Jukka Snell

14.3.2024

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Asia: HE 95/2023 vp Hallituksen esitys laiksi raideliikennelain ja liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

Minulta on pyydetty lausuntoa, jossa arvioin asiaa erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 5/2024 vp esitettyjen huomioiden kannalta. Keskeinen kysymys on yksinkertainen. Mahdollistaako EU-sääntely hallituksen esitystä täsmällisempää kansallista sääntelyä ratamaksun perusmaksun korostuksen suuruuden yleisistä perusteista, vai sitooko EU-sääntely Suomen kädet?

Tarkastelen asiaa yksinomaan EU-oikeuden valossa. Valotan ensin lyhyesti direktiivien täytäntöönpanoa EU:ssa. Käsittelen sitten nyt soveltuvan EU-sääntelyn sisältöä ja sen taustaa. Tämä jälkeen pohdin EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jolla on ratkaiseva merkitys sääntelyn ymmärtämisessä.

Direktiivien täytäntöönpano

SEUT 288 artikla määrää: ”Direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot.”

Suomen tehtävänä on siis varmistaa, että rautatiemarkkinadirektiivin määräämä tulos saavutetaan. Suomi saa kuitenkin itse päättää, mitä muotoja ja keinoja käyttäen se tämän varmistaa.

Rautatiemarkkinadirektiivi

Direktiivin 32(3) artiklan sisältö ja tarkoitus

Nyt käsillä olevassa asiassa keskeinen EU-säädös on yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2012/34/EU), niin kuin sitä on muutettu. Erityisesti kyseeseen nousee direktiivin 32(3) artiklan täytäntöönpano. Artikla määrää:

> *Rataverkon haltija voi tulevia erityisiä investointihankkeita tai sellaisia erityisiä investointihankkeita varten, jotka on saatettu päätökseen vuoden 1988 jälkeen, määrätä tai pitää voimassa korkeampia maksuja, jotka perustuvat kyseisten hankkeiden pitkän aikavälin kustannuksiin, jos hankkeet lisäävät tehokkuutta tai kustannusvaikuttavuutta tai molempia ja jos niihin ei muuten voida tai olisi voitu ryhtyä. Tällaisiin maksujärjestelyihin voi myös sisältyä uusiin investointeihin liittyvien riskien jakamista koskevia sopimuksia.*

Artikla tulee ymmärtää direktiivien perustelukappaleiden, erityisesti perustelukappaleen 66, valossa:

> *Investoinnit rautatieinfrastruktuuriin ovat tarpeen, ja infrastruktuurin hinnoittelujärjestelmien olisi tarjottava rataverkon haltijoille kannustimia tehdä tarkoituksenmukaisia investointeja taloudellisesti järkeviin kohteisiin.*

On tärkeä huomata, että nykyisen direktiivin sääntö on nyt yli 20 vuotta vanha. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/14/EY rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta sisälsi vastaavan määräyksen sen 8(2) artiklassa. Sen taustalla on komission esitys vuodelta 1998, joka esitti seuraavaa sääntöä hinnoitteluperiaatteisiin liittyvästä poikkeuksesta:[1]

> *Poikkeuksellisissa olosuhteissa ja erityishankkeissa infrastruktuurin käyttöä tai olemassa olevan infrastruktuurin parantamista koskevat maksujärjestelyt voivat perustua tehdyistä investoinneista aiheutuviin pitkän aikavälin lisäkustannuksiin, kohtuullinen tuotto mukaan lukien. Maksut voidaan määrittää tällä perusteella ainoastaan, jos infrastruktuurin hallinto osoittaa sääntelyelimelle, että:*
>
> *a) vaadittua investointia ei olisi muutoin tehty, ja*
>
> *b) investointi ja maksujärjestelmä yhdessä johtavat taloudellisen tehokkuuden paranemiseen.*

Direktiivin 32(3) artiklan konteksti

EU-oikeutta pitää tulkita kontekstissaan. Tämä pätee myös nyt. Direktiivin 32(3) artikla kuuluu direktiivin Infrastruktuuri- ja palvelumaksut osioon. Direktiivin 29 artikla jakaa toimivallan jäsenvaltioiden ja rataverkon haltijan välillä. Jäsenvaltioiden tehtävänä on vahvistaa hinnoittelupuitteet ja hinnoittelun erityissäännöt (elleivät ne delegoi tätä rataverkon haltijalle), rataverkon haltijan riippumattomuutta kunnioittaen. Englanniksi termit ovat “establish a charging framework and specific charging rules”. Rataverkon haltijan tehtävänä on määrittää ja periä infrastruktuurin käyttömaksut vahvistettujen hinnoittelupuitteiden ja hinnoittelusääntöjen mukaisesti – englanniksi ”determine and collect the charge”. Direktiivin 31 artikla määrittelee hinnoitteluperiaatteet. Sen 32 artikla määrittelee hinnoitteluperiaatteisiin liittyvät poikkeukset.

