

LUONNOS

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi raideliikennelain ja liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi raideliikennelakia ja liikenteen palveluista annettua lakia.

Raideliikennelakiin esitetyistä muutoksista tärkein olisi se, että ratamaksun perusmaksun investointiperusteisen korotuksen korotusmahdollisuutta nostettaisiin enimmillään viisinkertaiseksi voimassa olevan ratamaksun perusmaksun tasoon nähden. Ehdotetun muutoksen tavoitteena on saada ratamaksun perusmaksun investointiperusteisesta nykyistä toimivampi rahoituskeino rataverkon investointien rahoituksessa.

Raideliikennelakiin esitetään tehtäväksi myös muutoksia ja tarkennuksia, joita Euroopan komissio on esittänyt niin sanotun Pilot-kyselyn yhteydessä, kun se on tarkistanut Euroopan unionin neljännen rautatiepaketin säästösten täytäntöönpanoa Suomessa. Nämä muutokset liittyvät muun muassa Liikenne- ja viestintäviraston ja muiden raideliikennelain mukaisten toimijoiden tehtäviin ja vastuisiin. Lakiin tehtäisiin lisäksi eräitä teknisluonteisia tarkistuksia, jotka on havaittu tarpeelliseksi lain soveltamisen aikana. Tällaisia olisivat muun muassa muutokset ilmoitusmenettelyn piiriin kuuluvien yksityisraiteen haltijan velvoitteisiin, muutokset liikkuvan kaluston käyttöönottoon liittyviin säännöksiin sekä muutokset kalustoyksikön kunnossapitovaatimuksiin.

Liikenteen palveluista annettuun lakiin esitetyt muutokset ovat tarkennuksia rautatieyritykseltä edellytettävään toimilupaan ja sen hallintaan. Toimilupaa edellytettäisiin aina rautatierajaliikenteessä toimivalta yritykseltä, joka vastaanottaa kalustoyksiköt toisen valtion rautatieyritykseltä tai luovuttaa ne takaisin tälle. Ehdotettu muutos vastaisi sitä, mitä Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä solmitussa suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä solmitussa sopimuksessa on sovittu. Lisäksi esitetään, että rautatieyrityksen olisi ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle, jos sen omistajuus muuttuu tai sen liikkeenjohtotehtävissä työskentelevät henkilöt vaihtuvat, jotta toimilupaviranomaisena toimivalla Liikenne- ja viestintävirastolla olisi oikeudelliset edellytykset tarkistaa, että uudet omistajat ja liikkeenjohtotehtävissä työskentelevät täyttävät toimiluvan myöntämistä koskevat edellytykset. Myös Liikenne- ja viestintäviraston toimiluvan valvontaan liittyviä valtuuksia esitetään muutettavaksi niin, että ne vastaisivat nykyistä paremmin unionilainsäädännön vaatimuksia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2024.

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Asian tausta

Raideliikennelaki (1302/2018) tuli voimaan 1.1.2019. Raideliikennelaille pantiin kansallisesti täytäntöön laaja EU:n neljäs rautatiepaketti, joka sisälsi kuusi Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksymää säädöstä. Samalla huolehdittiin siitä, että kansallisella lainsäädännöllä on pantu kansallisesti täytäntöön kaikki aikaisempi ja edelleen voimassa oleva kansallista täytäntöönpanoa edellyttävä EU:n rautatielainsäädäntö. Raideliikennelaille kumottiin aikaisempi rautatielaki (304/2011) ja kaupunkiraideliikenteestä annettu laki (1412/2015).

Raideliikennelakiin tehtiin ensimmäiset muutokset lailla raideliikennelain muuttamisesta (1254/2020), joka tuli voimaan 1.2.2021. Tällä lailla muutettiin erityisesti kaluston ja rautatieinfrastruktuurin rekisteröintiin liittyviä raideliikennelain säännöksiä Euroopan unionin rautatielainsäädännössä, jäljempänä *unionilainsäädäntö*, tapahtuneiden muutosten johdosta. EU:n neljännen rautatiepaketin nojalla annettujen komission täytäntöönpanoasetusten mukaisesti kaluston ja rautatieinfrastruktuurin rekisteröintiin liittyviä tehtäviä siirtyi kansallisilta turvallisuus- ja rekisteröintiviranomaisilta Euroopan unionin rautatievirastolle. Vaikka uudet säädökset annettiin sellaisenaan ja suoraan sovellettavilla komission täytäntöönpanoasetuksilla, raideliikennelakiin oli tarpeellista tehdä eräitä muutoksia, jotta kansalliset säännökset eivät olisi ristiriidassa EU-asetusten kanssa.

Toisen kerran raideliikennelakia muutettiin lailla raideliikennelain muuttamisesta (476/2022), joka tuli voimaan 22.6.2022. Tässä yhteydessä raideliikennelakiin lisättiin mm. kaksi uutta pykälää. Raideliikennelakiin lisätyssä uudessa lain 186 b §:ssä säädettiin siitä, miten rataverkolla voidaan liikkua sellaisella kalustolla, jolle ei ole myönnetty raideliikennelain mukaista kaluston markkinoillesaattamislupaa tai käyttöönottolupaa. Pykälän mukaista siirtolupaa voidaan käyttää kalustoyksikön yksittäistä siirtoa varten esimerkiksi silloin, kun ainoastaan yksityisraiteella käytettävän kalustoyksikkö tai metroliikenteen juna siirretään rataverkon kautta huolto- ja kunnossapitotöihin. Toisessa raideliikennelakiin lisätyssä uudessa 186 c §:ssä säädettiin niistä vaatimuksista, jotka koskevat erilaisia testi- ja pilottihankkeita. Tällaisia ovat esimerkiksi autonomisen junaliikenteen tai duoraideliikenteen kokeiluhankkeet sekä liikkuvan laboratorion tai muun kaluston käyttö rataverkolla radan testaukseen liittyvässä työssä tai sen edellyttämässä liikenteessä. Merkittävin lailla 476/2022 tehdyistä muutoksista oli kuitenkin raideliikennelain 80 §:n määräaikainen muutos, joka mahdollisti itäisen kansainvälisen liikenteen OSJD/GOST-standardin mukaisen kaluston käytön Suomen sisäisissä puutavara- ja säiliövaunukuljetuksissa vuoden 2026 loppuun asti. Määräaikainen poikkeusmenettely tuli tarpeelliseksi sen jälkeen, kun Venäjä 24.2.2022 hyökkäsi Ukrainaan ja puutavaran ja osittain myös kemikaalien kuljetukset Venäjältä päättyivät EU:n ja Venäjän toisilleen asettamien pakotteiden johdosta. Suomessa toimivilla metsäteollisuuden yrityksillä ja näiden Venäjällä ja Baltian maissa toimivilla tytäryrityksillä on omistuksessaan OSJD/GOST-standardin mukaista vaunukalustoa, joka oli tuotu suurelta osin Suomeen siinä vaiheessa, kun Venäjä asetti raaka-putuun vientikiellon EU:n jäsenvaltioihin maaliskuun alussa 2022. Jotta metsäteollisuus ja myös kemianteollisuus saattoivat jatkaa toimintaa ilman merkittäviä häiriöitä, OSJD/GOST-standardin mukaista kalustoa tarvittiin etenkin satamien ja tuotantolaitosten välisiin Suomen sisäisiin kuljetuksiin sekä kuljettamaan puutavaraa kaato- ja lastauspaikoilta tehtäisiin. VR-Yhtymä Oy lopetti omalta osaltaan Suomen ja Venäjän välisen suoran kansainvälisen rautateiden tavaraliikenteen vuoden 2022 lopulla. Suomessa toimivista pienemmistä rautatieyrityksistä Operail Suomi Oy ja Foxrail Oy ovat jatkaneet pienemmässä mittakaavassa kuljetusasiakkaidensa kuljetusten hoitamista Suomen ja Venäjän välisessä tavaraliikenteessä vielä vuoden 2023 alussa. Operail Suomi Oy:n liiketoiminta on sittemmin siirtynyt osaksi Nurminen Logistics Oy:n liiketoimintaa ja yritykselle on Liikenne- ja viestintävirasto myöntänyt toimiluvan rautatieliikenteen harjoittamista varten. Liiketoimintaa jatketaan nimellä North Rail Oy.

Kahdella edellä mainitulla raideliikennelain muutoksella on tehty myös useita muita muutoksia raideliikennelakiin. Muutokset on havaittu lain soveltamisen aikana tarpeelliseksi osin kansallisista tarpeista lähtien ja osin siitä syystä, että Euroopan komissio on antanut EU:n neljännen rautatiepaketin nojalla täytäntöönpanoasetuksia, jolloin kansallista täytäntöönpanosäätelyä on jouduttu muuttamaan tai kumoamaan, kun säätely on annettu suoraan sovellettavilla EU-asetuksilla.

Tällä hallituksen esityksellä tehtäisiin kolmas tarkistuskierrös raideliikennelakiin. Raideliikennelaisissa esitetään muutettavaksi mm. eräitä rautatieturvallisuutta koskevia säännöksiä niiden huomautusten pohjalta, joita Euroopan komissio on esittänyt rautateiden turvallisuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston di-

rektiivin (798/2016/EU), jäljempänä *rautatieturvallisuudirektiivi*, täytäntöönpanosta käynnistämänsä ns. Pilot-kyselyn johdosta. Nämä muutokset koskevat mm. Liikenne- ja viestintäviraston valvontatehtäviä sekä turvallisuustodistuksen ja turvallisuusluvan myöntämistä. Lisäksi raideliikennelakiin tehtäisiin joitakin tarkennuksia mm. yksityisraidesääntelyyn, kalustoyksikön kunnossapitoyksikköä koskeviin vaatimuksiin, ratamak- sun perusmaksun investointiperusteiseen korotusmahdollisuuteen, verkko- ja tietoturvallisuuden valvontatoi- mivaltaan sekä toiminnanharjoittajien varautumisvelvoitteisiin. Liikenteen palveluista annetussa laissa (320/2017) muutettaisiin toimilupasäännöksiä. Toimilupasääntelyyn ehdotetut muutokset on nähty tarpeel- liseksi, jotta toimilupaviranomaisena toimivalla Liikenne- ja viestintävirastolla olisi nykyistä selkeämmät edel- lytykset vaatia rautatieyritystä ilmoittamaan sen omistuksessa ja liikkeenjohtotehtävissä tapahtuvista muutok- sista, jotta virasto voi tarkistaa, että toimilupaedellytykset täyttyvät myös uusien omistajien ja liikkeenjohdon alaisuudessa. Liikenne- ja viestintävirasto voisi myös edellyttää rautatieyritykseltä lisäselvityksiä sen varmis- tamiseksi, että myös uudet omistajat ja liikkeenjohto täyttävät toimilupavaatimukset. Virasto voisi myös tar- vittaessa vaatia rautatieyritystä hakemaan uudestaan toimilupaa, jos rautatieyrityksen toiminnan luonne ja laa- juus muuttuvat olennaisella tavalla aikaisempaan verrattuna.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä virkatyönä tiiviissä yhteistyössä Liikenne- ja viestintäviraston kanssa.

Hallituksen esitysluonnos oli lausuntokierroksella lausuntopalvelu.fi-sivuston kautta xx.-xx.x.2023. Lausunnot saatiin seuraavilta tahoilta:

2 Nykytila ja sen arviointi

Raideliikennelaki tuli voimaan 1.1.2019. Raideliikennelailla on pantu kansallisesti täytäntöön EU:n neljänteen rautatiepakettiin sisältyneet säädökset sekä kaikki sitä aikaisempi voimassa oleva rautatiealan unionilainsäädäntö. EU:n neljäs rautatiepaketti jakaantui niin sanottuun markkinaosaan sekä tekniseen osaan. Suomi oli yksi harvoista EU:n jäsenvaltioista, joka pani kansallisesti täytäntöön EU:n neljännen rautatiepaketin ensimmäiseen asetettuun määräaikaan mennessä. Markkinaosan säädökset oli pantava kansallisesti täytäntöön 25.12.2018 mennessä ja teknisen osan säädösten ensimmäinen asetettu täytäntöönpanoaika oli 16.6.2019. Teknisen osan säädösten täytäntöönpanon osalta valtaosa jäsenvaltioista käytti hyväkseen mahdollisuutta pidentää kansallista täytäntöönpanoaikaa 16.6.2020 saakka sekä edelleen Covid-19-pandemian johdosta annettua lisäaikamahdol- lisuutta 16.10.2020 saakka.

EU:n neljännen rautatiepaketin markkinaosaan sisältyivät seuraavat säädökset:

1) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2370 yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealue- eesta annetun direktiivin (2012/34/EU) muuttamisesta rautateiden kotimaan henkilöliikennemarkkinoiden avaamisen ja rautatieinfrastruktuurin hallinnoinnin osalta, jäljempänä *rautatiemarkkinadirektiivin muutosdi- rektiivi*;

2) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/2338 asetuksen (EY) N:o 1370/2007 muuttamisesta rautateiden kotimaan henkilöliikenteen markkinoiden avaamisen osalta, jäljempänä *palvelusopimusasetuksen muutosasetus*; ja

3) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/2337 yhteisistä säännöistä rautatieyritysten kirjanpi- don säännönmukaistamiseksi annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1192/69 kumoamisesta, jäljempänä *rautatieyritysten kirjanpitoasetus*.

EU:n neljännen rautatiepaketin tekninen osa koostuu seuraavista säädöksistä:

1) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan unionin rautatievirastosta (EU) 2016/796, jäljempänä *EU-virastoasetus*;

2) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta Euroopan unionissa (EU) 2016/797, jäljempänä *yhteentoimivuusdirektiivi*;

3) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rautateiden turvallisuudesta (EU) 2016/798, jäljempänä *rautatieturvallisuusedirektiivi*.

