

Liikenne- ja viestintäministeriö

Väylämaksun pysyvä puolittaminen

Arviomuistioluonnos, 18.1.2024

Sisältö

1	Johdanto	4
2	Väylämaksun tausta ja nykytila.....	6
2.1	Väylämaksun historiaa	6
2.2	Väylämaksulain nykytila	7
2.2.1	Lakimuutokset alkaen 2006.....	7
2.2.2	Väylämaksun väliaikainen puolitus alkaen 2015	9
2.3	Väylämaksun kohdentuminen	11
2.4	Väylämaksun toimittaminen ja oikaisut	13
2.5	Väylämaksun kehittämistarkasteluja	14
3	Väylämaksun tavoitteet ja ohjaavuus	15
3.1	Yleistä	15
3.2	Valtiontalous.....	15
3.3	Talviliikennekelpoisuus ja jäänmurto	18
3.4	Meriliikenteen ohjaus ja turvallisuus.....	19
3.5	Liikennöinnin säännöllisyys.....	20
3.6	Muu ohjaavuus.....	20
4	Kansainvälinen katsaus	22
4.1	Alusliikenteen maksuista yleisesti	22
4.2	Ruotsin väylämaksu	22
4.3	Viron väylämaksu	23
5	Suomen kauppamerenkulun toimintaympäristön kehitys	24
5.1	Alusliikenteen määrä	24
5.2	Ympäristösääntely.....	26
6	Väylämaksulain muuttaminen	27
6.1	Hinnaston pysyvä puolitus.....	27
6.2	Sidosryhmien esityksiä.....	28
6.3	Viranomaisten esityksiä.....	30

7	Vaikutukset	31
7.1	Varmuus maksun tasosta.....	31
7.2	Ohjaustavoitteiden toteutuminen.....	31
7.3	Logistiikan kustannukset.....	33
7.4	Väylämaksutulot ja maksun tason asettaminen	33
7.5	Väylämaksun toimittaminen ja säädösvalmistelu	34
7.6	Valtiontukiarviointi	35
8	Lausuntopalaute.....	36
9	Yhteenveto	37

1 Johdanto

Kauppamerenkulun aluksilta perittävä väylämaksu on ollut puolitettu väliaikaisen lain nojalla vuodesta 2015 alkaen. Viimeisin väliaikaisen lain voimassaolon jatkaminen oli päätymässä 31.12.2023. Väylämaksusta tuli tehdä poliittinen ratkaisu syksyn 2023 talousarviolakiesitysten yhteyteen. Muutoin väylämaksu olisi palautunut puolitusta edeltäneeseen tasoonsa vuoden 2024 alussa.

Vahva ja välittävä Suomi – Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023 esitti väylämaksun pysyvää puolitusta Suomen vientiteollisuuden kilpailukyvyistä huolehtimiseksi. Heinäkuussa 2023 liikenne- ja viestintäministeriö teki säädöshankepäätökset, jotka toteuttavat linjauksen kahdessa vaiheessa:

- Hallituksen esitys väylämaksun väliaikaisen puolituksen jatkamiseksi aikavälille 1.1.2024–31.12.2027 valmisteltiin kiireellisesti esiteltäväksi syksyllä 2023.¹
- Toisessa vaiheessa valmistellaan lakiesitys väylämaksun väliaikaista puolitusta koskevan lain (1214/2014) kumoamiseksi ja väylämaksulain (1122/2005) muuttamiseksi pysyvän puolituksen edellyttämällä tavalla.²

Ensimmäinen toimenpide torjui väylämaksun korotuksen vuoden 2024 alussa ja vakiinnutti näkymän väylämaksun puolitetun tason jatkumiseen. Eduskunta hyväksyi lakiesityksen 24.11.2023 (EV 31/2023 vp – HE 51/2023 vp). Laki 1121/2023 tuli voimaan 18.12.2023.

Lakiesitys väylämaksun pysyvästä puolittamisesta on tarkoitus valmistella keväällä ja lähettää lausunnoille kesällä 2024. Hallituksen esitys esiteltäisiin valtioneuvostolle syksyllä 2024 vuoden 2025 talousarvioesitysten yhteydessä. Lakimuutos tulisi voimaan 1.1.2025 mennessä.

Tämä arviomuistio on osa väylämaksun pysyvän puolituksen esivalmistelua. Se kuvaa väylämaksun taustaa ja nykytilaa sekä arvioi toimenpiteen merkitystä muun muassa Suomea palvelevan merilogistiikan toiminnalle, väylämaksun ohjaustavoitteille, aluskuljetuksia tarjoaville ja ostaville yrityksille, viranomaisille ja valtiontaloudelle. Muistioon on kirjattu väylämaksulain mahdollisia yksityiskohtaisia muutostarpeita. Sidosryhmiä pyydetään ottamaan kantaa väylämaksun pysyvään puolittamiseen ja muihin muistiossa esitettyihin seikkoihin.

Arviomuistio on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä konserniohjausosastolla loppuvuodesta 2023 yhteistyössä Tullin kanssa. Muistiossa on hyödynnetty muun mu-

¹ <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM032:00/2023>

² <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM033:00/2023>

assa väylämaksulakien esitöitä, väylämaksuaineistoja, kuljetustilastoja, satamaliikenteen tietojärjestelmä Portnetin tietoja sekä viranomaisten ja tutkimuslaitosten selvityksiä. Liikenne- ja viestintäministeriö toimii asiassa valtiovarainministeriön esittelyluvalla.

Arviomuistio on ollut lausuttavana...<xx.xx.-xx.xx.2024 välisenä aikana ja lausuntoplaute on kirjattu muistioon.>

2 Väylämaksun tausta ja nykytila

2.1 Väylämaksun historiaa

Ensimmäinen väylämaksulaki (1028/1980) tuli voimaan 1.3.1981. Lain valmisteli kauppa- ja teollisuusministeriö vuonna 1979 toimineen työryhmän suositusten pohjalta. Väylämaksulla korvattiin merenkululaitoksen sitä ennen kantamat viranomaismaksut (majakkamaksu ja jäämaksu; HE 185/1980 vp).³ Laissa väylämaksun tehtäväksi asetettiin merenkulussa käytettävien julkisten kulkuväylien ja vesiliikenteelle tarpeellisten turvalaitteiden rakentamisesta, ylläpidosta ja hoidosta sekä jäänmurtajien avustustoiminnasta valtiolle aiheutuneiden kustannusten kattaminen.

Väylämaksu perittiin alusten jääluokkien ja nettovetoisuuden mukaan ulkomaanliikenteessä käyntikertakohtaisena maksuna ja kotimaanliikenteessä kalenterijaksolta (puoli vuotta tai vuosi). Väylämaksua oli mahdollista korottaa talvikuukausille määrättävänä talvilisänä. Maksutulot nettobudjetoitiin merenkuluviranomaisen tulona. Toimeenpanoviranomainen oli jo edeltävätkin maksut kantanut tullilaitos.

Kauppa- ja teollisuusministeriö määräsi väylämaksun maksuperusteista ja yksikköhinnoista asetuksilla. Väylämaksuasetuksessa (1016/1983) maksutasoja oli alusten jääluokkien mukaan kuusi porrastettuna edullisimmiksi parhaalle jääluokalle ja kalleimmaksi heikoimmalle jääluokalle. Maksukerroille oli leikkurit (matkustaja-alukset enintään 40 maksua ja muut alukset enintään 20 maksua kalenterivuodessa). Kertamaksun enimmäismäärä rajattiin aluksen nettovetoisuuden (enintään 70 000 nt) mukaan.

Väylämaksun tasoa muutettiin asetuksin kustannusten kattamistavoitteen mukaisesti. Myös muita maksun määräytymisperusteita muutettiin asetuksella tai lakia muuttaen.⁴ Vuodesta 1989 alkaen maksuasetukset laadittiin liikenneministeriössä.

Merenkululaitoksen jäänmurtajien suorittamasta kauppa-alusten hinaamisesta perittiin erikseen kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksen nojalla valtion maksuperustelain mukainen hinausmaksu 2000-luvun alkuvuosiin saakka.⁵ Hinausmaksua muutettiin viime vaiheissa Merenkululaitoksen määräyksillä.⁶

Väylämaksulain (708/2002) uudistuksen valmisteli liikenne- ja viestintäministeriö. Keskeisimmät muutokset koskivat jääluokkamääräyksiä. Laissa todettiin maksutuloilla kattavat kustannukset (viranomaispalvelujen talousarviomenot). Väylämaksun määräytymisperusteita ei muutettu olennaisesti. Yksikköhinnoista määrättiin edelleen valtioneuvoston asetuksella. Väylämaksun alennuksista tai vapautuksista päätösvalta annettiin Merenkululaitokselle. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioissa väylämaksun todettiin tuolloin olevan maksu eikä vero (HE 38/2002 vp). Väylämaksutulo nettobudjetoitiin valtion talousarviossa edelleen Merenkululaitoksen momentille.

³ Lailla kumottiin jäämaksulaki (324/1920) ja majakkamaksulaki (196/1921).

⁴ Asetukset 861/1985, 1060/1987, 1173/1988, 1160/1989, 1041/1990, 1631/1992, 1144/1993, 1509/1994, 1345/1995, 1359/1996, 1252/1997, 1146/1998, 1352/2001 ja 719/2002.

⁵ Asetus merenkululaitoksen alusten hinausmaksusta (692/79). Merenkuluhallituksen tiedotuslehti 2/81, 2.1.1981.

⁶ Merenkululaitoksen tiedotuslehti nro 6/8.3.2002.

2.2 Väylämaksulain nykytila

2.2.1 Lakimuutokset alkaen 2006

Väylämaksun nykytila perustuu 1.1.2006 voimaan tulleeseen väylämaksulakiin (1122/2005) sekä siihen vuonna 2014 tehtyihin yksityiskohtaisiin muutoksiin ja tuolloin säädettyyn yksikköhintojen puolittamiseen väliaikaisen lain nojalla (1214/2014).⁷ Lisäksi väylämaksulakiin on tehty väylämaksun toimittamiseen liittyviä teknisiä muutoksia ja yhtenäistyksiä muun lainsäädännön kanssa (muun muassa tullilainsäädäntö, veronkantoa koskeva lainsäädäntö ja LVM:n hallinnonalan virastouudistus).

Nykyisessä laissa väylämaksusta on säädetty verolain vaatimuksia vastaavasti. Hallituksen esityksessä 150/2005 vp todetaan, että:

”Perustuslakivaliokunnan kannan (PeVL 46/2004 vp) mukaan väylämaksu on valtiosääntöoikeudellisesti vero. Tämä merkitsisi aiemmin nettobudjetoidun väylämaksun muuttamista bruttobudjetoiduksi veroksi.”

Lakiin on sisällytetty väylämaksun määräytymisperusteet ja sovellettavat yksikköhinnat siltä osin, kuin niistä säädettiin aiemmin asetuksilla. Erilliset kotimaanliikenteen maksut korvattiin kantaen maksut samoin perustein kuin ulkomaanliikenteessä. Maksuja yksinkertaistettiin poistamalla jääluokkakohtaiset aluskokoon porrastukset. Jääluokkia ja murtaja-avustuksia koskevat säädökset siirrettiin väylämaksulaista lakiin alusten jääluokista ja murtaja-avustuksista (1121/2005). Väylämaksun huojennusperusteista säädettiin laissa ja rajallinen harkintavalta kohdennettiin tulliviranomaiselle. Tullin tehtävää uudistettiin väylämaksun toimittamiseksi veronkantona.

Väylämaksulakiin ei enää sisällytetty katettavien kustannusten määrittelyä. Kuitenkin lain yleisperusteluissa todetaan, että maksu on tarkoitettu jatkossakin mitoittamaan niin, että väylämaksutulot kattavat aiemman väylämaksulain 1 §:ssä tarkoitetut menot (merenkulussa käytettävien julkisten kulkuväylien ja vesiliikenteelle tarpeellisten turvalaitteiden rakentaminen, ylläpito ja hoito sekä jäänmurtajien avustustoiminta) sekä myös alusliikennepalvelun kustannukset.

Väylämaksulle ei ole olemassa EU-säätelyä tulevaa viitekehystä. Väylämaksusta tehtävät poikkeukset ja huojennukset on kuitenkin periaatteessa arvioitava EU:n valtioneuvoston päätöksen kautta. Väylämaksulain muutokset on sittemmin valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä valtiovarainministeriön esittelyluvalla.

⁷ Lakimuutosta edelsi muun muassa työryhmäraportin laatiminen (Väylämaksulain muuttaminen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 61/2004). Työryhmä arvioi tuolloin myös eri malleja talviliikennekelvottomuuden hinnoitteluun
<https://lvm.fi/en/-/tyoryhmalta-kaksi-esitysta-vaylamaksujen-uudistamiseksi-756452>

Väylämaksun keskeisimmät määräytymisperusteet (1122/2005)

Yleisiä säännöksiä

Väylämaksu suoritetaan, kun alus saapuu ulkomailta Suomen aluevesille/satamaan tai suomalaisesta satamasta suomalaiseen satamaan suorittaen lastin tai matkustajien kuljettamista, hinausta tai pyyntiä. Laivanisäntä on velvollinen maksamaan väylämaksun. Laivaisäntä on aluksen omistaja, vuokraaja tai se, joka käyttää tosiasiallista määräämisvaltaa aluksen liikennöintiin liittyvissä kysymyksissä.

Väylämaksua ei suoriteta

- Suomen aluevesien kautta satamaan poikkeamatta kulkevasta aluksesta,
- aluksen liikennöinnistä Saimaan vesialueella tai Saimaan kanavalla, tai aluksen saapussa Suomeen tai lähtiessä Suomesta Saimaan kanavan kautta Suomen rannikon satamassa poikkeamatta,
- ulkomailta saapuneen väylämaksun kertaalleen maksaneen aluksen saman matkan aikana tekemistä seuraavista satamakäynneistä,
- jos alus käy satamassa ainoastaan aluksen kuntoonpanoa tai sen tarpeellisuuden tutkimista tai polttoaineen ottamista varten tai muusta pakottavasta syystä jättämättä tai ottamatta lastia tai matkustajia,
- nettovetoisuudeltaan alle 300:n risteilyaluksesta tai lastialuksesta ja alle 600:n matkustaja-aluksesta ja
- jäänmurtoon Suomen aluevesillä käytettävästä aluksesta.

Väylämaksun määrä ja enimmäismäärät puolituksen mukaisesti

Lastialuksesta, matkustaja-aluksesta ja risteilyaluksesta suoritettava väylämaksu saadaan kertomalla aluksen nettovetoisuus näille alustyypeille säädetyllä väylämaksun yksikköhinnalla. Jos lastialuksen nettovetoisuus on suurempi kuin 25 000, ylittävä osuus nettovetoisuudesta kerrotaan kuitenkin luvulla, joka on puolet säädetyistä yksikköhinnasta. Yksittäisen väylämaksun enimmäismäärästä säädetään erikseen lastialukselle, matkustaja-alukselle ja risteilyalukselle.

