

Päiväys/ 31.8.2018  
Datum

**Liikennevirasto**

Dnro/Dnr TRAFI/591675/03.06.04/2018

Viite/ Liikenneviraston esitys  
Referens LIVI/5916/01.01.02/2018

## **Liikenneviraston esitys Kerava-Lahti -oikoradalta perittäväksi investointimaksuksi 1.1.2019-31.8.2021**

<b>1. Päätös</b>	<b>2</b>
<b>2. Käsittelyn vaiheet</b>	<b>2</b>
<b>3. Tapahtumien kuvaus</b>	<b>2</b>
<b>4. Oikeudellinen arviointi</b>	<b>3</b>
4.1. Investointimaksun perusteet rautatielaisissa	3
4.2. Kysymys siitä, onko kyse maksujen voimassa pitämisestä	4
4.2.1. Liikennevirasto esittämät perustelut	4
4.2.2. Säätelyelimen ratkaisu	4
4.3. Kysymys siitä, olisiko hankkeeseen voitu ryhtyä ilman investointimaksun(veron) asettamista	5
4.3.1. Liikennevirasto esittämät perustelut	5
4.3.2. Investointiveron merkityksen arviointi	5
4.3.3. Säätelyelimen ratkaisu	5
<b>5. Sovelletut säännökset</b>	<b>6</b>
<b>6. Muutoksenhaku</b>	<b>6</b>
<b>7. Lisätiedot</b>	<b>6</b>

## 1. Päätös

Sääntelyelin hylkää Liikenneviraston esityksen. Liikenneviraston aikavälille 1.1.2019 – 31.8.2021 esittämä maksu ei täytä rautatielain 37 a § 4 momentin mukaisen investointimaksun edellytyksiä. Liikenneviraston ei tule ottaa käyttöön esitettyä investointimaksua miltään osin.

## 2. Käsittelyn vaiheet

Liikennevirasto on tehnyt rautatiealan sääntelyelimelle<sup>1</sup> 22.8.2018 esityksen Kerava-Lahti –oikoradalta perittäväksi investointimaksuksi. Sääntelyelin lähetti 24.8.2018 päätösluonnoksen Liikennevirastolle kuultavaksi. Liikennevirasto toimitti lausuntonsa päätösluonnokseen 29.8.2018.

## 3. Tapahtumien kuvaus

EU:n ns. ensimmäiseen rautatiepakettiin liittyvän kapasiteetti- ja ratamaksudirektiivin (2001/14/EY) täytäntöönpanossa eduskunnan hyväksymään rautatielakiin ei otettu mukaan perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta muita maksuja kuin perusmaksua koskevat säännökset. Erikseen säädettiin rataverolaki (605/2003), joka sisälsi veroja koskevat säännökset. Lakiin sisällytettiin siinä vaiheessa ratavero, jolla oli tarkoitus kattaa osa radanpidon kiinteistä kustannuksista. Vuonna 2006 rataverolakia muutettiin siten, että siihen lisättiin Kerava-Lahti -oikoradalta perittävä investointivero 0,5 snt/brtkm. Investointiverolla tuli kattaa noin 20 % oikoradan investointikustannuksista. Investointiveroa oli tarkoitus periä ajanjaksolta 1.9.2006 - 31.8.2021. Investointiveroa arvioitiin kertyvän noin 4 milj. € vuodessa eli yhteensä noin 60 milj. € 15 vuodessa. Virastouudistuksen (HE 61/2018) yhteydessä rataverolaki (205/2003) on esitetty kumottavaksi vuoden 2019 alusta lukien.<sup>2</sup>

Vuoden 2002 valtion talousarviossa todettiin, että uusien kehittämishankkeiden budjetointiperiaatetta uudistetaan siten, että kullekin hankkeelle myönnetään erillinen sopimusvaltuus momentin 31.40.78 päätösosassa. Ko. momentin määräraha on arviomääräraha, ja se mitoitetaan sen mukaisesti, kuinka paljon hankkeesta aiheutuu menoja kunakin vuonna. Uusina hankkeina aloitetaan vuonna 2002 Oulu—Iisalmi/Vartius rataosan sähköistäminen, Tikkurila—Kerava kaupunkiradan rakentaminen ja Kerava—Lahti -oikoradan rakentaminen.<sup>3</sup>