Euroopan komissio ei ole vielä saattanut loppuun EU:n neljännen rautatiepaketin mukaisen kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön tarkistusta Suomessa ja muissa EU:n jäsenvaltioissa. Komissio on kuitenkin lähettänyt 30.4.2021 Suomelle niin sanotun Pilot-kyselyn rautatieturvallisuusedirektiivin täytäntöönpanosta. Suomi toimitti vastauksensa komissiolle rautatieturvallisuusedirektiivin täytäntöönpanosta heinäkuussa 2021. Komissio lähetti helmikuussa 2023 lisäkysymyksiä rautatieturvallisuusedirektiivin täytäntöönpanosta ja näihin lisäkysymyksiin Suomi vastasi 23.3.2023. Kuten edellä on todettu, rautatieturvallisuusedirektiivin Pilot-kysely on osoittanut, että komissio vaatii eräitä tarkennuksia rautatieturvallisuusedirektiivin täytäntöönpanosäännöksiin ja nyt ehdotetulla lailla raideliikennelain muuttamisesta tehtäisiin raideliikennelakiin myös ne muutokset, joiden muuttamistarve on Pilot-kyselyn tässä vaiheessa käynyt ilmeiseksi. Komissio voi esittää myös muita muutoksia rautatieturvallisuusedirektiivin täytäntöönpanosäännöksiin, koska komissio ei ole vielä saattanut päätökseen kansallisen täytäntöönpanon tarkistusta, eikä myöskään ole ilmoittanut kantaansa Suomen Pilot-kyselyn yhteydessä antamiin vastauksiin. Komissio ei myöskään ole ilmoittanut muiden EU:n neljännen rautatiepaketin sisältyvien säädösten osalta, mikäli se edellyttää kansalliseen täytäntöönpanolainsäädäntöön tarkistuksia ja muutoksia. Rautatiemarkkinadirektiivin muutosdirektiivin ja yhteentoimivuusedirektiivin täytäntöönpanolainsäädännön tarkistus on edelleen kesken komissiossa.

Kuten edellä on todettu, raideliikennelakiin on tehty sen voimaantulon jälkeen muutoksia kahteen otteeseen. Raideliikennelakiin tehtiin ensimmäiset muutokset lailla raideliikennelain muuttamisesta (1254/2020), joka tuli voimaan 1.2.2021. Tällä lailla muutettiin erityisesti kaluston ja rautatieinfrastruktuurin rekisteröintiin liittyviä raideliikennelain säännöksiä. Toisen kerran raideliikennelakia muutettiin lailla raideliikennelain muuttamisesta (476/2022), joka tuli voimaan 22.6.2022. Näihin lakeihin sisältyneet keskeisimmät muutokset on kuvattu edellä luvussa 1.1. Komissio antaa EU:n neljännen rautatiepaketin säädösten nojalla täytäntöönpanoasetuksia, jotka ovat sellaisenaan ilman kansallista täytäntöönpanolainsäädäntöä sovellettavaa unionilainsäädäntöä. Suoraan sovellettavat EU-asetukset edellyttävät tarkistuksia myös kansalliseen lainsäädäntöön, jotta kansalliset lait, asetukset ja määräykset eivät olisi ristiriidassa suoraan sovellettavien EU-asetusten kanssa. Tämän vuoksi myös raideliikennelakiin kohdistuu melko nopeastikin erinäisiä muutostarpeita.

3 Tavoitteet

Hallituksen esityksen tavoitteena on:

- tehdä raideliikennelakiin niitä muutoksia, joista komissio on huomauttanut rautatieturvallisuusedirektiivistä käynnistämänsä Pilot-kyselyn yhteydessä;
- muuttaa eräitä yksityisraiteen haltijan ilmoitusmenettelyä koskevia säännöksiä sekä liikkuvan kaluston käyttöönottoon liittyviä säännöksiä, jos kalusto ei kuulu liikkuvan kaluston teknisen yhteentoimivuuden teknisten eritelmien (YTE) soveltamisalaan;
- muuttaa kalustoyksikön kunnossapitoon liittyviä säännöksiä, jos kalustoyksikön kunnossapidosta vastaa rautatieliikenteen harjoittaja;
- muuttaa ratamaksun perusmaksun investointiperusteista korotusta koskevia säännöksiä raideliikennelakissa;
- tehdä muita unionilainsäädännön edellyttämiä muutoksia raideliikennelakiin; sekä
- muuttaa toimilupasäännöksiä liikenteen palveluista annetussa laissa niin, että Liikenne- ja viestintävirastolla on nykyistä selkeämpi oikeudellinen perusta vaatia rautatieyritystä ilmoittamaan yrityksen omistuksessa ja liikkeenjohdossa tapahtuneista muutoksista, jotta virasto voi arvioida sitä, että yrityksen uudet omistajat ja uusi liikkeenjohto täyttävät raideliikennelain 54 §:ssä säädetty toimiluvan myöntämisen edellytykset. Liikenne- ja viestintävirastolla olisi oikeus pyytää arviointia varten rautatieyritykseltä tarvitsemansa selvitykset. Tarvittaessa Liikenne- ja viestintävirasto voisi vaatia rautatieyrityksen uutta johtoa myös hakemaan toimilupaa uudelleen, jos esimerkiksi yrityksen toiminnan luonne ja laajuus ovat uusien omistajien ja liikkeenjohdon toimesta muuttuneet olennaisella tavalla.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Raideliikennelakiin esitetyistä muutoksista tärkein on lain 140 §:ään esitetty muutos, joka koskee ratamaksun perusmaksun investointiperusteista korotusta. Ratamaksun perusmaksun investointiperusteinen korotus voisi jatkossa olla viisinkertainen voimassa olevan ratamaksun perusmaksun tasoon verrattuna. Voimassa olevan säännöksen mukaan ratamaksun perusmaksua voidaan korottaa enimmillään 80 prosenttia ratamaksun perusmaksun tasoon verrattuna investointiperusteella. Ehdotetun muutoksen tavoitteena on saada ratamaksun perusmaksun investointiperusteisesta nykyistä toimivampi rahoituskeino rataverkon investointien rahoituksessa.

Hallituksen esityksen toinen keskeinen muutoskokonaisuus liittyy rautatieyritykseltä edellytettävään toimilupaan, jota koskeva sääntely on liikenteen palveluista annetussa laissa. Liikenteen palveluista annetun lain 53 §:ään esitetyn muutoksen mukaisesti toimilupaa edellytettäisiin aina rautatierajaliikenteessä toimivalta yritykseltä, joka vastaanottaa ja luovuttaa kalustoyksiköt toisen valtion rautatieyritykseltä tai rautatieyritykselle. Ehdotettu muutos vastaisi sitä, mitä Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä solmitussa suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä solmitussa sopimuksessa (SopS 85/2016) on sovittu. Valtiosopimuksen mukaisesti kuljetusyhtiö voi luovuttaa kalustoyksiköt rautatieraja-asemalla toisen sopimusosapuolen kuljetusyhtiölle. Valtiosopimuksessa kuljetusyhtiö tarkoittaa toimiluvallista rautatieyritystä, joka harjoittaa rautateiden henkilö- ja/tai tavaraliikennettä.

Liikenteen palveluista annetun lain 57 §:ään esitettyjen muutosten tavoitteena on selkiyttää sääntelyä niin, että rautatieyrityksen on ilmoitettava, jos sen omistajuus muuttuu tai sen liikkeenjohtotehtävissä työskentelevät henkilöt vaihtuvat, jotta toimilupaviranomaisena toimivalla Liikenne- ja viestintävirastolla olisi oikeudelliset edellytykset tarkistaa, että uudet omistajat ja liikkeenjohtotehtävissä työskentelevät täyttävät lain 54 §:ssä säädetty vaatimukset. Lisäksi pykälää muutettaisiin niin, että Liikenne- ja viestintäviraston valvontaroolia vahvistettaisiin. Pykälään lisättäisiin säännökset siitä, että virastolla on aina oikeus tarkistaa rautatieyrityksen toimintalupaedellytysten täyttyminen ja jos edellytykset eivät täyty, viraston on ryhdyttävä lain 243 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin, jotta toimilupa voidaan pitää voimassa tai se perutaan. Ehdotetut tarkennukset ovat linjassa yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2012/34/EU), jäljempänä *rautatiemarkkinadirektiivi*, säännösten kanssa.

Muilta osin raideliikennelakiin esitykset muutokset ovat enemmänkin teknisluonteisia muutoksia tai täydennyksiä voimassa olevaan sääntelyyn. Raideliikennelakiin esitetyistä muutoksista 6, 15 ja 26 §:iin esitetyt muutokset liittyvät komission rautatieturvallisuudsdirektiivin täytäntöönpanon tarkistamista koskevan Pilot-kyselyn yhteydessä esittämien kommenttien huomioon ottamiseen. Nämä muutokset liittyvät rautatieturvallisuudsdirektiivin mukaisen kattavan toimijalistan lisäämiseen toiminnanharjoittajien vastuuta koskevaan lain 6 §:ään, Liikenne- ja viestintäviraston valvontarooliin lain 15 §:ssä ja turvallisuusluvan voimassaoloaikaan 26 §:ssä. Lisäksi 15 §:n 1 momentin 7 kohtaan esitetään lisättävän Liikenne- ja viestintävirastolle toimivalta valvoa sitä, että raideliikennelain mukaiset toiminnanharjoittajat noudattavat raideliikennelakia ja sen nojalla annettuja asetuksia ja määräyksiä. Valvontatoimivallan muutos mahdollistaisi raideliikennelain 169 §:n mukaisen verkko- ja tietojärjestelmiin kohdistuvan riskien hallinnan valvomisen.

Yksityisraiteen haltijan ilmoitusmenettelyä lain 29 §:ssä esitetään muutettavaksi niin, että ilmoitus olisi voimassa toistaiseksi, kun se voimassa olevan sääntelyn mukaisesti on ollut uudistettava joka kolmas vuosi. Myös ilmoitusmenettelyn mukaiselta yksityisraiteen haltijalta edellytettävän turvallisuuden hallintajärjestelmän vaatimukseen lain 30 §:ssä ja yksityisraiteen haltijalta edellytettyihin muihin vaatimukseen lain 31 §:ää esitetään tarkennuksia. Ehdotetut muutokset on katsottu tarpeelliseksi sen kokemuksen perusteella, mitä lain 5 luvun mukaisen ilmoitusmenettelyn soveltamisesta on saatu kuluneen neljän vuoden aikana.

Lain 74 §:ssä esitetään muutettavaksi kalustoyksikön kunnossapidosta vastaavan yksikön sertifiointia koskevaa vaatimusta niin, että kalustoyksikön kunnossapidosta vastaavalta yksiköltä ei vaadittaisi sertifiointia, jos kalustoyksikön kunnossapidosta vastaava yksikkö toimii rautatieliikenteen harjoittajana ja sen kalustoyksiköitä käytetään ainoastaan museoliikenteessä ja vaihtotyössä. Näiden toimijoiden on osoitettava turvallisuusjohtamisjärjestelmässään liikkuvan kaluston kunnossapitoa koskevat menettelyt sertifiointia lukuun ottamatta siten, kuin niistä säädetään kalustoyksiköiden kunnossapidosta vastaavien yksiköiden sertifiointijärjestelmää

koskevista yksityiskohtaisista säännöksistä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/798 nojalla sekä komission asetuksen (EU) N:o 445/2011 kumoamisesta annetussa komission asetuksessa 79/2016/EU.

Lain 79 §:ssä muutetaan liikkuvan kaluston käyttöönottoon liittyviä säännöksiä niin, että kun voimassa oleva pykälä on koskenut museoliikenteessä käytettävän kaluston käyttöönottolupaa, pykälä koskisi jatkossa kaikkien sellaisten kalustoyksiköiden käyttöönottoa, joihin ei sovelleta liikkuvan kaluston osajärjestelmiä koskevaa yhteentoimivuuden teknistä eritelmaa.

Lain 171 §:n mukaisen varautumisvelvoitteen piiriin sisällytettäisiin EU-sääntelyn edellyttämällä tavalla myös sellaiset palvelupaikan ylläpitäjät, jotka eivät ole rataverkon haltijoita tai rautatieliikenteen harjoittajia. Rataverkon haltijat ja rautatieliikenteen harjoittajat kuuluvat jo voimassa olevan sääntelyn nojalla varautumisvelvoitteen piiriin.

Rautatieyrityksen liiketoimintasuunnitelmaa ja kirjanpitoa koskevaan lain 185 §:ään tehtäisiin teknisluonteisia tarkistuksia niin, että pykälän mukaiset vaatimukset tilinpidon eriyttämisestä, tuloslaskelmien ja taseiden julkaisemisesta sekä sääntelyelimelle toimitettavista tiedoista vastaisivat paremmin rautatiemarkkinadirektiivin vaatimuksia.

Rataverkon haltijan rekisteriä koskevaan 186 a §:ään lisättäisiin säännös siitä, että rekisteriin tallennettaisiin myös rautatieinfrastruktuuriin liittyvien kiinteiden rakenteellisten osajärjestelmien käyttöönottolupia koskevat tiedot.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Hallituksen esitykseen sisältyvistä säännösmuutoksista merkittävin taloudellinen vaikutus olisi raideliikennelain 140 §:ään esitetyillä muutoksilla, joilla muutettaisiin ratamaksun perusmaksun investointiperusteista korotusta. Ehdotettu säännösmuutos mahdollistaisi sen, että rataverkon haltija voisi periä voimassa olevaa sääntelyä korkeampaa ratamaksun perusmaksua uudelta rataverkolta tai sellaiselta rataverkolta, jota on uudistettu tai parannettu merkittävästi investoinneilla. Voimassa olevan säännöksen mukaisesti rataverkon haltija on voinut tehdä korkeintaan 80 prosentin korotuksen ratamaksun perusmaksuun investointiperusteella. Tällainen korotusmahdollisuus ei ole vastannut sitä, mitä sittemmin kumotun rataverolain (605/2003) 5 §:n 2 momentin mukaisella investointiverolla kyettiin perimään Kerava-Lahti-oikoradan rakentamisinvestointien kattamiseksi. Kyseisen rataverolain säännöksen nojalla perittiin varsinaisen ratamaksun perusmaksun ja rataveron lisäksi 0,5 senttiä bruttotonnikilometriä kohden investointiveroa investointikulujen kattamiseksi.

