VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAUSUNTO

12.10.2018 VNK/1837/03/2018

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

Viite Asiantuntija- ja lausuntopyyntönne 10.10.2018

Asia Lausunto HE 105/2018 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle raideliikennelain ja liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

Yleistä

Hallituksen esityksessä 105/2018 todetaan, että sillä pannaan kansallisesti täytäntöön Euroopan unionin neljänteen rautatiepakettiin sisältyvät säädökset ja toteutetaan samalla rautatielainsäädännön kokonaisuudistus.

Esityksellä tavoitellaan rautatiemarkkinoiden toimivuuden parantamista ja sääntelyn selkeyttämistä. Neljäs rautatiepaketti edellyttää, että kotimaan henkilöliikennepalvelujen tarjontaan turvataan avoin markkinoillepääsy.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto toteaa, että rautateiden henkilöliikennepalvelumarkkinoiden kilpailun avaaminen on toteutettava tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden mukaisesti, kuten HE:n perusteluissa linjataan. Omistajaohjausosasto kuitenkin painottaa sitä, että periaatteet sisältävät myös sen, että varmistetaan valtion omistaman VR-Yhtymä Oy:n tasapuoliset mahdollisuudet osallistua kilpailutuksiin yhtenä toimijana muiden joukossa sekä että turvataan yhtiön rooli ja kilpailukyky valtio-omisteisena junaliikennöintiyhtiönä. Markkinaehtoisen kasvun ja liiketoiminnan kehittymisen mahdollisuus on turvattava kilpailun avautuessa tasapuolisesti kaikille toimijoille. Omistajaohjausosasto korostaa, ettei kilpailun avautuminen saa myöskään johtaa kielteisiin kustannusvaikutuksiin junaliikennöinnissä.

Ehdotettu rautatielainsäädännön kokonaisuudistus perustuu pitkälti EU-lainsäädäntöön ja neljännen rautatiepaketin täytäntöönpanoon. Omistajaohjausosasto kiinnittää huomiota eräisiin lakiesitykseen otettuihin kansalllisiin ehdotuksiin, jotka eivät seuraa suoraan EU-sääntelystä. Omistajaohjausosaston mielestä ne eivät noudata parhaalla tavalla tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteita.

Snellmaninkatu 1, Helsinki
Snellmansgatan 1, Helsingfors
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
PB 23, 00023 Statsrådet
PUHELIN/TELEFON
0295 16001 (vaihde/växel)
FAKSI/FAX
(09) 1602 2165
kirjaamo@vnk.fi
registratorskontoret@vnk.fi

Lain soveltamisala ja VR-Yhtymä Oy:n yksityisraiteiden ”strategisuus”

Hallituksen esityksessä todetaan, että VR-Yhtymä Oy:n hallinnoimat yksityisraiteet on Euroopan komission aiemmin antaman päätöksen mukaisesti määritelty Suomessa ns. strategisesti merkittäviksi yksityisraiteiksi. Lakiehdotuksen 3 §:n 1-2 momenttien mukainen lain soveltamisalaa koskeva rajaus on kytketty kyseiseen komission aiempaan määrittelyyn, jonka seurauksena VR ei voi hyödyntää mitään raideliikennelain mukaisia yksityisraiteiden haltijoille myönnettäviä hallinnollisia tms. kevennyksiä. Lakimuutos tulee sen sijaan aiheuttamaan VR:lle lisää hallinnollisia ja organisatorisia järjestelyjä, resurssitarpeita ja kustannuksia, koska se on velvollinen täytäntöönpanemaan raideliikennelain 16 luvun mukaiset rataverkon haltijan riippumattomuutta koskevat velvoitteet. Omistajaohjausosasto painottaa, että Suomen suurimpana yksityisraiteiden haltijana toimivan VR:n näkökulmasta lakimuutoksen käytännön vaikutukset olisivat siten raideliikennelain tavoitteiden vastaisia.

Omistajaohjausosasto toteaa, että lakiehdotus johtaisi siihen, että VR:n on siirrettävä yksityisraiteidensa hallinta erilliseen tytäryhtiöön (ellei raiteita siirrettäisi kokonaan VR-konsernin ulkopuolelle). Tytäryhtiön perustamisvelvoite on rautatiejärjestelmän tehokkuuden, toiminnallisuuden ja turvallisuuden kannalta haitallinen. Ratkaisu johtaisi jälleen yhden uuden toimijan syntymiseen turvallisuuskriittiseen rautatiejärjestelmään.

Henkilöstön riippumattomuuteen liityvä säädösehdotus tarkoittaa käytännössä sitä, että VR:n yksityisraidetoiminnoista nykyisin vastaavat henkilöt eivät todennäköisesti siirtyisi uuden tytäryhtiön palvelukseen, koska heidän nykyiset työtehtävänsä sisältävät pääasiassa muita kuin yksityisraiteiden hallintaan liittyviä tehtäviä. Tytäryhtiön perustaminen edellyttäisi uusia rekrytointeja myös siksi, että nykyinen henkilöstö ei todennäköisesti olisi valmis siirtymään uuteen tytäryhtiöön raideliikennelain asettamien henkilökohtaisten rajoitusten vuoksi. Tämä merkitsisi nykyisen yksityisraiteisiin liittyvän osaamisen menettämistä.

