

22.12.2006

Dnro 754/4/04

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström**

## **PÄÄTÖS AJONEUVOVERON PALAUTUSTA KOSKEVASSA ASIASSA**

1

### **KANTELU**

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry pyysi 18.3.2004 päivätyssä kantelukirjoituksessa eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Ajoneuvohallintokeskuksen menettelyn moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentissa säädettyjen veronpalautushakemusten käsittelyssä. Kirjoituksen mukaan Ajoneuvohallintokeskus oli vastuussa kuorma-autoista suoritettujen varsinaisten ajoneuvoveron palauttamisesta EY:n jäsenmaassa maksetun moottoritien käyttäjämaksun perusteella. Hakemusten käsittely Ajoneuvohallintokeskuksessa oli kestänyt liian kauan, mistä aiheutui kansainvälistä tavaraliikennettä harjoittaville kuljetusyrittäjille merkittävää vahinkoa. Veronpalautukset vuosilta 2002 ja 2003 jäivät saamatta, sillä uuden 1.1.2004 voimaan tulleen ajoneuvoverolain 69 §:n 4 momentin mukaan moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentin säännöksiä ei sovelleta 1.1.2002 ja sen jälkeistä aikaa koskeviin veronpalautuksiin. Yhdistyksen käsityksen mukaan menettelyn johdosta kuljetusyrittäjiltä jäi saamatta veronpalautuksia vuosilta 2002 ja 2003 arviolta noin 3 miljoonaa euroa. Yhdistys toivoi, että oikeusasiamies lausuisi mahdollisen korvausperusteen olemassaolosta ja tekisi esityksen asiassa tapahtuneen virheen oikaisemiseksi ja yrittäjille aiheutuneen epäkohdan korjaamiseksi.

2

### **SELVITYS**

Kirjoituksen johdosta hankittiin valtiovarainministeriön lausunto ja Ajoneuvohallintokeskuksen selvitys, joihin Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry antoi vastineen. Lisäksi kauppa- ja teollisuusministeriö antoi asiaan lausunnon.

2.1

Valtiovarainministeriön lausunto 31.5.2004

Valtiovarainministeriö totesi lausunnossaan, että moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentin (1538/1995) nojalla kuorma-autosta maksetusta vuotuisesta ajoneuvoverosta eli niin sanotusta dieselverosta palautettiin hakemuksesta 80 prosenttia siitä käyttäjämaksun määrästä, joka ajoneuvosta oli verovuoden aikana suoritettu Euroopan yhteisön jäsenvaltiossa moottoritien

käyttämisestä. Moottoriajoneuvoverosta annetun asetuksen (1758/1995) 9 §:n mukaan palautukseen oikeuttaviksi maksuiksi luettiin Alankomaissa, Belgiassa, Luxemburgissa, Ruotsissa, Tanskassa tai Saksassa tieverkon käyttämisestä tietyltä ajalta suoritettut maksut. Palautusta voitiin hakea verovuoden eli kalenterivuoden päättymisen jälkeen.

Palautukseen oikeuttaviksi maksuiksi luettiin niin sanotut eurovinjettimaksut, joita kannetaan edellä luetelluissa, yhteiseen käyttäjämaksujärjestelmään liittyneissä EU-maissa. Nämä maksut ovat aikasidonnaisia tienkäytönmaksuja ja siinä mielessä rakenteeltaan vastaavat Suomessa rekisteröidyiltä kuorma-autoilta kannettavaa vuotuista dieselveroa. Veron palautuksen avulla on haluttu välttää kahdesta eri aikasidonnaisesta ja näin päällekkäisestä verosta johtuva kahdenkertainen kustannusrasitus niille Suomessa rekisteröidyille kuorma-autoille, jotka liikennöivät eurovinjettialueella.

Dieselperoa on palautettu maksettujen eurovinjettien perusteella muutamia miljoonia markkoja vuosittain. Esimerkiksi vuonna 2001 veroa palautettiin 8 554 276 markkaa eli 1 438 725 euroa ja palautusta myönnettiin kaikkiaan 3 110 kuorma-autolle.

Lausunnossa on selostettu yhteisön valtiontukea koskevia määräyksiä, jotka sisältyvät perustamissopimuksen 87–89 artiklaan. Primäärioikeutena valtiontukea koskevat määräykset syrjäyttävät niiden kanssa ristiriidassa olevat kansalliset säännökset. Edelleen todetaan, että valtiontukimenettelyä koskevien määräysten mukaan komissio päättää, onko tietty toimenpide luonteeltaan valtiontukea vai ei sekä, myönteisessä tapauksessa, onko tuki jollakin perusteella mahdollisesti sallittu. Jäsenvaltiolla on velvollisuus tehdä komissiolle erityinen valtiontuki-ilmoitus ennen tueksi katsottavien toimenpiteiden käyttöönottoa. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on, että komissio voi tutkia tuen yhteensopivuuden sisämarkkinoille. Ilmoituksen saatuaan komissio on velvollinen päättämään asiasta määräajassa.

Komissiolle on myös muun saamansa tiedon perusteella oikeus tutkia tietyn toimenpiteen valtiontukiluonne ja sallittavuus. Tuki, josta ei ole tehty asianmukaista ilmoitusta tai josta ei ole komission hyväksyvää päätöstä, on menettelyvirheen vuoksi laitton. Sekä laittoman että kielletyn valtiontuen osalta komissio voi velvoittaa jäsenvaltion perimään maksetut tuet takaisin korkoineen siitä ajankohdasta lukien, jona tuki on myönnetty. Velvollisuus tuen takaisinperintään on olemassa, vaikka tuen myöntämisestä on voimassa kansallista lainsäädäntöä. Suomessa tästä takaisinperintävelvoitteesta säädetään eräiden valtion tukea koskevien Euroopan yhteisöjen säännösten soveltamisesta annetussa laissa (300/2001).

Dieselperon palautusjärjestelmä oli Suomessa katsottu luonteeltaan yleiseksi eikä valikoivaksi verotustoimenpiteeksi. Vaikka palautusta voikin saada vain tietyistä ulkomaisista tienkäyttömaksuista, palautukseen olivat oikeutettuja kaikki tavarankuljetukseen käytettävät kuorma-autot. Siten verotuki kohtelee periaatteessa samalla tavalla kaikkia kuorma-autoja. Yleisluonteisuutensa vuoksi veron palautuksen ei katsottu kuuluvan perustamissopimuksen 87–89 artikloiden

soveltamisalaan eikä sen käyttönotosta näin ollen missään vaiheessa tehty komissiolle valtioneuvoston ilmoitusta.

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan vuoden 2000 öljyn hinnan nousuun liittyen useat jäsenvaltiot toteuttivat erilaisia verotuksellisia toimenpiteitä erityisesti ammattimaisen tieliikenteen kustannusten alentamiseksi. Euroopan komissio tutkiessaan näiden toimenpiteiden sallittavuutta kiinnitti huomiota myös Suomessa sovellettuun eurovinjettimaksuja koskevaan dieselveron palautukseen. Komission liikennepääosasto lähetti Suomelle aluksi epävirallisia tiedusteluja ja sittemmin 18.2.2002 päivätyn valtioneuvostonkirjeen, jossa pyydettiin tarkempia tietoja kysymyksessä olevasta toimenpiteestä.

Valtiovarainministeriö antoi komissiolle 15.3.2002 päivätyn vastauksen. Vastaus laadittiin Suomessa kokoonpanossa, jossa oli valtiovarainministeriön lisäksi edustettuina kauppa- ja teollisuusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä Ajoneuvohallintokeskuksen edustajat. Vastausta laadittaessa päädyttiin yksimielisesti siihen käsitykseen, että viime kädessä komission käynnistämä menettely voi johtaa Suomessa velvollisuuteen periä ulkomaanliikennettä harjoittaneilta kuljetusyrittäjiltä näille maksetut dieselveron palautukset takaisin korkoineen. Tämä voi seurata siitä, että palautus katsotaan kielletyksi valtioneuvostoksi tai pelkästään siitä, ettei palautusmenettelyyn ryhtymisestä ole etukäteen tehty valtioneuvoston ilmoitusta komissiolle. Virallisen valtioneuvostonmenettelyn jatkamisen ja erityisesti takaisinperinnän välttämiseksi päätettiin tuolloin välittömästi keskeyttää vuotta 2001 koskevien palautushakemusten maksatus. Tämä kerrottiin komissiolle vastauskirjeessä.

Valtiovarainministeriö lähetti 15.3.2002 maksatusten keskeyttämisestä kirjeen Ajoneuvohallintokeskukselle, jonka tehtäviin palautusten maksaminen kuului. Lisäksi asiasta neuvoteltiin Ulkomaanliikenteenharjoittajat ry:n kanssa. Tuolloin tuotiin selkeästi esille, että vuoteen 2002 ja sitä seuraaviin vuosiin kohdistuvista veronpalautuksista joudutaan hyvin todennäköisesti luopumaan valtioneuvoston säännösten vuoksi.

Valtiovarainministeriön ja komission virkamiesten välisessä tapaamisessa 9.10.2002 komissio ilmoitti epävirallisena kantanaan, että dieselveron palautus on valtioneuvostoa. Lisäksi palautus katsottaisiin varsin todennäköisesti kielletyksi tueksi, koska sen sallittavuudelle ei ole löydettävissä perusteluita perussopimuksesta, oikeuskäytännöstä eikä myöskään komission omista valtioneuvostoa koskevista säännöksistä tai suuntaviivoista. Liikennesektorilla ei esimerkiksi sovelleta komission asetusta (EY) N:o 69/2001 vähämerkityksisestä tuesta eli niin sanottua *de minimis*-sääntöä, jonka nojalla määrältään vähäisempiin tukiin voidaan jättää soveltamatta yhteisön valtioneuvoston säännöksiä. Lisäksi komissio totesi, että palautus oli kiellettyä valtioneuvostoa jo sillä perusteella, ettei sen käyttönotosta tehty valtioneuvoston ilmoitusta. Komission näkemyksen mukaan tuen maksaminen tuli heti keskeyttää, minkä lisäksi mahdollisesti jo maksetut veronpalautukset oli perittävä korkoineen takaisin.

Koska dieselveron palautusmenettely oli katsottava yhteisön valtioneuvoston säännösten vastaiseksi, veronpalautuksesta luovuttiin vuoden 2002

alun jälkeiseltä ajalta. Suoraan sovellettavat yhteisön valtioneuvoston määräykset merkitsivät sitä, että moottoriajoneuvoverolain 13 §:n 2 momenttia ei voitu enää soveltaa. Asiasta tiedotettiin sekä Ulkomaanliikenteenharjoittajat ry:n että Ajoneuvohallintokeskuksen kautta kuljetusyrittäjille. Kansallisessa lainsäädännössä säännös kumottiin vuoden 2004 alusta voimaan tulleella ajoneuvoverolailla (1281/2003) takautuvasti vuoden 2002 alusta.

