



Liikenne- ja
viestintäministeriö

Väylämaksujen uudistamisen valmistelu

Työryhmän raportti



Julkaisun päivämäärä
27.8.2013

Julkaisun nimi
Väylämaksujen uudistamisen valmistelu. Työryhmän raportti

Tekijät
Työryhmä, puheenjohtajat Tuomo Suvanto ja Pekka Kouhia

Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä
liikenne- ja viestintäministeriö 11.10.2012

Julkaisusarjan nimi ja numero

Liikenne- ja viestintäministeriön
julkaisuja 22/2013

ISSN (verkkojulkaisu) 1795-4045
ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-243-355-8
URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-355-8>
HARE-numero LVM076:00/2012
Asianumero LVM/1941/05/2012

Asiasanat
väylämaksu, väylämaksutuotto, kustannusvastaavuus

Yhteyshenkilö
Tuomo Suvanto
Pekka Kouhia

Tiivistelmä

Työryhmä on tarkastellut väylämaksulainsäädännön uudistamistarpeita ja erilaisia vaihtoehtoja väylämaksujärjestelmän kehittämiseksi. Väylämaksujärjestelmän muutoksen tarve riippuu pitkälti tavoitteista. Yksittäiset epäkohdat voidaan poistaa nykyjärjestelmän pienellä kehittämisellä. Laajemmat rakenteelliset uudistukset edellyttäisivät laajempaa tarkastelua.

Työryhmä toteaa, että väylämaksun korottamiseen ei ole tarvetta ja väylämaksun kustannusvastaavuutta tulisi jatkossa tarkastella usean vuoden keskiarvona, esimerkiksi kolmen - viiden vuoden välein. Meriliikenteen alusten ympäristöohjaavuus toteutuu pääosin alusten päästöjä koskevan kansainvälisen normiohjauksen avulla. Tämän takia työryhmä ei katso tarpeelliseksi liittää tässä vaiheessa väylämaksujärjestelmään alusten ympäristöominaisuuksia.

Työryhmä esittää, että irtolasti- ja risteilyalusten väylämaksuun liittyviä ongelmia voitaisiin poistaa alentamalla niiden väylämaksua. Tämä tulisi tehdä siten, että lastialusten ja risteilyalusten enimmäismaksua alennettaisiin. Alennuksesta hyötyisivät erityisesti isot alukset. Tämä toimenpiteiden vähentäisi valtion väylämaksutuloja noin 5-6 miljoonaa euroa.

Väylämaksulainsäädännön osalta työryhmä pitää voimassa olevaa väylämaksulakia perustaltaan hyvänä säädöksenä, eikä laajoja muutoksia lakiin pidetä tarpeellisena. Eräiltä osin lakia voitaisiin kuitenkin täsmentää ja saattaa laki käsitteistöltään lähemmäs muuta tullilainsäädäntöä.

Lisäksi työryhmä toteaa, että erityisesti Saimaan vesistön alueen kuljetusten ja kotimaanliikenteen osaltakin yleisesti väylämaksua pitäisi kantaa samoin edellytyksin kuin Suomen rannikolta ulkomaanliikenteeseen lähteviltä aluksilta.

Työryhmä esittää, että Saimaan vesistöalueella ja sieltä merirannikon satamiin liikennöivä alus vapautettaisiin väylämaksusta vastaavalla tavalla kuin aiemmin voimassa olleen lain aikana, koska tällaisen aluksen tulee maksaa merkittävässä määrin muita maksuja kuten esimerkiksi luotsausmaksuja.

Lisäksi ehdotetaan, että väylämaksun perimisestä jäänmurtaajilta luovuttaisiin, kun ne tuottavat jäänmurtopalveluja Liikennevirastolle sopimuksen tai valtiosopimuksen perusteella.



Publiceringsdatum
27.8.2013

Publikation

Beredningen av en reform av farledsavgifterna. Arbetsgruppens rapport

Författare

Arbetsgruppen, ordförande Tuomo Suvanto och Pekka Kouhia

Tillsatt av och datum

Kommunikationsministeriet, 11.10.2012

Publikationsseriens namn och nummer

Kommunikationsministeriets
publikationer 22/2013

ISSN (webbpublikation) 1795-4045
ISBN (webbpublikation) 978-952-243-355-8
URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-355-8>
HARE-nummer LVM076:00/2012
Ärendenummer LVM/1941/05/2012

Ämnesord

farledsavgift, inkomster från farledsavgifterna, kostnads motsvarighet
farledsavgift, inkomster från farledsavgifterna, kostnads motsvarighet

Kontaktperson

Tuomo Suvanto
Pekka Kouhia

Rapportens språk

Finska

Sammandrag

Arbetsgruppen har granskat behovet av att revidera lagstiftningen om farledsavgifter och olika alternativ för att utveckla systemet med farledsavgifter. Behovet av att omorganisera systemet med farledsavgifter styrs främst av vilka mål som uppställs. Enskilda olägenheter kan avlägsnas genom att man gör vissa justeringar i det nuvarande systemet. Större strukturella reformer kräver dock en mer omfattande översyn av nuläget.

Enligt arbetsgruppen finns det ingen orsak att höja farledsavgifterna. Farledsavgifternas kostnads motsvarighet bör i fortsättningen ses över som ett medeltal t.ex. med 3–5 års mellanrum. I fråga om fartyg som används för sjötransport genomförs miljöstyrning främst genom internationell normstyrning av fartygsutsläpp. Till följd av detta anser arbetsgruppen att det i detta skede inte är nödvändigt att ta in fartygens miljöegenskaper som ett kriterium i systemet för farledsavgifter.

Arbetsgruppen föreslår att problemen med farledsavgifter för bulklast- och kryssningsfartyg åtgärdas genom att man sänker deras farledsavgifter. Detta borde genomföras så att maximivgiften för bulklastfartyg och kryssningsfartyg sänks. Stora fartyg skulle dra särskilt stor nytta av sänkningen. Denna åtgärd uppskattas minska statens inkomster från farledsavgifter med ca 5–6 miljoner euro.

Vad gäller lagstiftningen av farledsavgifter anser arbetsgruppen att den gällande lagen om farledsavgifter i grunden är bra och att inga stora lagändringar behöver göras. Till vissa delar kan lagen dock preciseras och begreppsapparaturen i den kan bringas närmare övrig tullagstiftning.

För inrikes sjötransporter och särskilt transporter i sjösystemet Saimen borde farledsavgifter tas ut på samma grunder som av fartyg i utrikesfart som reser ut från den finska kusten.

Arbetsgruppen föreslår att fartyg som går i trafik i Saimens vattensystem och därifrån till hamnar på havskusten ska befrias från farledsavgifter på motsvarande sätt som när den tidigare lagen gällde, eftersom dessa fartyg är tvungna att betala många andra stora avgifter såsom lotsningsavgifter.

Vidare föreslås det att ingen farledsavgift längre ska tas ut av isbrytare som tillhandahåller isbrytningstjänster åt Trafikverket på basis av ett avtal eller statsfördrag.



Date
27 August 2013

Title of publication
Preparations for a review of the fairway dues system. Working group report

Author(s)
Working group, chaired by Mr Tuomo Suvanto and Mr Pekka Kouhia

Commissioned by, date
Ministry of Transport and Communications, 11 October 2012

Publication series and number
Publications of the Ministry of
Transport and Communications
22/2013

ISSN (online) 1795-4045
ISBN (online) 978-952-243-355-8
URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-355-8>
Reference number LVM/1941/05/2012

Keywords
fairway dues, fairway dues income, cost-effectiveness

Contact person
Tuomo Suvanto
Pekka Kouhia

Language of the report
Finnish

Other information

Abstract

The working group assessed the need to revise fairway dues legislation and reviewed options for developing the fairway dues system. The possible need for changes largely depends on the set goals and objectives. Small adjustments to the current system will be sufficient to correct the single defects, whereas larger-scale structural changes would require more extensive measures.

The working group considers that there is no need to raise the fairway dues. The group also states that the cost-effectiveness of dues should be examined as an average of several years, for example at three to five years intervals. Environmental guidelines for maritime transport are mainly included in international regulations on vessel emissions, which is why the working group does not consider necessary to link environmental impacts of vessels and the fairway dues system.

The working group proposes that problems related to fairway dues of cruisers and vessels carrying bulk cargo could be removed by reducing their fairway dues. This could be achieved by lowering the maximum dues of bulk cargo and cruising vessels. This would especially benefit large vessels.

Such measures would reduce central government revenue by around 5-6 million euros.

It is the working group's view that the current Fairway Dues Act is on a sound basis and no extensive amendments to the Act are needed. However, the Act could in part be specified and its terminology could be harmonised with other provisions in customs legislation.

The working group also states that fairway dues should be levied under the same criteria from vessels in domestic transport and in the Saimaa area as from vessels sailing abroad from the Finnish coast.

The working group proposes that a vessel sailing in the Saimaa area and from there to ports on the sea coast be exempted from fairway dues in accordance with the Act previously in force, because such a vessel is subjected to a significant sum of other fees, such as pilotage dues.

The working group also proposes that icebreakers be exempted from fairway dues whenever they are providing ice breaking services to the Finnish Transport Agency on the basis of treaties or contractual obligations.

Sisällysluettelo

1.	Johdanto	3
1.1	Tausta	3
1.2	Työryhmän tehtävät	3
1.3	Yhteys meriliikennestrategian valmisteluun.....	4
1.4	Raportin rakenne.....	4
2.	Nykyinen väylämaksu	5
2.1	Väylämaksun tavoitteet ja määräytyminen	5
2.2	Väylämaksun tuotto ja rannikon kauppamerenkulun palvelujen kustannukset ...	9
3.	Sidosryhmänäkemykset väylämaksun kehittämistarpeista	13
4.	Kansainväliset väylämaksukäytännöt	15
4.1	Yleistä	15
4.2	Ruotsin väylämaksujärjestelmä	15
5.	Ympäristöperusteinen väylämaksu.....	16
6.	Lainsäädännölliset muutostarpeet.....	17
7.	Väylämaksun kehittämismuutoksia	19
7.1	Nykyisen väylämaksun vähäinen kehittäminen.....	19
7.2	Talviliikenteen väylämaksu	22
7.3	Alueellinen väylämaksu	25
7.4	Käyntikertakohtainen väylämaksu	28
7.5	Väylämaksun poistaminen tai alentaminen	31
7.6	Kehittämismuutosten arviointi	34
8.	Työryhmän päätelmät.....	35

1. Johdanto

1.1 Tausta

Väylämaksulakia sovelletaan Suomen vesialueella kauppamerenkulkua harjoittaviin aluksiin. Väylämaksu on suoritettava, kun alus saapuu ulkomailta Suomeen tai aluksen saapuessa suomalaisesta satamasta toiseen suomalaiseen satamaan.

Väylämaksulainsäädäntö uudistettiin vuonna 2005 (1122/2005). Tämän jälkeen lakia on muutettu vähäisiltä osin vuosina 2008, 2009 ja 2011 lähinnä yksikköhinnan osalta. Vuoden 2012 talousarvion käsittelyn yhteydessä eduskunta päätti nostaa väylämaksuja 9,5%:lla vuoden 2012 alusta lukien. Tämän asian käsittelyn yhteydessä nousi esille tarve uudistaa väylämaksuperiaatteita, sillä useat tahot kokivat nykyjärjestelmän joltakin osin ongelmalliseksi. Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta liitti lausuntoonsa väylämaksulain muuttamisesta seuraavan lausuman:

”Eduskunta edellyttää, että hallitus käynnistää väylämaksulainsäädännön kokonaisuudistuksen, jossa otetaan huomioon myös alusten ympäristöominaisuudet ja jäänmurtopalveluiden tosiasiallinen käyttö”.

1.2 Työryhmän tehtävät

Liikenneministeri Merja Kyllönen asetti 11.10.2012 työryhmän selvittämään Suomen merenkulun väylämaksulainsäädännön uudistamistarpeita ja mahdollisuuksia. Työryhmän tehtäviksi annettiin tarkastella

- Väylämaksun kantaan liittyviä tavoitteita
- Väylämaksujen tasoa ja yhteyttä väylämaksulla katettaviin kustannuksiin
- Väylämaksun kustannusvastaavuustavoitetta suhteessa merenkulun merkitykseen Suomelle
- Väylämaksulla katettavia kustannuksia
- Mahdollisuuksia kehittää väylämaksujärjestelmää siten, että se ottaa huomioon ympäristönsuojeluun liittyvät näkökulmat, jäänmurtopalveluiden käytön jakautumisen eri alustyyppien suhteen, aluskäynnin ajankohdan (kesällä/talvella), väyläpidon ja jäänmurron alueellisten kustannusten kohdistumisen sekä alusten jääluokan ja konetehon
- Tarvetta tehdä väylämaksun kantamiseen ja väylämaksun jälkiverotusoikeuteen liittyviä sekä muita verolainsäädäntöön liittyviä tarkennuksia.

Työryhmässä oli edustajat liikenne- ja viestintäministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, Liikennevirastosta, Liikenteen turvallisuusvirastosta, työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä tullista.

1.3 Yhteys meriliikennestrategian valmisteluun

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti toukokuussa 2012 virkamiestyöryhmän, jonka tehtävänä on yhdessä eri toimijoiden kanssa valmistella valtakunnallinen meriliikennestrategia. Strategian tulisi sisältää lyhyen (2012–2015) ja pitkän aikavälin (2016–2022) toimenpiteitä, joilla varmistetaan Suomen ulkomaankaupan kuljetukset ja luodaan edellytyksiä suomalaisen meriliikenteen pärjäämiselle kansainvälisessä kilpailussa. Meriliikennestrategiatyöryhmän työ valmistuu vuoden 2013 loppuun mennessä.

Strategia koostuu useasta eri painopistealueesta, joista yksi on merenkulun tuet ja maksut. Väylämaksun kokonaisuudistuksen valmistelu on osa meriliikennestrategiaa. Väylämaksutyöryhmän esitykset otetaan huomioon meriliikennestrategiassa. Vastaavasti meriliikennestrategiassa laaditut linjaukset vaikuttavat myös väylämaksujen uudistamistarpeeseen.

1.4 Raportin rakenne

Väylämaksun nykytilannetta, sidosryhmänäkemyksiä ja uudistamistarpeita käsitellään luvuissa kaksi ja kolme. Kansainvälisiä kokemuksia väylämaksuista kuvataan luvussa neljä. Ympäristöperusteisen väylämaksun tarvetta analysoidaan luvussa viisi. Lainsäädännöllisiä muutostarpeita esitellään luvussa kuusi. Väylämaksun kehittämismahdollisuuksia tarkastellaan luvussa seitsemän. Työryhmän päätelmät esitetään luvussa kahdeksan.