Kerava-Lahti -hankkeen perusteluna esitettiin valtion talousarviossa seuraavaa: *Kerava—Lahti* -oikorata on osa yleiseurooppalaista TEN-liikenneverkkoa ja sen prioriteettihanketta "Pohjolan kolmio". Rata poistaa liikenteellisen pullonkaulan pääradalta ja parantaa koko rautatieliikennejärjestelmän toimivuutta. Uutta rataa rakennetaan 63 kilometriä. Oikorata lyhentää matkaa Helsingistä itäiseen Suomeen ja Venäjälle noin 26 km ja matka-aikaa nykytilaan verrattuna noin 40 minuuttia. Lahden suuntaan oikorata avaa uuden kasvukäytävän. Hankkeen hyötykustannussuhde on 2,0. Radalla voidaan liikennöidä nopeudella 200 km/h. Hanke valmistuu vuonna 2006. Hankkeen kustannukset ovat 336,4 milj. euroa, josta on tarkoitus rahoittaa vuonna 2002 noin 15 milj. euroa, vuonna 2003 noin 85 milj. euroa, vuonna 2004 noin 80 milj. euroa, vuonna 2005 noin 80 milj. euroa ja vuonna 2006 noin 76,4 milj. euroa. Tarkoituksena on ottaa käyttöön erillisenä ratamaksuna investointimaksu, jolla rahoitetaan investoinneista aiheutuneita menoja hankkeen valmistumisen jälkeen. Investointimaksun perusteita selvitetään erikseen.

<sup>1</sup> Jäljempänä sääntelyelin.

<sup>2</sup> Liikenneviraston 21.8.2018 päivätty esitys.

<sup>3</sup> Valtion talousarvioesitys 2002.

Maksukertymäksi arvioidaan 15 vuoden kuluessa yhteensä vähintään 60 milj. euroa. Hankkeen rahoitukseen on tarkoituksena hakea myös TEN-rahoitusta.<sup>4</sup>

Rataverolain kumoaminen (HE 61/2018) ja sen myötä investointiveron poistuminen vuoden 2019 alusta tarkoittaisi Liikenneviraston esityksen mukaan sitä, että alkuperäinen tavoite siitä, että oikoradan käyttäjät kattavat 20 % oikoradan investointikustannuksista, ei toteutuisi. Tätä varten Liikennevirasto on rautatielain mukaisesti päättänyt asettaa Kerava-Lahti -oikoradalle investointiveroa vastaavan suuruisen investointimaksun ajanjaksolle 1.1.2019–31.8.2021.<sup>5</sup>

## 4. Oikeudellinen arviointi

### 4.1. Investointimaksun perusteet rautatielaissa

Rautatielain 37 a §:n mukaan rataverkon haltija saa periä korotettua maksua uusilta rataverkon osilta niiden rakentamisesta aiheutuneiden investointikustannusten kattamiseksi. Hallituksen esityksen (HE 13/2015) pykälää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan korotettua maksua voitaisiin pykälän 4 momentin mukaisesti periä vuoden 1988 jälkeen valmistuneilta uusilta rataosilta ja -verkoilta uuden rataverkon investointikulujen kattamiseksi. Korotettu maksu perustuisi rautatiemarkkinadirektiivin 32 artiklan 3 kohtaan.

Rautatiemarkkinadirektiivin 32 artiklan 3 kohdan mukaan rataverkon haltija voi tulevia erityisiä investointihankkeita tai sellaisia erityisiä investointihankkeita varten, jotka on saatettu päätökseen vuoden 1988 jälkeen, määrätä tai pitää voimassa korkeampia maksuja, jotka perustuvat kyseisten hankkeiden pitkän aikavälin kustannuksiin, jos hankkeet lisäävät tehokkuutta tai kustannusvaikuttavuutta tai molempia ja jos niihin ei muuten voida tai olisi voitu ryhtyä. Tällaisiin maksujärjestelyihin voi myös sisältyä uusiin investointeihin liittyvien riskien jakamista koskevia sopimuksia.

