Eduskunta
Liikenne- ja viestintävaliokunta

Asia: Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi raideliikennelain ja liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

HE 95/2023 vp
Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän lausunto 12.2.2024:

HSL kiittää liikenne- ja viestintävaliokuntaa mahdollisuudesta esittää kantansa muutosesitykseen. Ehdotetuista muutoksista ylivoimaisesti merkittävin on mahdollisuus ratamaksun perusmaksun 500% korotukseen investointiperusteisesti. Muut muutos-esitykset ovat luonteeltaan teknisiä tai hallinnollisia, eikä HSL:llä ole niihin huomauttamista.

HSL pitää esityksen avaamaa näkymää ratamaksun merkittävästä korotuksesta huolestuttavana ja sen vaikutusten perusteellista arviointia ennen maksimitasosta säätämistä välttämättömänä. Rautatieliikenteen harjoittamisen muuttuvien kustannusten tuntuva nousu heikentäisi kaikkein vähäpäästöisimmän liikennemuodon kilpailukykyä ja käyttöä suhteessa tie- ja lentoliikenteeseen. Muutos vähentäisi markkinaehtoisen junaliikenteen tarjontaa, vaikeuttaisi julkisesti tuetun liikennetarjonnan kehittämistä sekä ehkäisi kilpailun toteutumista ja uusien liikenteenharjoittajien tuloa Suomen raideliikenne-markkinoille. Lisäksi se alentaisi uusien ratainvestointien yhteiskuntataloudellista kannattavuutta, ja tavoiteltu hyöty hankkeiden rahoituspohjan vahvistamisesta jäisi näennäiseksi.

Nykyinen ratamaksun taso on edullinen, kuten esityksessä todetaan. Tämä on kuitenkin Suomen rataverkon ainoa suhteellinen etu sekä verrattuna muihin Euroopan maihin että muihin liikennemuotoihin. Pieni markkina ja kysyntäpotentiaali, harva asutus, poikkeava raideleveys, puuttuvat yhteydet eurooppalaiseen rataverkkoon, kapasiteetin rajoitteet ja VR:n määräävä markkina-asema heikentävät Suomen rautatiemarkkinan houkuttelevuutta ja toimintaedellytyksiä ratkaisevasti. Siksi junaliikenteen tarjonta ja kulkumuoto-osuus on jäänyt vähäiseksi sekä henkilö- että tavaraliikenteessä. Edullisen ratamaksun säilyttäminen olisi välttämätöntä, jotta rautatieliikenteen tarjonnan ja markkinoiden kehittyminen voisi tukea vihreää siirtymää, kestävää yhdyskuntarakennetta ja toimivia kuljetuksia.

EU:n ratamaksudirektiivin perusteluissa esitetty periaate ainoastaan junaliikenteen rataverkolle aiheuttamien muuttuvien kustannusten kattamisesta ratamaksulla on oikea ja kannatettava. Infrastruktuurin käyttöhinnoittelu rajakustannusten perusteella johtaa optimaaliseen käyttöasteeseen ja positiivisten ulkoisvaikutusten maksimointiin. Kiinteiden ja uponneiden kustannusten sisällyttäminen käyttömaksuihin taas alentaa käyttäjähyötyä, pienentää kannattavan tarjonnan määrää, vähentää kysyntää ja pienentää näin verkostovaikutuksia. Julkisten investointien rahoittaminen jälkikäteen perittävillä käyttäjämaksuilla tuottaa siten yhteiskunnalle hyvinvointitappiota.

Esitetty 500 % korotus perusmaksuun on todella merkittävä. HSL:n lähijunaliikenteen kustannusrakenteen perusteella se tarkoittaisi yli 20 % nousua liikennetarjonnan muuttuviin kustannuksiin. Esityksen laskelmissa on harhaanjohtavasti käytetty laskentaperusteena vuoden 2023 ratamaksun perusmaksun tasoa, vaikka Väylävirasto on jo päättänyt vuoden 2025 ratamaksusta, jonka perustaso on jo 44% korkeampi. Tämä kasvattaa vastaavassa suhteessa esitetyn muutoksen suuruutta ja haitallisia vaikutuksia.