Kun matkustaja-aluksesta tai suurnopeusaluksesta on suoritettu 30 väylämaksua ja lastialuksesta 10 väylämaksua, alus on vapautettu saman kalenterivuoden aikana enemmistä väylämaksuista.

Alennukset

Lastialuksen väylämaksua alennetaan 75 prosentilla, jos aluksen lastauskapasiteetin käyttöaste on enintään 15 prosenttia, ja 50 prosentilla, jos lastauskapasiteetin käyttöaste on yli 15 prosenttia mutta enintään 30 prosenttia.

Lastialuksen väylämaksu alennetaan 50 prosentilla, jos alus tuo Saimaan kanavalle suuntautuvan matkan yhteydessä samalla lastia ulkomailta Suomen rannikon satamaan tai jos alus vie Saimaan kanavalle suuntautuvan matkan yhteydessä samalla lastia ulkomaille Suomen rannikon satamasta.

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

Suomalaisesta satamasta viennin kauttakuljutavaraa hakevan lastialuksen väylämaksua alennetaan 50 prosentilla, jos aluksen koko lasti on kauttakuljullastia.

Lakimuutoksen jälkeenkin väylämaksutulojen ja valtion menojen vastaavuuteen kiinnitettiin huomiota säännönmukaisesti väliaikaisten puolitusten alkamiseen saakka. Erityisesti väylämaksun ylikatteellisuutta pyrittiin välttämään. Väylämaksun yksikköhintoja alennettiin kaksi kertaa ylikatteellisuuden vuoksi ja korotettiin kerran tulojen vajeen vuoksi lakimuutoksin (1267/2007, 787/2008 ja 1320/2011). Lakiesitysten perustelut (HE 93/2007 vp, HE 149/2008 vp ja HE 65/2011 vp) nojasivat vuosittaisten väylämaksutulojen ja yllä mainittujen valtion menojen vertailemiseen. Väylämaksutuloja käsiteltiin valtion verotuloina (muut veroluonteiset tulot), kuitenkin viitaten katettaviin menoihin ja väylämaksutulojen ottamiseen huomioon väyläviranomaisen toimintamenojen mitoituksessa.

Taulukko 1 esittää vuosina 2012–2014 käytetyn väylämaksun hinnaston ennen puolitusta (Laki 1320/2011 väylämaksulain 6 ja 8 §:n muuttamisesta).

Taulukko 1. Vuosina 2012–2014 täysimääräisenä kannetun väylämaksun yksikköhinnat.

Yksikköhinnat, euroa/nettotonni/jääluokka	Väylämaksu 2012–2014	
	Lastialus	Matkustaja-alus
IAS	1,277	0,860
IA	2,389	1,694
IB ja IC	4,821	2,919
II ja III	6,918	4,878
Risteilyalus		1,045
Suurnopeusalus		6,303
Proomu	3,473	
Enimmäismaksu, euroa/käyntikerta		
Lastialus	107 750	
Matkustaja-alus		32 430
Risteilyalus		44 500

2.2.2 Väylämaksun väliaikainen puolitus alkaen 2015

Väylämaksun väliaikaisesta puolituksesta säädettiin vuoden 2015 alusta voimaan tulleilla lailla (1214/2014). Puolitus toteutettiin alentamalla kaikkia väylämaksun yksikköhintoja, mutta alentaen hyvien jääluokkien lastialusten yksikköhintoja enemmän kuin matkustaja-alusten ja alhaisten jääluokkien tai jääluokattomien alusten yksikköhintoja (taulukko 2).

Jäänmurtotoiminta vapautettiin väylämaksusta ja Saimaan alusliikenteen väylämaksun määrityksiä muutettiin. Väylämaksun yhteydessä kannetusta lästimaksusta luovuttiin niin, että lästimaksutulojen menetys otettiin huomioon väylämaksun yksikköhinnoissa.⁸

⁸ Lästimaksua kannettiin lästimaksulain (189/1936) ja lästimaksuasetuksen (468/1954) nojalla merimiesten huoltotoiminnan ja meripelastustoiminnan edistämiseksi. Viime vaiheissa lästimaksutulo oli noin 0,8 milj. euroa/vuosi.

Puolituksesta säädettiin alun perin vuosille 2015–2017. Puolitusta on jatkettu sen jälkeen viisi kertaa väliaikaisen lain voimassaolon jatkamisin (lain 896/2017 nojalla vuodelle 2018, lain 904/2018 nojalla vuosille 2019–2020, lain 997/2020 nojalla vuodelle 2021, lain 1000/2021 nojalla vuosille 2022–2023 ja lain 1121/2023 nojalla vuosille 2024–2027). Puolituksen aikana yksikköhintoja ei ole muutettu kertaakaan.

Taulukko 2. Vuodesta 2015 alkaen perityn puolitetun väylämaksun yksikköhinnat.

Yksikköhinnat, euroa/nettotonni/jääluokka	Väylämaksu 1.1.2015 alkaen (alennus suluissa)	
	Lastialus	Matkustaja-alus
IAS	0,470 (-63,2 %)	0,625 (-27,3 %)
IA	1,098 (-54,0 %)	1,294 (-23,6 %)
IB ja IC	2,578 (-46,5 %)	2,358 (-19,2 %)
II ja III	4,381 (-36,7 %)	4,169 (-14,5 %)
Risteilyalus		0,911 (-12,8 %)
Suurnopeusalus		5,381 (-14,6 %)
Proomu	2,107 (-39,3 %)	
Enimmäismaksu, euroa/käyntikerta		
Lastialus	53 875 (-50 %)	
Matkustaja-alus		16 215 (-50 %)
Risteilyalus		22 250 (-50 %)

Alun perin väylämaksun puolituksen pääasiallinen peruste oli Euroopan unionissa vuonna 2015 voimaan tulleen merenkulun polttoaineiden rikkisääntelyn kustannusvaiikutusten kompensointi (HE 146/2014 vp ja HE 119/2017 vp).⁹ Puolituksen jatkamisen perusteina ovat sen jälkeen olleet elinkeinojen logistiikkakustannusten hillitseminen Suomen vientiteollisuuden ja kansainvälisen kilpailukyvyn hyväksi sekä covid-19-epidemian logistiikalle ja ulkomaankaupan elinkeinoille aiheuttamat taloudelliset haasteet ja niistä palautuminen (HE 142/2018 vp, HE 153/2020 vp ja HE 149/2021 vp).¹⁰

Viimeisin puolituksen jatkaminen (HE 51/2023 vp) toteutettiin siksi, että aikataulu väylämaksun pysyvän puolituksen valmisteluun talousarvioon liittyvänä lakina oli liian niukka hallitusohjelman julkistamisen ajankohdalla. Puolituksen jatkaminen samoin kuin pysyvän puolituksen valmistelu perustuvat kuten aiemminkin Suomen kilpailukyvästä huolehtimiseen.

⁹ Muita toimenpiteitä olivat muun muassa tuolloisen rataveron kantamatta jättäminen tavaraliikenteeltä ja alusinvestointituet varustamoille. Bunkkeripolttoaineiden voimakas hinnanalasku käytännössä kompensoi kalliimpaan polttoainelaatuun siirtymistä, eivätkä lisäkustannukset toteutu-
neet ennalta arvioidussa määrin (Väylämaksun alentamisen ja tavaraliikenteen rataveron poista-
misen seuranta 2015–2017, Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 8/2018).

¹⁰ Covid-19-epidemian aikana toteutettiin myös muita liikenteen toimivuutta tukeneita ja taloudel-
lisia haasteita lieventäneitä toimenpiteitä etenkin matkustaja-autolauttojen liikenteessä (Ko-
ronalainsäädännön jälkiarviointi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla. Liikenne- ja vies-
tintäministeriön julkaisu 2023:10).

2.3 Väylämaksun kohdentuminen

Viime vuosina lastialukset ovat maksaneet 75–80 prosenttia koko vuoden väylämaksukertymästä (taulukko 3). Matkustaja- ja risteilyalusten osuus on ollut 20–25 prosenttia. Jakaumaan on vaikuttanut covid-19-epidemian aikana vähentynyt matkustaja-autolautta- ja risteilyalusliikenne. Aiemmin matkustaja-alusten osuus väylämaksuista on ollut lähempänä 30 prosenttia. Vuonna 2022 matkustaja-alusliikenne alkoi palautua.

Parhaiden jääluokkien IA Super ja IA alukset maksavat nykyisin hieman alle 60 prosenttia vuotuisesta väylämaksukertymästä (taulukot 3 ja 4). Noin 10 vuotta sitten osuus oli vielä yli 60 prosenttia. Heikompien jääluokkien alusten osuus vuotuisesta väylämaksukertymästä on nykyisin selvästi yli 40 prosenttia, kun se oli noin 10 vuotta sitten alle 40 prosenttia. Merkittävimmin jakaumaa on muuttanut väylämaksun alentaminen puolitusella enemmän hyvien jääluokkien aluksilta. Noin neljä viidesosaa väylämaksuista maksetaan ulkomaiden lipun alla ja yksi viidesosa Suomen lipun alla (taulukko 5).

Noin kaksi kolmasosaa kalenterivuoden aikaisista aluskäynneistä tehdään aluksilla, jotka saavat maksukertaleikkurin nojalla Tullin pitkin vuotta myöntämän väylämaksun vapautustodistuksen. Osa aluksista saa vapautuksen jo alkuvuodesta.

Vuonna 2022 yksittäiset lastialusten väylämaksut vaihtelivat noin 800 eurosta enimmäismaksuun 53 875 euroon saakka. Keskimääräinen lastialuksen väylämaksu oli jonkin verran yli 7 000 euroa. Maksujen ero muodostuu alusten nettovetoisuuden ja jääluokkien laajasta jakaumasta. Enimmäismaksu perittiin noin 150 lastialuskäynniltä. Toistuvia käyntejä tehneet enimmäismaksuja ja muutoin korkeita maksuja maksaneet yksittäiset lastialukset kerryttivät maksutuloja vuoden aikana jopa useiden satojen tuhansien eurojen verran. Tällaisia lastialuksia liikennöi vuoden aikana varsin monia. Joillain suurimpia väylämaksuja maksaneilla irtolasti-, kuivalasti- tai säiliöaluksilla on heikko jääluokka.

Vuonna 2022 yksittäiset matkustaja-alusten väylämaksut vaihtelivat noin 500 eurosta enimmäismaksuun 16 215 euroon saakka. Keskimääräinen matkustaja-aluksen väylämaksu oli jonkin verran yli 12 000 euroa. Enimmäismaksu perittiin noin kolmesta sadasta matkustaja-autolautan käynnistä (samojen alusten toistuvia käyntejä). Enimmillään varustamot maksoivat joistain matkustaja-autolautoista väylämaksuja enimmäismaksun ja maksukertaleikkurin ehdoilla lähes puoli miljoonaa euroa (30 x 16 215 euroa = 486 450 euroa). Myös moni muu matkustaja-autolautta kerrytti väylämaksutuloja useiden satojen tuhansien eurojen edestä. Näiden alusten merkittäviä väylämaksuja tulee suhteuttaa niiden tiheään liikennöintiin. Matkustaja-autolautoilla on poikkeuksetta hyvä jääluokka.

Yksittäiset risteilyalusten väylämaksut vaihtelivat noin 1 000 eurosta enimmäismaksuun 22 250 euroa saakka. Keskimääräinen risteilyaluksen väylämaksu oli jonkin verran yli 16 000 euroa. Myös risteilyalusten kokojakauma on erittäin laaja, joskin hyvin suuret alukset ovat yleisiä. Enimmäismaksu perittiin noin 100 risteilyaluskäynniltä. Kesän 2022 risteilyaluskäynnit eivät vielä yltäneet covid-19-epidemiaa edeltävään määrään. Itämerellä kesäisin liikkuvilla risteilyaluksilla ei yleensä ole jääluokkaa.

Lastialusten väylämaksuista myönnettiin noin 60 kappaletta 50 prosentin vajaanlastialennuksia ja yli 100 kappaletta 75 prosentin vajaanlastialennuksia. Kauttakulqualennuksia (50 prosenttia) myönnettiin noin 270 väylämaksuun. Lisäksi myönnettiin muutamia väylien syväykseen liittyviä alennuksia.

Taulukko 3. Väylämaksukertymä alustyypeittäin ja jääluokittain ensikannon mukaan vuosina 2020–2022 (Tulli).

	2020, milj. euroa Osuus, %		2021, milj. euroa Osuus, %		2022, milj. euroa Osuus, %	
Alustyyppi						
Risteilyalus	0,5	1,0	0,4	0,9	3,11	5,8
Matkustaja-alus	10,1	23,2	8,5	19,3	10,1	18,7
Lastialus	35,7	75,5	35,3	79,6	40,7	75,4
Kuljetusko- neeton alus	0,2	0,4	0,1	0,2	0,7	0,1
Yhteensä	47,3	100,0	44,3	100,0	53,9	100,0
Jääluokka						
IA Super	9,2	19,4	7,4	16,7	8,9	16,4
IA	18,2	38,5	18,4	41,5	18,7	34,7
IB	3,9	8,2	2,8	6,2	4,5	8,4
IC	1,8	3,9	2,2	4,9	2,8	5,1
II	13,5	28,6	13,0	29,5	15,9	29,5
III	0,02	0,0	0,2	0,1	0	0,0
Ei jääluokkaa	0,7	1,4	0,5	1,2	3,2	5,9
Yhteensä	47,3	100,0	44,3	100,0	53,9	100,0

Taulukko 4. Täysimääräisen väylämaksun vuotuinen kertymä alustyypeittäin ja jääluokittain ensikannon mukaan vuosina 2010 ja 2012 (Tulli).

	2010		2012*	
	Milj. euroa	Osuus, %	Milj. euroa	Osuus, %
Alustyyppin mukaan				
- 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	100,0	81,0	100,0
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 tai ei jääluokkaa	19,7	27,9	22,8	28,2
Yhteensä	70,5	100,0	81,0	100,0

*Väylämaksun yksikköhintoja korotettiin vuoden 2012 alusta.

Taulukko 5. Väylämaksukertymä aluksen lippuvaltion mukaan; Suomi ja muut liput (Tulli).