KTM Juha Tervonen JT-Con:sta laati työryhmän käyttöön teknisen taustaraportin väylämaksujen kehittämismahdollisuuksista, sidosryhmien näkemyksistä ja muissa maissa perityistä väylämaksuista. Tämä raportti julkaistaan erikseen Liikenne- ja viestintäministeriön internetsivuilla. Taustaraportti sisältää työryhmän työn taustalla olleet yksityiskohtaisemmat laskelmat ja taulukot sekä sidosryhmien näkemykset väylämaksujen kehittämistarpeista.

2. Nykyinen väylämaksu

2.1 Väylämaksun tavoitteet ja määräytyminen

Valtionhallinnon yleisenä maksupolitiikkana on ollut, että valtion tuottaessa julkisia palveluja niistä peritään maksu. Maksuja peritään erityisesti niiltä, jotka liiketaloudellista toimintaa harjoittaessaan hyötyvät valtion tuottamasta palvelusta. Valtion ollessa vastuussa kauppamerenkulun tarvitsemien väylien kunnosta ja ylläpidosta väyliä käyttäviltä aluksilta on peritty maksuja kustannusten kattamiseksi.

Väylämaksua on peritty valtion vesiväylien ylläpitämiseksi. Kuten jäljempänä kohdassa 2.2 selvitetään, väylämaksulla katetaan rannikon kauppamerenkulussa käytettävien julkisten kulkuväylien ja vesiliikenteelle tarpeellisten turvalaitteiden rakentamisesta, ylläpidosta ja hoidosta, alusliikennepalvelusta sekä jäänmurtajien avustustoiminnasta valtiolle aiheutuneet kustannukset. Jos edellä mainitut kustannukset ovat kohonneet, väylämaksulakia on vastaavasti pyritty muuttamaan siten, että väylämaksulla olisi katettu kustannustason nousu. Kustannuksia ovat voineet lisätä muun muassa palvelutason nosto (väylien syventäminen ja jäänmurtajien odotusaikojen lyhentäminen) tai poikkeukselliset jäätalvet. Jos elinkeinoelämä on halunnut parempaa palvelutasoa, on katsottu että sen pitää myös osallistua kustannuksiin.

Väylämaksujärjestelmää on käytetty myös taloudellisena ohjauskeinona yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Keskeisenä tavoitteena on ollut merenkulun turvallisuuden edistäminen. Varustamoilta kerättävän väylämaksun tason porrastaminen varustamon käyttämän aluksen jääluokan mukaan on turvannut jäävahvisteisille aluksille merkittävän osuuden Suomeen liikennöivästä tonnistosta. Mitä paremmat jääominaisuudet (rakenne, jäävahvistukset, konetehto) aluksella on, sitä vähemmän se tarvitsee jäänmurtajien apua. Onnettomuusriskit ovat tällöin pienemmät kuten myös valtiolle kustannuksia tuottavan jäänmurtopalvelun tarve.

Toisena keskeisenä tavoitteena on ollut alueellisen tasa-arvon turvaaminen. Ylläpidettävien talvisatamien määrä lisää jäänmurrusta valtiolle aiheutuvia kustannuksia. Jäänmurron kannalta erityisen kallista on alusten avustaminen Perämeren satamiin. Aluksilta on kuitenkin kannettu samansuuruinen väylämaksu riippumatta siitä, mikä on aluksen saapumissatama taikka kuinka paljon valtion hoitamia vesiväyliä on käytetty.

Kolmantena tavoitteena on ollut se, että väylien käyttö on turvattu vuodenajasta riippumatta. Maksut ovat samat huolimatta siitä, käyttääkö alus väylää kesällä vai talvella.

Väylämaksu maksetaan, kun alus saapuu ulkomailta Suomeen tai alus saapuu suomalaisesta satamasta suomalaiseen satamaan. Väylämaksun suuruus riippuu alustyyppistä, aluksen koosta ja jääluokasta. Alukset on jaoteltu viiteen tyyppiin, jotka ovat matkustaja-alus, risteilyalus, suurnopeusalus, lastialus sekä yhdistelmäalus (ilman omaa kuljetuskoneistoa olevat alukset ja niihin kytketyt koneelli-

set alukset). Väylämaksulain soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty tietyt alukset, kuten alukset, joita käytetään yksinomaan sisävesiliikenteessä.

Yksikköhinta

Väylämaksun määrä saadaan kertomalla aluksen nettovetoisuus yksikköhinnalla. Lasti- ja matkustaja-aluksille on säädetty jääluokan perusteella määräytyvä yksikköhinta. Risteily- ja suurnopeusaluksille on säädetty jääluokasta riippumattomat kiinteät yksikköhinnat. Aluksille, joilla ei ole omaa kuljetuskoneistoa, yksikköhinta on kiinteä. Alusyhdistelmän nettovetoisuutena käytetään alusten yhteenlaskettua nettovetoisuutta. Jos lastialuksen nettovetoisuus on suurempi kuin 25 000, ylittävä osuus nettovetoisuudesta kerrotaan luvulla, joka on puolet väylämaksun yksikköhinnasta.

Väylämaksulain 6 §:n mukainen väylämaksun yksikköhinta lastialuksesta ja matkustaja-aluksesta määräytyy aluksen jääluokan mukaan seuraavasti:

Jääluokka	Lastialus Yksikköhinta (euroa)	Matkustaja-alus Yksikköhinta (euroa)
IA Super	1,277	0,860
IA	2,389	1,694
IB, IC	4,821	2,919
II, III	6,918	4,878

Edelleen, risteilyaluksen yksikköhinta on 1,045 euroa, suurnopeusaluksen 6,303 euroa ja sellaisen aluksen, jolla ei ole omaa kuljetuskoneistoa, 3,473 euroa.

Jääluokkaporrastus

Yksikköhintojen porrastamisella jääluokan mukaan on tavoiteltu sitä, että Suomessa liikennöisi aluksia, jotka pärjäävät myös vaikeissa talviliikenteen olosuhteissa alusten sekä miehistön ominaisuuksien puolesta. Tällä tavoin on voitu vähentää jäänmurtoavustuksen määrää ja talvimerenkulusta valtiolle aiheutuvia kustannuksia. Jääluokan mukainen porrastus on selvästi toiminut, sillä parhaiden jääluokkien (IAS ja IA) alusten osuus kaikista ulkomaanliikenteen aluskäynneistä suomalaisissa satamissa oli lähes 80 prosenttia vuonna 2011.

Heikoimpien jääluokkien (II ja III) alusten käyntejä on verraten vähän ja käynnit ajoittuvat pääosin avovesikauteen. Ilman jääluokkaa olevien alusten käynnit ovat lähinnä avovesikaudella liikkuvia suurnopeusaluksia ja risteilijöitä sekä jäissä pärjääviä yhdistelmäaluksia (vahvoilla aluksilla hinattuja tai työnnettyjä proomuja).

Aluskannan jääluokitusjakauma voi muuttua tulevaisuudessa ja varsinkin IAS-jääluokan alusten osuus Suomeen liikennöivästä aluskannasta saattaa pienentyä. Tämä johtuu siitä, että uusien alusten rakenteita ja konetehoja tullaan suunnittelemaan ympäristö- ja kustannussyistä toisin. Uusille aluksille suunniteltu

EEDI-indeksi (Energy Efficiency Design Index) tulee todennäköisesti merkitsemään, että jääluokan 1AS kaltaisten koneteholtaan suureksi mitoitettujen alusten määrä tulee vähenemään.

Jääluokkajakauma voi muuttua myös merenkulun markkinoiden globalisoitumisen vuoksi siten, että heikompien jääluokkien alukset lisääntyvät. Toisaalta on myös mahdollista, että rikkidirektiivin myötä heikkojen jääluokkien tai luokittamattomien alusten liikenne Itämerellä voi vähentyä polttoaineiden käytettävyyteen ja hintaan liittyvistä syistä. Tämä kehitys tulee asettamaan haasteita nykyiselle jääluokkapohjaiselle väylämaksulle.

Enimmäismaksut ja alennukset

Lastialuksen aluskäyntikohtaisen väylämaksun enimmäismäärä on 107 750 euroa, matkustaja-aluksen enimmäismäärä on 32 430 euroa ja risteilyaluksen enimmäismäärä 44 500 euroa.

Alennuksen väylämaksuun voi saada lastauskapasiteetin käyttöasteen perusteella. Ns. vajaalastialennus on 75 tai 50 prosenttia riippuen lastauskapasiteetin käyttöasteesta. Suomalaisesta satamasta viennin kauttakuljetavaraa hakevan lastialuksen väylämaksu maksetaan 50 prosentilla alennettuna, jos aluksen koko lasti on kauttakuljettua.

Lastialuksen väylämaksua alennetaan 75 prosenttia, jos alus tuo ulkomailta lastia, joka sen suureen kokoon liittyvästä pakottavasta syystä joudutaan kuljettamaan muilla aluksilla tulosatamasta edelleen toiseen suomalaiseen satamaan.

Saimaan kanava-alennus on 50 %, jos alus tuo Saimaan kanavalle suuntautuvan matkan yhteydessä samalla lastia ulkomailta Suomen rannikon satamaan tai jos alus vie samalla lastia ulkomaille Suomen rannikon satamasta.

Alennuksia voivat hyödyntää kuitenkin kaiken tyyppiset lastialukset. Väylämaksusta myönnettyjen alennusten arvo on yhteensä useita miljoonia euroja vuodessa.

Väylämaksun käyntikohtaisten enimmäismaksujen tarkoitus on kohtuullistaa kaikkein suurimpien alusten maksuja. Käytännössä enimmäismaksut kohdistuvat hyvin pieneen osaan lastialuksista (noin 20 alusta vuodessa), sillä isoimpien alusten väylämaksuihin sovelletaan usein transitokuljetuksen tai vajaalastin alennusperusteita. Matkustaja-aluksissa on muutamia kokoluokaltaan sellaisia autolauttoja, joille sovelletaan enimmäismaksua. Lisäksi risteilyaluksista muutamia ovat niin suuria, että niihin sovelletaan enimmäismaksua.

Käyntikertaleikkurit

Matkustaja- ja suurnopeusaluksesta väylämaksu on maksettava kalenterivuoden 30 ensimmäiseltä aluskäynniltä ja lastialuksesta 10 ensimmäiseltä aluskäynniltä. Alusyhdistelmän maksukerrat lasketaan työntävän tai hinaavan, koneellisen aluksen käyntikertojen perusteella. Risteilyaluksista väylämaksu on maksettava jokaiselta aluskäynniltä.

Väylämaksun käyntikertaleikkureilla suositaan säännöllistä liikennettä, jonka osuus Suomen ulkomaanliikenteen aluskäynneistä on hyvin suuri. Alusliikenteen vuotuisesta kokonaismäärästä merkittävä osa syntyy reittiliikenteessä Viroon ja Ruotsiin sekä muutamiin Keski-Euroopan satamiin.

Taulukossa 1 on havainnollistettu säännöllistä liikennettä suosivaa hinnoittelutapaa ja käyntikertaleikkureiden merkitystä. Kaikista aluskäynneistä arviolta vain noin neljäsosasta kannetaan väylämaksu. Tämä tarkoittaa, että suurin osa aluskäynneistä Suomeen on samojen alusten tekemiä.

Kaikkein säännöllisintä ja samojen alusten harjoittamaa liikennettä on matkustaja-alusten ja ro-ro alusten liikenne. Nämä alukset maksavat väylämaksua vain noin 10 %:sta käyntikerroista. Toisessa ääripäässä on risteilyalusliikenne, jossa jokainen aluskäynti on maksullinen.

Muissa alustyypeissä liikenne ja väylämaksun maksaminen jakaantuu laveammin Suomessa harvemmin käyvän aluskannan kesken. Esimerkiksi irtolastialusten käynneistä 72 % oli maksullisia vuonna 2011. Lastialusten liikenteessä on paljon sellaisten alusten käyntejä, jotka käyvät Suomessa alle 10 kertaa vuodessa, eivätkä ne hyödy leikkurista tai hyötyvät käyntikertaleikkurista vain muutamalta käyntikerralta.

Käyntikertaleikkureiden vuoksi väylämaksutuloista merkittävä osa kertyy alkuvuodesta. Esimerkiksi vuonna 2012 tammikuun osuus koko vuoden väylämaksukertymästä oli 27 prosenttia, ja muiden kuukausien osuus vaihteli joulukuun neljän prosentin ja helmikuun yhdeksän prosentin välillä. Käyntikertaleikkuria on kritisoitu juuri siitä, että suurin osa aluksista on jo maksanut alkuvuoden aikana 10 käynnistä. Tämän takia alusten, jotka joutuvat maksamaan uudesta käynnistä väylämaksun, ei kannata kilpailla jo maksuista vapautettujen alusten kanssa. Tämän seurauksena kuljetuspalvelujen tarjonta siirtyy muualle, rahdeista kilpailaan vähemmän ja se nostaa rahtihintoja.

Taulukko 1. Hinnoiteltujen aluskäyntien ja aluskäyntien kokonaismäärän suhde vuonna 2011 (arvio).

Matkustajia ja ajoneuvoja kuljettavat alukset, hinnoitellut käyntikerrat (osuus)	
- matkustaja-alus	7 %
- risteilyalus	100 %
- ro-ro matkustaja-alus	8 %
Lastia kuljettavat alukset, hinnoitellut käyntikerrat (osuus)	
- ro-ro lastialus	11 %
- autojenkuljetusalus	50 %
- konttialus	40 %
- irtolastialus (bulk)	72 %
- muu kuivalastialus	56 %
- säiliöalukset	59 %
- muut alukset (hinaajat, proomut, jne.)	48 %
Kaikki	27 %

Väylämaksua kertyy eri tavalla erityyppisten satamien kesken. Satamien, joiden alusliikenne on säännöllistä, aluskäynneistä vain murto-osalta peritään väylämaksu. Vastaavasti satamissa, joissa on vähän säännöllistä liikennettä, lähes jokainen aluskäynti on hinnoiteltu väylämaksulla.

2.2 Väylämaksun tuotto ja rannikon kauppamerenkulun palvelujen kustannukset

Väylämaksutuotot

Väylämaksun vuotuinen kokonaistuotto vaihtelee liikenteen määrän ja sen koostumuksen mukaan. Taloudellisen nousukauden aikana aluskäyntejä on enemmän, jolloin myös väylämaksutuloja kertyy enemmän. Viimeisen neljän vuoden aikana väylämaksutulot ovat vaihdelleet 66 – 81 miljoonan euron välillä.