Keskeytyksessä olleiden vuotta 2001 koskevien palautusten maksatus käynnistettiin vuoden 2002 lopulla, jolloin palautuksia ryhdyttiin maksamaan niille kuljetusyrittäjille, jotka eivät niitä olleet ehtineet saada ennen keskeytyspäätöstä. Tämä katsottiin perustelluksi kuljetusyrittäjien yhdenvertaisen kohtelun takia. Palautuksen saajille kuitenkin kerrottiin, että valtioneuvoston määräysten vuoksi vaarana on, että maksetut palautukset voidaan joutua perimään korkoineen takaisin.

Komissio on tietoinen siitä, että Suomi on luopunut eurovinjetteihin perustuvasta vuotuisen dieserveron palautusjärjestelmästä vuoden 2002 alusta lukien. Komissio ei ole ainakaan toistaiseksi ryhtynyt virallisiin toimenpiteisiin vaatiakseen sitä aiemmilta vuosilta maksettujen palautusten takaisinperintää kuljetusyrittäjiltä, mikä oli tuen maksatuksen keskeyttämisen keskeinen peruste.

Valtiovarainministeriö huomautti, että luopuminen verovuosi 2002 ja 2003 koskevista palautuksista ei johtunut Ajoneuvohallintokeskuksen menettelystä. Pidättäytyminen veronpalautusten käsittelystä ja maksatuksesta perustui EU:n valtioneuvoston määräyksiin ja lisäksi ajoneuvoverolain (1281/2003) 69 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentin säännöksiä dieserveron palauttamisesta ei sovelleta 1.1.2002 ja sen jälkeistä aikaa koskeviin veronpalautuksiin.

Ministeriö toteaa, että Ulkomaanliikenteenharjoittajat ry ja Suomen Kuorma-autoliitto ry oli pidetty hyvin tietoisina edellä selostetuista tapahtumien kulusta, valtioneuvoston määräysten merkityksestä ja palautusmenettelystä luopumisesta. Ajoneuvohallintokeskuksen ja mainittujen etujärjestöjen kautta kuljetusyrittäjille on välitetty tieto siitä, että toiminnan suunnittelussa ja hinnoittelussa oli syytä vuoden 2002 alusta lukien varautua siihen, ettei palautuksia enää sen jälkeiseltä ajalta voida maksaa.

## 2.2

### Ajoneuvohallintokeskuksen selvitys 28.5.2004

Ajoneuvohallintokeskus totesi selvityksessään, että se aloitti vuotta 2001 koskevien niin sanottujen vinjettipalautusten käsittelyn normaalisti vuonna 2002. Palautusten maksaminen kuitenkin keskeytettiin valtiovarainministeriön antaman päätöksen perusteella. Keskeyttämisen perusteena oli valtiovarainministeriön tulkinta, että palautusten maksaminen saattaisi olla EY-lainsäädännön vastaista kiellettyä valtioneuvoston tukea. Tämän vuoksi asianomaista moottoriajoneuvoverosta annetun lain säännöstä ei voitu soveltaa. Tässä vaiheessa osa vuotta 2001 koskevista vinjettipalautuksista oli jo ehditty maksaa.

Valtiovarainministeriö antoi 20.12.2002 asiassa uuden päätöksen, jonka mukaan vuotta 2001 koskevia vinjettipalautuksia voitiin ryhtyä maksamaan. Asiakkaille tuli kuitenkin kertoa, että palautus saatettaisiin periä myöhemmin takaisin korkoineen, jos komissio sitä myöhemmin vaatisi. Vuoden 2002 palautusten osalta päätöksessä todettiin, ettei niitä palauteta ennen kuin komission kanta asiassa selviää. Vuoden 2003 palautusten osalta todettiin, ettei niitä enää makseta, koska lainsäädäntöä oltiin muuttamassa.

Ajoneuvohallintokeskus on maksanut kaikki vuotta 2001 koskevat vinjettipalautukset. Vuotta 2002 tai sen jälkeistä aikaa koskevia palautuksia ei sen sijaan ole maksettu. Ajoneuvoverolain voimaantulon jälkeen Ajoneuvohallintokeskus lähettää kielteisen päätöksen kaikille vinjettipalautusta vuodelta 2002 tai sen jälkeiseltä ajalta hakeneille verovelvollisille. Ajoneuvohallintokeskus katsoi toimineensa voimassa olevien säännösten ja valtiovarainministeriön asiassa antaman päätöksen mukaisesti.

### 2.3

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry:n vastine 30.9.2004

Yhdistys totesi vastineessaan, että Suomessa voimassa olevat säädökset velvoittivat Ajoneuvohallintokeskuksen maksamaan vinjettipalautuksia vuosina 2002 ja 2003. Yhdistyksen käsityksen mukaan valtiovarainministeriöllä ei ollut oikeutta ohjeistaa Ajoneuvohallintokeskusta vastoin lakia, eikä myöskään viranomaisella voinut olla oikeutta lopettaa lakiin perustuvien velvoitteiden hoitamista vetoamalla asetusta alempitasoiseen, ministeriön mahdollisesti tekemään päätökseen.

Valtiovarainministeriön ohjeistus perustui ministeriön virkamiesten henkilökohtaisiin arvioihin siitä, että palautukset saatettaisiin tulkita EY-oikeuden mukaan kielletyksi valtion tueksi. Maksatusten keskeyttämisen sijasta olisi vuosina 2002 ja 2003 voitu menetellä samalla tavoin kuin vuoden 2001 palautuksen osalta, jolloin asiakkaille palautuksen yhteydessä kerrottiin uhasta, että palautus saatettaisiin periä takaisin korkoineen, jos se todettaisiin myöhemmin valtion tueksi. Yhdistyksen käsityksen mukaan Ajoneuvohallintokeskus menetteli väärin keskeyttäessään vinjettipalautusten maksamisen vuonna 2002 ja se tuli saattaa tästä korvausvastuuseen.

Valtiovarainministeriön lausunnon osalta yhdistys totesi, että komissio ei ollut virallisesti kieltänyt Suomea maksamasta vinjettipalautuksia. Asiasta oli ainoastaan keskusteltu ministeriön ja komission virkamiesten kesken ja vaihdettu näkemyksiä. Epäselväksi jäi ensinnäkin se, oliko vinjettipalautukset katsottavissa valtion tueksi ja jos näin oli, olisiko komissio kuitenkin sallinut palautukset. Ministeriö oli todennut, että liikennesektorilla ei sovellettu komission asetusta (EY) N:o 69/2001 vähämerkityksellisestä tuesta. Kyseisen asetuksen mukaan vähäisin tukiin voidaan jättää soveltamatta yhteisön valtioneuvoston sääntöjä. Komissio oli 3.3.2004 ilmoittanut muuttavansa asetuksen soveltamisalaa siten, että "*de minimis*-sääntöä" sovelletaan myös kuljetussektorilla. Asetuksen tarkoittamaa vähäistä tukea, joka on 100 000 euroa kolmen vuoden jaksoa kohden, voivat siis saada myös kuljetusyrietykset.

Viimeistään tämän komission ilmoituksen myötä kysymys vinjettipalautusten laillisuudesta oli ratkaistu. Toisin kuin valtiovarainministeriö oli pelännyt, vinjettipalautukset eivät ole laitonta valtiontukea.

#### 2.4

Valtiovarainministeriöltä 8.5.2006 hankittu lisäselvitys

Valtiovarainministeriöltä tilattiin edellä selvityksissä viitatu ministeriön 15.3. ja 20.12.2002 tekemät päätökset, joilla ministeriö ilmoitti Ajoneuvohallintokeskukselle vinjettipalautusten keskeyttämisestä. Kysymyksessä olivat valtiovarainministeriön Ajoneuvohallintokeskukselle osoitettu kirje 15.3.2002, jonka olivat allekirjoittaneet ylljohtaja Lasse Arvela ja neuvotteleva virkamies Merja Sandell, ja neuvottelevan virkamiehen Merja Sandellin 20.12.2002 lähettämä sähköpostiviesti Ajoneuvohallintokeskuksen virkamiehille.

#### 2.5

Kauppa- ja teollisuusministeriön lausunto 15.8.2006

Kauppa- ja teollisuusministeriö totesi lausunnossaan, että perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan mukaan valtiotuki on lähtökohtaisesti kiellettyä. Artiklan 2 ja 3 kohdissa määritellään poikkeukset yleiseen kieltoon. Perustamissopimuksen 88 (3) artiklan mukaan jäsenvaltion tulee ennen valtiontuen käyttöönottoa tehdä toimenpiteestä ilmoitus komissiolle. Tukien ennakoilmoituksen laiminlyönnin seurauksena tuki on laitton. EY:n tuomioistuimen vahvistamana käytäntönä on kuitenkin, että komission tulee jälkikäteen hyväksyä toimenpide yhteismarkkinoille soveltuvaksi, mikäli 87 artiklan 2 ja 3 kohtien edellytykset täyttyvät.

Vastuu järjestelmän valtiontukiluonteen arvioinnista kuuluu toimenpidettä toteuttavalle viranomaiselle. Dieserveron palautusjärjestelmän tapauksessa valtiovarainministeriö arvioi toimenpiteen alun perin "yleiseksi toimenpiteeksi". Tällöin julkinen rahoitus ei ole valtiontukia 87 artiklan 1 kohdan merkityksessä eikä edellytä sellaisenaan myöskään komission ennakkohyväksyntää. Tulkinta muuttui valtiovarainministeriön ja komission välisten keskustelujen perusteella. Tästä syystä valtiovarainministeriö päätti muuttaa vallitsevaa käytäntöä esittämällä palautusta koskevan säädöksen kumoamista. Kauppa- ja teollisuusministeriön näkemyksen mukaan komission esittämä tulkinta ilman virallista arviointiakin toiminnan valtiontukiluonteesta ja todennäköisestä yhteismarkkinoille soveltumattomuudesta on kansalliselle viranomaiselle sellaisenaan vahva peruste esittää järjestelmää muutettavaksi.

Mikäli jäsenvaltio laiminlyö ennakoilmoitusvelvollisuuden ja panee täytäntöön toimenpiteen, voidaan maksetut valtiontuet määrätä maksettavaksi takaisin. Takaisinperintään ei ryhdytä, mikäli toimenpiteelle löytyy jälkikäteen 87 artiklan 2 tai 3 kohdan mukainen hyväksyttävyyden peruste. Dieserveron palautuksen tapauksessa komission virkamiesten näkemys oli, ettei järjestelmälle todennäköisesti löydy hyväksyttävyyden perusteita.

Komissio ei aina ole systemaattisesti määrännyt tukia takaisinperittäväksi.

Arviona voidaan perustellusti esittää, että komissio lopetti suomalaisen dieselveronpalautusjärjestelmän tutkimisen siitä syystä, että Suomen viranomaisen ilmoittivat luopuvansa toimenpiteestä. Jotta komissio olisi voinut määrätä tuet takaisinperittäväksi, olisi sen pitänyt tehdä veron palautusjärjestelmän luonteesta menettelytapa-asetuksen (659/1999) 14 artiklan mukainen virallinen takaisinperintäpäätös.