Näin suuresta korotuksesta liikennetuotannon rajakustannuksiin seuraa väistämättä potentiaalisen liikennetarjonnan supistuminen ja asiakashintojen nostaminen. Tällöin sekä rata- että junakalustoinvestointien hyödyntäminen ja käyttöaste jää vajaaksi. Uusien ratojen hyödyt saavutettavuudelle, maankäytön kehittämiselle ja työssäkäyntialueiden laajentumiselle eivät toteudu aiempien arvioiden mukaisesti. Koko rataverkon yhteyksien verkostovaikutuksilla tuottamat hyödyt, raideliikenteen kilpailukyky ja kulkumuoto-osuus jäävät tavoitteita pienemmiksi.

Esityksessä viitataan Lahden oikoradan osuudelta aikaisemmin perittyyn erillisveroon analogisena ratamaksun investointiperusteiselle korotukselle. Kuitenkaan kyseisen lisämaksun vaikutuksista liikenteen tarjontaan, hinnoitteluun ja kysyntään ei esitetä mitään selvitettyä tietoa. Pintapuolinen toteamus, että henkilöliikennettä ajettiin radalla erillisverosta huolimatta, ei kerro mitään sen markkinavaikutusten arvioinnista eli siitä, olisiko liikenteen tarjontaa ja kysyntää ollut enemmän ilman lisämaksua. Yksittäisen rataosuuden lisämaksun vaikutus, joka koski vain lyhyttä uuden radan osaa junareiteistä ja joka on pääasiassa ajalta ennen kaukobussiliikenteen ja rautatieliikenteen kilpailun vapautumista, ei ole myöskään yleistettävissä tulevaisuuteen erilaisille rataosuuksille. Väite, että lakimuutoksella sallittavan maksimikorotuksen vaikutus junaliikenteen suoritteisiin ei olisi merkittävä, jää näyttämättä toteen.

Vaikutusarviointi on luonnollisesti tehtävä myös hankekohtaisesti ennen korotuksen toimeenpanosta päättämistä, mutta erityisesti ratahankeyhtiöissä päätöksenteko tulee tapahtumaan yhtiön taloudellisen edun, ei yhteiskunnan kokonaisedun perusteella. Meillä on käytettävissä analoginen kokemus investointiperusteella rajoitetuista infrastruktuurin käyttömaksuista: sähköverkot ja sähkönsiirtomaksujen sääntely, joka ei liene johtanut sallittujen korotusmahdollisuuksien käyttämättä jättämiseen. Siksi on tärkeää, että lakimuutos ei avaa yhtiöille automaattista rahastusmahdollisuutta, vaan poikkeus-tapauksissa ratamaksun korotus investointiperusteilla on pystyttävä osoittamaan kokonaistaloudellisten vaikutusten kannalta positiiviseksi ja välttämättömäksi.

Esityksen perusteluissa viitataan erityisesti uusien ratahankkeiden investointien rahoitukseen. Uusilla nopeilla radoilla olisi parhaat edellytykset markkinaehtoisen tarjonnan ja kilpailun syntymiselle, mutta liikennetuotannon rajakustannuksen merkittävä nousu pienentää tätä kasvupotentiaalia ratkaisevasti. Erityisesti hiljaisempien aikojen junatarjonta vaarantuu, ja junia ajetaan mahdollisimman lyhyillä kokoonpanoilla, mikä heikentää matkustamisen mukavuutta ja kilpailukykyä. Todennäköisyys saada Suomeen uusia rautatieliikenteen operaattoreita pienenee entisestään, mikä nostaa puuttuvan kilpailun takia myös julkisen ostoliikenteen kustannuksia vielä enemmän kuin ratamaksun suoran vaikutuksen verran.

Mikäli perustetta korotukselle sovelletaan myös Väyläviraston toteuttamiin ratainvestointeihin, kuten Espoon kaupunkirataan, HSL-alueen julkisen liikenteen kustannukset nousevat ja pakottavat sekä lipunhintojen nostoon että liikennetarjonnan karsimiseen. Jos esitetty korotus tulisi Digirata-investointien perusteella koskemaan koko HSL-alueen rataverkkoa, se nostaisi HSL:n nykytasoisen liikenteen kustannuksia n. 14 miljoonalla eurolla vuodessa. Matkustajamäärien ja taloudellisen tasapainon tavoitteista tulisi entistä vaikeampia saavuttaa jo nyt erittäin haasteellisesta tilanteesta. Vastaavasti uuden lähijunaliikenteen kehittäminen muilla kaupunkiseuduilla vaarantuisi, jos ratamaksua korotettaisiin lähiliikenteen toimintaedellytyksiä parantavien paikallisten investointien perusteella.