EU:n ratamaksusääntely ei salli, että rataverkon hallinnasta, mukaan lukien rataverkon kehittämiseen ja kunnossapitoon liittyvistä investoinneista perittäisiin veroja ja maksuja, jotka eivät olisi suoraan rataverkon haltijan itsensä päätettävissä unionilainsäädännön asettamissa puitteissa. Näin ollen aikaisemman rataveron ja investointiveron kaltaiset verot rataverkon hinnoitteluinstrumentteina eivät ole enää mahdollisia. Unionilainsäädäntö ei aseta mitään rahamääräistä kattoa erilaisille ratamaksun korotuksille ja alennuksille, mutta raideliikennelain 140 §:ssä asetettu 80 prosentin enimmäismäärä ratamaksun perusmaksun korotukselle on asetettu valtiosääntöoikeudellisista syistä, jotta maksut olisivat tarkkarajaisia ja asiakkaat olisivat tietoisia maksujen enimmäistasosta. Tällainen ratamaksun perusmaksun korotusmahdollisuus on kuitenkin koettu riittämättömäksi, jotta sillä mitenkään merkittävässä määrin kyettäisiin kattamaan rataverkon investointikuluja. Nyt lain 140 §:ään esitetyt muutokset mahdollistaisivat sen, että rataverkon haltija voisi investointiperusteella korottaa ratamaksun perusmaksua enimmillään viisinkertaiseen määrään rataverkon haltijan voimassa olevaan ratamaksun perusmaksun tasoon verrattuna. Voimassa olevan lain 140 §:ssä on säädetty siitä, että rataverkon haltija voi tehdä ratamaksun perusmaksuun myös asetettua 80 prosentin suuruista korotusta suurempia korotuksia, jos se perustelee korotustarpeen kirjallisesti sääntelyelimelle. Vastaavalla tavalla myös nyt ehdotettu muutos mahdollistaisi jatkossakin sen, että rataverkon haltija voisi tarvittaessa tehdä myös korkeamman korotuksen ratamaksun perusmaksuun investointiperusteella, kunhan se perustelee tämän kirjallisesti sääntelyelimelle.

Vaikka viisinkertainen korotusmahdollisuus voi kuulostaa merkittävältä korotukselta nykyiseen ratamaksun perusmaksun enimmäistasoon verrattuna, tämä korotusmahdollisuus vastaisi suurin piirtein aikaisemman rataverolain 5 §:n 2 momentin mukaista 0,5 sentin/bruttotonnikilometri investointiveroa. Väylävirasto perii ratamaksun perusmaksua tällä hetkellä valtion rataverkolla 0,1341 senttiä bruttotonnikilometriä kohden. Lisäksi sähkönsiirtolaitteiden käytöstä peritään EU-lainsäädännön edellyttämällä tavalla vielä 0,0129 senttiä bruttotonnikilometriä kohden. Näin ollen ratamaksun perusmaksun korotus enimmillään (ilman kirjallista perustelua sääntelyelimelle) voisi olla rataverkon haltijan päätöksellä valtion rataverkolla 0,6834 senttiä bruttotonnikilometriä kohden. Tämä maksutaso olisi hyvin vastaavan tasoinen kuin se maksu- ja verotaso, jota voitiin rataverolain voimassaolon aikana periä Kerava-Lahti-oikoradalla. Tuolloin ratamaksun perusmaksu oli 0,1308 senttiä bruttotonnikilometriä kohden henkilöliikenteeltä ja 0,1350 senttiä tavaraliikenteeltä, ratavero 0,01 senttiä/bruttotonnikilometri henkilöliikenteeltä sekä 0,05 senttiä/bruttotonnikilometri sähkövetoiselta tavaraliikenteeltä ja 0,1 senttiä/bruttotonnikilometri dieselvetoiselta tavaraliikenteeltä. Kun tähän lisättiin vielä 0,5 sentin/bruttotonnikilometri investointivero, maksu- ja verotaso oli 2006-2015 ennen uuden ratamaksusääntelyn voimaantuloa enimmillään Kerava-Lahti-oikoradalla 0,7350 senttiä bruttotonnikilometriä eli korkeampi kuin nyt ehdotettu enimmäismäärä ratamaksun perusmaksulle investointiperusteella. Kun otetaan huomioon inflaatiokehitys, nyt ehdotettu ratamaksun perusmaksun korotusmahdollisuus investointiperusteella on siten varsin kohtuullinen. Lisäksi on muistettava, että investointiveroa perittiin kaikilta Kerava-Lahti-oikorataa käyttäviltä rautatieliikenteen harjoittajilta. Nyt ehdotettu muutos ratamaksun perusmaksun korotusmahdollisuudesta investointiperusteella on täysin rataverkon haltijan päätävällässä, jolloin se voi olla kokonaan perimättä investointiperusteista korotusta tai asettaa ratamaksun perusmaksun korotuksen myös alhaisemmaksi kuin nyt sääntelyssä ehdotettu enimmäismäärä.

Aikoinaan Kerava-Lahti-oikoradalla perityllä investointiverolla kerättiin keskimäärin 4 miljoonaa euroa vuodessa rautatieliikenteen harjoittajilta. Radan rakentamisen kokonaiskustannukset olivat kokonaisuudessaan 331 miljoonaa euroa. Investointiveroa perittiin siten 10 vuoden aikana noin 37 miljoonaa euroa eli hieman yli 10 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista. Näin ollen voitaisiin lähtökohtaisesti olettaa, että merkittävässä rataverkon kehittämishankkeissa rataverkon haltija voisi kerätä ratamaksun perusmaksulla ja sen investointikorotuksella enimmillään noin 5-10 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista riippuen aikajänteestä, jolla investointiperusteista korotusta rataverkon haltija päättää kerätä rautatieliikenteen harjoittajilta.

Ehdotetulla raideliikennelain 140 §:n muutoksella voisi olla jonkin verran valtiontaloudellisia vaikutuksia, kun valtion talousarvion kautta Väylävirastolle myönnettävää rataverkon kehittämiseen tarkoitettua rahoitusta voitaisiin korvata käyttäjiltä perittävällä ratamaksun perusmaksun investointiperusteisella korotuksella. Kokonaisuudessaan kuitenkin vaikutus valtion talousarvioon ja liikenne- ja viestintäministeriön menojen pääluokkaan olisi sängen marginaalinen ja riippuisi viime kädessä siitä, kuinka paljon uusia rataverkon kehittämisinvestointeja käynnistetään ja katsooko Väylävirasto valtion rataverkon haltijana tarkoituksenmukaiseksi kerätä käyttäjiltä korotettua ratamaksun perusmaksua. Joka tapauksessa on perusteltua, että ratamaksun perusmaksun investointiperusteisesta korotuksesta saataisiin jatkossa nykyistä toimivampi rahoitusmahdollisuus rataverkon kehittämisinvestointien rahoittamiseksi vastaavalla tavalla kuin Kerava-Lahti-oikoradan investointivero oli aikoinaan. Suunnitteilla on merkittäviä uusia rataverkon kehittämisinvestointeja (etenkin Suomi-rata eli pääradan investoinnit, Turun tunnin juna-hanke ja itäratahankkeet) ja jos nämä tai osa niistä aiotaan toteuttaa, niiden toteutukseen tarvittaisiin uusia toimivia rahoitusinstrumentteja valtion talousarviosta tulevan rahoituksen lisäksi.

Muilla hallituksen esityksen säännöksillä on vain vähäisiä hallinnollisia vaikutuksia Liikenne- ja viestintäviraston toimintaan, eikä muutoksista aiheudu uusia henkilöstöressurssitarpeita. Liikenne- ja viestintävirasto on jo nykyisellään kansallisena raideliikenteen turvallisuusviranomaisena raideliikenteen turvallisuuden ja yhteentoimivuuden valvontaviranomainen. Nyt raideliikennelain 15 §:n 1 momenttiin esitetty uusi 7 kohdan mukaisesti virasto valvoisi raideliikennelain ja sen nojalla annettujen asetusten ja määräysten noudattamista siltä osin kuin laissa ei muuta säädetä ja tämä uusi säännös pitäisi sisällään myös sen, että Liikenne- ja viestintävirasto valvoo myös rautatiejärjestelmän kyberturvallisuutta. Valvontatoimivallan muutos mahdollistaisi siten myös raideliikennelain 169 §:n mukaisen verkko- ja tietojärjestelmiin kohdistuvan riskien hallinnan valvomisen vastaavalla tavalla kuin viraston toimivallasta on säädetty muissa liikennealan kulumuotokohtaisissa laeissa.

Ehdotetut muutokset toimilupasääntelyn selkiyttämiseksi liikenteen palveluista annettuun lakiin ovat perusteltuja, jotta virastolla on käytössään nykyistä toimivammat työkalut toimilupapäätöksentekoa ja toimiluvan hallinnan valvontaa varten. Ehdotettu sääntely voi siten jonkin verran vähentää viraston hallinnollista taakkaa toimilupapäätöksentekoprosessissa. Myös ilmoitusmenettelyn piiriin kuuluvien yksityisraiteen haltijoiden hallinnollinen taakka voi jonkin verran keventyä, kun ilmoitus olisi jatkossa voimassa toistaiseksi, eikä ilmoitusta tarvitsisi uusina kolmen vuoden välein.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot

Nyt ehdotetulle sääntelylle vaihtoehto on jatkaa voimassa olevaa sääntelyä toistaiseksi. Ratamaksusääntelyn osalta tämä tarkoittaisi sitä, että ratamaksun perusmaksun korotus- ja alennusmahdollisuudet voivat olla enimmillään jatkossakin korkeintaan 80 prosenttia voimassa olevan ratamaksun perusmaksun tasoon nähden. Raideliikennelain 140 §:n mukaisia ratamaksun perusmaksun korotuksia tai alennuksia ei ole valtion rataverkolla otettu käyttöön. Pääosin tämä johtuu siitä, että voimassa olevan lain 140 §:n mukaisesti asetettu 80 prosentin korotuskattoa ei Väylävirasto ole katsonut riittävän kannustavaksi ohjauskeinoksi, että pykälän mukaisilla ratamaksun perusmaksun korotuksilla tai alennuksilla olisi olennaisia vaikutuksia sen enempää Väyläviraston rahoitukseen kuin rautatieliikenteen harjoittajien käyttäytymiseen.

Ratamaksun perusmaksun korotuksia voidaan tehdä paitsi rataverkon kehittämisinvestointien rahoittamiseen myös eurooppalaisen junien kulunvalvontajärjestelmän (ETCS/ERTMS) käyttöönoton rahoittamiseksi, uusien rautatieliikennepalvelujen käyttöönoton edistämiseksi sekä toimenpiteisiin rautatiemelun vähentämiseksi, ylikuormitustilanteen purkamiseksi ja liikenteen ohjaamiseen hiljaiselle rataverkon osalle. Rautatieliikenteen aiheuttama melu ei Suomessa ole sellainen ympäristöongelma, että olisi katsottu järkeväksi ohjata esimerkiksi jarruanturoiden vaihtoa hiljaisempiin anturoihin, etenkin kuin niiden turvallisuusominaisuudet talvikeliolosuhteissa eivät ole osoittautuneet yhtä luotettaviksi kuin perinteisten rautaisten jarruanturoiden ominaisuudet. Myös ylikuormitustilanteet rataverkolla ovat yleensä ajoittaisia, eivät pysyviä.

Ratamaksun perusmaksun investointiperusteiselle korotukselle olisi Suomessa eniten käyttöä raideliikennelain 140 §:n mahdollistamista ratamaksun perusmaksun korotusmahdollisuuksista. Suunnitteilla on uusia ja merkittäviä ratahankkeita ja myös eurooppalaisen junien kulunvalvontajärjestelmän (Suomessa ERTMS/ETCS-järjestelmän käyttöönottoa rataverkolla edistetään ns. Digirata-hankkeessa) käyttöönotto edellyttää huomattavia investointeja, joiden rahoitukseen tarvittaisiin valtion talousarviosta tulevan rahoituksen lisäksi myös muuta rahoitusta.

Toimilupasääntelyn osalta voimassa olevan sääntelyn jatkaminen tarkoittaisi sitä, että Liikenne- ja viestintävirasto joutuu osin tulkitsemaan voimassa olevia liikenteen palveluista annetun lain 6 luvun säännöksiä, koska niissä ei yksiselitteisesti säädetä siitä, miten toimitaan, jos toimiluvan omaavan rautatieyrityksen omistajuus muuttuu. Unionilainsäädännössä toimilupasääntely sisältyy rautatiemarkkinadirektiiviin. Toimiluvan myöntämisen perusteet liittyvät hakijan vakavaraisuuteen, ammattitaitoon ja hyvämaineisuuteen ja näistä on säädetty unionilainsäädännön edellyttämällä tavalla liikenteen palveluista annetun lain 53-55 §:ssä. Lain 57 §:ssä säädetään toimiluvan voimassaolosta ja muuttamisesta. Pykälän 5 momentissa säädetään, että Liikenne- ja viestintävirasto voi vaatia selvityksen, jos luvanhaltijan oikeudellinen asema muuttuu siten, että sillä voi olla vaikutusta luvan mukaisen rautatieliikenteen harjoittamiseen. Viraston on arvioitava toiminnan jatkamisen edellytykset mahdollisimman pian saatuaan luvanhaltijalta tarvittavan selvityksen. Kyseinen säännös ei kuitenkaan yksiselitteisesti edellytä sitä, että rautatieyrityksen omistajanvaihdos edellyttäisi, että rautatieyrityksen uusien omistajien olisi haettava uutta toimilupaa.

Suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä Suomen hallituksen ja Venäjän hallituksen välillä tehdyn valtiosopimuksen nojalla kuljetusyhtiö luovuttaa kalustoyksiköt rautatieraja-asemalla toisen osapuolen kuljetusyhtiölle. Valtiosopimuksen lisäksi kuljetusyhtiöiden välillä pitää olla kahdensivulinen kaupallinen sopimus, jossa ne ovat sopineet yksityiskohtaisista ehdoista ja kalustoon sekä kuljetettavaan rahtiin liittyvistä vastuista. Valtiosopimuksessa kuljetusyhtiöllä tarkoitetaan rautatieyritystä. Oikeusvarmuuden ja lainsäädännön selkeyden

vuoksi on perusteltua, että myös liikenteen palveluista annetussa laissa olisi säännökset siitä, että vain toimiluvallinen rautatieyrittäjä voi rautatieraja- asemalla vastaanottaa ja luovuttaa rautatieraja-liikenteessä kuljetettavat kalustoyksiköt.