Artiklan yleisempänä kontekstina on erityisesti kaksi tekijää. Ensimmäinen on direktiivin tarkoitus varmistaa riittävät ja järkevät investoinnit. Toinen on pyrkimys tuoda markkinavoimia alueelle, ja sen osana eriyttää valtion, rautatieverkoston haltijan ja rautatieyritysten roolit. Tätä heijastelevat esimerkiksi direktiivin 4 artikla määräykset rataverkon haltijoiden riippumattomuudesta ja 29 artiklan määräykset maksujen vahvistamisesta, määrittämisestä ja perimisestä. Kuten sanottu, jälkimmäinen sääntö eriyttää jäsenvaltioiden toimivallan vahvistaa hinnoittelupuitteet ja hinnoittelun erityissäännöt ja rataverkon haltijan tehtävän määrittää ja periä infrastruktuurin käyttömaksut vahvistettujen hinnoittelupuitteiden ja hinnoittelusääntöjen mukaisesti.

Komission valkoinen kirja *Strategia Yhteisön rautateiden elvyttämiseksi*[2] kuvaili raideliikenteen haasteita ja uudistuksen päämäärää seuraavasti:

> *[R]autatiet ovat olleet suuressa määrin eristyksissä markkinavoimista. Hallituksilla on tästä tietty vastuu siksi, että ne eivät useinkaan ole antaneet riittävää hallinnollista itsenäisyyttä ja ovat asettaneet velvoitteita korvaamatta täysimääräisesti niistä aiheutuneita kuluja; ne eivät*

[1] KOM(1998)480 lopull., s.53.
[2] KOM(96) 421 lopull.

myöskään ole asettaneet selkeitä rahoituksellisia tavoitteita, vaan tukivat tappiollista toimintaa tai antoivat velkojen kasautua. Rautatiet välttyivät tekemästä vaikeita päätöksiä, mutta tämä valmisti ne huonosti tulevaisuutta varten.

Tarvitaan uudenlaista rautatietoimintaa. Rautateiden tulisi ennen kaikkea olla liikeyritys, jolla on itsenäinen hallinto ja joka on vapaa käyttämään mahdollisuuksia hyväkseen, mutta joka vastaa myös epäonnistumisista. Tähän tarkoitukseen sillä tulisi olla terve rahoitusrakenne, jota eivät rasita menneisyyden taakat. Se olisi asetettava aiheellisella tavalla alttiiksi markkinavoimille, minkä pitäisi myös johtaa yksityisen sektorin suurempaan osallisuuteen. Valtion ja rautateiden ja erityisesti julkisten palvelujen välille tarvitaan selkeää vastuunjakoa…

Valtion ja rautateiden väliset suhteet ovat kuitenkin olleet raideliikenteen aiheuttamien pettymysten tärkein syy. Valtiot ovat usein evänneet rautatieyrityksiltä vapauden toimia kaupallisina liikeyrityksinä. Välittömiä tarkoituksia palvelevan poliittisen puuttumisen lisäksi viranomaiset ovat usein vaatineet hyvin epätaloudellisten palvelujen ylläpitoa. Rautatieinvestoinnit ovat usein olleet riittämättömiä tai väärin suunnattuja

Oikeuskäytäntö

EU-tuomioistuin on käsitellyt useita rautatiemarkkinasääntöihin perustuneita tapauksia. Kuten aina EU-oikeudessa, sen ratkaisut viime kädessä määrittävät direktiivin tulkinnan. Erityisen tärkeitä nyt käsillä olevan kysymyksen kannalta ovat tuomioistuimen ratkaisut komission Espanjaa, Tšekkiä ja Saksaa vastaan nostamissa kanteissa vuonna 2013. [3]