Ministeriö totesi, että *de minimis* -asetuksen 69/2001 soveltamisalaa koskeva 1 artikla sulkee liikennesektorin pois asetuksen soveltamisalasta. Muuttuneen EY:n tuomioistuinkäytännön valossa komissio on kuitenkin ilmoittanut harkitsevansa liikennesektorin sisällyttämistä asetuksen soveltamisalaan. Asiaa käsiteltiin 12.4.2005 komission ja jäsenmaiden välisessä kokouksessa. Komission 12.5.2006 järjestämän *de minimis* -asetuksen kokonaisuudistamista koskevassa kokouksessa käsitelty luonnos ei kuitenkaan sisältänyt esitystä soveltamisalan laajentamista koskemaan liikennesektoria. Komission edustajat antoivat kuitenkin ymmärtää, että liikennesektorin sisällyttämistä soveltamisalaan saatetaan esittää myöhemmin.

Siltä osin kuin ministeriöltä pyydettiin arviointia siitä, onko neuvoston asetuksen (EY) 659/1999 oikeusohjeiden valossa tilanteessa, jossa komissio ei ole tehnyt asiasta mitään päätöstä, voitu sivuuttaa voimassa ollut kotimainen säännös, ministeriö toteaa, että kysymyksessä oleva menettelytapa-asetus ei sisällä mitään määräyksiä siitä, miten komission epäviralliset kannantotot vaikuttavat jäsenvaltioiden velvollisuuksiin. Asetuksen 659/1999 nojalla ei ministeriön käsityksen mukaan voida ratkaista, onko kantelu perusteltu vai ei. Arvioitaessa sitä, onko valtio toiminut laillisesti, kun se on jättänyt maksamatta laittomaksi arvioimansa kansallisen tuen, vaikka lakia ei ole kumottu, on yleiseen yhteisöoikeuteen liittyvä tulkintakysymys, joka yhteydessä on arvioitava muun ohessa kysymystä yhteisön tukisäännösten ja kansallisen lainsäädännön etusijajärjestyksen kannalta.

Ministeriö pitäytyy toteamaan, että lähtökohtaisesti valtioneuvoston tukisääntely on osoitettu jäsenvaltiolle. Tässä tapauksessa Suomen valtio on tulkinnut yhteisön lainsäädäntöä ja todennut, että tarkasteltava tukimuoto on laitton. Selvä on, että yhteisölainsäädännöllä on etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön. Kun tukimuoto on kansallisessa todettu laittomaksi, ovat viranomaiset voineet keskeyttää tuen maksamisen. Eduskunta on vahvistanut tulkinnan ja määrännyt järjestelyn lakkauttamisen tulemaan voimaan takautuvasti.

### 3

#### RATKAISU

##### 3.1

##### Oikeusohjeita

##### 3.1.1

##### Suomen perustuslaki

Perustuslain 2 §:ssä säädetään kansanvaltaisuudesta ja

oikeusvaltioperiaatteesta. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

### 3.1.2

Euroopan Yhteisön perustamissopimus (Rooman sopimus)

#### *Yhteisön toimielimiä koskeva sääntely*

Perustamissopimuksen 249 (1) artiklan mukaan tehtäviensä täyttämiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto yhdessä sekä neuvosto ja komissio antavat tässä sopimuksessa määrättyin edellytyksin asetuksia ja direktiivejä, tekevät päätöksiä sekä antavat suosituksia ja lausuntoja.

Perustamissopimuksen 249 (2) artiklan mukaan asetus pätee yleisesti. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Perustamissopimuksen 249 (3) artiklan mukana direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot.

Perustamissopimuksen 249 (4) artiklan mukaan päätös velvoittaa kaikilta osiltaan niitä, joille se on osoitettu.

Perustamissopimuksen 249 (5) artiklan mukaan suositukset ja lausunnot eivät ole sitovia.

Perustamissopimuksen 226 (1) artiklan mukaan, jos komissio katsoo, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille tämän sopimuksen mukaan kuuluvan velvollisuuden, komissio antaa asiasta lausunnon perusteluineen varattuaan ensin sille valtiolle, jota asia koskee, tilaisuuden esittää huomautuksensa. 226 artiklan (2) mukaan, jos valtio, jota asia koskee, ei noudata lausuntoa komission asettamassa määräajassa, komissio voi saattaa asian yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Perustamissopimuksen 234 (1) artiklan mukaan yhteisön tuomioistuimella on toimivalta antaa ennakkoratkaisu a) tämän sopimuksen tulkinnasta, b) yhteisön



toimielimen tai EKP:n säädöksen pätevydestä ja tulkinnasta, c) neuvoston säädöksellä perustettua toimielintä koskevien sääntöjen tulkinnasta, jos näissä säännöissä niin määrätään.

### *Valtion tukea koskeva sääntely*

Perustamissopimuksen kolmannessa osassa ovat yhteisön politiikkaa koskevat määräykset. Kolmannen osan VI osasto käsittää kilpailua, verotusta ja lainsäädännön lähentämistä koskevat yhteiset säännöt. Sen 2 jaksossa ovat valtion tukea koskevat määräykset.

Perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan mukaan, jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan yhteismarkkinoille soveltuu a) yksittäisille kuluttajille myönnettävä sosiaalinen tuki, joka myönnetään harjoittamatta syrjintää tuotteiden alkuperän perusteella, b) tuki luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi, c) tuki sellaisille Saksan liittotasavallan alueille, joihin Saksan jako on vaikuttanut, jos tuki on tarpeen jaosta aiheutuneen taloudellisen haitan korvaamiseksi.

Perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan mukaan yhteismarkkinoille soveltuvana voidaan pitää a) tukea taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma, b) tukea Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseen tai jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen, c) tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla, d) tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä yhteisössä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla, e) muuta tukea, josta neuvosto päättää määräenemmistöllä komission ehdotuksesta.

Perustamissopimuksen 88 artiklan 1 kohdan mukaan komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä. Se tekee jäsenvaltioille ehdotuksia yhteismarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai yhteismarkkinoiden toiminnan kannalta aiheellisiksi toimenpiteiksi. 88 artiklan 2 kohdan mukaan, jos komissio vaadittuaan niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa, toteaa, että valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki ei 87 artiklan mukaan sovellu yhteismarkkinoille taikka että tällaista tukea käytetään väärin, se tekee päätöksen siitä, että asianomaisen valtion on komission asettamassa määräajassa poistettava tuki tai muutettava sitä.

Jos kyseinen valtio ei noudata päätöstä asetetussa määräajassa, komissio tai mikä tahansa jäsenvaltio, jota asia koskee, voi 226 ja 227 artiklan määräyksistä

poiketen saattaa asian suoraan yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Jäsenvaltion pyynnöstä neuvosto voi yksimielisesti päättää, että tukea, jota tämä jäsenvaltio myöntää tai aikoo myöntää, pidetään 87 artiklan määräyksistä tai 89 artiklassa tarkoitettujen asetusten säännöksistä poiketen yhteismarkkinoille soveltuvana, jos tällainen päätös on poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi perusteltu. Jos komissio on aloittanut kyseistä tukea koskevan, tämän kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun menettelyn, asianomaisen jäsenvaltion neuvostolle osoittama pyyntö keskeyttää menettelyn siihen asti, kunnes neuvosto on esittänyt kantansa.

Jos neuvosto ei kuitenkaan ole esittänyt kantaansa kolmen kuukauden määräajassa pyynnöstä, komissio tekee päätöksen asiassa.

Perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämisestä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Jos komissio katsoo, että tällainen suunnitelma ei 87 artiklan mukaan sovellu yhteismarkkinoille, se aloittaa 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn viipymättä. Jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös.

Perustamissopimuksen 89 artiklan mukaan neuvosto voi määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan antaa aiheelliset asetukset 87 ja 88 artiklan soveltamisesta ja etenkin vahvistaa ne edellytykset, joilla 88 artiklan 3 kohtaa sovelletaan, sekä ne tukimuodot, joihin tätä menettelyä ei sovelleta.

Neuvoston asetuksessa (EY) N:o 659/1999 (menettelytapa-asetuksessa) on muun ohella määräykset ilmoitettua tukea koskevasta menettelystä (artiklat 2–9) ja sääntöjen vastaisia tukia koskevasta menettelystä (artiklat 10–13). Asetuksen 10 artiklassa säädetään komission tutkinnasta, tietojensaantipyynnöstä ja tietojen antamista koskevasta välipäätöksestä, 11 artiklassa on määräykset tuen maksamisen keskeyttämisestä tai sen tilapäistä takaisinperintää koskevasta välipäätöksestä, 12 artiklassa säädetään välipäätöksen noudattamatta jättämisestä ja 13 artiklassa komission päätöksistä.

#### *Valtion tukia koskevaa oikeuskirjallisuutta*

Oikeuskirjallisuudessa (Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu: Eurooppaoikeus, Helsinki 2000, ss 623) on todettu valtion tukia koskevista menettelysäännöksistä ja oikeussuojasta muun ohella, että EY:n perustamissopimuksen 88 artiklassa asetetaan olemassa olevat tukitoimet toisaalta ja uudet ja muutetut toimet toisaalta erilaiseen prosessuaaliseen asemaan. Ensiksi mainittua, olemassa olevien tukitoimien ryhmää koskee vain 88 (1) ja 88 (2) artiklassa säädetty komission oikeus valvoa, etteivät nämä tukitoimet joko sellaisenaan tai väärin käytettynä ole yhteismarkkinoille sopimattomia.

Kirjan mukaan valvonta on siis pelkästään passiivista jälkikäteisvalvontaa, eikä

perustu ilmoitusvelvollisuuteen. Komissiolla on velvollisuus seurata jäsenvaltioiden tukitoimia ex officio ja puuttua niihin, jos ne vinouttavat kilpailua. Komission tutkimus- ja päätöksentekomenettely on molemmissa tapauksissa sama 88 artiklan 2 kohdassa määrätty menettely.

Edelleen oikeuskirjallisuuden mukaan uusien ja muutettujen tukitoimenpiteiden osalta 88 artiklan 3 kohdassa perustetaan ilmoitusmenettely. Erilaisista kansallisista tukitoimista on ilmoitettava riittävän ajoissa komissiolla, jotta tämä voi tutkia suunnitellut toimenpiteet. Tarkemmasta menettelystä määrätään taas 88 (2) artiklassa. Menettelytavat ovat vakiintuneet yhteisöjen tuomioistuimen päätösten nojalla. Asiassa *Lorenz v. Saksa* yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltion tulee antaa komissiolle kahden kuukauden reagointiaika esittää näkemyksensä ja mahdollisesti käynnistää 88 artiklan 2 kohdan 3 kappaleen mukainen menettely. Tämän kahden kuukauden aikana soveltuu 88 (3) artiklan viimeisen lauseen "stand still" -velvoite. Jäsenvaltiot eivät saa panna täytäntöön tukitoimiaan.

Kirjan mukaan, jos jäsenvaltio on laiminlyönyt uudesta tai muutetusta tukitoimesta ilmoittamisen, ei edellä viitatussa tapauksessa perustettu sääntö kahden kuukauden määräajasta sellaisenaan sovellu. Komissiolla on vapaammat kädet vaatia jäsenvaltiolta tietoja ilmoittamatta jätetyistä tukitoimista. Sen on silti sovellettava samoja kriteereitä tutkimukseen ja päätöksen tekemiseen asiassa. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti ei tee siten automaattisesti valtion uusista tai muutetuista tukitoimista yhteisön oikeuden vastaisia. Komissio on vahvistanut säännöt ilmoittamatta jätettyjen valtion tukitoimien tutkimisesta.

