Juha Raitio, OTT, VT
Eurooppa-oikeuden professori, oikeustieteellinen tiedekunta
PL 4, 00014 Helsingin yliopisto
puh. 050-5315496, t. 050-4482737
e-mail: juha.raitio@helsinki.fi

Eduskunta
Liikenne- ja viestintävaliokunta

Helsinki 18.3.2024

Lausunto (HE 95 /2023 vp.)

1. Tehtävänanto

Liikenne- ja viestintävaliokunnassa on käsiteltävänä tiistaina 19.3.2024 klo. 12 asia HE 95/2023 vp, eli Hallituksen esitys laiksi raideliikennelain ja liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta. Minulta on pyydetty tarkentavaa kirjallista asiantuntijalausuntoa kyseiseen istuntoon. Erityisesti huomiota on pyydetty arvioimaan perustuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 5/2024 vp ja erityisesti kappaleessa 12 esitettyjä kysymyksiä. Näillä viitataan seuraavaan kohtaan:

(12) Hallituksen esityksestä ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan käy aivan yksiselitteisesti ilmi, mahdollistaako EU-sääntely nyt ehdotettua täsmällisempää kansallista sääntelyä ratamaksun perusmaksun korostuksen suuruuden yleisistä perusteista. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on tarkkaan selvitettävä asiaan soveltuvan EU-oikeuden sisältö ja EU-oikeuden sen mahdollistaessa muutettava sääntelyä siten, että ratamaksun perusmaksun korotuksen suuruuden yleisistä perusteista säädetään laissa. Jollei hallituksen esityksessä ehdotettu sääntelyratkaisu ole kaikilta osin EU-lainsäädännössä edellytetty, tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Esitän sen vuoksi seuraavassa muutamia EU-oikeudellisia muutamia huomioitani hallituksen esityksestä 95/2023 vp. niin, että kiinnitän huomiota lakiesityksen 140 §:ään ja siten ratamaksun perusmaksun korotusta koskeviin kysymyksiin.

2. Asiaan liittyvät keskeiset normit

Rautatiemarkkinoilla tavara- ja henkilöliikenne on avattu EU:ssa kilpailulle. Rataverkon hinnoittelua koskeva sääntely on harmonisoitu rautatiemarkkinadirektiivillä 2012/34/EU[1] eli hinnoittelun on oltava kaikissa EU:n jäsenvaltioissa yhdenmukaista. Näin rautatieyritykset voivat toimia koko EU/ETA-alueella yhtäläisin ja tasapuolisin ehdoin. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan rautatiemarkkinadirektiivi ei salli kansallista liikkumavaraa rataverkon hinnoittelussa, mikä perustuu direktiivin 32 artiklan 3 kohtaan, joka kuuluu seuraavasti:

(3) 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.

Hallituksen esityksessä esitetään tämän vuoksi, että raideliikennelain 140 §:ään lisättäisiin direktiivin 32 artiklan 3 kohdan mukaiset kriteerit siitä, milloin investointiperustainen korotus voidaan periä ja milloin rataverkon haltijalla olisi mahdollisuus korottaa jopa viisinkertaiseksi ratamaksun perusmaksua voimassa olevaan tasoon verrattuna. Esityksen mukaan investointikustannusten kattamiseksi perittävä korotettu ratamaksun perusmaksu saa olla korkeintaan viisinkertainen voimassa olevaan ratamaksun perusmaksuun nähden. Jos pitkän aikavälin investointikustannusten kattaminen kuitenkin edellyttää tätä suurempaa korotusta, rataverkon haltijan on perusteltava korotus kirjallisesti. Kirjallisista perusteluista on käytävä ilmi se, miten tällainen korkeampi ratamaksun perusmaksun korotus edistää investointihankkeen toteutusta, eli siis miten investointihanke lisää tehokkuutta tai kustannusvaikuttavuutta, ja jos hanketta ei voida ilman korotusta toteuttaa. Lisäksi tulee selvittää, mitä vaikutuksia korotuksella on kyseistä rataverkon osaa käyttäviin rautatieliikenteen harjoittajiin ja näiden asiakkaisiin. Korotuksen perusteluista on myös ilmettävä se, miltä ajalta korotettua maksua peritään sen lisäksi, että korotustarpeen suuruus perustellaan.