Rahoituksen järjestämiseen ja sen riippumattomuuteen liittyvät säännökset tarkoittaisivat käytännössä sitä, että VR:n perustama uusi tytäryhtiö tulisi pääomittaa siten, että sillä olisi edellytykset kattaa kaikki toimintansa aiheuttamat kustannukset itsenäisesti. Ulkopuolista laina- tms. rahoitusta taloudellisesti kannattamattomalle toiminnalle ei ole saatavissa ilman takaus- tms. järjestelyitä. On myös epärealistista olettaa, että kaikki VR:n yksityisraiteiden edellyttämät korjaukset ja investoinnit voitaisiin edes pidemmällä aikavälillä kattaa pelkällä ratamaksulla tai muilla inframaksuilla. Raideliikennelain mukaisten maksujen käyttöönotto aiheuttaa myös tarpeettomia hallinnollisia kustannuksia.

Omistajaohjausosasto näkee, että tosiasiallisesti VR-Yhtymä Oy olisi siten tytäryhtiönsä omistajana tavalla tai toisella joka tapauksessa lopulta vastuussa sen rahoituksen varmistamisesta, riippumatta siitä mitkä rautatieyritykset kyseisiä yksityisraiteita käyttävät.

Ratakapasiteetin jakaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ratakapasiteettia voisivat jatkossa hakea mm. lastinantaja ja muu rahdin lähettäjä. Perusteluiden mukaan tällä mahdollistettaisiin se, että kuljetuspalvelua tarvitseva teollisuusyritys tai muu lastin lähettäjä tai vastaanottaja voisivat hakea ratakapasitettia ja sopia myöhemmin valitsemansa rautatieyrityksen kanssa ratakapasiteetin mukaisista liikennejärjestelyistä.

Omistajaohjausosasto ei pidä ehdotettua muutosta perusteltuna. Rautatiemarkkinadirektiivin 38 artiklassa kielletään myönnetyn ratakapasiteetin siirtäminen. Ratakapasiteetin hakijoiden joukon kasvattaminen sisältää myös riskin tilanteessa, jossa Suomen rautatieliikenne on siirtymässä monitoimijaympäristöön ja jossa monet toimintamallit on vielä täsmentämättä.

Rataverkon käytön hinnoittelu

Ratamaksua koskeva sääntely on tulossa uuteen raideliikennelakiin. Samanaikaisesti Liikennevirasto on muuttamassa rataverkon käytön hinnoittelua siten, että ratamaksu koostuisi indeksiin sidotusta perusmaksusta ja sen porrastuksista. Uudessa järjestelmässä sähkövetoinen liikenne olisi kalliimpaa kuin dieselvetoinen liikenne, mitä Liikennevirasto on perustellut sillä, että perusmaksut tulee perustaa infrakustannuksiin. Siten ympäristönäkökohtia ei enää otettaisi uudessa järjestelmässä huomioon.

Omistajaohjausosasto huomauttaa, että ympäristönäkökohtia ei oteta huomioon myöskään lakiesityksessä. Lakiesityksen 140 §:n mukaan rataverkon haltija voi kannustaa rautatieliikenteen harjoittajia rautatieliikenteen melun vähentämiseen myöntämällä alennuksia vähän melua aiheuttavalle junakalustolle ja melua rajoittavan jarruteknologian jälkiasennusta varten.

Omistajaohjausosasto on huolissaan ympäristöystävällisemmän sähkövetoisen liikenteen kallistumisesta dieselvetoisen liikenteen tullessa edullisemmaksi. Ratamaksua määriteltäessä tulee huolehtia maksun tasapuolisuudesta sekä huomioida ympäristönäkökohdat EU-lainsäädännön mahdollistamalla tavalla. Sen mukaisesti ympäristöystävällisemmän sähkövetoisen liikenteen ratamaksut ei-

vät saa muodostua niin korkeiksi, että se kannustaisi käyttämään dieselvetoista junaliikennettä jättäen pahimmassa tapauksessa rataverkon sähköistämisinvestoinnit täysimääräisesti hyödyntämättä.

Palveluntarjonnan kirjanpidollinen eriyttäminen

Lakiesityksen 134 §:ään lisättäisiin uusi 2 momentti, joka edellyttäisi määräävässä markkina-asemassa olevan rautatieyrityksen eriyttämään kirjanpidollisesti palvelut, joita ovat matkustaja-asemat, tavaraliikenneterminaalit, järjestelyratapihat ja junanmuodostuslaitteet, varikkosivuraiteet, rautatietoimintaan liittyvät meri- ja sisävesisatamien varusteet, rautatietoimintaan liittyvät meri- ja sisävesisatamien varusteet, tankkauspalvelut ja polttoaineen tuottaminen näihin palveluihin. Muilta palvelun tarjoajilta edellytetään kirjanpidollista eriyttämistä vain, jos sääntelyelin katsoo sen tarpeelliseksi palvelujen tarjontaa koskevaa valvontatehtävää varten.

Kirjanpidollinen eriyttäminen aiheuttaa kustannuksia ja resurssitarpeita. Ehdotettu pykälä on omistajaohjausosaston mielestä syrjivä ja epätasapuolinen ottaen huomioon, että muiden toimijoiden tulee eriyttää kirjanpitonsa vain sääntelyelimen niin pyytäessä. Palveluihin pääsy ja pääsyn ehtojen tasapuolisuus ovat kaikille toimijoille yhtä tärkeitä riippumatta siitä onko palvelun tarjoaja määräävässä markkina-asemassa oleva rautatieyritys vai ei. Lakiluonnoksen 133 §:ään ehdotettu kirjanpidon eriyttämisvelvoite on riittävä ja toimijoille tasapuolinen sekä syrjimätön.

Omistajaohjausosasto huomauttaa, että käytännössä ylimääräisen hallinnollisen lisätyön taakkaa on helpotettu kaikkien muiden kuin VR:n osalta, mitä voidaan pitää epätasapuolisena.

Vs. osastopäällikkö,
finanssineuvos Jarmo Väisänen

Neuvotteleva virkamies Esko Pyykkönen