Tuomas Ojanen

29.2.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Arvion kohde ja lähtökohdat

1. Arvioitani on pyydetty raideliikennelakiehdotuksen 140 §:stä erityisesti siltä osin kuin siinä säädettäisiin ratamaksun perusmaksun investointiperusteisesta korotuksesta. Esityksen mukaan investointiperusteella korotettu ratamaksun perusmaksu voisi jatkossa olla korkeintaan 80 prosenttia perusmaksun tasosta. Lisäksi raideliikennelain 140 §:n 4 momentissa säädettäisiin, että jos 140 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää suurempaa kuin 80 prosentin korotusta, rataverkon haltijan on perusteltava ratamaksun perusmaksun korotus kirjallisesti. Säännöksessä tarkoitettuja tavoitteita ovat esityksen mukaan melun vähentäminen, eurooppalaisen junien kulunvalvontajärjestelmän ETCS/ERTMS asentaminen, ylikuormitustilanteen poistaminen, vähäliikenteisten rautatiereittien käytön kannustaminen tai rataverkon uudistamiseen tai parantamiseen tähtäävien investointien rahoittaminen (s. 21-22, ks. myös s. 30).
2. Muutoin ratamaksun perusmaksun investointiperusteisen korotus jäisi rataverkon haltijan tapauskohtaisen päätöksenteon varaan rautatiemarkkinadirektiivin asettamissa puitteissa: kunkin investointihankkeen yhteydessä olisi tarkemmin arvioitava, voidaanko ratamaksun perusmaksun investointiperusteista korotusta käyttää hankkeen toteutuksen rahoituksessa ja täyttyvätkö rautatiemarkkinadirektiivin mukaiset edellytykset sille, että hankkeen rahoittamiseksi voidaan periä korotettua ratamaksun perusmaksua. Tällöin on myös arvioitava sitä, kuinka paljon rataverkon haltija päättää ratamaksun perusmaksua korottaa ja kuinka paljon tämä vaikuttaa rautatieliikenteen suoritteisiin, matkalippujen hintoihin ja rahtiliikenteen asiakkailta perittäviin maksuihin, rautatieyrityksen tulokertymään ja mahdollisesti myös kulkumuotojakaumaan. Investointiperusteella korotettua ratamaksua on mahdollista periä vain investoinnin kohteena olevalta rataverkon osalta, eikä korotettua maksua saa periä koko rataverkolta.
3. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on huomioitava, että raideliikennelaissa on kysymys direktiivien muodossa olevien Euroopan unionin 4. rautatiepaketin markkinaosan säännösten kansallisesta toimeenpanosta. Raideliikennettä koskeva sääntely kuuluu pääosin Euroopan unionin toimivaltaan, ja ns. kansallinen liikkumavara on vähäistä raideliikennelain alaan kuuluvissa kysymyksissä.
4. Raideliikennelain 140 §:n säännökselle ratamaksun perusmaksun alennuksista ja korotuksista asettaa EU-oikeudelliset puitteet yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin

2012/34/EU (*rautatiemarkkinadirektiivi*), jonka nojalla ratamaksun perusmaksun korottaminen investointiperusteella ja muilla käsillä olevassa esityksessä kuvatuilla perusteilla on ollut EU-lainsäädännön edellyttämällä tavalla mahdollista 8.12.2015 alkaen, jolloin rautatiemarkkinadirektiivi on pantu kansallisesti täytäntöön.

5. Raideliikennelain 140 §:ssä on tarkkaan ottaen kysymys rautatiemarkkinadirektiivin 31 ja 32 artiklan täytäntöönpanosäännöksestä. Rautatiemarkkinadirektiivissä on asetettu verraten tiukat vaatimukset investointiperusteisen maksukorotuksen käyttöönotolle. Rautatiemarkkinadirektiivin 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.
6. Rautatiemarkkinadirektiivi tai muukaan EU-lainsäädäntö eivät aseta mitään ylärajaa maksujen investointiperusteiselle korotusmahdollisuudelle. Lakiehdotuksen 140 §:ssä esitetty korotuksen yläraja on kuitenkin esityksen mukaan tarpeellinen "kansallisista valtiosääntöoikeudellista syistä".
7. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tehty verraten laajasti selkoa lakiehdotuksen 140 §:stä valtion veroista ja maksuista säätävän perustuslain 81 §:n kannalta perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Viittaan säätämisjärjestysperusteluista ilmenevään toistamatta sitä tässä. Lisäksi lakiehdotuksen 140 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin sisältyy valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta huomionarvoista ainesta.