Euroopan komission rautatieturvallisuudirektiivin täytäntöönpanon tarkistamisen yhteydessä esittämät huomiot ja muutosvaatimukset on luonnollisesti tehtävä kansalliseen lainsäädäntöön sellaisenaan, eikä näiden muutosten tekemiselle ole muuta vaihtoehtoa.

Muut lakiesitykseen sisältyvät muutokset on pääosin havaittu tarpeelliseksi raideliikennelain soveltamisen aikana tarpeelliseksi.

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esitysluonnos oli lausuntokierroksella lausuntopalvelu.fi-sivuston kautta xx.-xx.x.2023. Lausunnot saatiin seuraavilta tahoilta:

7 Lakiehdotuksen säännökohtaiset perustelut

Raideliikennelaki

6 §. *Rautatieliikenteen harjoittajien, rataverkon haltijoiden ja muiden toiminnanharjoittajien vastuu turvallisuuden kehittämisessä ja seurannassa.* Pykälässä säädetään rautatieliikenteen harjoittajien ja rataverkon haltijoiden vastuusta ylläpitää turvallisuusjohtamisjärjestelmäänsä ja toteuttaa tarvittavia riskinhallintatoimenpiteitä toistensa kanssa ja velvollisuudesta ottaa huomioon myös muiden osapuolten, kuten alihankkijoiden toimintaan liittyvät riskit. Lisäksi pykälän 3 momentissa säädetään kalustoyksikön kunnossapidosta vastaavien yksiköiden ja muiden rautatieturvallisuuteen vaikuttavien toiminnanharjoittajien velvollisuudesta toteuttaa riskinhallintatoimenpiteitä. Rautatieturvallisuudirektiivin 4 artiklan 4 kohdassa tällaisiksi muiksi rautatiejärjestelmän turvallisuuteen vaikuttaviksi toiminnanharjoittajiksi on listattu valmistajat, huoltopalvelujen tarjoajat, kalustoyksikön haltijat, palvelujen tarjoajat, hankintayksiköt, liikenteenharjoittajat, lähettäjä, vastaanottajat, kuormaajat, purkajat, täyttäjät ja tyhjentäjät. Komissio on helmikuussa 2023 huomauttanut rautatieturvallisuudirektiivin täytäntöönpanosta käynnistämänsä pilot-menettelyn yhteydessä, että kyseisten toiminnanharjoittajien lista puuttuu raideliikennelaista ja nämä toiminnanharjoittajat olisi lisättävä raideliikennelain 6 §:ään. Näin ollen raideliikennelain 6 §:n 3 momenttia esitetään muutettavaksi niin, että momenttiin lisätään rautatieturvallisuudirektiivin 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen toiminnanharjoittajien.

15 §. *Rautatiejärjestelmän turvallisuuden ja yhteentoimivuuden valvonta.* Pykälässä säädetään Liikenne- ja viestintäviraston rautatiejärjestelmän turvallisuuteen ja yhteentoimivuuteen liittyvistä valvontatehtävistä.

Pykälän 15 §:n 1 momentin 7 kohtaan esitetään lisättävän Liikenne- ja viestintävirastolle toimivalta valvoa raideliikennelain ja sen nojalla annettujen asetusten, määräysten ja päätösten noudattamista, jollei raideliikennelaissa muuta säädetä. Valvontatoimivallan muutos mahdollistaisi osaltaan myös raideliikennelain 169 §:n mukaisen verkko- ja tietojärjestelmiin kohdistuvan riskien hallinnan valvomisen. Vastaava toimivalta on säädetty Liikenne- ja viestintävirastolle liikennejärjestelmän muissa liikennemuodoissa toimenpiteistä yhteisen korkeatasoisen verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamiseksi koko unionissa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/1148 eli ns. NIS1-direktiivi kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä. Tällä hetkellä Liikenne- ja viestintävirastolla ei ole toimivaltaa valvoa rautatietoimijoiden verkko- ja tietojärjestelmien riskien hallinnan toteutumista. Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat hyväksyneet 14.12.2022 direktiivin toimenpiteistä kyberturvallisuuden yhteisen korkean tason varmistamiseksi kaikkialla unionissa asetuksen (EU) N:o 910/2014 ja direktiivin (EU) 2018/1972 muuttamisesta sekä direktiivin (EU) 2016/1148 kumoamisesta. Tätä direktiiviä kutsutaan kyberturvallisuudirektiiviksi eli NIS2-direktiiviksi. Kyseinen direktiivi on pantava kansallisesti täytäntöön 24.10.2024 mennessä ja NIS2-direktiivin kansallista täytäntöönpanoa parhaillaan valmistellaan ja tämä voi edellyttää muutoksia myös raideliikennelakiin myöhemässä vaiheessa. Tässä vaiheessa kuitenkin esitetään, että Liikenne- ja viestintävirastolla on valtuudet valvoa,

että valtion rataverkon haltija ja liikenteenohjauspalvelun tarjoaja hallitsevat 169 §:ssä säädetyllä tavalla käyttämiinsä viestintäverkkoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvat riskit ja ilmoittavat viipymättä Liikenne- ja viestintävirastolle viestintäverkkoihin tai tietojärjestelmiin kohdistuvasta merkittävästä tietoturvallisuuteen liittyvästä häiriöstä. Nyt pykälän 1 momenttiin ehdotettu uusi 7 kohdan mukainen yleinen toimivaltasäännös vastaisi sitä, mitä Liikenne- ja viestintäviraston toimivallasta on säädetty muissa liikennealan säädöksissä (esimerkiksi alusliikennepalvelulain (623/2005) 28 §:n 2 momentti).

Pykälään esitetään myös uutta 2 momenttia. Komissio on rautatieturvallisuudirektiivin täytäntöönpanosta käynnistämänsä pilot-menettelyn yhteydessä huomauttanut, että kansallisen turvallisuusviranomaisen on valvottava turvallisuustodistuksen haltijoita eli rautatieliikenteen harjoittajia ja turvallisuuslupan haltijoita eli rataverkon haltijoita niiden tietojen ja asiakirjojen avulla, joita se on saanut käyttöönsä, kun rautatieliikenteen harjoittajat ja rataverkon haltijat ovat hakeneet raideliikennelain 18 §:ssä tarkoitettua turvallisuustodistusta ja 25 §:ssä tarkoitettua turvallisuuslupaa. Turvallisuustodistuksen ja turvallisuuslupan edellytyksenä on toiminnanharjoittajan toiminnan luonteeseen ja laajuuteen nähden kattava turvallisuusjohtamisjärjestelmä ja koska Liikenne- ja viestintävirasto valvoo pykälän 1 momentin 3 kohdan nojalla, että rautatieliikenteen harjoittajat ja rataverkon haltijat toimivat turvallisuusjohtamisjärjestelmänsä mukaisesti, tämän säännöksen on katsottu pitävän sisällään myös rautatieturvallisuudirektiivin 17 artiklan 7 kohtaan sisältyvä vaatimus valvoa toiminnanharjoittajia myös niiden tietojen ja asiakirjojen perusteella, jotka virasto on saanut käyttöönsä turvallisuustodistuksen ja turvallisuuslupan haun yhteydessä. Koska komissio on edellyttänyt rautatieturvallisuudirektiivin 17 artiklan 7 kohdan sisällyttämistä viraston valvontatehtäviin, pykälään esitetään uutta 2 momenttia, joka sisältää kyseisen rautatieturvallisuudirektiivissä säädetyin vaatimuksen. Uuden 2 momentin johdosta voimassa olevan pykälän 2 ja 3 momentista tulisi pykälän 3 ja 4 momentti.

26 §. Turvallisuuslupan myöntäminen. Pykälän 1 momentin mukaisesti rataverkon haltijalle myönnetään turvallisuuslupa, jos sen turvallisuusjohtamisjärjestelmä täyttää sille raideliikennelaisissa säädetyt vaatimukset. Voimassa olevan 1 momentin mukaan turvallisuuslupa myönnetään enintään viideksi vuodeksi ja tämä säännös on kirjoitettu vastaavaan muotoon kuin se on kirjoitettu turvallisuustodistuksen myöntämistä koskevan 21 §:n 1 momenttiin. Tavoitteena on ollut, että määräajat olisivat kahden vastaavanlaisen lupavaatimuksen osalta yhdenmukaiset. Rautatieturvallisuudirektiivissä nämä määräajat on kuitenkin muotoiltu eri tavalla niin, että turvallisuustodistus myönnetään enintään viideksi vuodeksi kerrallaan, mutta turvallisuuslupa on voimassa viisi vuotta. Euroopan komissio on kiinnittänyt tähän huomiota rautatieturvallisuudirektiivin täytäntöönpanosta käynnistämänsä pilot-kyselyn yhteydessä ja edellyttänyt, että määräaika koskeva muotoilu muutetaan turvallisuuslupan osalta vastaamaan rautatieturvallisuudirektiivin 12 artiklan 2 kohdan muotoilua. Siksi pykälän 1 momenttia muutetaan niin, että turvallisuuslupa olisi voimassa viisi vuotta.

29 §. Yksityisraiteen hallinnasta ilmoittaminen. Pykälässä säädetään siitä, miten yksityisraiteen haltijan on ilmoitettava yksityisraiteistaan Liikenne- ja viestintävirastolle, jos yksityisraiteen haltija on valinnut lain 5 luvun mukaisen ilmoitusmenettelyn lain 25 §:ssä tarkoitettua turvallisuuslupan sijasta. Yksityisraiteen haltijan on ollut voimassa olevan pykälän mukaisesti tehtävä ilmoitus joka kolmas vuosi, ja ilmoitus on ollut tehtävä 31 päivään toukokuuta mennessä. Nyt esitetään pykälän 1 momenttiin muutosta, että kerran tehtyä ilmoitusta ei tarvitsi uusia, ellei yksityisraiteen haltijan tiedoissa tapahdu pykälän 3 momentissa tarkoitettuja muutoksia tai Liikenne- ja viestintävirasto ole pyytänyt yksityisraiteen haltijaa täydentämään ilmoitusta siten, kuin siitä esitetään nyt säädettäväksi pykälän 4 momentissa. Ilmoitus olisi siten voimassa toistaiseksi ja näin vähennettäisiin niin yksityisraiteen haltijoiden kuin Liikenne- ja viestintäviraston hallinnollista työtä.

Pykälän 1 momentissa myös muutettaisiin kuuden kuukauden määräaika kahdeksi kuukaudeksi. Tämä määräaika koskee sitä, että jatkossa uuden yksityisraiteen haltijan olisi tehtävä ilmoitus viimeistään kaksi kuukautta ennen toiminnan aloittamista aikaisemman kuuden kuukauden sijasta. Määräajan lyhentämistä esitetyllä tavalla puoltaa se, että kuuden kuukauden määräaika on erittäin pitkä ja toimijoilla on ollut tarve aloittaa yksityisraiteen hallintaan liittyvät toiminnot mahdollisimman nopeasti tehdyn ilmoituksen jälkeen. Siksi olisi tarpeellista, että ilmoituksen antamisesta yksityisraiteen haltijan toiminta voitaisiin aloittaa mahdollisimman nopeasti.

Pykälän 2 momentissa säädetään ilmoitukseen liitettävistä tiedoista ja liitteistä. Voimassa olevan momentin mukaan ilmoitukseen on liitettävä kopio turvallisuuden hallintojärjestelmästä, mutta nyt esitetään, että jatkossa ilmoitukseen liitettäisiin kirjallinen kuvaus turvallisuuden hallintajärjestelmästä. Perusteluna muutokselle on se, että kopio rajaa liitteen esitystapaa. Kirjallinen kuvaus mahdollistaisi myös sen, että kuvaus on osa muuta yksityisraiteen haltijan johtamisjärjestelmää.

Pykälän 3 ja 4 momentteihin esitetyt muutokset koskevat sitä, mistä muutoksista on Liikenne- ja viestintävirastolle ilmoitettava ja Liikenne- ja viestintäviraston oikeutta pyytää yksityisraiteen haltijaa täydentämään ilmoitustaan. Voimassa olevan 3 momentin mukaan ilmoitus on tehtävä toiminnan lopettamisesta ja momenttia muutettaisiin niin, että toiminnan lopettamisen lisäksi yksityisraiteen haltijan on ilmoitettava myös yritys- ja yhteystiedoissa tapahtuvista muutoksista Liikenne- ja viestintävirastolle. Pykälän 4 momenttiin esitetyn muutoksen nojalla Liikenne- ja viestintävirasto voisi tarvittaessa pyytää yksityisraiteen haltijaa täydentämään tekemäänsä ilmoitusta.