Vuosi	Lippu	Väylämaksut, milj, euroa/vuosi	Osuus, %
	EX = muu lippu, FI = Suomi		
2019	EX	44,2	84,1
	FI	8,4	15,9
2020	EX	39,1	82,6
	FI	8,2	17,4
2021	EX	36,1	83,3
	FI	7,3	16,7
2022	EX	44,6	83,8
	FI	8,6	16,2

2.4 Väylämaksun toimittaminen ja oikaisut

Tulli vastaa toimivaltaisena viranomaisena väylämaksun toimittamisesta väylämsu-lain mukaisesti. Tulli valvoo, ohjaa ja hallinnoi väylämaksun toimittamisen yhdenmu-kaisuutta ja oikeellisuutta. Tulli ylläpitää väylämaksun toimittamisessa tarvittavia mää-räyksiä ja ohjeita, kuten

- Tullin määräys (3/2018) Suomen satamiin saapuvia ja Suomen satamista läh-teviä aluksia koskevasta ilmoitusmenettelystä.
- Väylämaksun yhteisvastuullinen edustaja. Lupaohje 1/2020, 23.3.2020. Ohje väylämaksun yhteisvastuulliselle edustajalle.

Väylämsuilmotus annetaan Tullille sähköisesti Portnet-järjestelmällä alusilmoituksen yhteydessä.¹¹ Väylämaksun määrittämisessä hyödynnetään Portnetin tietoja alusten ominaisuuksista ja lastausasteista. Tulli tekee väylämaksuilmotusten perusteella väylä-maksupäätökset ja toimittaa ne asiakkaille. Tullilla on toimivalta myöntää väylämaksun huojennuksia ja antaa ennakkoratkaisupäätöksiä. Verovelvollisella on oikeus hakea muutosta väylämaksupäätökseen. Lisäksi Tulli tekee viranomaisaloitteisia oikaisuja maksuvelvollisen hyväksi sekä jälkimaksatuspäätöksiä.

Väylämaksupäätöksiä annetaan ensikantovaiheessa vuosittain useita tuhansia (tau-lukko 6). Väylämaksujen ensiverotuksen ja oikaisun lisäksi Tulli vastaa muun muassa väylämaksujen vapautustodistusten myöntämisestä, laivanisäntien, edustajien ja mui-den tietojen rekisteröinnistä sekä ennakkoratkaisu- ja huojennuspäätöksistä. Väylä-maksutehtävää hoidetaan muutaman henkilötyövuoden työpanoksella, jonka lisäksi ku-luja koituu muun muassa tietojärjestelmistä ja toimitiloista. Väylämaksutehtävän kulut Tullille olivat yhteensä 713 000 euroa vuonna 2022. Kuluja voidaan verrata veronkan-non kustannustehokkuuden näkökulmasta saman vuoden väylämaksutuloihin 51,7 mil-joonaa euroa (valtion tilinpäätös). Portnet-järjestelmä on tarkoitus uudistaa viranomais-ten yhteistyönä (tuleva Nemo-järjestelmä).

¹¹ <https://tulli.fi/yritysasiakkaat/vienti/alustoimitusmenettely>

Taulukko 6. Väylämaksupäätösten lukumäärä (Tulli).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Väylämaksupäätökset, kpl	6 538	6 378	6 153	6 106	6 123	6 214	6 375	6 467	5 754	5 899	6 319
Oikaisupäätökset, kpl	78	75	78	133	113	142	110	144	100	104	137

2.5 Väylämaksun kehittämistarkasteluja

Väylämaksutyöryhmän raportti vuodelta 2013 arvioi erilaisia väylämaksun kantamisen tapoja (muun muassa alueellinen väylämaksu ja erikseen hinnoiteltu talviliikenne- maksu).¹² Lisäksi pohdittiin ympäristöohjauksen sisällyttämistä väylämaksuun pakokaasupäästöjen osalta, mutta sitä ei suositeltu toteutettavaksi. Työryhmän suosituksista toteutuivat Saimaan liikenteeseen liittyvien aluskäyntien väylämaksuja selkeyttävät muutokset ja jäänmurtajien vapautus väylämaksusta (laki 1214/2014).

Väylämaksun väliaikaisen puolituksen valmistelussa arvioitiin erilaisia tapoja alentaa väylämaksun yksikköhintoja päätyen lopulta määrittämään prosentuaaliset alennukset voimassa olleeseen hinnastoon.

Liikenneverkkoyhtiön tarkasteluissa arvioitiin lisää vaihtoehtoisia väylämaksun kantamisen tapoja ja niistä tehtiin havainnollistavia laskelmia asiakasperustaisen hinnoittelun ja tulonmuodostuksen näkökulmista.¹³ Tarkasteluilla ei ollut merkitystä väylämaksulain toimeenpanolle.

Vuonna 2018 julkaistiin viimeisin väylämaksutyöryhmän raportti.¹⁴ Työryhmä ehdotti hankittavan lisää tietopohjaa väylämaksun mahdollista kestävää ja pitkäaikaista uudistamista varten. Työryhmä tunnisti, että merenkulkuun on pian vaikuttamassa useita muutostekijöitä, joiden vaikutuksia ei vielä kunnolla tunneta. Muun muassa kansainvälinen ympäristösääntely tulee asettamaan aluksille entistä tiukempia päästörajoitteita. Samaan aikaan alusten energiatehokkuutta pyritään parantamaan, mikä voi vaikuttaa etenkin Suomen talvimerenkulun edellytyksiin. Sidosryhmät toivoivat väylämaksuun pitkäaikaista ratkaisua, joka parantaisi ennakoitavuutta ja helpottaisi liiketoiminnan suunnittelua pidemmällä aikavälillä. Jatkoselvityksiin ei käyty. Covid-19-epidemian vuoksi päädyttiin jatkamaan väylämaksun puolitusta.

¹² Väylämaksujen uudistamisen valmistelu. Työryhmän raportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 22/2013 sekä Väylämaksujen uudistamisen valmistelu. Taustaraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 23/2013.

¹³ Väylämaksulaskelmien tulokset, Liikenne- ja viestintäministeriö 28.9.2016, hankkeessa: Parempia väyliä – sujuvampaa liikennettä : Selvitys liikenneverkon kehittämisestä liiketaloudellisesti: Liikenneverkkoyhtiö (Live) <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79176>

¹⁴ Väylämaksu ja muuttuva merenkulku: Työryhmän raportti merenkulun väylämaksujärjestelmän kehittämisestä ja siihen liittyvistä selvitystarpeista. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 7/2018.

3 Väylämaksun tavoitteet ja ohjaavuus

3.1 Yleistä

Väylämaksun olemassaolon lähtökohta on alun perin ollut Suomen tuonnin ja viennin riippuvaisuus aluskuljetusten tehokkuudesta ja ympärivuotisesta toimivuudesta. Ensimmäisten väylämaksulakien, samoin kuin edeltäneiden viranomaismaksujen tarkoitus on ollut turvata vesiväyläverkon ja ympärivuotisen merenkulun palvelujen rahoitus. Väylämaksun jääluokkaporrastuksilla ja maksuleikkureilla on pyritty ohjaamaan varustamoja tarjoamaan ja kuljetusasiakkaita suosimaan Suomen olosuhteisiin ympärivuotisesti sopivaa tonnistoa ja sen säännöllistä liikennöintiä. Toisaalta maksu-/verojärjestelmä, jolla on yhtä aikaa tulonmuodostus- ja ohjaustavoitteita, sisältää ristisubventioita. Alusliikenteen maksurasitus ei kaikissa tilanteissa vastaa hyödynnettyjen palvelujen määrää.

Väylämaksun useilla huojennuksilla on kohtuullistettu maksun taloudellista rasitetta erityisissä kuljetustilanteissa ja on suosittu joitain logistiikkaelinkeinoja. Väylämaksun puolitus huojeni kustannusrasitetta merkittävästi kaikille toimijoille. Saimaan kanavan ja Saimaan vesistön liikennettä on tuettu vapautuksin väylämaksusta. Lisäksi Saimaan kuljetusten yhteydessä ulkomaanliikenteessä rannikon satamissa käyville aluksilta perityille väylämaksuille myönnetään alennus. Suomen alueiden taloudelle merkittävää on se, että väylämaksu määräytyy saman suuruisena riippumatta siitä, kuinka pitkiä ja syviä väyliä alukset käyttävät ja kuinka paljon ne tarvitsevat jäänmurron palveluja.

3.2 Valtiontalous

Väylämaksulla on ollut tiivis kytkös nimettyjen valtion menojen rahoittamiseen varsinkin merenkulkuviranomaisen maksuna. Hinnasto ja vuosittain tavoiteltu kokonaistulo on edelleen verona kannettuna mitoitettu vastaamaan rannikon kauppamerenkulkua palvelevista viranomaistehtävistä aiheutuneita valtion menoja. Näitä palveluja ovat väylänpito, meriliikenteen ohjaus, jäänmurto ja merenmittaus.¹⁵ Puolituksen aikana maksutulojen ja viranomaismenojen vastaavuus on toteutunut osittain (taulukko 7). Väylämaksutuloja on kerätty puolituksen aikana vuodesta riippuen noin 45–52 miljoonaa euroa. Vertailukohtana olevat menot ovat olleet vastaavasti noin 75–109 miljoonaa euroa.

Vuoden 2022 väylämaksutulo 51,7 miljoonaa euroa, muodosti 0,1 prosenttia valtion verojen ja veronluonteisten tulojen kokonaiskertymästä (51,5 miljardia euroa).¹⁶ Vuonna 2022 kannettiin eniten väylämaksutuloja puolituksen ajalta tarkasteltuna. Tullin ennakkotietojen mukaan vuoden 2023 väylämaksutulo toteutunee alusliikenteen vähenemisen vuoksi lähempänä talousarvioesityksessä ennakoitua 45 miljoonaa euroa.

¹⁵ Kauppamerenkululle tarjotaan vastaavia palveluja myös sisävesiväylillä, mutta niiden osalta aiheutuvia menoja ei ole sisällytetty väylämaksutulojen vertailuihin.

¹⁶ Valtiokonttorin ehdotus valtion tilinpäätökseksi varainhoitovuodelta 2022.

Vuonna 2022 kauppamerenkululle tarjottujen palvelujen kirjanpidolliset kulut Väyläviraston osalta olivat yhteensä 109,5 miljoonaa euroa (juoksevat kulut ja käyttöomaisuuden poistot). Se oli 5,5 prosenttia viraston kaikista kuluista (1 992,9 miljoonaa euroa).¹⁷

Suomessa on useita kymmeniä ulkomaankaupan satamia koko rannikon pituudelta ja niihin kuljetaan valtion väyliä pitkin. Väyläviraston ylläpitämästä vesiväyläverkosta yli 3 400 kilometriä on rannikon kauppamerenkulun väyliä ja niillä on tuhansia turvalaitteita. Väylien syventämisinvestointeja on tehty vuosikymmenten yli aluskokojen kasvun mahdollistamiseksi ja liikenteen sujuvuuden ja turvallisuuden parantamiseksi. Väylävirastolla on yleensä useita vesiväyläinvestointeja suunnittelu- tai toteutusvaiheessa.¹⁸ Jotkut investoinnit lisäävät aluskäyntejä ja väylämaksutuloja, kun taas toiset vähentävät käyntejä alus- ja lastikokojen kasvun vuoksi. Rannikon kauppamerenkulun väylänpidon kirjanpidolliset kulut ovat Väylävirastolle nykyisellään 24–26 miljoonaa euroa vuodessa. Rannikon syväväylien merenmittauksen kulut ovat 1–2 miljoonaa euroa vuodessa.

Alusliikenteen ohjaus ja informaatiopalvelu huolehtii turvallisuudesta ja sujuvuudesta monin paikoin haastavilla pitkillä väylillä. Alusliikenteen ohjauksen palveluhankinta maksaa Väylävirastolle nykyisin 15–16 miljoonaa euroa vuodessa.

Rannikon satamiin pidetään yllä kulkumahdollisuutta talvella talvimerenkulun määräyksillä ja jäänmurtajilla.¹⁹ Murtajat avaavat väylää ja avustavat aluksia satamiin johtavilla väylillä ja avomerellä. Väylävirasto on vuosina 2018–2022 maksanut rannikon jäänmurtopalvelujen hankinnoista ja murtajien käyttämästä polttoaineesta 51–66 miljoonaa euroa/vuosi. Palveluntarjoajille maksetaan erikseen murtajien valmiudesta ja operoinnista. Jäänmurron kokonaismenot vaihtelevat voimakkaasti erilaisina talvina murtajien käyttöpäivien sekä polttoaineen kulutuksen ja hinnan vaihtelun myötä. Jäänmurron hintataso muuttuu palvelusopimuksia uusittaessa. Siihen vaikuttaa merkittävästi murtajakantaan tehtävät uudistukset.

Tarkastellut julkiset menot ovat suurelta osin kiinteitä siten, että ainakaan vähäiset alusliikenteen määrän muutokset eivät suoraan vaikuta toteutuviin menoihin. Voimakkain menojen ja liikennesuoritteiden välinen suhde on ehkä reitti- ja aluskohtaisissa jäänmurtaja-avustuksissa ja etenkin hinaamisessa, joskin avustuksia suorittavat murtajat ovat tuolloin jo muutoinkin liikkeellä.

Väylämaksun yksikköhintoja ei ole muutettu puolituksen aikana, vaikka maksutulojen ja tarkasteltujen menojen suhde (kustannusvastaavuus) on muuttunut vuodesta toiseen. Samaa hinnastoa on sovellettu pisimpään väylämaksun historiassa. Väylämaksutulojen vastaavuus menoihin on alentunut viime vuosina selvästi.

¹⁷ Väyläviraston tilinpäätös 2022. Väyläviraston julkaisu 19/2023.

¹⁸ Kemian Ajoksen meriväylän syventäminen valmistui syksyllä 2023. Suunnittelun alla ovat Tornion meriväylän geometrian parantaminen ja Vaasan meriväylän sisäosan leventäminen. Lisäksi käynnistettäväksi on esitetty Koverharin meriväylän syventäminen sekä edistettäväksi suunnitelukohteeksi Vaasan meriväylän syventäminen.

¹⁹ Väylävirasto. Suomen talvimerenkulku. Ohjeita talvimerenkulun toimijoille. Talvi 2023–2024. <https://vayla.fi/vaylista/vesivaylat/talvimerenkulku>

Taulukko 7. Rannikon kauppamerenkulun palveluista aiheutuneet kulut ja väylämaksutulot; tulot ennen puolitusta 2012–2014 ja puolituksen aikana 2015–2022, käyvin hinnoin ilman inflaation vaikutusta (Väylävirasto).