Erityisen tärkeänä HSL pitää, että investointiperusteista korotusta ei sovelleta ERTMS-toteutushankkeeseen (Digirata), joka tulee kattamaan koko Suomen rataverkon ja siten johtaisi ratamaksun moninkertaistumiseen kaikessa junaliikenteessä. Kulunvalvonnan uudistamisesta ei ole arvioitu syntyvän merkittäviä taloudellisia hyötyjä junaliikenteen harjoittajille, päinvastoin rautatieoperaattoreille aiheutuu pakollisia investointikustannuksia liikkuvan kaluston varustelusta. Olisi kohtuutonta yrittää rahoittaa EU:n pakolliseksi säätämä rataverkon päivitysinvestointi käyttäjillä, ja se johtaisi väistämättä liikenteen tarjonnan vähenemiseen. Koko rataverkkoa koskeva korotus nostaisi myös teollisuuden kuljetuskustannuksia ja tekisi tavoitteet kestävän raideliikenteen kulkumuoto-osuuden kasvattamisesta mahdottomiksi.

Esityksessä korostetaan, että ratamaksun korotus on vain mahdollisuus ja sen toteutus on rataverkon haltijan päätösvallassa, kuten ratamaksudirektiivi edellyttää. Käytännössä rataverkon haltijoiden itsenäinen harkintavalta on vain näennäistä. Väyläviraston riippuvuus budjettirahoituksen tasosta ja ratahankeyhtiöiden tarve maksimoida tulorahoituksensa johtavat todennäköisesti ennemmin tai myöhemmin korotuksen toteutumiseen täysimääräisenä.

Lisäksi esityksessä avataan mahdollisuus hakea erikseen perustelemalla lupaa vielä suurempiin investointiperusteisiin korotuksiin. Junaliikenteen harjoittaminen Suomessa ei ole millään radalla sellainen rahasampo, joka kykenisi keventämään miljardi-investointien rahoitustaakkaa. Sekä liikenteen tarjonta että kysyntä reagoi väistämällä kohtuuttomia rajakustannuksia maantielle, jossa käyttömaksua ei ole.

Esitetyn muutoksen voimaantulo jo 3 kuukauden päästä kertoo siitä, että tavoitteena on hyödyntää tulevia ratamaksun korotuksia parantamaan uusien ratahankkeiden investointilaskelmien kannattavuutta ja edistämään niiden toteutuspäätöksiä. Valitettavasti tulorahoitusvaikutus on vain näennäinen; se ei tule realisoitumaan täysimääräisenä, koska liikenteen tarjonta jää lisäkustannuksen takia potentiaalista kysyntää pienemmäksi, ja yhteiskunnan kokonaistaloudellisen arvioinnin kannalta korotuksen vaikutus on suurella todennäköisyydellä negatiivinen. Korotuksia edistävän muutosehdotuksen vaikutusten selvitystä ja arviointia ei ole tehty hyvän lainsäädäntökäytännön vaatimalla tavalla. Rataverkon investointien toteutus ei automaattisesti parantaisi rautatieliikenteen houkuttelevuutta ja kilpailukykyä, jos investointien rahoitusmalli heikentää junaliikenteen tarjonnan kannattavuutta; matkustajia eivät houkuttele raiteet vaan niillä kulkevat junat.

HSL pitää välttämättömänä, että esitetyn lakimuutoksen mahdollistamien ratamaksun korotusten kokonaistaloudelliset vaikutukset selvitetään perusteellisesti ja yhteistyössä raideliikenteen sidosryhmien kanssa. Liikennetuotannon muuttuvilla kustannuksilla on ratkaiseva vaikutus rautatieliikenteen kilpailukykyyn suhteessa muihin liikennemuotoihin, eikä ratamaksusta tulisi päättää erillisenä, vaan osana koko liikennejärjestelmän hinnoittelustrategiaa, jossa huomioidaan vihreän siirtymän tavoitteet. Kestävän raideliikenteen kulkumuoto-osuuden kasvattaminen ei onnistu, jos junaliikenteen tarjontaa ei voida kehittää kannattavasti. Uusien ratainvestointien tavoitellut hyödyt eivät toteudu täysimääräisesti, jos ratakapasiteetin käyttö jää korkeiden rajakustannusten takia vajaaksi, eikä junaliikennettä synny houkuttelevalla palvelutasolla ja lipunhinnoilla. Ratamaksun edullinen taso on myös keskeinen edellytys hallitusohjelman tavoitteelle Suomen rautatiemarkkinoiden avaamisesta markkinavetoisesti.