Väylämaksutulojen kannalta keskeinen tekijä on aluskäyntien määrä. Säännöllisen matkustaja- ja lastialusliikenteen lisääntyminen tai väheneminen ei vaikuta suuresti väylämaksukertymään, koska tämä liikenne kuuluu käyntikertaleikkureiden piiriin. Sen sijaan epäsäännöllisesti Suomessa käyvien alusten määrän lisääntyminen kasvattaa väylämaksukertymää.

Lastialukset tuottavat noin 70 % ja matkustaja-alukset noin 30 % väylämaksutuloista. Kahden parhaan jääluokan aluksilta perittävät väylämaksut kattavat noin 63 % väylämaksutuloista.

Taulukko 2. Väylämaksutuotto vuosina 2010 ja 2012.

Alustyyppi	2010		2012**	
	Milj. euroa	Osuus	Milj. euroa	Osuus
- Risteilyalus	5,6	7,9 %	7,0	8,7 %
- Suurnopeusalus	0,1	0,1 %	0,1	0,1 %
- Matkustaja-alus*	15,2	21,7 %	16,7	20,6 %
- Lastialus	49,6	70,3 %	57,2	70,6 %
Yhteensä	70,5		81,0	
Jääluokan mukaan				
- IA Super	17,3	24,5 %	18,8	23,2 %
- IA	27,8	39,5 %	32,0	39,5 %
- IB ja IC	5,7	8,1 %	7,4	9,2 %
- II ja III**	19,7	27,9 %	22,8	28,2 %
Yhteensä	70,5		81,0	

*MI. Ro-ro-matkustaja-alukset. **MI. jääluokkaa vailla olevat risteilijät ja proomut jne.

** Väylämaksun yksikköhintoja korotettiin keskimäärin 9,5 % vuoden 2012 alusta.

Väylämaksutuotoilla katettavat kustannukset

Väylämaksulain yleisperusteluiden mukaan väylämaksulla katetaan rannikon kauppamerenkulussa käytettävien julkisten kulkuväylien ja vesiliikenteelle tarpeellisten turvalaitteiden rakentamisesta, ylläpidosta ja hoidosta, alusliikennepalvelusta sekä jäänmurtajien avustustoiminnasta valtiolle aiheutuneet kustannukset. Tämän takia väylämaksun tuottotavoite on määritetty edellä mainittujen palvelujen (väylänpito, VTS, merenmittaus ja jäänmurto) tuottamisen kustannusten mukaan.

Vuoden 2005 väylämaksu-uudistuksen yhteydessä väylämaksusta tuli valtiosääntöoikeudellisesti vero. Väylämaksu oli ennen vuoden 2006 lainmuutosta erillislainsäädännön perusteella määrätty maksu, joka budjetoitiin Merenkululaitoksen nettobudjetoidulle momentille. Tämä tarkoitti sitä, että MKL:n osalta valtion talousarviossa oli nettomääräraha (tulot – toimintamenot). Väylämaksutuloilla rahoitettiin siten suoraan väylänpidosta aiheutuvia toimintamenoja (juoksevia menoja). Lisäksi oli investointeja varten käytössä sijoitusmenomomentit esimerkiksi väylien kehittämiseksi. Vuoden 2006 lainuudistuksen yhteydessä palattiin takaisin bruttobudjetointiin, koska veronluonteisia tuloja ei saa valtion talousarviolain mukaan nettobudjetoita.

Väylämaksutulot merkitään siis valtion talousarvion tulopuolelle ja –menot bruttomääräisesti menopuolelle. Vuoden 2006 lainmuutoksen tarkoituksena ei ollut

poistaa väylämaksutulojen ja väylänpidon menojen välistä yhteyttä sekä näiden yhteyttä valtion väylänpitopalvelujen palvelutasoon.

Rannikon kauppamerenkulun palvelujen tuottamisen kustannuksilla on luonnollisesti suuri vaikutus väylämaksun tasoon, jos kustannusvastaavuustavoitteesta halutaan pitää kiinni. Mikäli talvimerenkulun kustannukset esimerkiksi nousevat merkittävästi, tulisi väylämaksua vastaavasti korottaa. Keskeisin kustannuserä on talvimerenkulku eli jäänmurron kustannukset. Niiden suuruus riippuu lähinnä talven ankaruudesta sekä siitä, kuinka tämä toiminta on järjestetty.

Työryhmä katsoo, että palvelujen tuottamisen kustannuksia ja niihin vaikuttamista tulee tarkastella merenkulun strategiatyön yhteydessä, jolloin asiaa voidaan tarkastella yhtenä kokonaisuutena. Tämän takia työryhmä ei ota kantaa väylämaksulla katettaviin kustannuksiin.

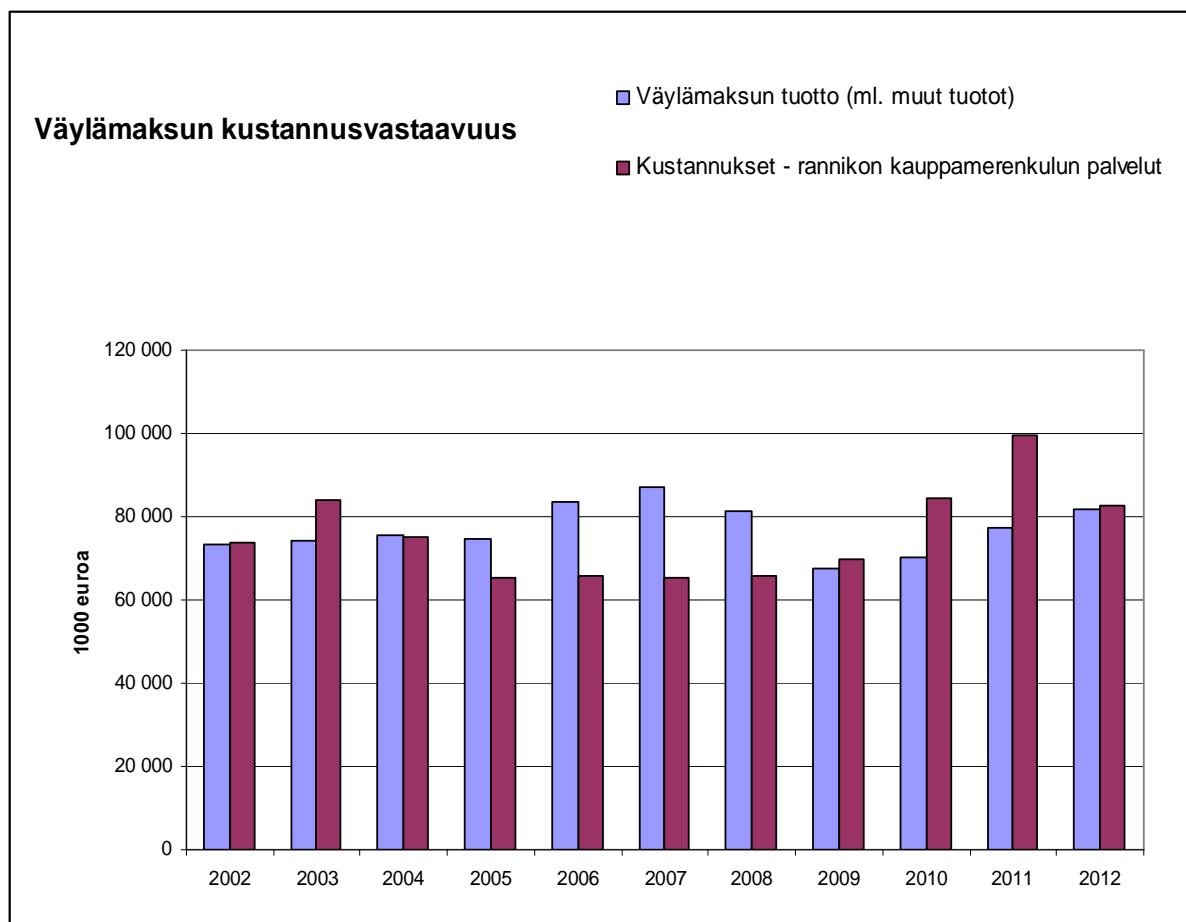
Kustannusvastaavuus

Väylämaksujen kustannusvastaavuus (tuotto/kustannukset) on vaihdellut selkeästi eri vuosina (kuva 1). Väylämaksutulot kattoivat rannikon kauppamerenkulun palvelujen tuottamisen kustannukset useimpina 2000-luvun alkuvuosina ja kertymä oli muutamina vuosina reilusti ylijäämäinen. Kuvassa 1 on mukana perityt väylämaksutulot.

Vuonna 2009 tilanne kääntyi alijäämäiseksi kun taantuma vähensi alusliikenteen määrää ja väylämaksutuloja. Samaan aikaan etenkin jäänmurron kustannusten nousu (mm. polttoainekustannukset ja talven olosuhteet) lisäsi katettavien kustannusten määrää. Vuonna 2011 väylämaksutulot olivat 75,7 milj. euroa, kun katettavat kustannukset olivat peräti 99,6 milj. euroa.

Vuonna 2012 (väylämaksun korotuksen jälkeen) tuotot ja kustannukset olivat jälleen tasapainossa (kustannusvastaavuus 99 %). Väylämaksutuloa kertyi 81,4 milj. euroa. Katettavat kustannukset alenivat edellisestä vuodesta merkittävästi mm. leudon talven ansiosta ollen 82,8 milj. euroa.

Kuva 1. Väylämaksun tuotto ja katettavat kustannukset 2002–2012 (Merenkulukulaitos/Liikennevirasto).



Väylämaksun vuosittaiseen kustannusvastaavuuteen vaikuttaa merkittävästi kaksi asiaa: liikenteen määrä ja talven ankaruus. Tämän takia kustannusvastaavuuden vuosittaiset vaihtelut voivat olla suuria. Tästä johtuen työryhmän mielestä kustannusvastaavuuden toteutumista tulisi jatkossa tarkastella usean vuoden keskiarvona esimerkiksi 3-5 vuoden välein.

Tällä hetkellä ollaan tilanteessa, jossa väylämaksutulot ja katettavat kustannukset ovat hyvin lähellä toisiaan. Tämän takia väylämaksun korottamiseen ei ole tarvetta. Tulevaisuudessa väylämaksulla katettavia kustannuksia tulee lisäämään jäänmurtokaluston uudistaminen, mikä kasvattaa pääomakustannuksia.

Eräät suomalaiset ja ulkomaiset varustamot ovat nostaneet kanteen Suomen valtiota vastaan. Kanteissa vaaditaan pääomaltaan noin 90 miljoonan euron korvauksia aikaisemman väylämaksulain väitetyn Euroopan Unionin oikeuden vastaisuuden perusteella. Asian käsittely on tällä hetkellä kesken Helsingin käräjäoikeudessa.

3. Sidosryhmänäkemykset väylämaksun kehittämistarpeista

Työn aluksi työryhmä teetti kartoituksen keskeisten sidosryhmien näkemyksistä väylämaksun kehittämistarpeista. Suuri osa kuulluista sidosryhmistä toimitti työryhmän käyttöön näkemyksensä kirjallisesti. Kuultuja tahoja olivat mm. Suomen Laivameklariliitto ry, Suomen Varustamot ry, Suomen Satamaliitto ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Keskuskauppakamari sekä Metsäteollisuus ry. Sidosryhmien näkemykset on raportoitu työryhmän taustaraportissa.

Sidosryhmien näkemykset väylämaksun kehittämistarpeista vaihtelivat selvästi. Osa sidosryhmistä oli sitä mieltä, että väylämaksu tulisi poistaa kokonaan tai ainakin alentaa tuntuvasti. Tätä perusteltiin mm. sillä, että väylämaksu on teollisuudelle ylimääräinen kustannusrasite ja täten kaupan este. Lisäksi esille tuotiin, että väylämaksun poistamisella voitaisiin kompensoida rikkidirektiivin muutoksen aiheuttamia kustannuksia. Osa sidosryhmistä kannatti puolestaan väylämaksujärjestelmän säilyttämistä, sillä väylämaksun ja jääluokkaperusteisuuden poistaminen voisi johtaa hallitsemattomaan kehitykseen etenkin talvikaudella liikennöivän aluskannan kehityksessä ja jäänmurron kustannuksissa.

Osa sidosryhmistä totesi, että nykyinen väylämaksu suojaa suomalaisia varustamoja ja rajoittaa merikuljetusalan kilpailua. Toisaalta osa sidosryhmistä painotti nimenomaan, että nykyjärjestelmä mahdollistaa suomalaisten alusten käytön.

Ympäristöperusteisen väylämaksun osalta sidosryhmien yleinen näkemys oli, että sellaiselle ei ole tarvetta, koska muu ympäristöohjaus hoitaa jo asian. Esille nostettiin kuitenkin mm. se, että esim. LNG-käyttö huomioitaisiin maksussa.

Sidosryhmillä oli vähän rakenteellisia esityksiä väylämaksujärjestelmän uudistamiseksi. Keskeisimmät epäkohdiksi koetut asiat, jotka nousivat esille, olivat vähäarvoisia lasteja kuljettavien irtto- ja kuivalastialusten korkea väylämaksu, risteilyalusten korkea väylämaksu, ulkomaista tuotantoa tukeva transitoalennus sekä eräät väylämaksulain tulkintakysymykset.

Vähäarvoisten lastien väylämaksu

Yhtenä nykyisen väylämaksujärjestelmän keskeisenä ongelmana pidetään vähäarvoisia lasteja kuljettavien irtto- ja kuivalastialusten väylämaksun suuruutta. Irttolastialukset ovat yleensä suuria aluksia, joilla kuljetetaan mm. lannoitteita, hiiltä, romua ja maa-aineksia. Bulk-alukset ovat yleensä jäävahvistamattomia, jonka takia niiden maksama väylämaksun yksikköhinta on korkea. Bulk-aluksia ei kannata useinkaan rakentaa jäävahvisteisiksi, koska ne toimivat globaaleilla markkinoilla. Lisäksi nämä alukset tekevät pitkiä matkoja, eivätkä ne yleensä ehdi käydä Suomessa yhden kalenterivuoden aikana niin montaa kertaa, että hyötyisivät käyntikertaleikkurista.

Käytännössä suuret alhaisen jääluokan omaavat irttolastialukset käyvät Suomessa vain avovesiaikaan, joten ne eivät tarvitse jäänmurtajien apua. Tämän takia näitä aluksia käyttävät rahtaajat ovat kokeneet, että niiltä perittäville väylämaksuilla rahoitetaan muiden alusten käyttämiä jäänmurtopalveluita.

Risteilyalusten väylämaksu

Risteilyalukset ovat toinen alusryhmä, joka on kokenut, että niiden väylämaksut ovat kohtuuttoman suuret. Risteilyaluksilta peritään aluksen koon mukaista jääluokasta riippumatonta väylämaksua.