30 §. Turvallisuuden hallintajärjestelmä. Pykälässä säädetään raideliikennelain 5 luvun mukaisen ilmoitusmenettelyn piiriin kuuluvalta yksityisraiteen haltijalta edellytettävästä turvallisuuden hallintajärjestelmästä. Pykälän 1 momentissa muutettaisiin jonkin verran niitä asioita, joita yksityisraiteen haltijan olisi kuvattava turvallisuuden hallintajärjestelmässään. Turvallisuuden hallintajärjestelmässä olisi jatkossa kuvattava toimintaympäristö ja toiminnan laajuus, kun voimassa olevan säännöksen mukaan kuvattaisiin toiminnan laatu ja laajuus. Momentin 2 kohta pysyisi entisellään ja sen mukaisesti turvallisuuden hallintajärjestelmässä olisi kuvattava yksityisraiteen haltijan organisaatio ja vastuunjako. Momentin 3 kohdassa edellytettäisiin, että turvallisuuden hallintajärjestelmässä olisi kuvattava kaikkien organisaation toimintaan kuuluvien rautatiejärjestelmän riskien hallinta. Momentin 4 kohdassa edellytettäisiin, että turvallisuuden hallintajärjestelmässä olisi kuvattava rataverkon suunnittelun, rakentamisen, käyttöönoton ja kunnossapidon varmistamista koskevat menettelyt. Momentin 5 kohdassa edellytettäisiin, että turvallisuuden hallintajärjestelmässä olisi kuvattava menettelyt ja yhteistyö, joilla varmistetaan turvallinen liikennöinti ja muu turvallinen toiminta raiteistolla. Liikennöinnillä tarkoitetaan junaliikennettä ja vaihtotyötä. Muulla toiminnalla tarkoitettaisiin suljetulla alueella tapahtuvaa kaluston liikuttamista ja ratatyötä sekä muuta työskentelyä. Yhteistyön kuvaamista edellytettäisiin, koska tilanne on joissain tapauksissa se, että ilmoituksen tehnyt taho vastaa radan kunnossapidosta, mutta päivittäinen yhteistyö rautatieliikenteen harjoittajan kanssa on esimerkiksi maan vuokraajan toteuttamaa. Tarkoitus olisi, että liikennöintimenettelyt voidaan sopia kolmannen tahon ja rautatieliikenteen harjoittajan kanssa, mutta yksityisraiteenhaltijalla pitäisi aina olla mahdollisuus vaikuttaa menettelyihin ja sillä pitää olla tarvittavat tiedot, jotka sen on kyettävä osoittamaan turvallisuuden hallintajärjestelmässään Liikenne- ja viestintävirastolle. Turvallisuuden hallintajärjestelmään pitäisi kuvata myös se, miten menettelyt on näissä tapauksissa laadittu, ja miten yksityisraiteen haltija on osallistunut menettelyiden laadintaan.

Momentin 6 kohdassa edellytettäisiin, että turvallisuuden hallintajärjestelmässä olisi kuvattava omavalvonnan menettelyt. Ehdotetun kaltaiset muutokset korostavat sitä, että yksityisraiteen haltijan olisi panostettava turvallisuuden hallintajärjestelmän kehittämisessä riskienhallintaan. Lisäksi turvallisuuden hallintajärjestelmä olisi aikaisempaa selvemmin kytketty yksityisraiteen käyttöönottolupaun, kun turvallisuuden hallintajärjestelmässä olisi kuvattava rataverkon suunnittelua, rakentamista, käyttöönottoa ja kunnossapidon varmistamista koskevat menettelyt. Muutoksilla pyritään vastaamaan niihin lainsäädännön täsmentämistarpeisiin, joita on havaittu yksityisraiteen haltijoiden turvallisuuden hallintajärjestelmän soveltamiskäytännön aikana ja etenkin Liikenne- ja viestintäviraston siihen kohdistaman valvonnan yhteydessä.

Pykälän 2 momentissa säädetään turvallisuuden hallintajärjestelmään liittyvistä tiedotusvelvollisuuksista. Turvallisuuden hallintajärjestelmästä olisi jatkossa tiedotettava yksityisraiteen haltijan rautatiejärjestelmän parissa työskentelevien henkilöiden lisäksi myös rautatiejärjestelmän toimintoihin liittyville sidosryhmille. Kun voimassa olevan säännöksen mukaan yksityisraiteen haltijan toimitusjohtaja tai muu liikkeenjohtamisesta vastaava henkilö on vastannut turvallisuuden hallintajärjestelmän tehokkaasta käyttöön ottamisesta ja ylläpidosta, nyt esitetään, että toimitusjohtaja tai hänen nimeämänsä henkilö vastaisi turvallisuuden hallintajärjestelmän tehokkaasta käyttöön ottamisesta ja ylläpitämisestä. Liikkeenjohtamisesta vastaava henkilö ei välttämättä ole

oikea henkilö vastaamaan yksityisraiteen haltijan rautatiejärjestelmän toiminnoista, joten olisi perusteltua, että toimitusjohtaja voi nimetä tähän tapauskohtaisesti oikean vastuuhenkilön.

31 §. *Yksityisraiteen hallintaa koskevat muut vaatimukset.* Pykälässä säädetään siitä, että yksityisraiteen haltija vastaa hallinnoimansa yksityisraiteen ja rautatiejärjestelmän turvallisesta käytöstä ja käyttöön liittyvien riskien hallinnasta harjoittamansa toiminnan laajuus huomioon ottaen. Pykälään esitetään uutta säännöstä, jonka mukaan yksityisraiteen haltijan olisi tehtävä yhteistyötä yksityisraiteella toimivien toimijoiden kanssa rautatiejärjestelmän turvallisen käytön varmistamiseksi. Kyseinen säännös on katsottu tarpeelliseksi, koska yksityisraiteen haltijan on vaikea yksin kantaa kokonaisvastuu rautatiejärjestelmän turvallisesta käytöstä ja siksi yksityisraiteen haltijan olisi tehtävä tiivistä yhteistyötä yksityisraidetta käyttävien toimijoiden kanssa, jotta erilaisiin riskeihin voidaan varautua ja turvata yksityisraiteen turvallinen käyttö. Näitä toimijoita olisivat esimerkiksi rautatieliikenteen harjoittaja ja raiteen vuokraaja. Yhteistyötä koskevat menettelytavat tulisi ottaa huomioon yksityisraiteen haltijan turvallisuuden hallintajärjestelmässä.

74 §. *Sertifiointielin ja kalustoyksikön kunnossapidosta vastaavan yksikön sertifiointi.* Pykälässä muutettaisiin sen 2 ja 4 momentteja. Pykälän 2 momenttia tarkennettaisiin nykyisen käytännön mukaisesti siten, että Liikenne- ja viestintävirastolla olisi oikeus myöntää myös kunnossapitotoimintojen sertifiointeja. Pykälän 4 momenttia taas muutettaisiin niin, että pykälässä säädetyn mukaista sertifiointia ei vaadittaisi sellaiselta kaluston kunnossapidosta vastaavalta yksiköltä, joka toimii rautatieliikenteen harjoittajana ja jonka vastuulla olevia kalustoyksiköitä käytetään ainoastaan museoliikenteessä tai vaihtotyössä. Poikkeus koskisi myös tavaravaunuja, kun niitä käytetään ainoastaan edellä kuvatussa käyttötarkoituksessa. Näiden toimijoiden olisi kuvattava vaatimusten mukaiset menettelyt sertifiointia lukuun ottamatta turvallisuusjohtamisjärjestelmässään siten, kuin niistä säädetään kalustoyksiköiden kunnossapidosta vastaavien yksiköiden sertifiointijärjestelmää koskevista yksityiskohtaisista säännöksistä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/798 nojalla sekä komission asetuksen (EU) N:o 445/2011 kumoamisesta annetussa komission asetuksessa 779/2016/EU. Komission asetuksen 779/2019/EU 3 artiklan 2 kohdan b alakohdasta poiketen museoliikenteessä ja vaihtotyössä käytettävää kalustoa voisi käyttää myös muut vastaavaa liikennöintiä suorittavat rautatieliikenteen harjoittajat kuin kyseisen kaluston kunnossapidosta vastaava rautatieliikenteen harjoittaja. Voimassa olevassa momentissa vapautusta sertifiointista ei ole kytketty rautatieliikenteen harjoittajaan, vaan vapautus koskee sellaista kaluston kunnossapidosta vastaavaa yksikköä, jonka vastuulla olevia rautatieyksiköitä käytetään ainoastaan museoliikenteessä ja vaihtotyössä.

79 §. *Liikkuvan kaluston käyttöönotto.* Pykälän otsikko voimassa olevassa raideliikennelaissa on ”Liikkuvan kaluston käyttöönotto museoliikenteessä”. Pykälää muutettaisiin niin, että pykälään sisällytettäisiin säännökset sellaisen kaluston käyttöönotosta, joka ei kuulu liikkuvan kaluston osajärjestelmiä koskevan yhteentoimivuuden teknisen eritelmän soveltamisalaan. Näin ollen pykälää sovellettaisiin myös muunkin kuin museoliikenteen kaluston käyttöönottomenetelmästä, jos kalusto on liikkuvaa kalustoa koskevassa yhteentoimivuuden teknisessä eritelmässä suljettu sen soveltamisalan ulkopuolelle. Tällaista kalustoa ovat esimerkiksi kaksikäyttökalusto ja vaihtoveturit. Pykälän mukaan tällaisen yhteentoimivuuden teknisistä eritelmistä eli YTE-vaatimuksesta poikkeavan kaluston käyttöönottolupaa olisi haettava Liikenne- ja viestintävirastolta, ennen kuin kalustoa voidaan käyttää rataverkolla.

Pykälän 2 momenttia ei muutettaisi. Voimassa olevan pykälän 3 momentissa säädetään, että käyttöönottolupaa tai markkinoillesaattamislupaa ei vaadita kalustoyksiköiltä, joita käytetään raideliikennelain 5 luvun ilmoitusmenettelyn piiriin kuuluvalla yksityisraiteella. Nyt momenttia esitetään muutettavaksi niin, että käyttöönottolupaa tai markkinoillesaattamislupaa ei vaadita sellaiselta kalustoyksiköltä, jota käytetään vain raideliikennelain 18 §:n 2 momentin mukaisella suljetulla alueella. Tehty muutos olisi rajaus voimassa olevaan sääntelyyn, mutta muutos on perusteltu EU:n rautatieturvallisuus- ja yhteentoimivuusvaatimusten näkökulmasta. EU-lainsäädäntö lähtökohtaisesti sallii vain nyt esitetyn mukaisen poikkeuksen, että käyttöönotto- tai markkinoillesaattamislupaa ei tarvita, jos liikennöinti tapahtuu muulta liikenteeltä suljetulla verkolla.

Pykälään esitetään kahta uutta momenttia. Uuden 4 momentin mukaan kalustoyksikölle, jolla on jo käyttöönottolupa, olisi haettava uutta käyttöönottolupaa, jos kansallisissa oikeussäännöissä vahvistetut parametrien arvot muuttuvat tai aiotuilla töillä voisi olla kielteisiä vaikutuksia asianomaisen kalustoyksikön yleiseen turvallisuustasoon.

Pykälään esitetyn uuden 5 momentin mukaan hakija voisi toimittaa Liikenne- ja viestintävirastolle suunnitelman uuden kaluston valmistamisesta, parantamisesta tai uudistamisesta jo ennen kalustoyksikön käyttöönottoluvan hakemista. Liikenteen turvallisuusvirasto antaisi hakijalle lausunnon suunnitelmasta. Suunnitelma vastaisi mahdollisuutta toteuttaa esiselvitys ennen markkinoillesaattamisluvan hakemista. Suunnitelman avulla Liikenne- ja viestintävirasto saisi mahdollisuuden tutustua hankkeeseen ennen käyttöönottolupaprosessin alkamista ja hakija saisi selkeyden sovellettavista säännöistä ja lupamenettelyistä.

Voimassa olevan lain 3 momentti, joka sisältää valtuutussäännöksen siitä, että Liikennevirasto voi antaa tarkempia määräyksiä pykälässä tarkoitettulle kalustoyksikölle asetettavista vaatimuksista, olisi jatkossa pykälän 6 momentti. Momenttiin ei esitetä sisällöllisiä muutoksia.

123 §. Kiireellinen ratakapasiteetti. Pykälässä säädetään kiireellisen ratakapasiteetin hakemisesta ja myöntämisestä. Kiireellisellä eli rautatiemarkkinadirektiivin 48 artiklassa tarkoitettulla ad hoc-ratakapasiteetilla tarkoitetaan sellaista ratakapasiteettia, jota haetaan normaalin raideliikennelain 117 §:n mukaisen ratakapasiteetin hakuprosessin ja aikataulukauden ulkopuolella yksittäisiä reittejä varten. Pykälän 1 momenttiin esitetään teknistä muutosta niin, että siitä poistettaisiin sana ”viipymättä”. Ratakapasiteetin hakijaan ei kohdistu velvoite tarvita ratakapasiteettia viipymättä, jos se hakee ratakapasiteettia kiireellisenä. Kiireellisyys koskee ainoastaan sitä, että rataverkon haltijan on vastattava tällaiseen aikataulukauden ulkopuolella tehtyyn kiireelliseen ratakapasiteetin hakemiseen mahdollisimman nopeasti eli viiden työpäivän kuluessa. Poistamalla sana ”viipymättä” pykälän 1 momentin muotoilu vastaa paremmin rautatiemarkkinadirektiivin 48 artiklaa.

140 §. Ratamaksun perusmaksun korotukset ja alennukset. Pykälä on rautatiemarkkinadirektiivin 31 ja 32 artiklan täytäntöönpanosäännös ja siinä säädetään siitä, että rataverkon haltija voi tehdä ratamaksun perusmaksun alennuksia tai korotuksia kannustaakseen rautatieliikenteen harjoittajia rautatieliikenteen melun vähentämiseen tai eurooppalaisen junien kulunvalvontajärjestelmän (ERTMS/ETCS) käyttöön ottamiseen. Ratamaksun perusmaksun alennuksilla voidaan kannustaa myös uusien palvelujen tarjontaan tai vähäliikenteisten rataosien käyttämiseen. Ratamaksun korotuksilla taas voidaan pyrkiä vähentämään jonkin rataosan ylikuormitusta sekä kattaa rataverkon uudistamiseen ja parannukseen tähtääviä investointeja.

Rautatiemarkkinadirektiivi edellyttää, että rataverkon haltija päättää ratamaksuista unionilainsäädännön asettamissa puitteissa. Ratamaksun perusmaksulla tarkoitetaan Suomessa rautatiemarkkinadirektiivin mukaista vähimmäiskäyttömahdollisuuksiin liittyvistä palveluista perittävää maksua, jolla katetaan junaliikenteestä aiheutuvat suorat kustannukset. Suorilla kustannuksilla tarkoitetaan niitä kustannuksia, joita junaliikenteestä aiheutuu rataverkon kulumiselle. Ratamaksun perusmaksulla ei siis kateta rataverkon rakentamisen ja ylläpidon kokonaiskustannuksia. Ratamaksun perusmaksun vastineena rautatieliikenteen harjoittaja saa oikeuden hakea ja saada ratakapasiteettia, käyttää rataverkkoa myönnetyn ratakapasiteetin mukaiseen liikenteeseen sekä pääsyn rataverkon sähkönsiirtolaitteisiin ja polttoainejakelupisteisiin. Energian käytöstä rataverkon haltija tai palvelun tarjoaja perii erikseen energian käytön mukaisesti.

