

Talouspoliittinen ministerivaliokunta 20.1.2021

Eteneminen suurissa raideliikennehankkeissa – Itäinen suunta

Päätösesitys

Liikenne- ja viestintäministeriö esittää, että talouspoliittinen ministerivaliokunta puoltaisi suurten raideliikenneinvestointien edistämiseksi seuraavia linjauksia:

- 1) Liikenne- ja viestintäministeriö jatkaisi neuvotteluita raideliikenneinvestoinnista hyötyvien kuntien ja mahdollisesti muiden julkisyhteisöjen kanssa itäisen suunnan - hankeyhtiön perustamiseksi toteuttamaan infrastruktuurihankkeen suunnittelua. Hankeyhtiön toimialana ja tehtävänä olisi hankkeeseen liittyvä suunnittelu ja sen rahoittaminen rakentamisvalmiuteen asti.
- 2) Yhtiön perustaminen edellyttäisi, että siihen tulisi omistajiksi (osakkaiksi) myös muita hankkeesta hyötyviä julkisyhteisöjä tai julkisesti omistettuja yhteisöjä. Hankeyhtiössä voisi olla myös muita osakkaita edellyttäen, että yhtiössä säilyisi julkisomisteinen määränemmistö. Yhtiö perustetaan välineeksi erityisesti osapuolten rahoituksen kokoamista ja yhteistyötä varten. Valtio ei luovuta miltään osin päätösvaltaansa perustettavalle hankeyhtiölle
- 3) Osakassopimusneuvotteluja käymään ja muita valmisteluja ohjaamaan perustetaan hankkeen taloudellisen merkittävyyden vuoksi liikenne- ja viestintäministeriön ja valtiovarainministeriön neuvotteluryhmä, joka toimii liikenne- ja viestintäministeriön johdolla. Neuvotteluissa käytäisiin läpi:
 - suunnittelun lähtökohtia
 - yhteistyötä suunnittelun ohjaamisessa ja esim. hyötyjen selvittämisessä
 - osapuolten valmistelu- ja päätöksentekoaikataulua suunnitteluvaihetta koskien
 - hankkeen myötä toteutuvien maankäyttö- ja kiinteistökehityshyötyjen ja muiden hyötyjen taikka tulojen ohjaamista hankkeen toteuttamiseen tai muusta valmiudesta

osallistua varsinaisen investoinnin kustannusten kattamiseen

- 4) Valtio omistaisi hankeyhtiöstä perustamisvaiheessa vähintään 51 prosenttia. Hankeyhtiön perustamisen edellytyksenä olisi, että muut osakkaat sitoutuisivat yhtiön pääomittamiseen noin 49 % osuudella arvioiduista rakentamisvalmiuden edellyttämän suunnittelun kustannuksista sekä muista hankeyhtiön toiminnan edellyttämistä kustannuksista. Muilla kustannuksilla tarkoitetaan esimerkiksi kustannuksia, joita syntyy hankeyhtiön organisaation toiminnasta.

Hankkeen suunnitteluvaiheeseen ja suunnittelun rahoitukseen osallistuminen ei sido osapuolia hankkeen rakentamisvaiheeseen tai rakentamisen rahoitukseen.

- 5) Itäisen suunnan nopean raideyhteyden edistämiseksi perustettavan hankeyhtiön tehtävänä olisi yhden uuden ratayhteyden suunnitteleminen.
- 6) Itäisen suunnan hankeyhtiöneuvotteluita jatkettaisiin Porvoo-Kouvola-linjauksen pohjalta. Itäisen suunnan hankeyhtiön suunnittelukustannukset ovat alustavan arvion perusteella Porvoo-Kouvola-vaihtoehdossa n. 70 miljoonaa euroa (arviot ALV 0% ja ilman toiminnan organisoinnista syntyviä kustannuksia). Tästä 51 prosenttia olisi 35,7 miljoonaa euroa.
- 7) Vuoden 2021 ensimmäisessä lisätalousarvioesityksessä esitettäisiin eduskunnalle hyväksyttäväksi, että momentille 31.01.88 osoitetaan lisämäärärahaa enintään 40,3, miljoonaa euroa hankeyhtiön pääomittamiseen varautumiseksi.

Määrärahan hyväksymisestä ja valtion rahoitusosuudesta päättäisi eduskunta. Pääomasijoituksista ei voida päättää ennen kuin eduskunta on päättänyt määrärahoista. Tätä ennen tapahtuvat hankeyhtiöneuvottelut ovat mahdollisia sille, että eduskunta myöntäisi määrärahaa tähän tarkoitukseen.

Liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksessa on valtion 100 prosenttisesti omistama Pohjolan Rautatiet Oy. Hankeyhtiön perustamisen edellytysten täytyessä, itäisen suunnan hankeyhtiö voitaisiin perustaa myös hyödyntäen Pohjolan Rautatiet Oy:tä laskemalla valtion omistusosuutta. Tämä edellyttäisi eduskunnalta suostumusta Pohjolan Rautatie Oy:n valtion omistusosuuden laskemiseksi, kuitenkin siten, että valtion tulisi edelleen omistaa yhtiöstä vähintään 51 prosenttia.

- 8) Hankeyhtiöiden arvonlisäverokohteluun liittyy epävarmuuksia, minkä hallitsemiseksi Suomen valtio voisi tarvittaessa lisäpääomittaa yhtiöitä niiden kannettavaksi jäävään arvonlisäveron määrällä huomioiden kuitenkin, että valittavasta menettelytavasta riippuen pääomitus saattaisi edellyttää eduskunnan hyväksyntää.
- 9) Hankeyhtiö tulisi liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjaukseen.
- 10) Neuvottelutulos osakassopimuksineen tuotaisiin myöhemmin erikseen talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsiteltäväksi, missä yhteydessä valiokunta käsittelee neuvottelutuloksen hyväksymistä ja yhtiön perustamista.
- 11) Puolletuista linjauksista tiedotettaisiin julkisuuteen talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyn jälkeen siltä osin kuin linjaukset eivät sisällä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaan salassa pidettävää tietoa.
- 12) Linjaus itäisen suunnan hankeyhtiöstä ei sulje pois muiden idän suunnan liikenneyhteyksien kehittämistä tulevaisuudessa. Ministerivaliokunta tiedostaa tarpeen kehittää itäisen Uudenmaan ja Kaakkois-Suomen saavutettavuutta sekä teollisuuden kuljetusten edellytyksiä. Liikenne- ja viestintäministeriö tekee selvityksen itäisen Uudenmaan ja Kaakkois-Suomen elinkeinoelämän kuljetusten kehittämisestä ja elinkeinoelämän kilpailukyvyn vahvistamisesta.

1. Tausta

Alueiden ja seutujen saavutettavuus on Suomen kilpailukyvyn ja menestyksen kannalta keskeistä. Suurilla ratahankkeilla on tunnistettu suotuisia vaikutuksia talouskasvuun, tulojaon kehitykseen, työssäkäyntialueisiin, kaupunkirakenteisiin sekä ympäristöön. Ilmastonmuutos, kaupungistuminen sekä saavutettavuuden haasteet edellyttävät, että Suomen liikennejärjestelmää kehitetään kokonaisvaltaisesti ja liikkumisessa siirrytään kohti kestäviä kulkumuotoja.

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelmassa on todettu, että suoran budjet-tirahoituksen rinnalle nostetaan erillisrahoituksen ratkaisuja hankekohtaisesti. Erityisesti rataverkkoa ja raideliikennettä koskeville miljardihankkeille on syytä tehdä laaja-alainen vaikutusten arviointi sekä suunnitella ja rakentaa ne nykyisen verkon kanssa toimiviksi kokonaisuusiksi, jotka tuovat lisää matkustajia raiteille ja mahdollistavat järkevän rahankäytön. Hankkeet tukevat Suomen kehittämistä, työvoiman liikkumista, kestävän liikkumisen tavoitteita toiminnallisesti ja alueellisesti tasapainoisella tavalla sekä tarjoavat kilpailukykyisen vaihtoehdon lentoliikenteelle.