[1] Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/34/EU, annettu 21 päivänä marraskuuta 2012, yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta, EUVL, N:o L 343, 14.12.2012, s. 32.

Asiassa on otettava EU-oikeuden lisäksi huomioon se, että ratamaksun perusmaksu siihen tehtävine korotuksineen on Perustuslain 81 §:n mukainen maksu, jolle voidaan osoittaa vastike. Perustuslain 81(2) §:n mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Nykyisin raideliikennelain 140 § mahdollistaa 80 prosenttia korkeamman korotuksen, jos korotus perustellaan kirjallisesti, minkä voidaan katsoa täyttävän perustuslain 81 §:n maksuille asetetut lähinnä ennakoitavuuteen liittyvät vaatimukset.

Tätä uudistusta arvioitaessa on otettava taustaksi huomioon, että ehdotettu viisinkertainen korotusmahdollisuus verrattuna ratamaksun perusmaksun voimassa olevaan tasoon vastaa sitä maksu- ja verotasoa, joka perittiin vuosina 2006-18 Kerava-Lahti -oikoradan investointikustannusten kattamiseksi. Tällä verolla saatiin katettua vain noin 15 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista. Tämä viisinkertainen korotusmahdollisuus ei siten ole mielivaltaisesti valittu taso, vaan perustuu aikaisempaan verotus- ja hallintokäytäntöön ottaen samalla huomioon Suomen kustannustaso. Rautatiemarkkinadirektiivi edellyttää, että kaikkien rataverkon hinnoitteluun liittyvien maksuelementtien tulee olla rataverkon haltijan päätäntävallassa, joten asiassa ei voida enää valita veroa investointien rahoituskeinoksi.

Yhdyn siihen Liikenne- ja viestintäministeriön tulkintaan, että tällainen viisinkertainen ratamaksun korostusmahdollisuus olisi todennäköisesti komission hyväksyttävissä. On nimittäin myös kiinnitettävä huomiota siihen, ettei rautatiemarkkinadirektiivi aseta minkäänlaista kattoa ratamaksun perusmaksun investointiperusteiselle korotukselle. Sen sijaan perustuslain 81 §:n kannalta maksujen tulee olla ennakoitavissa ja täysin vailla ylärajaa olevat korotukset olisivat tulkintani mukaan perustuslain vastaisia. Perustuslain 81 § edellyttää maksuilta perinteisen tulkinnan mukaan myös EU-taustaisissa kysymyksissä tarkkarajaisuutta, mistä on tulkintakäytäntöä esimerkiksi Euroopan vakausmekanismin syntyyn liittyvästä kontekstista. Tämä seikka on siksi olennaista asian EU-oikeudellisen tarkastelun osalta.

3. Asian oikeudellinen tarkastelu

Liikenne- ja viestintäministeriö on saamani tiedon mukaan tulkinnut, ettei esitetty viisinkertainen yläraja maksukorotukselle ole rautatiemarkkinadirektiivin 30-32 artiklan mukainen, koska sillä rajoitetaan rataverkon haltijan harkintavaltaa. Toisaalta ministeriö arvioi, että komissio voisi sen hyväksyä vallitsevaa kustannustasoa ja aikaisempaa kansallista