Risteilyaluksilta perittiin väylämaksua vuonna 2012 yhteensä 7 miljoonaa euroa. Täten risteilyalusten osuus väylämaksutuloista oli 8,7 %. Tätä voidaan pitää korkeana osuutena, kun otetaan huomioon, että risteilyalusten koko vuoden käyntimäärät olivat noin 300 ja kaikkia aluskäyntejä oli yhteensä noin 31 000 kappaletta.

Transitoalennus

Kritiikkiä on kohdistunut myös transitoalennukseen. Suomalainen teollisuus pitää kohtuuttomana sitä, että esim. venäläinen lannoitekuljetus saa alennusta lannoitekuljetuksesta, mutta suomalainen lannoitekuljetus ei, vaikka ne kilpailevat samoilla markkinoilla. Toisaalta Suomen kautta kuljettavat ulkomaiset yritykset katsovat, että 50 %:n alennus ei ole riittävän suuri, koska vaihtoehtoisilta kilpailuilta reiteiltä (esim. Baltian maiden satamat) ei peritä lainkaan väylämaksua tai se on selvästi Suomea alhaisempi.

Lainsäädännölliset kehittämistarpeet

Lainsäädännöllisiä kehittämistarpeita pohdittiin väylämaksutyöryhmän alatyöryhmässä. Työhön osallistuvat liikenne- ja viestintäministeriön ja Tullin asiantuntijoita. Alatyöryhmä kuuli myös muita asiantuntijoita. Väylämaksulain 3 §:n 1 momentin mukaan Tulli vastaa väylämaksun maksatuksen toimittamisesta ja valvonnasta. Alatyöryhmän tavoitteena oli pohtia muun muassa sitä, miten Tullin saamat käytännön kokemukset väylämaksulain suhteen toimivaltaisen viranomaisena olisi tarpeen huomioida väylämaksulakia kehitettäessä. Lisäksi alatyöryhmä selvitti erityisesti Saimaan kanavan ja vesistöalueen tarpeita väylämaksulain osalta.

4. Kansainväliset väylämaksukäytännöt

4.1 Yleistä

Valtion perimät väylämaksut ovat harvinaisuuksia. Ainoastaan Ruotsi ja Viro perivät vastaavatyypistä väylämaksua kuin Suomi. Monissa maissa valtion omistamia meriväylästäjä on ylipäätään vähemmän kuin Suomessa ja Ruotsissa. Lisäksi satamiin vievät meriväylät (ja sisävesiväylät) voivat olla tapauksesta riippuen eri aluehallintoviranomaisten omistamia tai julkisen tai yksityisen sataman omistamia. Useimmissa maissa alusliikenteen maksut muodostuvat satamien perimistä liikennemaksuista, luotsausmaksuista ja navigaatiomaksuista.

4.2 Ruotsin väylämaksujärjestelmä

Ruotsin väylämaksu perustuu kauppamerenkulun aluksille tarjottujen väyläpalvelujen kustannusten kattamiseen. Väylämaksutulot ovat vuosittain noin 100–110 milj. €. Ruotsissa väylänpidon ja luotsauksen palvelut tarjoaa liikelaitos Sjöfartsverket. Se rahoittaa toimintansa kauppamerenkulun väylienpidon osalta väylämaksutuloilla.

Yksittäisen aluksen maksama väylämaksu muodostuu seuraavista tekijöistä:

- *bruttotonniperusteinen väylämaksun osa*: aluksen koko bruttotonneina mitattuna (rahti- ja matkustaja-alukset)
- *lastiperusteinen väylämaksun osa*: alukselta puretun / alukseen lastatun rahdin määrä (vain lastialukset)
- ympäristötekijöiden hinnoittelu *typenoksidilennuksella ja rikkimaksulla*.

Typenoksidipäästöihin liittyvä hinnoittelu tehdään bruttotonniperusteisen väylämaksutekijän porrastuksella. Rikkidioksidipäästöt hinnoitellaan erillisellä rikkimaksulla.

Rahtialusten maksu on 2,05 SEK (noin 0,24 €) bruttotonniyksikköä kohti. Rahtialuksilta maksu peritään enintään kaksi kertaa kalenterikuukauden aikana. Matkustaja-alusten ja junalauttojen maksu on 1,80 SEK (noin 0,21 €) bruttotonniyksikköä kohti. Maksu peritään matkustaja-aluksilta ja junalautoilta enintään viideltä kalenterikuukauden aikaiselta vierailulta Ruotsissa.

Risteilyalusten maksu on 0,80 SEK (noin 0,09 €) bruttotonniyksikköä kohti. Maksu peritään vain ensimmäiseen satamaan saapumiselta. Jos matkustajista vaihdetaan jossain Ruotsin satamassa 90 prosenttia tai enemmän, risteilyalukselta ei peritä bruttotonniperusteista väylämaksua.

Myös Ruotsi on parhaillaan valmistelemaan väylämaksujärjestelmänsä uudistamista.

5. Ympäristöperusteinen väylämaksu

Eduskunnan lausumassa todettiin, että väylämaksu-uudistuksessa tulisi ottaa huomioon myös alusten ympäristöominaisuudet. Työryhmä tulkitsi tämän siten, että eduskunta halusi tarkasteltavaksi, voitaisiinko väylämaksujärjestelmään liittää ympäristöohjaavuutta lisääviä elementtejä. Ympäristöohjaavuutta lisäisi esim. se, että vähäpäästöiset alukset saisivat alennusta väylämaksusta.

Ympäristöohjaavuutta voidaan tavoitella joko maksujen tai normiohjauksen avulla. Merenkulun ympäristövaikutuksia yritetään vähentää nimenomaan normiohjauksen avulla. Tästä hyvä esimerkki on rikkidirektiivin muutos, joka tulee voimaan vuonna 2015. Polttoaineen rikkipitoisuus saa olla tuolloin korkeintaan 0,1 prosenttia. Tämä uudistus poistaa käytännössä suurimman osan alusten rikkipäästöistä Itämerellä.

Toinen esimerkki lisääntyvästä normiohjauksesta on EEDI-indeksi, jota ollaan ottamassa käyttöön. Tällä ohjauksella vaikutetaan uusien alusten energiatehokkuuteen eli hiilidioksidipäästöihin. Lisäksi typpipäästöjen normiohjauksen kehittämisessä voidaan Kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n päätöksellä ranta-valtioiden hakemuksesta nimetä typpipäästöjen erityisalueita (NECA-alue), joilla uusien alusten typpipäästöjä vähennetään merkittävästi. Näitä alueita koskevat säännökset tulevat voimaan vuonna 2016 tai 2021. Asiasta tehtäneen päätös IMO:ssa keväällä 2014. Itämeren merellisen ympäristön suojelukomissiossa HELCOM:ssa valmistellaan parhaillaan Itämeren nimeämistä NECA-alueeksi.

Täten alusten ympäristövaikutusten kansainvälinen normiohjaus on kiristymässä varsinkin rikki- ja hiilidioksidipäästöjen osalta. Kysymys kuuluukin: voitaisiinko normiohjauksen päälle tulevalla taloudellisella ohjauksella saavuttaa vielä lisähyötyjä. Työryhmän näkemyksen mukaan taloudelliselle ohjaukselle ei ole varsinaista tarvetta muutoin kuin mahdollisesti typpipäästöjen osalta. Ainoastaan typpipäästöille olisi mahdollista luoda kannustinjärjestelmä, jossa kannustinjärjestelmällä voitaisiin yrittää vaikuttaa alusten typpipäästöjen määrään. Alusten typpipäästöt saattavat tulla kuitenkin lähivuosina kansainvälisen säätelyn piiriin Itämerellä, joten tässä vaiheessa ei kannata lähteä suunnittelemaan omaan järjestelmää typpipäästöjen osalta.

Kannustinjärjestelmien ongelma on se, että niistä tulee helposti monimutkaisia ja ne lisäävät hallinnollisia kustannuksia. Esimerkiksi Ruotsissa väylämaksun taso alukselle lasketaan kymmenportaisella asteikolla gramman tarkkuudella määräytyvän typenoksidin ominaispäästötason mukaan. Lisäksi rikkimaksuun liittyy erillinen polttoaineen laatuun sitoutumisen ja valvonnan menettely.

Työryhmä katsoo, että meriliikenteen alusten ympäristöohjaavuus toteutuu jo nykyisin ja varsinkin tulevaisuudessa kansainvälisen normiohjauksen avulla tehokkaasti. Tämän takia työryhmä ei katso tarpeelliseksi liittää väylämaksujärjestelmää alusten ympäristöominaisuuksiin.

6. Lainsäädännölliset muutostarpeet

Työryhmä on tarkastellut lainsäädännöllisiä muutostarpeita ja mahdollisista muutostarpeista on kuultu myös eräitä asiantuntijoita. Työryhmä ehdottaa, että jäänmurtotoimintaa Suomen aluevesillä harjoittavat jäänmurtajat vapautettaisiin väylämaksun maksamisesta, sataman määritelmää täsmennettäisiin ja myös eräitä muita väylämaksulain 3 §:ään sisältyviä määritelmiä sekä väylämaksun maksamisvelvollisen määritelmää 4 §:ssä tarkennettaisiin ja säädettäisiin uudella 9a §:llä jääluokaluettelomerkinnän puuttumisen tai voimassaolon päättymisen seurauksista.

Jäänmurtajien vapauttaminen väylämaksun maksamisesta olisi tarpeen lyhyen siirtymäajan jälkeen, koska työryhmän mielestä jäänmurtajilta kerättävä, valtiotaloudelliselta merkitykseltään vähäinen väylämaksu sisältyy nykyisin valtion maksamiin jäänmurtokustannuksiin. Jos jäänmurtajat vapautettaisiin väylämaksun maksamisesta, se voisi edistää kilpailun toimimista jäänmurtamisen alalta. Väylämaksusta vapauttaminen voisi koskea yksinomaan sellaisia jäänmurtoon tarkoitettuja aluksia tai myös jäänmurtamiseen pystyviä hinaajia, jotka tuottavat Liikennevirastolle jäänmurtopalveluja sopimus- tai valtiosopimus pohjaisesti. Nykyjärjestelmä, jossa jäänmurtajilta kannetaan väylämaksua jäänmurtopalvelujen tuottamisen rahoittamiseksi, ei ole tarkoituksenmukainen. Nykyjärjestelmä johtaa toisinaan siihen, että jäänmurtajia käytetään operatiivisesti katsottuna epä-tarkoituksenmukaisesti, jotta ne välttäisivät maksamasta väylämaksua. Lisäksi väylämaksujen kerääminen ruotsalaisjäänmurtajilta, jotka toimivat Suomen ja Ruotsin välisen jäänmurtosopimuksen mukaisesti, voi johtaa jäänmurtoyhteistyön vähentymiseen. Työryhmä muistuttaa, että jäänmurtajilta ei myöskään Ruotsissa kanneta väylämaksua (SJÖFS 2008:5). Muutos voitaisiin toteuttaa lisäämällä väylämaksulain 1 §:n 2 momentin 6 kohtaan säännös, jonka mukaan väylämaksulakia ei sovelleta alukseen, jota käytetään yksinomaan tai lähes yksinomaan jäänmurtoon Suomen vesialueella. Lisäksi voimassa olevan lain 2 pykälän 6 kohdasta ehdotetaan poistettavaksi sana "jäänmurtamista".

Vuoden 2005 loppuun saakka voimassa olleen väylämaksulain (708/2002) 20 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan väylämaksua ei kannettu aluksista, jotka valtio omistaa ja joita ei käytetä kaupallisiin tarkoituksiin.

Lisäksi ehdotetaan, että 11 §:n 2 momentissa tarkennettaisiin aluksen käyttöasteen osalta, että aluksen käyttöastetta laskettaessa otetaan lisäksi huomioon aluksessa oleva mahdollinen kauttakululasti. Tämä säännös selkeyttäisi nykykäytäntöä, jonka mukaan kauttakululasti huomioidaan aluksen käyttöastetta laskettaessa.

Väylämaksun maksamista koskevaa 14 §:ää ehdotetaan täydennettäväksi siten, että 1 momentin mukaan käteisasiakkaan olisi maksettava väylämaksu Tullin tilille 10 päivän kuluessa väylämaksupäätöksen päiväyksestä, jollei määräaika ole Tullin toimesta pidennetty. Lisäksi 2 momentin mukaan rekisteröidyn asiakkaan olisi maksettava väylämaksu Tullin tilille väylämaksupäätös viikkoa seuraavan seitsemännen viikon perjantaina. Pykälän 3 momentin mukaan rekisteröidyn asiakkaan olisi tarvittaessa annettava Tullille vakuus. Tulli määräisi vakuuden määrän. Vakuuden määrää harkittaessa otettaisiin huomioon toimijan luotetta-

vuus, toiminnan laajuus ja toimijan taloudelliset edellytykset vastata väylämaksuista. Tulli voisi myös muuttaa vakuuden määrää rekisteröityneen asiakkaan toiminnassa tapahtuneiden muutosten huomioon ottamiseksi. Kohdan perusteluissa voitaisiin todeta, että hyväksyttävänä vakuusmuotoina voisivat tulla kyseeseen esimerkiksi pankkitakaus tai tilipantti. Lisäksi ehdotetaan, että nykyinen 14 §:n sisältö poistettaisiin laista tarpeettomana.

Maksun huojentamista ja maksunlykkäystä koskevaa 23 §:n 2 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi siten, että momentin neljänneksi virkkeeksi lisättäisiin säännös, jonka mukaan väylämaksulle, jonka maksamiselle on myönnetty lykkäystä, perittäisiin lykkäysajalta veronlisäyksestä ja viivekorosta annetun lain (1556/1995) mukaista korkoa. Voimassaolevan lain säännös koron määräytymisestä ehdotetaan kumottavaksi, koska kaikkien verolajien osalta olisi tarkoituksemukaista määrätä viivekorko samalla tavalla.

Muutoksenhakua koskevaa 25 §:n 3 momenttia esitetään täydennettäväksi siten, että Liikenteen turvallisuusviraston 9 §:n nojalla antamaan päätökseen voitaisiin hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään vastaavasti myös uuden ehdotetun 9a §:n osalta. Valituslupamenettelyä esitetään harkittavaksi myös 25 §:n 3 momentin osalta.