Rautatiemarkkinadirektiivi ei sinällään aseta kattoa ratamaksun perusmaksun korotuksille ja alennuksille, mutta Suomessa valtiosääntöoikeudellisesti maksuilta edellytetään, että ne ovat tarkkarajaisia ja ennakoitavissa, jotta maksun kohteena olevat rautatieliikenteen harjoittavat tietävät ennalta, minkälaisia maksuja niihin rataverkon käytöstä kohdistuu. Näin ollen raideliikennelain 140 §:n 4 momentissa säädetään, että ratamaksun perusmaksun alennukset tai korotukset ovat lähtökohtaisesti 80 prosenttia perusmaksun tasosta. Momentissa myös säädetään, että jos pykälässä tarkoitettujen tavoitteiden (ts. melun vähentäminen, eurooppalaisen junien

kulunvalvontajärjestelmän ETCS/ERTMS asentaminen, ylikuormitustilanteen poistaminen, hiljaisten rautatiereittien käytön kannustaminen tai rataverkon uudistamiseen tai parantamiseen tähtävien investointien rahoittaminen) saavuttaminen edellyttää suurempaa kuin 80 prosentin korotusta, rataverkon haltijan on perusteltava ratamaksun perusmaksun korotus kirjallisesti. Kirjallinen muutostarve perusteluineen tehdään sääntelyelimelle.

Nyt esitetään muutoksia ainoastaan ratamaksun perusmaksun investointiperusteista korotusta koskeviin säännöksiin niin, että investointiperusteinen ratamaksun perusmaksun korotus voisi olla 80 prosentin korotusmahdollisuutta korkeampi. Muiden tavoitteiden osalta ratamaksun perusmaksun korotus- ja alennusmahdollisuus pysyisi jatkossakin 80 prosentissa. Jotta ratamaksun perusmaksun investointiperusteinen korotus olisi toimiva rahoitusmahdollisuus rataverkon uudistamiseen ja parannuksiin tähtävissä investoinneissa, korotusmahdollisuuden pitäisi olla samaa luokkaa kuin vuosina 2006-15 perittiin ratamaksun perusmaksusta erillisellä rataverolain 5 §:n mukaisella investointiverolla. Investointiveron suuruus oli tällöin 0,5 senttiä bruttotonnikielometriä kohden. Koska rautatiemarkkinadirektiivi edellyttää, että ratamaksun erilaisista korotuksista ja alennuksista päättää rataverkon haltija itsenäisesti, ratamaksuja siihen liittyviä korotuksia ja alennuksia ei voida asettaa hallinnollisesti tai lainsäädännöllisesti tietyille tasolle. Näin ollen myöskään investointikuluja ei voida periä verona, eikä niille voida asettaa lainsäädännössä tiettyä euromääräistä tasoa. Valtiosääntöoikeudellisesti maksujen tarkkarajaisuuden ja ennakoitavuuden turvaamiseksi on kuitenkin tärkeää, että myös investointiperusteiselle ratamaksun perusmaksun korotukselle on asetettu lähtökohtaisesti tietty katto. Siksi raideliikennelain 140 §:ään esitetään muutosta, että ratamaksun perusmaksun investointiperusteinen korotus eriytetään muilla perusteilla tapahtuvista 80 prosentin korotus- ja alennusmahdollisuudesta. Näin ollen voimassa olevan lain 140 §:n 4 momentti esitetään kumottavaksi. Voimassa olevan lain 5 momentista tulisi uusi 4 momentti ja momentista poistettaisiin viittaus 4 momenttiin. Pykälään esitetäisiin uutta 5 momenttia, jossa säädettäisiin ratamaksun perusmaksun investointiperusteisesta korotuksesta. Momentissa säädettäisiin, että rataverkon haltija saisi periä korotettua maksua myös rataverkon uudistamisesta tai parantamisesta aiheutuneiden investointikustannusten kattamiseksi. Investointikustannusten kattamiseksi perittävän ratamaksun perusmaksun korotus saisi olla lähtökohtaisesti korkeintaan viisinkertainen voimassa olevaan ratamaksun perusmaksuun nähden. Tätä suurempaa investointikustannuksiin perustuvaa ratamaksun perusmaksun korotusta rataverkon haltijan olisi perusteltava kirjallisesti vastaavalla tavalla kuin muidenkin ratamaksun perusmaksun korotusten ja alennusten osalta pykälän 4 momentissa säädetyllä tavalla. Etenkin suurten ratahankkeiden toteutuksessa, joita varten on perustettu hankeyhtiöitä, investointien toteutukseen voidaan tarvita myös huomattavasti korkeampaa korotusta ratamaksun perusmaksuun investointiperusteella ja tällainen suurempi korotus on perusteluineen esitettävä sääntelyelimelle. Rataverkon haltijan olisi myös investointiperusteisen ratamaksun korotuksen osalta kuultava raideliikennelain 140 §:n 6 momentissa säädetyllä tavalla jatkossakin rautatieliikenteen harjoittajia, sääntelyelintä ja liikenne- ja viestintäministeriötä.

Kuten edellä on todettu (mm. pääasiallisia vaikutuksia koskevassa luvussa 4.2), edes ehdotetun kaltainen viisinkertainen ratamaksun perusmaksun korotus investointiperusteella ei ylittäisi sitä kokonaismaksutasoa, jota Kerava-Lahti-oikoradan käytöstä perittiin enimmillään vuosina 2006-15, kun ratamaksun perusmaksun lisäksi perittiin erillistä rata- ja investointiveroa. On myös muistettava, että raideliikennelain 140 § kaikkienensa ja nyt siihen esitetyt muutokset ovat rataverkon haltijalle mahdollisuus, säännökset eivät siten velvoita rataverkon haltijaa perimään ehdotetun kaltaisia ratamaksun perusmaksun korotuksia tai myöntämään maksuista alennuksia. Väylävirasto valtion rataverkon haltijana ei olekaan toistaiseksi turvautunut 140 §:ssä säädettyihin ratamaksun perusmaksun korotuksiin ja alennuksiin.

171 §. Varautuminen. Pykälässä säädetään rataverkon haltijan, liikenteenohjauspalvelua tarjoavan yhtiön sekä raideliikennelain 159 §:ssä säädetyin toiminnanharjoittajan eli kaupunkiraideliikenteen liikenteenharjoittajan velvollisuudesta varautua poikkeusolosuhteisiin sekä normaaliolosuhteiden häiriötilanteisiin. Vastaavanlaisesta rautatieliikenteen harjoittajia koskevasta varautumisvelvoitteesta on säädetty liikenteen palveluista annetun lain (370/2017) 58 §:ssä. Kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä ja direktiivin 2008/114/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2557, jäljempänä *CER-direktiivi* tuli voimaan 16.1.2023. CER-direktiivissä säädetään jäsenvaltioiden velvoitteista, joiden tarkoituksena on paran-

taa yhteiskunnan toimintojen tai taloudellisen toiminnan ylläpitämisen kannalta keskeisten palvelujen häiriötön tarjonta sisämarkkinoilla sekä määrittää näiden toimintojen kannalta kriittiset toimijat. Direktiivissä myös säädetään kriittisten toimijoiden velvoitteista, joiden tarkoituksena on parantaa niiden häiriönsietokykyä ja kykyä tarjota palveluita myös poikkeusolosuhteissa ja mahdollisissa häiriötilanteissa. CER-direktiivin soveltamisalan piiriin kuuluu rautatietoimialalla rautatiemarkkinadirektiivissä tarkoitettut rataverkon haltijat, rautatieyritykset ja palvelupaikan ylläpitäjät. Jo voimassa olevan rautatiealan unionilainsäädännön perusteella rataverkon haltijoille ja rautatieliikenteen harjoittajille on säädetty kattava velvoite varautua poikkeusolosuhteisiin ja normaaliolosuhteiden häiriötilanteisiin. Palvelupaikan ylläpitäjät ovat Suomessa suurelta osin joko rataverkon haltijoita (Väylävirasto ja satamaraiteiden haltijat) tai rautatieyrityksiä (erityisesti VR-Yhtymä Oy), joten varautumisvelvoite koskee näitä toiminnanharjoittajia jo voimassa olevan rautatielainsäädännön nojalla. Palvelupaikan ylläpitäjä voi kuitenkin olla myös muu kuin rataverkon haltija tai rautatieliikenteen harjoittaja, esimerkiksi terminaalitoiminnoista ja rautatieliikenteen kunnossapidosta vastaava yritys. Jotta CER-direktiivin soveltamisalan mukaisesti varautumisvelvoite koskisi myös näitä muita palvelupaikan ylläpitäjiä, raideliikennelain 171 §:ään esitetään uutta 2 momenttia. Uudessa 2 momentissa säädetäisiin siitä, että palvelupaikan ylläpitäjällä – silloinkin kun palvelupaikan ylläpitäjä on muu kuin rataverkon haltija, liikenteenohjauspalvelua tarjoava yhtiö, kaupunkiraideliikenteen liikenteenohjauspalvelua tarjoava yhtiö tai liikenteen palveluista annetun lain nojalla rautatieliikenteen harjoittaja – olisi velvollisuus arvioida toimintaansa liittyviä riskejä ja mahdollisia häiriötilanteita ja varauduttava niihin, jotta CER-direktiivissä säädetty tavoitteet palvelujen häiriöttömästä tarjonnasta toteutuvat myös poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa.

Uuden 2 momentin johdosta voimassa olevan lain 171 §:n 2 momentista tulisi uusi 3 momentti. Momenttia muutettaisiin niin, että momentin mukainen valtuutus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisesta koskisi myös uutta 2 momenttia. Myös momentissa säädetty valtuutus Liikenne- ja viestintäviraston oikeudesta antaa teknisiä määräyksiä valmiussuunnitelman sisällöstä ja laadinnasta koskisi jatkossa 2 momentissa säädettyjä palvelupaikan tarjoajia.

Muilta osin CER-direktiivin täytäntöönpanoon liittyvät velvoitteet myös rautatiealan kriittisille toimijoille säädetäisiin sisäministeriön johdolla valmisteltavassa yleisessä varautumis- ja valmiuslainsäädännössä.

185 §. Rautatieyrityksen liiketoimintasuunnitelma ja kirjanpito. Pykälään esitetään kolmea teknisluonteista muutosta, jotta pykälän 2 ja 3 momentti vastaisivat rautatiemarkkinadirektiivin 6 artiklan vaatimuksia. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin ensinnäkin vaatimus siitä, että rautatieyrityksen on kirjanpidon lisäksi myös rautatieliikenteen harjoittamista ja rataverkon hallintaa koskevissa eriyttämislaskelmissaan noudatettava asiaa koskevaa EU-lainsäädäntöä ja kansallista lainsäädäntöä. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin myös säännös siitä, että momentin mukaiset rautatieyrityksen tilinpidossa esitettävät erilliset tuloslaskelmat ja taseet rautatieliikenteen harjoittamiseen liittyvästä liiketoiminnasta ja rataverkon hoitoon liittyvästä liiketoiminnasta on myös julkaistava erillisinä. Vaatimus tuloslaskelmien ja taseiden julkaisemisesta erillisenä perustuu rautatiemarkkinadirektiivin 6 artiklan 1 kohtaan.

Pykälän 3 momenttiin esitetään muutosta, että rautatieyrityksen on toimitettava tuloslaskelmien ja taseiden lisäksi muut rautatiemarkkinadirektiivin liitteen VIII mukaiset tilinpäätöstiedot sääntelyelimelle, jotta tämä voi valvoa sitä, että rautatieyrityksen kirjanpidossa on noudatettu toimintojen kirjanpidollista eriyttämistä, eikä julkista tukea siirretä rautatieliikenteen harjoittamiseen ja rataverkon hallintaan liittyvien liiketoimintojen välillä. Rautatiemarkkinadirektiivin liitteessä VIII säädetään yksityiskohtaisesti niistä tiedoista, joita sääntelyelimelle on toimitettava. Näitä tietoja ovat tilien eriyttämiseen, rataverkon käyttöoikeudesta perittyjen maksujen ja taloudellisen tuloksen ilmoittamiseen liittyvät tiedot.

186 a §. Rekisteri rataverkon haltijoista. Pykälään esitetään uutta 3 momenttia, jonka mukaisesti rataverkon haltijoita koskevaan rekisteriin tallennettaisiin jatkossa myös tiedot raideliikennelain 52 ja 78 §:n nojalla Liikenne- ja viestintäviraston myöntämistä kiinteiden rakenteellisten osajärjestelmien käyttöönottoluvista. Lain 52 §:n nojalla Liikenne- ja viestintävirasto myöntää unionilainsäädännön yhteentoimivuusvaatimukset täyttävälle ratalaitteiden ohjaus-, hallinta- ja merkinanto-, energia- ja infrastruktuuri-osajärjestelmien käyttöön käyttöohtoluvan. Lain 78 §:n nojalla Liikenne- ja viestintävirasto myöntää vastaavasti käyttöohtoluvan sellaisten yksityisraiteiden osajärjestelmien käyttöohtolle, jotka eivät täytä unionilainsäädännön yhteentoimivuuden

tekniisiä eritelmiä (ts. YTE-vaatimuksia). Koska nämä kiinteiden rakenteellisten osajärjestelmien käyttöönottoluvat ovat rautatieinfrastruktuurin eri osajärjestelmien käyttöönottoa varten myönnettyjä lupia, olisi luonnollista, että kopio myönnetystä käyttöönottoluvasta tallennettaisiin jatkossa rataverkon haltijoita koskevaan rekisteriin. Kiinteiden osajärjestelmien käyttöönottolupien haltijoista rekisteriin tallennettaisiin luvanhaltijan nimi, yritys- ja yhteisötunnus sekä osoite- tai muut yhteystiedot. Rekisteriin tallennettavien tietojen säilyttämisessä ja tietojen poistamisessa rekisteristä noudatetaan sitä, mitä on säädetty liikenteen palveluista annetun lain 224 §:ssä.