verotustasoa vastaavana eli ei-mielivaltaisena järjestelynä. Lisäksi on todettava, että ratamaksujärjestely on sinänsä EU-oikeuden eli tarkemmin rautatiemarkkinadirektiivin 2012/34/EU 29-33 artikloiden sallima, joten ratamaksua voidaan periä tulleja ja vaikutukseltaan vastaavia maksuja koskevan SEUT 28 artiklan estämättä.[2] Myöskään EU-oikeudessa maksun tulee olla korvausta jostain virkatoiminnasta tai palvelusta, eikä se saa olla jäsenvaltion "ansaintakeino", joka ylittää kustannukset. Ratahankkeiden investointikustannukset ovat niin suuret, ettei edes viisinkertainen korotus ratamaksun perustasoon verrattuna riitä kustannuksia kattamaan edellä esitetyn Kerava-Lahti-ratahankkeen esimerkin mukaisella tavalla. Yhdyn hallituksen esityksessä esitettyyn tulkintaan, että viisinkertainen korotusmahdollisuus on linjassa sen kanssa, että rataverkon rakennus- ja parannusinvestoinnit ovat erittäin kalliita mm. maasto- ja ilmasto-olojen sekä kansallisen hintatason vuoksi, mutta niiden avulla voidaan toisaalta saavuttaa merkittäviä aikasäästöjä ja rataverkon palvelutason hyötyjä rautatieliikenteen harjoittajille. Tulkitsen myös niin, että direktiivin tavoitteiden mukaista on se, että rataverkkoa käyttävät rautatieliikenteen harjoittajat osallistuvat rataverkon palvelutason nostamisen rahoittamiseen ratamaksuin (HE, s. 32).

Ennen varsinaista EU-oikeudellista pohdintaa tuon esiin, että olen prof. Tuomas Ojasen kanssa samaa mieltä asian perustuslain 81 §:ään kytkeytyvästä tulkinnasta, vaikkakin hän on antanut asian aikaisemmassa vaiheessa lausuntonsa vuonna 2015 rautatiemarkkinadirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä. Hän on hallituksen esityksen perusteluistakin ilmenevällä tavalla tulkinnut, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö verojen ja maksujen ominaispiirteistä ei riittävästi huomioi sellaisia rautatiemarkkinadirektiivin edellyttämiä näkökohtia, joiden keskeisenä tavoitteena on käyttää hinnoittelua (maksuja) mahdollisimman tehokkaasti ohjauskeinona päästä sellaisiin direktiivin tavoitteisiin kuin vähämeluisamman, rataverkolle vähemmän vikoja ja kulumista aiheuttavan kaluston käyttöön sekä rataverkon investointien rahoittamiseen. Ojanen päätyy mielestäni perustellusti pohdinnoissaan siihen, ettei jännitettä perustuslain 81 §:n ja direktiivin välillä pidä ylikorostaa, koska direktiivin tavoitteissa ei ole mitään ongelmallista valtiosäännön kannalta. Hän katsoo myös, että ehdotettua säännöstöä voidaan arvioida perustuslain kannalta hieman poikkeavasti siksi, että kyse on yhtenäistä eurooppalaista rautatiealuetta koskevan direktiivin implementoinnista ja koska tämä varsin tekninen sääntely kohdistuu kansalaisten asemesta rautatiealan ammatillisiin toimijoihin ja elinkeinonharjoittajiin. Hän ei tunnista tässä tilannetta, jossa perustuslain tai kansainvälisten

[2] Ks. 46/76 Bauhuis (1977) ECR 5, jossa todetaan sallituiksi EU-oikeuden sallimat maksut nykyisen SEUT 28 artiklan estämättä.

ihmisoikeussopimusten velvoitteet tulisivat sellaisella tavalla rikotuksi, että olisi syytä nähdä ristiriita EU-oikeuden ja kansallisen perustuslain välillä ja omalta osaltani yhdyn tähän tulkintaan.

Tulkitsen hallituksen esityksen tavoin, että edellä kuvaamallani tavalla raideliikennelain 140 §:n muutokset eivät olennaisesti muuta rautatiemarkkinadirektiivin täytäntöönpanosäännöksiä ratamaksun muutosten osalta (HE 33). Rataverkon haltija ei olisi jatkossakaan velvoitettu ottamaan käyttöön korotettua ratamaksun perusmaksua investoinnin kohteena olevalla rataverkolla, vaan tämä mahdollisuus koskee tilannetta, jossa rataverkon investointeja ei kyetä toteuttamaan valtion talousarvion kautta riittävällä rahoituksella. Esitetty investointiperustainen korotus voisi tarjota nykyistä toimivamman rataverkon investointien rahoitusmahdollisuuden myös yksityisraiteen haltijoille, mikä sopii yhteen eurooppalaisen rautatiealueen vapauttamista koskevan sääntelyn kanssa.