Kirjassa todetaan, että neuvoston asetuksessa (EY) N:o 659/99 valtion tukia koskeviksi menettelyiksi on 2–9 artiklassa keskeisiltä osin kodifoitu oikeuskäytännön nojalla kehittynyt tosiasiallinen menettely ilmoitettujen tukien osalta. Asetuksen 10–13 artiklassa kodifoidaan oikeuskäytäntö ilmoittamatta jätettyjen valtiontukien osalta.

### 3.2

Vinjettipalautuksia kokevan lainsäädännön esityöt ja voimassa oleva eurovinjettidirektiivi

*Hallituksen esitys laiksi moottoriajoneuvoverosta annetun lain muuttamiseksi (HE 151/1995 vp)*

Hallituksen esityksessä todettiin muun ohella, että Euroopan yhteisön neuvosto oli antanut 25 päivänä lokakuuta 1993 direktiivin eräiden tieliikenteessä käytettävien tavara-ajoneuvojen verottamisesta ja eräiltä väyliltä perittävistä tietulleista ja maksuista (93/89/ETY). Direktiivin tarkoituksena oli poistaa jäsenvaltioiden kuljetusyritysten välisiä kilpailun esteitä yhtenäistämällä tieliikenteen verotusta ja järjestämällä verotus siten, että liikenne vastaa tasapuolisesti aiheuttamistaan kustannuksista. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin oli kuitenkin 5 päivänä heinäkuuta 1995 antamallaan päätöksellä kumonnut mainitun direktiivin käsittelyssä tapahtuneen muotovirheen vuoksi. Tarkoituksena oli, että uusi vastaava direktiivi valmistellaan mahdollisimman pian.

Eräät maat olivat jo toteuttaneet kumotun direktiivin mukaisia verojärjestelyjä muun muassa niin sanotun käyttäjämaksun osalta. Esityksen mukaan tällä hetkellä voitiin olettaa, että ehdotus uudeksi direktiiviksi vastaisi rakenteeltaan aiempaa direktiiviä. Tämän vuoksi esityksessä selvitettiin kumotun direktiivin eräitä keskeisiä säännöksiä. Kumottu direktiivi koski kokonaismassaltaan vähintään 12 tonnin tavara-ajoneuvoja. Direktiivissä säännellyt verot olivat ajoneuvovero, tietullit ja käyttäjämaksut. Ajoneuvoverolla tarkoitettiin Suomessa käytössä olevaa varsinaista ajoneuvoveroa vastaavia, yleensä vuotuisena tai muutoin esimerkiksi rekisterissä oloajan perusteella kannettavia veroja. Käyttäjämaksuilla (user charge) tarkoitettiin direktiivin 7 artiklan mukaan moottoriteiden tai niitä vastaavien väylien käytöstä ajan perusteella kannettavaa veroa. Tämä vero voitiin kantaa päivältä, viikolta, kuukaudelta tai koko vuodelta. Vuodelta kannettavan veron määrä ei saanut olla suurempi kuin 1250 ECUa.

Direktiivin mukaan käyttäjämaksua saatiin omassa maassa rekisteröidyiltä ajoneuvoilta kantaa koko tieverkolta. Omassa maassa rekisteröidyiltä ajoneuvoilta käyttäjämaksu saatiin kantaa myös pelkästään vuotuisena verona. Jos molemmat näistä vaihtoehtoista olivat käytössä, veron määrä oli käytännössä lähes sama kuin niin ikään vuotuisena verona kannettava ajoneuvovero. Jotkin maat olivatkin alentaneet ajoneuvoveronsa määrää ryhtyessään kantamaan käyttäjämaksua. Direktiivissä määriteltyä ajoneuvoveron vähimmäistasoa ei kuitenkaan tässäkään tapauksessa saanut alittaa.

Mainitun direktiivin 8 artiklan mukaan kaksi tai useampi maa voi ottaa käyttöön yhteisen käyttäjämaksujärjestelmän. Yhteen maahan maksettu vero oikeutti tällöin käyttämään muidenkin sopimusmaiden moottoritieverkkoa. Veron tuotto jaettiin osallistuvien maiden kesken siten kuin asianomaiset maat siitä sopivat. Sopimus tällaisesta veroalueesta oli vuoden 1995 alusta ollut voimassa Saksan, Tanskan, Alankomaiden ja Luxemburgin välillä, joskaan kaikki näistä maista eivät olleet käynnistäneet veron perimistä vielä vuoden 1995 alusta. Käytettävissä olevien tietojen mukaan Ruotsi oli liittymässä näiden maiden muodostamaan veroalueeseen vuoden 1996 alusta.

Yli puolet Suomessa rekisteröidyillä kuorma-autoilla hoidettavasta ulkomaanliikenteestä suuntautuu niihin maihin tai käyttää niiden maiden tieverkkoa, joissa kannetaan direktiivin tarkoittamaa käyttömaksua. Arviossa oli otettu huomioon myös liikenne Ruotsin alueella. Koska näissä maissa osittain käyttömaksuun siirtymisen johdosta ajoneuvoveron taso oli muodostunut alemmaksi kuin meillä, kotimaisten ajoneuvojen kilpailukyky näissä kuljetuksissa edellyttäisi järjestelyjä verotuksesta johtuvien kilpailuerojen tasoittamiseksi.

Esitöiden mukaan yhtenä vaihtoehtona voisi olla Suomen liittyminen Ruotsin tapaan yhteisön jäsenmaiden muodostamaan käyttäjämaksualueeseen ja samalla ajoneuvoveron alentaminen tai sen korvaaminen koko tieverkolta kannettavalla käyttömaksulla. Käyttäjämaksusta saatava verotuotto on kuitenkin jaettava järjestelmässä mukana olevien maiden kesken. Pääasiallisimmat haittapuolet tässä vaihtoehdossa olisivat tieliikenneverotuksen pirstoutuminen, erityisesti veronkantojärjestelyistä aiheutuvat huomattavan suuret kustannukset

sekä valvontatarpeen ja muunkin hallinnollisin työn lisääntyminen. Esityksen mukaan voitiin myös arvioida, että liittymisestä käyttäjämaksujärjestelmään aiheutuvat kustannukset olisivat suuret verrattuna kannettavan veron määrään. Näistä syistä ehdotettiin valittavaksi veronpalautusjärjestelmä.

Kuorma-autosta suoritettua ajoneuvoveroa palautettaisiin hakemuksesta 80 prosenttia siitä määrästä, joka ajoneuvosta on verovuoden aikana suoritettu Euroopan yhteisön neuvoston direktiivin 93/89/ETY 7 artiklassa tarkoitettua käyttäjämaksua. Koska direktiivi kuitenkin oli kumottu, vähennyskelpoiset verot ja maksut yksilöitäisiin tarkemmin moottoriajoneuvoverolain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta annetussa asetuksessa.

Edellä todetuilla perusteilla moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentissa ehdotettiin säädettäväksi käyttäjämaksua koskevasta varsinaisen ajoneuvoveron palautusjärjestelystä. Ehdotuksen mukaan veroa voitaisiin hakemuksesta palauttaa 80 prosenttia siitä käyttäjämaksujen määrästä, joka on asianomaisen vuoden aikana suoritettu. Palautusmahdollisuus olisi säännöksen mukaan vain Euroopan yhteisön jäsenmaissa maksetusta käyttäjämaksusta, joka yksilöitäisiin tarkemmin asetuksella. Käytännössä tällä tarkoitettaisiin ainakin alkuvaiheessa Saksan, Tanskan, Belgian, Luxemburgin ja Alankomaiden ja vuoden 1996 alusta myös Ruotsin muodostamalla veroalueella kannettavaa käyttäjämaksua. Siten muihin kuin Euroopan yhteisön jäsenmaihiin suoritettut, luonteeltaan mahdollisesti samantapaiset verot tai maksut eivät oikeuttaisi palautuksen hakemiseen.

#### *Laki 1538/1995*

Lailla 1538/1995 muutettiin muun ohella moottoriajoneuvoverosta annettua lakia. Uuden lain 13 §:n 2 momentin mukaan kuorma-autosta suoritettua ajoneuvoveroa palautetaan hakemuksesta 80 prosenttia siitä käyttäjämaksun määrästä, joka ajoneuvosta on verovuoden aikana suoritettu Euroopan yhteisön jäsenmaissa moottoritien käyttämisestä. Asetuksella säädetään maksuista, jotka oikeuttavat veronpalautukseen. Laki tuli voimaan 1.1.1996.

Moottoriajoneuvoverosta annetun asetuksen (1758/1995) 9 §:n 1 momentin mukaan moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentin nojalla palautetaan varsinaista ajoneuvoveroa Alankomaissa, Belgiassa, Luxemburgissa, Ruotsissa, Tanskassa tai Saksassa tieverkon käyttämisestä tietystä ajalta suoritettua veron perusteella. Pykälän 2 momentin mukaan veron palautusta voidaan hakea verovuoden päättymisen jälkeen. Palautushakemukseen tulee liittää alkuperäiset tositteet 1 momentissa tarkoitettua veron suorittamisesta asianomaisesta ajoneuvosta. Asetus tuli voimaan 1.1.1996.

#### *Niin sanottu eurovinjettidirektiivi*

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 17.6.1999 direktiivin 1999/62/EY verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä. Se korvaa aiemman tiettyjen maanteiden

tavaraliikenteessä tarkoitettujen ajoneuvojen verotuksen sekä tiettyjen infrastruktuurien käytöstä perittävien tie- ja käyttömaksujen soveltamisesta jäsenvaltioissa annetun direktiivin 93/89/ETY.

Eurovinjettidirektiivissä tarkennetaan maittain siinä tarkoitettut verot. Kukin jäsenvaltio vahvistaa verojen kantamis- ja perimismenettelyt. Direktiivin II luvussa luetellaan direktiivissä tarkoitettut ajoneuvoverot. Suomen kohdalla se on varsinainen ajoneuvovero. Direktiivin III luvussa luetellaan tietullit ja käyttäjämaksut, jotka jäsenvaltio voi luvussa vahvistettujen edellytysten mukaisesti säilyttää tai ottaa käyttöön. Luvun 8 artiklan mukaan kaksi tai useampi valtio voi toimia yhteistyössä ottaakseen käyttöön koko niiden alueella sovellettavan käyttäjämaksujärjestelmän.

#### *Hallituksen esitys ajoneuvoverolaiksi (HE 211/2003 vp)*

Hallituksen esityksessä todettiin lainsäädännön nykytilaa 1.1 koskevassa kohdassa väliotsakkeen "Euroopan yhteisöjen komission kanta moottoriajoneuvoveron palauttamisesta" alla, että moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentin nojalla kuorma-autosta maksetusta varsinaisesta ajoneuvoverosta palautetaan 80 prosenttia siitä käyttäjämaksun määrästä, joka ajoneuvosta on verovuoden aikana suoritettu Euroopan yhteisön jäsenmaissa moottoritien käyttämisestä. Komissio on epävirallisella tasolla kiinnittänyt huomiota tähän järjestelyyn. Kirjeenvaihto ei kuitenkaan toistaiseksi ole johtanut virallisen valvontamenettelyn käynnistämiseen. Komissio on katsonut, että tätä palautusmenettelyä olisi pidettävä sisämarkkinasäännösten vastaisena valtionapuna. On odotettavissa, että komissio palaa asiaan.

