikennejärjestelmäsuunnittelun kanssa yhtäaikaaisesti tehtävää maankäytönsuunnittelulla ei ole myöskään ole sitovuutta. Jos halutaan ottaa käyttöön alueellinen tiemaksu, on pohdittava, miten hallintoa ja päätöksentekomenettelyä kehitetään. Vaikka kyseeseen tulisi sopimusperustainen menettely muiden pohjoismaiden tapaan, olisi päätöksenteon läpinäkyvyyteen sekä eri osapuolten asemaan ja vaikutusmahdollisuuksiin prosessissa kiinnitettävä erityistä huomiota. On selkeytettävä, miksi tiemaksua kerätään, mihin sitä käytetään ja ketkä käyttävät päätösvaltaa.

Tällä hetkellä ei ole käytössä alueellista tiemaksua, mikä edellyttää hinnoittelun eri mahdollisuuksiin pohdintaa hyvän ratkaisun näkökulmasta. Hyvää ratkaisua on jatkossa tarpeen tarkastella hinnoittelulle asetettujen tavoitteiden ja hyväksyttävyyden sekä veron että maksun näkökulmasta. On myös tarkastettava niistä seuraavia hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä kysymyksiä.

### 3 Analyysi

#### 3.1 Avainlähtökohdat

Alueellisen tiemaksun selvittämisen lähtökohta on HLJ 2015 ja siinä esitetty seudullinen näkökulma tiemaksuihin. Lähtökohtana tulee olla yhteiskunnallinen hyväksyttävyys. Lisäksi tärkeää on ottaa huomioon käyttäjän näkökulma, joka hyväksyttävyyden lisäksi liittyy tieto- ja oikeusturvakysymyksiin.

##### 3.1.1 Seudullinen näkökulma

Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelmassa (HSL 3/2015) on nostettu esiin seuraavia näkökulmia tiemaksuun.

##### *Ajoneuvoliikenteen hinnoittelu*

- *on tarpeen kasvavalla metropolialueella liikenteen kysynnän ohjaamiseksi ja liikennejärjestelmän kehittämisen rahoituspohjan vahvistamiseksi*
- *vaikuttaa tehokkaasti kulkumuodon valintaan ja liikennesuoritteisiin*
- *yhdessä maankäytön tiiviyn kanssa lyhentää automatkoja Helsingin seudulla ja edistää yhdyskuntarakenteen eheytymistä ja tiivistymistä*
- *parantaa kestävien kulkumuotojen kilpailukykyä sekä vähentää päästöjä ja onnettomuuksia*
- *mahdollistaa investointeja, joiden ansiosta tieverkon ruuhkautuminen pysyy hallinnassa*
- *vähentää liikennemäärien kasvupainetta ja tieverkon kehittämisen ja ylläpidon investointitarvetta*
- *on osoittautunut mm. Oslossa, Tukholmassa ja Göteborgissa tehokkaaksi liikennejärjestelmän rahoitus- ja sääntelykeinoksi*

##### *HLJ 2015 -strategia perustuu siihen, että HLJ- ja MAL tavoitteiden lisäksi*

- *Hinnoittelusta saatavat tuotot kohdistetaan Helsingin seudun liikennejärjestelmän kehittämiseen.*
- *Hinnoittelun mahdollisen käyttöönoton ei tule vähentää valtion rahoitusta seudun liikennejärjestelmään.*
- *Tuottojen kohdentamisen tulee olla osa seudun liikenteen kehittämisen toimenpide- ja rahoituspakettia.*
- *Maankäytön, asuntotuotannon ja liikennejärjestelmän pitkän aikavälin ratkaisuihin ja niiden rahoituksesta tulee päättää yhdessä.*

### 3.1.2 Hyväksyttävyyys

Tiemaksun käyttöön otosta päätettäessä ja sitä hallinnoitaessa on tärkeää yhteiskunnallinen hyväksyttävyyys.

Helsingin seudun ruuhkamaksujen hyväksyttävyyttä tarkastelleessa selvityksessä (Takala P.2013) on noussut esille tekijöitä, jotka on hyvä ottaa huomioon pohdittaessa mahdollisia hallinnollisia malleja. Seuraavassa tarkastellaan näissä selvityksissä esiin nostettuja hyväksyttävyyteen ja sen tärkeimpään osatekijään oikeudenmukaisuuteen liitettyjä kysymyksiä.

Kaiken kaikkiaan tiemaksun oikeudenmukaisuuteen on liitettävissä useita kymmeniä erilaisia määritelmiä. Lisäksi eri ihmisryhmät nostavat esiin ja painottavat oikeudenmukaisuudessa erilaisia tekijöitä, jotka riippuvat heidän yhteiskunnallista näkemyksistään ja arvomaailmastaan sekä siitä, mikä on heidän asenteensa tiemaksuja kohtaan. Oikeudenmukaisuus liittyy muun muassa siihen, miten tiemaksuihin liittyvä kokonaisuus nähdään, miten reiluna pidetään päätöksenteon, hallinnan ja kertyneiden tulojen jakamisen prosessia ja lopputulosta eri ryhmien ja alueiden kannalta sekä siihen, onko tiemaksulle saatavissa vastinetta, palveleeko tiemaksun kerääminen sille asetettuja tavoitteita, ja onko henkilöautolla liikkumiselle olemassa vaihtoehtoa. (Takala P. 2013)

Tärkeää oikeudenmukaisuuden näkökulmasta on selkeyttää, miksi tiemaksua kerätään ja mihin sitä käytetään. Teknistoiminnallinen selvitys tuottaa aineistoja, jotka kertovat Helsingin seudun liikenteellisestä tilanteesta nyt ja tulevaisuudessa ja se antaa perusteita päättää, onko tiemaksu tarpeellinen seudun liikenteellisen tilan, erityisesti ruuhkautumisen ratkaisemiseksi. Selvitys antaa myös tietoa tiemaksulla saatavista hyödyistä, vaikutuksista ja vaihtoehdoista eri käyttäjille. Hallinnollisella mallilla on kuitenkin jatkossa huolehdittava, että tiemaksujärjestelmän kokonaisuudessa säilyy riittävä läpinäkyvyys siihen, miksi tiemaksua kerätään, mihin sitä käytetään ja miten käytöstä päätetään. Näihin oikeudenmukaisuuden tekijöihin voidaan vaikuttaa tiemaksuun ja määrittämiseen liittyvällä suunnittelu-, hallinnointi- ja päätöksentekokokonaisuudella.

HLJ 2015:n linjaukset ovat keskeisiä seudullisen hyväksyttävyyden kannalta. Ne toistuivat työryhmän käsitellessä hinnoittelulle asetettavia tavoitteita. On siis tarve selkeyttää tiemaksun liittymistä seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen kokonaisuuteen ja seudun tavoitteiden toteutumiseen. Hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää myös turvata liikennejärjestelmän muun rahoituksen jatkuminen, jonka jatkossakin oletetaan olevan yli 85 % kokonaisrahoituksesta. Lisäksi alueelta kerättävät tiemaksut on kyettävä palauttamaan seudun liikennejärjestelmän kehittämiseen: toisaalta investointeihin, jotka vähentävät ruuhkia ja toisaalta joukkoliikenteen kehittämiseen, jotta syntyy vaihtoehtoja liikkumiselle.

Alueellisesta oikeudenmukaisuusnäkökulmasta voidaan esittää kysymys, miksi tällä seudulla liikkuvien tulee maksaa liikkumisesta erilalla kuin muilla alueilla Suomessa. Taloudellisesta näkökulmasta perustelu löytyy ulkoisten kustannusten sisäistämisestä. Tiemaksulla pyritään vähentämään ajajan muille ajajille aiheuttamaa aikakustannusta seudulla. Lisäksi kyse on seudun voimakkaasta kasvusta, jonka vuoksi budjettirahoituksella saatavat investoinnit eivät riitä turvaamaan liikennejärjestelmän toimivuutta sekä liikenteen kasvusta, jonka seurauksena väyläkapasiteetti aika ajoin on äärrajoilla. Tässä suhteessa seutu poikkeaa selvästi muista kaupunkiseuduista Suomessa.

Käytännössä ruuhkautumisen vähentämiseksi sekä seudun kasvun ja liikenteen toiminnallisuuden turvaamiseksi tarvittava lisäinvestoinnit olisivat Helsingin seudun lisäksi tarpeen tulevaisuudessa ehkä parilla muulla suurella kaupunkiseudulla.

Tiemaksun, oli se sitten oikeudellisesti vero tai maksu, hyväksyttävyyttä edellyttää ehdottomasti, että sen tuotot ohjataan sen alueen palvelutason nostamiseen, mistä se peritään. Tehdyn tutkimuksen perusteella oikeudenmukaisuusnäkökulmasta toivotaan, että tiemaksun käyttötarkoituksesta ja sillä saatavasta lopputuloksesta eli palvelusta tai lisäarvosta saadaan mahdollisimman yksikäsitteinen tieto, mutta samalla halutaan, että tiemaksu liitetään laajempaan seudun kokonaisuuteen ja että liikkumisella on vaihtoehtoja (Takala P. 2013).

### 3.1.3 Käyttäjän näkökulma

Tiemaksujärjestelmistä puhuttaessa lähes aina nousevat esiin ihmisten paikantamiseen liittyvät yksityisyyden suojakysymykset ja huoli kerättyjen tietojen väärinkäytöstä. Nämä kysymykset ja ihmisten huoli on jo järjestelmän hyväksyttävyydenkin näkökulmasta syytä ottaa vakavasti. Laki-työryhmän mukaan yksityisyyden suojan näkökulman eikä kansallisen ja EU-lainsäädännön, ei pitäisi olla esteenä aikaan ja paikkaan perustuvan tiemaksujärjestelmän kehittämiseksi, jos tiemaksujärjestelmää kehitettäessä huomioidaan nämä mahdollisemman varhaisessa vaiheessa (LVM 41/2013). Nyt tarkastelluissa esillä olleissa porttityyppisissä tiemaksuissa yksityisyyden suojaan liittyvät kysymykset pitäisi olla vieläkin helpommin ratkaistavissa kuin kilometripohjaisissa ratkaisuissa.

Jo nyt on nähtävissä, että lähitulevaisuudessa on käytettävissä uudenlaisia tapoja käsitellä yksityisyyden suojan kannalta keskeisiä tietoja. Viranomaisen pitämän rekisterin sijaan ajoneuvon käyttötiedot voisivat olla ajoneuvon omistajan tai haltijan itsensä hallinnoitavina (muttei muutettavissa) esimerkiksi internetissä sijaitsevalla kansalaistilillä. Verotuksen suorittavalle /maksun keräävälle viranomaiselle menisivät vain määrääjain veron/maksun määräämiseksi tarvittavat tiedot, joita voisivat olla esimerkiksi ajosuorite kullakin maksuvyöhykkeellä tai pelkästään verotettava määrä. Verottamiseen/ maksun keräämiseen ei tarvittaisi yksityiskohtaisia paikkatietoja eikä ajantasaista seuranta, joten näin menettelemällä voitaisiin jo huomattavasti lieventää ihmisten huolta yksityisyyden suojastaan. Lisäksi kukin voisi itse ajoneuvon käyttötietojensa perusteella varmistautua verotuksen/maksun keräyksen oikeellisuudesta, mikä ehkäisisi tarpeettomia riitautuksia. Vain laissa tarkemmin säädettävillä perusteilla esimerkiksi verotuksen/maksun riitautuksen tai epäillyn väärinkäytöksen yhteydessä viranomaiset voisivat saada tarkempia tietoja ajoneuvon käytöstä. Verotuksen/maksun valvonta ja oikeellisuuden varmistaminen voitaisiin yksityisyyden suoja vaarantamatta järjestää automaattisen tietojärjestelmän avulla (LVM 41/2013).

Voidaan pitää selvänä, että tiemaksujärjestelmässä käsiteltäisiin henkilötietoja. Henkilötietojen suojalla sekä yksityisyyden suojalla on vahva perusoikeudellinen asema. Perustuslakia ovat tähän saakka täydentäneet henkilötietojen käsittelystä annettu henkilötietolaki (523/1999) yleislakina sekä useat erityislait. Henkilötietolailla on saatettu voimaan tietosuojadirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelystä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta), jonka korvaa vuoden 2018 alussa vuoden 2015 lopussa hyväksytty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelystä

sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuojasetus). Tietosuojasetus koskee lähtökohtaisesti kaikkea henkilötietojen käsittelyä EU:n jäsenvaltioissa.

Koska tiemaksujärjestelmässä pyritään Euroopan laajuiseen yhteen toimivuuteen, on tärkeää, että tietosuojakysymyksistä huolehditaan eurooppalaisella tasolla. Tietosuojasetus on kaikissa jäsenvaltioissa suoraan sovellettava asetukset. Siinä päivitetään ja nykyaikaistetaan tietosuojadirektiivin periaatteet. Asetus sisältää säännökset mm. henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista, käsittelyn lainmukaisuudesta, rekisteröiden suostumuksen edellytyksistä ja arkaluonteisten tietojen käsittelystä.

Asetuksessa luetellaan rekisteröidyn eli henkilötietojen käsittelyn kohteena olevan henkilön oikeudet. Tällaisia oikeuksia ovat omia henkilötietoja koskeva tiedonsaantioikeus, oikeus saada tiedot oikaistua, oikeus tulla unohdetuksi sekä oikeus tietojen poistamiseen, tietojenkäsittelyn vastustamiseen ja tietojen siirtämiseen järjestelmästä toiseen. Lisäksi asetuksessa säädetään rekisterinpitäjien (eli tietojenkäsittelystä vastaavien) velvollisuudesta antaa rekisteröidyille avoimia ja helposti saatavia tietoja heidän tietojensa käsittelystä.

Asetuksessa määritellään rekisterinpitäjien ja niiden puolesta henkilötietoja käsittelevien (tietojenkäsittelijöiden) yleiset velvollisuudet. Niihin kuuluu velvollisuus toteuttaa asianmukaisia turvaamistoimenpiteitä ja ilmoittaa henkilötietojen tietoturvaloukkauksista.

Henkilötietolain lisäksi viranomaisten henkilörekistereistä ja henkilötietojen käsittelystä eri hallinnonaloilla esiintyy runsaasti säännöksiä muualla lainsäädännössä. Lisäksi on otettava huomioon tietosuojasetuksen aiheuttamat muutostarpeet.

Henkilötietolain yleisäännösten lisäksi erityistä sääntelyä on katsottu tarvittavan paikkatietojen käsittelystä. EU:ssa paikkatietojen käsittelyä koskeva sääntely perustuu sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla). Direktiivi saatettiin Suomessa voimaan sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004). Laki sisällytettiin vuoden 2015 alusta voimaan tulleeseen tietoyhteiskuntakaareen (917/2014), johon koottiin keskeiset sähköistä viestintää koskevat säädökset. Yhtenä valmistelun pääteemana oli yksityisyyden suoja koskevien säännösten tarkistaminen.

Tiemaksujärjestelmän suunnittelussa tietoturvallisuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Turvajärjestelyin on varmistettava, että tietoja pääsevät käsittelemään vain ne henkilöt, joilla on siihen oikeus. Tietojen siirto olisi varmistettava niin, että siirto ei aiheuta muutoksia tietojen sisällössä ja että tietoja ei häviä siirron yhteydessä. Jos tiedot olisivat jostain syystä muuttuneet, ne tulee voida korjata. Lainsäädäntöä ja siitä johtuvia rajoituksia täytyy tarkastella vaihtoehtoisia tapoja miettiä. Tiemaksujärjestelmää suunniteltaessa on hyvä mallintaa useampi toteuttamistapa ja miettiä niiden vaikutuksia yksityisyyden suojaan. Esimerkiksi se, mihin tiedot tallennetaan tai mistä/kuka voi tietoja käsitellä sekä missä/milloin tietoja yhdistetään vaikuttaa olennaisella tavalla siihen, miten lainsäädäntö rajoittaa tai mahdollistaa henkilötietojen käsittelyä. Suunnitteluvaiheessa onkin järkevää miettiä, mikä ratkaisu on yksityisyyden suoja vähiten rajoittava vaihtoehto. (LVM 41/2013)

Tiemaksun kohteena olevan henkilön oikeusturvasta on säädettävä laissa riippumatta siitä, katsotaanko tiemaksut veroksi vai maksuksi. Hyvä hallinto ja oikeusturvahallintoasioissa kuuluvat yksilön perusoikeuksiin. Tiemaksua koskevassa lainsäädännössä tulee säätää esimerkiksi muutoksenhaku-

keinoista ja niitä mahdollisesti edeltävästä oikaisuvaatimuksen tekemisestä. Kaikilta osin oikeusturvakysymykset eivät edellytä uusia säädöksiä, koska esimerkiksi hallinnon sisäisiin korjauskeinoihin kuuluvista asia-, menettely- ja kirjoitusvirheen korjaamisesta säädetään hallintolaissa (434/2003)().