Kustannukset, 1 000 euroa	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Väylänpito	25 326	21 454	23 644	20 642	20 868	23 355	24 540	21 078	23 199	23 183	25 945
Meriliikenteen oh- jaus VTS	12 170	14 626	13 909	15 253	14 055	11 769	14 035	15 514	15 310	15 017	15 974
Talvimerenkulku	41 731	53 131	42 866	34 213	46 167	47 928	55 369	55 073	50 676	57 421	65 897
Merenmittaus	3 570	2 334	2 244	4 755	2 985	800	1 479	2 417	931	2 293	1 666
Yhteensä	82 797	91 545	82 663	74 863	84 075	83 852	95 423	94 082	90 116	97 194	109 482
Tulot, 1 000 euroa											
Väylämaksu	81 374	81 926	87 587	45 338	46 335	47 366	49 078	52 166	46 700	44 667	51 737
Muut tulot*	508	1 578	132	1 291	24	169	1 488	484	1 583	833	891
Yhteensä	81 882	83 504	87 719	46 629	46 359	47 535	50 566	52 650	48 283	45 500	52 628
Yli-/alijäämä	-915	-8 041	5 056	-28 234	-37 716	-36 317	-44 857	-41 432	-41 833	-52 414	-56 854
Kustannusvastaavuus, %	98,9	91,2	105,3	61,8	55,0	56,9	53,4	56,0	53,6	46,5	48,1

*Vuodesta riippuen erilaisia sekalaisia tuloja muun muassa kiinteistöistä, viranomaismaksuista ja erilaisista korvauksista.

3.3 Talviliikennekelpoisuus ja jäänmurto

Talvimerenkulun kustannuksia jaetaan varustamojen ja kuljetusasiakkaiden logististen kustannusten ja valtion menojen kesken. Jäänmurron valmius ja kauppa-alusten avustaminen laajalla merialueella aiheuttaa valtiolle menoja. Jäänmurtajilla varmistetaan alusten kulku vaikeimmissa olosuhteissa niin satamiin johtavilla väylillä kuin avomereillä. Varustamot investoivat alusten talviliikennekelpoisuuteen tiettyyn rajaan saakka hilliten jäänmurtopalvelujen mitoitusarvetta. Varustamojen panostuksia hyvitetään hyvien jääluokkien alhaisemmilla väylämaksuilla.

Toisaalta talvimerenkulkua ohjataan väylämaksusta riippumattomasti Väyläviraston merialue- ja satamakohtaisilla jääluokkiin perustuvilla avustusrajoituksilla. Heikoimpien jääluokkien ja jääluokattomien alusten käyttö kielletään vaikeimman jääkauden ajaksi. Talven realiteetit sinällään ohjaavat meriliikenteen toimivuuden varmistamista.

Suomeen liikennöivän aluskannan jääluokitus on painottunut luokkaan IA mukaan luetuna liikennöinti Perämeren satamiin. Luokan IA Super alusten käyttö ja rakentaminen on vähentynyt kustannussyistä ja kehityssuunnan odotetaan jatkuvan ympäristöohjauksen myötä. Toisaalta jäänmurron hyvä palvelutaso voi osaltaan vähentää varustamojen halua investoida parhaimpaan jäissäkulkukykyyn.

Kauppa-alusten talviliikennekelpoisuuden heikentyminen päästöjen vähentämiseksi voi johtaa murtajien operointipäivien ja kapasiteettitarpeen lisääntymiseen ja merkittävään jäänmurron menojen lisääntymiseen. Kauppa-alusten koon kasvu etenkin leveytenä voi edellyttää lisäkapasiteettia tai uudenlaisia murtajia. Merituulivoiman laaja rakentaminen voi vaikuttaa alusten reitteihin. Väylän avaaminen ja alusten avustaminen voivat muuttua haastavammiksi voimala-alueiden läheisyydessä. Esillä on ollut myös murtajakapasiteetin tarve kaasukuljetusten turvaamiseksi talvisin. Nämä tarpeet varaisivat murtajakapasiteettia toisistaan etäällä sijaitsevilla merialueilla. Toisaalta talvien lyheneminen ja jääpeitteiden kutistuminen voivat ennen pitkää vähentää murtajapalvelujen tarvetta.

Huoltovarmuuskeskuksen selvityksessä²⁰ on tarkasteltu jäävähvisteisten alusten saatavuutta eri rahtilajien kuljetuksiin todeten muun muassa seuraavaa:

”Suomen merenkulun kannalta haasteellisimmat kohdat liittyvät mahdollisuuteen harjoittaa jatkossakin talvimerenkulkua siihen soveltuvalla, mutta samalla sääntelymukaisella kalustolla. ...IAS-jääluokan alusten sijaan tilataan lähinnä IA- tai jopa alemman jääluokan aluksia sellaisilla ominaisuuksilla, joiden todellinen jäissäkulkukyky on aiempaa heikompi. Samalla alusten keskimääräinen koko on ollut kasvussa niin, että niiden leveys ylittää nykyisten jäämurtajien tekemän rännin leveyden. Tämä kasvattaa myös jäänmurtoavustuksen tarvetta erityisesti keskivaikeina ja kovina jäätalvina; ongelmat korostuvat Perämeren liikenteessä.”

²⁰ Suomen merikuljetusten huoltovarmuuskapasiteetti. Lauri Ojala, Tomi Solakivi, Reima Helminen, Sakari Kajander, Aleks Paimander. Huoltovarmuuskeskus 2023.

Aalto yliopiston maisterityö arvioi väylämaksun ohjaavuutta talviliikennekelpoisuuden suhteen.²¹ Työssä todettiin, että väylämaksut vähentävät satamien liikennettä ja kilpailukykyä erityisesti lastivirroissa, joissa kilpaillaan suoraan muiden maiden satamien kanssa (kuten esimerkiksi transito). Silti väylämaksuilla on merkittävä ohjausvaikutus varustamoille ja ne luovat taloudellisen kannustimen jääluokitetun kaluston operointiin. Vaikka väylämaksujen poisto toisikin kustannussäästöjä varustamoille ja Suomen teollisuudelle lyhyellä aikavälillä, haastateltujen asiantuntijoiden mukaan väylämaksujen poisto voisi pitkällä aikavälillä johtaa jääluokitetun kaluston määrän vähenemiseen ja niukkuuteen markkinoilla. Rahtihinnat ja teollisuuden logistiikkakustannukset voisivat nousta kovina jäätalvina jopa nykytilannetta korkeammalle. Toisaalta haitaksi esitettiin jäävahvistettujen alusten käyttö kuljetuksiin useammin, kuin sitä muutoin tehtäisiin. Edelleen, jääluokkaohjauksella nähtiin olevan protektionistisia piirteitä. Talviliikennekelpoista tonnistoa puoltavaa väylämaksua pidettiin kuitenkin tärkeänä.

Turun yliopiston ja Aalto yliopiston MERLOG-selvityksessä mallinnettiin talvikauden alusliikenteen ja murtajapalvelujen optimimäärää todeten murtajakannan mitoituksen olevan varsin hyvä ajankohdalla liikennöineen aluskannan ja murtajien ominaisuuksien mukaan arvioituna.²² Lisämurtajilla ei saavutettaisi erityisiä hyötyjä. Murtajien vähentämisen aiheuttamat logistiset lisäkustannukset olisivat merkittävät.

3.4 Meriliikenteen ohjaus ja turvallisuus

Meriliikenteen ohjauspalvelu (Vessel Traffic Service, VTS) pitää yllä liikenteen turvallisuutta tiedottaen aluksia muusta liikenteestä ja aluksen kulkuun vaikuttavista seikoista, kuten sää- ja jääolosuhteista sekä turvalaitevioista. VTS antaa tarvittaessa navigointiapua, ylläpitää hätä- ja turvallisuusradiotoimintaa ja pitää tilastoa turvallisuudesta.

Suomen vesialueilla on viimeisen 10 vuoden aikana tapahtunut vuosittain 25–43 vesiliikenneonnettomuutta.²³ Yleisimmät onnettomuustyytit ovat vuodesta riippumatta karilleajot ja pohjakosketukset. Vuonna 2022 niitä oli yhteensä 10 kappaletta. Törmäyksiä ja kosketuksia oli viisi ja yhteentörmäyksiä oli kolme kappaletta. Tapauksia kirjattiin vuonna 2022 kaikille alustyypeille. Matkustaja-alusten osuus oli yhteensä 40 prosenttia. Lisäksi viiden vuoden aikana virastolle on ilmoitettu vuosittain 15–23 Suomen vesialueilla tapahtuneesta vaaratilanteesta. Tarkastelussa ovat kauppalaivojen lisäksi mukana kalastusalukset ja ammattiveneet.

VTS-toiminta raportoi liikenteen poikkeamista (onnettomuus, sääntöriike ja poikkeama). Poikkeamiin lukeutuu muun muassa ylinopeusraportteja, ylisyväys väylään -raportteja, kone- ja teknisiä vikoja, muita aluksen kulkua haittaavien tekijöitä, luotsauspoikkeamia ja reittijakojärjestelmän rikkeitä. Näitä raportoitiiin vuonna 2021 yhteensä yli 800 kappaletta. Vuonna 2021 estettiin mahdollinen karilleajo yhdeksän kertaa ja annettiin navigointiapua kaksi kertaa.

²¹ Marchant, Ville (2021). Fair- or Unfairway Dues? Significance of the Finnish Fairway Dues and Implications of it's Possible Removal on Ship Operators and Finnish Ports.

²² MERLOG 2030. Merikuljetusten logistiikka ja ulkomaankaupan kilpailukyky Lauri Ojala, Pentti Kujala, Tomi Solakivi, Tuomas Kiiski, Morten Lindeberg ja Vesa Kilpi Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja, sarja E-1:2020.

²³ <https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/turvallisuus-suomen-vesialueilla>

3.5 Liikennöinnin säännöllisyys

Suomea palvelevan alusliikenteen ominaisuuksia voidaan arvioida aluskäynti-ilmoitusaineiston pohjalta.²⁴ Esimerkiksi vuoden 2020 lähes 30 000 aluskäyntiä (ml. ulkomaan- ja kotimaanliikenne) suoritti noin 1 600 eri alusta. Näissä aluksissa yleisimmät lippuvaltiot olivat Alankomaat (18 prosenttia), Antigua ja Barbuda (9 prosenttia) ja Malta (8 prosenttia). Aluksista seitsemän prosenttia oli Suomen lipun alla.

Otosvuotena alle neljä prosenttia aluksista tekee yli 60 prosenttia vuoden kaikista käynneistä. Aikataulu liikenteen aluksen vierailuja voi olla vuodessa satoja. Kymmenen eniten Suomessa vuonna 2019 käynnystä alusta oli matkustaja-autolauttoja. Harvoin käyviä tai yksittäisen käynnin tekeviä aluksia on silti runsaasti. 76 prosenttia aluksista käy Suomessa korkeintaan 10 kertaa vuodessa. Suomen rekisterissä olevat alukset tekivät 42 prosenttia kaikista aluskäynneistä vuonna 2020. Muita merkittäviä lippuvaltioita olivat Viro (12 prosenttia) sekä Alankomaat (10 prosenttia) ja Ruotsi (10 prosenttia).

Tunnusluvut muuttuvat vuodesta toiseen kuljetuspalvelujen kysynnän ja tarjonnan muuttuessa ja kuljetussopimusten vaihtuessa. Varustamot myös siirtävät aluksiaan eri lippujen alle. Aluksia uudistettaessa varustamo harkitsee aluksen palveluominaisuuksia, kokoa ja jääluokkaa, reittejä ja liikennöintiä sekä lippuvaltiota.

Suomen liikenteen aluskalusto on osin melko iäkästä. Kuivalasti- ja ro-ro -aluksista noin 40 prosenttia ja matkustaja-autolautoista noin 45 prosenttia oli vuonna 2021 tarkasteltuna yli 20 vuotta vanhoja. Aluskantaan kohdistuu merkittäviä investointitarpeita.

3.6 Muu ohjaavuus

Aluetalous

Väylämaksu peritään kaikilla merialueilla samoin perustein ja yksikköhinnoin, vaikka väylänpidon, alusliikenteen ohjauksen ja jäänmurron menot vaihtelevat eri merialueilla. Aluskäynnit hyötyvät palveluista suhteessa eri määrin. Erot kärjistyvät avovesikauden ja talvikauden aikaisten aluskäyntien, eri pituisten merireittien sekä eri jääluokkiin kuuluvien alusten maksamien väylämaksujen välillä. Väylämaksun on katsottu tukevan pohjoisen alusliikennettä ja rasittavan etelän alusliikennettä. Aluskäyntien volyymerot vaikuttavat eri reittien väylämaksutulojen ja palvelutarjonnan kustannusten suhteisiin.

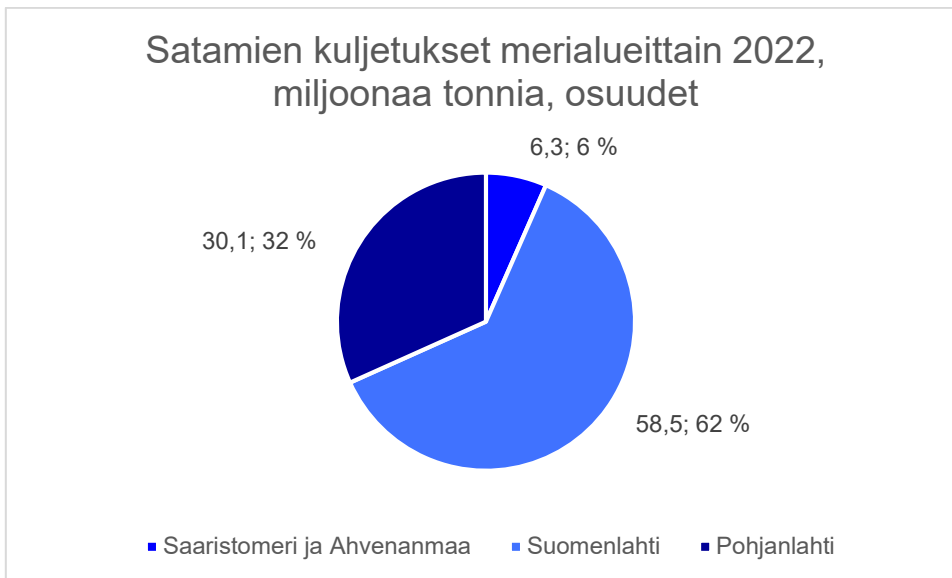
Eroja voi syntyä myös erityyppisiä aluskuljetuksia tarvitsevien eri puolilla rannikkoa sijaitsevien teollisuuslaitosten osalta. Arvokkaampia raaka-aineita ja tuotteita maksukertaleikkureista hyötyvillä parhaiden jääluokkien aluksilla tiheään rahtaava teollisuus ja kauppa saattavat maksaa väylämaksuja suhteessa vähemmän kuin yksittäisrahteja hankkiva vähemmän arvon raaka-aineita ja tuotteita kuljettava teollisuus ja kauppa.