Esityksessä todettiin, että varsinaisen ajoneuvoveron palauttaminen moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentin nojalla on ollut edellä mainitun kirjeenvaihdon johdosta keskeytyksissä vuoden 2002 alun jälkeiseltä ajalta.

Esityksessä todettiin sen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset kohdassa 1.1.2 otsakkeen "Eräät veropoliittiset tavoitteet" alla veronpalautusjärjestelmästä luopumisesta, että luopuminen johtuu EY-oikeudellisista syistä. Vaikka asiaa ei ole oikeudellisesti sitovasti ratkaistu ja vaikka myös komission kanta siihen, olisiko järjestelmää pidettävä perustamissopimuksen 71 artiklassa tarkoitettuna kiellettyinä valtiontukena, on tässä vaiheessa pidettävä vasta alustavana, on kuitenkin arvioitava eri vaihtoehtoja myös etujen ja riskien kannalta. Palautuksen kokonaismäärä on viime vuosina ollut suunnilleen 1–1,5 miljoonaa euroa vuodessa, joten sitä ei voida pitää ulkomaanliikenteen kannalta kokonaisuutena katsottuna kovin merkittävänä, vaikka yritys kohtaista vaikutusta saattaa jonkin verran ollakin. Toisaalta riskinä on, että maksetut palautukset jouduttaisiin pahimmassa tapauksessa perimään takaisin pitkältikin ajalta. Asiaan liittyy myös se, että neuvoston direktiivissä 1999/62/EY verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä tarkoitettu eurovinjetiksi kutsuttu moottoritiemaksujärjestelmä, joka on meillä veronpalautuksen lähtökohtana, on todennäköisesti lähivuosina joka tapauksessa hajautumassa muun muassa siksi, että Saksa on irtautumassa

tästä järjestelmästä. Saattaa olla, että yhteisön tasolla tämä järjestelmä joka tapauksessa korvattaisiin jollakin uudella järjestelmällä, jolloin Suomessakin olisi viimeistään arvioitava uudestaan mahdollisuudet ylläpitää kansallista verotukea.

Edelleen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin lakiehdotuksen 69 §:n voimaantulosäännöksen kohdalla muun ohella, että moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentin säännöksiä ei sovelleta 1 päivää tammikuuta 2002 ja sen jälkeistä aikaa koskeviin veronpalautuksiin. Ehdotus johtuu Euroopan yhteisön komission tähän menettelyyn kohdistamista toistaiseksi epävirallisista valvontatoimista.

#### *Valtiovarainvaliokunnan mietintö (VaVM 36/2003 vp)*

Valiokunta totesi hallituksen esitykseen antamassaan mietinnössä käsittelyn kiireellisyydestä seuraavan. Hallituksen esitys annettiin budjettilakina ja saatiin eduskunnan käsiteltäväksi 24.10.2003. Ongelmana on ollut esityksen kiireisen käsittelyaikataulun lisäksi se, että uusi järjestelmä on hiottu teknisesti jo niin pitkälle, etteivät useat muutokset ole olleet enää käytännössä mahdollisia. Eduskunta on joutunut hyväksymään siten lainsäädännön ainakin jossain määrin tekniikan ehdoilla. Valiokunta pitää tätä ongelmallisena ja epäsuotavana ja katsoo, että lakiesitykset tulee tuoda eduskuntaan riittävän ajoissa, jotta tekninen suunnittelu voisi nojautua lainsäädäntöön.

Valiokunta ei mietinnössään ottanut kantaa moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentin taannehtivaan kumoamiseen.

#### *Ajoneuvoverolaki (1281/2003)*

Ajoneuvoverolain 69 §:ssä säädetään lain voimaantulosta. Pykälän 1 momentin mukaan laki tulee voimaan 1.1.2004. Pykälän 2 momentin mukaan tällä lailla kumotaan ajoneuvoverosta annettu laki (1111/1996) ja moottoriajoneuvoverosta annettu laki (722/1966) niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen. Pykälän 4 momentin mukaan moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentin säännöksiä ei sovelleta 1 päivää tammikuuta 2002 ja sen jälkeistä aikaa koskeviin veronpalautuksiin.

### 3.3

#### Eräitä perustuslakivaliokunnan kannanottoja

Hallituksen esityksessä ajoneuvoverolaiksi ei ollut arvioitu esityksen suhdetta perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan, vaikka esityksessä ehdotettiin moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentin kumoamista taannehtivasti 1.1.2002 lähtien. Eräiden muiden hallitusten esitysten johdosta perustuslakivaliokunta on arvioinut omaisuuden perustuslainsuojaa muun muassa seuraavasti.

#### *Vapaaehtoisten eläkevakuutusten verotussäännösten uudistaminen*

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 21/2004 vp) eduskunnalle

annettuun hallitukseen esitykseen (HE 80/2004 vp) vapaaehtoisten eläkevakuutusten verotussäännösten uudistamiseksi muun ohella, että eläkesäästämisen verotuki on perustunut keskeisesti tuloverolain säännöksiin eläkevakuutusmaksujen vähennysoikeudesta. Vakuutusmaksujen vähennysoikeuden edellytyksenä olevaa eläkeikää on nimenomaan eläkevakuutus sopimuksen kysymyksessä ollessa valiokunnan mielestä pidettävä sellaisena sopimuksen tekemiseen vaikuttavana olennaisena seikkana, jota koskeva sääntely muodostuu merkitykselliseksi perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan näkökulmasta.

Valiokunnan mukaan omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kiello puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 28/1994 vp, PeVL 37/1998 vp, s. 2/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II). Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (PeVL 48/1998 vp, s. 2/II, PeVL 33/2002 vp, s. 3/I). Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimisosapuolten oikeusasemaa. Perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkityksen on katsottu korostuvan, kun kysymyksessä on lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely (PeVL 45/2002 vp, s. 2–3). Valiokunta on arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 1/2003 vp, s. 3–4, PeVL 63/2002 vp, s. 2-3, PeVL 45/2002 vp, s. 3).

Valiokunta arvioi sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyttä ja totesi, että sääntelyn tavoitteena on – eläkejärjestelmän uudistamiselle asetettujen eläke- ja työvoimapolitiittisten tavoitteiden mukaisesti – pidentää työssäoloaikaa ja siten tasapainottaa väestön ikärakenteen muutoksesta johtuvia vaikutuksia eläkejärjestelmän rahoitukselle. Väestön ikärakenteen kehityksestä johtuvat tasapainottavat toimet eläkejärjestelmän rahoittamiseksi olivat painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Sääntelyllä oli valiokunnan mielestä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet.

Suhteellisuusperiaatteen kannalta arvioituna valiokunta totesi, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallisimpia ovat tilanteet, joissa vakuutetulle ei kerry sovittu tavoitteen mukaista eläkesäästöä vuoden 2005 loppuun mennessä. Eläkkeen maksuajankohdan siirtyminen sovittua myöhemmäksi voi näissä tapauksissa muodostua vakuutus säästäjän kannalta kohtuuttomaksi. Uudistuksesta näihin säästäjiin kohdistuvat rasitukset lisääntyvät, jos vakuutus sopimusten muuttamisesta aiheutuu heille lisäkustannuksia tai esimerkiksi vakuutus teknisiin seikkoihin perustuvia oikeudenmenetyksiä.

Valiokunnan piti lausunnossa esitetyn kokonaisarvion perusteella valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömänä, että eläkeiän korottamisesta



johtuvia vaikutuksia lähellä sopimuksen mukaista eläkeikää oleviin säästäjiin pehmennetään pidentämällä ehdotettua yhden vuoden siirtymäaikaa merkittävästi, esimerkiksi viiteen vuoteen. Tämä oli edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

*Eduskunta* hyväksyi tuloverolain muuttamisesta annetun lain (772/2004), soveltamissäännöstä koskevalla lain muutoksella (1233/2004) siten, että vakuutusmaksujen vähennyskelpoisuuden edellytyksenä olevaa 62 vuoden ikärajaa sovelletaan 6 päivänä toukokuuta 2004 tai sen jälkeen otettaviin vakuutuksiin verovuodesta 2004 alkaen. Viimeistään 5 päivänä toukokuuta 2004 otettuihin vakuutuksiin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaista ikärajaa verovuosina 2005–2009. Vakuutus katsotaan otetuksi, kun vakuutussopimuksen mukaisia maksuja on alettu maksaa.

### *Tilatukijärjestelmä*

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 25/2005 vp) hallituksen esitykseen tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta (HE 17/2005 vp), että esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan yhteisön maatalouspolitiikan uudistuksen täytäntöönpanosta. Euroopan yhteisöllä on yksinomainen toimivalta toteuttaa yhteisön maatalouspolitiikan tavoitteet. Euroopan yhteisön asetukset sitovat Suomea sellaisenaan. Osa asetuksista sisältää säännöksiä, joissa edellytetään myös kansallista sääntelyä. Tällaisia ovat neuvoston tilatukiasetus (EY) N:o 1782/2003 ja komission tätä täydentävät asetukset (EY) N:o 795/2004 (Komission asetus II) ja N:o 796/2004 (Komission asetus I).

Noin kolmannes Suomen pelloista on vuokrattu vuokramäärien vaihdellessa maan eri osissa. Ehdotetun järjestelmän tarkoituksena on tukea viljelijää eli sitä, jonka hallussa pelto on. Tämä merkitsee tilatuen irrottamista maan omistusoikeudesta. Keskeisintä uudistuksessa onkin, missä määrin se vaikuttaa voimassa oleviin vuokrasopimuksiin ja sitä kautta perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattuun omaisuuden suojaan.

Valiokunta totesi, että omaisuudensuoja on EY:n tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suojattu perusoikeutena myös EY:n oikeuden yleisissä oikeusperiaatteissa. Primäärioikeuden tasolla on syytä mainita EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan 2 kohta, jossa viitataan Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen. Omaisuudensuoja on mainittu myös EU:n perusoikeuskirjan 17 artiklassa. Lisäksi EY:n perustamissopimuksen 295 artikla estää antamasta yhteisötasolla sellaista sääntelyä, joka muuttaisi kansallisen omistusoikeusjärjestelmän perusteita (ks. PeVL 5/2001 vp, s. 2–3).

Lausunnon mukaan yksittäisiä yhteisöoikeuden säännöksiä ei saa tulkita perusoikeuksien vastaisella tavalla (esim. C-100/88 Oyowe & Traore [1989] ECR 4285, tuomion kohta 16). Jos jokin säännös antaa sijaa tulkintavaihtoehtoille, niistä on valittava kaikkein perusoikeusmukaisin. Tämä velvoittaa myös jäsenvaltioita niiden pannahessa yhteisön lainsäädäntöä täytäntöön

(esim. C-5/88 Wachauf [1989] ECR 2609, tuomion kohdat 19 ja 22).

