OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Yrsa Nyman

8.2.2024

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

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

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikko-asiassa.

Esityksessä ehdotetaan raideliikennelain (1302/2018) mukaisen ratamaksun perusmaksun investointiperusteista korotusmahdollisuutta muutettavaksi ja eräitä EU-sääntelyn täytäntöönpanoon liittyviä muutoksia ja tarkennuksia, sekä joitakin muita teknisluonteisia tarkennuksia. Liikenteen palveluista annettuun lakiin (320/2017) ehdotetaan tarkennuksia rautatieyritykseltä edellytettävään toimilupaan ja sen hallintaan.

Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti seuraavan.

Ratamaksun perusmaksun investointiperusteinen korotus

Ratamaksuja koskeva sääntely on merkityksellistä valtion veroja ja maksuja koskevan perustuslain 81 §:n kannalta. Esityksen säätämisjärjestysperustelut ovat tältä osin kattavia ja yksityiskohtaisia.

Esityksessä ehdotetaan, että raideliikennelain 140 §:n 6 momentin mukainen investointikustannusten kattamiseksi perittävä korotettu ratamaksun perusmaksu saa olla korkeintaan viisinkertainen voimassa olevaan ratamaksun perusmaksuun nähden. Jos investointikustannusten kattaminen kuitenkin edellyttää tätä suurempaa korotusta, rataverkon haltijan on perusteltava esittämänsä korotus kirjallisesti. Korotettua ratamaksun perusmaksua saisi periä vain ehdotetussa 140 §:n 5 momentissa säädettyjen edellytysten täyttyessä.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Voimassa olevan lain 140 §:n 5 momentissa tarkoitetut perusmaksun korotukset ovat lähtökohtaisesti enintään 80 prosenttia perusmaksun tasosta. Muun muassa investointiperusteinen korotus voi kuitenkin olla laissa asetettua lähtökohtaista tasoa suurempi, jos se perustellaan kirjallisesti. Ratamaksu on maksettava sille rataverkon haltijalle, jonka rataverkkoa tai palveluita rautatieliikenteen harjoittaja on käyttänyt (139 §:n 3 momentti). Rataverkon haltija voi olla valtion rataverkon haltija ja lain soveltamisalaan kuuluva yksityisraiteen haltija (4 §:n 1 momentin 29 kohta).

Voimassa olevan 140 §:n 5 momentin mukainen 80 prosentin enimmäistaso ei perustu rautatiemarkkinadirektiiviin, vaan tästä enimmäistasosta on säädetty valtiosääntöoikeudellisista syistä, jotta korotukset ja alennukset olisivat tarkkarajaisia ja niiden enimmäistaso olisi maksajien tiedossa ennalta riittävän hyvin (katso säätämisjärjestysperustelut, s. 31). Korotuksen enimmäistasoa ehdotetaan muutettavaksi, koska korotuksen nykyistä tasoa pidetään liian alhaisena.

Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan maksujen osalta edellytetään, että valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Perustuslain maksuja koskeva sääntely on asian arvioinnissa merkityksellistä siltä osin kuin valtio on rataverkon haltija, sillä säännös koskee nimenomaan valtion viranomaisten toiminnan maksuja.

Ratamaksuista on säädetty nykyisenkaltaisella tavalla vuoden 2015 rautatielain uudistuksella (1394/2015), joka kytkeytyi vahvasti rautatiemarkkinadirektiivin täytäntöönpanoon. Asiaa käsitelleessä hallituksen esityksessä todetaan, että rataverkon käytön hinnoittelua koskevien säännösten täytäntöönpano on valtiosääntöoikeuden näkökulmasta haasteellista (HE 13/2015 vp, s. 55). Oikeusministeriö on maksuperusteiden säätämisvaiheessa tuonut esiin, että kysymys ratamaksujen suhteesta perustuslain 81 §:ään on jossakin määrin tulkinnanvarainen. Oikeusministeriö on sen vuoksi pitänyt suotavana, että lakiehdotus saatettaisiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsittelyyn.