Suomenlahden (Hankoniemi ja sen itäpuoli) satamien kuljetukset vastasivat noin 62 prosentista kuljetetuista tonneista vuonna 2022 (kuvio 1). Suurimmat rahtisatamat (Sköldvik, HaminaKotka ja Helsinki) sijaitsevat Suomenlahdella. Saaristomeren ja Ahvenanmaan satamien osuus oli kuusi prosenttia. Pohjanlahden satamien osuus oli 32

²⁴Merenkulun markkinaselvitys 2021. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2022:6.

prosenttia. Jokaisella merialueella on matkustaja-autolauttaliikenteen satamia (Helsinki, Turku, Naantali, Maarianhamina, Eckerö ja Vaasa), mutta matkustajavolyymit ovat Pohjanlahdella selvästi muita alueita pienemmät.

Kuvio 1. Satamien rahtikuljetusten jakauma merialueittain 2022 (Tilastokeskus).



Väylämaksun kantamatta jättäminen Saimaan kanavalla ja Saimaalla on tukenut sisävesikuljetuksia hyödyntävää teollisuutta.²⁵ Vaikutusalue on laaja, joskaan kuljetusvolyymit eivät ole olleet kovin suuria. Saimaan kanavan kautta saapui ja lähti esimerkiksi vuosina 2016–2021 rahtia 1,1–1,3 miljoonaa tonnia/vuosi. Vuosina 2022 ja 2023 kanavalla ei ole liikennöity. Kuljetukset ovat siirtyneet maanteille ja rautateille. Saimaan alueen sisäiset aluskuljetukset ovat lähinnä puun uittoa tai proomukuljetuksia sulan veden aikaan, mutta myös jonkin verran jäänmurrolla avustettuna talvikaudella.

Huojennukset

Vajalastialennus kohdentuu usein heikon jääluokan suuren lastikapasiteetin aluksiin, jotka liikennöivät avoveden aikaan. Alennus kohtuullistaa väylämaksua suhteessa kuljetuspalvelun (rahtierän) arvoon. Alennus voi ratkaista kuljetuksen toteutumisen.

Suomalaisesta satamasta viennin kauttakuljetavaraa hakevan lastialuksen väylämaksualennuksella (50 prosenttia, jos aluksen koko lasti on kauttakuljettavia) on suosinut suomalaista logistiikkaketjua ja sen taloudellista merkitystä suhteessa Venäjän viennin kuljettamiseen Suomen ulkopuolisia reittejä pitkin.

Ulkomaankuljetusta suorittavan rannikon satamassa käyvän Saimaalle päätyvän tai sieltä lähtevän aluksen väylämaksua alennetaan 50 prosentilla. Käytännössä alennus suosii Kaakkois-Suomen kuljetuksia. Huojennus voi lisätä alusten lastausasteita. Alennuksella ei tosin ole merkitystä, kun Saimaan kanavalla ei liikennöidä.

²⁵ Saimaan kanavan alusliikenteeltä peritään lupamaksua asetuksen 144/2012 nojalla. Lupamaksu määräytyy aluksen nettovetoisuuden ja jääluokan mukaan ja maksulla on leikkurit. Saimaan vesialueen ja Saimaan kanavan luotsauksesta peritään alennettua luotsausmaksua.

4 Kansainvälinen katsaus

4.1 Alusliikenteen maksuista yleisesti

Suomen väylämaksulle vertailukelpoiset maksut ovat käytössä Ruotsissa ja Virossa. Muutoin alusliikenteeltä kannetaan maksuja meri- ja sisävesiväylien ja alusliikenteen palvelujen käytöstä eri maissa useissa eri muodoissa viranomaisten ja yksityisten palveluntarjoajien toimesta. Maksuihin vaikuttaa vesiliikenteen infrastruktuurin erilaiset omistukset ja määrät eri maissa ja yksittäisiin satamiin johtavilla väylillä. Alusliikenteen tiheyksillä on merkitystä hinnoittelulle. Yksittäiset meriväylät ja myös alusliikenteen palvelut voivat olla sataman ylläpitämiä ja kustannukset hinnoitellaan satamamaksuissa.

Alusliikenteen maksujen kokonaisrasitteesta on haastavaa muodostaa eri maiden välistä vertailua maksujen ja niiden määräytymisperusteiden moninaisuuden sekä myös alusliikenteen kirjon vuoksi. Maksurasite riippuu merkittävässä määrin yksittäisen aluskäynnin yksityiskohdista (esimerkiksi liikenteen laji, aluksen ominaisuudet ja rahti) ja aluskäynnin kohteesta (esimerkiksi väylän omistaja, väylän pituus sekä liikenteenohjauksen ja luotsauksen tarve).²⁶ Maksuista osa saatetaan maksaa vain saapumis- tai lähtösuuntaan ja osa ajossa molempiin suuntiin.

Suomen, Ruotsin ja Viron väylämaksujärjestelmiä voidaan verrata yltäasolla niin, että Ruotsin väylämaksu on monimutkaisin ja kallein ja Viron maksujärjestelmä on yksinkertaisin ja edullisin. Suomi sijoittuu molemmiin perustein arvioituna välimaastoon. Puolitettu väylämaksu on kokonaistasolla Ruotsia selvästi edullisempi. Ruotsin järjestelmän kalleutta selittää osaltaan Suomea voimakkaampi tulonmuodotuksen tavoite.

4.2 Ruotsin väylämaksu

Ruotsin meriväylistä vastaavaan viranomaiseen, Sjöfartsverket, kohdistuu (lähes täysin) kustannusvastaavan toiminnan velvoite. Sitä toteutetaan väylämaksulla (farledsavgift) ja muilla palveluista perittävillä maksuilla. Väylä- ja luotsausmaksutulot muodostavat yhdessä noin 70 prosenttia viraston toiminnan rahoituksesta.

Ruotsin väylämaksu muodostuu neljästä osatekijästä²⁷:

- valmiusmaksu,
- alusmaksu,
- lastimaksu (lastaus tai purku) ja
- alukseen tai maihin nousevien matkustajien lukumäärä.

Valmius- ja alusmaksutekijät määräytyvät aluksen nettovetoisuuden perusteella kymmenessä eri aluskokoluokassa aluksen liikennöintitiheyden mukaan niin, että kalenterikuukauden kaksi ensimmäistä aluskäyntiä maksetaan täytenä maksuna, mutta maksu alenee kolmannelle, neljännelle ja viidennelle käynnille 25, 50 ja 75 prosenttia. Sen

²⁶ Suomen ja naapurimaiden väylä-, luotsaus- ja satamamaksuja on vertailtu Turun yliopiston MERLOG 2030 -selvityksessä.

²⁷ <https://www.sjofartsverket.se/sv/tjanster/anlopstjanster/ekonomi-taxor-och-avgifter/>

jälkeen alus saa näistä maksuista vapautuksen saman kuukauden aikaisille käynneille. Lasti- ja matkustajamaksut maksetaan täysimääräisesti jokaisesta aluskäynnistä.

Väylämaksun koko summasta myönnetään ympäristöperusteinen alennus (10, 30, 90 tai 100 prosenttia) alukselle merkityn ympäristöindeksin (Clean Shipping Index) mukaan. Maksutekijöiden yksikköhintoja korotetaan tarvittaessa indeksiperusteisesti (kuluttajahintaindeksi). Esimerkiksi vuodelle 2023 korotus oli 5,1 prosenttia. Vuonna 2022 Sjöfartsverket keräsi väylämaksutuloja yhteensä 1 255 miljoonan kruunua, eli vuoden keskipurssilla muunnettuna noin 118 miljoonaa euroa.²⁸

4.3 Viron väylämaksu

Viron satamiin saapuvasta aluksesta kannetaan väylämaksu (veeteetasud) alusliikenteen ohjauksen, jäänmurtajapalvelujen, informaatiopalvelujen ja väylillä sijaitsevien turvalaitteiden käyttöä vastaan.²⁹ Maksu määräytyy aluksen bruttovetoisuuden (GT) mukaan seuraavin yksikköhinnoin:

- risteilyalus 0,12 euroa,
- muut alukset jääluokan mukaan
 - 1) 1A Super tai vastaava 0,28 euroa
 - 2) 1A tai vastaava 0,30 euroa ja
 - 3) muu jääluokka tai ei jääluokkaa 0,35 euroa
- enimmäismaksut käyntikertaa kohti ovat
 - tankkeri 20 000 euroa,
 - risteilyalus 12 000 euroa ja
 - muut alukset 15 000 euroa.

Maksu kannetaan jokaiselta käyntikerralta (ottaen huomioon 24 tunnin aikaraja) kuitenkin niin, että maksu kannetaan kalenterivuoden aikana enintään:

- 1) 60 kertaa matkustaja-alukselta tai puolelta aikataulutetun liikenteen aluksen käynneistä (kuitenkin enintään 60 kertaa)
- 2) kolme kertaa risteilyalukselta ja
- 3) 10 kertaa muilta aluksilta.

Vuonna 2023 kaikkiin maksuihin on myönnetty 37,5 prosentin alennus. Covid-19-epidemian vuosina maksun periminen keskeytettiin väliaikaisesti.

²⁸ <https://www.sjofartsverket.se/globalassets/om-oss/sjofartsverkets-arsredovisning-2022.pdf>

²⁹ <https://www.transpordiamet.ee/maa-vee-ohusoiduk/laevvad/veeteetasud>

5 Suomen kauppamerenkulun toimintaympäristön kehitys

5.1 Alusliikenteen määrä

Väylämaksun ominaisuuksia tulee pohtia suhteessa kauppamerenkulun kehittymiseen.³⁰ 2000-luvulla ulkomailta saapuneiden alusten lukumäärä on vähentynyt kahteen otteeseen selvästi tasomuutoksena (kuvio 2). Vuodesta 2009 alkaen aluskäyntien määrä väheni edeltäneisiin vuosiin nähden liki kymmenellä tuhannella noin 30 000 aluskäyntiin vuodessa. Vuodesta 2020 alkaen toteutui jälleen tuhansien aluskäyntien tasomuutos alaspäin nykyiseen 26 000–27 000 ulkomaanliikenteen aluskäyntiin. Kuvion ulkopuolella ovat muutama tuhat kotimaanliikenteen aluskäyntiä.

Kokonaisvolyymiin vaikuttavat merkittävästi matkustaja-alusten säännöllisen liikennöinnin muutokset Suomen ja naapurimaiden välillä. Esimerkiksi suurnopeusalusten tiheä liikennöinti lakkasi noin 15 vuotta sitten. Covid-19-epidemia vähensi matkustaja-autolauttojen liikennettä ja sen palautuminen jatkuu yhä. Itämeren risteilyliikenne hakee markkinaa epidemian jälkeen ja maailmanpoliittisen tilanteen muututtua.

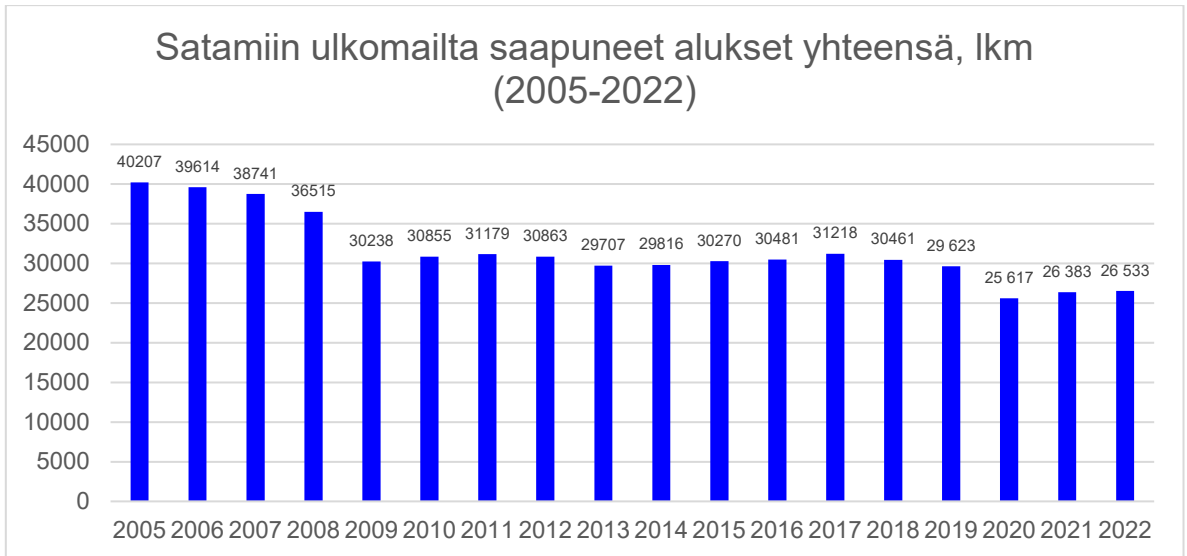
Lastialusten käynteihin vaikuttavat Suomen tuonnin tarpeet ja viennin menestys. Merikuljetusten vaihtelu 2000-luvulla viittaa taloustrendeihin (kuvio 3). Lastialusten käyntejä voivat vähentää alus- ja lastikokojen vähittäinen kasvu, jota on tuettu myös väylien syventämisellä. Merilogistiikassa pyritään myös korkeisiin alusten täyttöasteisiin. Saimaan kanavan kuljetukset lakkasivat vuonna 2022. Venäjän vientitransito Suomen kautta on vähentynyt ja sen tulevaisuus on epävarma. Toteutuneet teollisuuslaitosten sulkemiset ovat vaikuttaneet aluskäynteihin. Uutta kuljetustarvetta voi syntyä merkittävästi vain tuotantolaitosten perustamisesta nykyisille tai uusille teollisuuden aloille tai tuotannon ja kulutuksen merkittävistä tuontipainotteisista muutoksista. Suomen aluskuljetusten kysyntä lisääntyy liikenne-ennusteessa tulevina vuosikymmeninä maltillisesti.³¹

Venäjänkaupan vähenemisen jälkeen merikuljetusten osuus Suomen kuljetuksissa on joka tapauksessa lisääntynyt entisestään. Tullin mukaan vuonna 2022 merikuljetusten osuus kaikista ulkomaankaupan tavarakuljetuksista oli 92,4 prosenttia, kun se oli 82,4 prosenttia vuonna 2021. Osuus on voinut nousta edelleen vuonna 2023.