Pääministeri Rinteen hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 10.9.2019 neuvottelujen aloittamista Suomi-rata-hankeyhtiön ja Turun tunnin juna -hankeyhtiön perustamiseksi. Neuvoteltavien hankeyhtiöiden toimialana ja tehtävänä olisi hankkeisiin liittyvä suunnittelu ja sen rahoittaminen rakentamisvalmiuteen asti. Neuvottelujen reunaehdoiksi asetettiin, että yhtiöihin tulisi omistajiksi myös muita hankkeesta hyötyviä julkisyhteisöjä tai julkisesti omistettuja yhteisöjä. Hankeyhtiöissä voisi olla myös muita osakkaita edellyttäen, että yhtiössä säilyisi julkisomisteinen määränemmistö. Reunaehdoiksi asetettiin myös, että valtio omistaisi hankeyhtiöistä perustamisvaiheessa vähintään 51 prosenttia. Muut osakkaat sitoutuisivat yhtiön pääomittamiseen noin 49 % osuudella arvioiduista rakentamisvalmiuden edellyttämän suunnittelun kustannuksista sekä muista hankeyhtiön toiminnan edellyttämistä kustannuksista. Muilla kustannuksilla tarkoitetaan yhtiön kustannuksia, joita syntyy hankeyhtiön organisaation toiminnasta.

Valtioneuvosto päätti 25.6.2020 valtuuttaa liikenne- ja viestintäministeriön perustamaan uudet, valtion osittain omistamat osakeyhtiöt: Suomi-rata-hankeyhtiö ja Turun tunnin juna -hankeyhtiö. Suomen valtion osuus kummassakin hankeyhtiössä on 51 prosenttia. Yhtiöt on perustettu joulukuussa 2020.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan muistiossa 10.9.2019 on itäisen suunnan hankeyhtiön osalta todettu, että: ”Liikenne- ja viestintäministeriö on käynnistänyt selvityksen ja vertailun itäisen nopean yhteyden linjauksesta. Nopeaa itäisen suunnan raideyhteyttä edistettäisiin yhteistyössä alueen toimijoiden kanssa.”

2. Keskustelut itäisen suunnan hankeyhtiön perustamisen edellytyksistä

Liikenne- ja viestintäministeriö aloitti keskustelut itäisen suunnan raideyhteyden suunnitteluhankeyhtiön perustamisen edellytyksistä yhdessä itäisen Suomen alueen toimijoiden kanssa. Aloitustilaisuus kuntien kanssa pidettiin 24.6.2020.

Tilaisuudessa keskusteltiin hankeyhtiövalmistelun aloittamisen reunaehdoista Väyläviraston laatiman selvityksen pohjalta. Väyläviraston uusin selvitys Itä-Suomen junaliikenteen kehittämisestä julkaistiin 28.5.2020.

Samalla kartoitettiin kuntien alustavaa halukkuutta osallistua hankeyhtiön perustamiseen ja itäisen suunnan suunnittelun rahoitukseen vastaavilla periaatteilla, jotka ovat olleet Suomi-rata-hankeyhtiön ja Turun tunnin juna -hankeyhtiön neuvotteluiden lähtökohtina.

Väyläviraston Itäisen suunnan selvityksessä uusien ratojen alustavasti arvioidut rakentamiskustannukset ovat esimerkiksi Porvoo-Kouvola osalta n. 1,7 miljardia euroa ja Porvoo-Kotka-Luumäki osalta n. 2,7 miljardia euroa (MAKU130, 2010=100). Turun tunnin junan suunnittelukustannukset ovat n. 110 miljoonaa euroa ja tämän hetkinen arvio rakentamiskustannuksista on n. 2,8 miljardia euroa. Tämä tarkoittaa, että suunnittelukustannukset ovat n. 4% rakentamiskustannuksista. Tämän perusteella itäisen suunnan hankeyhtiön suunnittelukustannukset ovat alustavan arvion perusteella Porvoo-

Kouvola-vaihtoehdossa n. 70 miljoonaa euroa ja vaihtoehdossa ”itäinen rantarata) n. 110 miljoonaa euroa (arviot ALV 0%). Kyseessä on alustava ja karkea arvio kustannuksista.

Osapuolia pyydettiin ilmoittamaan liikenne- ja viestintäministeriölle viimeistään 31.8.2020 onko näillä alustavat edellytykset osallistua hankeyhtiön pääomittamiseen edellä mainitut hankeyhtiön perustamisen reunaehdot huomioiden. Tässä yhteydessä saattoi myös ilmoittaa, että onko osapuolella erityisiä reunaehtoja pääomituksen tekemiselle.

Vastauksia saatiin alueen toimijoilta ja niitä on arvioitu liikenne- ja viestintäministeriössä. Vastaukset on julkaistu avoimesti valtioneuvoston hankeikkunassa:

<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM053:00/2020>

Kunnat ovat tehneet alustavan laskelman Porvoo – Kouvola vähemmistöosuuden (34,3 ME) kattamisesta.

Porvoo 9,8 miljoonaa euroa
 Kouvola 4,8 miljoonaa euroa
 Lappeenranta 3,6 miljoonaa euroa
 Kuopio 3,2 miljoonaa euroa
 Mikkeli 2,7 miljoonaa euroa
 Joensuu 2,4 miljoonaa euroa
 Imatra 2,3 miljoonaa euroa
 Pieksämäki 1,7 miljoonaa euroa
 Varkaus 1,5 miljoonaa euroa
 Kajaani 1,4 miljoonaa euroa
 Iisalmi 1,3 miljoonaa euroa

Useat kunnat mainitsevat ilmoituksessaan (jotka perustuvat kunnan/kaupunginhallituksen tai –valtuuston käsittelyihin) laskelman ja toteavat, että kunta/kaupunki *on valmis neuvottelemaan rahoitusosuuksista tarkemmin, kun ratolinjaus on päätetty sekä kaikki suunnitteluhankeyhtiön pääomittamiseen osallistuvat tahot ovat selvillä. Itäradan hankeyhtiöön tässä vaiheessa alustavasti sitoutuvat tahot ovat tarvittaessa valmiit yhdessä kattamaan mahdollisen puuttuvan osan kunnille ja muille julkisyhteisöille kohdentuvista hankkeen suunnittelukustannuksista.*

Lisäksi on mainittu, että X kaupunginhallitus *päätää ilmoittaa liikenne- ja viestintäministeriölle kiinnostuksensa Itärataa eli Porvoo-Kouvola -linjausta koskevan hankeyhtiön perustamiseen sekä hankeyhtiön rahoittamiseen seuraavin reunaehdoin: 1) Itäisen Suomen uusia raidelinjauksia tulee olla vain yksi, Helsinki-Vantaan lentoasema-Porvoo-Kouvola. 2) Valtion tulee ohjata viimeistään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kautta Uudenmaan maakuntakaavoitusta, mikäli muutoin ei Porvoo-Kouvola kaavallinen valmius etene.*

Porvoon kaupunginhallituksen pöytäkirjassa (31.8.2020) on mainittu, että kaupunginhallitus *päättyi yksimielisesti ilmoittaa Liikenne- ja viestintäministe-*

riölle kiinnostuksensa ratahankeyhtiön perustamiseen sekä hankeyhtiön rahoittamiseen valtion päättämän uuden radan linjauspäätöksen mukaisesti alustavasti enintään 10 miljoonalla eurolla. Porvoon kaupungin reunaehtona osallistumiselle on, että Helsinki-Porvoo lähijunayhteyden toteuttamisedellytykset selvitetään ja hankeyhtiön suunnittelun lähtökohtana on mahdollistaa radalla lähijunaliikenne välillä Porvoo-Helsinki. Kaupunginhallitus toteaa, että Porvoon kannalta tarkoituksenmukaisin vaihtoehto uuden radan linjaukseksi on esitettyjen selvitysten perusteella nk. Itärata (Lentorata-Porvoo-Kouvola). Porvoo osallistuu vastaavin periaattein myös nk. Itäisen rantaradan (Lentorata-Porvoo-Kotka-Luumäki) hankeyhtiön perustamiseen, mikäli valtio päätyy tähän linjausvaihtoehtoon.