Arvio

8. Perustuslain 81 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.
9. Kuten esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmenee, perustuslain 81 §:n 2 momentissa maksulla tarkoitetaan korvausta tai vastiketta valtion viranomaisten virkatoimista, palveluista tai muusta toiminnasta. Maksun määrän tulee olla suhteutettu virkatoimesta tai palvelusta syntyneisiin kustannuksiin. Valtion verojen ja maksujen keskeisenä erona perustuslain 81 §:n kannalta on pidetty juuri maksun vastikkeellisuutta (HE 1/1998 vp, s. 134–135). Jonkin rahasuorituksen maksun luonteen edellytyksenä ei kuitenkaan ole täysi kustannusvastaavuus. "Maksu", joka selvästi ylittää kustannukset ei ole maksu, vaan sitä on pidettävä verona.
10. Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan maksujen "suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla". Maksun suuruutta koskevilta lain säännöksiltä edellytetään riittävää täsmällisyyttä, jotta niiden perinnän kohteena oleva voi kohtuullisessa määrin etukäteen ennakoida perittävän maksun suuruuden.
11. Esityksen säätämisjärjestysperusteluiden mukaan ratamaksu ja sen perusmaksun investointinperusteinen korotus on nimenomaisesti tarkoitettu valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan perustuslain 81 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi maksuksi, koska esityksen mukaan rautatiemarkkinadirektiivi "yksiselitteisesti edellyttää, että kaikkien rataverkon hinnoitteluun liittyvien

maksuelementtien pitää olla direktiivin asettamissa puitteissa rataverkon haltijan päätäntävallassa". Esityksen mukaan "(m)itään rataverkon hinnoitteluun liittyvää maksuelementtiä ei siten rautatiemarkkinadirektiivin nojalla voida periä verona." (s. 29).

12. Esityksen mukaan ratamaksun perusmaksu siihen tehtävine korotuksineen ja alennuksineen täyttää perustuslain 81§:n 2 momentissa tarkoitetulle maksulle asetetut edellytykset, vaikka maksulla ei pyritäkään kattamaan kokonaisuudessaan radanpidon kustannuksia. Nähdäkseni tähän arvioon voidaan yhtyä, vaikka samalla on todettava, ettei ratamaksun perusmaksu siihen tehtävine korotuksineen ja alennuksineen ylipäätään kunnolla sovi perustuslain 81 §:n sääntelysystematiikkaan ja sisältövaatimuksiin valtion veroista ja maksuista.
13. Siltä osin kuin on kysymys nimenomaan ratamaksun perusmaksun investointiperusteista korotusta koskevista säännösehdotuksista, ne ovat nähdäkseni ensinnäkin sopusoinnussa rautatiemarkkinadirektiivin 32 artiklan 3 kohdan mukaisten edellytysten kanssa. Nähdäkseni enimmäistasosta säätäminen säännösperusteisesti määrittää myös yhdessä muiden 140 §:n säännösten sekä rautatiemarkkinadirektiivin säännösten kanssa kohtuullisen riittävästi ratamaksun perusmaksun investointiperusteisen korotuksen suuruuden määräytymisen perusteita. Tässä yhteydessä on korostettava sitä, että perusmaksun investointiperusteisesta korottamisesta on aina päätettävä myös rautatiemarkkinadirektiivin säännökset huomioonottaen, ja ettei suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (ks. esim. PeVL 79/2018 vp). Näin ollen ehdotettu sääntely nähdäkseni kokonaisuutena arvioiden täyttää riittävästi sen perustuslain 81 §:n 2 momenttiin sisältyvän vaatimuksen, jonka mukaan "maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla".
14. Kaiken kaikkiaan voidaan yhtyä esityksen johtopäätelmään siitä, että lakiehdotuksen 140 § voidaan muiden ehdotusten tapaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.