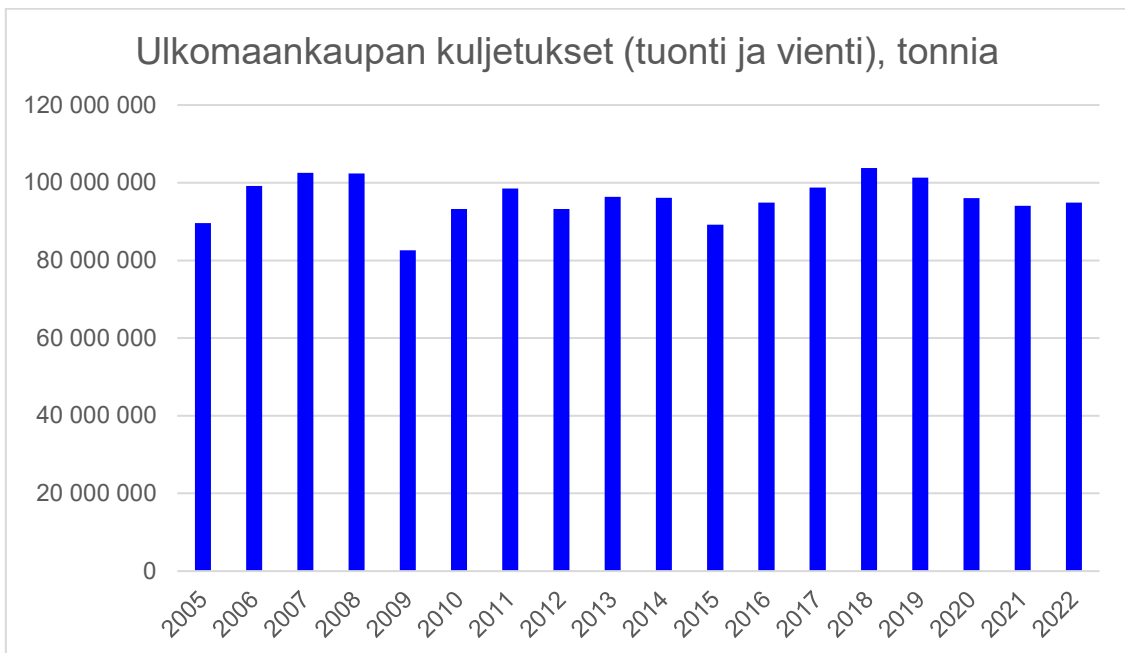
³⁰ Lisätietoja: Merenkulun markkinaselvitys 2021. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2022:6.

³¹ Ennuste perustuu toimialoittaisiin tuotannon kehitysarvioihin (Valtakunnalliset liikenne-ennusteet. Traficom:n tutkimuksia ja selvityksiä 6/2022).

Kuvio 2. Ulkomailta saapuneiden alusten vuosittainen kokonaismäärä (Tilastokeskus).



Kuvio 3. Ulkomaankaupan merikuljetukset vuosittain (Tilastokeskus).



5.2 Ympäristösääntely

Kauppamerenkulun toimintaympäristö on muutoksessa kansainvälisen ilmastosääntelyn vuoksi. Meriliikenne on 1.1.2024 alkaen osa EU:n päästökauppajärjestelmää direktiivin (EU 2023/959) nojalla. Johtuen pitkistä etäisyyksistä, meriliikenteen merkittävästä roolista ja talvimerenkulusta vaikutukset Suomen kilpailukyvyllä voivat olla suhteellisesti suuremmat kuin muissa EU-maissa.³² Päästöoikeuksien hankintakustannukset on arvioitu ainakin alkuvaiheessa useiksi sadoiksi miljooniksi euroiksi vuodessa. Talvimerenkulun huomioidaan 5 prosentin helpotuksella päästöoikeuksien palautuksessa jääluokkien IA ja IA S aluksille vuoden 2030 loppuun asti. Suomi voi myös päättää hyödyntää saaripoikkeusta, eli rajata Ahvenanmaata Manner-Suomen suuntaan palvelevat alusliikenneyhteydet päästökaupan ulkopuolelle vuosina 2024–2030. Päästökauppatulot tulee käyttää päästöjä vähentävän kehityksen edistämiseen.

FuelEU Maritime -asetuksen (EU 2023/1805) tavoitteena on lisätä uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden käyttöä EU:n talousalueen meriliikenteessä. Joillekin alustyypeille asetetaan velvoitteita käyttää maasähköä satamissa.³³ Sääntely tulisi voimaan vuoden 2025 alussa. Ensimmäisenä vuotena alusten polttoainekäytön kasvihuonekaasuintensiteetin tulee pienentyä kahdella prosentilla ja vuonna 2030 vaatimus on kuusi prosenttia. Velvoitetta kiristetään asteittain. Tähänkin sääntelyyn sisältyy talvimerenkulun ja saariliikenteen helpotuksia. Suomen kauppamerenkulun polttoainekustannukset voivat lisääntyä asetuksen vuoksi jopa sadoilla miljoonilla euroilla vuodessa. Toisaalta ohjaus vähentää päästöoikeuksien tarvetta.

EU:ssa on neuvoteltu energiaverodirektiivin muutoksista niin, että meriliikenteen polttoaineiden verovapaus poistuisi. Neuvottelut ovat kesken. Esille on nostettu esimerkiksi se, että päästökauppa jo vastaa mahdollisen energiaveron ohjausvaikutuksia, eikä kaksinkertainen ohjaus ole tavoiteltavaa.

Globaalin tason toimenpiteitä toteutetaan IMO:n (International Maritime Organisation) ilmastostrategian kautta.³⁴ IMO:n ilmastotoimenpiteistä on neuvoteltu pitkään. Järjestö on mahdollisesti päättämässä esittämään yhdeksi ohjauskeinoista polttoainelajien päästösällön mukaista päästömaksua.

Petteri Orpon hallitusohjelmassa on linjattu, että alusten huuhtelu-, ruokajäte-, rikkipeuri- ja käymäläjäteveden purku mereen kielletään Suomen aluevesillä. Osa mainituista päästöistä on käytännössä jo kielletty MARPOL-yleissopimuksen³⁵ nojalla, mutta puuttuvat elementit toteutetaan kansallisilla merenkulun ympäristönsuojelulaissa säädettävillä päästökierroilla.

³² HE 71/2023 vp eduskunnalle päästökauppaliksi sekä laiksi biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain 2 ja 33 §:n muuttamisesta.

³³ FuelEU Maritime -asetus asettaa 2030 alkaen kontti- ja matkustaja-aluksille velvoitteen käyttää maasähköä satamassa. Maasähkön tarjontaa satamissa edistetään puolestaan vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuuria koskevassa AFIR-asetuksessa, jonka mukaan aluksille on toimitettava maasähköä vuoteen 2030 mennessä.

³⁴ Päätöslauselma MEPC.377(80), 2023 IMO Strategy on reduction of ghg emissions from ships.

³⁵ Vuonna 1973 tehty kansainvälinen yleissopimus aluksista aiheutuvan meren pilaantumisen ehkäisemisestä ja siihen liittyvä vuoden 1978 pöytäkirja.

6 Väylämaksulain muuttaminen

6.1 Hinnaston pysyvä puolitus

Väylämaksun pysyvän puolittamisen lähtökohdaksi on, että 1.1.2015 alkaen lain 1214/2014 nojalla voimassa edelleen oleva väliaikaisesti puolitettu väylämaksuhinnasto säädetään väylämaksulain 1122/2005 sisältämien 6 ja 8 pykälien osalta pysyväksi hinnastoksi sellaisenaan sitä miltään osin muuttamatta. Laki 1121/2023 väylämaksulain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta kumottaisiin.

Täten, väylämaksun yksikköhinnosta säädettäisiin jatkossakin seuraavasti:

6 § Väylämaksun yksikköhinta

Väylämaksun yksikköhinta lastialuksesta ja matkustaja-aluksesta määräytyy aluksen jääluokan mukaan seuraavasti:

Jääluokka	Lastialus	Matkustaja-alus
	Yksikköhinta (euroa)	Yksikköhinta (euroa)
1 A Super	0,470	0,625
1 A	1,098	1,294
1 B, 1 C	2,578	2,358
II, III	4,381	4,169

Risteilyaluksen yksikköhinta on 0,911 euroa, suurnopeusaluksen 5,381 euroa ja sellaisen aluksen, jolla ei ole omaa kuljetuskoneistoa, 2,107 euroa.

Väylämaksun enimmäismääristä säädettäisiin jatkossakin seuraavasti:

8 § Väylämaksun enimmäismäärä aluskäynniltä

Väylämaksu on enintään 53 875 euroa. Matkustaja-aluksen väylämaksu on kuitenkin enintään 16 215 euroa ja risteilyaluksen väylämaksu enintään 22 250 euroa.

Väylämaksun määräytymisperusteita ei ole tarkoitus muuttaa. Kuitenkin hinnaston yksityiskohtia on mahdollista arvioida esimerkiksi enimmäismaksun tasojen ja maksukertaleikkureiden tarkempien soveltamisäännösten osalta. Arviointiperusteina voivat olla muun muassa tasapuolinen kohtelu ja maksujen kohtuullistaminen.

6.2 Sidosryhmien esityksiä

Hallituksen esityksen 51/2023 vp lausuntokierroksella esille nostettiin eräitä väylämaksusäännösten yksityiskohtaisia muutosehdotuksia tai laajempia väylämaksua koskevia näkökulmia.

Suomen Laivameklarit ry

Yhdistyksen mukaan säädöshankkeessa tulisi tarkastella seuraavia lainkohtia:

- 1) Väylämaksulain 4 § (19.12.2014/1214) Maksuvelvollinen 1 ja 2 mom.

”...Jos Euroopan unioniin tai Euroopan talousalueeseen kuuluvaan valtioon sijoittautuneella laivanisännällä on yhteisvastuullinen edustaja, ovat laivanisäntä ja hänen edustajansa yhteisvastuullisesti velvollisia maksamaan väylämaksun.

Muualla kuin Euroopan unioniin tai Euroopan talousalueeseen kuuluvaan valtioon sijoittautuneella laivanisännällä tulee olla Tullin hyväksymä, Euroopan unioniin tai Euroopan talousalueeseen kuuluvaan valtioon sijoittautunut yhteisvastuullinen edustaja. Laivanisäntä ja hänen edustajansa ovat tällöinkin yhteisvastuullisesti velvollisia maksamaan väylämaksun.”

Säädöshankkeessa tulisi tarkastella uudelleen aluksen edustajan roolia maksuista yhteisvastuullisena tahona. Edustaja/asiamies/agentti tulisi rinnastaa huolitsijaan. Väylämaksu on ainoa veroluonteinen maksu, jonka perinnän viiranomainen on ulkoistanut yksityiselle toimijalle.

- 2) Väylämaksulain 10 § Väylämaksujen vuotuinen enimmäismäärä ja lisämaksu

”Kun matkustaja-aluksesta tai suurnopeusaluksesta on suoritettu 30 väylämaksua ja lastialuksesta 10 väylämaksua, alus on vapautettu saman kalenterivuoden aikana enemmistä väylämaksuista. Alusyhdistelmän maksukerrat lasketaan alusyhdistelmään kuuluvan työntävän, koneellisen aluksen käyntikertojen perusteella. (21.12.2007/1267)”

Käyntikertaleikkurit voivat vaikuttaa yksittäisen aluksen liikennöintiin vuositasolla kohdistuviin väylämaksuihin suuresti. Säännöllisen liikenteen aluksista maksetaan väylämaksut yleensä jo alkuvuodesta, jonka jälkeen alus saa maksuvapautuksen loppuvuodeksi. Tämä suosii säännöllistä liikennettä ja asettaa muut eriarvoiseen asemaan.

Satamakäyntien laskenta tulisi alkaa aina 12 kk eteenpäin ensimmäisestä käyntikerrasta laskettuna, eikä nollautua kalenterivuositain. Tämä mahdollistaisi kuljetusmarkkinoilla laajemman alusten tarjonnan Suomen viennin ja tuonnin tarpeisiin.

- 3) Väylämaksulain 5 § (19.12.2014/1214), Väylämaksu, 6 mom

” Väylämaksua ei suoriteta aluksesta, joka ainoastaan aluksen kuntoonpanoa tai sen tarpeellisuuden tutkimista varten, polttoaineen ottamista varten tai muusta pakottavasta syystä poikkeaa Suomen satamaan jättämättä tai ottamatta lastia tai matkustajia.”

Väylämaksulain tulkintaa siitä, milloin alus voi käydä satamassa tai ankkuri-paikalla ilman väylämaksua tulisi tarkastella uudelleen ja tehdä säädöksestä yksiselitteinen. Tällä hetkellä väylämaksua peritään aina, kun alus ylittää Suomen aluevesirajan riippumatta siitä, käykö alus satamassa esim. vain polttoaineen ottamista varten.”

Lisäksi yhdistys nostaa esille alkavassa meriliikenteen päästökaupassa sovellettavan aluksen käyntisataman määritelmien vertaamisen väylämaksulain määritelmiin.

”Päästökaupassa käyntisatama tullaan määrittelemään näin:

- Satama, johon alus pysähtyy lastaamaan tai purkamaan lastia
- Satama, johon alus pysähtyy päästämään matkustajat alukseen tai aluksesta
- Satama, jossa offshore-alus pysähtyy vaihtamaan miehistön

Pois luetaan:

- Yksinomaisesti polttoaine- tai muiden varastojen täydentäminen
- Muun aluksen kuin offshore-aluksen miehistön vaihto
- Siirtyminen kuivatelakalle tai aluksen ja/tai sen laitteiden korjaaminen
- Pysähdys satamassa aluksen avun tarpeen tai merihädän vuoksi
- Satamien ulkopuolella tapahtuvat siirrot aluksesta toiseen
- Yksinomainen suojautuminen huonon sään vuoksi tai välttämättömät etsintä- tai pelastustoimet
- Konttialusten pysähdykset lähialueilla sijaitsevassa konttien jälleenlaivaussatamissa”

Metsäteollisuus ry

Metsäteollisuus ry on nostanut esille seuraavaa:

”...tarpeen arvioida väylämaksujärjestelmän toimivuutta niin, että (pysyvä) puolitus edistää häiriöttömän kaupp- ja talvimerenkulun toimintaympäristöä ja sen ennakoitavuutta ja että kerätty rahoitus tulee osoittaa täysimääräisenä merenkulun ja talvimerenkulun palveluiden tuottamiseen ja kehittämiseen. Väylämaksujärjestelmän tulee edelleen kannustaa alusten hyviin jäissäkulkuominaisuuksiin Itämerellä.”

Lisäksi esille on nostettu seuraavaa:

”...arvioida, onko perusteita uudistaa väylämaksujärjestelmän kriteeristöä huomioiden Venäjän kauppamerenkulun muutosten vaikutukset erityisesti konttimarkkinaan Itämerellä. Kun väylämaksu on nykyisellään sidottu yksittäisiin aluksiin, tulisi jatkossa arvioida konttivarustamon mahdollisuuksia täyttää käyntimäärät sisaraluksilla konttiliikenteen kannustamiseksi Suomeen ja Suomesta.”