## 3.2 Kysymykset

Tavoitteena oli selvittää ajoneuvoliikenteen hinnoittelun suunnitellun muutoksen myötä tarvittavat lainsäädännölliset ja hallinnolliset mahdollisuudet ja muutostarpeet sekä esittää suositeltavat hallinto- ja toimeenpanomallit (ml. hinnoittelutuottojen kohdentaminen) ja miten päätöksenteko olisi taroituksenmukaista tehdä.

Seuraavassa tarkastellaan kolmea hallinto- ja päätöksentekomallia, joissa tiemaksu tulkitaan 1. valtion veroksi, 2. kunnalliseksi veroksi tai 3. kunnalliseksi maksuksi. Lisäksi tarkastellaan nykyiseen hallintomalliin tarvittavia muutoksia aloitus-, valmistelu-, hyväksymis- ja yhteisen kannan muodostuksen vaiheessa. Nämä muutokset on tehtävä riippumatta siitä, kehitetäänkö tiemaksua verona tai maksuna. Lainsäädännön reunaehtojen lisäksi tarkastelu tehdään seudullisten ja hyväksyttävyyteen liittyvien avainlähtökohtien valossa:

- Maankäytön, asuntotuotannon ja liikennejärjestelmän pitkän aikavälin ratkaisusta ja niiden rahoituksesta tulee päättää yhdessä
- Hallinnollisen ratkaisun tulisi tukea pitkäjänteisyyttä ja kestävyyttä ja se olisi oltava joustava hallinnon ja hinnoittelun muutoksille sekä laajennettavissa muille kaupunkiseuduille.
- Hallinnollisen ratkaisun tulisi perustua nykyiseen hallintomalliin, olla selkeä, ymmärrettävä ja yksinkertainen ja sen pitäisi ottaa huomioon valtion ja kuntien toimivalta.
- Ratkaisun tulisi olla hyväksyttävä, oikeudenmukainen ja kustannustehokas
- Hinnoittelusta saatavat tuotot kohdistetaan Helsingin seudun liikennejärjestelmän kehittämiseen järkevästi ja tasapuolisesti eikä se saisi vähentää valtion rahoitusta seudun liikennejärjestelmään.
- Tuottojen kohdentamisen tulee olla osa seudun liikenteen kehittämisen toimenpide- ja rahoituspakettia.

Tarkastelu perustuu työryhmän käsittelyihin, pohjoismaisiin kokemuksiin ja lakiasiantuntijoiden ryhmähaastatteluun. Ryhmähaastattelun kysymykset on esitetty liitteessä 1.

### 3.2.1 Kysymys 1: Mitä muutoksia tarvitsee tehdä hallinnossa ja päätöksenteossa joka tapauksessa?

Tukholmassa, Göteborgissa ja Oslossa tiemaksun käyttö on osa kokonaisuutta, jonka taustalla on yhteissuunnittelu ao. kuntien ja valtion viranomaisten kesken ja tästä suunnittelusta yhteisesti laadittava pitkän aikavälin toimenpidepaketti. Toimenpidepakettien sitovuus perustuu luottamukselle sekä valmistelu- ja toteutusvaiheen yhteistyölle. Kaikilla em. kaupunkiseuduilla tiemaksu on vain osa rahoituksesta, mikä osaltaan korostaa yhteistyön tärkeyttä. Koska kaikissa tapauksissa alueel-



la on käytännössä päätösvaltaa tiemaksutuottojen käyttöön, on ratkaisu hyväksyttävämpi kuin tapauksessa, missä tuotoista päätettäisiin alueen päätösvallan ulottumattomissa.

Nykyinen Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman suunnittelu ja hallinnointi luovat hyvän perustan tiemaksujen hallinnointiin pitkäjänteiselle kehittämiselle ja kestäväydelle. Tiemaksu on liitettävissä osaksi kokonaisuutta, joka perustuu valtion ja kuntien yhteiseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun ja sen kanssa yhteen sovitettuun maankäytön suunnitteluun sekä laajemmin seudun kehittämiseen ja nykyisiin hallinnollisiin vastuisiin.

Nykyisessä suunnittelujärjestelmässä (kuva 1) aloitusvaiheessa tulee laatia puitesopimus, jossa määritellään suunnittelun tavoitteet, reunaehdot, valmisteluprosessin kulku ym. Tämä on tarpeen, sillä liikennejärjestelmäsuunnittelun sisältöä ja prosessia ei ole määritelty lainsäädännössä eikä suunnittelua ole muutenkaan ohjeistettu. Suunnitelma muodostaa kuitenkin keskeisen perustan maankäytön ja liikenteen yhteiskuntataloudellisten, liikenteellisten, yhdyskuntarakenteellisten ja ympäristöllisten yhteisvaikutusten arviointiin, toimenpiteiden suuntaamiseen sekä niiden ajoittamiseen.

Suunnittelun aikana voidaan osoittaa, mitä investointeja ja toimenpiteitä voidaan tehdä valtion ja kuntien vero- ja maksutulolla sekä tiemaksuilla kerättävillä tuloilla ja miten tiemaksujen suuruus ja toimenpiteet yhdessä vaikuttavat liikennejärjestelmän toimivuuteen ja kustannustehokkuuteen. Suunnittelun aikana saadaan käsitys tiemaksun yhteiskuntataloudellisesti oikeasta suuruudesta. Suuruus voidaan määritellä optimaalisesti, jotta vähennetään ruuhkia, muttei aiheuteta seudulle kohtuuttomia haittoja. Seutu ei siis joudu kohtuuttomaan asemaan suhteessa muihin alueisiin. Kun suunnitelmassa esitetään, miksi tiemaksut ovat tarpeen ja mihin niitä käytetään ja miten niiden suuruus määritellään, edistetään tiemaksun hyväksyttävyyttä.

Suunnittelun pitkäjänteisyyttä ja kokonaisuuden hallintaa parantaisi, jos valtio-osapuoli kykenisi seudun MAL- suunnittelun kanssa samanaikaisesti valmistelemaan liikennepoliittista tai MAL-selontekoa. Syntyisi hyvä näkemys valtakunnallisen ja seudullisen kehittämisen yhteensovittamisesta ja alustava suunnitelma valtio-osapuolen rahoituksesta. Suunnitelmaa laadittaessa voitaisiin tarkastella rahoituksen kokonaispakettia. Voitaisiin vakuuttua siitä, että seutua kohdeltaisiin oikeudenmukaisesti suhteessa muihin seutuihin. Mitään taetta rahoituksen säilymiselle ei kuitenkaan voida antaa. Pitkäjänteisyyttä kuitenkin lisäisi edellä mainittu selonteko. Tilanne paranisi entisestään, jos sen pohjalta tehtäisiin kulloisenkin aloittavan hallituksen vaalikauden ajalle suunnitelmaan perustuva ja siitä tehtäviin päätöksiin ja sopimuksiin perustuva kehysbudjetointi. Se antaisi samanlaisen aikajänteen toteutukselle kuin kuntien nelivuotinen liikennejärjestelmäpäätös tällä hetkellä antaa. Vielä pitemmän aikavälin toimenpiteistä sopimiseksi tarvittaisiin kuitenkin valtion ja kuntien kesken uudenlaista sopimusmenettelyä, jollainen on käytössä muissa pohjoismaissa.

MAL- sopimuksessa valtio, kunnat ja HSL sopisivat sitten tuon kehyksen, tiemaksujen ja kuntien rahoituksella toteuttavista investoinneista ja toimenpiteistä seudulla. Näin rahoitusraameista päätettäisiin periaatteellisella tasolla useammaksi vuodeksi kerrallaan.

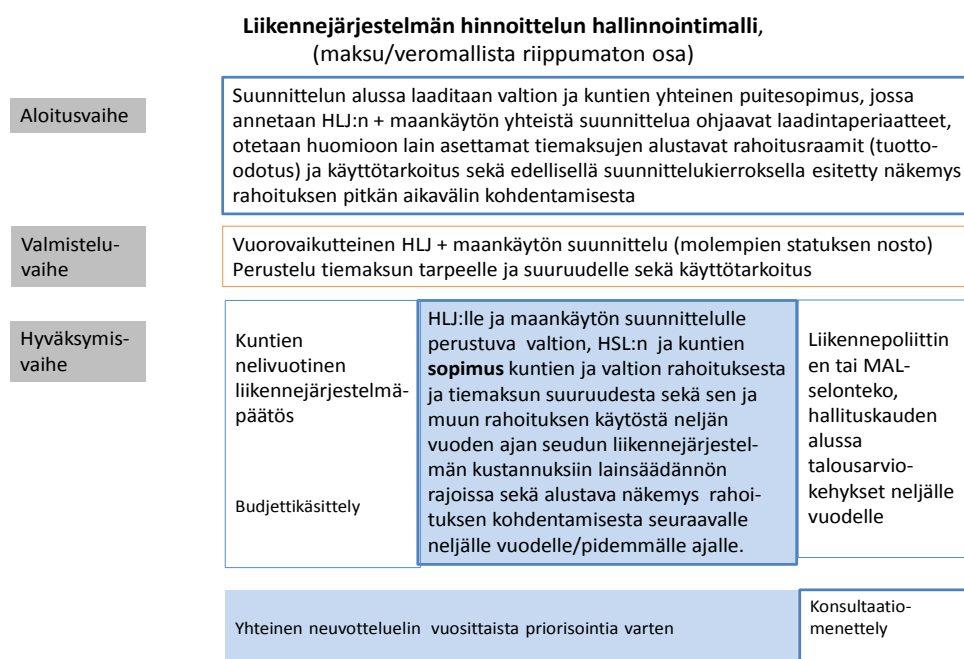
Kun tiemaksun suuruuden määräytymisessä ja tulojen käytössä HLJ ja maankäytön suunnittelu ovat keskeisessä asemassa, tulisi niiden statusta todennäköisesti nostaa lainsäädännön kautta. Samoin tulisi parantaa sopimusmenettelyn sitovuutta.

Seudullista maankäytön suunnittelua tulisi kehittää MAL- yhteistyön ja tavoitteiden näkökulmasta. Kehittämisessä tulisi ottaa huomioon palvelut ja työpaikka-alueet sekä tarve ohjata suunnitelman toteutumista ja yhteensovittamista liikennejärjestelmäsuunnittelun kanssa. Valmisteilla oleva aluehallinnon uudistus voi vaikuttaa olennaisesti kaavoitukseen ja tätä kysymystä tulee tarkastella osana uudistusta. Myös suunnitelman laadinnan vastuuta tulisi harkita. Aivan siitä riippumatta, mikä katsotaan tarpeelliseksi kaavamuodoksi, tavoitteena tulisi kuitenkin olla järjestely, joka vastaa seudun kehittämistavoitteisiin ja on nykyistä maankäyttösuunnitelmaa sitovampi. Sitovuus on tärkeää siksi, että suunnittelun merkitys tiemaksun käytön ja suuruuden määräytymisessä on merkittävä ja on voitava luottaa siihen, että niiden määräytymisen perusteet säilyvät. Erityisen tärkeää olisi huolehtia siitä, että tällaisessa suunnitelmassa olisi selkeät askelmerkit toteuttamisesta ja sen vaiheistamisesta ja liikennejärjestelmän kehittämisestä suhteessa maankäytön kehittämiseen.

Lainsäädännöllisen pohjan vahvistuessa on tarpeen järjestää myös asukkaiden ja muiden osapuolten kuuleminen suunnitelmasta asianmukaisesti.

Vaikka pitkäjänteisyys on tarpeen, tarvitaan suunnitelman toteutuksessa joustavuutta. Vuosittaista rahoituksen priorisointia varten tarvittaisiin todennäköisesti uusi eri tahoista koostuva neuvotteluelin. Neuvotteluelin selkeyttäisi rahoituspäätösten syntyä. Nykyisin rahoituksen kokonaisuus on vaikeasti hahmotettava, vuosittaisen eri tahojen erillisten budjettimenettelyiden kautta. Läpinäkyvyyden takaamiseksi voitaisiin harkita esimerkin ottamista konsultaatiomenettelyistä. Sitä noudatetaan kansainvälisiin sopimuksiin perustuen lentoliikenteen maksuissa (lentoasemien ja lennonvarmistuspalveluiden käyttöön perustuvat maksut). Konsultaatioissa esitellään nykytilanne (esim. kerätyt maksut ja niiden avulla tehdyt investoinnit), aiottu muutokset maksuissa sekä perusteet/ käyttötarkoitus (esim. seuraavien vuosien investointiohjelma kohteineen ja aikatauluineen) tuleville maksuille. Asiakasryhmillä on mahdollisuus kommentoida ja esittää näkemyksiä suunnitelmista, jonka jälkeen Finavian hallitus päättää maksumuutoksista.

Nykyiseen suunnittelu-, hallinnointi, ja päätöksentekomalliin perustuvat aloitus-, valmistelu-, hyväksymis- ja yhteisen kannan muodostuksen vaiheet, jotka tarvittaisiin riippumatta siitä, onko tiemaksu tulkittavissa veroksi vai maksuksi on esitetty kuvassa 3.



Kuva 3. Tiemaksun liittyminen laajempaan seudulliseen kokonaisuuteen ja rahoitukseen.

### 3.2.2 Kysymys 2: Miten hallinto- ja päätöksentekomalliin vaikuttaa tiemaksun käyttöönotto valtion verona, kunnallisena verona tai kunnallisena maksuna?

#### Tiemaksu verona

Yhdenvertaisuus on tärkeä lainsäädännöllinen periaate. Suomessa mitään valtion veroa ei ole rajattu koskemaan vain tiettyä maantieteellistä aluetta. Lainsäädännön ja etenkin verotuksen rajaamiseen koskemaan vain tiettyä aluetta liittyy olennaisena kysymys kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta. Kansalaisia voidaan kohdella verotuksen osalta eri tavoin, mikäli siihen on perustellut ja hyväksyttävät syyt. Esimerkki alueellisesta erottelusta verolainsäädännössä löytyy kunnille tuloutettavasta kiinteistöverolaista. Sen muutoksella (HE 145/2005) säädettiin, että Helsingin seudun neljäntoista kunnan alueella kiinteistöveroa peritään korotetun veroprosentin mukaan tietyn edellytyksin. Muutosta käsiteltäessä perustuslakivaliokunnan mietintö ja valiokunnan kuulemat asiantuntijat pitivät hyväksyttävänä syynä yhdenvertaisesta kohtelusta poikkeamiseen alueen asunto- ja maapoliittista tilannetta, joka antaa pääkaupunkiseudun kunnille mahdollisuuden periä rakentamattamasta tonttimaasta korotettua kiinteistöveroa.

Tiemaksun säätäminen kunnallisena verona olisi oikeudellisesti yksinkertaisempaa kuin valtiollisena verona. Lisäksi kunnallinen vero antaisi valtiollista veroa paremmat mahdollisuudet ottaa huomioon paikalliset olosuhteet. Perustuslaki antaa kunnille jopa valtiota laajemman oikeuden päättää veron suuruudesta. Esimerkiksi kiinteistöveroprosentti on kuntien päätettävissä lainsäädännön asettamien rajojen puitteissa. Eräissä tapauksissa on kunnille annettu mahdollisuus ottaa verotus käyttöön tai jättää vero perimättä (esim. koiravero).

Jos tiemaksu perittäisiin kunnallisena verona, voitaisiin koiraverolain tapaan antaa periaatteessa kaikille kunnille verotusoikeus asetettavien liikenteellisiin tms. olosuhteisiin perustuvien ehtojen täyttyessä. Tällöin olisi kuvattava, mitkä tekijät perustelevat tiemaksun käyttöön otton eli kansalaisten erilaisen kohtelun tällä alueella verrattuna muuhun Suomeen. Toisaalta tiemaksu voitaisiin ottaa käyttöön muuallakin, jos ehdot täyttyvät.

Verotulkinnan keskeisenä ongelmana ja hyväksyttävyyden esteenä on pidetty sitä, että varmuutta tiemaksun tuottojen tulottamisesta alueen liikennejärjestelmään ei ole ja on pelko, että tuotot menisivät muiden liikenteestä perittävien verojen tapaan valtion budjettiin. Vaikka ns. korvamerkintään on perinteisesti suhtauduttu kielteisesti, erilaisia ratkaisuja korvamerkintään on käytetty. Esimerkiksi Yle-veron ja öljynsuojarahaston tapauksissa on käytetty rahastoja, joihin kerätyt tuotot ohjataan. Niiden ongelmaksi on kuitenkin katsottu eduskunnan päätösvallan kaventuminen. Siksi niihin on yleensä erittäin pidättyväinen kanta (LVM 41/2013).