Ehdotetun uuden 3 momentin johdosta voimassa olevan pykälän 3 ja 4 momentista tulisi uusi 4 ja 5 momentti. Pykälän uuden 5 momentin valtuutussäännökseen lisättäisiin viittaus myös uuteen 3 momenttiin. Näin ollen Liikenne- ja viestintävirasto voisi tarvittaessa antaa tarkempia määräyksiä 2 momentin nojalla toimitettavista tiedoista ja niiden toimittamistavoista vastaavalla tavalla myös 3 momentin nojalla toimitettavista tiedoista ja niiden toimittamistavoista.

Laki liikenteen palveluista

53 §. Rautatieliikenteen harjoittamisen edellytykset. Liikenteen palveluista annetun lain 6 luvussa säädetään rautatieyrityksiltä edellytettävästä toimiluvasta. Lain 53 § sisältää säännökset siitä, mitä rautatieyritykseltä edellytetään rautatieliikenteen harjoittamista varten. Rautatieyritykseltä edellytetään Euroopan talousalueella, jäljempänä *ETA*, toimilupaa ja yhdessä *ETA*-jäsenvaltiossa myönnetty toimilupa on voimassa kaikissa jäsenvaltioissa.

Myös pykälän 5 momenttiin esitetään uutta säännöstä. Voimassa olevassa momentissa säädetään siitä, että suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä tehdyssä sopimuksessa tarkoitettussa rautatierajaliikenteessä kolmannen maan rautatieyritys voi ilman toimilupaa vetää junan rautatieraja-asemalle asti. Rautatieraja-asemalla Venäjältä tulevaa junaan (tavaraliikennejuna tai Tolstoi-henkilöjuna) on vaihdettu suomalaisen rautatieyrityksen veturi ja junan kuljettamisesta vastaa suomalainen veturinkuljettaja. Allegro-junat ovat suomalais-venäläisen yhteisyrityksen Karelian Trains Oy:n omistamia, eikä niissä ole erillistä veturia. Näihin juniin on vaihdettu ainoastaan veturinkuljettaja ja muu junamiehistö rautatieraja-asemalla. Pykälän 5 momenttiin ehdotetun uuden säännöksen mukaan toimilupaa edellytettäisiin myös yritykseltä, joka rautatierajaliikenteessä vastaanottaa kalustoyksiköt venäläiseltä rautatieyritykseltä tai luovuttaa ne venäläiselle rautatieyritykselle Suomen rautatieraja-asemalla. Kyseinen uusi säännös on linjassa suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä tehdyn valtiosopimuksen kanssa. Sopimuksen mukaan kuljetusyhtiö luovuttaa kalustoyksiköt toisen osapuolen kuljetusyhtiölle. Valtiosopimuksessa käytetään rautatieyrityksestä termiä kuljetusyhtiö. Valtiosopimuksen lisäksi kuljetusyhtiöltä edellytetään kahdenvälistä kaupallista sopimusta, jossa sovitaan yksityiskohdista, kuten esimerkiksi kaluston vastaanottamiseen liittyvistä vastuukysymyksistä. Kun VR-Yhtymä Oy lopetti kahdenvälisen rautatierajaliikenteen joulukuussa 2022 Venäjän Ukrainaan aloittaman hyökkäyssodan johdosta, erityisesti venäläinen rautatieyritys RZD pyrki löytämään Suomesta toisen yrityksen, joka voisi ottaa Venäjältä saapuvat vaunut vastaan. Oikeusvarmuuden ja lainsäädännön selkeyden vuoksi on tärkeää, että kahdenvälisen valtiosopimuksen lisäksi myös liikenteen palveluista annetun lain 53 §:ään lisätään säännös siitä, että vain toimiluvallinen rautatieyritys voi toimia Suomen puolen rautatieraja-asemalla kalustoyksiköt vastaanottavana ja luovuttavana osapuolena.

57 §. Rautatieliikenteen toimiluvan voimassaolo ja muuttaminen. Rautatieliikenteen toimilupa on Suomessa voimassa 57 §:n 1 momentin mukaan niin kauan kuin rautatieyritys täyttää liikenteen palveluista annetun lain 6 luvussa säädetty edellytykset. Rautatiemarkkinadirektiivin toimilupasääntely mahdollistaa myös määräaikaisen toimiluvan ja useissa *ETA*-jäsenvaltioissa rautatieyrityksen on uusittava toimilupa 5-7 vuoden välein. Nyt ehdotetulla lailla pykälän 1 momenttia esitetään muutettavaksi niin, että momenttiin lisättäisiin säännös siitä, että jos rautatieyrityksen omistajuus muuttuu, yrityksen olisi ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle yrityksen omistajuudessa ja liikkeenjohdossa tapahtuneista muutoksista, jotta Liikenne- ja viestintävirasto voi tarkistaa, että rautatieyrityksen uusi omistaja ja sen liikkeenjohtotehtäviin nimetyt henkilöt täyttävät liikenteen palveluista annetun lain 6 luvussa säädetty edellytykset toimiluvan voimassaololle. Toimiluvan myöntämisen

edellytykset liittyvät hakijan vakavaraisuuteen, ammattitaitoon ja hyvämaineisuuteen. Rautatieyrityksen omistajien ja omistajien asettaman liikkeenjohdon vaihtuessa on toimilupaviranomaisen syytä tarkistaa, että rautatieyrityksen uusi johto täyttää toimiluvan myöntämisen edellytykset, siten kuin niistä on säädetty liikenteen palveluista annetun lain 6 luvussa ja etenkin lain 54 ja 55 §:ssä. Tämän vuoksi esitetään, että 57 §:n 1 momenttiin lisätään säännös siitä, että rautatieyrityksen omistajuuden muuttuessa yrityksen olisi ilmoitettava yrityksen omistuksessa tai yrityksen johdossa tapahtuneista muutoksista ja virasto voi ilmoituksen perusteella edellyttää rautatieyritykseltä tarvittaessa lisäselvityksiä. Ilmoitusvelvollisuus koskisi myös tilannetta, jossa rautatieyritys on pörssissä noteerattu yhtiö ja sen omistuksessa tapahtuu pörssissä käydyn kaupankäynnin johdosta sellainen muutos, että yhtiön pääomistaja muuttuu, niin tällaisestakin muutoksesta olisi ilmoitettava toimilupaviranomaiselle. Virasto voi saamiensa lisätietojen perusteella myös tarvittaessa edellyttää, että yrityksen on haettava uutta toimilupaa, jos uuden johdon on tarkoitus muuttaa rautatieyrityksen toimintaa aikaisempaan verrattuna olennaisella tavalla.

Pykälän 4 momenttia esitetään muutettavaksi niin, että momenttiin lisättäisiin säännös Liikenne- ja viestintäviraston oikeudesta tarkistaa rautatieyrityksen toimiluvan edellytysten täytyminen. Kyseinen säännös perustuu rautatiemarkkinadirektiivin 24 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaisesti toimilupaviranomaisella on oikeus milloin tahansa tarkistaa rautatieyrityksen toimilupaedellytysten täytyminen, jos toimilupaviranomaisella on aihetta epäillä, että rautatieyritys ei näitä edellytyksiä enää täytä. Samalla momenttiin lisättäisiin viittaus liikenteen palveluista annetun lain 243 §:ään, jossa säädetään siitä, että luvanhaltijalle on varattava mahdollisuus ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin lupaedellytysten täyttämiseksi asetetun määräajan puitteissa ja jos luvanhaltija ei pysty lupaedellytyksiä täyttämään, toimilupa on peruttava.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Hallituksen esityksen mukaiset lakiehdotukset eivät sisällä varsinaisia muutoksia voimassa olevan raideliikennelain nojalla annettuihin valtuuksiin lakia alemman asteiseen sääntelyyn. Rataverkon haltijoiden rekisteriä koskevaan raideliikennelain 186 a §:ään esitetty muutos kuitenkin pitäisi sisällään voimassa olevan pykälän 2 momentin valtuutussäännöksen laajennettuna niin, että Liikenne- ja viestintävirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä myös uuden 3 momentin mukaisista kiinteiden rakenteellisten osajärjestelmien käyttöönottolupien rekisteröintiin liittyvistä tiedoista ja näiden tietojen toimittamistavoista vastaavalla tavalla kuin muistakin rataverkon haltijoiden rekistereihin toimitettavista tiedoista.

9 Voimaantulo

Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.3.2024 tai mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on antanut laeille hyväksyntänsä.

10 Toimeenpano ja seuranta

Ratamaksua valvova viranomaisena on rautatiealan sääntelyelin. Rautatiealan sääntelyelin seuraa, että rataverkon haltijat noudattavat rataverkon hinnoittelussa unionilainsäädännön ja sen mukaisen kansallisen lainsäädännön velvoitteita. Rataverkon haltijalla ei ole velvoitetta ottaa ratamaksun perusmaksun investointiperusteista korotusta käyttöönsä rataverkon investointien rahoittamiseksi, vaan investointiperusteinen korotus on mahdollisuus. Näin ollen myös ehdotetut muutokset ratamaksun perusmaksun investointiperusteiseen korotukseen ovat mahdollistavia säännöksiä ja tarjoavat rataverkon haltijalle mahdollisuuden saada rautatieliikenteen harjoittajilta lisärahoitusta investointien rahoitusta varten.

Liikenne- ja viestintävirasto on toimilupaviranomainen. Liikenteen palveluista annetun lain toimilupasääntösiin ehdotetut muutokset ovat tarkennuksia voimassa oleviin sääntöksiin ja niiden tarkoituksena on lisätä oikeusvarmuutta, kun Liikenne- ja viestintävirastolla on voimassa olevaa sääntelyä selkeämmät työkalut ja lainsäädännölliset perusteet valvoa toimilupaedellytysten täyttymistä myös tilanteessa, jossa rautatieyrityksen omistus muuttuu tai liikkeenjohtotehtävissä työskentelevät vaihtuvat.

Raideliikennelain 15 §:n 1 momentin 7 kohtaan esitetyn muutoksen nojalla Liikenne- ja viestintävirastolla olisi jatkossa toimivalta valvoa raideliikennelain ja sen nojalla annettujen asetusten ja määräysten noudattamista, jonka mukaisesti virasto toimisi lain toimivaltaisena valvontaviranomaisena, ellei laissa muuta säädetä. Tämä toimivaltasäännös pitäisi sisällään myös sen, että virasto valvoisi uutena tehtävään raideliikenteen kyberturvallisuutta.

11 Suhde muihin esityksiin

Sisäministeriössä valmistellaan parhaillaan hallituksen esitystä CER-direktiivin kansallista täytäntöönpanoa varten. Kyseisellä hallituksen esityksellä on yhteys tässä hallituksen esityksessä esitettyyn raideliikennelain 170 §:ään esitetyn muutokseen siitä, että palvelupaikan ylläpitäjät saatettaisiin varautumisvelvoitteen piiriin CER-direktiivin edellyttämällä tavalla. Hallituksen esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla ei ole muilta osin kytkeä muihin valmisteilla oleviin lakiehdotuksiin tai eduskunnan käsiteltävänä oleviin lakiehdotuksiin.

12 Suhde perustuslakiin ja sääntämisyjärjestys

12.1 Ratamaksun perusmaksun investointiperusteinen korotus

Hallituksen esityksen mukaisista säännösmuutoksista perustuslain kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti raideliikennelain 140 §:ään esitetyt muutokset ratamaksun perusmaksun investointiperusteisesta korotuksesta ja liikenteen palveluista annetun lain toimilupasäännöksiin esitetyt muutokset.

Raideliikennelain 19 luvun säännökset rataverkon käytön hinnoittelusta perustuvat rautatiemarkkinadirektiiviin. Nämä säännökset pantiin kansallisesti täytäntöön vuonna 2015 lailla rautatielain muuttamisesta (1394/2015) ja siten nämä säännökset sisällytettiin muuttamattomina myös raideliikennelakiin (1302/2018), joka korvasi voimaan tultuaan aikaisemman rautatielain. Hallituksen esityksessä (HE 13/2015 vp) perusteltiin hyvin yksityiskohtaisesti rataverkon hinnoittelua koskevat säännökset, kun rautatiemarkkinadirektiivin maksusääntelyä pantiin kansallisesti täytäntöön. Kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä oli tärkeää, että kansallinen lainsäädäntö täyttää rautatiemarkkinadirektiivissä säädetyt vaatimukset, mutta samalla myös sen, että rataverkon hinnoittelu on perustuslain 81 §:n nojalla toteutettavissa maksuilla, eikä veroilla. Valtion veroista säädetään perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisten oikeusturvasta. Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Kaikki rautatiemarkkinadirektiivin mukaiset maksuelementit on pantu kansallisesti täytäntöön raideliikennelailla ja erityisesti sen 19 luvun säännöksillä.

Rautatiemarkkinadirektiivi yksiselitteisesti edellyttää, että kaikki rataverkon hinnoitteluun liittyvät maksuelementit pitää olla direktiivin asettamissa puitteissa rataverkon haltijan päätäntävällässä. Mitään rataverkon hinnoitteluun liittyvää maksuelementtiä ei siten rautatiemarkkinadirektiivin nojalla voida periä verona. Tämän vuoksi kaikille rautatiemarkkinadirektiivin mukaisille rataverkon hinnoittelumekanismille (ratamaksun perusmaksu, ratamaksun perusmaksun korotukset ja alennukset, lisämaksut ja ratakapasiteetin varausmaksu) oli rautatiemarkkinadirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä kyettävä osoittamaan, että ne täyttävät maksuille asetetut vaatimukset. Maksulla tarkoitetaan korvausta tai vastiketta valtion viranomaisten virkatoimista, palveluista tai muusta toiminnasta. Maksun määrän tulee siis olla suhteutettu virkatoimesta tai palvelusta syntyneisiin kustannuksiin. ”Maksu”, joka selvästi ylittää kustannukset ei ole maksu, vaan sitä on pidettävä verona. Maksuilla edellytetään siten tarkkarajaisuutta ja ennakoitavuutta, jolloin niiden perinnän kohteena tietää, mitä ja mistä suoritteesta maksu peritään. 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.