Suomen Transitoliikenneyhdistys

Suomen Transitoliikenneyhdistys ry on todennut väylämaksun puolituksen kohdelleen eri aluksia eri arvoisesti ja transitoliikenteelle epäedullisesti.

Sisävesiliikenteen näkökulmia

Suomen Sisävesiliitto ry:n näkemyksen mukaan väylämaksujärjestelmä on muodostanut esteen sisävesiliikenteen kehittämiseksi ja kytkeytymiseksi kan-

sainväliseen logistiikkaan. Järjestelmä on lausujan mukaan tukenut rannikkosatamien ja maaliikenneinfrastruktuurin kautta toimimista sisävesireittien ja -satamien sijaan ohjaten teollista kehitystä sisämaalle haitallisesti. Samalla on lisätty Suomen logistisia kustannuksia. Lausunnossa toivottiin lähimerenkulun ja sisävesiliikenteen yhteensovittamista.

Suomen Vesitiet ry on kannattanut väylämaksun puolituksen jatkamista esittämättä erityisiä sisävesiliikenteen näkökulmia.

Muita näkökulmia

Sidosryhmät ovat tehneet eräitä väylämaksun yksityiskohtien muutosehdotuksia vuosien varrella. Ehdotuksia kuvataan nyt osin virkanäkemyksin täydennettynä.

Lastialuksen väylämaksun puolitettu enimmäismäärä (53 875 euroa) voidaan kokea varsin korkeana. Korkeimmat maksut koskevat muun muassa avovesikaudella liikennöiviä suuria irtolastialuksia, jotka tuovat tai noutavat vähäarvoisia kierrätysmateriaaleja. Lastialusten enimmäismaksun alentaminen saattaisi edistää joidenkin tuotannonalojen kilpailukykyä jopa aluskäyntien määrää lisäten. Toisaalta esimerkiksi enimmäismaksuja maksavien tankkereiden lastit eivät ole vähäarvoisia. Jotkut korkeimpia maksuja maksavat aluskäynnit ajoittuvat talvikauteen ja ne tarvitsevat jäänmurtoa.

Kesäkaudella vierailevan suuren risteilyaluksen enimmäismaksun (22 250 euroa) mukaan hinnoiteltujen toistuvien käyntien maksurasite voi muodostua varsin suureksi. Nämä alukset kuljettavat turisteja, jotka tuovat tuloja vierailusatamiin. Alukset eivät kuormita talvimerenkulun palveluja. Hinnoittelu voi vähentää vierailujen ja kohdesatamien määrää. Maksukertojen rajaaminen voisi ehkä lisätä vierailuja ja kohdesatamia. Muuttunut Itämeren risteilymarkkina voi kaivata Suomen houkuttelevuuden lisäämistä.

On mahdollista pohtia, onko vientitransitoalennuksen myöntäminen edelleen perusteltua. Asia liittyy myös raideinfrastruktuurin ylläpidon ja kapasiteetin kustannuksiin. Toisaalta markkinasegmentti on synnyttänyt elinkeinotoimintaa Suomeen.

Pääosa kalastusaluksista (pyyntiä harjoittava alus) välttyy väylämaksulta aluskororajan vuoksi. On kuitenkin mahdollista, että saaliin tuominen Suomeen jää joissain tilanteissa toteutumatta taloudellisista syistä, koska tavanomaista suuremmalta pyyntialukselta tulisi kantaa väylämaksu. Suomen elinkeinotoiminnalle haitallisia vaikutuksia voitaisiin ehkä poistaa väylämaksun soveltamisalan muutoksella.

6.3 Viranomaisten esityksiä

Tullin mukaan väylämaksulain 3, 13 ja 33 pykälän ajantasaisuutta tulisi arvioida sähköisen tiedoksiannon ja mahdollisten muiden kansalliseen lainsäädäntöön liittyvien uudistusten osalta (muun muassa tullilain 304/2016 uudistaminen). Huomioon tulee ottaa satamaliikenteen tietojärjestelmä Portnetin korvaaminen uudella Nemo-järjestelmällä ja siihen liittyvät uudistukset. Lisäksi tulisi arvioida maksuvelvollisen kuulemista koskevaa väylämaksulain 21 pykälää sekä tarvetta määritellä tarkemmin väylämaksulaissa esiintyvä 'saman matkan' käsite.

7 Vaikutukset

7.1 Varmuus maksun tasosta

Väylämaksun väliaikaisen puolituksen toistuvista jatkamisista on muodostunut kauppamerenkulun toimijoiden näkökulmasta haitallinen lyhytjänteinen ja epävarmuutta ylläpitävä tila. Vuosille 2024–2027 säädetty pidempijaksoinen väliaikainen puolitus osaltaan tarjoaa pidempää näkymää ja vähentää epävarmuutta. Toisaalta varsinkaan ulkomaiset varustamot ja kuljetusten hankkijat eivät välttämättä laajasti tiedosta väylämaksun nojaavan väliaikaiseen lainsäädäntöön. Puolitusta edeltäneeseen tai muutoin määritettyyn korkeampaan väylämaksun tasoon siirtyminen koettaisiin logistisia kustannuksia lisäävänä haitallisena tekijänä.

Väylämaksun puolitetun tason pysyväksi säätämisen myötä näkymä väylämaksun tulevaan tasoon olisi kuljetussopimuksia laadittaessa vakaampi. Väylämaksun tason muuttumattomuutta ei kuitenkaan voida taata pitkäksi aikaa. Verotuksen mahdolliset muutokset riippuvat poliittisista linjauksista. Mikäli väylämaksun taso ja kerättävät tulot kytketään edelleen nimettyihin valtion menoeriin kuten tähän saakka, olisi mahdollisten muutosten arvioinnille ja ennakoinnille olemassa yleisesti tiedossa oleva perusta.

7.2 Ohjaustavoitteiden toteutuminen

Väylämaksun ohjaustavoitteiden osalta pysyvä puolitus tarkoittaa sitä, että alusten talviliikennekelpoisuuden ja alusten säännöllisen liikennöinnin taloudelliset kannustimet vakiinnutetaan tuleville vuosille vuodesta 2015 alkaen voimassa olleelle tasolle. Kannustinten voimakkuus on selvästi alhaisempi verrattuna aikaisempaan täysimääräiseen väylämaksuun tai maksun tasoon, joka mitoitettaisiin valtion nykyisten menojen mukaan.

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on viimeisimmässä mietinnössään väliaikaisen puolituksen jatkamisesta³⁶ pitänyt tärkeänä (tietoisena pysyvään puolitukseen etenemisestä), että väylämaksujärjestelmään kuuluu määrättyjä huojennuksia koskevia sääntöjä, kuten käyntikertakohtainen enimmäismäärä ja kalenterivuoden aikaisten maksukertojen enimmäismäärä. Edelleen valiokunta on pitänyt tärkeänä, että väylämaksut eivät liikaa rasita säännöllisesti tai usein väylää käyttäviä aluksia. Valiokunta on pitänyt huoltovarmuuden turvaamisen vuoksi tärkeänä, että korkeamman jäälukon alusten rakentamis-, polttoaine- ja muita käyttökustannuksia hyvitetään alhaisempien väylämaksujen kautta. Valiokunnan mukaan tämä on erityisen tärkeää suomalaisen merenkulun, varustamoiden investointien ja Suomen huoltovarmuuden kannalta.

³⁶ Valiokunnan mietintö LiVM 4/2023 vp, HE 51/2023 vp. Myös PTK 56/2023 vp, täysistunto 15.11.2023, asiakohta 7. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väylämaksulain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

Talviliikennekelpoisuus

Viimeisen 10 vuoden aikana on havaittu alusten jääluokitusten heikkenemistä ja kehityksen odotetaan jatkuvan tulevien alusinvestointien myötä. Väylämaksujärjestelmä ei oletettavasti kykene jarruttamaan kehitystä merkittävästi, koska varustamojen insenttiivit minimoida energiankulutusta ympärivuotisessa liikennöinnissä ovat erittäin merkittävät voimistuvan ympäristöohjauksen vuoksi. Vaikka väylämaksun puolitus on heikentänyt talviliikennekelpoisuuden ohjausta, se ei sinällään johda aluskannan talviliikennekelpoisuuden heikkenemiseen. Siihen vaikuttavat alusten energiakustannuksiin reagoivat uusien alusten suunnitteluratkaisut. Väylämaksun jääluokkaporrastukset kuitenkin viestivät jatkossakin talviliikennekelpoisuuden tärkeydestä ja hyvittävät varustamojen panostuksia siihen.

On silti varauduttava aluskannan kehityksen johtavan jäänmurtajilla toteutettavan väylän avaamisen ja avustustarpeen lisääntymiseen. Se puolestaan johtaisi valtion menojen lisääntymiseen ja väylämaksutulojen laskennallisen vajeen kasvuun. Varustamot eivät voi jättää ottamatta talven merkitystä kokonaan huomioon pitääkseen ylipäättään yllä ympärivuotista liikennöintikykyä ja jäävahvisteisuuteen on panostettava jatkossakin. Alusten paras jääsäkulkukyky voi kuitenkin vähentyä.

Mikäli suurimpien lastialusten enimmäismaksuihin ja risteilyalusten maksukertoihin tehtäisiin maksurasitetta huojentavia muutoksia, se voisi lisätä heikon jääluokan ja jääluokattomien alusten käyntejä Suomessa. Nämä käynnyt toteutuu kuitenkin avovesikaudella talvimerenkulkua rasittamatta. Väyläviraston talviliikennemääräykset torjuvat sopimattomien alusten käyntejä jääolosuhteiden vallitessa.

Säännöllinen liikennöinti

Säännöllisesti Suomeen liikennöivien alusten osuudessa kaikista aluskäynneistä ei ole havaittu erityisiä muutoksia puolitetun väylämaksun aikana. Itämeren aikataulutetussa matkustaja-autolauttaliikenteessä on koettu muutoksia tartuntatautilanteen vaikutuksesta matkustuskysyntään. Väylämaksulla ei ole ollut tähän vaikutusta. Eri teollisuudenaloilla ja kaupan alalla on säännöllisen kuljettamisen tarpeita. Maksukertaleikkuri kohtuullistaa maksurasitetta tiheään liikennöiville aluksille. Väylämaksun suhteellinen taloudellinen merkitys alenee mitä useampia käyntejä sama alus tekee kalenterivuoden aikana väylämaksuvapautuksen jälkeen. Ei ole tutkittu, johtaako tämä rahtaamisen keskittymiseen yksittäisille lastialuksille. Alukset liikkuvat ensisijaisesti rahtaustarpeiden ehdoilla. Sidosryhmien taholta on tosin esitetty, että joissain tilanteissa liikenteessä pidetään aluksia, joiden ominaisuudet eivät ole kuljetustapahtuman tarpeisiin nähden täysin tarkoituksenmukaiset. Paremmin tarvetta vastaavalla alukselta kannettaisiin väylämaksu, mutta liikennöivää väylämaksuista jo vapautunutta tai vapautuvaa alusta ei kannata ottaa pois liikenteestä. Samaa pohdintaa saatetaan kohdata tilanteissa, joissa säännöllisen matkustaja-autolauttaliikenteen linjalla oleva alus olisi syystä tai toisesta (esimerkiksi kapasiteettitarpeen muutos, huolto tai pidempi telakointi tai uuden aluksen käyttöönotto) perusteltua vaihtaa toiseen alukseen kesken kalenterivuoden. Puolitettu väylämaksu on kylläkin madaltanut tätä kynnystä.

Muu ohjaus

Sisävesiliikenteen suosimisella väylämaksuvapautuksin ei ole käytännössä merkitystä ulkomaanliikenteessä niin kauan, kun Saimaan kanavaa ei hyödynnetä. Väylämaksun tasolla olisi merkitystä lähinnä tilanteissa, joissa maksuvelvolliset rannikon satamien aluskäynnit ja maksusta vapautetut sisävesisatamien aluskäynnit kilpailisivat samoista kuljetuksista.

Kauttakulkukuljetusten määrän vähennyttyä väylämaksun niin sanotun vientitransitoalennuksen reittivalintoja ohjaava ja suomalaista logistiikka-alaa suosiva merkitys on myös vähentynyt. Alennus voi pitää yllä Suomen kautta kulkevien reittien kilpailukykyä jäljellä olevien rahtien osalta. Käytännössä kaikki vientitransitokuljetukset ovat kulkeet ja kulkevat rautateitä pitkin itärajalta suomalaisiin satamiin.

7.3 Logistiikan kustannukset

Väylämaksu siirtyy käytännössä aina varustamojen lastiasiakkaiden veloituksiin, matkalippujen hintoihin ja ajoneuvojen ja perävaunujen kuljetusmaksuihin. Joissain tilanteissa viranomaismaksuista ja veroista kirjataan erillisehdot rahdinkuljetussopimukseen varustamon ja kuljetusasiakkaan kesken. Muutoin väylämaksut viedään varustamojen palveluhinnoitteluun ulospäin erittelemättömänä eränä.

Lastialusten väylämaksut, viime vuosina 35,4–40,1 miljoonaa euroa, kohdentuvat vuodesta riippuen ja kauttakulkukuljetukset huomioon ottaen 90–100 miljoonan tonnin tavarakuljetuksille ollen keskimäärin muutamia kymmeniä senttejä kuljetettua tonnia kohti. Lastin arvon suhteen väylämaksun muodostama kustannuslisä voi olla merkittävä vähempiarvoisille tavaralajeille. Arvokkaille tavaralajeille väylämaksun suhteellinen kustannuslisä on vähäinen. Vuonna 2022 Suomen tavarakaupan kokonaisarvo oli yhteensä 174,1 miljardia euroa ja tavarat kulkivat miltei täysin meriteitse.

Matkustaja- ja risteilyalusten osuus väylämaksuista, viime vuosina 8,9–13,2 miljoonaa euroa, kohdentuu suurelta matkustajamäärältä perittyjen matkalippujen hintoihin, aluksilla myytävien palvelujen ja tuotteiden hintoihin ja ajoneuvojen kuljetusmaksuihin. Vuonna 2022 aluksilla kulki yhteensä 12,8 miljoonaa matkustajaa. Henkilöautoja, linja-autoja, kuorma-autoja, perävaunuja ja muita kuljetusvälineitä kuljetettiin useita miljoonia yksiköitä. Väylämaksun merkitys matkustajaa kohti voidaan arvioida olevan karkeasti vajaan euron luokkaa.