Suomessakin on käytössä pohjoismaiden tapaan ns. poliittisia korvamerkintöjä, joissa tuottojen käytöstä ei ole kirjausta laissa. Tällaiset lain perusteluissa, budjettikehyksissä tai hallitusohjelmassa tehdyt kirjaukset eivät kuitenkaan ole sitovia. Hyväksyttävyyden kannalta korvamerkintä tarvittaisiin siis ilmeisesti lakiin. Käyttötarkoitusta ei kuitenkaan tarvitsisi esittää tiemaksulla saatavan palvelun näkökulmasta, vaan riittäisi, että varat osoitettaisiin seudun liikennejärjestelmään sen mukaan kuin valtio ja kunnat sopivat MAL-sopimuksessa ja yhteisen neuvotteluelimen käyttösuunnitelmassa. Laissa määritettäisiin veron suuruudelle rajat, joiden puitteissa veron suuruus määräy-

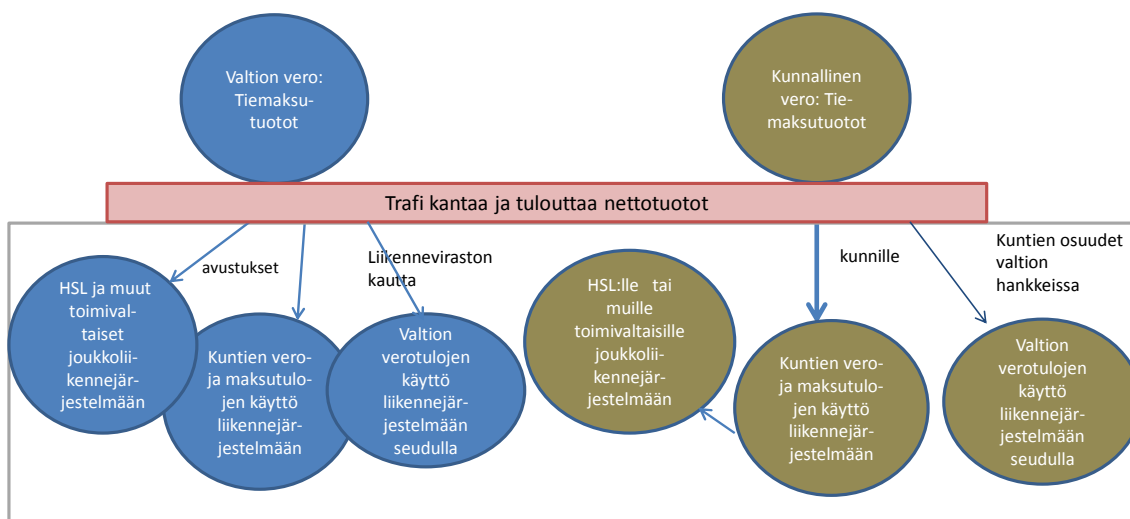
tyisi. Valtion veron kyseessä ollen suuruudesta päättäisi eduskunta. Kunnallisen veron tapauksessa verosta päättäisivät kunnat. Tällöin olisi ilmeistä, että yhtenäisen tiemaksun perimiseksi tarvittaisiin yhteinen valtion ja kuntien päätös esimerkiksi osana solmittavaa sopimusta.

Valtion verossa tuloutus voitaisiin tehdä yhteisen sopimuksen perusteella valtion toimiin Liikenneviraston kautta, kunnille ja HSL:lle avustuksina (kuva 4). Kunnallisen veron tapauksessa tuloutus tapahtuisi kunnille ja mahdollisesti valtiolle (kuva 4). Erikseen tulisi kuitenkin pohtia, mille kunnille tai mahdollisesti valtiolle tuloutus tapahtuisi, koska tiemaksun porttimallissa tiemaksu maksetaan portin ohituksesta ja portit sijaitsevat vain osassa seudun kuntia tai maanteillä. Veron keräys voitaisiin antaa muiden liikenteen verojen tapaan Liikenteen turvallisuusvirastolle, joka tulouttaisi varat veronsaajille.

### Tiemaksu kunnallisena maksuna

Tiemaksujen hyväksyttävyydestä tehdyn tutkimuksen perusteella tiemaksun käyttäjät hyväksyvät tiemaksun helpommin, jos heillä on tietoa tiemaksun käyttötarkoituksesta ja sillä saatavasta lopputuloksesta eli saatavasta palvelusta tai lisäarvosta. Selkeä yhteys maksun ja siitä saatavan hyödyn välillä on tiemaksun hyväksyttävyyden kannalta keskeistä, oli kysymys sitten oikeudellisesti katsottuna verosta tai maksusta.

Tiemaksun tuloutuksen vaihtoehdot veromallissa



Kuva 4. Tiemaksun tuloutus veromalleissa

Koska maksujen kohdalla on selkeä yhteys korvauksen tai vastikkeen ja julkisen vallan palvelujen välillä, maksut ovat veroja helpommin hyväksyttävissä. Sen sijaan vastikkeettomat rahasuoritukset tai yleisesti jonkin toiminnan rahoittamiseen tarkoitettujen maksujen ilman vastikesuhdetta ovat valtiotäytäntöoikeudellisessa mielessä veroja.

Maksut ovat lisäksi veroja helpommin hallinnoitavissa eivätkä ne nosta veroastetta. Maksua vastaan palvelun riittävän selkeä määrittely on kuitenkin vaikein ja olennaisin kysymys, mikäli tiemaksua lähdetäisiin valmistelevaan kunnallisena maksuna. Tiemaksua koskevassa laissa täytyisi maksuun liittyvä palvelu ja maksutulosten käyttötarkoitus määritellä. Nykytulokunnan mukaan tämä on maksutulokunnan ongelmallisinta kohta. Maksu tulisi osoittaa siihen tarkoitukseen, johon se kerätään. Kuitenkaan mitään erillisbudjetointia ei tarvita.

Suoritteen ja vastikkeen välinen suhde on selvä, jos kyseessä olisi esimerkiksi tietyn tunnelin tai tieosuuden käytöstä saatava matkan nopeutuminen. Sen sijaan epäselvempää on, riittäisikö nykyisen tulkintakäytännön mukaan palveluksi, että liikkuminen seudulla selvästi sujuvoituu yhden tai useamman toimenpiteen yhteistuloksena ja voitaisiinko palveluksi katsoa kokonaisuutena HLJ:ssä määritellyt tie- ja katuverkkoa ja joukkoliikennettä parantavat toimenpiteet.

Nykyistä tulkintakäytäntöä kannattaisi tarkastella kriittisesti. HLJ 2015:n mukaan tiemaksulla parannetaan seudun liikennejärjestelmän palvelutasoa, verkon sujuvuutta sekä luodaan mahdollisuus sujuvuutta ja käyttäjien vaihtoehtoja lisääville toimenpiteille, joita ei ilman maksua olisi mahdollista toteuttaa. Maksun avulla autoilijan matka-aika liikenteessä vähenee ja hän saa tästä matka-aikasäästöjä. Olennainen kysymys lieneekin, tarjoaisiko lakiin otettava viittaus HLJ:n toteuttamiseen riittävän yhteyden palvelun ja maksun välillä, jotta suorite voitaisiin katsoa maksuksi ao palvelusta. Periaatteessahan liikennejärjestelmäsunnittelun kautta ja solmittavalla sopimuksella on mahdollista yksilöidä toimenpiteet, jotka kuuluvat paremman palvelutason piiriin (vrt. HLJ 2015). Suunnitelmasta käy ilmi, mitkä liikennepalvelut voidaan toteuttaa, jos maksu/vero peritään tai mikä on palvelutaso, jos maksua/veroa ei peritä. Laskelmin voidaan osoittaa investointi-, ylläpito- ja kunnossapitokustannukset niin valtion kuin kuntien ylläpitämältä verkolta. Tällöin laskelmat voitaisiin tehdä ja maksu voitaisiin määrätä ja tulouttaa erikseen valtion ja kuntien verkolta.

Selkeämmin palveluksi voitaisiin tulkita oikeus käyttää tietyn alueen liikenneinfrastruktuuria. Tiemaksu antaisi oikeuden käyttää tiettyä, tullipisteiden rajaamaa aluetta liikennöintiin silloinkin, kun kapasiteetti on rajallinen. Tämä olisi se ”palvelu”, joka tarjottaisiin maksun vastikkeena. Vertailukohdaksi voidaan ottaa pysäköintimaksu. Se oikeuttaa käyttämään kunnan katuverkkoa pysäköintiin siten kuin siitä tarkemmin on säädetty ja määrätty. Maksutulokunnan kannalta merkitystä on siten sillä, asetetaanko tiemaksun keräämiselle ruuhkautumiseen perustuvia aikarajoja. Maksullisuuden rajaaminen vain ruuhka-aikoihin selkeyttäisi maksun luonnetta.

Koska maksua kerätään palvelusta ja sen aiheuttamista kustannuksista. Maksun keräämisestä ei saisi syntyä merkittävää ylijäämää. Koska hinnoittelulla ei pyritä kattamaan koko alueen liikenteen kokonaiskustannuksia, ei maksun kerääntymisestä pitäisi syntyä ylijäämää. Tarkastelussa on ollut tiemaksun tavoitetaso 185 M€/v. Valtion ja kuntien liikenteeseen käytetyt investoinnit, hoito ja ylläpito sekä joukkoliikenteen menot ovat olleet yhteensä vuosittain keskimäärin 1120 M€. Pelkästään kuntien osuus on ollut noin 900 M€.

Oikeudenmukaisuus näkökulmasta on myös tärkeää, että maksu on periaatteessa vältettävissä, mikä edellyttää liikkumisvaihtoehtojen olemassa oloa ja mahdollisuutta välttää tiemaksu. Lakityöryhmä piti tätä eräänä keskeisenä tekijänä, joka määrittä sitä, onko kyseessä maksu vai vero. Pakollisuuden arvioinnissa on otettava huomioon myös ajoneuvon käyttäjän vaihtoehdot. Ei-

pakolliseksi maksu voitaisiin katsoa esimerkiksi silloin, kun samaan kohteeseen on tarjolla useampi kuin yksi väylä, jolloin maksu koskisi vain paremman palvelutason tarjoava vaihtoehto.

Oikeudenmukaista ja älykästä hinnoittelua pohtineen työryhmän lakityöryhmän tulkinnan mukaan vaihtoehtoisuus edellyttää, että samaan kohteeseen on tarjolla useampi kuin yksi väylä eikä näiltä muilta perittäisi maksua. Maksua perittäisiin siten vain tietyiltä muista väyliä korkeampaa palvelutasoa tarjoavilta väyliltä, kuten eräissä maissa moottoritiemaksua. Omaksuttu tulkinta sopii silloin, kun maksu peritään rajatusta kohteesta sillasta, moottoritiestä, tunnelista tms. esimerkiksi niiden rahoittamiseksi. Alueellisella hinnoittelulla on kuitenkin myös muita tavoitteita kuin rahoituksen lisääminen.

Voidaan kysyä, onko lakityöryhmän kanta liian kategorinen. Voitaisiko vaihtoehtoisuutta pohtia väljemmin. Olennaista on, että maksusta voi vältyä. Eikö toimivaa joukkoliikennejärjestelmää voida katsoa vaihtoehdoksi, joka antaa riittävän vaihtoehdon oman auton käytölle. Muiden maiden tiemaksutoteutuksista on havaittavissa, että vaihtoehtoisia ratkaisuja on muitakin. Käyttäjät ovat muuttaneet liikkumistaan. He ovat jättäneet joitain matkoja tekemättä, suunnanneet matkojaan toisin eli hakeneet palvelut lähempää tai toiselta suunnalta tai vaihtaneet joukkoliikenteeseen. Pidemmällä aikavälillä käyttäjät voivat muuttaa asuin- tai työpaikkaansa. Kaikki edellä mainitut ovat muutoksia, joihin hinnoittelulla juuri pyritään.

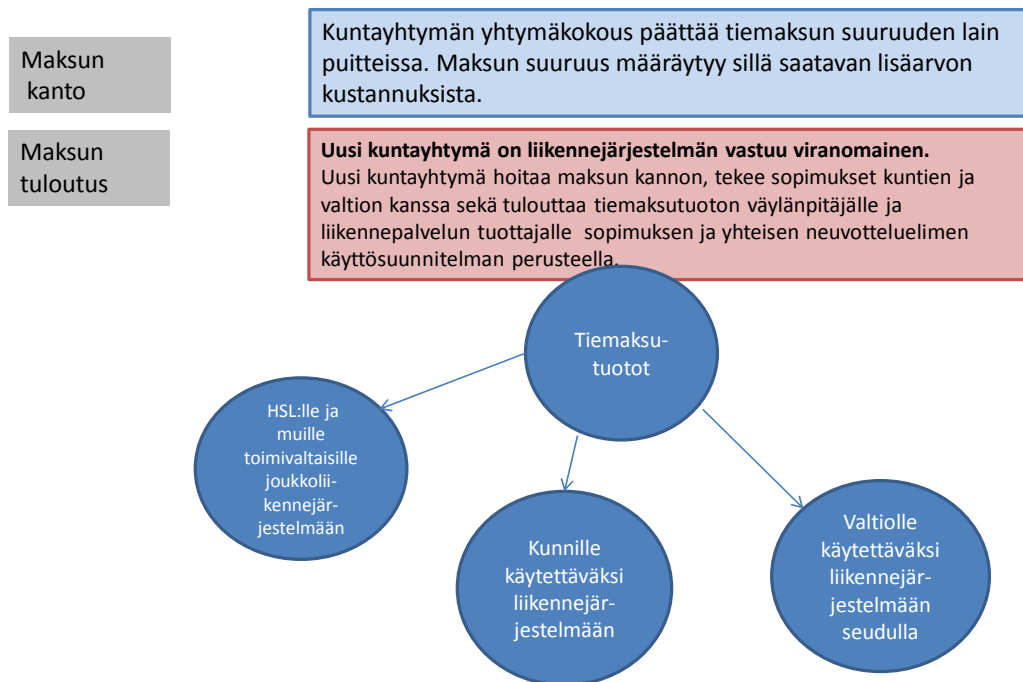
Tulkinta, että vapaaehtoisuuteen liittyisi ehto, että samaan kohteeseen pitäisi olla tarjolla useampi kuin yksi väylä eikä siltä perittäisi maksua, on vastoin hinnoittelujärjestelmän tavoitteita. Hinnoittelujärjestelmät pyritään suunnittelemaan niin, että vaihtoehtoisia reittejä ei juuri olisi, sillä ne ovat häiriövaikutuksiltaan yleensä suurempia (asuinkadut yms.) kuin palvelutasoltaan paremmat sisääntulotiet.

Pakollisuutta/ vapaaehtoisuutta pohdittaessa on hyvä verrata sitä ratamaksun perusmaksuun (maksu). Kaikki rataverkkoa käyttävät maksavat perusmaksun. Mitään vaihtoehtoa ei ole. Mikä tässä tapauksessa on luettavissa vapaaehtoiseksi? Myöskään pysäköintimaksulle ei käytännössä ole keskusta-alueilla vaihtoehtoa.

Tiemaksun tulkinta maksuksi antaa mahdollisuuden kunnille muodostaa uusi kuntayhtymä, joka olisi liikennejärjestelmän vastuuviranomainen ja vastaisi liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisen lisäksi tiemaksun keräämisestä ja tulouttamisesta palveluiden tuottajille (kuva 5). Toisin kuin kunnallisessa verossa tuottaja ei tarvitsisi tulouttaa kuntien kautta. Sen sijaan tuotot käytettäisiin aivan samoin kuin veromalleissa sopimuksen ja neuvotteluelimen käyttösuunnitelman pohjalta laissa määriteltyyn käyttötarkoitukseen. Uusi kuntayhtymä huolehtisi tuottojen maksatuksesta väylänpitäjille (kunnille ja valtiolle) sekä palveluiden tuottajille.

Maksun suuruus voitaisiin määrätä kuntayhtymän yhtymäkokouksessa lain antamissa puitteissa.

Maksutulkinnan etuna on sen hallinnollinen yksinkertaisuus ja varmuus tuottojen kohdentumisesta seudun liikennejärjestelmään. Se olisi ilmeisesti veroa helpommin hyväksyttävissä, mutta sen suurena riskinä on, että tuottojen käyttötarkoitusta ei kyetä riittävän yksikäsitteisesti liittämään saadaan lisäarvoon ja että perustuslakivaliokunta siksi päätyy tulkitsemaan tiemaksun veroksi.



Kuva 5. Kunnalliseen maksuun perustuva hallintomalli.

### 3.3 Myöhemmin selvitettävät asiat

Jos päätetään ryhtyä valmistelemaan alueellista tiemaksua koskevaa lainsäädäntöä, tarvitsee määritellä strategisen tason hallintomallin lisäksi monia operatiivisen tason asioita, joita ei tässä selvityksessä ole tarkasteltu, kuten:

- tulliporttien sijainti ja sijainnista päättäminen
- tiemaksun kohteena olevat ajoneuvot ja tiemaksun perinnän kohdentuminen
- tekniset ratkaisut (investoinnit, ylläpito, koulutus)
- valittava EETS- vaihtoehto mm. lisäpalvelut.

## 4 Yhteenveto ja seuraavat askeleet

HLJ 2015 selvitysten tavoitteena oli selvittää alueellisen tiemaksun toteuttamisedellytyksiä sekä hahmottaa mahdollisia hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä mahdollisuuksia ja malleja.

Selvityksen perusteella voidaan sanoa, että vaikka Suomessa ei ole käytössä alueellista tiemaksua vastaavaa hinnoittelua, se on mahdollista toteuttaa perustuen seudun nykyiseen hallintomalliin. Tiemaksun käyttöön otto vaatii kuitenkin uutta lainsäädäntöä. Keskeistä on löytää tahtotila tiemaksun tarpeesta sekä hyvän ratkaisun elementeistä.

