Olli Mäenpää
29.2.2024

Perustuslakivaliokunnalle

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

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

Raideliikennelain 140 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 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 investointihankkeet lisäävät tehokkuutta tai kustannusvaikuttavuutta tai molempia ja jos niihin ei muuten voida ryhtyä tai olisi voitu ryhtyä eli investointiperusteella korotettu maksu olisi 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 saisi olla lähtökohtaisesti korkeintaan viisinkertainen voimassa olevaan ratamaksun perusmaksun nähden. Jos rataverkon haltija katsoo, että investointihankkeen toteutus edellyttäisi tätä suurempaa ratamaksun perusmaksun korotusta, rataverkon haltijan olisi esiteltävä tälle perustelunsa 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.

Valtion rataverkon haltijana toimivan Väyläviraston perimää ratamaksua ja korotettua ratamaksua on valtiosääntöoikeudellisesti perusteltua arvioida siltä kannalta, että perustuslain 81 §:ssä säädetään valtion veroista ja maksuista. Säännöksen mukaan verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuudesta ja veron suuruudesta sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuudesta sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan valtiosääntöoikeudellisille maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan

palveluista. Sen sijaan muut rahasuoritukset valtiolle ovat valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä veroja. Jos vastikesuhdetta ei ole, suoritusta on pidettävä verona (esim. PeVL 11/2014 vp, s. 6; PeVL 12/2005 vp, s. 3; PeVL 66/2002 vp, s. 3). Maksujen vastikesuhdetta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota muun muassa suoritteiden yksilöitävyyteen, kustannusvastaavuuteen sekä siihen, onko maksu pakollinen vai vapaaehtoinen (PeVL 61/2002 vp, s. 6).

Voimassa olevan raideliikennelain 130 § sääntelee ratamaksua ja 140 § ratamaksun perusmaksun alennuksia ja korotuksia. Raideliikennelaki ja sen sisältämä ratamaksun määrittely on säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta (HE 105/2018 vp). Sitä edeltävään rautatielakiin sisältynyttä ratamaksun perusmaksua perustuslakivaliokunta piti valtiosääntöoikeudellisessa mielessä maksuna, koska sen suuruus perustui suoraan rautatieliikenteen harjoittamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Valiokunnalla ei siten ollut huomauttamista käytön mukaan määräytyvää ratamaksua koskevaan sääntelyyn (PeVL 66/2002 vp). Rautatielakiin lisättyä ratamaksun perusmaksun alennuksia ja korotuksia sisältävää sääntelyä (HE 271/2014 vp) ei ole käsitelty perustuslakivaliokunnassa.

Sääntelyn kohteena hallituksen esityksessä on investointihankkeiden kattamiseksi perittävä ratamaksu, jonka korottaminen voi perustua kyseisten investointihankkeiden pitkän aikavälin kustannuksiin. Ratamaksulta ja sen korottamiselta edellytetään siten vastikesuhdetta ja kustannusvastaavuutta. Ehdotettu korotettu maksukaan ei tosin esityksen perustelujen mukaan ilmeisesti täysimääräisesti vastaisesti investoinneista aiheutuneita kustannuksia, sillä ”korotetulla ratamaksun perusmaksulla pyrittäisiin rahoittamaan … korkeintaan noin 10-20 prosentin suuruinen osuus investoinnin kokonaiskustannuksista” (s. 32). Vastikkeellisuus ja kustannusvastaavuus huomioon ottaen kyseessä on perustuslain 81 §:ssä tarkoitettu maksu, jonka suuruuden yleisistä perusteista on säädettävä lailla.

Ehdotettu korotetun ratamaksun yleisiä perusteita koskeva sääntely sisältyy 140 §:n uuteen 6 momenttiin. Korotettu ratamaksu saisi säännösehdotuksen mukaan olla enintään viisinkertainen perusmaksuun verrattuna, mutta tällaisen korotuksen määrittelyn perusteita ei laissa kiinnitetä mihinkään kriteeriin. Mahdollista olisi periä tätäkin enemmän korotettua ratamaksua, jonka perusteita tai enimmäismäärää ei kuitenkaan määritellä millään tavoin laissa. Korotettu maksu voisi siten mahdollisesti ylittääkin investoinnin kokonaiskustannukset. Säännökseen sisältyvä velvollisuus perustella tällainen korotus ei sisällä tai edellytä rajoituksia maksun enimmäismäärään.

Korotetun ratamaksun suuruuden yleisistä perusteista ei ehdotuksen mukaan säädettäisi lailla. Sen sijaan rataverkon haltija päättäisi itsenäisesti korotetun ratamaksun määräytymisperusteista. Ehdotettu maksusääntely on perustuslain 81 §:n maksuperusteiden sääntelylle asettamien vaatimusten kannalta ongelmallisen väljää ja avointa. Sääntelyn soveltaminen ei myöskään olisi maksuvelvollisten oikeusturvan kannalta riittävän ennakoitavaa. On lisäksi selvää, että viranomaisen määräämän maksun perusteita ei voida määritellä niin, että maksun enimmäismäärä jäisi täysin avoimeksi ja viranomaisen harkintansa mukaan määriteltäväksi.

Koska 140 §:n 6 momenttiin sisältyvä säännösehdotus ei näiltä osin täytä perustuslain 81 §:ssä maksun yleisten perusteiden sääntelylle asetettuja vaatimuksia, sääntelyä on säädettävässä laissa välttämätöntä olennaisesti täsmentää.

Rautatiemarkkinadirektiivin saattaminen osaksi kansallista oikeutta

Esityksen perusteluissa esitetyt näkökohdat ovat ilmeisesti vaikuttaneet ehdotettuun sääntelyyn, jossa ratamaksun korottamiselle ei määriteltäisi säädännäisesti minkäänlaisia kriteereitä. Perustelujen 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 (s. 23).

Unionin oikeuden kannalta lähtökohtana on, että direktiivin saattaminen osaksi jäsenvaltion oikeutta toteutetaan jäsenvaltion valtiosäännön määrittelemällä tavalla ja sen määrittelemissä puitteissa. Tämä lähtökohta koskee myös rautatiemarkkinadirektiivin 32 artiklan 3 kohdan sisältämän maksusääntelyä, jonka saattaminen osaksi Suomen oikeusjärjestelmää edellyttää perustuslain mukaan lain tasoista sääntelyä. Etenkin perustuslain 81 §:n vaatimuksia on noudatettava ratamaksun perimistä koskevan lain sisältöä ja täsmällisyyttä määriteltäessä. Kuten edellä on todettu, tämä edellyttää ehdotetun maksusääntelyn yleisten perusteiden täsmentämistä lailla.

Myös rautatiemarkkinadirektiivin voidaan katsoa edellyttävän maksuhinnoittelun yleisten perusteiden kansallista sääntelyä. Direktiivin 29 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava hinnoittelupuitteet ja rataverkon haltijan on 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. Korotettu maksu voi 32 artiklan 3 kohdan mukaan perustua vain kyseisten hankkeiden pitkän aikavälin kustannuksiin.

Direktiivin teksti ei siten anna tukea väitteelle rataverkon haltijan täysin itsenäisestä päätösvallasta. Toisin kuin perusteluista käy ilmi, viranomainen ei rataverkon haltijana myöskään voi pelkästään direktiivin nojalla itsenäisesti periä ratamaksua eikä määritellä ratamaksun tai korotetun ratamaksun suuruutta, vaan tällainen päätöksenteko edellyttää laissa säädettyjä perusteita.