Rautatielain 36 b § 2 momentin mukaan rataverkon haltija ei saa asettaa sellaisia maksuja, jotka ovat Euroopan unionin lainsäädännön, tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten vastaisia.

HE 13/2015:n luvun 4.1.2 Valtiontaloudelliset vaikutukset kappaleen 5 mukaan: ”Rautatiemarkkinadirektiivi mahdollistaa perusmaksun korotukset esimerkiksi uuden rataosan investointikulujen kattamiseksi. Korotus voi olla käytössä niin kauan kun investointikulut on saatu maksettua. Vaikka muutoin voi korotuksen enimmäismäärä olla enintään 50 prosenttia perusmaksusta, rataverkon haltija voi asettaa tätä korkeamman korotuksen, jos se kykenee esittämään tälle perustelut ja sääntelyelin hyväksyy ne. Näin ollen jatkossakin on mahdollista, että nykyisenkaltaista investointiveroa vastaavaa korotettua ratamaksua perittäisiin investointikulujen kattamiseksi, mutta tämä pitäisi olla rataverkon haltijan harkintavallassa.”

Käsillä olevan tapauksen kohdalla on oleellista arvioida direktiivin investointimaksua koskevan artiklan seuraavien kohtien toteutumista:

- vuoden 1988 jälkeen päätökseen saatettujen investointihankkeiden osalta artikla sallii vain maksujen voimassa pitämisen ja
- artiklan mukaan investointimaksun asettaminen on mahdollista vain, jos hankkeeseen ei olisi voitu ryhtyä ilman kyseisen maksun asettamista.

<sup>4</sup> Valtion talousarvioesitys 2002.

<sup>5</sup> Liikenneviraston 21.8.2018 päivätty esitys.

Eli vähintään näiden kummankin kohdan vaatimusten tulisi täyttyä, jotta esitetty investointimaksu voisi olla lainmukainen. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen selvittää muiden investointimaksua koskevien vaatimusten täyttymistä.

Edelleen rautatielain 37 a §:n mukaan, ellei Euroopan unionin lainsäädännöstä muuta johdu, tässä pykälässä tarkoitetut perusmaksun alennukset tai korotukset eivät saa olla enempää kuin 50 prosenttia perusmaksun tasosta. Jos rataverkon haltija katsoo, että 1, 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää tätä suurempaa ratamaksun korotusta, rataverkon haltijan on perusteltava esittämänsä ratamaksun korotus kirjallisesti 13 luvussa tarkoitetulle sääntelyelimelle. Sääntelyelimen on tehtävä 10 työpäivän kuluessa rataverkon haltijan esittämien kirjallisten perustelujen saamisesta päätös siitä, onko esitetty korotus ratamaksuun hyväksyttävissä.

## 4.2. Kysymys siitä, onko kyse maksujen voimassa pitämisestä

### 4.2.1. Liikennevirasto esittämät perustelut

Lainsäätäjän nimenomainen tahto käy Liikenneviraston näkemyksen mukaan ilmi hallituksen esityksen perusteluista. Investointiveroa vastaavaa korotettua ratamaksua (investointimaksua) on Liikenneviraston tulkinnan mukaan mahdollista periä - eikä korotetun ratamaksun edellytys ole se, että kyseessä olisi täysin uusi investointi. Kyseistä pykälää koskevissa perusteluissa todetaan - direktiivin perusteella - että korotettua maksua voitaisiin periä vuoden 1988 jälkeen valmistuneilta rataosilta investointikulujen kattamiseksi.<sup>6</sup>

Lisäksi rautatielaki ei Liikenneviraston näkemyksen mukaan viittaa maksun voimassa pitämiseen, vaan pelkästään perimiseen, ja direktiivin sanamuodon se katsoo tarkoittavan sitä, että myös vanhoilta investoineilta voi alkaa periä investointimaksua.<sup>7</sup>

Toisaalta Liikenneviraston näkemyksen mukaan investointiverossa olisi EU-oikeuden ja maksuvelvollisten rautatieyritysten näkökulmasta perustelultaan ja suuruudeltaan saman maksun voimassa pitämisestä - huolimatta siitä, että siitä nyttemmin on säädetty rautatielaissa.<sup>8</sup>

### 4.2.2. Sääntelyelimen ratkaisu

Rautatielain ja direktiivin säännöksistä seuraa, että vanhoille investoinneille rataverkon haltijan on mahdollista pelkästään pitää voimassa olemassa olevaa investointimaksua, eikä asettaa uusia investointimaksuja. Uusi investointimaksu on mahdollista asettaa uusille investoinneille.