Valiokunta totesi, että tilatukijärjestelmän siirtymäjärjestelyjen oikeasuhtaisuuteen liittyvät näkökohdat muodostuvat sääntelyn perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta keskeisiksi

Valiokunnan mukaan sääntely voi yksittäistapauksessa johtaa vuokranantajan oikeusaseman merkittäväänkin heikentymiseen vuokrasopimusta tehtäessä vallinnaisiin olosuhteisiin verrattuna. Sen vuoksi valiokunta piti valtiosääntöoikeudellisista syistä tärkeänä, että tilatukijärjestelmän toimeenpanosta johtuvat vaikutukset ennen käsiteltävänä olevan lain voimaantuloa tehdyn maanvuokrasopimuksen vuokranantajaosapuolen oikeusasemaan otetaan siirtymäjärjestelyissä huomioon.

*Eduskunta* hyväksyi lain tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta (557/2005) siten, että lain siirtymäsäännökseen lisättiin perustuslakivaliokunnan esittämä 3 momentti. Sen mukaan maatalousmaata ennen tämän lain voimaantuloa tehdyn maanvuokrasopimuksen perusteella hallinnassaan pitävälle viljelijälle tämän lain mukaan myönnetty muu kuin tilatukiasetuksen 60 artiklan mukaisen oikeuden sisältävä tukioikeus siirtyy vuokranantajalle vuokrakauden päättyessä, jollei vuokrasuhdetta jatketa taikka vuokralaisen ja vuokranantajan välillä ole muuta sovittu tai sovita eikä vuokranantaja itsestään riippumattomasta syystä saa tukioikeutta kansallisesta varannosta.

### 3.4

EU-oikeutta koskevaa oikeuskirjallisuutta

Oikeuskirjallisuudessa (Tuomas Ojanen: EU-oikeuden perusteista, Helsinki 2006) on todettu ss 48, että primääriseen EU-oikeuteen luetaan ennen muuta EY:n ja EU:n perustamissopimukset liitteineen ja pöytäkirjoineen sekä niihin myöhemmin tehdyt lisäykset ja muutokset. Historiallisesti hyvin tärkeän primäärisen oikeuden lähteen ovat muodostaneet EU-oikeuden (kirjoittamattomat) yleiset oikeusperiaatteet, joiden perusosa on koostunut perusoikeuksista. Perusoikeuksien ohella yleisiä oikeusperiaatteita ovat esimerkiksi oikeusvarmuusperiaate, luottamuksen suojan periaate, suhteellisuusperiaate ja yhdenvertaisuusperiaate.

Sekundäärissä eli johdetussa unionin oikeudessa on tavalla tai toisella kysymys sellaisesta oikeudesta, joka syntyy EU:n toimielin- ja päätöksentekojärjestelmän toiminnan tuloksena. Johdetun EU-oikeuden lähteistä tuodaan ennen muuta esiin EY:n perustamissopimuksen 249 artiklassa, jossa mainitaan kolme sitovaa EU-oikeuden lähdeä: asetukset, direktiivit ja päätökset. Oikeudellisesti sitovia, lainsäädäntöön rinnastuvia EU-säädöksiä ovat asetukset ja direktiivit, kun taas päätöksissä on kysymys konkreettisista, yksittäistapauksissa sitovista EU:n toimielinten päätöksistä, jotka sitovat niitä, joille ne on osoitettu.

EU-oikeuden etusijasta todetaan oikeuskirjallisuudessa (ss 93), että EU-oikeuden etusija kansalliseen oikeuteen nähden ristiriitatilanteessa ei ole

edelleenkin luettavissa voimassa olevista EU:n perustamissopimusten määräyksistä. Etusijaperiaate on syntynyt ja kehittynyt EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä, jossa se muotoiltiin ensimmäisen kerran tapauksessa Costa v. ENEL vuonna 1964. Etusija liittyy välittömään oikeusvaikutukseen, mutta etusija ei rajoitu vain välittömiä oikeusvaikutuksia tuottavaan EU-oikeuteen, vaan se ulottuu periaatteessa kaikkeen EU-oikeuteen.

EU-oikeudella on ristiriitatilanteessa etusija kaikkeen kansalliseen oikeuteen nähden. Merkitystä ei siis ole sillä, mikä on kansallisen oikeussäännöksen ajallinen voimaantuloajankohta tai asema kansallisessa säädöshierarkiassa. EU-oikeuden etusija koskee myös myöhemmin voimaan tullutta kansallista oikeutta ja sellaisia oikeusnormeja, jotka nauttivat perustuslain tasoista asemaa kansallisessa oikeudessa. EU-oikeuden etusijan toteuttaminen on kaikkien kansallisten tuomioistuinten velvollisuutena. Lisäksi velvollisuus jättää soveltamatta EU-oikeuden vastainen kansallinen oikeus ulottuu kaikkiin valtion toimielimiin, mukaan lukien hallintoviranomaiset.

Edelleen oikeuskirjallisuuden mukaan (ss 271) hyvin keskeinen Euroopan unionin jäsenyyden vaikutustapa koskee Euroopan unionin jäsenyyden ja kotimaisen perusoikeusjärjestelmän välistä vuorovaikutussuhdetta. Yhtäältä Euroopan unionin jäsenyys osaltaan suuntaa ja määrittää perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista ja toteuttamista. Toisaalta kotimaisesta perusoikeusjärjestelmästä sekä Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista johdetaan edellytyksiä ja rajoituksia EU-säännöshedotuksia koskeville Suomen kannoille.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut, että kotimaisen perusoikeussuojan tasosta ei tingitä edes EU-säädösten valtiosisäisen toimeenpanon tilanteissa. Kanta on myös käytännössä vaikuttanut niiden sisältöä koskeviin konkreettisiin ratkaisuihin. Ajoittain EU-säädösten toimeenpanossa on tingitty niiden maksimaalisesta toimeenpanosta, jotta perusoikeuksista ja ihmisoikeuksista juontuvat vaatimukset olisi voitu ottaa riittävästi huomioon. Alaviitteessä on esimerkkinä mainittu muun ohella edellä selostettu PeVL 25/2005. Tällä tavoin eduskunnan perustuslakivaliokunta on liittynyt Italian ja Saksan perustuslakituoimioistuimista ja muista jäsenvaltioiden arvovaltaisista valtiosääntötoimioista muodostuvaan joukkoon, joka on ratkaisullaan tavalla tai toisella viestittänyt, että jäsenvaltioiden perustuslait ja etenkin perusoikeudet ja muut valtiojärjestyksen perusperiaatteet (täysvaltaisuus) saavat edelleen tiettyjä perustavanlaatua olevia vaatimuksia EU-oikeuden valtion sisäiselle voimassaololle ja soveltuvuudelle jäsenvaltiossa.

## 3.5 Arviointi

### 3.5.1 Valtiovarainministeriön ja Ajoneuvohallintokeskuksen toimivalta päättää veronpalautusten keskeyttämisestä ja lopettamisesta

Moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentin esitöiden mukaan

lainmuutoksella oli tarkoitus panna täytäntöön eräiden tieliikenteessä käytettävien tavara-ajoneuvojen verottamisesta ja eräiltä väyliltä perittävistä tietulleista ja maksuista annetun direktiivin (93/89/ETY) määräykset. Direktiivin tarkoituksena oli poistaa jäsenvaltioiden kuljetusyritysten välisiä kilpailun esteitä yhtenäistämällä tieliikenteen verotusta. Vaikka Euroopan yhteisöjen tuomioistuin oli kumonnut direktiivin, lain esitöissä oletettiin, että ehdotus uudeksi direktiiviksi vastaa rakenteeltaan aiempaa direktiiviä.

Esitöissä todettiin, että yli puolet Suomessa rekisteröidyillä kuorma-autoilla hoidettavasta ulkomaanliikenteestä suuntautuu niihin maihin tai käyttää niiden maiden tieverkkoa, jossa kannetaan direktiivin tarkoittamaa käyttömaksua. Koska näissä maissa osittain käyttömaksuun siirtymisen johdosta ajoneuvoveron taso on muodostunut alemmaksi kuin meillä, kotimaisten ajoneuvojen kilpailukyky edellyttää järjestelyä verotuksesta johtuvien kilpailuerojen tasoittamiseksi.

Esitöiden mukaan yhtenä vaihtoehtona olisi voinut olla Suomen liittyminen Ruotsin tapaan yhteisön jäsenmaiden muodostamaan käyttäjämaksualueeseen ja samalla ajoneuvoveron alentaminen tai sen korvaaminen koko tieverkolta kannettavalla käyttömaksulla. Käyttäjämaksusta saatava verotuotto oli esityksen mukaan kuitenkin jaettava järjestelmässä mukana olevien maiden kesken. Pääasiallisimmat haittapuolet tässä vaihtoehdossa olivat tieliikenneverotuksen pirstoutuminen, erityisesti veronkantojärjestelyistä aiheutuvat huomattavan suuret kustannukset sekä valvontatarpeen ja muunkin hallinnollisen työn lisääntyminen. Voitiin myös arvioida, että liittymisestä käyttäjämaksujärjestelmään aiheutuvat kustannukset olivat suuret verrattuna kannettavan veron määrään. Näistä syistä ehdotettiin valittavaksi veronpalautusjärjestelmä.

Lailla 1538/1995, joka tuli voimaan 1.1.1996, moottoriajoneuvoverosta annettua lakia muutettiin. Lain 13 §:n 2 momentin mukaan kuorma-autosta suoritettua ajoneuvoveroa palautetaan hakemuksesta 80 prosenttia siitä käyttäjämaksun määrästä, joka ajoneuvosta on verovuoden aikana suoritettu Euroopan yhteisön jäsenmaissa moottoritien käyttämisestä. Moottoriajoneuvoverosta annetun asetuksen 9 §:n 1 momentissa säädettiin tarkemmin, minkä yhteisön jäsenmaiden tieverkon käyttämisestä suoritettua veron perusteella palautusta maksettiin. Pykälän 2 momentin mukaan palautusta haettiin verovuoden päättymisen jälkeen. Hakemukseen tuli liittää tositteet veron suorittamisesta asianomaisesta ajoneuvosta.

Vuoden 1999 kesäkuussa annettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1999/62/EY niin sanottu eurovinjettidirektiivi, joka korvasi direktiivin 93/89/ETY.

Valtiovarainministeriö ilmoitti 15.3.2002 päivätyllä kirjeellä Ajoneuvohallintokeskukselle, että komissio oli kiinnittänyt huomiota moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentin veron palautukseen liittyviin EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan mukaisiin valtioneuvon päätöksiin. Asian selvittämisen vuoksi valtiovarainministeriö pyysi Ajoneuvohallintokeskusta toistaiseksi keskeyttämään palautusten maksamisen. Ajoneuvohallintokeskus menetteli tämän mukaisesti.