Tässä selvityksessä on tarkasteltu kolmea eri hallintomallia HLJ 2015 astettujen seudullisten näkökulmien ja tavoitteiden sekä hyväksyttävyyden näkökulmasta. Näiden näkökulmasta tarvitaan todennäköisesti nykyisten seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman ja sen kanssa yhtäaikaisesti valmisteltavan maankäyttösuunnitelman statuksen vahvistamista, koska suunnitelmat ja niistä tehtävät päätökset ja sopimukset luovat pohjan toteutuksen pitkäjänteisyydelle ja eri tahojen toimien yhteensovittamiselle. Ne luovat pohjan eri tahojen rahoituksesta sopimiselle, tiemaksujen suuruuden määrittämiselle ja käytöstä sopimiselle. Koska tiemaksun suuruus on riippuvainen muun rahoituksen jatkumisesta, on tarve lisätä osapuolten solmiman sopimuksen sitovuutta ja valtio-osapuolen rahoituksen aikajännettä esimerkiksi kunkin hallituskauden pituiseksi.

Hyväksyttävyyden näkökulmasta on tarpeen lisätä tietoa tiemaksun suuruuden määräytymisen perusteista ja käyttötarkoituksesta, mikä voidaan ottaa huomioon lakia valmisteltaessa, mutta myös päätettäessä hallinnollisesta ratkaisusta. Läpinäkyvyyttä edistäisi esimerkiksi uusi eri tahojen edustajista koostuva neuvotteluelin ja konsultaatiomenettely. Edellä esitetyt kehittämissuunnitelmat ovat riippumattomia siitä, tulkitaanko tiemaksu maksuksi vai veroksi.

#### 4.1 Hallintomallivaihtoehdot

Selvityksessä tarkasteltiin kolmea hallintomallia, jossa tiemaksu on 1. valtion vero, 2. kunnallinen vero ja 3. kunnallinen maksu. Vireillä oleva aluehallinnon uudistus voi vaikuttaa hallintomalliin. Uudistuksen keskeneräisyyden vuoksi sitä ei ole voitu ottaa tarkasteluun.

Valtion veron suurin haaste liittyy lainsäädännön yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttamiseen, joka korostaa tarvetta määrittellä tiemaksun tarpeellisuus alueella ja ne olosuhteet, joiden täytyessä tiemaksun käyttöön otto olisi mahdollinen seudulla ja muillakin alueilla. Lisäksi seudullinen hyväksyttävyyden edellyttää, että laissa tiemaksun tuotot korvamerkitään käytettäväksi seudun liikennejärjestelmän kehittämiseen, vaikka korvamerkitään on perinteisesti suhtauduttu kielteisesti. Veron suuruudesta päättää eduskunta lain rajoissa. Veron saaja ja käyttötarkoitus määritetään laissa. Veron kannon voisi suorittaa Liikenteen turvallisuusvirasto, kuten se tekee muidenkin liikenteen verojen osalta. Veron saajana voisivat valtio ja kunnat ja HSL voisi saada tuotot avustuksina.

Kunnallisessa verossa suurin haaste liittyy verotusoikeuteen. Kunnan toimivalta rajoittuu lähtökohteisesti vain sen omaan hallinnolliseen alueeseen ja kunnan jäseniin. Estettä ei kuitenkaan pitäisi olla sille, että kunnallinen vero voisi kohdistua muihin kuin sen omiin kuntalaisiin silloin, kun verolla on muutoin selkeä yhteys kunnan tehtäviin ja alueeseen. Kunnallisen veron suuruudesta päättävät kunnat lain määrittelemissä rajoissa. Siksi haasteena on myös kuntien yksimielisyys veron suuruudesta ja käytöstä. Tuloutus tehdään kunnille ja haluttaessa valtiolle esim. kuntien osuudet valtion hankkeissa. Kunnat rahoittavat HSL:n toimintaa joukkoliikenteen osalta kuten nykyään, mutta lisääntyneellä rahoituksella. Veron suuruuden määrittäminen ja tuottojen käytöstä sopiminen edellyttävät kuitenkin kuntien yhteistyötä. Veron kannon voisi suorittaa Liikenteen turvallisuusvirasto, kuten valtion veronkin osalta.

Kunnallisen maksun suurin haaste on maksun ja sillä saatavan palvelun määrittäminen. Riski on, että tiemaksu viime kädessä kuitenkin tulkitaan veroksi, vaikka selvityksessä on löydetty perusteluja maksutulkinnan tueksi. Lainsäädännöllisesti ja hallinnollisesti maksujen periminen ja tulouttaminen on olennaisesti joustavampaa kuin verojen. Hallinnollisesti yksinkertaisinta olisi perustaa uusi kuntayhtymä seudun vastuulliseksi liikenneviranomaiseksi ja antaa sille tehtäväksi tiemaksujen



periminen ja tulouttaminen palveluiden tuottajille. Tiemaksun suuruuden voisi määrätä uuden kuntayhtymän yhtymäkokous.

Tiemaksulle asetettujen tavoitteiden valossa kunnallinen maksu olisi paras ratkaisu, mutta näyttää lainsäädännöllisesti nykytulokinnan mukaan haasteelliselta. Seuraavaksi tavoitteisiin parhaiten vastaa kunnallinen vero. Järjestelmää monimutkaistaisi kuitenkin se, että verot jouduttaisiin kierrättämään kuntien kautta.

## 4.2 Muita avoimia kysymyksiä

Käytännön toteutukseen vaikuttaa tienkäyttömaksujen yhteensopivuusdirektiivi EETS, jota paraikaa ollaan uudistamassa. EETS- säädökset määrittävät kyseeseen tulevat laitteet, sisältävät erilaisia mahdollisuuksia ja vaihtoehtoja sekä runsaasti säädöksiä eri osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista. Ne vaikuttavat myös kansalliseen lainsäädäntöön. Itse asiassa järjestelmä pitää sisällään maksun perinnän koko prosessin sisältäen muun muassa käyttäjän ja operaattorin valitusmahdollisuudet, jos järjestelmässä havaitaan puutteita. Kansallisesti säädettäväksi jää puolestaan muun muassa se, otetaanko tiemaksujärjestelmä käyttöön, mitä ajoneuvoja se koskee ja minkälaisia ajallisia, paikallisia tai muita porrastuksia siinä mahdollisesti sovellettaisiin. Lisäksi kansallista sääntelyä tarvittaisiin verotuksen/maksujen valvonnasta, laiminlyönteihin liittyvästä sanktiojärjestelmästä sekä EETS-palveluntarjoajan ja verottajan välisistä oikeus- ja vastuusuhteista.

Tietoturvakysymyksiin perustan antavat EU:n vuonna 2015 hyväksytyt tietoturva-asetus ja vuoden 2016 alusta voimaan tullut tietoyhteiskuntakaari. Oikeusturvakysymykset on pääasiassa ratkaistavissa jo voimassa olevilla säädöksillä.

## 4.3 Seuraavat toimet

Seuraavassa vaiheessa arvioidaan teknistoiminnallisen sekä tämän hallinnollis-lainsäädännöllisen selvityksen avulla eri tahojen vuoropuhelussa, onko edellytyksiä aloittaa tiemaksun mahdollistavan lainsäädännön valmistelu. HLJ 2015 -strategia perustui siihen, että ajoneuvoliikenteen hinnoittelua hyödynnetään liikennejärjestelmän toimivuuden varmistamisessa ja hinnoittelusta saatavat tuotot kohdistetaan Helsingin seudun liikennejärjestelmään. Kuitenkaan seudun 14 kuntaa eikä valtio ole tehnyt päätöksiä tiemaksun käyttöönotosta.

Jos HSL, KUUMA-kunnat ja valtio-osapuoli päätyvät valmistelun aloittamiseen, hyvä vaihtoehto olisi tehdä erillinen valmistelua koskeva aiesopimus, jossa sovittaisiin esim. valmistelua rajaavat linjaukset, valmistelun eteneminen aikatauluineen ja vastuineen. Tässä yhteydessä olisi hyvä sopia, tähdätäänkö pysyvään lainsäädäntöön vai onko tarkoitus edetä kokeilulainsäädännön kautta.

Tarvittaessa asian periaatteellisen luonteen ja seuraavia hallituksia sitovan luonteen vuoksi valtio voisi tehdä periaatepäätöksen, missä täsmennetään valmisteluvastuita tai voitaisiin suoraan nimittää laajapohjainen työryhmä ohjaamaan lainsäädännön valmistelua.

Seuraava HLJ 2019 ja maankäyttösuunnitelma kannattaisi valmistella huomioon ottaen lainsäädännöstä seuraavat muutostarpeet. Tiemaksun käyttöönotosta päättäminen tehtänee kuitenkin

vasta seuraavalla hallituskaudella. Valtio-osapuolen sitoutumista edistäisi tällöin hallituskaudeksi tehtävä seudun infrastruktuurihankkeita koskeva kehyspäättös.

Mikäli toteutukseen tähtäävä tiemaksun valmistelu voitaisiin aloittaa noin vuoden sisällä, tiemaksu voisi olla käyttöön otettavissa kokeiluna tai pysyvästi noin vuoden 2020 tienoilla.

*Lähdeluettelo*

European Commission (2011). Guide for the application of the directive on the Interoperability of Electronic Road Toll Systems, EU 2011.

HSL (2012). Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma HLJ-2015 –puiteohjelma. Helsingin seudun liikenne, HSL, 27/2012

HSL (2015). Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma HLJ-2015. Helsingin seudun liikenne, HSL, 3/2015.

HSL investointien seuranta 27.5.2015

Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman (HLJ) 2015 tulevaisuus- ja rahoitustarkastelut TUURI, YY-Optima Oy, Linea Konsultit Oy, Movense Oy & WayStep Ky, HSL 24.5.2013

Kylmänen E. (2011) Ruuhkamaksujen hyväksyttävyyden Helsingin seudulla. Opinnäytetyö. Rovaniemen ammattikorkeakoulu. Rovaniemi 2011.

LVM (2006). Tienkäyttömaksujärjestelmät, Esiselvitys. Liikenne- ja viestintäministeriö, LVM, 17/2006.

LVM (2009). Helsingin seudun ruuhkamaksuselvitys. Liikenne- ja viestintäministeriö, LVM, 30/2009.

LVM (2011). Helsingin seudun ruuhkamaksu – jatkoselvitys. Liikenne- ja viestintäministeriö, LVM, 5/2011.

LVM (2013). Oikeudenmukaista ja älykästä liikennettä. Työryhmän loppuraportti. Liikenne- ja viestintäministeriö LVM, 37/2013.

LVM (2013). Oikeudenmukaista ja älykästä liikennettä. Tietoturva ja yksityisyydensuoja-alaryhmä raportti. Liikenne- ja viestintäministeriö LVM, 40/2013.

LVM (2013). Oikeudenmukaista ja älykästä liikennettä. Lakityöryhmän raportti. Liikenne- ja viestintäministeriö LVM, 41/2013.

Takala, P. (2013). Kauppojen kauhu vai autoilijan etu? Oikeudenmukaisuusdiskursseja Helsingin seudun ruuhkamaksusta. Pro gradu-tutkielma, Helsingin yliopisto, Helsinki 2013.

Tervonen J. (2015). Katsaus liikenteen hinnoitteluun. Liikennevirasto tutkimuksia ja selvityksiä 31/2015.

Tervonen J., Metsäranta H, Kiiskilä K. (2010). Tiemaksun hyväksyttävyyden. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 4/2010.

Liite 1. Alustavia kysymyksiä lakiasiantuntijoiden haastatteluun.

1. Mikä esitetyistä hallintomalleista (valtiollinen vero, kunnallinen vero, kunnallinen maksu) mielestäsi vastaisi parhaiten seudun asettamiin tavoitteisiin?

*Tavoitteena on:*

- *Edesauttaa mahdollistamaan seudun kestävä kasvun*
- *Ennakointi liikumisen kysyntäpaineisiin (ruuhkautumisen hallinta, mahdollisuus toteuttaa tarvittavat investoinnit ja joukkoliikenteen kehittäminen)*
- *Liikennejärjestelmä tukee tehokkaasti maankäyttöä ja asuntotuotantoa. (tiemaksu on osa kokonaisuutta ja tukee sen kehittämistä)*
- *Vastaa MAL-tavoitteisiin: Seudun kilpailukyky, kestävyys, saavutettavuus, kustannustehokkuus.*
- *Takaa liikennejärjestelmän toimivuuden ja haitallisten vaikutusten vähentämisen. (riittävä ohjaavuus)*
- *Vahvistaa liikennejärjestelmän rahoitus pohjaa. (ei vähennä muuta rahoitusta, rahat käytetään seudun liikennejärjestelmään)*
- *Hallinto- ja päätöksentekojärjestelmä perustuu mahdollisimman pitkälle nykyiselle järjestelmälle*

2. Millaisia lainsäädännöllisiä näkökulmia haluat nostaa esiin esitetyistä hallintomalleista?
3. Näetkö mahdolliseksi tiemaksun tulkinnan kunnalliseksi veroksi tai maksuksi?
4. Mikä kunnallisen veron tai maksun tapauksessa voisi olla kuntayhtymän rooli? Olisiko mahdollista, että veronsaaja olisi suoraan kuntayhtymä? Mitä se edellyttäisi lainsäädännöltä? Vai pitäisikö veron saajina olla vain valtio ja/tai kunnat?
5. Selvityksen aikana on todettu tarvittavan vahva kytkentä maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun ja toteutuksen kesken. Tarvitaanko mielestäsi muutoksia nykyisen Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman ja maankäytönsuunnitelman statukseen?
6. Miten mielestäsi voidaan turvata tiemaksun tulouttaminen alueen liikennejärjestelmään silloin, kun veron saaja on valtio (korvamerkintä laissa, sitova sopimus, korvamerkintä lain perusteissa, käyttötarkoituksen rajausta laissa...)?
7. Miten pohjoismaiset esimerkit ovat mielestäsi hyödynnettävissä suomalaista hallintomallia haettaessa (Sopimuskulttuuri, yhtiöt...)? (Kysymykseen liittyvä tausta-aineisto toimitetaan myöhemmin)
8. Muita perustuslakiin ja lainsäädäntöön liittyviä näkökulmia, joita pitäisi ottaa huomioon?
9. Muita huomioita taustamateriaalista?



Liite 2. Pohjoismaisille tahoille esitettyt kysymykset ja saadut vastaukset

## **International Installations - Summary**

### **Introduction**

As part of the Traffic Pricing Project HSL has made an investigation into the instigation, planning and implementation of tolling systems in cities that can be compared to Helsinki. Information has also been acquired on operational experiences and modification plans or ideas after some years of operation. The cities that were selected represent comparable cities in terms of population, regional structure and closeness to Helsinki, the latter due to the assumption that people in the Nordic area have the same ideas and probably legislative and political structure. Besides, the three cities have all installed state-of-the-art tolling systems and hence the experiences are quite relevant if HSL should decide to proceed with an implementation of a tolling system. The selected cities were: Oslo, Göteborg and Stockholm.

This paper presents the highlights from this investigation.

### **The investigation**

The table below summarises the viewpoints, experiences and response from three Nordic cities where congestion taxation or road user charges have been introduced for various reasons.

The cities are Oslo, Stockholm and Göteborg.

Detailed responses from the three cities have been recorded in separate documents; this document summarises these responses and extracts useful information / experience that may be carried forward to the Traffic Pricing Project.

Questions	Oslo	Stockholm	Gøteborg
1.What was the process from beginning to the implementation of road toll system?	A considerable upgrade of the main road system in Oslo was necessary. Fjellinjen AS was founded in 1986 with the objective of financing the main road constructions included in the Oslo Package 1.	It was proposed as an environmental tax in the beginning. -2000-2004 Lobbying the questions in Swedish Parliament and finalizing the legislative issues as a tax. Mitigating it to a Congestion Tax. -2004-2006 Building and implementing Stockholm Congestion Tax System with Trial Period in first half of 2006. -2006-2007 getting acceptances from the population in Stockholm using business analysis before and after the referendum -August 2007 re-introducing Congestion Tax and to year 2010 future enhancements and dealing with IBM as sole supplier bringing the operations to Swedish Transport Agency (former "Vägverket") -2011-2015 Business Development with the goal of introducing Congestion Tax in Gothenburg and possibility of Infrastructure Fee.	-2009-2010 Started in Gothenburg City (Municipality) with a proposal of introducing an environmental tax. It was forwarded to Ministry of Finance and Swedish Parliament with the purpose of financing specific infrastructure objects later called "West Swedish Package" -2010-2012 Building and implementing National Congestion Tax System -2012-2014 getting acceptances from the population in Gothenburg before and after the referendum -2013-2014 First two years of Congestion Tax in Gothenburg was surrounded with great external coverage -2015 Handling of foreign vehicles and increased tariff in Gothenburg (decided in 2011 due to decreased tax area and introducing multiple passage rule)
2.How was the process started?		As a political issue concerning Stockholm and finding a model on financing future infrastructure investments. Dealing with the environmental issues and having congestion problems, at least during rush hours.	Almost exactly the same way as it was introduced in Stockholm: As a political issue concerning Gøteborg and finding a model on financing future infrastructure investments. Dealing with the environmental issues and having congestion problems.
3.What were the biggest obstacles?	The actual location of the toll ring and the individual charging points together with the governmental funding and financing of public transport infrastructure were main discussion points	Getting acceptances from the population in Stockholm	Getting acceptances from the population in Gothenburg before and after the referendum Still an issue in Gothenburg as a difference from Stockholm.