Asian oikeudellinen tarkastelu vaatii seuraavaksi siirtymistä tulkintaa ohjaavien oikeusperiaatteiden tasolle, jolloin etenkin kaksi periaatteetta nousevat EU-oikeudellisessa tarkastelussa keskeiseen asemaan, eli EU-oikeuden ensisijaisuusperiaate ja oikeusvarmuuden periaate.

4. Korotukselle katto vai ei ? – huomioita oikeusvarmuuden periaatteen pohjalta

Korotusta koskevan tulkinnan pohjaksi tulee toki ottaa rautatiemarkkinadirektiivi tavoitteineen EU-oikeuden ensijaisuus -periaatteen mukaan. Ensisijaisuusperiaate on EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisukäytännöllä syntynyt oikeusperiaate.[3] Eurooppaoikeuden ensisijaisuus -periaatteesta seuraa, että EU-oikeuden kanssa ristiriitaisen kansallisen normin soveltaminen on kiellettyä, mikä todettiin varsin selkeästi jo 1970-luvulla *Simmenthal*-tapauksessa.[4] Myöhemmässä oikeuskäytännössä tämä linja on vahvistunut.[5] Esimerkiksi *Winner Wetten* -tapauksessa todetaan, että välittömästi sovellettavat perussopimuksen määräykset ja toimielinten antamat säännökset aiheuttavat suhteessaan jäsenvaltioiden sisäiseen oikeuteen

[3] Ks. esim. 6/64 *Costa v ENEL* (1964) ECR 585, 167/73 *komissio v. Ranska* (1974) ECR 359, 148/78 *Ratti* (1979) ECR 1629 ja 152/84 *Marshall* (1986) ECR 723. *Ratti*- ja *Marshall*-tapaukset käsittelivät direktiivien ensisijaisuutta kansalliseen lainsäädäntöön verrattuna.

[4] Ks. 106/77 *Simmenthal* (1978) ECR 629, kohta 17.

[5] Ks. esim. C-213/89 *Factortame* (1990) ECR I-2433, kohta 18.

sen, että nämä oikeussäännöt jo pelkällä voimaantulollaan estävät kaikkien niiden kanssa ristiriidassa olevien kansallisten säännösten soveltamisen.[6] Minusta ensisijaisuusperiaatteen tulkinta ei tässä ole kuitenkaan olennaista.

En nimittäin Ojasen tavoin korosta rautatiemarkkinadirektiivin ja perustuslain jännitteistä suhdetta, jota pidän vain näennäisenä ja liiaksi säännöstason tulkintaan keskittyvänä. Tulkintaongelma liittyy mielestäni etenkin siihen, ettei direktiivi aseta kattoa ratamaksun korotuksille, mutta perustuslain 81 §:n tarkkarajaisuusvaatimus maksuille sen käytännössä tekee, sillä maksujen on oltava ennakoitavissa. Tämä seikka puolestaan koskee oikeusvarmuuden periaatteen asettamia ennakoitavuutta edistäviä vaatimuksia lainsäädännölle ja lainkäytölle.

Tulkintaongelman ratkaisuun vaikuttaa ennen muuta se, että myös EU-oikeudessa on oikeuskäytäntöä siitä, että liian väljää EU-lainsäädäntöä on aikarajojen tai muutoin kohtuullistavien keinojen avulla tarkennettu laintulkinnalla. Oikeusvarmuuden periaate on ilmennyt esimerkiksi sellaisissa yhteyksissä, joissa tietyissä menettelynormeissa ei ole määrätty määräaikaa sille, milloin kanne on nostettava tai milloin komissio voi soveltaa sanktioita. Tästä esimerkkinä ovat SEUT 265 artiklan laiminlyöntikanteet.[7] Niissä ei ole asetettu määräaikaa sille, missä ajassa toimielintä on kehotettava tekemään ratkaisunsa. Esimerkiksi tapauksessa *Alankomaat v. komissio*[8] Alankomaiden hallitus oli esittänyt SEUT 265 artiklan mukaisen kehotuksen komissiolle vasta 18 kuukauden kuluttua siitä, kun se oli saanut tietoonsa komission toimintasuunnitelmat. EY-tuomioistuin katsoi, että Alankomaiden reaktio toteutui liian myöhään oikeusvarmuuden periaatteen kannalta.[9] Toinen vastaava esimerkki on se, että komission sanktiovaltaan kilpailuoikeuden alalla ei alkujaan liittynyt mitään määräaikoja, mutta oikeusvarmuuden vastaisen tilan poistamiseksi säädettiin sittemmin määräaika-asetus 2988/74/ETY[10] pitkälti vuonna 1972 julkaistun *ICI*-tapauksen pohjalta.[11]