Direktiivin investointimaksua koskevan säännöksen mukaan investointimaksun edellytyksenä on se, että "hankkeeseen ei olisi voitu ryhtyä ilman kyseisen maksun asettamista". Säännöksen tulkinnan kannalta tämä tarkoittaa sitä, että ainoastaan maksun jatkaminen voi tulla kyseeseen vanhojen, jo toteutuneiden investointien kohdalla. Koska rautatielain 36 b § 2 momentin mukaan rataverkon haltija ei saa asettaa sellaisia maksuja, jotka ovat Euroopan unionin lainsäädännön vastaisia, tulee investointimaksua arvioitaessa ottaa huomioon direktiivin asiaa koskeva säännös.

HE 13/2015 luvun 4.1.2 kappaleessa 5 ei oteta lainsäätäjän näkemyksenä kantaa siihen, miten laki suhtautuu nykyiseen investointiveroon, vaan nimenomaan viitataan esimerkkinä uuteen rataosaan ja pelkästään siihen, että kyse olisi nykyisen investointiveron kaltaisesta maksusta. Myös hallituksen esityksen (HE 13/2015) 37

<sup>6</sup> Liikenneviraston 21.8.2018 päivätty esitys.

<sup>7</sup> Liikenneviraston 29.8.2018 päivätty lausunto.

<sup>8</sup> Liikenneviraston 29.8.2018 päivätty lausunto.

a § 4 momenttia koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan nimenomaan vuoden 1988 jälkeen valmistuneisiin uusiin rataosiin ja –verkkoihin.

Koska nykyinen investointivero ei ole maksu, jonka perusteisiin sääntelyelin olisi voinut ottaa kantaa ja tarvittaessa puuttua, investointimaksun asettamisen perusteet eivät täyty. Tätä tulkintaa korostaa myös se, että Liikennevirasto ei ole aikaisemmin pyrkinyt hyväksyttämään investointiveroa rautatielain 37 a §:n vaatimusten mukaisesti sääntelyelimellä, kuten sen olisi tullut investointiveron tasosta johtuen tehdä, jos se olisi katsonut investointiveron rautatielain tarkoittamaksi maksuksi.

#### **4.3. Kysymys siitä, olisiko hankkeeseen voitu ryhtyä ilman investointimaksun(veron) asettamista**

##### *4.3.1. Liikennevirasto esittämät perustelut*

Investointivero oli Liikennevirasto mukaan ehto oikoradan toteuttamiselle. Päätös oikoradan rakentamisesta ja investointiveron perimisestä tehtiin yhtä aikaa vuoden 2002 valtion talousarviossa. Talousarviossa todettiin, että tarkoituksena on ottaa käyttöön erillisenä ratamaksuna investointimaksu, jolla rahoitetaan radan investoinneista aiheutuneita menoja hankkeen valmistumisen jälkeen. Oikoradan investointimaksu mainittiin myös jo rataverolaisissa (205/2003), jossa todettiin, että investointimaksu on suunniteltu otettavaksi käyttöön vuonna 2006, jolloin Kerava-Lahti oikorata valmistuu. Täten Liikenneviraston mukaan on selvää, että Kerava-Lahti -oikorataa ei olisi voitu toteuttaa ilman investointiveroa.<sup>9</sup>