Porvoon kanta linjaukseen ei ole ehdoton, mutta Porvoon ensisijainen vaihtoehto on tämän perusteella Porvoo – Kouvola – linjauksen suunnittelu. Tämän perusteella Porvoon osuus huomioitaisiin ensisijassa Porvoo – Kouvola – linjauksen rahoitusosuudessa.

Helsinki totesi (virkamiesvastauksessa), että *Helsingin kaupungilla on alustavat edellytykset osallistua ko. hankeyhtiön pääomittamiseen ministeriön toimittamassa liitteessä mainitut hankeyhtiön perustamisen reunaehdot huomioiden. Helsingin kaupungin reunaehtona pääomituksen tekemiselle on, että Lentorata on osa hankekokonaisuutta. Muita reunaehtoja ei tässä vaiheessa ole. Helsingin osuus suunnittelukustannuksista ratkaistaan erikseen hankeyhtiötä koskevien neuvotteluiden yhteydessä. Tässä vaiheessa tuomme kuitenkin esiin, että Helsingin rooli rahoituksen kannalta ei voi olla ratkaiseva.*

Itäisen rantaradan kuntien valtuustot ovat heinä-elokuussa 2020 päättäneet pääomittaa hankeyhtiötä alustavan arvion mukaan yhteensä 37,7 miljoonalla eurolla (tarvittaisiin 53,9 milj. euroa 49% kustannusosuuteen) seuraavasti:

Loviisa 6,0 Milj. euroa
 Pyhtää 2,1 Milj. euroa
 Kotka 21,4 Milj. euroa
 Hamina 8,2 Milj. euroa

Virolahden kunta kannattaa hankeyhtiön perustamista mutta ei ole mukana pääomittamisessa, koska arvioi radan vaikutusten olevan välillisiä, mutta vähäisempiä kuin muiden kuntien.

Muiden julkisten tai yksityisten toimijoiden rahoituksen osuudeksi jäi alustavassa arviossa 16,3 Milj. euroa.

Mukana olevien kaupunkien ja kuntien reunaehtona hankeyhtiön perustamisneuvotteluihin ja pääomittamiseen liittyen on, että hankeyhtiö suunnittelee elinkeinoelämää ja henkilöliikennettä palvelevaa linjausta, Itäistä rantarataa (Helsinki-Porvoo-Loviisa-Kotka-Hamina-Luumäki/Vaalimaa -linjausta).

Kotkalta tiedusteltiin erikseen jälkikäteen arviota puuttuvan 16,3 milj. euron kattamisesta. Vastaus oli olennaisilta osiltaan vastaava kuin aikaisemmin

saatu esitys, eikä tämän perusteella voitu tehdä tulkintaa, että vähemmistö-osakkaiden rahoitusosuus olisi tullut riittävällä tarkkuudella katettua.

Liikenne- ja viestintäministeriö tiedotti 30.9.2020, että *itäisen suunnan raideyhteyden hankeyhtiöneuvotteluja jatketaan Lentorata-Porvoo-Kouvola-linjauksen pohjalta. Alueen toimijoilta saatujen vastausten perusteella kuntien rahoitusosuus, yhteensä 34,3 miljoonaa euroa, näyttää täyttyvän sellaisen hankeyhtiön osalta, jonka tehtävänä olisi Porvoo-Kouvola-ratalinjauksen suunnittelu ja rahoittaminen rakentamisvalmiuteen asti. Sen sijaan Porvoo-Kotka-Luumäki-linjauksen suunnittelua puoltaneiden kuntien vastausten perusteella hankeyhtiön rahoitus näyttää jäävän vajaaksi reilun 16 miljoonan euron edestä tarvittavasta noin 54 miljoonasta eurosta.*

Neuvotteluita jatketaan ainakin Helsingin, Porvoon, Kouvolan, Lappeenrannan, Kuopion, Mikkelin, Joensuun, Imatran, Pieksämäen, Varkauden, Kaajanin sekä Iisalmen kanssa. Neuvotteluihin ja hankeyhtiön perustamiseen voi osallistua myös muita tahoja, kuten muita itäisen Suomen radanvarsi-kuntia.

Liikenne- ja viestintäministeriö jatkaa neuvotteluja itäisen suunnan raideyhteyden hankeyhtiöstä kuntien kanssa Lentorata-Porvoo-Kouvola-ratalinjauksen pohjalta.

Valtion osallistuminen ja sen rahoitusosuus itäisen suunnan hankeyhtiöneuvotteluihin käsitellään talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa syksyn 2020 aikana. Valtion rahoitusosuudesta hankeyhtiöön päättäisi eduskunta.

Tiedotteen julkaisemisen jälkeen Kotkan kaupunginhallitus on 5.10.2020 käsitellyt Kotkan rahoitusosuuden kasvattamista puuttuvan 16,3 miljoonan euron osuuden osalta. Kaupunginhallituksen pöytäkirjassa todetaan, että ”*Kaupunginhallitus päättää esittää kaupunginvaltuustolle, että se päättää ilmaista Kotkan kaupungin kiinnostuksen ratahankeyhtiön perustamiseen ja suunnittelun pääomittamiseen alustavasti 16,3 milj. euron lisärahoituksella aiemmin päätetyn 21,4 milj. euron lisäksi sillä edellytyksellä, että ratalinjauksta suunnitellaan elinkeinoelämää ja henkilöliikennettä palvelevana sekaliikenneratana Helsingistä Porvoon ja Kotkan kautta itään. Kotkan kaupunki on valmis neuvottelemaan rahoitusosuuksista tarkemmin, kun ratalinjaus on päätetty ja kaikki radan vaikutuspiirissä olevat tahot ovat selvillä.*”

Kotkan kaupunginvaltuusto on hyväksynyt esityksen 7.10.2020.

Tämän jälkeen Kotkalta saatujen tietojen mukaan 16,3 miljoonan alustava lisäpääomitus jakautuisi mahdollisesti tasaisemmin Kotkan, Haminan ja Loviisan kesken siten, että:

Kotkan osuus 16,3 miljoonasta on 9,8 milj. euroa, Haminan 3,8 milj. euroa ja Loviisan 2,8 milj. euroa.

Vähemmistöosakkaiden koko summa jakaantuisi tällöin näiden tietojen mukaisesti seuraavasti (milj. euroa):

Kotka 31,2

Hamina 12,0

Loviisa 8,8

Pyhtää 2,1

Haminan kaupunginvaltuusto on 20.10.2020 tehnyt päätöksen, jonka mukaan valtuusto päättää ilmaista Haminan kaupungin kiinnostuksen ratahankeyhtiön perustamiseen ja suunnittelun pääomittamiseen myöhemmin sovittavalla lisärahoituksella (esimerkiksi asukasluvun mukaisessa suhteessa) aiemmin päätetyn 8,2 milj. euron lisäksi sillä edellytyksellä, että ratalinjausta suunnitellaan elinkeinoelämää ja henkilöliikennettä palvelevana sekaliikeneratana Helsingistä Porvoon ja Kotkan kautta itään.

Liikenne- ja viestintäministeriö julkaisi tarkentavan tiedotteen 9.10.2020, jonka mukaan LVM esittää talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle itäisen suunnan hankeyhtiöneuvotteluiden jatkamista Porvoo-Kouvola-linjauksen pohjalta. Tiedotteessa selvennettiin perusteita sekä sitä prosessia ja alueen toimijoiden kanssa käytyjä keskusteluja, jotka edelsivät tiedottamista keskusteluiden jatkamisesta Porvoo – Kouvola- linjauksen pohjalta. Edelleen tiedotteessa todettiin huomioiduksi Kotkan tekemä alustavat päätös lisärahoitusosuudesta.

2. Suunniteltavan ratalinjauksen valinta

Hankkeiden kannattavuus

Väyläviraston selvityksessä (Väyläviraston julkaisu 15/2019) tarkasteltiin kaikkia kolmea maakuntakaavoissa olevia uusia idän suunnan ratalinjauksia Helsinki–Porvoo–Kouvola, Helsinki–Porvoo–Kotka–Luumäki sekä Lahti–Heinola–Mikkeli.