---

[6] Ks. C-409/06 *Winner Wetten* (2010) ECR I-8015, kohta 53.

[7] Ks. *Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu* 2000, s. 32.

[8] Ks. 59/70 *Alankomaat v. komissio* (1971) ECR 639.

[9] Laiminlyöntikanteiden vireillepanoajan osalta tapauskohtainen harkinta on kuitenkin välttämätöntä – mainittu 18 kuukauden ajanjakso on vain suuntaa-antava esimerkki, jota ei pidä tulkita ehdottoman säännön tavoin. Lisäksi on otettava huomioon, että Alankomailla oli tieto komission toimintasuunnitelmista jo ennen niiden virallista tiedottamista, joten tosiasiassa Alankomaat harkitsi toimiaan asian suhteen noin kahden vuoden ajan.

[10] Ks. OJ, N:o L 319, 29.11.1974, s. 1.

[11] Ks. 48/69 *ICI* (1972) ECR 619.

Ajatus siitä, että on jokin "raja" tai "katto" on oikeusvarmuuden periaatteen tyypillinen sovellus EU-lainsäädännössä.

5. Johtopäätös

Laajimmassa merkityksessään oikeusvarmuus merkitsee EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sitä, että EU:n lainsäädännön tulee olla yksiselitteistä ja sen soveltamisen tulee olla ennustettavaa kaikille niille, jotka ovat sen alaisia.[12] Tätä sinänsä jo vakiintunutta linjaa on korostettu *Intertanko*-tapauksessa[13] seuraavasti:

> "*Oikeusvarmuuden yleinen periaate, joka on yhteisön oikeuden perusperiaate, edellyttää erityisesti, että säännösten on oltava selviä ja täsmällisiä, jotta oikeussubjektit voivat ilman epävarmuutta saada tiedon oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin*".[14]

Tässä katsannossa voidaan väittää, ettei perustuslain 81 §:n vaatimus maksujen ja niiden muutosten tarkkarajaisuudesta ja ennakoitavuudesta ole EU-oikeuden oikeusvarmuuden periaatteen valossa EU-oikeudelle ristiriitainen vaatimus. Kun viisinkertaista korotusmahdollisuutta koskeva uudistus on perusteltu aikaisemmalla kansallisella investointikorotusta vastaavalla tasolla (vaikkakin verotuksen keinoin toteutettuna), niin en näe todennäköisenä sitä, että komissio lähtisi tätä vastustamaan, sillä kansallinen sääntely lisää ennakoitavuutta ja ei ole mielivaltainen toimenpide korotuksen tasoltaan. Tällä perusteella lähinnä EU-oikeuden oikeusvarmuuden periaatteen tulkintaan nojautuen katson, ettei EU-oikeus aseta estettä perustuslain 81 §:n edellyttämälle raideliikennelain 140 §:n tarkistukselle hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla.

Juha Raitio

---

[12] Ks. esim. 70/83 *Kloppenburg* (1984) ECR 1075, s. 1086, 212–217/80 *Salumi* (1981) ECR 2751, 44/81 *Saksa v. komissio* (1982) ECR 1855 ja 325/85 *Irlanti v. komissio* (1987) ECR 5041, s. 5088, kohta 18.

[13] Ks. C-308/06 *Intertanko* (2008) ECR I-4057.

[14] Ibid., kohta 69 ja vastaavasti C-110/03 *Belgia v. komissio* (2005) ECR I-2801, kohta 30.