Questions	Oslo	Stockholm	Gøteborg
4.What changes were required in legislation, statutes, contracts, responsibilities of the affected organisations?	The right to collect toll are the basis for the loans. The income could, according to law, only be used for financing road constructions and public transport infrastructure. The law was some years later changed to allow also for financing public transport operations.	Many legislative changes have been made during these 15 years. Since its tax legislation "Lag (2004:629) om trängselskatt" is quite enhanced and specific on describing frame work and details. Needs decision from Swedish Parliament to have it changed, Swedish Government could make changes within the legislative annexes. The annexes are since 2013 two separate annexes with local regulation in Stockholm and Gothenburg with for instance tariffs, placement of toll stations etc.	Minor changes were made to legislation with an additional annex with local regulation in Gothenburg with for instance tariffs, placement of toll stations etc. New tender concerning contract for Road Side Equipment and Toll Stations.
5.What was the selected governance structure and what alternative structures were considered?	The Oslo packages, containing actual road constructions and public transport projects are decided in discussions between the government, local politicians and the road authorities. The operations of Fjellinjen are governed by the board of the company elected by the local authorities.	The governance model was a bit different at the start. It was set as a tax from the beginning, not really any other option. Ministry of Finance with Swedish Tax Agency as owner of the legislation. Ministry of Enterprise and Energy with Swedish Transport Agency as in charge of tactical level with IBM as sole supplier of operations with different sub contracts and agreements. In 2008-2010 Swedish Transport Agency brought home the operations to completely be in charge of both tactical and operational level. In mid 2009 Swedish Transport Administration took over the Road Side Management.	Concerning Road Side Management some changes were made due to regional differences between Gothenburg and Stockholm within Swedish Transport Administration.
6.How is the revenue shared and spent?	First priority of the revenue spending is the company operations including interest payment. The profit and eventual loans are used for financing the Oslo package. It is defined how the spending shall be divided between road construction and public traffic projects.	The revenue is handed over to Stockholm City (Municipality). Is to be used on infrastructure enhancements, often in collaboration with surrounding municipalities. <i>The infrastructure improvements are decided jointly by the City of Stockholm and the surrounding municipalities.</i>	More clear investment plan with precise targets for new infrastructure enhancements "West Swedish Package", concerning different types of commuting ways Bicycle paths, commute parking, bus lanes, etc.



Questions	Oslo	Stockholm	Gøteborg
7. Are there shared investment plans between the government and municipalities?	Yes. See above.	No	In a way yes. Congestion Tax stands for about 50% of the infrastructure investment clearly stated in the plan for the West Swedish Package
8. Are there limitations to the objectives of money spending?	Yes. Fjellinjen has a given maximum debt. Fjellinjen informs the road authorities each year about future financing capabilities. Oslo packages, which are running for several years, are revised regularly based on political input and changes in toll profit. <i>The Oslo package objectives are reviewed periodically every 4 years.</i> <i>The political bias comes from the local authorities of the City of Oslo and the County of Akershus</i>	Not from a national point of view, up to Stockholm City on how to invest the revenue.	Yes
9. If so, how were these limitations implemented?	Yes. See above.		Contract between authorities, Regional Council and municipalities
10. Is the revenue earmarked? If so, how is the revenue earmarked?	Yes. See above.	According to Stockholm City it's earmarked on a local level. Costs and revenue concerning administrating Congestion Tax is described in the yearly national budget proposal. Authorities involved are presented with the distributed budget for the coming year.	Yes Contract between authorities, Regional Council and municipalities
11. How was the revenue allocation agreed?	Decided in the Oslo packages i.e. based on political discussions.	Congestion Tax was introduced from the political point of view as a way of financing Stockholm City future development of infrastructure. The way of having a local tax was to develop this legislation with the view that it concerns every one, everyone has to pay. At that time only Swedes should pay tax.	Congestion Tax stands for about 50% of the infrastructure investment

Questions	Oslo	Stockholm	Gøteborg
12. How long will the revenue allocation contract be in force?	The current Oslopakke 3 lasts for the period 2008 – 2032.	No known contract. Believed to be regarded a continued resource of financing only for Stockholms Stad. Controlled by Finansdepartementet/ Näringsdepartementet and Stockholm Stad.	15-20 years from 2013.
13. What was the decision making process for revenue allocation?	Political discussions	Stockholm City approached the Swedish Parliament	A local political decision at first, and then a Swedish Parliament decision. The referendum was proposed by organisations in argument with the introduction of Congestion Tax and/or West Swedish Package
14. Are there any guarantees that the tolls collected come as additional revenues for the traffic system?	Governmental funding of separate road projects continues, but the main projects are funded by the Oslo package. Local roads are not funded by the tolls. But the Oslo packages contain both projects in Oslo and the surrounding county, Akershus.	Financing is on a local level, Stockholm City. About 750 MSEK per year. National funded infrastructure investment will still be necessary for Stockholm County. Stockholm City has agreed upon participating in the financing of "förbifart Stockholm". One of the reasons of adjusting the tariffs and including "Essingeleden" in 2016.	Yes
15. Who were the key players and what were their roles?	Key players are the Government, local politicians, road authorities and public transport representatives.	Not clear.	Gothenburg City – getting started on a local level Ministry of Finance – introducing the financing model of Congestion Tax Swedish Transport Administration – focal point on a regional and national level Swedish Transport Agency – on a national level with experience of Congestion Tax
16. Who was the main initiator of the process?		Local politicians, Stockholm City	Local politicians, Gothenburg City
17. Who was in charge of the planning and implementation processes?	Planning and implementation of the toll collection were mainly handled by Fjellinjen in cooperation with local and governmental road authorities.	Stockholm City Swedish Transport Agency (former Vägverket) IBM	Gothenburg City, Swedish Transport Administration et.al.

Questions	Oslo	Stockholm	Gøteborg
18. What are the roles of the government and municipalities?	See above	Stockholm City was the initiator. Swedish Transport Agency (former Vägverket) was the executor.	Different levels of decisions from legislative to strategic, tactical and operational
19. Was there a need for new governance structures or organisations?	Yes. Fjellinjen was established to perform the funding. The governance of the Oslo packages is also a separate small organization. In addition local authorities have separate teams working with toll collection.	Not on a national level	Very small changes were made.
20. What kind of future development is expected in respect of legislation, technology, governance, revenue sharing, etc.?	A lot of possible changes may be implemented. Tariffs, currently based on allowed weight, may be based on time of passage, type of vehicle etc. Vehicle detection is currently based on On Board Units and video imaging. The latter method may be the only one in the future. Distance based, GPS, may be introduced.	Political discussions: There are talks about a new exemption due to the situation on the east side after removing the Lidingö Exemption in September 2015.	None for the moment.
21. Are there any new concrete legislation initiatives?	Separation of toll chargers and transport service providers to be introduced. Toll companies are collected into regional companies.	In 2016 -New level of Congestion Tax tariff -Congestion Tax area is enlarged (including "Essingeleden") with separate and differentiated tariff	There is a proposal of introducing an exemption regarding north tax area regarding suburb "Backa". Two different suggestions is presented to the Swedish Government but not yet decided on how this will be implemented.
22. How would the balance of power change in the future between the Authorities, the Road Administration and the City?	No change expected.	None for the moment	None for the moment

Questions	Oslo	Stockholm	Gøteborg
23.What are (were) the key issues in the political discussions on road user charging?	Localization of the charging points. Usage of income on road/public transport infrastructure & operations. Charging based on vehicle type and time based. Electric vehicles, for instance, do not pay presently.	Equality between foreign and Swedish tax payers (started 2015). Re-use of technology and business requirements in different new tax areas. Future enhancements and further cost efficiency Use of on board units with DSRC-technology.	Equality between foreign and Swedish tax payers (started 2015) Re-use of technology and business requirements in different new tax areas Future enhancements and further cost efficiency. Use of on board units with DSRC-technology.
24.Any unofficial known problems in the governance model?	No	Initial suggestions for introducing toll charging: -Deciding on tax or fee is crucial issue for further business needs and requirement process -Evaluate a more centralised governance and management model -Two or three main targets with clear and transparent business and communication strategy -The degree of local or national exemptions and limitations will make business, system and operation more complicated and expensive.	Initial suggestions for introducing toll charging: -Deciding on tax or fee is crucial issue for further business needs and requirement process -Evaluate a more centralised governance and management model -Two or three main targets with clear and transparent business and communication strategy -The degree of local or national exemptions and limitations will make business, system and operation more complicated and expensive
25.EETS compliance?	No EETS compliance; thought to be too ambitious. Considering REETS, currently associated as observers but not a member yet.	Swedish legislation and regulation has adopted the EETS-decision in: -“Lag (2013:1164) om elektroniska väggtullssystem” -“Förordning (2014:59) om elektroniska väggtullssystem”  There are still some issues that need to be resolved. Due to the Congestion Tax being a Tax this is the one major issue on implementing this legislation and regulation. One tax prerequisite states the requirement of name and address on the vehicle owner. The EETS-decision and EFC-directive sets a different view on exchange of personal data.  In December 2015 Swedish Government will be presented with a clarification from Ministry of Finance.	

Questions	Oslo	Stockholm	Gøteborg
		In combination Sweden is member of EasyGo and it will be the solution/platform that Sweden will use when the EFC-service will be implemented. EasyGo is an European partnership between Toll Chargers in Denmark, Norway, Sweden and Austria. Three of the Toll Chargers and EasyGo platform are involved in REETS.	
26. Is it true that Oslo levies a <i>fee</i> ; not a <i>tax</i> ?	It is a user charge, not a tax. The charge is due when a tolling point is passed.	N/A	N/A
27. Is it true that the tolling points are essentially located on developed roads where the road work has been completed?	Road tolls shall fund the building of new roads, and the associated tolling points are removed from service when the road in question has been fully financed, typically after 15 years of operation. Road tolls in "City Packages" may in principle fund many different installations and measures, ref next point, but so far much of the revenues have been spent on bicycle and automobile roads in the cities.	N/A	N/A
28. What does the Norwegian legislation say about charging vehicles for driving on existing roads in order to finance building of roads elsewhere, and additionally to finance and operate Public Transport?  Has amendments to the legislation been required to	Briefly road user charging is based on the principles of <i>benefit of use</i> : where whoever receives a benefit shall pay, and whoever pays shall receive a benefit. From this follows that road user charging on a road in one city cannot be used to finance roads in another city. In "City Packages" the term <i>benefit of use</i> is extended to include e.g. the financing of public transport: those driving cars on a tolled road will benefit from the many citizens who use the good public transport product or the good bicycle roads rather than private cars. Yes, please refer to next point.	N/A	N/A

Questions	Oslo	Stockholm	Gøteborg
enable this?			
29.Can you provide a link to existing legislation?	Please refer to § 27 in the linked document: <a href="https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1963-06-21-23?q=veiloven">https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1963-06-21-23?q=veiloven</a>	N/A	N/A



## Conclusion

In conclusion, the justification for the introduction of a toll collection system in all three cities was the need for an upgrade / improvement of the road infrastructure plus the need to improve the environment by controlling the traffic into the city centre, especially the rush traffic.

The biggest challenge was to obtain public acceptance of the concept and later in the process, in the localisation of the individual Tolling Points.

### Legislative issues in Norway:

Originally the tolls were used for building new roads, which was in accordance with the law at the time.

Eventually there was a desire to use the tolls also to improve the public transport and to run public transport services. In order to permit this, laws had to be amended, which they were. Please refer to details in the overview.

From the beginning, Statens Vegvesen (the Norwegian National Roads Administration) were given the mandate to make all tactical and operational decisions.

### Legislative issues in Sweden:

Tolls as a *fee* may only be levied on new roads; tolls on existing roads are considered a tax.

Strict laws dictating the tax payment process were softened up for the benefit of motorists: Initially, tax must be registered on the Skattverket bank account 5 days after the tax was generated (i.e. the day of passage). This turned out for most people almost impossible to manage, and hence the requirement was modified significantly. Payment is now due 2-3 months after passage.

Also, as the tolls were technically a tax, all changes (e.g. tariffs) must in principle pass Parliament.

This was subsequently modified through two annexes, leaving the tactical and operational decisions with Transportstyrelsen (the Swedish Transport Agency). Furthermore, local adaptations to laws have been implemented due to differences between Stockholm and Göteborg.

### Governance in Norway:

Fjellinjen AS was established as a public company in order to operate and maintain the Oslo Ring tolling system comprising Tolling Points in Oslo and the neighbouring county of Akershus. The Fjellinjen AS is owned by Oslo City (60 %) and the County of Akershus (40 %).

### Governance in Sweden:

The Roadside system is owned and maintained by Trafikverket (the Swedish Transport Administration) and operated by the system vendor.

The Back Office system is owned, operated and maintained by Transportstyrelsen.

### Apportionment of revenues in Norway:

In general, this is based on political discussions and agreed in more detail between the parties involved.

In Norway a formula for the split between road construction projects and public transport projects has been agreed.

The Government will continue to fund prioritised road projects through its *National Transport Plan*. However main road projects in the Oslo region are funded by the Oslo package. The current *Oslo package* commenced in 2008 and will be in force to provide financing until 2032.



Apportionment of revenues in Sweden:

In Stockholm the revenue is fed to the City of Stockholm to be utilised for the enhancement of the road infrastructure. It is not known *if or when* this source of funding will be terminated. Government funding will be necessary also in the future. The congestion tax finances road building in Stockholm City and adjacent municipalities with 750 MSEK annually.

In Göteborg the revenue contributes 50% the complete infrastructure enhancement and improvement project operated by the Västsvenska paketet.

This means of funding is planned to continue for 15 to 20 years,

Planning in Norway:

In Norway all planning was carried out by Fjellinjen AS and central / local road authorities.

Planning in Sweden:

In Sweden the planning was carried out by the two City administrations in cooperation with TrV and TS.

Future development in Norway:

In Norway changes are anticipated to the tariff structure and vehicle classification rules. It is also considered to take out the OBE, and utilise vehicle licence plate readings (ALPR) only for vehicle detection and identification.

Finally, SVV are considering the introduction of a satellite based tracking and tolling system.

Future development in Sweden:

In Sweden the introduction of new exemption rules are being considered.

Changes to legislation in Norway:

In Norway work is currently in progress to reorganise the entire operation of toll collection installations on a national basis.

Changes to legislation in Sweden:

In Sweden the taxation area has been expanded to include foreign vehicles. There is a move towards reviewing the tariff structure and to include systems for vehicle detection and identification by OBE.

Unofficial issues in Norway:

No issues have been reported.

Unofficial issues in Sweden:

Deciding on tax or fee is crucial issue for further business needs and requirement process. There are three authorities in charge of different areas of interest and management. The model is quite simple and logical. In some areas there are issues regarding delimitations but that could be due to interpretations of national legislation.

Different stakeholders have different view on needs and requirements to business operations, financing model, environmental issues, traffic planning, tax or fee charging, foreign and national legislative issues, system and technological possibilities or boundaries etc. Exemptions create operational difficulties and add to the complexity of the system. Keeping it simple is very hard, but will save time and money in the end from different point of views.

Special questions regarding the Oslo installation:

By law, a toll charge has been defined as a fee.

Also, by law, toll charging based on the principles of *benefit of use*: where whoever receives a benefit shall pay, and whoever pays shall receive a benefit.

From this follows that road user charging on a road in one city cannot be used to finance roads in another city.

In "City Packages" the term *benefit of use* has been extended to include e.g. the financing of public transport: those driving cars on a tolled road will benefit from the many citizens who use the good public transport product or the good bicycle roads rather than private cars.