Selvityksen mukaan lyhimmat matka-ajat saavutettaisiin investoimalla Lento-rataan ja uuteen ratalinjaukseen ja liikennöimällä niitä suurnopeuskalustolla. Matka-ajat lyhenisivät lisäksi investoimalla Kouvola–Kuopio- ja Luumäki–Joensuu-välien nopeuttamistoimenpiteisiin. Helsinki–Porvoo–Kouvola-linjaus parantaisi raideliikenteen matka-aikoja laajasti Itä-Suomessa. Helsinki–Porvoo–Kotka–Luumäki-linjaus lyhentäisi matka-aikoja Helsingistä Joensuuhun ja Pietariin, mutta se ei lyhentäisi matka-aikaa Helsingistä Kuopion suuntaan. Lahti–Heinola–Mikkeli-linjaus lyhentäisi merkittävästi matka-aikaa Helsingistä Kuopioon, mutta se ei lyhentäisi matka-aikoja Helsingistä Joensuun tai Pietarin suuntaan.

Selvityksen mukaan Helsinki–Porvoo–Kouvola- ja Helsinki–Porvoo–Kotka–Luumäki-ratalinjausten matka-aikasäästöt (noin 10–20 min nopeustasosta riippuen) olisivat suhteellisen pieniä suhteessa suuriin investointikustannuksiin. Tämän vuoksi myös niiden alustavat hyöty-kustannusarviot ovat alhaisia. Heinolan kautta kulkevan linjauksen matka-aikasäästöt olisivat merkittäviä, mutta pienehkön matkustajamäärän vuoksi myös sen hyöty-kustannussuhde jää alhaiseksi.

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Bernerin toimeksiannosta perustettiin syksyllä 2018 ryhmä, joka selvitti Helsinki-Vantaan lentoasemalta Porvoon kautta Kouvolaan kulkevan ratalinjauksen vaikutuksia matka-aikoihin. Työryhmässä oli edustajia liikenne- ja viestintäministeriöstä, Väylävirastosta, Etelä-Karjalan liitosta, Etelä-Savon maakuntaliitosta, Kainuun liitosta, Kymenlaakson liitosta, Pohjois-Karjalan maakuntaliitosta, Pohjois-Savon liitosta, Uudenmaan liitosta, Kouvolan kaupungista ja Porvoon kaupungista.

Kyseisen työryhmän työn sekä muiden aiheeseen liittyvien alueellisten kannottojen perusteella on käynyt selväksi, että ratayhteyksien vaikutuspiirissä kannatusta saavat erityisesti hankeyhtiömuodossa edistettäväksi eniten ratalinjaukset Lentorata-Porvoo-Kouvola sekä Lentorata-Porvoo-Kotka-Luumäki.

Lahden kaupungin vastauksessa liikenne- ja viestintäministeriön tiedusteluun itäisen suunnan hankeyhtiön perustamisen edellytyksistä on todettu muun muassa, että: ”Lahden kaupunki ei pidä hankeyhtiön perustamista itäisen suunnan uusien raideyhteyksien suunnittelemiseksi perusteltuna. Kaupunki kannattaa Väyläviraston selvityksen mukaan hyöty/kustannussuhteeltaan parasta vaihtoehtoa, eli nykyisten, Lahden kautta kulkevien ratayhteyksien parantamista. Nykyisten ratojen parantamisen kustannukset ovat suuruusluokkaa 150-400 miljoonaa euroa. Lahden kaupungin näkemyksen mukaan tämän mittaluokan hankkeisiin ei tarvita hankeyhtiötä, vaan ne voidaan toteuttaa valtion normaalilla budjettirahoituksella.” (Ote kaupunginhallituksen pöytäkirjasta 31.8.2020).

Väyläviraston selvityksessä (Väyläviraston julkaisu 15/2020) vertailtiin junayhteyksien nopeuttamista nykyisessä ratakäytävässä sekä uusissa ratakäytävissä Lentorata-Porvoo-Kouvola ja Lentorata-Porvoo-Kotka-Luumäki. Väyläviraston arviointityö perustui pääosin olemassa oleviin suunnitelmiin itäisen Suomen rataverkon ja sen junaliikenteen kehittämiseksi. Työssä myös arvioitiin palvelutason parantamista siirtymällä nopeampaan kalustoon ja tihentämällä vuorotarjontaa.

Selvityksessä tarkastellut idän suunnan nykyisten ratojen kehittämisvaihtoehdot pitivät sisällään parantamistoimia Savon radalla välillä Kouvola-Kuopio sekä Karjalan radalla välillä Imatra-Joensuu. Arvioiduilla toimenpiteillä voidaan lyhentää matka-aikoja noin 15–26 minuutilla. Myös Keravan ja Imatran välillä saataisiin muutaman minuutin aikasäästöt nopeampaan junakalustoon siirtymisen ansiosta.

Vertailussa nykyisten ratojen kehittäminen osoittautui uusia oikoratoja kannattavammaksi. Kuitenkin nykyistenkin ratojen kehittämisen arvioidut yhteiskuntataloudelliset hyödyt ovat investointikustannuksia alhaisemmat, eli hyöty-kustannussuhde jäi alle yhden. Nykyisten ratojen suppeamman, 147 miljoonan euron kehittämisvaihtoehdon hyöty-kustannussuhteeksi saatiin 0,66. Kattavammassa, 392 miljoonan euron kehittämisvaihtoehdossa hyöty-kustannussuhteeksi tuli 0,48. Kustannus-hyötyanalyysin keskeisimpiä hyödyntekijöitä ovat liikennejärjestelmän käyttäjille kohdistuvat hyödyt, jotka ovat riippuvaisia käyttäjämäärästä sekä käyttäjien kokemasta paremmasta palvelutasosta esim. matka-aikasäästöjen muodossa. Arvioiden tueksi Väylä on

arvioinut erilaisia herkkyytarkasteluja mm. maankäytön muutoksista johtuvan kysynnän muutosten osalta.

Väyläviraston selvityksen mukaan idän suunnan uusien ratayhteyksien toteuttaminen toisi kuitenkin suuremmat hyödyt kuin nykyisten ratojen kehittäminen. Suurten investointikustannusten johdosta niiden kustannustehokkuus jää kuitenkin heikommaksi. Porvoon kautta Kouvolaan kulkevan linjauksen kehittäminen olisi hyöty-kustannussuhteeltaan korkeampi (0,37) kuin Porvoosta Kotkan kautta Luumäelle kulkevan linjauksen (0,20). Ero linjausten kannattavuudessa johtuu siitä, että Kouvolaan suuntautuvan linjauksen investointikustannukset olisivat noin kolmanneksen pienemmät ja se hyödyttäisi sekä Karjalan radan, että Savon radan liikennettä. Porvoosta Kotkan kautta Luumäelle kulkeva linjaus voisi kuitenkin pitkällä aikavälillä tukea paremmin mahdollisuutta kehittää nopeaa Helsinki–Pietari-yhteyttä Kotkan ja Viipurin välisellä uudella ratakäytävällä.

Pitkällä aikavälillä junayhteyksien paraneminen voi vaikuttaa myönteisesti keskeisen vaikutusalueen taloudelliseen toimeliaisuuteen ja väestönkehitykseen, mikä heijastuisi myös junamatkustuksen muutoksiin. Junamatkustuksen kysynnän muutoksen kaksinkertaistuminen kasvattaisi Porvoo-Kouvola-vaihtoehdon hyöty-kustannussuhdetta 0,12 yksikköä ja Porvoo-Kotka vaihtoehdon 0,07 yksikköä.

Väyläviraston Itäisen suunnan selvityksessä uusien ratojen alustavasti arvioidut rakentamiskustannukset ovat Porvoo-Kouvola osalta n. 1,7 miljardia euroa ja Porvoo-Kotka-Luumäki osalta n. 2,7 miljardia euroa (MAKU 130, 2010=100).