Espanjaa vastaan nostettu kanne koski maan hinnoittelujärjestelmää. Espanjassa infrastruktuuri- ja liikenneministeriö määritti maksujen määrän, ja rataverkon haltija peri maksut. Tuomioistuin päätti, että Espanja oli rikkonut direktiiviä. Se totesi, että hinnoittelujärjestelmän tavoitteisiin kuuluu rataverkon haltijan hallinnon riippumattomuuden varmistaminen. Rataverkkojen haltijoita kannustetaan optimoimaan infrastruktuurin käyttö jäsenvaltion asettamissa puitteissa ja tekemään investointeja infrastruktuuriin, ja tämä vaatii riittävää joustavuutta hinnoittelujärjestelmässä. ”Rataverkon haltijan hallinnon riippumattomuutta koskevan tavoitteen saavuttamiseksi sillä on oltava jäsenvaltioiden määrittelemien hinnoitteluperiaatteiden puitteissa tiettyä joustavuutta maksujen määrän määräämisessä siten, että se voi käyttää maksuja hallinnointivälineenä.”[4] Espanja pyrki perustelemaan toimintaansa sillä, että maksut on määrätty verojen tavoin, mikä sen oikeusjärjestyksessä vaati, että niistä säädetään lailla ja että niiden konkreettinen määrä asetetaan yleisesti sovellettavalla hallinnollisella normilla. Tuomioistuin hylkäsi tämän väitteen, koska jäsenvaltion sisäiset tekijät eivät oikeuta direktiivin täytäntöönpanon laiminlyömistä.

Tšekkiä vastaan nostettu kanne oli samankaltainen. Siinä oli kysymys maan valtiovarainministeriön vuotuisesta päätöksestä, jossa se määräsi rautatieinfrastruktuurin käytöstä perittävän enimmäismaksun. Tuomioistuin katsoi, että tämä oli direktiivin vastaista. Vaikka direktiivi antaa jäsenvaltioiden säätää hinnoitteluperiaatteista, niiden tulee jättää rataverkon haltijalle ”tiettyä harkintavaltaa maksujen määrän määräämisessä siten, että se voi käyttää hinnoittelua hallinnointivälineenä”.[5] Erityisesti ”direktiivin 8 artiklan 2 kohdan [nyt voimassa olevan direktiivin 32 artiklan 3 kohdan] mukaan rataverkon haltijan on voitava määrätä tai pitää voimassa korkeampia maksuja, jotka perustuvat tiettyjen investointihankkeiden

[3] Asia C-483/10 *komissio v. Espanja* EU:C:2013:114 509, asia C-545/10 *komissio v. Tšekin tasavalta* EU:C:2013 ja asia C-556/10 *komissio v. Saksa* EU:C:2013:116
[4] Perustelukappale 49.
[5] Perustelukappale 35.

pitkän aikavälin kustannuksiin."[6] Vaara kohtuuttoman korkeista maksuista ei muuttanut päätelmää, sillä niiden estäminen oli uskottu Tšekin kilpailuvirastolle. Niinpä tuomioistuin päätti, että Tšekki oli rikkonut direktiiviä vahvistamalla rautatieinfrastruktuurin käyttömaksujen enimmäismäärän.

Saksaa vastaan nostettu kanne koski Saksan hinnoittelujärjestelmän väitettyä epätäsmällisyyttä, mutta tällä kertaa komissio hävisi tapauksen. Tuomioistuin päätti, että direktiivi määrittää infrastruktuurin käyttömaksun vähimmäistason, joka vastaa rautatieliikenteen harjoittamisesta suoraan aiheutuvia kustannuksia, ja enimmäistason, joka perustuu rataverkon haltijalle aiheutuneisiin kokonaiskustannuksiin. Maksun suuruus voi vaihdella tämän vähimmäis- ja enimmäistason välillä esimerkiksi erityisten investointihankkeiden vuoksi. Saksa oli oikeutettu jättämään suuruuden rataverkon haltijan päätettäväksi.

Oikeuskäytännön mukaan direktiivi siis luo monitahoisen järjestelmän. Sille on olennaista, että jäsenvaltiot voivat määrittää hinnoittelupuitteet, mutta niiden tulee jättää riittävää liikkumavaraa rataverkon haltijalle, jonka riipumattomuutta on kunnioitettava. Erityisesti jäsenvaltiot eivät saa määrittää maksujen määrää tai enimmäismaksua.

EU:n sääntelystä ja oikeuskäytännöstä vedettävät johtopäätökset

Suomen velvollisuutena on varmistaa, että rautatiemarkkinadirektiivin 32(3) artiklan mukaisesti:

> *Rataverkon haltija voi tulevia erityisiä investointihankkeita tai sellaisia erityisiä investointihankkeita varten, jotka on saatettu päätökseen vuoden 1988 jälkeen, määrätä tai pitää voimassa korkeampia maksuja, jotka perustuvat kyseisten hankkeiden pitkän aikavälin kustannuksiin, jos hankkeet lisäävät tehokkuutta tai kustannusvaikuttavuutta tai molempia ja jos niihin ei muuten voida tai olisi voitu ryhtyä. Tällaisiin maksujärjestelyihin voi myös sisältyä uusiin investointeihin liittyvien riskien jakamista koskevia sopimuksia.*