Valtiovarainministeriön virkamiehen 20.12.2002 lähettämällä sähköpostiviestillä ilmoitettiin Ajoneuvohallintokeskukselle, että ministeriön vero-osastolla oli päätetty, että vuotta 2001 koskevia vinjettipalautuksia voidaan ryhtyä maksamaan. Jos mahdollista asiakkaille tuli ilmoittaa, että palautus voi tulla perittäväksi takaisin korkoineen, jos komissio sitä tulee vaatimaan. Vuotta 2002 koskevia palautuksia ei sen sijaan tule maksaa ennen kuin komission kanta asiaan saadaan. Vuoden 2003 osalta oli viestin mukaan syytä lähteä siitä, ettei palautuksia enää ole odotettavissa, koska lakia muutetaan.

Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen ajoneuvoverolain (1281/2003) 69 §:n 4 momentin mukaan moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentin säännöksiä ei sovelleta 1.1.2002 ja sen jälkeistä aikaa koskeviin veronpalautuksiin.

Ajoneuvohallintokeskus maksoi vuoden 2001 vinjettipalautukset. Vuotta 2002 tai sen jälkeistä aikaa koskevia palautuksia ei sen sijaan maksettu. Ajoneuvoverolain voimaantulon jälkeen Ajoneuvohallintokeskus lähetti kielteiset päätökset kaikille vinjettipalautuksia vuodelta 2002 tai sen jälkeiseltä ajalta hakeneille verovelvollisille.

Valtiovarainministeriö ja Ajoneuvohallintokeskus siis sivuuttivat Suomen eduskunnan hyväksymän moottoriajoneuvoverosta annetun lain voimassa olleen 13 §:n 2 momentin säännöksen ajoneuvoveron palauttamisesta. Tämä menettely perustui komission virkamiesten epävirallisiin käsityksiin siitä, että veropalautusjärjestelmää oli pidettävä yhteisön valtioneuvoston vastaisena. Ministeriön käsityksen mukaan suoraan sovellettava yhteisön valtioneuvoston säännöstö johti siihen, ettei palautussäännöstä voitu enää soveltaa.

Edellä olevan johdosta totean seuraavan.

Perustamissopimuksen valtion tukia koskevissa artikloissa ovat määräykset komission tehtäviin kuuluvasta tukijärjestelmän valvonnasta. Edellä kohdassa 3.1.2 viitatus oikeuskirjallisuuden mukaan perustamissopimuksessa asetetaan voimassa olevat tukitoimet ja toisaalta uudet ja muutetut tukitoimet erilaiseen prosessuaaliseen asemaan. Olemassa olevia tukitoimia koskeva valvonta on jälkikäteisvalvontaa. Uusien ja muutettujen tukitoimien valvonta nojautuu sen sijaan jäsenvaltion ilmoittamismenettelyyn. Ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönti ei oikeuskirjallisuuden mukaan kuitenkaan tee uusista tukitoimista yhteisön oikeuden vastaisia. Neuvoston menettelytapa-asetukseen on kodifoitu yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella kehittynyt menettely ilmoitettujen tukien ja ilmoittamatta jätettyjen tukien osalta.

Komission päätöksentekomenettely on perustamissopimuksen mukaan molemmissa tapauksissa sama. Mikäli komissio toteaa, että valtion varoista myönnetty tuki ei sovellu yhteismarkkinoille, se tekee päätöksen siitä, että valtion on komission asettamassa määräajassa poistettava tuki tai muutettava sitä. Jos kyseinen valtio ei noudata päätöstä, komissio tai mikä tahansa muu jäsenvaltio voi saattaa asian suoraan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Jäsenvaltion pyynnöstä neuvosto voi yksimielisesti päättää, että tukea, jota tämä jäsenvaltio

myöntää tai aikoo myöntää, pidetään artiklan määräyksistä tai asetusten säännöksistä poiketen yhteismarkkinoille soveltuvana, jos tällainen päätös on poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi perusteltu.

Perustamissopimusten määräysten perusteella komission valtion tukia koskevat päätökset ja valtion tukien soveltuvuuden yhteismarkkinoille ratkaisee viime kädessä jäsenvaltioita sitovasti yhteisöjen tuomioistuin. Komission virkamiesten esittämällä käsityksillä ei siten ole sitovaa oikeudellista merkitystä siihen nähden, onko kyseistä veronpalautusjärjestelmää pidettävä yhteisön valtion tukia koskevien säännösten vastaisena.

EU-oikeudella on sinänsä etusija kansalliseen oikeuteen nähden. Kysymys siitä, milloin EU-oikeuden ja kansallisen lain välillä on sellainen ristiriita, että hallintoviranomaisella on sen perusteella oikeus tai velvollisuus sivuuttaa kansallisen lain normi, on kuitenkin arvioitava ja ratkaistava erikseen kussakin epäilyssä ristiriitatilanteessa.

Jos ristiriitaa ei ole sitovasti todettu EU:n toimivaltaisen toimielimen (EY-tuomioistuimen) päätöksellä samassa tai samanlaisessa asiassa, arvioinnissa on otettava huomioon muun muassa, kuinka tulkinnanvarainen tai ilmeinen ristiriita on. Lisäksi on otettava huomioon se, millaisia vaikutuksia tämän ristiriidan erilaisilla ratkaisuilla on yhtäältä EU-oikeuden ja toisaalta kansallisen oikeusjärjestyksen ja erityisesti perusoikeusjärjestelmän kannalta.

Merkitystä voi olla silläkin, kuinka epäilty ristiriitatilanne tai EU-oikeuden kanssa ristiriidassa olevaksi epäilty kansallisen lain normi on syntynyt. Jos eduskunta ylimpänä valtioelimenä on nimenomaisesti ottanut kantaa arvioitavana olevaan mahdolliseen ristiriitaan, Suomen valtiojärjestyksen perusteista mielestäni seuraa, että hallintoviranomainen ei voi oman harkintansa mukaan ottaa samaan asiaan toisenlaista kantaa, jollei asia ole jossakin oikeudellisesti relevantissa suhteessa muuttunut eduskunnan päätöksen jälkeen. Tämä koskee myös sellaista tilannetta, jossa eduskunta on yksilön perusoikeussuojaan liittyvien näkökohtien perusteella ehkä tinkinyt EU-oikeuden maksimaalisesta täytäntöönpanosta (ks. edellä kohdassa 3.3. viitattu PeVL 25/2005 ja kohdassa 3.4 viitattu oikeuskirjallisuus).

Tässä tapauksessa moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentissa säädettyyn veronpalautusjärjestelmään päädyttiin eduskunnan hyväksymällä lailla. Eduskunta hyväksyi veronpalautusjärjestelmän valtiovarainministeriössä valmistellussa hallituksen esityksessä todetuilla perusteilla. Veronpalautusjärjestelmää ei pidetty yhteisöoikeuden vastaisena, vaan päinvastoin sen säätämisen taustalla todettiin olevan niin sanotun vinjettidirektiivin, jonka myöhemmin on korvannut eurovinjettidirektiivi. Näissä direktiiveissä on määräykset jäsenmaiden ajoneuvoveroista sekä luetellaan edellytykset tietullien ja käyttäjämaksujen käyttönotolle.

Epäily veronpalautusjärjestelmän mahdollisesta ristiriidasta yhteisön valtioneuvoston päätöksen kanssa on perustunut vain komission virkamiesten epävirallisiin käsityksiin. Valtiovarainministeriö ei ole selvityksessään esittänyt

lähemmin niitä perusteita, joiden nojalla komission virkamiehet olivat pitäneet Suomen veronpalautusjärjestelmää kiellettyinä valtion tukena.

Valtiovarainministeriö on tältä osin vain viitannut ministeriössä laadittuun 12.11.2002 päivättyyn raporttiin 9.10.2002 Brysselissä pidetystä kokouksesta, johon oli osallistunut kaksi valtiovarainministeriön virkamiestä ja kaksi komission energia- ja liikennepääosaston virkamiestä. Kokousraportissa todettiin seuraavasti:

Komissio ymmärsi Suomen motiivit hyvin. Komissio myös myönsi, ettei järjestely Suomessa tapahtuvan liikennöinnin osalta suosi kotimaisia autoilijoita ulkomaisiin nähden eikä siten ole tältä osin yhteisösäännösten vastainen.

Kuitenkin, jos asiaa tarkastellaan vinjettialueella tapahtuvan liikennöinnin osalta, järjestely on komission mielestä ongelmallinen. Valtiontukisäännösten kannalta olennaista on verrata Suomessa rekisteröidyn ja muualla rekisteröidyn auton maksujen suuruutta vinjettialueella. Suomen veronpalautuksen avulla vinjettialueella (esimerkiksi Alankomaissa) liikennöivään suomalaisautoon kohdistuu asiallisesti ottaen vähemmän vinjettimaksua kuin muihin vinjettialueella liikennöiviin autoihin (esimerkiksi Saksassa rekisteröityyn autoon). Sillä, että suomalaisautoa jää (korkeampien vuotuisten verojen ja pitkistä etäisyyksistä johtuvien polttoainekustannusten takia) rasittamaan korkeammat kokonaiskustannukset kuin vinjettialueen autoja, ei ole asiassa merkitystä. Riittävää on ainoastaan vinjettimaksujen vertailu. Koska järjestelyllä suositetaan Suomessa rekisteröityä kuorma-autoa, kysymys on valtion varoista myönnettävästä selektiivisestä tuesta, joka ainakin potentiaalisesti voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Näin ollen veronpalautus on yhteisöoikeudessa kiellettyä valtiontukea.

Tämä komission virkamiesten käsitys jää epäselväksi ainakin siinä muodossa kuin se on kokousraporttiin kirjattu. Jos vertaillaan ainoastaan vinjettimaksuja, voidaan todeta, että Suomessa rekisteröity auto maksaa vinjettimaksuja vinjettialueella liikennöidessään täsmälleen yhtä paljon kuin muutkin autot. Suomen veronpalautus puolestaan ei kohdistu lainkaan vinjettimaksuun, vaan Suomessa sen lisäksi perittävään ajoneuvoveroon.

Käytettävissäni olevan selvityksen valossa kysymys ajoneuvoveron palautuksen luonteesta valtiontukea jää joka tapauksessa tulkinnanvaraiseksi.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on 17.1.2003 antamallaan päätöksellä tutkinut valtiovarainministeriön menettelyn autoverolain saattamisessa EY-oikeuden mukaiseksi. Oikeuskansleri totesi, että komission Suomelle osoittamissa virallisissa kannanotoissa oli arvosteltu autoverotusta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen usean ratkaisun muodostamaan oikeuskäytäntöön nojautuen. Ratkaisut olivat koskeneet samantapaisia, mutta ei kuitenkaan identtisiä autoverojärjestelmiä kuin meillä vallitseva. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan verolakien valmistelusta vastaava valtiovarainministeriö olisi jo näillä perusteilla voinut valmistella ja esitellä sellaisen autoverouudistuksen, jota ei voida arvostella Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön tukeutuen. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan asia oli kuitenkin sillä tavoin tulkinnan- ja

harkinnanvarainen, että oikeudellista velvollisuutta tällaiseen valmisteluun ei ministeriöllä ollut. Oikeuskansleri totesi, että komission kannanotot eivät ole välittömästi oikeudellisesti velvoittavia eikä niiden sisältämien ehdotusten tai tulkintojen torjumista voida pitää jäsenyysvelvoitteiden vastaisena tottelemattomuutena. Oikeudellisesti velvoittava toimivalta on yhteisöjen tuomioistuimella.