Molemmissa käsiteltävänä olevissa vaihtoehdoissa Porvoo tulee kokonaan uutena kaupunkina junaliikenteen piiriin. Matka-aika-arvio Porvoon Kuninkaanportin asemalta lentoasemalle on noin 18 minuuttia, Pasilaan 26 minuuttia ja Helsingin päärautatieasemalle noin 32 minuuttia. Nykyinen linja-automatka Porvoosta Helsingin keskustaan vie noin tunnin, joten matka-aikasäästö junalla on huomattava. Porvooseen kohdistuvien matkojen osuus kaikista matkustajahyödyistä on Porvoo-Kouvola -vaihtoehdossa noin kolmannes ja Porvoo-Kotka -vaihtoehdossa noin 27 %. Näin ollen Porvoon junayhteyden merkitys on keskeinen uusien ratayhteyksien kokonaisyhteyksien kannalta.

Myös Kotkan ja Helsingin välille syntyy vaihdoton ja nopea (62 min) junayhteys Porvoo-Kotka -vaihtoehdossa. Kotka kuitenkin sijaitsee huomattavasti kauempana Helsingistä, minkä takia matkoja pääkaupunkiseudulle tehdään kertaluokkaa vähemmän kuin Porvoosta.

Selvityksessä tarkastelluilla toimenpiteillä olisi mahdollista lyhentää matka-aikoja Kuopiosta Helsinkiin yhteensä noin 28 minuutilla ja Joensuusta Helsinkiin yhteensä noin 44 minuutilla. Iso osa nopeutuksesta tapahtuisi kuitenkin nykyisillä Savon ja Karjalan radoilla. Oikoratojen tuoma lisäaikasäästö nykyisen Lahden kautta kulkevan reitin kehittämiseen verrattuna ja kannattavammaksi arvioidulla 220 km/h nopeustasolla tarkasteltuna olisi Porvoo-Kouvola-linjauksella 10 minuuttia ja Porvoo-Kotka-Luumäki-linjauksella 13

minuuttia. Porvoo-Kotka-Luumäki-linjauksen matka-aikasäästöjen oletuksena on, että Luumäki-Imatra ratayhteyden parantaminen -hankkeelle päätöksentekovaiheessa asetetut tavoitteet saavutetaan.

Väyläviraston selvityksessä on arvioitu, että Porvoo-Kouvola -vaihtoehdossa junamatkojen määrä kasvaa vertailuvaihtoehdosta noin 5100 matkalla/vrk. Tästä noin 4400 on Porvoon uusia junamatkoja, jotka suuntautuvat lähes kokonaan pääkaupunkiseudulle. Itäisen Suomen muissa kaupungeissa junamatkojen määrä kasvaa noin 16 %. Lahden junamatkojen määrä laskee. Lahden ja Porvoon suunnilla on ennusteessa yhteensä 5,5 milj. junamatkustajaa/vuosi.

Porvoo-Kotka -vaihtoehdossa junamatkojen kokonaismäärä kasvaa vertailuvaihtoehdosta noin 4400 matkalla/vrk. Tästäkin suuri osa on Porvoon ja Kotkan uusia junamatkoja. Itäisen Suomen muissa kaupungeissa junamatkojen määrä kasvaa noin 10 %. Lahdessa ja erityisesti Kouvolaissa junamatkojen määrä vähenee. Lahden ja Porvoon suunnilla on ennusteessa yhteensä 5,3 milj. junamatkustajaa/vuosi.

Molemmissa vaihtoehdoissa henkilöautojen ja linja-autojen matkustuskilometrit laskevat selvästi. Henkilöautoliikenteen suoritteiden vähenemä molemmissa vaihtoehdoissa vastaa noin 4000-5000 henkilöauton vuotuista ajomäärää. Tieliikennesuoritteiden vähenemä on noin 1,3 % Itä-Suomen ja noin 0,2 % koko Suomen tieliikennesuoritteesta. Tieliikenteen vähenemisellä on myönteisiä vaikutuksia liikenneturvallisuuteen. Tieliikenteen henkilövahinko- ja onnettomuuksien laskennallinen määrä vähenee molemmissa vaihtoehdoissa 4-5 kpl/vuodessa.

Uudet oikoradat olisi mahdollista suunnitella joko henkilö- ja tavaraliikenteelle tai pelkästään henkilöliikenteelle. Toistaiseksi uusia idän suunnan ratayhteyksiä on suunniteltu vain henkilöjunaliikenteelle, mistä syystä tavaraliikenteen edellyttämistä järjestelyistä ei ole suunnitelmia tai kustannustietoja. Järjestelyjen kustannukset voivat olla suuriakin. Tavaraliikenteen kehittämisen kannalta kriittisiä elementtejä ovat myöhemmässä suunnittelussa tarkentuvat liittymät muuhun rataverkkoon sekä tuotantolaitoksiin ja satamiin (mm. HaminaKotkan satamaan). Ainakin Vuosaaren satamaradan ja uusien ratojen välinen raideyhteys näyttää edellyttävän maanalaisia yhteysjärjestelyjä.

Lisäksi tavaraliikenteen edellytyksenä on, että oikoratajaksot suunnitellaan myös tavarajunaliikenteen mahdollistaviksi. Tämä tarkoittaa, että kaarteiden kallistukset eivät voi olla yhtä voimakkaita kuin pelkästään nopeille henkilöjunille suunniteltaessa. Tämä puolestaan merkitsee, että radan geometria on suunniteltava suuremmilla kaarresäteillä, mikä vaikuttaa mm. rakentamiskustannuksiin. Mikäli ratageometriassa joudutaan tekemään kompromisseja ja tavaraliikenteen vuoksi loiventamaan kaarteita, on sillä väistämätön hidastava vaikutus nopeille (+250km/h) junille. Se kuinka paljon tämä vaikuttaa matka-aikaan selviäisi tarkemmassa suunnittelussa.

Suurin potentiaali tavaraliikenteen kehittämiseksi on tunnistettu Porvoo-Kotka -vaihtoehdossa. Tavaraliikenteen hyödyt Porvoo-Kotka-Luumäki-linjauksen osalta ovat arviolta 2,7 M€ / vuosi (n. 13% matkustajahyödyistä ja

49 M€ 30 vuoden ajalle diskontattuna). Porvoo-Kouvola-linjauksen osalta tavaraliikenteen vastaavat hyödyt ovat noin 2 % vaihtoehdon matkustajahyödyistä. Arviot perustuvat Väyläviraston rataverkon valtakunnalliseen tavaraliikenne-ennusteeseen sekä tavaraliikenteen arvioituihin aika- ja matkasäästöihin, jotka syntyvät tavarajunien nykyisen liikennöinnin siirtämisestä uudelle reitille. Tavaraliikenteen edellyttämien raideyhteyksien tai geometriamuutosten investointikustannuksia ei ole arvioitu, koska näitä tietoja ei ole. Tavaraliikenteen hyödyt jäävät kuitenkin selvästi matkustajahyötyjä pienemmiksi.

Edellytyksenä hyötyjen syntymiselle tavaraliikenteessä on, että uusien oikoratojen käytöllä saavutetaan hyötyä liikennekustannussäästöjen, palvelutason parantumisen tai täsmällisyyden parantumisen muodossa. Uusi ratayhteys voi synnyttää uusia rautatiekuljetuksia mm. uusien elinkeinoelämän investointien myötä, satamien ja transitoiliikennereittien kilpailukyvyyn parantumisen myötä tai rautatiekuljetusten kilpailukyvyyn parantumisen ja kuljetusmuotosiirtymien myötä.

Nykyisillä radoilla tavaraliikenne voi hyötyä uuden radan myötä vapautuvasta kapasiteetista. Toisaalta lisääntyvä liikenne voi myös haitata tavaraliikennettä, jos kapasiteetti vähenee esimerkiksi Imatran ja Joensuun tai Kouvolan ja Kuopion välillä.

Edellä mainittuihin potentiaalsiin hyötyihin liittyy kuitenkin suuria epävarmuuksia ja niitä on erittäin vaikea ennakoida. Tavaraliikennettä on arvioitu vakiintunein menettelytavoin arvioitavissa olevien kuljetusvirtojen mukaisesti.

Pietarin matkustajaliikenteen on oletettu kaksinkertaistuvan vuoden 2017 tasosta vuoteen 2040 mennessä. Liikennöinti Helsingistä Pietariin on oletettu 250 km/h kalustolla. Pietarin liikenteen osuus oikoratavaihtoehtojen kokonaismatkustajahyödyistä on noin 15 %. Uusien oikoratojen junamatkoista selvästi suurin osa kohdistuisi Porvoon ja pääkaupunkiseudun välille, jolla on mm. paljon työmatkaliikennettä. Matkustajakuormitusten tasaamiseksi tällä välillä kaukojunaliiikennettä olisi tarpeen täydentää lähijunaliiikenteellä.