Tämä tulos on saavutettava, eivätkä Suomen sisäiset oikeudelliset tekijät voi oikeuttaa siitä poikkeamista. Se olisi tullut saavuttaa jo vuonna 2003, sillä artikla vastaan direktiivin 2001/14/EY 8(2) artiklaa. Suomi voi kuitenkin direktiivin 29 artiklan mukaan vahvistaa hinnoittelupuitteita ja hinnoittelun erityissääntöjä. Mikäli se näin tekee, se ei voi vaarantaa 32(3) artiklan määräämää tulosta. Edellä tarkastellusta oikeuskäytännöstä seuraa, että sen tulee myös kunnioittaa rataverkon haltijan riippumattomuutta. Tämä tarkoittaa, että rataverkon haltijalle täytyy jäädä riittävästi harkintavaltaa. Erityisesti maksujen määrän tai enimmäismaksun määrittäminen olisi tämän vastaista.

Hallituksen esityksen 140 § on erikoislaatuinen. Toisaalta se asettaa enimmäismäärän, joka on EU-oikeuden vastaista. Toisaalta se kuitenkin hyväksyy, että enimmäismäärä voidaan ylittää, jos se kirjallisesti perustellaan, eli enimmäismäärä on tosiasiassa vain jonkinlainen suositus. Lisäksi se viestii, että ”enimmäismäärän” alittavaa korotusta ei tarvitsisi kirjallisesti perustella, mikä vaikuttaa paitsi oudolta rataverkon haltijan informointi- ja kuulemisvelvollisuuksien näkökulmasta (ks. esim. rautatiemarkkinadirektiivin 31(2) artikla) myös ongelmalliselta maksujen tarkkarajaisuuden ja ennakoitavuuden kannalta. Liikenne- ja viestintäministeriö on itse katsonut esimerkiksi PeV:in lausuntoon antamassaan vastineessa, että ”investointiperusteinen korotus on tuotava esille mahdollisimman aikaisessa suunnitteluvaiheessa. Näin ollen jo hankkeen investointi- ja rahoitussuunnitelmissa on esitettävä, kuinka suurta korotusta investointihankkeen toteuttamiseksi tarvitaan ja millä ajanjaksolla korotettua ratamaksun perusmaksua peritään”. Käytännössä tämä kai tarkoittaa, että kaikki investointiperusteiset korotukset joudutaan perustelemaan kirjallisesti.

[6] Perustelukappale 37.

Esitystä on myös mahdollista tulkita niin, että se menee sanamuodoltaan osittain pidemmälle kuin direktiivi. Sen mukaan: ”Rataverkon haltija saa periä korotettua ratamaksun perusmaksua myös rataverkon uudistamisesta tai parantamisesta aiheutuneiden investointikustannusten kattamiseksi.” Direktiivi kuitenkin mahdollistaa vain ”erityisiä investointihankkeita” koskevat korotukset. Kyse ei siis direktiivin mukaan ole normaalien parannustöiden kompensoimisesta, vaan rajallisista, erityisistä (englanniksi ”specific”) investointihankkeista.

Nähdäkseni hallituksen esityksen mukainen 140 § ei ole ainoa mahdollinen tapa panna direktiivi täytäntöön. Suomella on direktiivin 29 artiklan mukaan oikeus vahvistaa hinnoittelupuitteita ja -sääntöjä. Esimerkinomaisesti nämä voisivat koskea korkeampien maksujen määräämisprosessia. Sille voitaisiin vaikkapa asettaa tarkempia ja tiukempia läpinäkyvyyteen ja perusteluvelvollisuuteen liittyviä vaatimuksia siten, että rataverkon haltijan tulee täsmällisesti osoittaa, miten sen korkeammat hinnat vastaavat ratatiemarkkinadirektiivin 32(3) artiklan kriteereitä. Tämä tietenkin parantaisi maksujen tarkkarajaisuutta ja ennakoitavuutta valtiosääntöoikeudellisessa mielessä. Suomi ei kuitenkaan voi poiketa direktiivin 32(3) artiklan mukaisista kriteereistä, määritellä maksujen määrää tai asettaa niille enimmäisrajaa. Ministeriön vastine PeV:n lausuntoon on linjassa tämän kanssa.

Yhteenveto

Suomi ei voi poiketa rautatiemarkkinadirektiivin 32(3) artiklan mukaisista kriteereistä, määritellä maksujen määrää tai asettaa niille enimmäisrajaa. Se kuitenkin voi vahvistaa hinnoittelupuitteita ja -sääntöjä. Tämä mahdollistaa esimerkiksi tiukempia perusteluvelvollisuuteen liittyviä vaatimuksia, jotka lisäävät maksujen tarkkarajaisuutta ja ennakoitavuutta.

Turussa, 14. maaliskuuta 2024,

Jukka Snell

Eurooppaoikeuden professori, Turun yliopisto