**Contact persons**

The following persons have been contacted to provide the answers to the questions raised:

Installation	Owner/Operator	Contact person	Contact details
Trängselskatter i Stockholm	Transportstyrelsen	Jonas Maran	<a href="mailto:jonas.maran@transportstyrelsen.se">jonas.maran@transportstyrelsen.se</a>
Trängselskatter i Göteborg	Transportstyrelsen	Jonas Maran	<a href="mailto:jonas.maran@transportstyrelsen.se">jonas.maran@transportstyrelsen.se</a>
Bompenger i Oslo og Bærum	Fjellinjen	Ole Christian Frantzvåg	ole-christian.frantzvåg2@fjellinjen.no
	Norwegian NPRA	Toril Lie	toril.lie@vegvesen.no

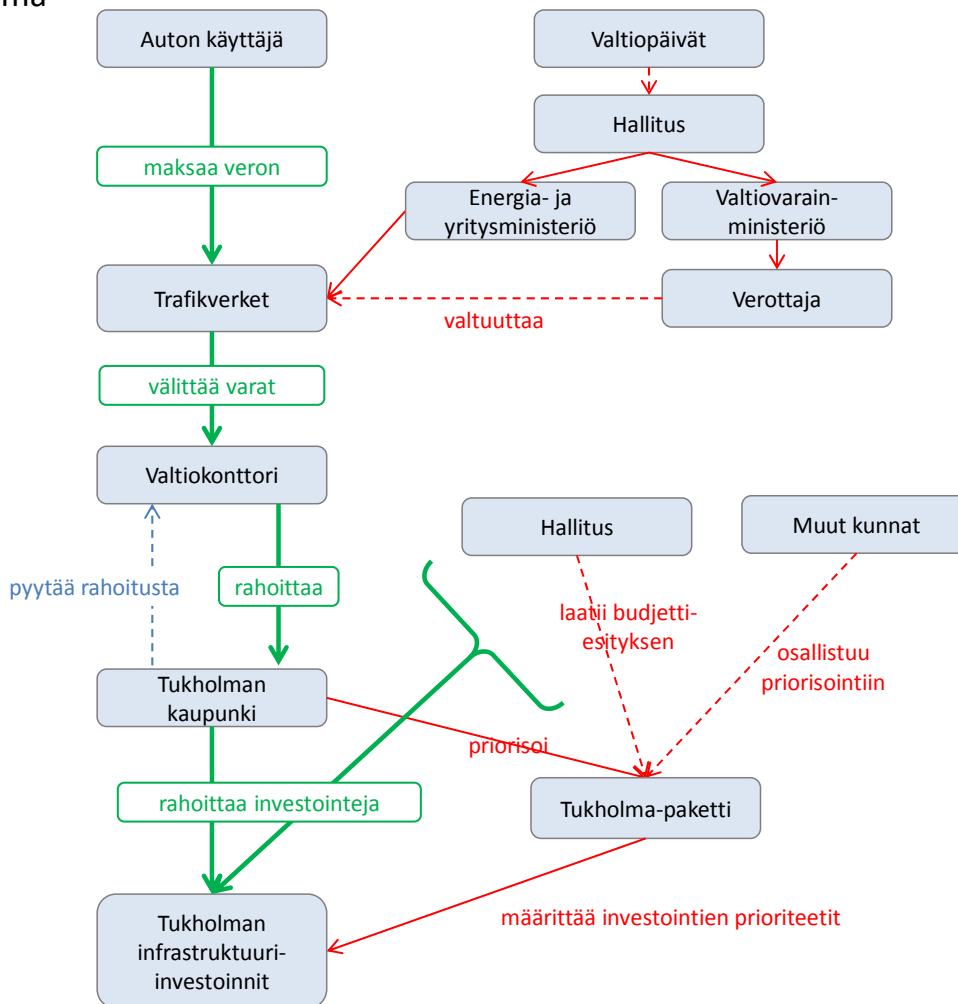
## Explanation of terms

The paper uses some terms and concepts that may be unfamiliar to the reader. These are explained below.

Tolling Point	This is virtually a 'point' on the road where some sort of pole or gantry structures with the necessary equipment have been set up for the objective of detecting and identifying passing vehicles and to collect as much relevant information as required about every vehicle passing.
Roadside system	This represents the set of equipment and software installed at a Tolling Point in order to collect the relevant passage and vehicle data. Roadside system components may include video cameras to capture vehicle registration numbers, scanners to detect and measure passing objects, equipment to read any kind of on board equipment and the software to process the collected data to compile a set of passage data.
Back Office system	This represents the physical and logical installations needed to collect passage data and generate the associated invoices, to secure payment, to support customers/drivers and, not least important: to monitor and control all technical installations.
OBE – On Board Equipment	Electronic device installed in a vehicle used for detection, identification and in some cases vehicle tracking. One example on OBE is the Øresund Bizz, a microwave device which transmits vehicle data stored in the device to a roadside system device when a vehicle passes a Tolling Point.
DSRC	Abbreviation for <i>Dedicated Short Range Communication</i> , This is the name of an industry standard microwave communication protocol enabling the data exchanges between an On Board Equipment and the Roadside system.
Statens Vegvesen (SVV)	the Norwegian National Roads Administration
Trafikverket (TrV)	the Swedish Transport Administration
Transportstyrelsen (TS)	the Swedish Transport Agency
City package	Special infrastructure financing package assigned to major cities in Norway where financing in essence comes from road user charging. The City packages are owned by the Government, County Council and City Council in cooperation. For details please follow the link: <a href="http://www.vegvesen.no/vegprosjekter/nedreglomma/Fakta/Hva+er+en+bypakke">http://www.vegvesen.no/vegprosjekter/nedreglomma/Fakta/Hva+er+en+bypakke</a> .

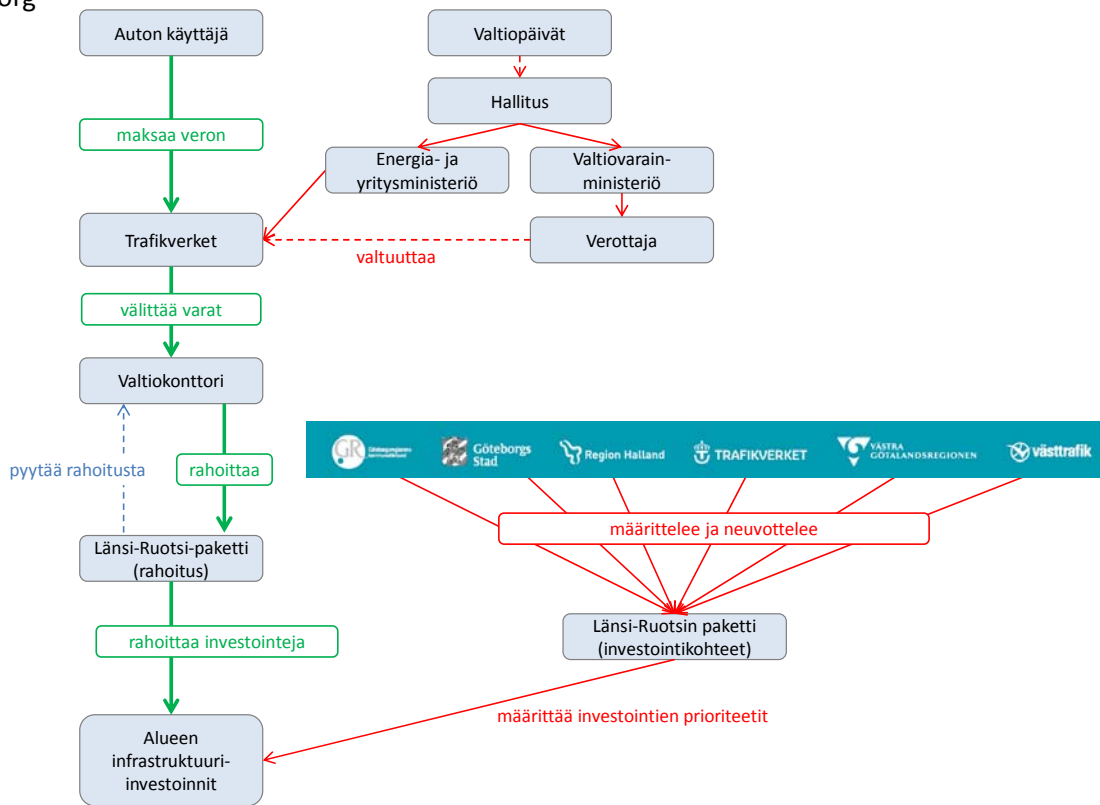
Liite 3. Pohjoismaisten kaupunkien hinnoittelun hallinnointimallit

Tukholma

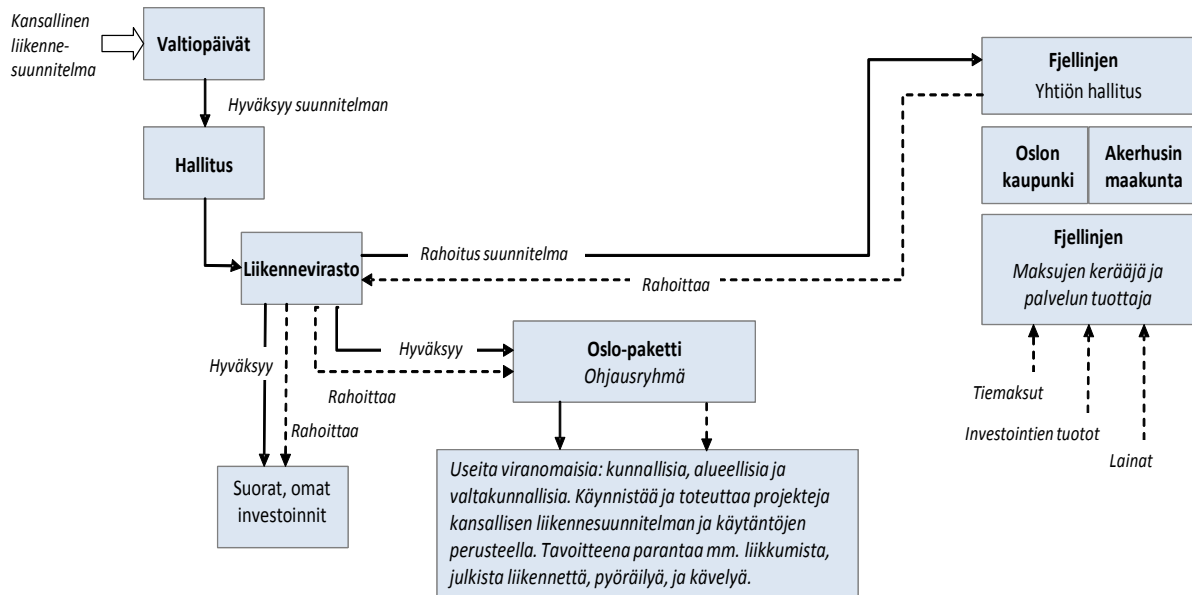


Kuva 6. Tiemaksujen hallinnointimalli Tukholmassa

Göteborg



Kuva 7. Göteborgin alueen tiemaksujen hallinnollinen malli



Kuva 8. Oslon alueen tiemaksujen hallinnollinen malli

*Liite 4. Onko Helsingin seudun ajoneuvoliikenteen hinnoitteluselityksessä tarkasteltavat hinnoitteluvaihtoehdot tulkittava veroksi vai maksuksi?*

## 1 Taustaa ja määritelmiä

**Liikenteen hinnoittelua** käytetään yhteisnimityksenä valtion tai infrastruktuurin haltijan kulkuneuvojen ja niiden polttoaineiden hankinnasta ja käytöstä perimille erityisveroilta ja maksuille. Liikenteen vero- ja maksupolitiikka eli liikenteen hinnoittelu on yksi liikennepolitiikan väline, jolla voidaan:

- ohjata ja tehostaa liikennejärjestelmän käyttöä
- vähentää liikenteen ulkoisia haittoja
- rahoittaa liikennejärjestelmän ylläpitoa ja kehittämistä

Suomessa autoilun verotuksella on fiskaaliset ja CO<sub>2</sub>-tavoitteet, mutta ei juuri minkäänlaista yhteyttä liikennepoliittisiin tavoitteisiin.

Liikenteen hinnoittelun kehittämisellä pyritään antamaan tienkäyttäjille nykyistä fiskaalista verotusta paremmat hintasignaalit, jotka vaikuttavat heidän käyttäytymiseensä. Erityisesti ruuhkautuneilla alueilla on syntynyt tarve vaikuttaa liikenteen kysyntään hinnoittelun avulla. Asettamalla maksu tietynä aikana tietyssä paikassa liikkumiselle vaikutetaan liikenteen määrään. Tarkoitus on vähentää liikennettä sen verran, että liikenne sujuu, koska osa autoilijoista siirtyy joukkoliikenteeseen, osa vaihtaa reittiä tai matkan ajankohtaa.

Viime vuosina on yleistynyt ajattelu, jossa toimija veloitetaan kantamaan kaikki toimintansa seuraamukset. Tästä **aiheuttamisperiaatteen** näkökulmasta jollekin suoritteelle, vastuualueelle tms. kohdistetaan kaikki ne kustannukset (tuotot), jotka suorite tms. aiheuttaa. Liikenneväylien käytön hinnoittelussa tämä merkitsee sitä, että käyttäjä osallistuu aiheuttamiinsa kustannuksiin (tiestön kuluminen, aikakustannukset, ympäristökustannukset = yhteiskuntataloudelliset rajakustannukset). **Verotus** on yhteisnimitys kaikille niille toimille, joita verojen määräämisessä, maksuunpanossa, kantamisessa, oikaisemisessa, perinnässä ja verovalvonnassa tarvitaan.

Veron ja maksujen eroista ei ole säädetty, vaan se perustuu vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottoihin. **Vero** on vakiintuneen määritelmän mukaan julkiselle vallalle maksettu julkisyhteisön yksipuolisesti määräämä, pakollista ja lakimääräistä rahasuoritusta, johon julkisen vallan puolelta ei liity välitöntä vastasuoritusta. Verotusta kutsutaan mahdollisesta ohjausvaikutuksestaan huolimatta fiskaaliseksi, sillä veronsaaja ei suorita maksajalle siitä välitöntä vastiketta, vaan veroilla rahoitetaan julkisyhteisöjen toimintaa. Ohjaavuutta ei veroista säädettäessä ole pidetty muutoinkaan ensisijaisena tavoitteena.

Veron tuotto voidaan käyttää mihin budjettitarkoitukseen tahansa. Tätä seikkaa ei rajoita edes nettobudjetointi, joka on valtiota koskien talousarvioista annetussa laissa tarkoin rajoitettu poikkeus pääsääntönä noudatetusta bruttobudjetoinnista. Talousarviossa voidaan silloinkin päättää muun muassa menojen enimmäismäärästä ja menojen kohdentamisesta (Laki valtion talousarviosta 13.5.1988/424).

**Julkisoikeudellisille maksuille** on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista. Maksusuoritusta vastaan saatavien suoritteiden tulee olla ainakin jollain tasolla yksilöitävissä. Maksuilla tulee olla yhteys suoritteiden tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin, vaikka täyttää kustannusvastaavuutta ei edellytetä. Vastikkeettomat rahasuoritukset tai yleisesti jonkin toiminnan rahoittamiseen tarkoitetut maksut ilman vastikesuhdetta ovat veroja. Mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvän suoritteiden tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa, sitä lähempänä on pitää suoritusta valtiosääntöoikeudellisesti verona. Veron

suuntaan viittaa se, että suoritusvelvollisuudesta ei voi kieltäytyä tai siihen ei ole vaihtoehtoja. Tulokinnassa oleellista on kysymys siitä, mikä on yksilöitävissä oleva palvelu vastikkeeksi maksetusta maksusta. (Lähteet: LVM 41/2015 ja Finlex Lainkirjoittajan opas).

Valtion lisäksi myös kunnilla on **verotusoikeus** (mm. kunnallisvero, kiinteistövero). Pääasiallisia **veronsaajia** ovat valtio ja kunnat. Kuntayhtymät eivät ole veronsaajia.

Kunnan toimivalta rajoittuu lähtökohtaisesti vain sen omaan hallinnolliseen alueeseen ja kunnan jäseniin. Estettä ei pitäisi kuitenkaan olla sille, että kunnallinen vero voisi kohdistua muihin kuin sen omiin kuntalaisiin, silloin kun verolla muutoin on selkeä yhteys kunnan tehtäviin ja sen alueeseen (esim. kunnan sisällä perittävä ruuhkamaksu ulkokuntalaisilta).

**Verojen ja veroluonteisten maksujen keräämisestä** huolehtivat verohallinto sekä Tulli ja Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi.

**Veroista säädetään lailla**, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta (perustuslaki 121 §). Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan **maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla** (perustuslaki 81§). Kuntien perimät maksut ovat joko julkisoikeudellisia tai yksityisoikeudellisia. Kunnan oikeus periä maksuja perustuu usein erityislakeihin. Oli kysymys sitten verosta tai maksusta ja oli veronsaajana sitten valtio tai kunta, ruuhkamaksun käyttöönotto edellyttää lainsäädäntöä. Lainsäädännöllisesti ja hallinnollisesti julkisoikeudellistenkin maksujen periminen ja tulouttaminen on olennaisesti joustavampaa kuin verojen.

**Tieliikenteeseen liittyviä veroja** ovat mm bensiinistä ja dieselöljystä perittävä polttoainevero, henkilö- ja pakettiautojen sekä moottoripyörien käyttöönotossa perittävä autovero sekä vuosittainen ajoneuvovero, joka koostuu perusverosta ja dieselkäyttöisiltä autoilta perittävästä käyttövoimaverosta. Polttoaineveron määrästä peritään myös arvonlisävero. Vuonna 2013 ja 2014 valtio keräsi tieliikenteestä veroja lähes 8 miljardia euroa.

Tieliikenteeseen liittyviä veroja	2013	2014
<b>Autovero</b>	932,5	918
<b>Ajoneuvovero</b>	866,2	877,6
<b>Polttoainevero tieliikenteessä kulutetun polttoaineen osalta</b>	2 653,50	2 745,30
<b>Polttoaineiden alv</b>	1 479,10	1 436,50
<b>Vero liikenne- ja autovakuutusmaksuista</b>	343,1	378,4
<b>Alv ajoneuvoista, niiden osista sekä huolto ja korjauksista</b>	1 534,90	1 552,00
<b>Yhteensä</b>	7 809,30	7 907,80

Kunnat eivät ole veronsaajia liikenteen verojen osalta siitä huolimatta, että niiden kustannukset liikenteestä nousevat erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla valtion kustannuksia suuremmiksi.