Toisin kuin autoverotuksessa, tässä asiassa valtiovarainministeriö sivuutti kansallisen lain, ja menettely nojautui pelkästään komission virkamiesten epävirallisiin käsityksiin.

Perustuslakivaliokunta on muun muassa edellä kohdassa 3.3. viitatussa ratkaisukäytännössään todennut, että perustuslain 15 §:stä voidaan johtaa varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suoja, jonka taustalla on ajatus oikeussubjektin perusteltujen odotusten suojaamisesta. Viranomaisten toimien tulee suojata oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tämä luottamuksensuoja merkitsee erityisesti yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toimien oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen.

Perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan on katsottu korostuvan, kun kysymyksessä on lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely. Vinjettimaksujen perusteella hakemuksesta maksettava veronpalautus on ollut juuri tällainen lailla nimenomaisesti luotu erityisjärjestely.

Valtion tukea saavien yritysten osalta saatetaan katsoa, että yritykset voivat lähtökohtaisesti perustellusti luottaa niille myönnetyn tuen lainmukaisuuteen ainoastaan silloin, kun tukea myönnettäessä on noudatettu 88 artiklan mukaista menettelyä (KHO: 2006:68). Tässä tapauksessa yrittäjät eivät kuitenkaan ole voineet varautua yhteisön valtion tukea koskevien säännösten soveltamiseen, kun eduskunta ja valtiovarainministeriökään eivät olleet veronpalautusta sellaiseksi mieltäneet.

Kotimaisilla kuljetusyrittäjillä, jotka hoitivat vuosina 2002 ja 2003 kuorma-autoillaan kuljetustehtäviä direktiivissä tarkoitettuun yhteiseen käyttäjämaksujärjestelmään liittyneissä maissa, oli oikeus luottaa siihen, että voimassa olleen moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentin nojalla autoista suoritettua varsinaista ajoneuvoveroa palautetaan tällä vinjettialueella maksettujen käyttäjämaksujen perusteella. Palautusjärjestelmä oli ollut voimassa jo vuodesta 1996 lähtien. Yrittäjillä oli siten perusteltu syy luottaa palautusjärjestelmän pysyvyyteen eikä heillä ollut syytä epäillä, että viranomaiset voisivat taannehtivin vaikutuksin puuttua tähän laissa säädettyyn heille edunsovaan järjestelmään.

Erityisen vahva luottamuksensuoja on ollut niiden kuljetusyrittäjien kohdalla, jotka ovat suorittaneet kuljetustehtäviä vinjettialueella vuoden 2002 alussa ennen kuin valtiovarainministeriö ilmoitti 15.3.2002 päivätyllä kirjeellä Ajoneuvohallintokeskukselle komission virkamiesten epäilyistä järjestelmän mahdollisesta ristiriidasta yhteisön valtioneuvoston päätöksen kanssa.



Valtiovarainministeriön ilmoituksen jälkeenkään ei ole takeita siitä, että tämä epäily ja palautusten maksamisen keskeyttäminen olisi tullut kaikkien vinjettialueella kuljetustehtäviä hoitavien yrittäjien tietoon.

Moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentin syntytaustaan ja kuljetusyrittäjien omaisuuden suojaan sekä perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojaan liittyvistä edellä esitetyistä syistä lain mukaisten veronpalautusten maksamisen keskeyttäminen ja lopettaminen olisi käsitykseni mukaan tässä tapauksessa edellyttänyt joko Suomen eduskunnan päätöstä lain muuttamisesta tai EU:n toimivaltaisen toimielimen (viime kädessä EY-tuomioistuimen) sitovaa päätöstä.

Sen sijaan, että valtiovarainministeriö olisi saattanut asian eduskunnan arvioitavaksi, ministeriö ilmoitti vuonna 2002 Ajoneuvohallintokeskukselle kirjeellä ja sähköpostiviestillä, että palautusten maksaminen tulee keskeyttää ja myöhemmin kokonaan lopettaa. Vasta eduskunnalle 24.10.2003 annetussa hallituksen esityksessä ajoneuvoverolaiksi esitettiin komission virkamiesten epäviralliset epäilyt palautuksen luonteesta valtioneutena ja tämä nojalla esitettiin moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentin kumoamista 1.1.2004 voimaan tulevalla lailla taannehtivasti 1.1.2002 lähtien.

Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetään oikeusvaltioperiaatteen olennaisesta ainesosasta. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Säännös edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä tulee olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.

Käsitykseni mukaan valtiovarainministeriöllä ei ollut kansalliseen oikeuteen eikä myöskään yhteisön oikeuteen perustuvaa toimivaltaa sivuuttaa voimassa ollut moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentin säännös ja pyytää keskeyttämään palautushakemusten käsittely ja myöhemmin kokonaan lopettaa palautusten maksaminen. Käsitykseni mukaan ministeriö ylitti siten toimivaltansa.

Ajoneuvohallintokeskus keskeytti valtiovarainministeriön kirjeen perusteella vinjettipalautusten maksamisen vuodelta 2002 ja sen jälkeiseltä ajalta. Ajoneuvoverolain voimaan tulon jälkeen 1.1.2004 Ajoneuvohallintokeskus ilmoitti lähettäneensä kielteiset päätökset kaikille vinjettipalautusta vuodelta 2002 tai sen jälkeiseltä ajalta hakeneille verovelvollisille. Ajoneuvohallintokeskus toteaa selvityksessään, että se oli toiminut voimassa olevien säädösten ja valtiovarainministeriön asiassa antamien päätösten mukaisesti.

Moottoriajoneuvoverosta annetun lain 23 §:n 1 momentin mukaan veron maksuunpanon ja kannon toimittaa Ajoneuvohallintokeskus. Käsitykseni mukaan myöskään Ajoneuvohallintokeskuksella ei ollut lakiin eikä yhteisön oikeuteen perustuvaa toimivaltaa jättää palautushakemukset käsittelemättä pelkästään valtiovarainministeriön edellä mainitun pyynnön perusteella. Menettelyllään Ajoneuvohallintokeskus laiminlöi perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn velvollisuutensa käsitellä nämä moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2

momenttiin perustuvat hakemukset asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytyksiä. Myöhemmin se taannehtivaan säännöksen kumoamiseen nojautuen hylkäsi hakemukset.

Käsitykseni mukaan sillä, että eduskunta on myöhemmin 1.1.2004 voimaan tulleella lailla päättänyt puheena olevan säännöksen taannehtivasta kumoamisesta 1.1.2002 lukien, ei ole ratkaisevaa merkitystä valtiovarainministeriön ja Ajoneuvohallintokeskuksen menettelyn arvioinnin kannalta.

### 3.5.2

Moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentin taannehtiva kumoaminen

Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen ajoneuvoverolain 69 §:n 4 momentilla kumottiin moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentti taannehtivasti 1.1.2002 lähtien. Hallituksen esityksessä ajoneuvoverolaiksi (HE 111/2003 vp) ei ollut arvioitu esityksen suhdetta perustuslakiin eikä sen säätämisympäristöä. Esityksessä ei siten arvioitu, voidaanko taannehtivalla verolailla puuttua alun perin lailla luotuun erityisjärjestelyyn eikä esityksessä arvioitu myöskään verovelvollisten omaisuuden suoja ja lakiin perustuvaa perusteltujen odotusten suoja perusoikeuksien rajoitusperusteiden kannalta. Hallituksen esitys ei ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Myöskään valtiovarainvaliokunta ei mietinnössään ottanut kantaa moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentin taannehtivaan kumoamiseen. Sen sijaan valtiovarainvaliokunta otti mietinnössään poikkeuksellisesti kantaa esityksen kiireellisyyteen. Esitys annettiin budjettilakina eduskunnalle 24.10.2003. Valiokunta totesi, että ongelmana oli ollut esityksen kiireellisen käsittelyaikataulun lisäksi se, että uusi järjestelmä oli hiottu teknisesti jo niin pitkälle, että useat muutokset eivät olleet enää käytännössä mahdollisia. Eduskunta on joutunut hyväksymään siten lainsäädännön ainakin jossain määrin tekniikan ehdoilla. Valiokunta piti tätä ongelmallisena ja epäsuotavana ja katsoi, että lakiesitykset tulee tuoda eduskuntaan riittävän ajoissa, jotta tekninen suunnittelu voisi nojautua lainsäädäntöön.

Suomen lainsäädäntöön ei sisälly ehdotonta taannehtivan verolainsäädännön kieltoa. Edellä kohdassa 3.3 selostettuihin perustuslakivaliokunnan kannanottoihin viitaten kiinnitän kuitenkin yleisesti huomiota siihen, että taannehtivaa verolainsäädäntöä esitettäessä hallituksen esityksessä tulisi olla arvio esityksen suhteesta perustuslakiin ja perustelut sääntelyn hyväksyttävyydelle ja oikeasuhtaisuudelle, jotta eduskunta voisi arvioida asiaa valtiosääntöoikeudellisesti.

## 4

### TOIMENPITEET

Olen kohdassa 3.5.1 todennut, että valtiovarainministeriöllä ja Ajoneuvohallintokeskuksella ei ollut kansalliseen oikeuteen eikä EU:n oikeuteen

perustuvaa toimivaltaa sivuuttaa voimassa ollut moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentti ja päättää säännökseen perustuvien veronpalautusten maksamisen keskeyttämisestä ja lopettamisesta. Käsitykseni mukaan valtiovarainministeriö ja Ajoneuvohallintokeskus ovat ylittäneet toimivaltansa ja menelleet lainvastaisesti.

Kohdassa 3.5.2 olen lisäksi kiinnittänyt yleisesti huomiota siihen, että taannehtivaa verolainsäädäntöä esittäessä hallituksen esityksessä tulisi olla arvio esityksen suhteesta perustuslakiin ja perustelut sääntelyn hyväksyttävyydelle ja oikeasuhtaisuudelle, jotta eduskunta voisi arvioida asiaa valtiosääntöoikeudellisesti.

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry on kantelukirjoituksessaan viitannut myös korvauskysymyksiin. Tältä osin totean, että moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentti on tullut kumotuksi ajoneuvoverolain (1281/2003) 69 §:n 4 momentilla 1.1.2002 lähtien. Moottoriajoneuvoverolain mainittuun säännökseen perustuvia veronpalautuksia vastaavan korvauksen saaminen edellyttäisi tämän vuoksi tuomioistuimen perustuslain 106 §:ssä säädetyllä tavalla käsiteltävänä olevassa asiassa suorittamaa arviota siitä, onko ajoneuvoverolain 69 §:n 4 momentin säännöksen soveltaminen tietyssä yksittäistapauksessa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Eduskunnan oikeusasiamiehellä ei ole mahdollisuutta ottaa kantaa tällaiseen asiaan eikä hänen tehtäviinsä muutoinkaan kuulu korvauskysymysten ratkaiseminen.

Saatan edellä esittämäni käsitykset valtiovarainministeriön ja Ajoneuvohallintokeskuksen tietoon.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös kauppa- ja teollisuusministeriölle tiedoksi.