Maksujen ja verojen erotuksena on valtiosääntöoikeudellisesti pidetty myös sitä, että mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvän suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten

välillä kasvaa, sitä lähempänä on pitää suoritusta valtiosääntöoikeudellisena verona. Merkittävää voi myös olla, onko asianomaisen suoritteen vastaanottaminen vapaaehtoista vai pakollista. Veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja (ks. esim. PeVL 47/2005 vp, s. 3/II, PeVL 46/2004 vp, s. 3/I, PeVL 12/2005 vp, s. 3/I), samoin kuin se, että rahasuorituksen tarkoituksena on kattaa yleisesti lakisääteisten viranomaistehtävien kustannuksia (PeVL 52/2010 vp, s. 4/II).

Ratamaksun perusmaksulla eli ns. vähimmäiskäyttömahdollisuuksista perittävällä maksulla ei ole tarkoitus kattaa kaikkia radanpidon kustannuksia, vaan ainoastaan rautatieliikenteen harjoittamisesta aiheutuvat suorat kustannukset eli ns. rajakustannukset. Rataverkon haltija määrittää ratamaksun perusmaksun rautatieliikenteen harjoittamisesta suorien kustannusten laskentasäännöistä annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/909 perusteella. Täytäntöönpanoasetus on annettu rautatiemarkkinadirektiivin 31 artiklan nojalla. Rataverkon haltijan toiminnan parempaan kustannusvastaavuuteen radanpidon aiheuttamista kokonaiskustannuksista pyritään etenkin raideliikennelain 140 §:n mukaisilla ratamaksun perusmaksun mahdollisilla korotusmahdollisuuksilla sekä 141 §:n mukaisilla lisämaksuilla.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 35/2010 vp) on pitänyt maksujen porrastamista mahdollisena, kunhan sääntely ei vaaranna perustuslain 6 §:n edellyttämää yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa. Raideliikennelain 141 §:n mahdollistamat ratamaksun perusmaksun korotus- ja alennusmahdollisuudet täyttävät perustuslain 6 §:n mukaiset yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevat vaatimukset, koska rataverkon haltijan on ennalta ilmoitettava käyttöönottamistaan ratamaksun perusmaksun korotuksista ja alennuksista ennalta raideliikennelain 131 §:n mukaisessa verkkoselostuksessaan, joka julkaistaan vuotta ennen seuraavan aikataulukauden alkamista. Maksut kohdennetaan myös yhdenmukaisesti kaikkiin rautatieliikenteen harjoittajiin.

Ratamaksun perusmaksu siihen tehtävine korotuksineen ja alennuksineen täyttää maksulle asetetut edellytykset, vaikka maksulla ei pyritäkään kattamaan kokonaisuudessaan radanpidon kustannuksia. Rataverkon haltija myöntää perittävän ratamaksun perusmaksun vastikkeena rautatieliikenteen harjoittajalle ratakapasiteettia ja sen mukaisen oikeuden käyttää rataverkkoa sekä saada muita ns. vähimmäiskäyttömahdollisuuksiin sisältyviä palveluita (rautatieinfrastruktuurin käyttö, junaliikenteen ohjauspalvelut, pääsy sähkönsiirtolaitteisiin kuljetusvirran saamiseksi sekä muut tiedot, joita tarvitaan sellaisen myönnetyn ratakapasiteetin mukaisen liikenteen harjoittamiseen).

Raideliikennelain 140 §:ssä säädetään ratamaksun perusmaksun alennuksista ja korotuksista. Pykälän 1 momentissa säädetään ratamaksun perusmaksun alennuksista ja korotuksista, joilla voidaan kannustaa rautatieliikenteen harjoittajaa vähämeluisen junakaluston hankintaan tai varustamaan vaunukalustoa hiljaisilla jarruunturoilla. Lisäksi momentin mukaan ratamaksun perusmaksun alennuksilla ja korotuksilla rataverkon haltija voi edistää eurooppalaisen junien kulunvalvontajärjestelmän (ETCS/ERTMS) käyttöönottoa. Pykälän 2 momentissa säädetään alennuksista, joilla voidaan kannustaa uuden rautatieliikenteen aloittamiseen ja kehittämiseen vähäliikenteisillä radoilla. Pykälän 3 momentissa säädetään ratamaksun perusmaksun korotuksista, joita voidaan ottaa ylikuormitetulla rataverkon osalla. Perittävää korotettua ratamaksun perusmaksua käytettäisiin investointeihin, joilla ylikuormitus kyseisellä rataverkon osalla voidaan poistaa. Voimassa olevan raideliikennelain 140 §:n 4 momentissa säädetään, että rataverkon haltija saa periä korotettua ratamaksua myös rataverkon uudistamisesta tai parantamisesta aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi.

Voimassa olevan pykälän 5 momentin mukaan kaikki edellä mainitut korotukset ja alennukset voivat enimmillään olla 80 prosenttia ratamaksun perusmaksun tasoon nähden. Tätä suuremmat korotukset ja alennukset pitää kirjallisesti perustella sääntelyelimelle. 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.

Väylävirasto valtion rataverkon haltijana ei ole toistaiseksi turvautunut tällaisiin raideliikennelain 140 §:n mahdollistamiin ratamaksun perusmaksun korotuksiin tai alennuksiin. Väylävirastolla voisi olla jatkossa suurin tarve tulevaisuudessa käyttää raideliikennelain 140 §:n 4 momentin mukaista investointiperusteista ratamaksun perusmaksun korotusta, jotta suuret rataverkon investoinnit voitaisiin toteuttaa. Nykyisellään kuitenkin ratamaksun perusmaksun taso on erittäin alhainen (0,1341 senttiä bruttotonnikilometriä kohden ja erikseen sähkönsiirtolaitteiden käytöstä 0,0129 senttiä bruttotonnikilometriä kohden). Vaikka rataverkkoinvestointien vuoksi tehtäisiin ratamaksun perusmaksuun 80 prosentin korotus voimassa olevan pykälän 4 momentin nojalla, ratamaksun perusmaksu voisi rataverkon investointihankkeen yhteydessä olla 0,2414 senttiä bruttotonnikilometriä kohden (lisättyä sähkönsiirtolaitteiden käytöstä perittävällä maksulla). Tällaisella voimassa olevan lainsäädännön mukaisella investointiperusteisella korotuksella ei saataisi merkittävällä tavalla rahoitukseksi rataverkon investointihankkeen toteutusta. Investointihankkeiden toteutuksen näkökulmasta toimivan investointiperusteisen ratamaksun perusmaksun tulisikin olla voimassa olevaa 80 prosentin enimmäiskorotusmahdollisuutta olennaisesti korkeampia ja siksi säännösmuutoksen lähtökohdaksi on otettu se ratamaksu- ja rataverotaso, jota vuosina 2006-15 perittiin Kerava-Lahti-oikoradan investointikustannusten kattamiseksi. Tuolloin Kerava-Lahti-oikoradan käytöstä perittiin rautatieliikenteen harjoittajilta yhteensä 0,6408 senttiä bruttotonnikilometriltä henkilöliikenteeltä ja 0,6850 senttiä bruttotonnikilometriltä tavaraliikenteeltä. Tästä investointiveron osuus oli 0,5 senttiä ja normaalin rataveron osuus 0,01 senttiä henkilöliikenteeltä ja 0,05 senttiä tavaraliikenteeltä (0,1 senttiä dieselvetoiselta tavaraliikenteeltä). Näin ollen Kerava-Lahti-oikoradan ratamaksu/verokertymä oli kaikkinaensa yli viisinkertainen normaaliin ratamaksun perusmaksun tasoon verrattuna ja maksulla saatiin katettua investointikustannuksista perinnän aikana merkittävä osa investoinnin kokonaiskustannuksista. Jotta jatkossakin investointiperusteinen ratamaksun korotus olisi toimiva rataverkon investointien rahoituksessa, ratamaksun perusmaksun investointiperusteinen korotusmahdollisuus tulisi saattaa sille tasolle, jolla se oli aikoinaan erillisen investointiveron aikana. Siksi ratamaksun perusmaksun investointiperusteiseen korotusmahdollisuuteen esitetään nyt muista 140 §:ssä säädetystä 80 prosentin enimmäiskorotus- ja alennusmahdollisuudesta poikkeavaa mahdollisuutta korottaa ratamaksun perusmaksua investointiperusteella enimmillään viisinkertaiseksi voimassa olevaan ratamaksun perusmaksun tasoon nähden. Rataverkon haltija ei olisi jatkossakaan velvoitettu ottamaan käyttöön tämän suuruista korotettua ratamaksun perusmaksutasoa investoinnin kohteena olevalla rataverkolla, vaan tämä olisi mahdollisuus, jos rataverkon investointeja ei kyetä toteuttamaan valtion talousarvion kautta riittävällä rahoituksella. Valtion talousarvion kautta rahoitetaan ainoastaan Väyläviraston hallinnoiman valtion rataverkon investointeja ja toimiva ratamaksun perusmaksun investointiperusteinen korotus voisi tarjota nykyistä toimivamman rataverkon investointien rahoitusmahdollisuuden myös yksityisraiteen haltijoille.

Enimmäistason määrittäminen ratamaksun perusmaksun investointiperusteiselle korotukselle on valtiosääntöoikeudellisesti jatkossakin välttämätöntä, jotta investoinnin kohteena olevan ratamaksun perusmaksutaso on tarkkarajainen ja riittävän hyvin ennakoitavissa.

12.2 Elinkeinovapaus

Rautatieyryksiltä edellytetään EU-lainsäädännön mukaisesti toimilupaa rautatieliikenteen harjoittamista varten. Rautatieliikenteen harjoittamista koskeva toimilupasääntely on merkityksellistä perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinon harjoittamisen vapauden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta (PeVL 66/2002 vp) on katsonut, että luvanvaraisuus on rautatieliikenteen harjoittamiseen liittyvien turvallisuusriskien näkökulmasta perusteltua ja hyväksyttyä. Lupajärjestelmää puoltavat myös liikenneväylien rajallisuuteen perustuvat tarpeet säännellä, ohjata ja valvoa rautatieliikennettä. Toimilupasääntely on liikenteen palveluista annetun lain rautatiemarkkinoita koskevassa 6 luvussa.

Unionilainsäädännön mukaisesti toimiluvan hakijalle on myönnettävä toimilupa, jos hakija täyttää toimiluvan saannin edellytyksenä olevat edellytykset. Nämä toimiluvan myöntämisen ehtona ovat edellytykset koskevat toimiluvan hakijan vakavaraisuutta, ammattitaitoa ja hyvämaineisuutta. Vakavaraisuudella tarkoitetaan sitä, että hakijalla ja hakijan taustalla olevilla rahoittajilla on riittävät edellytykset sitoutua pitkäjännitteisesti toiminnan harjoittamiseen. Ammattitaidolla tarkoitetaan sitä, että hakijalla on ammattitaitoinen ja toimialan sään-

telykehyksen tunteva liikkeenjohto ja henkilöstö. Hyvämaineisudella tarkoitetaan sitä, että liikkeenjohtotehtävissä työskenteleviä ei ole tuomittu vakavasta työsuhdetta tai voimassa olevia työehtosopimuksia, elinkeinon harjoittamista, kirjanpitoa, velkasuhdetta, liikenteen harjoittamista taikka liikenneturvallisuutta koskevien säännösten tai määräysten rikkomisesta eikä liikkeenjohtotehtävissä työskenteleviä henkilöitä vastaan ole meillä tällaista rikossyyteprosessia. Hyvämaineisuus tarkistetaan Oikeustietorekisteristä pyydettävällä lausunnolla.

Hallituksen esityksen mukaiset säännösmuutokset eivät muuta toimiluvan myöntämisen edellytyksiä ja rajoita perustuslain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettua elinkeinon harjoittamisen vapautta. Nyt ehdotetut muutokset liikenteen palveluista annetun lain 57 §:ään ainoastaan parantaisivat Liikenne- ja viestintäviraston edellytyksiä valvoa, että rautatieyrittäjä täyttää toimiluvan myöntämistä koskevat vaatimukset myös yrityksen omistajuuden muuttuessa tai liikkeenjohtotehtävissä työskentelevien henkilöiden vaihtuessa. Ehdotetut muutokset ovat unionilainsäädännön mukaisia vaatimuksia.

Liikenteen palveluista annetun lain 53 §:n 5 momenttiin esitetty lisäys siitä, että toimilupaa edellytetään aina siltä yritykseltä, joka rautatierajaliikenteessä vastaanottaa kalustoyksiköt venäläiseltä rautatieyritykseltä tai luovuttaa ne venäläiselle rautatieyritykselle Suomen rautatieraja-asemalla on suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä sovitun Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä solmitun sopimuksen sopimusmääräysten kanssa. Valtiosopimuksen mukaan kuljetusyhtiö luovuttaa kalustoyksiköt rautatieraja-asemalla toisen osapuolen kuljetusyhtiölle. Valtiosopimuksen lisäksi kuljetusyhtiöiden välillä pitää olla kahdenvälinen kaupallinen sopimus, jossa ne ovat sopineet yksityiskohtaisista ehdoista ja kalustoon sekä kuljetettavaan rahtiin liittyvistä vastuista. Valtiosopimuksessa kuljetusyhtiöllä tarkoitetaan rautatieyrittäjästä. Oikeusvarmuuden ja lainsäädännön selkeyden vuoksi on perusteltua, että liikenteen palveluista annetun lain 53 §:n 5 momenttiin lisättäisiin ehdotetulla tavalla se, että vain toimiluvallinen rautatieyrittäjä voi rautatieraja-asemalla vastaanottaa ja luovuttaa rautatieraja-liikenteessä kuljettavat kalustoyksiköt.

12.3 Ahvenanmaa toimivalta raideliikenneasioissa

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan rautatieliikenne kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan, mutta koska Ahvenanmaalla ei ole rautateitä, valtakunnan lainsäädäntö on voimassa sellaisenaan myös Ahvenanmaalla. Näin ollen hallituksen esityksen mukainen lainsäädäntö ei edellytä Ahvenanmaan maakunnalta erillisiä lainsäädäntötoimenpiteitä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset: