Hallituksen esitys laiksi raideliikennelain ja liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (HE 95/2023 vp)

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta katsoo 1.3.2024 päivätyssä lausunnossaan, ettei hallituksen esityksestä käy aivan yksiselitteisesti ilmi, mahdollistaako EU-sääntely nyt ehdotettua täsmällisempää kansallista sääntelyä ratamaksun perusmaksun korotuksen suuruuden yleisistä perusteista. Valiokunta edellyttää, että 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 (PeVL 5/2024 vp). Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan perustuslain 81 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan maksujen suuruuden yleisistä perusteista on säädettävä lailla.

Keskityn jäljempänä ainoastaan siihen kysymykseen, mahdollistaako EU-sääntely ehdotettua täsmällisempää kansallista sääntelyä ratamaksun perusmaksun korotuksen suuruuden yleisistä perusteista. Lausunnossani on otettu huomioon myös minulle toimitettu liikenne- ja viestintäministeriön (jatkossa LVM) vastine perustuslakivaliokunnan yllämainittuun lausuntoon. Vastineessa ehdotetaan lisäystä 140 §:n 6 momenttiin.

Ratamaksun perusmaksun korottaminen (140 §:n 6 mom.)

Raideliikennelain 140 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 momentti, joka perustelujen mukaan vastaisi rautatiemarkkinadirektiivin (2012/34/EU) 32 artiklan 3 kohdan vaatimuksia.

Kyseisen 32 artiklan 3 kohdan mukaan rataverkon haltija voi periä investointihankkeiden kattamiseksi korkeampia maksuja, jotka perustuvat kyseisten investointihankkeiden pitkän aikavälin kustannuksiin, jos tällaiset hankkeet lisäävät tehokkuutta tai kustannusvaikuttavuutta tai molempia ja jos niihin ei muuten voida ryhtyä tai olisi voitu ryhtyä. Investointiperusteella korotetun maksun tulee siis olla hankkeen toteutuksen kannalta välttämätön.

Lain 140 §:ään lisättäväksi ehdotetussa 6 momentissa säädettäisiin ratamaksun perusmaksun korotuksen toteuttamisesta. Uuden momentin mukaan **investointikustannusten kattamiseksi perittävä korotettu ratamaksun perusmaksu saa olla korkeintaan viisinkertainen voimassa olevaan ratamaksun perusmaksuun nähden. Jos investointikustannusten kattaminen kuitenkin edellyttää tätä suurempaa ratamaksun perusmaksun korotusta, rataverkon haltijan on perusteltava esittämänsä korotus kirjallisesti.**

Hallituksen esityksen perustelujen (s. 11) mukaan ehdotetulla mahdollisuudella korottaa ratamaksun perusmaksua investointiperusteella nykyisen 80 prosentin sijasta niin, että korotettu maksu voisi olla viisinkertainen voimassa olevaan ratamaksun perusmaksun tasoon nähden, pyritään tekemään investointiperusteisesta korotusmahdollisuudesta toimivampi rahoitusinstrumentti ja saattaa korotusmahdollisuus lähemmäksi rautatiemarkkinadirektiivissä tarkoitettua. Esityksessä todetaan myös, että unionilainsäädäntö ei aseta mitään kattoa maksujen investointiperusteiselle korotusmahdollisuudelle, mutta katto korotukselle on asetettava kansallisista valtiosääntöoikeudellisista syistä.

Korotettu ratamaksu saisi säännösehdotuksen mukaan olla enintään viisinkertainen perusmaksuun verrattuna. Tällaisen kattoon sidotun korotuksen määrittelyn perusteita ei laissa kiinnitetä mihinkään kriteeriin. Toisaalta laissa ehdotetaan, että korotettu ratamaksu olisi sidottu investointikustannusten kattamiseen (”investointikustannusten kattamiseksi perittävä…”). Tämä tarkoittaisi, että korotettu maksu ei voisi ylittää investoinnin kokonaiskustannuksia.

Säännös mahdollistaa kuitenkin myös sen, että rataverkon haltija voisi periä tätäkin enemmän korotettua ratamaksua. Perustelu tälle tulisi esitellä kirjallisesti. Perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen LVM on ehdottanut seuraavanlaista lisäystä: **Kirjallisista perusteluista on käytävä ilmi se, miten tällainen korkeampi ratamaksun perusmaksun korotus edistää investointihankkeen toteutusta ja mitä vaikutuksia korotuksella on kyseistä rataverkon osaa käyttäviin rautatieliikenteen harjoittajiin ja näiden asiakkaisiin.**

EU-oikeudellinen arviointi

Hallituksen esityksen perustelujen (s. 23) mukaan rautatiemarkkinadirektiivi edellyttää, että rataverkon haltija päättää itsenäisesti ratamaksun erilaisista korotuksista ja alennuksista. Tämän vuoksi ratamaksun korotuksia ja alennuksia ei voida asettaa hallinnollisesti tai lainsäädännöllisesti tietylle tasolle. Rautatiemarkkinadirektiivi ei myöskään perustelujen mukaan aseta mitään kattoa ratamaksun perusmaksun investointiperusteiselle korotukselle, ja rataverkon haltijalla on oikeus päättää korotuksen tasosta rautatiemarkkinadirektiivin 32 artiklan 3 kohdassa säädetyin edellytyksin.

On ilmeistä, että direktiivistä seuraa, että investointiperusteisesta maksusta päättäminen kuuluu rataverkon haltijalle. Kansallisella lailla ei voida siten antaa seikkaperäisiä kriteerejä numeerisella tasolla tai asettaa joustamatonta kattoa investointiperusteiselle korotukselle. Näin yksityiskohtaisten kriteerien asettaminen lailla ei myöskään palvelisi sääntelyn kokonaistarkoitusta tarjota rataverkon haltijoille kannustimia tehdä tarkoituksenmukaisia investointeja taloudellisesti järkeviin kohteisiin (rautatiemarkkinadirektiivin johdanto, 66). Direktiivin säännösten mukaan rataverkon haltijoiden kannustaminen infrastruktuurinsa käytön optimointiin edellyttää, että niille sallitaan tietty joustavuus.

Rautatiemarkkinadirektiivi ei aseta kattoa perusmaksun investointiperusteiselle korotukselle eikä muutoinkaan sido päätöksentekoa numeerisiin kriteereihin. Tästä ei kuitenkaan seuraa sitä, että rataverkon haltijan maksuja koskevalle päätöksenteolle ei voi asettaa kansallisesti mitään ehtoja. Direktiivin 29 artiklan 1 kohdan mukaan **jäsenvaltioiden on vahvistettava hinnoittelupuitteet ottaen kuitenkin huomioon hallinnon riippumattomuus.**[1] Artiklassa tarkoitettua hallinnon riippumattomuutta ei voida tulkita siten, että rataverkon haltija tulee voida päättää täysin itsenäisesti ratamaksun erilaisista korotuksista ja alennuksista. Päinvastoin, direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa todetaan, että **rataverkon haltijan on noudatettava jäsenvaltioiden vahvistamia hinnoittelua ja käyttöoikeuden myöntämistä koskevia puitteita ja erityisiä sääntöjä, mutta se on myös vastuussa omasta liikkeenjohdostaan, hallinnostaan ja sisäisestä valvonnastaan.** Hallinnon riippumattomuudella tarkoitetaan siis erityisesti sitä, että rataverkon haltija vastaa organisaatioon sovellettavien taloudellisten ja oikeudellisten velvoitteiden noudattamisesta, ei sitä, että se päättää täysin itsenäisesti hinnoittelusta.

[1] Direktiivin yksi perusperiaatteista on, että rataverkon haltija on sekä taloudellisesti että oikeudellisesti riippumaton yrityksestä, joka tarjoaa rautatieliikennepalveluja.