Kotimaan henkilöliikenteen osalta Porvoo-Kouvola –ratakäytävän hyödyt ovat suuremmat ja investointi pienempi, mutta Porvoo-Kotka-Luumäki –ratakäytävä tukee pitkällä aikavälillä paremmin mahdollisuutta kehittää Helsinki-Pietari –yhteyttä Kotkan ja Viipurin välisellä uudella ratayhteydellä.

Työmatkavastuksen pienentyminen voi johtaa työn tarjonnan kasvuun ja työvoiman suurempaan liikkuvuuteen. Arviotujen vaihtoehtojen vaikutus keskimääräiseen työmatka-aikaan on suurin Joensuussa, mutta suurin kokonaisvaikutus kohdistuu Helsinkiin, johon suuntautuu noin kolmannes kaikista tarkasteltujen kuntien työssäkäyntimatkoista. Mahdollinen vaikutus työn tarjontaan voi syntyä lähinnä Porvoon ja pääkaupunkiseudun välisessä työssäkäynnissä ja jossain määrin Kotkan ja pääkaupunkiseudun välisessä työssäkäynnissä. Porvoon suunnan mahdollinen lähijunaliiikenne tehostaisi tätä vaikutusta.

Kiinteistömarkkinavaikutukset syntyvät kaikista matkoista. Saavutettavuuden paraneminen heijastuu kiinteistöjen arvoon, mikä on aikahyödyn yksi konkreettinen ilmenemismuoto. Suurimmat vaikutukset sijaintien kysyntään ja siten arvoon syntyvät uusien ratalinjauksien seurauksena kohdistuen Helsingin ja Vantaan lisäksi Porvooseen, Joensuuhun ja Kotkaan.

Suurimmat taloudelliset vaikutukset kohdentuvat suurimman suhteellisen liikenteellisen hyödyn saaville alueille. Näitä ovat erityisesti Porvoo sekä hankevaihtoehdosta riippuen joko Kotkan tai Kouvolan suunnan asemat sekä niiden ympäristö. Porvoo-Kouvola-linjauksen käyttäjähyödyt ovat n. 70 miljoonaa euroa suuremmat kuin Porvoo-Kotka-Luumäki-linjauksen, joten Porvoo-Kouvola-linjauksen laajemmat taloudelliset vaikutukset ovat täten suuremmat. Työmarkkina-alueiden syntymisen näkökulmasta työssäkäyvien keskimääräiset päivittäiset matka-ajat ovat kuitenkin suuria, lukuun ottamatta Porvoota (työssäkäynti pääkaupunkiseudulle) ja Imatraa (työssäkäynti Lappeenrantaan).

Väyläviraston selvityksen perusteella voidaan todeta, että uusista ratalinjauksista kannattavampi olisi Porvoo–Kouvola-linjaus.

Valtakunnallisen liikennejärjestelmän tasolla Porvoo-Kouvola-linjauksen edistäminen antaisi paremmat edellytykset koko itäisen Suomen saavutettavuuden parantumiselle erityisesti joukkoliikenteen kautta tarkasteltuna. Sen sijaan työmatkojen osalta on mahdollista saavutettavuuden heikkeneminen tiettyjen alueiden osalta tilanteessa, jossa nopeat idän junavuorot pysähtyisivät aiempaa harvemmillä asemilla.

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteet koskevat saavutettavuutta, kestävyyttä sekä tehokkuutta:

- Liikennejärjestelmä takaa koko Suomen saavutettavuuden ja vastaa elinkeinojen, työssäkäynnin ja asumisen tarpeisiin.
- Mahdollisuus valita kestävämpiä liikkumismuotoja paranee - erityisesti kaupunkiseuduilla.
- Liikennejärjestelmän yhteiskuntataloudellinen tehokkuus paranee.

Tavoitteita tarkentamaan asetettuihin strategisiin linjauksiin ja erityisesti saavutettavuutta koskeviin kriteereihin ehdotettu ratalinjaus vastaa osin. Erityisesti alueiden kansainvälisen saavutettavuuden ja alueiden välisen saavutettavuuden kriteereihin ehdotettava ratalinjaus vastaa hyvin.

Helsinki-Vantaan saavutettavuus paranee, kun alle kolmen tunnin matkajan päässä Helsinki-Vantaan lentoasemalta olevien ihmisten osuus kasvaa. Yhteydet Helsinkiin ja Helsingistä muualle Suomeen nopeutuvat. Maakuntakeskusten välisten yhteyksien voidaan arvioida parantuvan Porvoo-Kouvola-linjauksella kattavammin. Matka-aikojen lyhentyminen parantaisi joukkoliikenteen kilpailukykyä henkilöautoiluun verrattuna.

Kumpikaan linjaus ei Väyläviraston tuottaman vaikutusarviotiedon valossa vastaa tehokkuutta koskevaan tavoitteeseen tai sitä tarkentavaan strategiseen linjaukseen tehdä vain yhteiskunnallisesti kannattavia investointeja, mutta Porvoo -Kouvolan linjaus vastaa tähän tavoitteeseen paremmin.

Liikenne- ja viestintäviraston laatiman liikenneverkon strategisen tilannekuvan mukaan Helsingin ja Kouvolan välinen rataosuus on henkilöliikenteen nykyisillä ja ennustetuilla volyyymeilla mitattuna Helsinki-Tampere ja Tampere-Seinäjoki -rataosuuksien jälkeen vilkkain maakuntakeskusten välinen rataosuus. Tavaraliikenteen osalta vilkkain on nykyisillä ja ennustetuilla kuljetuksilla Kouvolan ja Luumäen välinen rataosuus. Porvoo-Kouvola-linjauksen edistäminen tukisi siis erityisesti henkilöliikenteen kasvua päästövähennystavoitteiden ja valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman kestävyyttä koskevan tavoitteen suuntaan laskien selvästi henkilöautojen ja linja-autojen matkustuskilometrejä. Tieliikennesuoritteiden vähenemällä olisi myös myönteisiä vaikutuksia liikenneturvallisuuteen.

Liikenneverkon strategisen tilannekuvan mukaan henkilöliikenteen kannalta keskeisimpiä välityskyvyn puutteita on tunnistettu Helsinki-Tampere- ja Helsinki-Turku- yhteysvälien lisäksi Oulu-Ylivieska- ja Kouvola-Imatra- väleillä. Rataverkon osalta keskeisimmiksi tulevaisuuden haasteiksi on tunnistettu rataverkon korjausvelasta huolehtiminen ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen sekä rataverkon välityskyvyn turvaaminen raideliikenteen kysynnän kasvussa ja nopeampien junayhteyksien tarjoaminen maakuntakeskusten välillä.

Väyläviraston tekemän selvityksen ja edellä kerrotun perusteella näin ollen suunniteltavaksi tarkoitettu uusi ratalinjaus olisi perusteltua olla Porvoo Kouvola –linjaus.

Selkeyden vuoksi voidaan mainita, että tässä kuvattua arviointia on tehty myös ennen kuin liikenne- ja viestintäministeriö tiedotti etenemisestä 30.9.2020, vaikka tiedotteessa, korostui hankeyhtiöiden perustamisen edellytyksenä (ehdottomasti) ollut vaatimus vähemmistöosakkaiden 49 %:n rahoitusosuuden järjestymisestä.

Hankkeiden rahoitus

Väyläviraston Itäisen suunnan selvityksessä uusien ratojen alustavasti arvioidut rakentamiskustannukset ovat esimerkiksi Porvoo-Kouvola osalta n. 1,7 miljardia euroa ja Porvoo-Kotka-Luumäki osalta n. 2,7 miljardia euroa (MAKU130, 2010=100). Itäisen suunnan hankeyhtiön suunnittelukustannukset ovat alustavan arvion perusteella Porvoo-Kouvola-vaihtoehdossa n. 70 miljoonaa euroa ja vaihtoehdossa ”itäinen rantarata) n. 110 miljoonaa euroa (arviot ALV 0% ja ilman organisaatiokustannuksia). Kyseessä on alustava ja karkea arvio kustannuksista.

Kotkan kaupunginhallituksen 5.10.2020 ja valtuuston 7.10.2020 tekemien päätöksen mukaan Kotka olisi osallistumassa 37,7 milj. euron edestä itäisen rantaradan hankeyhtiön pääomittamiseen. Tämän perusteella hankeyhtiön perustamisen edellytyksenä Turun tunnin juna- sekä Suomi-rata-hankeyhtiössä ollut 49 %:n vähemmistöosakkaiden pääomitusosuus olisi täyttyvässä

sellaisten hankeyhtiöiden osalta, joiden tehtävänä olisi sekä Porvoo – Kouvola (Itärata) että Porvoo – Kotka – Luumäki-linjauksen (Rantarata) suunnittelu.

Tämän hetkisten tietojen mukaan Itäradan suunnitteluun olisi osallistumassa lukumääräisesti enemmän kuntia kuin Rantaradan rahoittamiseen. Tämän hetkisten tietojen mukaan Rantaradan rahoituksen riittävyys olisi myös kohdalaisen riippuvainen Kotkan osuudesta, vaikkakin osuus voisi myöhemmin tasaantua laajemmin kuntien tai mahdollisten muiden osakkaiden (esim. HaminaKotka Satama Oy) kesken. Vastaavasti Itäradan rahoittamiseen voisi osallistua mahdollisesti myös muita toimijoita, kuten pienempiä radanvarren kuntia.

Vaikka hankeyhtiön tehtävänä olisi vain yhteysvälin suunnittelu rakentamisvalmiuteen asti, eikä suunnittelu olisi miltään osin sitoumus yhteyden rakentamisesta, antaisi useamman muun rahoittajan kuin valtion mukanaolo osaltaan paremmat edellytykset löytää rahoitusta myös hankkeen rakentamiseen. Laajempaa kuntataloudellista arviota vähemmistöosakkaiden rahoitusmahdollisuuksista ei ole tässä yhteydessä mahdollista tehdä.

Useamman rahoittajan mukanaolo voi myös helpottaa hankkeen etenemistä ja myös toteutumista tilanteessa, jossa vähemmistöosakkaiden rahoituspäättöksistä tehdään valituksia, tai vähemmistöosakasta koskee muu oikeudellinen este osallistua tai jatkaa hankeyhtiön pääomittamista. Yksittäisten toimijan merkittävä rahoitusosuus voi nostaa riskiä esteen syntymiselle.

Edellä mainittu ja se, että Itäradan suunnittelu- sekä rakentamiskustannukset ovat arvioitu pienemmiksi, puoltaisi suunniteltavaksi ratalinjaukseksi Lento-rata – Porvoo – Kouvola – linjausta.

3. Valtiovarainministeriön suositus valtionhallinnon toimintojen uudelleen järjestämisessä noudatettavista periaatteista

Valtiovarainministeriö on 15.10.2018 antanut suosituksen valtionhallinnon toimintojen uudelleen järjestämisessä noudatettavista periaatteista harkittaessa virastomuotoisen toiminnan yhtiöittämistä. Suosituksen mukaan yhtiöittämisen yhteydessä pitäisi arvioida muun ohella, siirtyykö yhtiöön sellaista toimintaa, jota valtio ei voi tosiasiallisesti päästää konkurssiin, jos se ei osoitaudu liiketaloudellisesti kannattavaksi. Erityistehtäväyhtiöiden osalta yhtiöittämisharkinnassa tulee voida osoittaa, että erityistehtävän hoitaminen voidaan lähtökohtaisesti rakentaa kestävästi vähintäänkin itsekannattavaksi (Valtiovarainministeriön suositus VM/1064/00.00.01/2018, s. 7-8). Kyseessä oleva suositus ei ole sellaisenaan sovellettavissa hankeyhtiöihin jäljempänä tarkemmin kuvatuista syistä.

Erityisesti suuret, miljardiluokan ratainvestoinnit jäävät toteuttamatta, mikäli hankkeiden rahoitus pohjaa ei laajenneta valtion budjettirahoitukseen perustuvasta mallista. Ratainvestointien edistämiseksi perustettavat hankeyhtiöt

mahdollistaisivat aiempaa useampien hankkeiden toteuttamisen. Tähän johdopäätökseen tulivat niin parlamentaarinen liikenteen rahoitusta arvioinut työryhmä (loppuraportti 28.2.2018) kuin valtionvarainministeriönkin infra-hankkeiden toteuttamista yhtiömallilla selvittänyt työryhmä (loppuraportti, 20.12.2018), jossa painotettiin tarvetta löytää hankkeille muu loppurahoitus kuin valtion ja kuntien osuus.

Edelleen eduskunnan valtiovarainvaliokunta pitää hankeyhtiömallia mahdollisena toteutusvaihtoehtona, sillä suunnitteilla olevat ratahankkeet ovat niin mittavia, ettei niiden toteuttaminen ole helppoa pelkän budjettikehyksen puitteissa, eikä niitä voida toteuttaa myöskään pelkästään käyttäjämaksuin ja lipputuloin (Valiokunnan mietintö VaVM 39/2018 vp – HE 323/2018 vp, HE 324/2018 vp s. 2). Mitä enemmän suurten infrahankkeiden kustannuksista voidaan kattaa muiden kuin valtion toimesta, sitä pienempi on valtiolle hankkeesta koitua rasitus ja sitä enemmän, nopeammin ja suurempia hankkeita voidaan valtion osarahoituksella toteuttaa.

Nyt kyseessä olevan ratahankkeen ja hankeyhtiöiden suunnitteluvaihe rahoitettaisiin omistajien yhtiölle antamin pääomituksin. Kustannusten kattamiseen voidaan mahdollisesti saada myös EU-tukea. Mahdollisessa rakentamisvaiheessa yhtiö rahoittaisi toimintaansa omistajien yhtiölle antamin pääomituksin sekä velkarahalla. Operointivaiheessa kustannukset katettaisiin operaattoreilta ja matkustajilta perittävillä käyttäjämaksuilla sekä omistajilta perittävillä määräaikaisilla vastikkeilla. Lisäksi yhtiö voisi saada vuokratuloja hyödyntämällä kiinteistöomaisuutta, jota omistajat osoittaisivat sille apporttisijoituksena. Hankeyhtiön kannattavuus olisi siten riippuvainen edellä mainittujen eri tulovirtalähteiden määrästä ja potentiaalista.

VM:n edellä mainittu suositus koskee ensi sijassa tilanteita, joissa arvioidaan virastomuotoisen toiminnan yhtiöittämistä. Hankeyhtiöiden perustamisessa tässä muistiossa kuvatulla tavalla ei kuitenkaan ole kyse virastomuotoisen toiminnan yhtiöittämisestä. Nyt käsillä olevassa tilanteessa olennaista on, että hankeyhtiöiden ja Väyläviraston olisi tarkoitus toimia yhteistyössä jäljempänä muistiossa kuvatulla tavalla. Lähtökohtaisesti järjestely vastaisi toimintamallia, jossa Väylävirasto ulkoistaa voimassaolevan sääntelyn sallimalla tavalla rataverkkoon liittyvää suunnittelua jo tälläkin hetkellä. VM:n ohje ei näin ollen ole suoraan sovellettavissa hankeyhtiöjärjestelyyn. Suunnitteluhankkeen rahoittamisen ja organisoimisen hankeyhtiöiden avulla ei myöskään voida katsoa olevan ristiriidassa kyseisen suosituksen kanssa. Arvioinnissa tulee lisäksi huomioida, ettei suosituksella ole oikeudellista velvoitavuutta.

Hankeyhtiöiden ja VM:n ohjeen suhdetta on arvioitu myös talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelemässä muistiossa 3.3.2020, VN/7618/2019.

4. Neuvotteluiden reunaehdot

Hankeyhtiöneuvotteluiden reunaehtojen sekä perustamisen edellytysten lähtökohtana olisi yhdenvertainen kohtelu eri ilmansuuntien hankeyhtiöiden välillä, ellei poikkeavaan menettelyyn olisi yksittäisen hankeyhtiön tai sen toimialan ja tehtävien kannalta olemassa perusteltu syy.