**Tiemaksu** on tietyn yksittäisen tien tai tieverkon osan käyttämisestä perittävä maksu.

**Tienpitäjänä on valtio**, joka vastaa tienpidosta ja sen kustannuksista sekä käyttää tienpitoa varten saatuja oikeuksia Tienpito käsittää maantien suunnittelun, rakentamisen, kunnossapidon ja liikenteen hallinnan. Maantien rakentamisella tarkoitetaan uuden tien tekemistä ja tien parantamista. (Maantielaki).

**Kadunpidon järjestäminen** kuuluu kunnalle (MRL 134/1999, 84§ ). Kadunpito käsittää kadun suunnittelemisen, rakentamisen ja sen kunnossa- ja puhtaanapidon sekä muut toimenpiteet, jotka ovat tarpeen katualueen ja sen yläpuolisten ja alapuolisten johtojen, laitteiden ja rakenteiden yhteen sovittamiseksi.

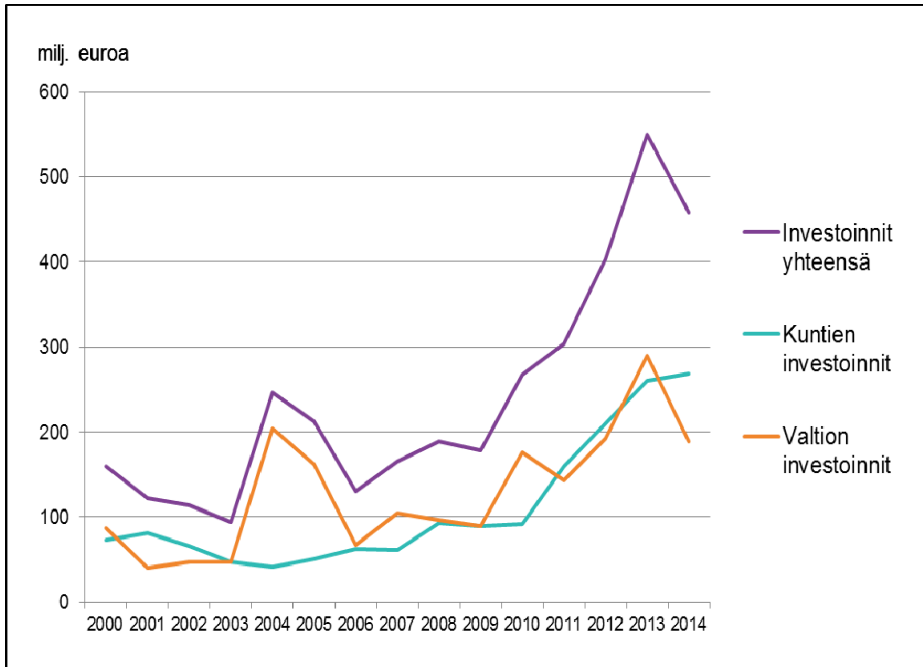
**Yksityisteiden tienpitäjiä** ovat tieosakkaat ja käyttöoikeuden haltijat (laki yksityisteistä 916/2011).

## 2 Toteutunut rahoitus Helsingin seudulla (investointien seuranta 27.5.2015 ja TUURI)

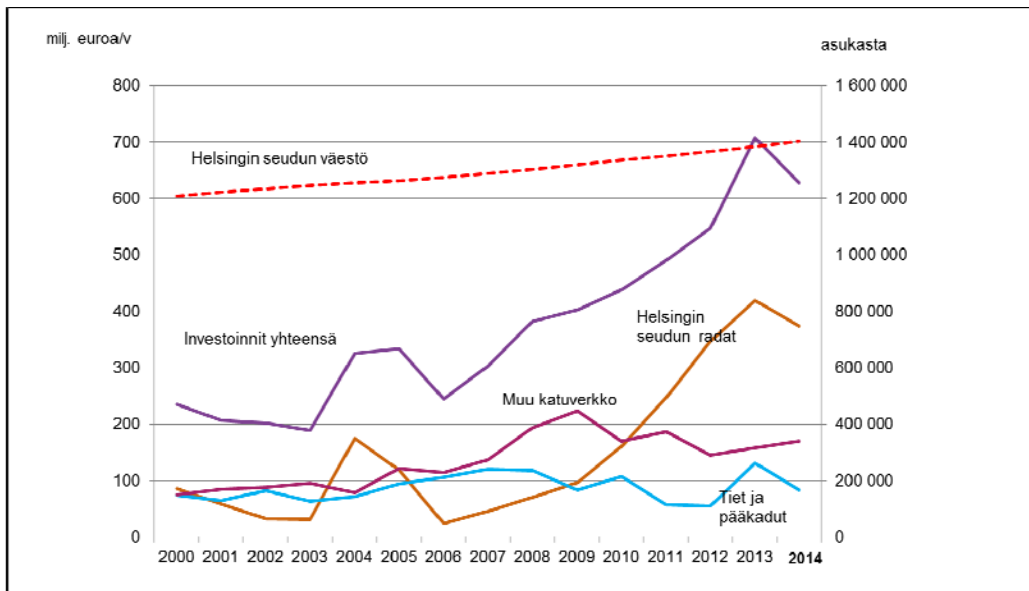
- Pääväyläinvestoinneissa on ollut suuria vuosittaisia vaihteluja
- Helsingin seudulla on investoitu viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana (vuosina 2005–2014) ratoihin keskimäärin noin 190 sekä teihin ja pääkatuihin noin 95 miljoonaa euroa vuodessa eli yhteensä noin 290 miljoonaa euroa vuodessa.
- Valtio on investoinut vuosina 2005–2014 Helsingin seudun ratoihin ja teihin yhteensä keskimäärin noin 150 miljoonaa euroa vuodessa. Samana aikana kuntien investoinnit ratoihin, teihin ja pääkatuihin ovat olleet keskimäärin vajaat 140 miljoonaa euroa vuodessa.
- Kunnat huolehtivat lisäksi alemmasta katuverkostaan. Kuntien investoinnit alueellisiin katuihin ovat olleet vuosina 2005–2014 keskimäärin noin 160 miljoonaa euroa vuodessa. Alueelliset katuinvestoinnit ovat pysyneet melko vakaina viime vuosien ajan. Helsingin seudun kunnat investoivat alempaan katuverkkoon vuonna 2014 noin 170 miljoonaa euroa.
- Kun myös alueelliset katuinvestoinnit otetaan huomioon, kuntien ja valtion liikenneinvestointien taso Helsingin seudulla on ollut vuosina 2005–2014 keskimäärin yhteensä noin 450 miljoonaa euroa vuodessa.
- Liikenneverkon hoidon ja ylläpidon kustannuksiksi arvioidaan noin 400 miljoonaa euroa/vuosi
  - kunnat noin 330 milj. euroa
  - valtio perustienpitoon yli 60 milj. euroa
  - Helsingin seudun rataverkon hoito ja ylläpito useita miljoonia vuosittain (HLJ2011)
- Kuntien kunnossapitämä katuverkko kasvaa keskimäärin 2,5 %/vuosi ja kevytliikenteen verkko 3,5 %/vuosi. (Tilastokeskus)
- Kunnallisilla veroilla katettava osuus joukkoliikenteen nettomenoista (operointikustannukset ja yleiskustannukset) ovat n. 290 milj. euroa
- valtionosuus yhteensä vajaa 10 miljoonaa euroa.
- HSL:n alueella subventio on 2000-luvulla kasvanut noin 4,5 %/vuosi. (HSL)



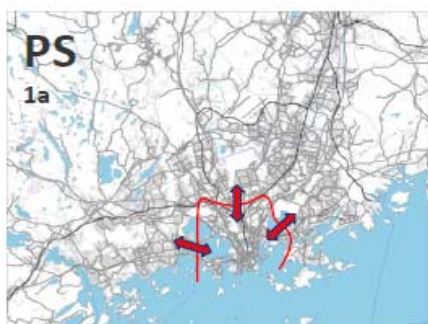
- Muissa kunnissa subventio on kasvanut noin 9 % vuosi. (Muiden kuntien osuus koko rahoituksesta vain noin 3 %.) (Vallu)
- Joukkoliikenteessä julkinen rahoitus kasvaa nopeammin kuin lipputulot (tai asukasmäärä).



Kuva 9. Valtion ja kuntien investoinnit ratoihin, teihin ja pääkatuihin Helsingin seudulla 2000–2014.



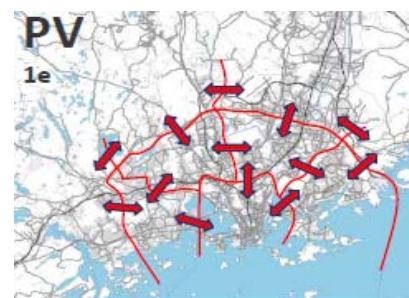
Kuva 10. Investoinnit ratoihin, teihin ja katuihin Helsingin seudulla 2000–2014.



**PS, Porttimaksu suppea,**  
1€/ylitys, ruuhka-aikoina 2 €



**P2, Porttimaksu 2 kehää,**  
0,5€/ylitys, ruuhka-aikoina 1€



**PV, Porttimaksu vyöhykkeet,**  
ulkokehällä 0,5 €/ylitys,  
sisäkehällä 0,7 €/ylitys,  
poikittaislinjoilla 0,3 €/ylitys,  
ruuhka-aikoina tuplamaksu

### 3 Maksu/vero -pohdintoja

Eroa maksujen ja verojen osalta on tarkastelu mm. Liikenneviraston selvityksessä 31/2015, jossa on tehty katsaus valtion viranomaisen ja sen liikelaitosten liikenteeltä perimiin veroihin ja maksuihin. Selvityksessä todettiin, että eri liikennemuotojen hinnoitteluperiaatteet, hinnoittelun voimakkuus sekä hinnoitteluun sisältyvät ohjaustavoitteet ovat hyvin erilaiset. Tieliikenteen hinnoittelu on aina perustunut ensisijaisesti valtion yleiseen varainkeruuseen. Sen sijaan rautatie-, vesi- ja lentoliikenteen hinnoittelu on kytkeytynyt suuremmin liikenneinfrastruktuurin ylläpidon ja kehittämisen kustannuksiin ja väylien rahoittamiseen. (Liikennevirasto 31/2015). Liikenteen verot ja maksut käytetään pääasiassa osaksi valtion tuloja.

Esimerkiksi väylämaksun yksikköhinnat asetetaan niin, että maksutulot ovat laskennallisesti yhtä suuret kuin kauppamerenkulun väylänpidon palveluiden ja jäänmurron tarjonnasta aiheutuvat kokonaiskustannukset. Nimityksestä sekä suoritteen ja vastikkeen välisestä suhteesta riippumatta, väylämaksu on vero. Kertyneet tulot tuloutetaan valtion kassaan. Väylänpito rahoitetaan budjetoinnissa erillään väylämaksun tuotoista (Liikennevirasto 31/2015).

Vain lentoliikenteen maksut ja ratamaksun perusmaksu ovat maksuja ja ne käytetään palvelutarjonnan rahoitukseen.

Liikenteen hinnoittelua maksu- ja veronäkökulmasta on pohdittu oikeudenmukaista ja älykästä liikennettä selvittäneen työryhmän yhtenä alatyöryhmänä toimineen lakityöryhmän mietinnössä (LVM 41/2015). Työryhmä selvitti aikaan ja paikkaan perustuvan valtakunnallisia tiemaksujärjestelmän lainsäädännöllisiä reunaehtoja. Työryhmä esitti johtopäätöksensä, että tiemaksuja olisi valtiosääntöoikeudellisesti pidettävä lähtökohtaisesti veroina ja tiemaksujen sijasta oikeampi termi olisikin moottorikäyttöisen ajoneuvon käyttövero.

Tästä ei kuitenkaan voi vetää johtopäätöstä, että rajatulla alueella käyttöön otettava ruuhkamaksu olisi välttämättä luonteeltaan vero. Se voi olla maksu, jos edellä mainitut edellytykset maksulle täyttyvät. Tulkintaan vaikuttaa olennaisesti se, miten maksuvelvollisuus määritellään ja mikä on se palvelu, jota tarjotaan mahdollisena vastikkeena. Selkeä lähtökohta on myös se, että maksun saajana tai saajina on sama taho, joka tarjoaa palvelun.

**Veron ja maksun valtiosääntöoikeudellinen ero on vaikea kysymys, johon oikeuskirjallisuus ja erityisesti perustuslakivaliokunnan ratkaisut voivat antaa vain osviittaa. Ruuhkamaksua**

**vastaavaa ratkaisua ei ole olemassa. Asian pohtimiseen tarvitaan valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita ja viime kädessä asian ratkaisee eduskunta ja sen perustuslakivaliokunta.**

Seuraavassa on alueellista hinnoittelua pohdittu niistä näkökulmista, jotka ovat keskeisiä veroja ja maksuja erottavia tekijöitä eli

1. korvaus julkisen vallan palvelusta ja palvelun yksilöinti
2. yhteys korvauksen ja palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä ja
3. maksun vapaaehtoisuus tai pakollisuus.

Kursiivilla on osoitettu lakityöryhmän linjaukset kuhunkin kysymykseen. Lisäksi kysymyksiä tarkastellaan seuraavien Teknistaloudellisessa selvityksessä lähemmin tarkastelujen porttimaksumallien valossa.

Maksu/vero-pohdinnalle antavat taustaa Ruotsin ja Norjan vastaava lainsäädäntö ja niistä saadut kokemukset. Ruotsin ruuhkamaksusta tai oikeammin -veroista (strängselskatt) säädettäessä ja lakia valmisteltaessa käytiin keskustelua siitä, onko kyse verosta vai maksusta. Vaikka vahvoja argumentteja esitettiin maksutulkinnan puolesta, siellä päädyttiin lopulta verotulkintaan. Kuitenkin, vaikka verosta päätetään valtiopäivillä, niistä saadut tulot tuloutetaan kyseille kunnille ja alueille niiden liikennejärjestelmän kehittämiseen. Edellä mainitun käytännön korvamerkinnän lisäksi hallitus on siirtämässä päätösvaltaa kunnille ja alueille, sillä hallitus on antanut ehdotuksen lain muutoksesta, joka sallisi, että ruuhkaveron suuruudesta voitaisiin päättää paikallisesti tai alueellisesti. Norjassa puolestaan on päädytty maksuratkaisuun, jonka taustalla on pitkäaikainen menettely, jossa siltojen ja tunnelien investoinnit on rahoitettu määräajan kerättävillä tietulleilla. Maksuja voivat kerätä sekä valtio että kunnat kukin omalla vastuullaan olevan tie- tai katuverkon osalta. Oikeus perustuu 1960-luvulla säädettyyn tielakiin, jota on useassa yhteydessä tarkistettu (vejlov). Laissa on säädetty maksujen käyttötarkoituksesta. Maksutulojen käyttöä on laajennettu koskemaan mm. joukkoliikennettä.

### **1. Onko maksettava suorite korvaus julkisen vallan palvelusta ja onko palvelu yksilöitävissä?**

Oikeudenmukaista ja älykästä liikennettä selvittäneen työryhmän yhtenä alatyöryhmänä toimineen lakityöryhmän mukaan: *Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan valtiosääntöisille maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista. Maksusuoritusta vastaan saatavien suoritteiden tulee olla yksilöitävissä .... Vastikkeettomat rahasuoritukset tai yleisesti jonkin toiminnan rahoittamiseen tarkoitetut maksut ilman vastikesuhdetta ovat valtiosääntöoikeudellisessa mielessä sen sijaan veroja. Tulkinnassa oleellista on kysymys siitä, mikä on yksilöitävissä oleva palvelu vastikkeeksi maksetusta maksusta. Maksusta ei saisi syntyä ylijäämää tai ainakaan sitä ei voida käyttää muihin tarkoituksiin.*

Työryhmä on ottanut kustannusvastaavuuteen ja käyttötarkoitukseen tiukat kannat, jotka on tässä yhteydessä syytä ottaa tarkasteluun. Perustuslakivaliokunnan ratkaisusta voi päätellä, että kustannusvastaavuus ei ole yhtä ehdoton kuin, mitä lakityöryhmän tulkinta asiasta, vaan asia on ilmaistu väljemmin: Mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa, sitä lähempänä on suoritusta pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti verona. (Filex Lainsäätäjän opas).

Myös käyttötarkoituksen osalta lakityöryhmän kanta on tiukka. On selvää, että mahdollisessa ruuhkamaksua koskevassa laissa täytyisi maksuun liittyvä palvelu ja maksutulojen käyttötarkoitus määritellä. Yhteyden palvelun ja maksun välillä tulisi myös olla selkeä. Maksu tulisi osoittaa siihen tarkoitukseen, johon se kerätään. Kuitenkaan mitään korvamerkintää ei käytännössä voitane edellyttää eikä laki vaadi erillisbudjetointia kunnilta maksujen osalta.