Vertailun vuoksi, jos väylämaksun puolitus päättyisi ja maksun taso mitoitettaisiin valtion nykyisten menojen mukaiseksi, edellyttäisi täysi kustannusvastaavuus puolitetujen yksikköhintojen korottamista yli kaksinkertaisiksi, kun otetaan huomioon myös aluskäyntien väheneminen.

Merenkulun alkavan ilmasto-ohjauksen voimakkuus on yksittäisinä keinoina ja kokonaistasolla niin suuri, että väylämaksun alentamisella tai edes poistamisella ei voitaisi kompensoida lisäkustannuksia kuin vähäisesti.

7.4 Väylämaksutulot ja maksun tason asettaminen

Väylämaksun pysyvä puolitus vakiinnuttaa valtion väylämaksutulot kutakuinkin nykyiseen jo vuodesta 2015 saakka toteutuneeseen tasoon (45–52 miljoonaa euroa/vuosi). Vuonna 2023 väylämaksutulot ovat toteutumassa lähempänä 45 miljoonan euron tasoa talouden alavireisyyden vuoksi. Mikäli talouskehitys ei käänny positiiviseksi, toteutunee vuoden 2024 maksutulo myös alhaisena. Venäjänkaupan muutos johti alusliikenteen uudelleen suuntautumiseen ja jonkin verran uusiin aluskuljetuksiin. Alusliikenteen uudelleen suuntautuminen ei kuitenkaan lisää väylämaksutuloja. Samalla kauttakululiikenteen väheneminen vähensi maksutuloja.

Vaikka talouskehitys kääntyisi yläviireiseksi, ei väylämaksutulojen voida odottaa lisääntyvän nykyisestä tasostaan merkittävästi käytettäessä edelleen samaa alennettua hinnastoa. Alusliikenteen merkittävään kasvuun ei kohdistu odotuksia Suomen nykyisellä teollisella rakenteella ja kuljetustarpeilla. Vain massatuotteiden tai raaka-aineiden viennin merkittävä lisääntyminen tai merkittävä uusi raaka-aineiden tarve voisivat lisätä lasialusliikenteen määrää ja väylämaksutuloja.

Covid-19-epidemian väistyminen voi tuoda mukanaan menetettyjä risteilyalusten väylämaksutuloja. Itämeren matkustaja-autolauttojen kuljettamat matkustaja- ja ajoneuvomäärät voivat myös palautua kohti kriisiä edeltäneitä tasoja. Alusten täyttöasteiden tai vuorojen lisäys ei kuitenkaan suoraan lisää väylämaksutuloja. Kansainvälinen turvallisuustilanne haastaa Itämeren matkustamista ja etenkin risteilyjä.

Väylämaksun pysyvän puolituksen yhteydessä olisi luovuttava puolitetun väylämaksun käsitteestä. Se kantaa mukanaan noin 10 vuotta vanhaa määrällistä kytkentää hinnaston alennettuun tasoon suhteessa valtion menojen määrään ja tulokertymän vajeeseen. Pohdittavaksi tulee kuitenkin se, mihin hinnaston muutostarpeiden arviointi ja yksikköhintojen tason asettaminen perustuvat jatkossa?³⁷ Tästä tulisi kirjata lain perusteluihin.

Väylämaksuhinnaston arviointi voitaisiin jatkossakin kytkeä nimettyjen valtion menojen ja väylämaksun ohjaustavoitteiden tarkasteluun. Valtiontaloudellisia tavoitteita ja ohjaustavoitteita koskevat arviot ja esitykset perustuisivat hallituksen harkintaan.

7.5 Väylämaksun toimittaminen ja säädösvalmistelu

Mikäli väylämaksun perusominaisuuksiin ei tehdä merkittäviä muutoksia, ei väylämaksun nykyisen puolitetun hinnaston pysyväksi muuttamisesta seuraa hallinnollisia vaikutuksia väylämaksun toimittamiseen. Mahdolliset väylämaksuhinnaston yksityiskohtien muutokset (esimerkiksi mahdolliset maksuja tietyissä tilanteissa kohtuullistavat muutokset) tulisi toteuttaa niin, että ne eivät tuo mukanaan uusia tulkintatilanteita. Etenkin väylämaksun soveltamisalan mahdollisiin muutoksiin liittyy aina riski tulkintatilanteiden lisääntymisestä ja sitä tulisi välttää.

Väylämaksun tasoa koskevasta väliaikaisesta lainsäädännöstä luopumisella vähennettäisiin toistuvaksi muodostunutta säädösvalmistelun ja päätöksenteon taakkaa valtioneuvostossa ja eduskunnassa. Väylämaksun tasoa ja väylämaksulain sisältöä tulisi silti jatkossa arvioida tietyin aikavälein kytköksiin valtion talousarviosta päättämiseen.

³⁷ Väylämaksun tason määrittäminen perustuu pitkään historiaan katettavien valtion menojen jyvittämisestä eri liikenteen lajeille ja alustypeille ja edelleen nettotonnikohtaisiksi yksikköhinnoiksi. Jyvytyksiä on periaatteessa mahdollista tehdä lukuisilla eri tavoilla. Voimassa ollutta hinnastoa on aika ajoin muutettu painottaen eri tekijöitä uusilla tavoilla. Yksikköhintojen määrittämisessä ei ole yritetty mallintaa valtion menojen tarkempaa aiheutumista (vastikkeellisuutta) erilaisille aluksille niiden käyttäessä väyliä, alusliikenteen ohjauspalvelua tai jäänmurtoa.

7.6 Valtiontukiarviointi

EU:n valtiontukisääntöjä koskevat puitteet määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikloissa 107–109. Artiklan 107 kohdan 1 mukaan lähtökohtaisesti jäsenvaltion myöntämä tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suu- simalla jotakin tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtiontukisäännöt koskevat toimenpiteitä, joissa julkinen sektori myöntää yrityksille tukea tai muuta etua.

Valtiontuen kriteerit (SEUT 107 artiklan 1 kohta) täyttyvät, jos toimenpide on julkisista varoista myönnetty, antaa yritykselle valikoivat taloudellisen edun, vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua sekä vaikuttaa EU-jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Myös toimenpide, jolla myönnetään veroetu ja jolla ei tosin siirretä valtion varoja mutta asetetaan edunsaajat taloudellisesti edullisempaan asemaan kuin muut verovelvolliset, on omiaan tuottamaan valikoivaa etua edunsaajille, ja näin ollen sitä on pidettävä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena. Sitä vastoin sellainen veroetu, joka perustuu soveltamisalaltaan yleiseen ja erotuksetta kaikkiin taloudellisiin toimijoihin sovellettavaan toimenpiteeseen, ei ole säännöksessä tarkoitettua valtiontukea.

Väylämaksun pysyvän puolittamisen osalta on alustavasti arvioitu, ettei se ole ristiriidassa EU:n valtiontukilainsäädännön ja SEUT 107 artiklan 1 kohdan kanssa. Toimenpiteen ei katsota asettavan tiettyjä yrityksiä tai tuotannonaloja edullisempaan asemaan toisiinsa nähden. Mikäli väylämaksuun tehdään uusia huojennuksia tai huojennuksia vastaavia poikkeuksia, arvioidaan niiden valtiontukisääntelyn mukaisuus erikseen.

Väylämaksulain aikaisempia muutoksia ja väylämaksun puolitusta käsitelleissä hallituksen esityksissä tai niitä koskeneissa lausunnoissa ei ole nostettu esille valtiontukilainsäädäntöön liittyviä haasteita. Joissain lausunnoissa on nostettu esille tarve arvioida eri toimialoihin kohdistuvan verotuksen mahdollista epätasapuolisuutta ja tehottomuutta myös alennetun väylämaksun osalta.

8 Lausuntopalaute

<Täydennetään lausuntopalaute lausuntokierroksen ja kuulemisen jälkeen.>

9 Yhteenveto

Väylämaksun väliaikainen puolitus alkoi 1.1.2015 ja sen voimassaoloa on jatkettu toistuvasti. Samaa väliaikaista hinnastoa on sovellettu ilman yksikköhintojen muutoksia pi-simpään alun perin vuonna 1981 säädetyn väylämaksulain historiassa. Viimeksi väliaikaisen lain voimassaoloa on jatkettu alkaen 1.1.2024 ja 31.12.2027 saakka.

Pysyvän puolituksen myötä väliaikainen laki kumottaisiin. Tavoitteena on saattaa pysyvä lakimuutos voimaan vuoden 2025 alussa. Väylämaksuhinnasto säilyisi edelleen saman tasoisena, kuin mikä se on ollut koko puolituksen ajan. Perusteltuja hienosäätöjä voidaan tarvittaessa toteuttaa soveltamisalan, enimmäismaksujen, käyntikertaleikkureiden ja huojennusten yksityiskohtiin.

Pysyvän puolituksen kannalta keskeistä on arvioida väylämaksun mahdollisuuksia

- ohjata alusten ominaisuuksia talviliikennekelpoisuuden ylläpitämiseksi,
- ohjata alusliikenteen säännöllisyyttä ja pitää yllä logistiikan palvelutasoa,
- kompensoida merenkulun ympäristöohjauksen kustannuksia,
- vaikuttaa Suomen kansainväliseen kilpailukykyyn ja
- vastata kauppamerenkulun viranomaispalveluista aiheutuviin menoihin.

Alusten talviliikennekelpoisuus ja säännöllinen liikennöinti on toteutunut vuosikymmenten aikana hyvin, joskin pohjoisten olosuhteiden realiteetit, logistiikan tarpeet, tšekäläiset merenkulun markkinat ja talviliikenteen viranomais määräykset ovat vaikuttaneet siihen väylämaksua merkittävämmiin. Suomen merilogistiikan ohjaamisen tarvetta ja keinoja on kuitenkin arvioitava, koska varustamojen reagoiminen alkavaan ympäristöohjaukseen voi muuttaa aluskannan ominaisuuksia ja alusten käyttöä. Myös huoltovarmuuskysymykset ovat nousseet pintaan kansainvälisen poliittisen kehityksen vuoksi.

Väylämaksun taloudellisen ohjauksen voimakkuus heikkeni väylämaksun puolituksen yhteydessä. Se ei kuitenkaan liene edistänyt aluskannan jäävahvuuksien vähittäistä heikentymistä. Väylämaksun porrastukset hyödyttävät edelleen parempien jääluokkien alusten rakentamis- ja käyttökustannuksia. Myös maksukertaleikkurit hyödyttävät Suomea palvelemaan aluskantaan investoimista ja säännöllistä käyttöä.

Väylämaksun puolittaminen on alentanut alusliikenteen kustannuksia useilla kymmenillä miljoonilla euroilla vuodessa verrattuna siihen, että maksun taso vastaisi kauppamerenkulun palvelemisen viranomaismenoja. Mikään väylämaksun lisähuojennus tai edes poisto ei olisi mittaluokaltaan riittävä kompensoidaan päästökaupan ja uusiutuvien polttoaineiden kustannuksia kuin vähäisessä määrin. Sen sijaan valtion kyky panostaa kauppamerenkulun palveluihin voisi heikentyä. Väylämaksu muodostaa varsin pienen osan Suomen ulkomaankaupan rahtauskustannuksista. Merkittävä osa väylämaksuista maksetaan henkilöliikenteen piirissä.

Väylämaksuun sisältyy puolitetun hinnaston ohella muita huojennusominaisuuksia. Väylämaksun periminen samoin perustein liikennöidystä merialueesta ja aluksen hyödyntämien julkisten palvelujen määrästä riippumatta tasoittaa Suomen alueiden logistisia olosuhteita. Sisävesisatamien liikenteen vapautus väylämaksusta on tosin menetänyt merkityksensä Saimaan kanavan ollessa hyödyntämättä.

Väylämaksun suora kytkös kauppamerenkululle tarjottujen julkisten palvelujen määrään ja laatuun heikkeni sen jälkeen, kun väylämaksu alettiin periä verona, eikä se enää ollut osa palvelut järjestävän viranomaisen tuloja. Puolitettu väylämaksu ei ole tarjonnut edes laskennallisesti arvioituna täysimääräistä taloudellista perustaa toteutuneelle pal-

velutarjonnalle. Käytännössä palvelutarjonnasta päätetään kuitenkin ilman, että väylämaksutulot vaikuttaisivat viranomaisen määrärahoihin ja laadullisiin tavoitteisiin. Kirjaimellisesta puolitetun väylämaksun käsitteestä tulisi luopua. Jatkossa maksutulojen ja vertailtavien menojen suhdetta ja sille asetettavaa tavoitetta voidaan arvioida ilman, että tämä suhde määrittää veron nimitystä.

Väylämaksuun sisältyy ristisubventointia muun muassa alusten talviliikennekelpoisuuden, liikennekausien ja eri merialueilla liikennöinnin suhteen. Etenkin suurimpien alusten avovesikauden liikenne saattaa maksaa varsin korkeita maksuja talvimerenkulun palveluja hyödyntämättä. Pohjanlahden liikenne hyötyy valtion tarjoamista meriliikenteen palveluista ehkä enemmän kuin eteläisten merialueiden liikenne. Väylämaksuihin myönnettäviä erityisiä alennuksia ei tulisi enää merkittävästi lisätä, mikäli halutaan turvata väylämaksun fiskaalinen merkitys.

Maksukertaleikkureiden sitominen kalenterivuoteen voi johtaa tilanteisiin, joissa toistuvasti liikennöivä alus ei saa maksuista vapautusta 10. tai 30. käynnin jälkeen vuoden vaihtumisen vuoksi.

On mahdollista, että esiintyy tilanteita, joissa väylämaksu kohtelee suomalaista arvokeijua epäedullisesti. Näitä voivat olla suurimpien lastialusten sekä risteilijöiden enimmäismaksut sekä esimerkiksi suurten pyyntialusten väylämaksu, joiden vuoksi kuljetuksia ja taloudellisen vaihdannan mahdollisuuksia jää toteutumatta.

Väylämaksun ohjausominaisuuksia olisi jatkossakin arvioitava aika ajoin esimerkiksi kerran hallituskauden aikana kauppamerenkulun kustannuskehityksen, voimistuvan ympäristösääntelyn ja Suomen logistisen aseman kehittymisen suhteen. Väylämaksutulojen valtiontaloudellista merkitystä tulisi edelleen arvioida suhteessa kauppamerenkululle tarjotuista palveluista koituihin menoihin ja myös valtion verotulojen kokonaisuuteen. Ellei väylämaksun nykyisistä taloudellisista arviointiperusteista pidetä kiinni, olisi väylämaksun tulevaisuus altis sattumanvaraisuudelle.

Väylämaksulain muutokset on valmisteltu jo kauan liikenne- ja viestintäministeriössä valtiovarainministeriön esittelyluvalla. Menettelyn jatkamista on ehkä perusteltua arvioida väylämaksulain pysyvän muuttamisen yhteydessä.

<Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.>