Näkemykseni mukaan rautatiemarkkinadirektiivin voidaan katsoa edellyttävän maksuhinnoittelun yleisten perusteiden kansallista sääntelyä. Sen lisäksi että direktiivin 29 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava hinnoittelupuitteet, on rataverkon haltijan direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan noudatettava jäsenvaltioiden vahvistamia hinnoittelua koskevia puitteita ja erityisiä sääntöjä. Korkeamman maksun määrittely sisältyy rautatiemarkkinadirektiivin 32 artiklaan, joka määrittelee poikkeuksia direktiivin 31 artiklassa määritellyistä hinnoitteluperiaatteista.

Direktiivin teksti ei siten anna tukea väitteelle rataverkon haltijan täysin itsenäisestä päätösvallasta. Direktiiviin sisältyy hinnoittelujärjestelmiä koskeva toimivallanjako jäsenvaltioiden ja rataverkon haltijan välillä.[2] Toisin kuin perusteluista käy ilmi, viranomainen ei rataverkon haltijana voi yksinomaan direktiivin nojalla itsenäisesti määrätä ratamaksun perimisestä tai määritellä ratamaksun tai korotetun ratamaksun suuruutta. Tällainen päätöksenteko edellyttää laissa säädettyjä perusteita, jotka jäsenvaltio asettaa. Jäsenvaltioiden on vahvistettava hinnoitteluperiaatteet, kun taas maksujen määrittäminen ja niiden periminen kuuluvat rataverkon haltijalle. Direktiivi antaa tässä suhteessa enemmän kansallista liikkumavaraa kuin hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi.

EU-oikeus mahdollistaa sen, että kansallisella lailla säädetään niistä yleisistä periaatteista, joiden mukaisesti investointiperusteisesta korotuksesta päätetään. LVM:n ehdottama lisäys on EU-oikeuden valossa mahdollinen, jopa tarpeellinen. Näin varmistetaan se, että rataverkon haltijan päätös ratamaksun perusmaksun korottamisesta ottaa huomioon sekä rautatiemarkkinadirektiivin 32 artiklan asettamat kriteerit että kansalliseen lainsäädäntöön esitetyt perusteet.

Totean vielä lopuksi, että LVM:n vastineessaan ehdottamaa lisäystä ”Kirjallisista perusteluista on käytävä ilmi se, miten tällainen korkeampi ratamaksun perusmaksun korotus **edistää investointihankkeen toteutusta** ja mitä vaikutuksia korotuksella on kyseistä rataverkon osaa käyttäviin rautatieliikenteen harjoittajiin ja näiden asiakkaisiin.” voisi mahdollisesti muuttaa seuraavasti: ”Kirjallisista perusteluista on käytävä ilmi se, miten tällainen korkeampi ratamaksun perusmaksun korotus **on investointihankkeen toteutuksen kannalta välttämätön** ja mitä vaikutuksia korotuksella on kyseistä rataverkon osaa käyttäviin rautatieliikenteen harjoittajiin ja näiden asiakkaisiin.”

Jälkimmäinen muotoilu käyttää täysimääräisesti artiklan liikkumavaran (”ja jos niihin ei muuten voida ryhtyä tai olisi voitu ryhtyä”).

Helsingissä, 18.3.2024

Emilia Korkea-aho

Emilia Korkea-aho
Eurooppaoikeuden ja lainsäädäntötutkimuksen professori
Itä-Suomen yliopisto

[2] Tuomioistuin vahvisti periaatteen direktiivin 2012/34/EU edeltäjää, direktiiviä 91/440/ETY (muutettuna direktiiveillä 2001/12/EY, 2001/14/EY ja 2007/58/EY) koskevassa ratkaisussa, ks. asia C-556/10, kohta 84. Direktiivi 2012/34/EU säilytti direktiivissä 97/440/ETY olleen toimivallanjaon.