Nyt ehdotetussa 140 §:n 5 momentissa säädettäisiin siitä, missä tilanteissa ratamaksun korotusta voidaan periä investointikustannusten kattamiseksi, mikä jossain määrin rajaa rataverkon haltijan harkintavaltaa. Tulkinnanvaraisuutta aiheuttaa kuitenkin edelleen investointiperusteissa korotuksessa rataverkon haltijan laaja harkintavalta maksun perimisessä ja korotuksen suuruudesta päättämisessä.

Valtiosääntöisesti maksuksi katsottaville suorituksille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista. Olennaista on maksun vastikkeellisuus ja se, että maksun perusteena oleva suorite on jollain tapaa yksilöitävissä ja maksun määrä on suhteutettu palvelusta aiheutuviin kustannuksiin. Ratamaksun perusmaksu on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaiseksi maksuksi. Ratamaksun perusmaksun perimisestä ja sen

suuruuden perusteista voidaan myös arvioida olevan laissa asianmukaiset säännökset. (PeVL 66/2002 vp, s. 4.)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi investointiperusteista ratamaksun perusmaksun korotusta. Kuten esityksessä todetaan, maksujen porrastaminen on sinänsä mahdollista, kunhan sääntely ei vaaranna perustuslain 6 §:ssä turvattua yhdenvertaista kohtelua (s. 30; PeVL 35/2010 vp, s. 2). Korotus kohdistuu nimenomaan investointikustannusten kattamiseen ja esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tehty selkoa maksujen kohdentumisen tasapuolisuudesta.

Investointikustannusten kattamiseen liittyvän korotuksen osalta rataverkon haltijalla olisi kuitenkin laaja harkintavalta siinä, peritäänkö tietystä investoinnista korotettua maksua ja minkä suuruinen tämä korotus on. Maksun korotusta voitaisiin olla kokonaan perimättä, ja toisaalta korotus voisi olla rataverkon haltijan harkinnan mukaan jokin investointikustannusten kattamiseen tarvittava summa, sillä rajoituksella, että se voisi lähtökohtaisesti olla korkeintaan viisi kertaa ratamaksun perusmaksun suuruinen. Kirjallisesti asiaa perusteltaessa korotus voisi olla tätä suurempikin. Perusteluissa kuvataan valtion rataverkon osalta, että rataverkon haltija ei olisi velvoitettu ottamaan käyttöön korotuksia investoinnin kohteena olevalla rataverkolla, vaan tämä olisi mahdollisuus, jos rataverkon investointeja ei kyetä toteuttamaan valtion talousarvion kautta riittävällä rahoituksella (s. 33).

Investointikustannusten kattamiseksi mahdollisesti perittävän korotuksen vaihteluväli on siten varsin suuri, ja ainoan rajoitteen vaikuttaa muodostavan katto, jonka todelliset investointikustannukset asettavat. On kyseenalaista, onko laissa riittävällä tavalla säädetty valtion viranomaisen maksun suuruuden yleisistä perusteista, kun viranomaisella on näin laaja harkintavalta korotuksen perimisestä ja sen suuruudesta. Tulkinnanvaraisuus asiassa pienenisi, jos laissa säädettäisiin kriteereistä tai periaatteista, joiden nojalla korotus määräytyy. Säätämisjärjestysperusteluissa (s. 29) todetaan, että rautatiemarkkinadirektiivi yksiselitteisesti edellyttää, että kaikkien rataverkon hinnoitteluun liittyvien maksuelementtien pitää olla direktiivin asettamissa puitteissa rataverkon haltijan päätäntävallassa.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa käsitellään perusteellisesti ehdotuksen suhdetta perustuslain 81 §:ään. Ottaen huomioon, että ehdotettuun 140 §:ään kuitenkin liittyy tulkinnanvaraisuutta perustuslain 81 §:n 2 momentin osalta, liikenne- ja viestintävaliokunnan olisi hyvä harkita perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä asiasta.