Edellä mainittujen melko vähäisten muutosten lisäksi työryhmä ehdottaa, että kotimaanliikenteessä olevat alukset asetettaisiin samaan asemaan ulkomaanliikenteessä olevien alusten kanssa silloin, kun alus hakee rahtia suomalaisesta satamasta lähteäkseen toiseen suomalaiseen satamaan. Työryhmä ei ole pystynyt yksilöimään tapaa, jolla muutos toteutettaisiin, mutta se on tiedostanut ongelman, joka on nyt voimassa olevan lain aikana johtanut kotimaanliikenteessä olevien alusten kohteluun väylämaksun määräytymistavan suhteen eri tavalla kuin ulkomaanliikenteessä olevia kohdellaan. Jos siis alus on lähtenyt suomalaisesta satamasta tyhjänä toiseen suomalaiseen satamaan ja on sen jälkeen lähtenyt niin sanotusti ulkomaanrotaatioon eli ulkomaiseen satamaan, sen ei ole tarvinnut maksaa väylämaksua tullessaan hakemaan rahtia suomalaisesta satamasta. Sitä vastoin sen sisaralus on joutunut vastaavassa tilanteessa maksamaan väylämaksua, kun se on hakenut toisesta suomalaisesta satamasta rahtia lähteäkseen sen jälkeen kolmanteen suomalaiseen satamaan. Erityisesti tämä ongelma on korostunut Saimaan kanavan kautta tapahtuvan liikenteen kohdalla silloin kun kyse on ollut Suomen kabotaasi- eli rannikkoliikenteestä.

7. Väylämaksun kehittämismvaihtoehtoja

Työryhmä on tarkastellut useita väylämaksun kehittämismvaihtoehtoja eri näkökulmista. Vaihtoehdot poikkeavat toisistaan melko paljon. Tällä tavoin on pyritty hahmottamaan eri tekijöiden vaikutusta. Vaihtoehtojen muodostamisessa on otettu huomioon eduskunnan lausuma, merenkulun sidosryhmien sekä työryhmän esille nostamat näkökulmat.

Lähempään tarkasteluun työryhmä valitsi seuraavat viisi vaihtoehtoa:

1. nykyisen väylämaksun vähäinen kehittäminen,
2. talviliikenteen väylämaksu,
3. alueellinen väylämaksu,
4. käyntikertakohtainen väylämaksu sekä
5. väylämaksun alentaminen tai poistaminen.

Vaihtoehtojen tarkasteluissa on lähdetty siitä, että jääluokkaporrastukset sisältyvät kaikkiin kehittämismalleihin. Yksikköhinnastot on määritetty nykyisen yksikköhinnaston muunnoksena. Väylämaksutulon laskennallinen kokonaiskertymänä on pidetty 87 milj. euroa, joka vastaa suurin piirtein vuosina 2010–2012 tavoiteltua tasoa.

Malleja 1–3 on tarkasteltu vuoden 2011 väylämaksutapahtuma-aineiston avulla. Mallia 4 on tarkasteltu vuoden 2011 liikennetilastoaineistolla. Mallia 5 on tarkasteltu sekä väylämaksutapahtuma-aineiston että väylänpitoon liittyvän kirjanpidon pohjalta. Mallien yksityiskohtaisemmat laskelmat on esitetty taustaraportissa.

7.1 Nykyisen väylämaksun vähäinen kehittäminen

Nykyisen väylämaksun vähäinen kehittäminen sisältää esille tulleiden keskeisten ongelmakohtien eli irtolasti- ja risteilyalusten ongelmien ratkaisemisen. Käytännössä edellä mainittujen alusten ongelma on se, että niiltä peritty väylämaksu koetaan liian suureksi. Yksinkertaisin tapa ratkaista tämä ongelma olisi alentaa näiden alusten väylämaksuja.

Irtolastialusten väylämaksun alentamista voidaan perustella sillä, että nykyinen väylämaksu kohtelee vähäarvoisia irtolasteja ankarasti. Tämä heikentää kilpailukykyä ja vähentää kaupankäyntiä kun vähäarvoisia raaka-aineita ei kannata kuljettaa Suomeen jalostettavaksi tai Suomessa sijaitsevia vähäarvoisia raaka-aineita ja tuotteita ei kannata viedä maailmanmarkkinoille.

Risteilyalusten väylämaksun alentamista perustelee se, että väylämaksun korkea taso rajoittaa kesäaikaisten risteilijöiden ja matkailutuloa tuovien risteilyvieraiden saapumista suomalaisiin satamiin.

Jos joillekin alustyypeille myönnettäisiin nykyisistä väylämaksuista alennus, tulisi väylämaksutulojen lasku korvata korottamalla vastaavasti muiden alusten väylämaksuja. Jos esimerkiksi irtolasti- ja risteilyalusten väylämaksuja alennettaisiin

50 %, merkitsi tämä, että väylämaksuja tulisi korottaa yleisesti 9 %, jotta vastaavat tulot saataisiin kerättyä.

Kuten aiemmin todettiin, väylämaksun kustannusvastaavuustavoite on poliittinen päätös, eikä lainsäädäntö edellytä, että väylämaksujen alentamisesta aiheutuneet tulojen menetykset tulisi kattaa maksujen korotuksilla. Täten alennuksia voidaan toteuttaa ilman väylämaksujen korotuksia, jos niin halutaan.

Työryhmä on lähtenyt siitä, että jos irtolasti- ja risteilyalusten väylämaksun suuruuteen liittyvät ongelmat halutaan ratkaista alentamalla niiden maksuja, tämä tulisi tehdä ilman, että väylämaksuja muuten korotetaan.

Toinen näkökohta liittyy siihen, että alennusta on teknisesti vaikea myöntää alustyypeittäin. Tämä koskee erityisesti irtolastialuksia, joiden osalla alennuksen tulisi kohdentua nimenomaan vähäarvoista lastia kuljettaviin aluksiin. Irtolasteja kuljetetaan paljon myös muilla alustyypeillä. Tämän takia alustyyppikohtainen maksualennus ei ole käytännössä mahdollinen lastialusten kohdalla. Vastaavasti yleinen, esim. 10 %:n alennus, lastialuksille, koskisi kaikkia lastialuksia. Risteilyalusten osalla vastaavaa ongelmaa ei ole, koska risteilyalukset on määritelty jo nykyisessä järjestelmässä omaksi ryhmäkseen.

Irtolasti- ja risteilyalusten ongelmat koskevat erityisesti isoja aluksia, jonka takia mahdollinen väylämaksualennus tulisi kohdentaa erityisesti niille. Tämä on mahdollista tehdä alentamalla väylämaksujen enimmäismaksuja. Tämän keinon vaikutus kohdentuisi suurimpiin aluskokoluokkiin ja siten tiettyihin kuljetustyyppihin, kuten juuri risteilyaluksille ja bulkkialuksille. Vaikutuksen laajuutta voitaisiin myös säätää: mitä matalammalle enimmäismaksun taso asetetaan, sitä laajemmin se vaikuttaa liikenteen eri segmentteihin.

Tarkastelu on tehty siten, että lastialusten enimmäismaksu yhdeltä käyntikerralta alennettaisiin puoleen nykyisestä eli 53 875 euroon (nykyinen 107 750 euroa). Matkustaja-alusten enimmäismaksua ei muutettaisi ja risteilyalusten enimmäismaksu alennettaisiin samalle tasolle kuin matkustaja-aluksilla eli 32 430 euroon (nykyisin 44 500 euroa).

Mallin vaikutukset

Lastialusten enimmäismaksun alentaminen vaikuttaisi myös muihin alustyyppihin kuin irtolastialuksiin. Alustyyppiluokittain tarkastellen enimmäismaksun alentamisen suurin hyöty kohdentuisi kuitenkin suuriin irtolastialuksiin sekä säiliö- ja kuivalastialuksiin (taulukko 3). Irtolastialusten enimmäismaksun alennus (yhteensä kolme miljoonaa euroa) kohdentuisi koko vuoden ajalta 50–60 aluskäynnille (suurimmalta osin eri aluksia). Kuivalastialusten alennukset noin miljoona euroa kohdentuisivat parin kymmenen aluksen käynnille. Lisäksi muutamat heikon jääluokan isot konttialukset ja autojenkuljetusalukset hyötyisivät enimmäismaksun alentamisesta.

Taulukko 3. Väylämaksukertymän laskennallinen muutos per alustyyppiluokka – Enimmäismaksujen alentaminen (vuoden 2011 väylämaksutilasto).

Alustyyppiluokka	Nykyinen väylämaksu, M€	Muutettu maksu, M€	Muutos, M€
Matkustaja-, roro-matkustaja- ja suurnopeusalukset	17,6	17,6	0
Risteilyalukset	6,7	5,4	-1,3
Ro-ro-lastialukset	5,6	5,6	0
Autojenkuljetusalukset	2,8	2,6	-0,2
Konttialukset	9,7	9,5	-0,2
Irtolastialukset	8,4	5,4	-3,0
Muu kuivalastialukset	19,5	18,6	-0,9
Säiliöalukset	14,9	13,2	-1,7
Muut alukset	1,7	1,7	0
Yhteensä	86,9	79,6	-7,3

Risteilyalusten kohdalla väylämaksut alenisivat vuoden 2011 liikennemäärillä 1,3 miljoonalla eurolla eli noin 20 %:lla. Enimmäismaksun alentamisesta hyötyviä risteilykäyntejä olisi noin 120 kappaletta. Vaikutus kohdentuisi siis alle puoleen vuoden kaikista risteilijäkäynneistä, mutta suurimpaan osaan matkustajista.

Väylämaksutulot alenisivat kokonaisuudessaan vähän yli seitsemän miljoonaa euroa. Tämä olisi suhteellisen paljon siihen nähden, kuinka suppeaan alusliikenteen osaan enimmäismaksun alentaminen kohdentuu. Tässä esitetyt rahamääräiset arviot ovat kuitenkin bruttomääräisiä. Käytännössä enimmäismaksun alentamisen vaikutus olisi lastialuksilla pienempi, mahdollisesti jopa vain puolet esitetystä, koska se kohdistuu sellaiseen lastialusliikenteeseen, joka hyödyntää vajaa-lasti- ja transitoalennuksia.

Tulevaisuudessa enimmäismaksun alentamisen vaikutus kohdentuisi mahdollisesti laajemmalle (esimerkiksi useampiin konttialuksiin) jos lastialuskokojen kasvu jatkuu odotusten mukaisesti. Enimmäismaksun alentaminen voisi myös houkutella aiempaa useampia suuria aluksia, varsinkin risteilijöitä, käymään Suomessa. Käyntien lisääntyminen voisi osaltaan korvata menetettyä väylämaksutuloa.

7.2 Talviliikenteen väylämaksu

Yksi keskeinen nykyisen väylämaksujärjestelmän kritiikki on koskenut sitä, että myös avovesiaikaan Suomessa käyvät alukset joutuvat väylämaksun kautta osallistumaan talvimerenkulun eli jäänmurron kustannusten kattamiseen. Tässä vaihtoehdossa tämä ongelma poistettaisiin siten, että väylämaksu jaettaisiin kahden osaan: ympärivuotiseen perusväylämaksuun sekä talviliikennekauden lisämaksuun.

Ympärivuotinen perusväylämaksu perittäisiin kaikelta liikenteeltä samoin ehdoin kuin nykyinen väylämaksu, mutta tasoltaan muutettuna. Perusväylämaksun taso säädettäisiin siten, että maksutulo kattaisi väylänpidon, VTS:n ja merenmittauksen vuotuiset kustannukset (laskennallisesti noin 40 prosenttia väylämaksutulon kokonaiskertymästä).

Talviliikennekauden aluskäynneiltä perittäisiin lisämaksu, joka perustuu jäänmurron kokonaiskustannuksiin (laskennallisesti noin 60 prosenttia väylämaksutulon kokonaiskertymästä). Molempien maksutekijöiden yksikköhintojen keskinäiset suhteet (per alustyyppi ja jääluokka) on tässä tarkastelussa pidetty nykyisen väylämaksun mukaisina. Talviliikennekaudeksi on määritetty ajanjakso 15. marraskuuta – 15. huhtikuuta.

Taulukossa 4 on esitetty väylämaksun laskennalliset yksikköhinnat, kun maksu on jaettu perusväylämaksuun ja talviliikenteen lisämaksuun. Ympärivuotinen perusväylämaksu olisi tasoltaan noin kolmasosa nykyisestä väylämaksusta. Talviliikennekauden lisämaksu olisi noin 10 prosenttia nykyistä väylämaksua korkeampi. Talviliikennekaudella perusväylämaksun ja talvilisämaksun summa olisi noin 45 prosenttia korkeampi kuin nykyinen väylämaksu.

Taulukko 4. Väylämaksun yksikköhintojen muutos – Talviliikenteen väylämaksu.

Euroa / nettotonni Alustyyppi / jääluokka	Nykyinen väylämaksu		Perusväylämaksu		Talvikauden lisämaksu		Väylämaksu talvikaudella yhteensä	
	Lastialus	Matkustaja- alus	Lastialus	Matkustaja- alus	Lastialus	Matkustaja- alus	Lastialus	Matkustaja- alus
1A Super	1,277	0,860	0,472	0,318	1,366	0,920	1,839	1,238
1A	2,389	1,694	0,884	0,627	2,556	1,813	3,440	2,439
1B ja 1C	4,821	2,919	1,784	1,080	5,158	3,123	6,942	4,203
II ja III	6,918	4,878	2,560	1,771	7,402	5,122	9,962	6,893
Risteilyalus		1,045		0,387		1,118		1,505
Suurnopeusalus		6,303		2,332		6,744		9,076
Proomu	3,473		1,285		3,716		5,001	

Mallissa perusväylämaksun laskennallinen kokonaistuotto olisi 38,0 milj. euroa (43 prosenttia kokonaistuotosta) ja talvilisämaksun tuotto on noin 49,6 milj. euroa (57 prosenttia kokonaistuotosta). Yhteensä tavoiteltu laskennallinen tuotto olisi 87,6 milj. euroa.

Mallin vaikutukset

Avovesikauden perusväylämaksu olisi selvästi alhaisempi kuin nykyinen väylämaksu, kun taas talvikauden väylämaksu (perusmaksu + talvilisämaksu) olisi nykyistä väylämaksua korkeampi. Täten talvikauden liikenteestä maksettaisiin enemmän ja avovesikauden liikenne olisi aiempaa edullisempää. Aluskohtaisesti kokonaismuutoksen voimakkuus riippuu aluksen käyntimäärästä ja käyntien rotaatiosta.

Eniten muutos lisäisi matkustaja-alusten väylämaksua. Lastialusten väylämaksut alenisivat kokonaisuutena jonkin verran. Tässä vaihtoehdossa avovesikaudella liikennöivien risteilijöiden ja avovesikaudelle painottuvien bulk -alusten väylämaksut alenisivat selvästi, jonka takia kyseisille liikenteille ei tarvitsisi kehittää erillisiä ratkaisuja.