##### *4.3.2. Investointiveron merkityksen arviointi*

Investointiveron maksukertymäksi siis arvioitiin 60 milj. euroa. Investointiveroa oli tarkoitus kerätä investoinnin valmistumisen jälkeen, jolloin sen merkitystä investoinnin kustannusten kattamisessa tulee huomioida tulevan verokertymän investoinnin aikaisena nykyarvona. Tulevien rahavirtojen nykyinen arvo pienenee investoinnille asetettavan tuottovaatimuksen mukaisesti. Tässä yhteydessä tuottovaatimuksena on pidettävä vähintään sitä, minkä verran valtio on voinut investointipäätöstä tehdessään arvioida korkokuluikseen. On syytä huomata, että markkinaehtoisesti tehtävän investoinnin kohdalla tuottovaatimus olisi isompi, jolloin käyttäjämaksujen nykyarvosta muodostuisi tässä yhteydessä esitettyä tarkastelua alempi. Eli ottamalla tuottovaatimukseksi valtion 10 vuoden lainan koron tason vuosina 2001-2002<sup>10</sup>, tarkastellaan tilannetta, jossa investointiveron maksukertymän nykyarvo on korkeimmillaan. Maksukertymän nykyarvo investoinnin toteutusvuosina oli yhteensä noin 39 milj. euroa, joka edustaa noin 12 % investoinnin kokonaiskustannuksista.

##### *4.3.3. Sääntelyelimen ratkaisu*

Investointimaksun<sup>11</sup> asettaminen investoinnin ehdoksi valtion talousarviossa ei tarjoa tietoa siitä, mitä investoinnille olisi vaihtoehtoisessa tilanteessa tapahtunut. Tällaisen maininnan esiintymisellä talousarviossa voisi olla merkitystä perusteluna lähinnä silloin, jos sen tukena olisi muita, asiaperusteisia perusteluja. Liikennevirasto ei ole esittänyt jälkimmäisiä perusteluja, ja asiaan liittyvät muut tiedot viittaavat jäljempänä esitetyn mukaisesti pikemminkin Liikenneviraston esittämän kanssa vastakkaiseen johtopäätökseen. Lisäksi edes vuoden 2002 talousarviossa investointimaksua ei varsinaisesti aseteta ehdoksi kyseiselle investoinnille, vaan siinä todetaan, että maksu on tarkoitus ottaa käyttöön ja sen perusteita selvitetään erikseen.

<sup>9</sup> Liikenneviraston 21.8.2018 päivätty esitys.

<sup>10</sup> Tarkastelussa on käytetty 5 % korkoa.

<sup>11</sup> Talousarviossa investointiveroon viitattiin vielä investointimaksuna.

Ratahallintokeskuksen vuonna 2000 julkaistun rataverkon kehittämisen vaikutustarkasteluja koskevan selvityksen<sup>12</sup> mukaan Kerava-Lahti oikorata on rataverkon kapasiteetin kannalta välttämätön hanke. Se oli ainoa yksittäinen kehittämishanke, joka oli nostettu esiin vaikutusanalyysien perusteella tehdyissä keskeisimmissä johtopäätöksissä.

Edellä esitetyn perusteella Liikennevirasto ei ole esittänyt riittäviä perustuja siitä, että hankkeeseen ei olisi voitu ryhtyä ilman investointiveroa. Hanke on ollut ratahallintokeskuksen selvityksen perusteella ehdottoman tärkeä Suomen rataverkon kehittämisen kannalta, sen arvioitu hyötykustannussuhde on ollut hyvällä tasolla ja verokertymän merkitys investoinnin rahoituksessa on ollut pieni<sup>13</sup>.

## 5. Sovelletut säännökset

Rautatielaki 36 b §, 37 a §.

## 6. Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutos hallinto-oikeudelta rautatielain 93 §:n perusteella siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

Sääntelyelimen antamaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

## 7. Lisätiedot

Lisätietoja asiassa antaa erityisasiantuntija Juha Karjanlahti, puh. 029 534 5244, sähköposti: [juha.karjanlahti@trafi.fi](mailto:juha.karjanlahti@trafi.fi)

Riikka Ristinen

sääntelyelimen päällikkö

Juha Karjanlahti

erityisasiantuntija

---

<sup>12</sup> Ratahallintokeskuksen julkaisuja A 1/2000: Rataverkko 2020 ohjelman väliraportti, kehittämismuutosten vaikutustarkastelut.

<sup>13</sup> Verokertymän nykyarvo investointivuosille diskontattuna 12 %.