Esimerkiksi ratamaksun perusmaksua peritään rautatiemarkkinadirektiivin (2012/734/EU) asettamien reunaehtojen nojalla niiden radanpidon kustannusten perusteella, joita Liikennevirastolle aiheutuu suoraan rautatieliikenteen harjoittamisesta eli kunnossapidon kustannuksia sekä korvausinvestointien kustannuksia, joita tarvitaan korvaamaan liikennesuoritteista aiheutuva rataverkon kuluminen. Yhteys vastikkeeseen on näin olemassa toisin kuin muilla ratamaksun osilla, jotka perustuvat esimerkiksi ympäristövaikutuksiin ja ovat näin veroja. Tämän ratamaksun perusmaksun lisäksi rautatieliikenteen palveluista (esimerkiksi ratapihojen käyttö ja siellä tarjottavat palvelut) voitaisiin periä maksuja haluttaessa täyden kustannusvastaavuuden mukaisesti (Liikennevirasto) 31/2015).

Osviittaa vero/maksu- tulkintaan voidaan saada perustuslakivaliokunnan ratkaisuisista. Esimerkiksi kadun kunnossa- ja puhtaanapidosta perittävät maksut ovat luonteeltaan maksuja. Maksuna pidettiin aikanaan myös katumaksua, vaikka selkeää yhteyttä suoritteeseen ja maksajan välillä ei ollut. Toisin lain säätämisestä on jo useampi vuosikymmen. Kunnan taloudessa sen käyttötarkoitusta ei myöskään oltu eriytetty, vaikka maksua kerättiin kunnan katuverkon rakentamiseen ja ylläpitoon.

HLJ 2015 sisältää hinnoittelun käytön ja sillä saadaan vastikkeeksi parempaa palvelutasoa. HLJ 2015:n mukaan ajoneuvoliikenteen hinnoittelulla parannetaan seudun liikennejärjestelmän palvelutasoa, verkon sujuvuutta sekä luodaan mahdollisuus sujuvuutta ja käyttäjien vaihtoehtoja lisääville toimenpiteille, joita ei ilman maksua olisi mahdollista toteuttaa. Maksun avulla autoilijan matka-aika liikenteessä vähenee ja hän saa tästä matka-aikasäästöjä. Olennainen kysymys lieneekin, tarjoaisiko lakiin otettava viittaus HLJ:n toteuttamiseen riittävän yhteyden palvelun ja maksun välillä, jotta suorite voitaisiin katsoa maksuksi ao palvelusta.

Suoritteeseen ja vastikkeen välinen suhde selvä, jos kyseessä on esimerkiksi tietyn tunnelin tai tieosuuden käytöstä saatava matkan nopeutuminen. Sen sijaan suoritteeksi tuskin ainakaan nykyisen tulkintakäytännön mukaan riittäisi se, että liikkuminen seudulla selvästi sujuvoituu yhden tai useamman toimenpiteen yhteistuloksena. Tulkinnanvaraista on, voitaisiinko palveluksi katsoa HLJ:ssä määritellyt tie- ja katuverkkoa parantavat toimenpiteet. Tämä edellyttäisi vähintäänkin HLJ:n ja sen toteuttamiseen liittyvän sopimusmenettelyn statuksen nostamista.

Palvelun määrittelemisen riittävän selkeästi niin, että maksun ja palvelun yhteys täyttäisi vallitsevan tulkintakäytännön vaatimukset voi olla vaikeaa, ellei palveluksi voida tulkita oikeutta käyttää tietyn alueen liikenneinfrastruktuuria. Vertailukohdaksi voidaan ottaa pysäköintimaksu. Se oikeuttaa käyttämään kunnan katuverkkoa pysäköintiin siten kuin siitä tarkemmin on säädetty ja määrätty. Eikö vastaavasti voitaisi ajatella, että ruuhkamaksu antaisi oikeuden käyttää tiettyä, tullipisteiden rajamaa aluetta liikennöintiin? Tämä oli se ”palvelu”, joka tarjottaisiin maksun vastikkeena.

Maksua vastaavan palvelun riittävän selkeä määrittely näyttäisikin nousevan yhdeksi vaikeimmista ja olennaisimmista kysymyksistä, mikäli ruuhkamaksua lähdetäisiin valmistelemaan kunnallisena

maksuna. Toisaalta selkeä yhteys maksun ja siitä saatavan hyödyn välillä on maksun hyväksyttävyyden kannalta keskeistä, oli kysymys sitten oikeudellisesti katsoen verosta tai maksusta.

## 2. Onko löydettävissä yhteys suoritteen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin?

Oikeudenmukaista ja älykästä liikennettä selvittäneen työryhmän yhtenä alatyöryhmänä toimineen lakityöryhmän mukaan: *Kun tuotetaan yksilöitävissä oleva palvelu vastikkeeksi maksetusta maksusta. Maksusta ei pitäisi syntyä ylijäämää. Maksulle ominaisella kustannusvastaavuudella viitataan siihen, ettei maksun tason tulisi ylittää palvelun tai hyödykkeen tuottamisesta aiheutuneita kustannuksia. Jotta kustannusten taso voidaan arvioida, kyseessä tulee tästäkin syystä olla konkreettinen maksajalle suunnattu palvelu tai hyödyke, jonka kustannukset ovat mitattavissa. Kustannusten tarkastelussa on otettava huomioon se, että tienpidon kustannukset vaihtelevat maan eri osissa ja erityyppisillä teillä.*

Periaatteessa liikennejärjestelmäsuunnittelun kautta on mahdollista yksilöidä toimenpiteet, jotka kuuluvat paremman palvelutason piiriin (vrt. HLJ 2015). Suunnitelmasta käy ilmi, mitkä liikennepalvelut voidaan toteuttaa, jos maksu/vero peritään tai mikä on palvelutaso, jos maksua/veroa ei peritä. Laskelmin voidaan osoittaa investointi-, ylläpito- ja kunnossapitokustannukset niin valtion kuin kuntien ylläpitämältä verkolta. Tällöin laskelmat voitaisiin tehdä ja maksu voitaisiin määrätä erikseen valtion ja kuntien verkolta. Koska hinnoittelulla ei pyritä kattamaan koko alueen liikenteen kokonaiskustannuksia, ei maksun kerääntymisestä pitäisi syntyä ainakaan merkittävää ylijäämää. Tällä hetkellä tarkastelussa olleet vuosikertymät ruuhkamaksun vuosituotot ovat luokkaa 79- 239 M€. Valtion ja kuntien liikenteeseen käytetyt investoinnit, hoito ja ylläpito sekä joukkoliikenteen menot ovat olleet yhteensä vuosittain keskimäärin 1 120 M€. Pelkästään kuntien osuus on ollut noin 900 M€.

Pelkoa ylijäämän syntymisestä ei ole, joten se ei ole esteenä suorituksen määrittelyyn maksuksi. Kun pohditaan maksu/veron ja siitä saatavan palvelun suhdetta, porttimallien rajauksilla saattaa olla merkitystä. Laajimmissa porttimalleissa (P2 ja PV) maksu/vero kohdistuu laajaan käyttäjäjoukkoon ja seudun ruuhkaisimmilla alueilla liikkujiin. Maksamastaan suoritteesta he saavat vastineeksi liikennejärjestelmän palvelutasoa parantavia toimia seudulla. Sen sijaan on kysyttävä, voitaisiinko suppeassa mallissa (PS) kerättäviä ja lähinnä Helsingin alueelle tulevia ja sieltä lähteviä autoilijoita koskevia maksuja käyttää koko seudun liikennejärjestelmän kehittämiseen? Tällöinhän parempaa palvelutasoa saavat myös ne, jotka eivät osallistu maksun/veron suorittamiseen.

Vastaavasti merkitystä on myös sillä, asetetaanko ruuhkamaksun keräämiselle tiettyjä aikarajoja. Maksullisuuden rajaaminen vain ruuhka-aikoihin selkeyttäisi maksun luonnetta.

Voidaankin vetää johtopäätös, että mitä laajempi maksuvelvollisten piiri on ja mitä kaavamaisempi maksu on luonteeltaan, sitä lähempänä suorite on veroa.

Lakityöryhmä nosti maksu/vero pohdinnoissaan esille vielä seuraavan kysymyksen: *Vaikka liikenneväylän käyttömahdollisuuden tarjoamisen katsottaisiin olevan sellainen palvelu, jonka tuottamisen kustannuksia voitaisiin periaatteessa pitää perustuslain tulkintakäytännössä tarkoitettuna maksuna, esille nousee vielä kysymys tämän väyläkustannuksen maksajasta.*

*Kun nämä kustannukset jakautuvat ainakin valtion ja kuntien sekä yksityisteiden osalta myös muiden tahojen maksettavaksi, ei jonkin näistä maksamia kustannuksia voitane pitää jonkin toisen yhteisön hyväksi laskettavina "väyläpalvelun" tuotantokustannuksina. Koko maan liikennesuoritteesta suunnilleen neljännes syntyy kuntien vastuulla olevalta verkolta. Tätä osuutta ei todennäköisesti voitaisi ottaa huomioon tehtäessä perustuslain tulkintakäytännössä edellytettyä laskelmaa siitä, millaiset kustannukset valtiolle palvelun tuottamisesta aiheutuu. Kysymys nousee esille myös, jos veron tai maksun saajana olisi joku muu kuin valtio.*

Väyläpalvelun tuotantokustannus jakaantuu kaikissa porttimalleissa valtion tai porttimallin laajuuden perusteella ainakin Helsingin sekä laajemmissa versioissa sen lisäksi Espoon ja Vantaan maksettavaksi. Tällöin on ratkaistava kysymys siitä, että maksun saajana tulisi olla sama taho, joka tarjoaa palvelun. Ratkaisuna voisi olla yleisten teiden muuttaminen kaduiksi Kehä III:n sisäpuolella, jolloin tuloutus tapahtuisi kunnille, joiden alueelta maksu kerätään. Maksun voisi myös periä valtio ja tuloutus voisi tapahtua sovittujen valtio/kunta osuuksien perusteella. Kolmas vaihtoehto voisi olla, että selvitetäisiin, voisiko valtion verona perimää suoritetta tulouttaa niille kunnille tai alueille, josta vero on peritty, kuten on tehty Ruotsissa. Näitä kysymyksiä tullaan tarkastelemaan tarkemmin pohdittaessa hallinnollisia malleja.

Suomessa mitään valtion veroa ei ole rajattu koskemaan vain tiettyä maantieteellistä aluetta. Lain-säädännön ja etenkin verotuksen rajaamiseen koskemaan vain tiettyä aluetta liittyy olennaisena kysymys kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta. Kansalaisia voidaan kohdella verotuksen osalta eri tavoin, mikäli siihen on perustellut ja hyväksyttävät syyt. Esimerkki alueellisesta erottelusta verolainsäädännössä löytyy kiinteistöverolaista, jonka muutoksella (HE 145/2005) säädettiin, että Helsingin seudun neljäntoista kunnan alueella kiinteistöveroa peritään korotetun veroprosentin mukaan tietyin edellytyksin. Perustuslakivaliokunnan mietintö ja valiokunnan kuulemat asiantuntijat viittasivat hyväksyttävänä syynä yhdenvertaisesta kohtelusta poikkeamiseen alueen asunto- ja maapoliittisen tilanteeseen. Kokonaan uuden valtiollisen veron käyttöönotto vain tietyllä alueella vaatisi varmasti valtiosääntöoikeudellisesti tarkempaa pohdintaa, eikä olisi täysin ongelmaton, vaikka sinänsä Helsingin seudun liikenteellinen tilanne eroaakin suuresti muista alueista. Toisaalta Ruotsissa on ilman valtiosääntöoikeudellisia ongelmia tällaiseen ratkaisuun päädytty.

Kunnallisten verojen osalta on eräissä tapauksissa kunnille annettu mahdollisuus ottaa verotus käyttöön tai jättää vero perimättä (esim. koiravero). Ruuhkamaksun säätäminen kunnallisena verona olisikin oikeudellisesti yksinkertaisempaa kuin valtiollisena verona. Tällöin voitaisiin koiraverolain tapaan antaa periaatteessa kaikille kunnille verotusoikeus tiettyjen ehtojen täytyessä. Käytännössä nämä ehdot tuskin voisivat täytyä Helsingin seudun tai ehkä parin muun suuremman kaupunki-seudun ulkopuolella.

Vaikka kysymyksessä olisi valtiollinen vero, ei sen tuottojen ohjaamiseen tietylle alueelle pitäisi olla ongelmia, koska kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun perustelut selkeästi täyttyvät.

Ruuhkamaksun, oli se sitten oikeudellisesti vero tai maksu, hyväksyttävyyden edellyttää ehdottomasti, että sen tuotot ohjataan sen alueen palvelutason nostamiseen, mistä se peritään.

### **3. Onko maksu vapaaehtoinen vai pakollinen?**

Lakityöryhmän mukaan: *Kun tarkastellaan tiemaksuja, tulkinnassa oleellista on kysymys siitä, onko maksu vapaaehtoinen vai pakollinen. Pakollisuuden arvioinnissa on otettava huomioon myös ajo-*

*neuvon käyttäjän vaihtoehdot. Ei-pakolliseksi maksu voitaisiin katsoa esimerkiksi silloin, kun samaan kohteeseen on tarjolla useampi kuin yksi väylä, jolloin maksu koskisi vain paremman palvelutason tarjoavaa vaihtoehto*

Lakityöryhmän tulkinnan mukaan vaihtoehtoisuus edellyttää, että samaan kohteeseen on tarjolla useampi kuin yksi väylä eikä näiltä muilta perittäisi maksua. Maksua perittäisiin siten vain tietyiltä muista väylä korkeampaa palvelutasoa tarjoavilta väyliltä, kuten eräissä maissa moottoritienmaksua. Omaksuttu tulkinta sopii silloin, kun maksu peritään rajatusta kohteesta sillasta, moottoritiestä, tunnelista tms. esimerkiksi niiden rahoittamiseksi. Alueellisella hinnoittelulla on kuitenkin myös muita tavoitteita kuin rahoituksen lisääminen.

Voidaan kysyä, onko tässäkin lakityöryhmän kanta liian kategorinen. Voitaisiinko vaihtoehtoisuutta pohtia väljemmin. Olennaista on, että maksusta voi välttyä. Auton käyttö määrätyillä väylillä ei ole välttämätöntä. Voitaneen esittää ainakin pohdittavaksi, eikö toimiva joukkoliikennejärjestelmä voida katsoa vaihtoehdoksi, joka täyttää em. vaatimuksen. Lisäksi muiden maiden tiemaksutoteutuksista on havaittavissa, että käyttäjät ovat muuttaneet liikkumistaan. He ovat jättäneet joitain matkoja tekemättä, suunnanneet matkojaan toisin eli hakeneet palvelut lähempää tai toiselta suunnalta tai vaihtaneet joukkoliikenteeseen. Pidemmällä aikavälillä käyttäjät voivat muuttaa asuin- tai työpaikkaansa. Kaikki edellä mainitut ovat muutoksia, joihin hinnoittelulla juuri pyritään.

Tulkinta, että vapaaehtoisuuteen liittyisi ehto, että samaan kohteeseen pitäisi olla tarjolla useampi kuin yksi väylä eikä siltä perittäisi maksua, on vastoin hinnoittelujärjestelmän tavoitteita. Hinnoittelujärjestelmät pyritään suunnittelemaan niin, että vaihtoehtoisia reittejä ei juuri olisi, sillä ne ovat häiriövaikutuksiltaan yleensä suurempia (asuinkadut yms.) kuin palvelutasoltaan paremmat sisään-tulotiet. Tarkoitushan ei ole muuttaa liikenteen sijoittumista vaan vähentää liikennettä.

Pakollisuutta/ vapaaehtoisuutta pohdittaessa on hyvä verrata sitä ratamaksun perusmaksuun. Kaikki rataverkkoa käyttävät maksavat perusmaksun. Mitään vaihtoehtoa ei ole. Mikä tässä tapauksessa on luettavissa vapaaehtoiseksi? Myös pysäköintimaksulle ei käytännössä ole keskusta-alueilla vaihtoehtoa.

Voidaankin esittää kysymys, eivätkö joukkoliikenteen tarjoamat mahdollisuudet päästä ao alueelle anna tässä mielessä riittävää vaihtoehtoa yksityisautoilulle. Tämä edellyttää tietysti vankkoja liikenteellisiä perusteita rajoittaa yksityisautoilua, jotta kansalaisia ei asetettaisi ilman perusteita erilaiseen asemaan.





HSL:n julkaisuja 3/2016  
ISSN 1798-6184 (pdf)  
ISBN 978-952-253-277-0 (pdf)



HSL Helsingin seudun liikenne  
Opastinsilta 6A, Helsinki  
PL 100, 00077 HSL  
puh. (09) 4766 4444  
etunimi.sukunimi@hsl.fi



HRT Helsingforsregionens trafik  
Semaforbron 6 A, Helsingfors  
PB 100 • 00077 HRT  
tfn (09) 4766 4444  
fornamn.efternam@hsl.fi