Ympärivuotisen liikenteen väylämaksurasitetta lisäisi se, että pelkästään avovesikaudella Suomessa käyvät alukset eivät enää osallistuisi talviliikenteen palvelujen kustannusten kattamiseen (taulukot 5 ja 6). Enemmistö Suomen alusliikenteestä on kuitenkin samojen alusten säännöllistä ympärivuotista liikennöintiä ja vaikka talvikauden liikenteestä maksettaisiin enemmän, olisi avovesikauden liikenne aiempaa edullisempää.

Taulukko 5. Väylämaksukertymän laskennallinen muutos per alustyyppiluokka – Talviliikenteen väylämaksu.

Alustyyppi	Nykyinen väylämaksu, M€	Perusväylämaksu, M€	Talvilisämaksu, M€	Yhteensä, M€
Matkustaja-, roro-matkustaja- ja suurnopeusalukset	17,6	8,3	17,4	25,7
Risteilyalukset	6,7	3,1	0,0	3,1
Ro-ro-lastialukset	5,6	2,1	4,5	6,6
Autojenkuljetusalukset	2,8	1,2	1,6	2,8
Konttialukset	9,7	3,8	5,0	8,8
Irtolastialukset	8,4	4,6	2,7	7,3
Muu kuivalastialukset	19,5	8,0	9,5	17,6
Säiliöalukset	14,9	6,0	8,0	14,0
Muut alukset	1,7	0,8	0,9	1,6
Yhteensä	87,1	38,0	49,6	87,6

Taulukko 6. Väylämaksukertymän laskennallinen muutos, osuus per jääluokka – Talviliikenteen väylämaksu.

Jääluokat, osuus	IAS	IA	IB ja IC	II ja III	Ei luokkaa
Ennen muutosta	21 %	40 %	7 %	23 %	8 %
Muutoksen jälkeen	30 %	42 %	6 %	18 %	3 %

Olisi todennäköistä, että kausiluontoinen hinnoittelu vaikuttaisi jonkin verran aluskäyntien ajoitukseen, joita todennäköisesti pyrittäisiin ajoittamaan edullisen väylämaksun aikaan. Säännöllisen liikenteen liikennöinti tiheys voisi myös harventua talvikaudella. Tämä johtaisi talvikauden lisämaksun korotuspaineisiin, koska talviliikenteen palvelujen kustannuksia jakava liikenne vähenisi.

Pahimmillaan väylämaksusta aiheutuva talviliikenteen kustannusten nousu voisi johtaa joidenkin satamien liikenteen merkittävään vähenemiseen tai jopa sulkemiseen talvikaudella. Tällöin liikennettä siirtyisi todennäköisesti maanteille sekä rautateille ja välittömät logistiset kustannukset nousisivat.

Tässä tarkastelussa perusväylämaksun yksikköhinta määräytyy jääluokan perusteella. Tämä on luonnollisesti kyseenalaista, koska kaikki pelkän perusväylämaksun alainen liikenne tapahtuu avovesiaikana. Oikeaoppisempaa olisi asettaa pe-

rusväylämaksu yhtä suureksi (senttiä/netton tonni) kaikille aluksille. Talvikauden lisämaksun porrastaminen jääluokan mukaan on sen sijaan perusteltua.

Talviliikennekauden määrittelyyn liittyy tiettyjä haasteita. Talvikauden tulisi olla ennakoitavuuden vuoksi vakioituun kalenteriajanjaksoon sidottu. Talvet eivät kuitenkaan ole samanlaisia jäänmurron tarpeen puolesta. Joinain vuosina palvelutarve voi ajoittua hyvin lyhyelle jaksolle ja taas toisina vuosina tarvetta on paljon. Lisäksi erot Suomen merialueilla ovat suuret. Jääolosuhteiltaan helppona talvena tasoltaan korkea talvilisämaksu aiheuttaisi kritiikkiä. Vaihtoehto olisi perästä talvikauden lisämaksua olosuhteiden mukaan. Tämä muodostaisi kuitenkin haasteen jäänmurron kustannusten kattamiselle ja veisi hinnoittelua kohti jäänmurtajapalvelujen suoraa käytön mukaista hinnoittelua.

7.3. Alueellinen väylämaksu

Nykyinen väylämaksu on yhtä suuri kaikilla väylillä, vaikka eri väylien kustannukset eroavat toisistaan varsinkin jäänmurron osalta selkeästi. Yksi vaihtoehto voisi olla asettaa väylämaksun taso alueellisten kustannusten ja tuottojen mukaan. Tällöin ne alueet, joilla esim. käytetään enemmän jäänmurtoa, vastaisivat paremmin kustannuksistaan.

Alueellista väylämaksua on havainnollistettu tarkastelemalla kolmen merialueen (Suomenlahti, Saaristomeri ja Pohjanlahti) palvelujen tuottamisen kustannuksia ja alueiden arvioituja väylämaksutuottoja (taulukko 7 ja kuva 2).¹ Kustannusten erittely perustuu Liikenneviraston kirjanpitoon. Väylämaksun tuotto on arvioitu eri merialueille sijoittuvien satamien nettotonnikertymän mukaan (kuva 3).

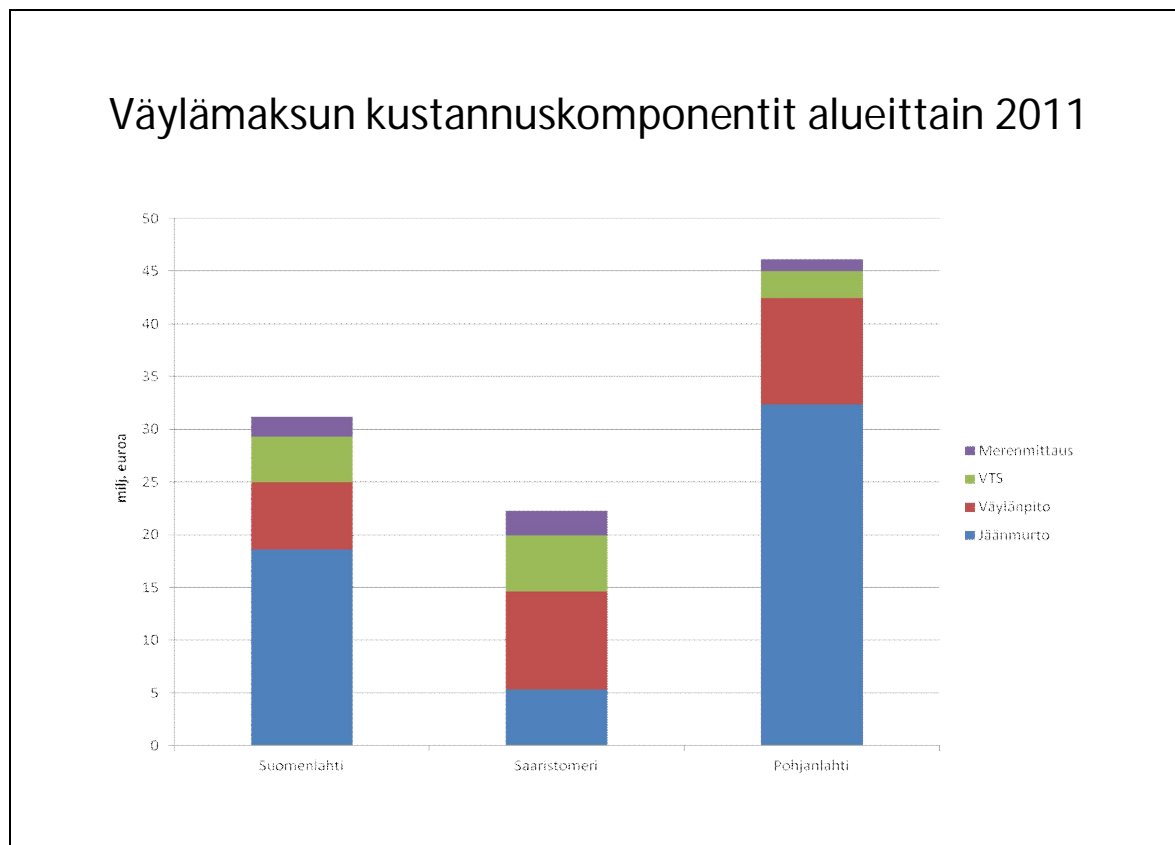
Taulukon 7 kustannusvastaavuustarkastelu osoittaa, että Suomenlahdella kustannukset ja tuotot ovat hyvin lähellä toisiaan. Alueen kustannusvastaavuusprosentin ollessa 105,2. Saaristomerellä kerätyt väylämaksutulot ylittävät reilusti aiheutuneet kustannukset. Saaristomerellä kustannusvastaavuus on selkeästi ylijäämäinen, kustannusvastaavuusprosentin ollessa 178,7. Pohjanlahdella väylämaksun kustannusvastaavuus on puolestaan selkeästi alijäämäinen. Väylämaksutulot kattavat vain 10 % aiheutuneista kustannuksista.

Jos väylämaksut säädettäisiin edellä mainitun alueellisen kustannusvastaavuuden perusteella, tulisi Suomenlahdella yksikköhintoja laskea hieman (noin 5 %), Saaristomerellä hintoja pitäisi laskea paljon (lähes puoleen) ja Pohjanlahdella hintoja tulisi korottaa voimakkaasti (yli kymmenkertaiseksi).

¹ Suomenlahti: satamat Hangosta Haminaan. Saaristomeri: satamat Taalintehtaalta Poriin. Pohjanlahti: satamat Kristiinankaupungista Tornioon (sekä nettotonnikertymässä ml. sisävesisatamat).

Taulukko 7. Väylämaksun alueellisesti eriytetty kustannusvastaavuuslaskelma 2011 (Liikennevirasto).

1000 euroa	Suomen- lahti	Saaristo- meri	Pohjan- lahti	Yhteensä 2011
TUOTOT				
- Väylämaksut (alueellisesti arviona)	32 325	39 279	4 136	75 740
- Muut tuotot	495	570	450	1 516
Tuotot yhteensä	32 820	39 849	4 587	77 256
KUSTANNUKSET				
Maksullisen toiminnan erilliskustannukset				
- aineet ja tarvikkeet ja tavarat	4 553	1 768	11 583	17 905
- henkilöstökustannukset	2 644	3 027	1 942	7 613
- vuokrat	250	300	196	746
- palvelujen ostot	19 091	10 482	24 458	54 030
- muut erilliskustannukset	149	166	122	437
- poistot	1 795	3 581	3 642	9 018
- korot	1 209	1 896	1 945	5 049
Erilliskustannukset yhteensä	29 690	21 220	43 888	94 798
KÄYTTÖJÄÄMÄ	3 130	18 628	-39 301	-17 542
Osuus yhteiskustannuksista	1 513	1 081	2 236	4 829
Kokonaiskustannukset yhteensä	31 202	22 301	46 124	99 628
Ylijäämä (+)/alijäämä (-)	+1 618	+17 547	-41 537	-22 372
KUSTANNUSVASTAAVUUS %	105,2 %	178,7 %	9,9 %	77,5 %



Kuva 2. Väylämaksulla katettavien väylänpidon toimintojen kustannukset alueittain (Liikennevirasto).



Kuva 3. Väylämaksua kerryttävän vuotuisen alusliikenteen kertymän (nettotonnit) jakauma alueittain; huom. Pohjanlahden osuuteen on sisällytetty myös muihin alueisiin kuulumattomat satamat ja sisävesisatamat (Liikennevirasto).

Mallin vaikutukset

Yksikkö hinnaston muutos olisi lähes neutraali Suomenlahden liikenteessä. Saaristomeren alueella väylämaksun aleneminen olisi merkittävä, kun taas Pohjanlahdella maksun nousu olisi dramaattinen.

Oletettavasti alueellinen hinnoittelu johtaisi Suomen läntisten merireittien liikenteen keskittymiseen etelän ja ennen kaikkea Saaristomeren alueen satamiin. Se lisäisi merkittävästi maaliikenteen määrää. Pohjanlahden liikenteen hinnoittelu olisi niin korkea, että alusliikenne vähenisi merkittävästi tai lakkaisi. Sillä olisi merkittävät vaikutukset pohjoisen teollisuuden toimintakustannuksille.

Teollisuus tuskin pystyisi kompensoimaan kuljetuskustannuksia riittävästi maaliikennyhteyksiä käyttämällä. Muutos oletettavasti vähentäisi raskaita ja suurten volyymien kuljetuksia tarvitsevaa teollisuutta pohjoisessa. Muut pohjoisen kuljetukset kallistuisivat maakuljetuksiin siirtymisen vuoksi. Jos Pohjanlahden liikenteen yksikköhintoja kohtuullistettaisiin, palaisi keskustelu takaisin alueellisen hinnoittelun alkuperäiseen lähtökohtaan, eli missä määrin eri merialueiden väylämaksuilla tulee tukea toisten merialueiden väylämaksuja.

Sen sijaan Saaristomeren alueella merikuljetuksia käyttävät tuotannonalat ja satamat voisivat hyötyä muutoksesta merkittävästi. Etelä-Suomen logistisissa reiteissä saattaisi tapahtua siirtymää Länsi-Suomen satamiin.

7.4. Käyntikertakohtainen väylämaksu

Nykyisen väylämaksun käyntikertaleikkurit suosivat voimakkaasti säännöllistä liikennettä. On esitetty, että tämä tekijä kohtelee epäreilusti sellaista alusliikennettä, joka käy Suomessa harvoin eikä pääse käyntikertaleikkurin piiriin. Luonnollinen vaihtoehto käyntikertaleikkureille olisi malli, jossa väylämaksu maksettaisiin jokaisesta aluskäynnistä. Tällöin käyntikertainen maksu jäisi sen verran alhaiseksi, että erillisiä enimmäismaksuleikkureita tai muita alennuksia ei enää tarvittaisi.

Väylämaksutapahtumien määrä nousisi luonnollisesti merkittävästi. Vuonna 2011 aluskäyntejä Suomeen oli noin 31 000 kappaletta, joista väylämaksua maksettiin noin 7000 käynniltä.

Nykyisissä mitä tiheämpää saman aluksen liikennöinti on, sitä vähäisempi on väylämaksun merkitys liikennöintikustannuksille sekä rahdin ja matkustamisen hinnoittelulle. Käyntikertaleikkureiden ulkopuolelle jäävä tai siitä vain vähän hyötyvä liikenne sen sijaan maksaa väylämaksua jokaisesta nettotonnista ja väylämaksun merkitys rahdin ja matkalippujen hinnassa on suhteellisesti merkittävämpi. Koska kaikkein säännöllisin liikenne on keskittynyt muutamiin satamiin, vaihtelee väylämaksulla hinnoiteltujen nettotonnien osuus vuosittaisesta nettotonnikertymästä merkittävästi eri satamien kesken.

Mallin vaikutukset

Käyntikertakohtaisessa mallissa matkustaja-alusten väylämaksut alenisivat huomattavasti eli noin kymmenesosaan nykyisestä. Vastaavasti lastialusten maksut alenisivat noin kolmasosaan nykyisestä. Matkustaja-aluskäyntien keskimääräinen käyntikertakohtainen maksu olisi noin 1 900 euroa ja lastialusten noin 3 600 euroa.

Harvemmin tai satunnaisesti Suomessa käyvälle liikenteelle käyntikertakohtainen väylämaksu tarkoittaisi kokonaisuutena alhaisempia väylämaksukustannuksia. Tässä vaihtoehdossa merkittävämpää on kuitenkin tarkastella, kuinka väylämaksurasite muuttuisi säännöllisen liikenteen aluksille ja muutoin Suomessa usein käyville aluksille.

Kaikkein tiheimpään Suomessa käyvät matkustaja-alukset maksaisivat väylämaksua selvästi nykyistä enemmän. Tiettyjä poikkeuksia kuitenkin on. Matkustaja-aluksina hinnoiteltujen rahtia kuljettavien roro-matkustaja-alusten kohdalla käyntikertainen maksu jopa pienentäisi vuosittaista väylämaksurasitetta (nykyisillä rotaatioilla). Lastialuksissa muutoksen suunta ja voimakkuus riippuu suuresti yksittäisen aluksen liikennöintitiheydestä. Väylämaksut voisivat sekä nousta voimakkaasti, alentua tai säilyä kutakuinkin ennallaan.

Harvempaan liikennöivältä lastialuskannalta sekä risteilijöiltä kerättävän väylämaksun kokonaiskertymä pienenesi selvästi, mutta vastaavasti paljolti säännöllistä liikennettä ajavalta matkustaja-alus- ja ro-ro-lastialuskannan kertymä nousisi merkittävästi. Koska säännöllisin liikenne on parhaiten jäävahvistettua, siirtyisi väylämaksurasitetta heikoimmilta jääluokilta vahvemmille jääluokille.

Käyntikertakohtainen hinnoittelu tasoittaisi väylämaksun merkitystä matkustaja- ja rahtipalvelujen hinnoittelulle sekä logistisille kustannuksille kaiken liikenteen ja kaikkien reittien sekä satamien kesken. Väylämaksun taloudellinen merkitys kasvaisi suurten satamien liikenteessä ja pienenesi pienemmissä satamissa, joissa on enemmän epäsäännöllistä liikennettä.

Jokaisen käyntikerran hinnoittelu ei enää tarjoaisi erityistä motiivia käyttää kuljetuksissa samoja nimenomaisia aluksia (nykyisen käyntikertaleikkurin merkitys). Tämä lisäisi Suomeen liikennöivän aluskannan kirjoa, jolla voisi olla negatiivisia vaikutuksia talviliikenteelle ja jäänmurtopalveluiden tarpeelle.

Tässä vaihtoehdossa kaikkein tiheimmän liikenteen väylämaksurasite kasvaisi merkittävästi. Se mahdollisesti johtaisi säännöllisen liikenteen aikataulujen harvenemiseen ja lastien keskittämiseen harvemmille vuoroille sekä reiteille. Käyntikertakohtainen väylämaksu poistaisi tarpeen ratkaista risteilijä- ja irtolastialusten ongelmat erikseen. Risteilyaluksilla on jo nykyisin käyntikertakohtainen maksu, mutta jos niiden maksut yhdenmukaistettaisiin muiden alusten kanssa, alenisivat risteilyalusten väylämaksut selvästi.

Taulukko 8. Väylämaksukertymän laskennallinen muutos per alustyyppiluokka – Käyntikertakohtainen väylämaksu.

Alustyyppi	Nykyinen väylämaksu, M€	Käyntikertakohtainen väylämaksu, M€
Matkustaja-, roro-matkustaja- ja suurnopeusalukset	17,6	25,1
Risteilyalukset	6,7	0,9
Ro-ro-lastialukset	5,6	21,1
Autojenkuljetusalukset	2,8	2,3
Konttialukset	9,7	8,6
Irtolastialukset	8,4	5,2
Muu kuivalastialukset	19,5	14,5
Säiliöalukset	14,9	8,5
Muut alukset	1,7	1,0
Yhteensä	87,1	87,2

Tässä vaihtoehdossa vajaalasti- ja kauttakulkualennukset voitaisiin poistaa, koska väylämaksut alenisivat joka tapauksessa ennen kaikkea harvempien ja yksittäisten aluskäyntien liikenteelle. Alennusten poistaminen vähentäisi myös väylämaksupäätösten yksittäiskäsittelyn hallinnollista työtä. Toisaalta väylämaksutapahtumia kertyisi moninkertainen määrä nykyiseen verrattuna. Työmäärää hillitsisi maksupäätösten automatisoitu käsittely ja sen edelleen kehittäminen.

Käyntikertaleikkureihin puuttuminen olisi yksinkertainen ja tehokas tapa vaikuttaa esim. väylämaksutulokertymään. Lisäämällä maksullisten käyntikertojen määrää, voitaisiin kerätä lisää väylämaksuja puuttumatta yksikköhintoihin. Vastaavasti vähentämällä maksullisten kertojen määrää, voitaisiin alentaa väylämaksukertymää. Jos halutaan vähentää säännöllisen liikenteen suosimista, voitaisiin se tehdä laskemalla yksikköhintaa, mutta samalla lisäämällä maksullisten kertojen määrää esim. 40 kertaan matkustaja-alusten kohdalla ja 12 kertaan lastialusten kohdalla.

7.5. Väylämaksun poistaminen tai alentaminen

Suomen väylämaksua on kritisoitu tasoltaan korkeaksi ja ylipäätään poikkeukseksi kansainvälisessä vertailussa. Useimmissa maissa valtion väylien käytöstä ei peritä suomalaista väylämaksua vastaavaa maksua, vaan pelkästään navigaatiopalveluihin ja muihin erillispalveluihin liittyviä maksuja. Olosuhde-erot osittain selittävät tätä eroa. Suomessa on harvinaisen paljon pitkiä valtion väyliä sekä poikkeava talvimerenkulun avustustarve. Useissa muissa maissa merkityt meriväylät ovat satamien tai alueellisten hallinto-organisaatioiden omistamia. Jäänmurron palveluja tarjotaan vain muutamissa maissa ja esimerkiksi Venäjällä palveluja rahoitetaan perimällä erillistä murtajamaksua.

Sidosryhmät ovat tuoneet esille, että väylämaksu kiristää yleisesti logistista kustannusrakennetta ja heikentää ulkomaankaupan kilpailukykyä. Väylämaksun vaikutus eri toimialoille vaihtelee. Monet toimialat ovat pitäneet väylämaksun tasoa toiminnalleen yleisesti tai tietyissä tilanteissa kriittisenä tekijänä.

Väylämaksun poistamista tai selvää alentamista on ehdotettu useaan otteeseen. Vaatimusta ovat viime vuosina voimistaneet kansainvälisen talouskehitykseen liittyvät kilpailukyvyn haasteet sekä merenkulun ympäristönormien lisääntyminen. Erityisesti väylämaksun poistaminen on ollut esillä keskustelussa rikkidirektiivin aiheuttamien lisäkustannusten kompensoimisessa.

Väylämaksun poistaminen

Väylämaksun poistaminen on luonnollisesti mahdollista tehdä pelkällä poliittisella päätöksellä. Väylämaksun poistamiseen liittyy kuitenkin useita seikkoja, jotka on otettava huomioon.

Väylämaksun poistamisella menetettäisiin jääluokkiin perustuvan maksun ohjauksvaikutus. Tämä vaikuttaisi jäänmurtopalveluiden tarpeeseen ja talvimerenkulun toimivuuden ylläpitämiseen. Jos väylämaksujärjestelmä päätettäisiin poistaa, talvimerenkulun toimivuus taattaisiin jatkossa pelkällä normiohjauksella eli talviliikenteen jääluokkamääräysten ja Liikenneviraston asettamien talviaikaisten liikenerajoitusten kautta. Todennäköistä myös olisi, että jäänmurron palvelutasomäärityksiä jouduttaisiin heikentämään. Väylämaksujärjestelmän poistaminen ja pelkän normiohjauksen käyttäminen talvimerenkulun toimivuuden turvaamiseksi lisäisi jäänmurtopalvelujen tarvetta.

Väylämaksusta luopuminen voisi johtaa Suomen merikuljetusmarkkinoiden laajaan kokonaisuutukseen, kun väylämaksuun liittyvät säännöllistä liikennettä suosivat seikat eivät enää olisi osa alusten hankintaan ja liikennöintitapaan liittyvää päätöksentekoprosessia. Samojen alusten säännöllisellä liikenteellä on oletettavasti muitakin kuljetuspalvelujen luotettavuuteen liittyviä hyötyjä.

Väylämaksujärjestelmästä luopuminen tarkoittaisi vuosittain noin 70–100 milj. euron tulojen menetystä valtiolle. Tämä tulomenetyks tulisi kattaa joillakin muilla tuloilla. Tulojen menetyksen lisäksi valtion menot voisivat lisääntyä, mikäli väylämaksun poistaminen lisäisi jäänmurron tarvetta.

Jäänmurron tulevaisuuden kustannuspaineiden tiedetään olevan joka tapauksessa realiteetti muun muassa murtajakannan uudistamistarpeen vuoksi sekä siksi, että kauppa-alusten talviliikennekelpoisuuden odotetaan heikkenevän EEDI -energiatehokkuusindeksin myötä. Rakenteiltaan ja konetehoiltaan heikkommat alukset tarvitsevat enemmän murtajien apua.

Väylämaksun poistamisesta hyötyisi luonnollisesti suomalainen kauppa ja teollisuus, joilta poistuisi yksi kustannuserä. Vastaavasti Suomen asema kauttakulkumaana parani. Työryhmällä ei ole ollut mahdollisuutta arvioida, kuinka paljon väylämaksujen poisto tai alentaminen lisäisi suomalaisen teollisuuden, kaupan tai matkailualan kilpailukykyä.

Väylämaksun alentaminen

Väylämaksun alentaminen on vastaavasti poliittinen päätös. Tästä huolimatta alennuksella pitäisi olla jonkinlaiset perusteet ja tavoitteet. Alennusperustetta voidaan yrittää johtaa esim. väylämaksuilla katettavista kustannuksista.

Väylämaksuilla katetaan rannikon kauppamerenkulun palvelujen tuottamisen kustannuksia. Nämä kustannukset jakaantuvat karkeasti ottaen kahteen osaan: jäänmurtopalveluihin ja muihin palveluihin, jotka sisältävät väylänpidon, merenmittauksen ja liikenteen ohjauksen (VTS). Yksi lähestymistapa voisi olla arvioida, voitaisiinko jompikumpi osa siirtää valtion katettavaksi ja toinen osa jäisi väylämaksuilla katettavaksi.

Voitaisiin esim. ajatella, että jäänmurto kuuluisi normaalina osana valtion ylläpitämään infrastruktuurin kuten teiden aeraus talvella. Väylämaksua voitaisiin alentaa tällöin noin 50–55 %. Tämä tarkoittaisi, että samalla jouduttaisiin luopumaan väylämaksun jääluokkaperusteisuudesta, jolloin kaikilta aluksilta jouduttaisiin perimään samaan yksikköhintaan perustuvaa maksua. Tällä voisi olla monia yllättäviä vaikutuksia. Olettavaa on, että jäänmurron kustannukset nousisivat tässä tapauksessa.

Toisaalta voitaisiin ajatella, että väylämaksua perittäisiin kattamaan ainoastaan jäänmurron kustannuksia. Tällöin väylämaksua voitaisiin alentaa noin 45–50 %. Tämän vaihtoehdon ongelma on se, että miten perustellaan väylämaksun periminen avoveden aikana. Jos väylämaksua perittäisiin pelkästään talvikautena, nousisivat talvimerenkulun kustannukset merkittävästi.

Työryhmä katsoo, että väylämaksun alennusperustetta ei kannata hakea väylämaksulla katettavien kustannusten kautta vaan muulla tavalla, kuten esim. yleisenä tietyn suuruisena tasomuutoksena eli yksikköhintojen alentamisena.

Työryhmä ei ole arvioinut, kuinka suuri väylämaksun alennus olisi vaikutuksiltaan optimaalisin. Työryhmä pitää selvänä, että ollakseen sekä yleisen logistisen kustannusrakenteen että tiettyjen kriittisten toimialojen kuljetusten kannalta vaikuttava, yksikköhintojen tasoa tulisi alentaa mahdollisesti kymmeniä prosentteja.

Väylämaksun yksikköhintojen laajaa alentamisvaihtoehtoa on havainnollistettu muutamalla tasomuutosta kuvaavalla arviolla. Esimerkeissä yksikköhintoja on alennettu 25, 50 ja 75 prosentilla. Lisäksi on esitetty vaihtoehto, jossa alennusta

on painotettu siten, että matkustaja-alusten yksikköhintoja alennettaisiin 35 prosenttia ja lastialusten maksua alennettaisiin 65 prosenttia. Alennuksella suositaisiin siis tässä vaihtoehdossa lastialuksia. Yksikköhintojen muutokset esitetään taulukossa 9.

Taulukko 9. Väylämaksun yksikköhintojen muutos – Väylämaksun alentaminen.

Euroa / netto-tonni	Nykyinen väylämaksu		-25 %		-50 %		-75 %		Painotus (-65 % / -35 %)	
	Lastialus	Matkustaja-alus	Lastialus	Matkustaja-alus	Lastialus	Matkustaja-alus	Lastialus	Matkustaja-alus	Lastialus	Matkustaja-alus
1A Super	1,277	0,86	0,958	0,645	0,639	0,430	0,319	0,215	0,447	0,559
1A	2,389	1,694	1,792	1,271	1,195	0,847	0,597	0,424	0,836	1,101
1B ja 1C	4,821	2,919	3,616	2,189	2,411	1,460	1,205	0,730	1,687	1,897
II ja III	6,918	4,878	5,189	3,659	3,459	2,439	1,730	1,220	2,421	3,171
Risteilyalus		1,045		0,784		0,523		0,261		0,679
Suurnopeusalus		6,303		4,727		3,152		1,576		4,097
Proomu	3,473		2,605		1,737		0,868		1,216	

Alennusten vaikutus perittyjen väylämaksujen kokonaismäärään (ilman vajaalasti- ja transitoalennuksia) on esitetty taulukossa 10. Alennukset kohtelisivat liikenteen eri segmenttejä tasapuolisesti, eli väylämaksun merkitys rahtien hinnoittelulle pienenisi niin arvokkaille kuin vähäarvoisille lasteille. Tästä huolimatta kaikkein säännöllisin matkustaja- ja lastialusliikenne hyötyisi muutoksesta suhteellisesti eniten käyntikertaleikkurin vuoksi. Alennuksen myötä väylämaksun merkitys logistisissa kustannuksissa vähenisi. Vastaavasti valtion tulot vähenisivät vaihtoehdosta riippuen 20-60 miljoonaa euroa vuodessa.

Yksikköhintojen alentaminen ei näy aivan suoraviivaisesti väylämaksutulon muutoksissa summatasolla tai alustyyppiluokittain. Tämä johtuu enimmäismaksuleikkureista. Enimmäismaksu leikkaa maksutuloja tiettyjen aluskäyntien (suurimmat risteilijät, matkustaja-autolautat, bulk-alukset ja säiliöalukset) osalta niin nykytilanteessa kuin jonkin verran myös alennusvaihtoehdoissa. Tosin suurimman alennuksen tapauksessa nykyiset enimmäismaksut menettäisivät kokonaan merkityksensä. Mikäli väylämaksun yksikköhintoja alennettaisiin, enimmäismaksut olisi määritettävä uudestaan tai ne olisi poistettava. Samoin tulisi tehdä ilmeisesti myös nykyisille vajaalasti- ja transitoalennuksille. Riittävän suuri yleinen ja tasapuolisesti kohdentuva alennus voisi korvata erityisalennukset.

Taulukko 10. Väylämaksukertymän laskennallinen muutos – Väylämaksun alentaminen.

Alustyyppi	Nykyinen väylämaksu, M€	-25 %	-50 %	-75 %	Painotus
Matkustaja-, roro- matkustaja- ja suurno- peusalukset	17,6	13,9	8,9	4,4	12,5
Risteilyalukset	6,7	5,7	4,1	2,1	5,4
Ro-ro-lastialukset	5,7	4,2	2,8	1,4	2,0
Autojenkuljetusalukset	2,8	2,2	1,4	0,7	1,0
Konttialukset	9,7	7,4	5,0	2,5	3,6
Irtolastialukset	8,4	7,6	6,0	3,1	4,3
Muu kuivalastialukset	19,5	14,9	10,1	5,0	7,1
Säiliöalukset	14,9	11,5	7,8	4,0	5,7
Muut alukset	1,7	1,3	0,9	0,5	0,7
Yhteensä	87,0	68,8	47,1	23,8	42,1

Väylämaksun yksikköhintojen merkittävä alentaminen heikentäisi väylämaksun ohjausominaisuuksia. Ohjauksen teho perustuu väylämaksun tasoa määrittäviin maksuperusteisiin ja maksun taloudelliseen merkitykseen. Nykyinen taloudellinen kannustin ohjaa valitsemaan kuljetuspalvelujen tarjoajia tai määrittämään uusien alusinvestointien ominaisuuksia tavoitteiden mukaisesti. Alennusten myötä nykyinen talviliikennekelpoisuuden ohjaus heikkenisi. Varsinkin suurimmalla alennuksen tasolla väylämaksu olisi taloudellisesti vähämerkityksinen. Tämä tarkoittaisi, että määräysten ja rajoitteiden käyttöä tulisi lisätä, jotta voitaisiin välttää esim. jäänmurron kustannusten huomattava nousu.

7.6. Kehittämisvaihtoehtojen arviointi

Edellä esitetyistä kehittämisvaihtoehtoista voidaan tehdä tiettyjä päätelmiä. Nykyisen järjestelmän vähäinen kehittäminen on perusteltua, jos väylämaksujärjestelmän uudistamisen tavoitteena on nykyisen järjestelmän keskeisten ongelmien ratkaiseminen ilman suuria muutoksia järjestelmää. Käyntikertaleikkureihin puuttuminen on puolestaan järkevää, mikäli nykyistä järjestelmää halutaan muuttaa siten, että se ei enää suosi niin selkeästi säännöllistä reittiliikennettä. Väylämaksujen selkeä alentaminen tulee kyseeseen silloin, jos väylämaksuja halutaan käyttää keinona kompensoida esim. rikkidirektiivin aiheuttamaa kustannusten nousua. Alueellinen tai talviliikennemaksu aiheuttaisivat niin suuria rakenteellisia muutoksia, että ne eivät ole tässä vaiheessa toteuttamiskelpoisia.

8. Työryhmän päätelmät

Työryhmä on tarkastellut toimeksiantonsa mukaisesti väylämaksulainsäädännön uudistamistarpeita ja erilaisia vaihtoehtoja väylämaksujärjestelmän kehittämiseksi.

Suomen väylämaksujärjestelmä on pitkän kehityksen tulos. Sillä on tavoiteltu erityisesti sitä, että Suomeen liikennöisi hyvin jäissä kulkevia aluksia. Väylämaksulla on pyritty myös suosimaan säännöllisesti Suomeen liikennöiviä aluksia. Nämä tavoitteet ovat toteutuneet. Yleisesti ottaen väylämaksujärjestelmää pidetään toimivana, mutta sitä on myös kritisoitu. Yhtenä ongelmana on pidetty sitä, että alusten, jotka käyvät Suomessa harvoin ja kuljettavat vähäarvoista tavaraa, väylämaksu muodostuu suureksi.

Väylämaksulainsäädännön osalta työryhmä pitää voimassa olevaa väylämaksulakia perustaltaan hyvänä säädöksenä eikä laajoja muutoksia lakiin pidetä tarpeellisenä. Väylämaksujärjestelmän muutoksen tarve riippuu pitkälti tavoitteista. Jos tavoitteena on poistaa ainoastaan keskeisimmät epäkohdat, kuten irtolasti- ja risteilyalusten ongelmat, voidaan se toteuttaa hyvin yksinkertaisesti nykyjärjestelmän sisällä.

Jos sen sijaan tavoitellaan suurempia rakenteellisia uudistuksia esim. talvimerenkulun kustannusten kattamisen osalta, tarvitaan selvästi laajempaa uudistusta. Rakenteelliset uudistukset edellyttäisivät kokonaisvaltaista tarkastelua, jossa otetaan huomioon väylämaksutulojen lisäksi kustannuspuoli. Kustannukset vaikuttavat oleellisesti väylämaksuilla kerättävien tulojen tarpeeseen. Työryhmä ei ole arvioinut tekijöitä, jotka vaikuttavat väylämaksuilla katettaviin kustannuksiin. Merenkulun valtiolle aiheuttamia kustannuksia (esim. jäänmurron järjestäminen) käsitellään erikseen liikenne- ja viestintäministeriön meriliikennestrategian laatimisen yhteydessä. Meriliikennestrategia valmistuu vuoden 2013 loppuun mennessä. Tämän työn valmistuttua tiedossa on sekä väylämaksujen tulopuoli että väylämaksuilla katettavat kustannukset. Tällöin voidaan tarvittaessa kokonaisvaltaisesti arvioida rakenteellisten uudistusten tarvetta ja vaikutuksia.

Kustannusvastaavuus

Väylämaksutuloilla on pyritty kattamaan rannikon merenkulun palvelujen tuottamisesta valtiolle aiheuttamia kustannuksia. Väylämaksu on ollut vuoden 2005 lakiuudistuksesta lähtien vero, joten väylämaksutulojen ja kustannusten välillä ei ole enää suoraa yhteyttä. Käytännössä väylämaksun kustannusvastaavuustavoite on poliittinen päätös.

Väylämaksun vuosittaiseen kustannusvastaavuuteen vaikuttaa merkittävästi kaksi asiaa: liikenteen määrä ja talven ankaruus. Tämän takia kustannusvastaavuuden vuosittaiset vaihtelut voivat olla suuria. Tästä johtuen työryhmän mielestä kustannusvastaavuuden toteutumista tulisi jatkossa tarkastella usean vuoden keskiarvona, esimerkiksi kolmen - viiden vuoden välein.

Viime vuosina väylämaksutulot ja katettavat kustannukset ovat olleet hyvin lähellä toisiaan. Työryhmä katsoo, että väylämaksun korottamiseen ei ole tarvetta.

Työryhmä katsoo, että väylämaksujen tulokertymän, väylänpitopalveluista aiheutuvien kustannusten sekä väylänpitopalvelujen laatutason välinen yhteys tulisi säilyttää. Vaikka väylämaksun keräämisperusteita päätettäisiin muuttaa tai päättäisiin muuttaa tulokertymää, väylämaksutyöryhmän mielestä edellä mainittu yhteys pitäisi edelleen kirjata myös väylämaksulain perusteluihin.

Vähäarvoisten lastien väylämaksu

Yksi nykyisen väylämaksujärjestelmän epäkohta on vähäarvoisia lasteja kuljettavien irtolastialusten väylämaksun suuruus. Irtolastialukset ovat yleensä suuria ja jäävahvistamattomia, jonka takia niiden maksama väylämaksun yksikköhinta on korkea. Tämän on katsottu heikentävän kilpailukykyä ja vähentävän kaupankäyntiä kun vähäarvoisia raaka-aineita ei kannata kuljettaa Suomeen ja lostettavaksi tai Suomessa sijaitsevia vähäarvoisia raaka-aineita ja tuotteita ei kannata viedä maailmanmarkkinoille.

Työryhmä toteaa, että irtolastialusten väylämaksuun liittyviä ongelmia voitaisiin poistaa alentamalla niiden väylämaksua. Teknisesti alennus olisi järkevintä tehdä alentamalla lastialusten väylämaksun enimmäismaksua puoleen eli 53 875 euroon. Alennuksesta hyötyisivät erityisesti isot alukset. Alennus vähentäisi valtion väylämaksutuloja arviolta noin 4-5 miljoonaa euroa vuodessa.

Työryhmä on lähtenyt siitä, että jos irtolastialusten väylämaksun suuruuteen liittyvät ongelmat halutaan ratkaista alentamalla niiden väylämaksua, tulisi tämä tehdä ilman, että väylämaksuja muuten korotetaan. Työryhmä ei ole arvioinut, millä tavoin valtion vähentyneet tulot katetaan.

Risteilyalusten väylämaksu

Risteilyalukset ovat toinen alusryhmä, jonka väylämaksut on koettu liian suuriksi. Väylämaksun korkean tason on katsottu rajoittavan kesäaikaisten risteilijöiden ja matkailutuloa tuovien risteilyvieraiden saapumista suomalaisiin satamiin.

Työryhmä toteaa, että risteilyalusten väylämaksuun liittyviä ongelmia voitaisiin poistaa alentamalla niiden väylämaksua. Teknisesti alennus olisi järkevintä tehdä alentamalla risteilyalusten väylämaksun enimmäismaksua samalle tasolle kuin matkustaja-aluksilla eli 32 430 euroon. Alennus pienentäisi kaikkein isoimpien risteilyalusten väylämaksuja ja kohdistuisi niihin aluksiin, joissa on eniten matkustajia. Alennus vähentäisi valtion väylämaksutuloja arviolta noin 1-1,5 miljoonaa euroa vuodessa.

Työryhmä on lähtenyt siitä, että jos risteilyalusten väylämaksun suuruuteen liittyvät ongelmat halutaan ratkaista alentamalla niiden väylämaksua, tulisi tämä tehdä ilman, että väylämaksuja muuten korotetaan. Työryhmä ei ole arvioinut, millä tavoin valtion vähentyneet tulot tulisi kattaa.

Ympäristöperusteinen väylämaksu

Työryhmä tarkasteli, voitaisiinko väylämaksujärjestelmään liittää ympäristöohjaavuutta lisääviä elementtejä.

Alusten ympäristövaikutusten kansainvälinen normiohjaus on kiristymässä varsinkin rikki- ja hiilidioksidipäästöjen osalta. Ainoastaan typpipäästöille olisi mahdollista luoda kannustinjärjestelmä, jolla voitaisiin yrittää vaikuttaa alusten typpipäästöjen määrään.

Työryhmä toteaa, että meriliikenteen alusten ympäristöohjaavuus toteutuu jo nykyisin ja varsinkin tulevaisuudessa kansainvälisen normiohjauksen avulla tehokkaasti. Tämän takia työryhmä ei katso tarpeelliseksi liittää väylämaksujärjestelmää alusten ympäristöominaisuuksiin.

Jäänmurtopalveluja Liikennevirastolle tuottavien jäänmurtajien vapauttaminen väylämaksusta

Jäänmurtajien vapauttaminen väylämaksun maksamisesta olisi tarpeen lyhyen siirtymäajan jälkeen, koska työryhmän mielestä jäänmurtajilta kerättävä, valtiotaloudelliselta merkitykseltään vähäinen väylämaksu sisältyy nykyisin valtion maksamiin jäänmurron kustannuksiin. Jos jäänmurtajat vapautettaisiin väylämaksun maksamisesta, se voisi edistää kilpailun toimimista jäänmurtamisen alalta. Väylämaksusta vapauttaminen voisi koskea yksinomaan sellaisia jäänmurtoon tarkoitettuja aluksia tai myös jäänmurtamiseen pystyviä hinaajia, jotka tuottavat Liikennevirastolle jäänmurtopalveluja sopimus- tai valtiosopimus pohjaisesti.

Lainsäädännölliset muutostarpeet

Työryhmä esittää eräitä tarkennuksia väylämaksulakiin. Täsmennysten avulla väylämaksulaissa säädettäviä menettelytapoja lähennettäisiin yleisiin tullaus- ja verotusmenettelyihin. Lisäksi ehdotetaan, että jäänmurtotoimintaa Suomen aluevesillä harjoittavat jäänmurtajat vapautettaisiin väylämaksun maksamisesta, jos ne tuottavat Liikennevirastolle jäänmurtopalveluja sopimuksen tai valtiosopimuksen perusteella. Työryhmä pitää myös tärkeänä, että väylämaksun määräytymistapoihin kotimaanliikenteessä olevien ja toisaalta ulkomaanliikenteessä olevien alusten osalta kiinnitettäisiin myöhemmin huomiota. Näyttää siltä, että varsinkin Saimaan vesistöalueelta rannikon satamiin tulevat alukset joutuvat useaan kertaan maksamaan väylämaksua verrattuna rannikon satamista ulkomaanliikenteeseen lähteviin aluksiin. Työryhmä esittää epäkohdan poistamista harkiten ja siten, että lainmuutoksen jälkeen ulkomaanliikenteessä olevat alukset olisivat tasavertaisessa asemassa kotimaanliikenteessä oleviin aluksiin. Saimaalla ja Saimaan kanavalla liikennöivien alusten tulisi olla vapautettuja väylämaksusta samalla tavalla kuin ennen vuoden 2006 alusta voimaan tulleen lain aikana. Muutoksen toteuttamistavan työryhmä jättäisi myöhemmän pohdinnan varaan.