Hankeyhtiötä koskeissa neuvotteluissa selvitetäisiin tarkemmin eri osapuolten visio ja tavoitteet suunnittelu-yhtiölle sekä ehdot ja edellytykset yhtiön perustamiselle. Neuvotteluissa käytäisiin läpi myös yhtiön taloudelliset ja päätöksentekoprosessit. Neuvotteluiden tavoitteena olisi yhtiötä koskevan osakassopimuksen sekä muiden perustamisasiakirjojen laadinta. Neuvotteluiden jälkeen kukin osapuoli käsittelee osakassopimuksen sekä perustamisasiakirjojen hyväksymistä omissa toimivaltaisissa päätöksentekokielimissä. Osakassopimuksen tarkoituksena on sopia tarkemmin esimerkiksi hankeyhtiön perustamisesta, hallinnosta, rahoituksesta ja päätöksenteosta sekä osakkaiden oikeuksista ja velvollisuuksista toisiinsa nähden. Osakassopimus ja neuvottelutulos tuotaisiin myöhemmin erikseen talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsiteltäväksi. Hankeyhtiön perustamisvaltuuksia käsiteltäisiin myös valtioneuvoston yleisistunnossa valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) mukaisesti. Määrärahan hyväksymisestä ja valtion rahoitusosuudesta päättäisi eduskunta.

Hankeyhtiön osakkaiksi tulisi hankkeesta hyötyviä julkisyhteisöjä ja mahdollisesti julkisesti omistettuja yhteisöjä. Hankeyhtiössä voisi olla myös muita osakkaita edellyttäen, että yhtiössä säilyisi julkisomisteinen määränemistö. Kaikkien osakkaiden tulisi sitoutua yhtiön pääomittamiseen sekä tehtävään osakassopimukseen. Jo neuvotteluvaiheessa eri osapuolet sopisivat yhtiön pääomittamisesta siinä laajuudessa, että yhtiö voi tämän sovitun pääomituksen avulla toteuttaa hankkeen suunnittelun rakentamisvalmiuteen asti arvioitujen kustannusten puitteissa. Pääomitus voidaan kuitenkin toteuttaa porrastetusti suunnittelun edetessä, kunhan sitoutuminen pääomittamiseen on tehty yhtiötä perustettaessa.

Valtio omistaisi hankeyhtiöstä perustamisvaiheessa vähintään 51 prosenttia. Muut osakkaat sitoutuisivat yhtiön pääomittamiseen noin 49 % osuudella arvioiduista rakentamisvalmiuden edellyttämän suunnittelun kustannuksista sekä muista hankeyhtiön toiminnan edellyttämistä kustannuksista. Muilla kustannuksilla tarkoitetaan kustannuksia, joita syntyy hankeyhtiön organisaation toiminnasta.

Tässä vaiheessa perustettavan hankeyhtiön tehtävänä olisi hankeyhtiön toimialaan kuuluvan infrastruktuurihankkeen suunnittelu. Raidehankkeen suunnitteluun kuuluu kolme vaihetta:

- 1) alustava yleissuunnittelu ja ympäristövaikutusten arviointi,
- 2) yleissuunnittelu ja
- 3) ratasuunnittelu.

Hankeyhtiön tavoitteena olisi toteuttaa hankkeen suunnittelua sekä edistää hanketta muutoin siten, että myöhemmin voidaan tehdä päätöksiä hankkeiden rakentamisen osalta mahdollisimman laajan taustatiedon pohjalta. Hankkeita ja niiden suunnittelua ei erotettaisi koko väyläverkoston kehittämisestä ja 12-vuotisesta liikennejärjestelmäsuunnittelusta.

Usein viranomaiset suunnittelevat potentiaalisia väyliä paljon ennen kuin niistä tehdään ratkaisuja. Osa suunnitelluista konsepteista ei toteudu tai suunnittelu jää kesken tai väylä muuntuu suunnittelussa toisenlaiseksi. On

syötä korostaa, että lähtökohtaisesti suunnittelupäätökset eivät ehdottomasti ennakoineet hankkeen toteuttamista, vaan mahdolliset toteutuspäätökset on tehtävä kertyneen tiedon pohjalta erikseen. Siten on luonnollista, että osa suunnittelutyöstä ei johda hankkeen toteutumiseen (näin esimerkiksi Väylä tulevaan - Infrahankkeiden toteuttamista yhtiömallilla selvittävän työryhmän raportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja – 34/2018, s. 55).

Erityiskysymyksenä voidaan lisäksi nostaa esille yhtiön arvonlisäverokohtelu. Hankeyhtiöiden suunnittelukustannukset on arvioitu arvonlisäverottomina. Turun tunnin juna- sekä Suomi-rata- hankeyhtiöiden osakassopimusten mukaan osapuolet kuitenkin tiedostavat, että hankeyhtiöiden toiminnan arvonlisäverokohteluun sisältyy epävarmuuksia niiden perustamishetkellä. Perustettava yhtiö tulee hankkimaan palveluita ja mahdollisesti myös tavaroita alihankkijoilta, jotka veloittavat myymänsä palvelut ja tavarat arvonlisäverollisina. Yhtiö tulee siis saamaan arvonlisäverollisia laskuja alihankkijoiltaan. *Jos yhtiö harjoittaa arvonlisäverollista liiketoimintaa, saa se vähentää omien kulujensa sisältämän arvonlisäveron siltä osin, kun nämä kulut kohdistuvat yhtiön arvonlisäverolliseen liiketoimintaan.*

Jos yhtiö sen sijaan *ei harjoita arvonlisäverollista liiketoimintaa*, ei sillä ole oikeutta vähentää saamiensa laskujen sisältämää arvonlisäveroa. Tällöin alihankkijoiden laskujen sisältämä arvonlisävero jää yhtiön kustannukseksi. Koska rahoitussitoumuksista maksetaan arvonlisäveron sisältäviä laskuja, ei hankeyhtiöille osoitettava rahoitus välttämättä riitä kattamaan kaikkia todellisia suunnittelun kustannuksia. Tosiasiallisen kustannustenjaon näkökulmasta on huomattava, että arvonlisävero palautuu valtiolle (jolloin vähemmistöosakkaiden kustannusvastuuosuus olisi todellisuudessa enemmän kuin 49 prosenttia).

Osakassopimukseen on kirjattu osapuolten tavoitteena olevan, että hankeyhtiön toiminnan arvonlisäverokohtelun epävarmuudesta johtuvat vaikutukset rahoituskustannuksiin ratkaistaan siten, että tosiasiallinen kustannusvastuu hankeyhtiön rahoituksesta Suomen valtion ja kuntaosakkaiden välillä toteutuu mahdollisimman pitkälle niin, kuin sopimuksessa on sovittu osakkaiden välisten rahoituskustannusten jakautumisesta ja osakkaiden rahoitussitoumuksien keskinäisistä suhteista (Suomen valtio 51 % ja muut 49 %:a).

Itäisen suunnan hankeyhtiön osalta arvonlisäverokohtelua ja sen vaikutuksia rahoitusosuuksiin arvioitaisiin vastaavasti kuin muiden hankeyhtiöiden osalta on tehty ja tehdään. Tarkoituksena on arvioida esimerkiksi Suomen valtion lisäpääomistusta hankeyhtiölle, joka ei aiheuttaisi valtiolle lisäkustannuksia. Käytännössä valtio maksaisi tällöin myös kuntien osuuden arvonlisäverosta, mutta lisäkustannuksia ei aiheutuisi, koska arvonlisävero maksetaan valtiolle ja yhtiöiden maksama arvonlisävero koituisi yksin valtion hyödyksi. Osapuolet tiedostavat, että tämän kaltainen lisäpääomistus olisi todennäköisesti eduskunnan tulevasta päätöksenteosta riippuvainen.

Pohjolan Rautatiet Oy

Pohjolan Rautatiet Oy:n toimialana on tällä hetkellä rautateihin ja rautatieliikenteeseen liittyvä suunnittelu, rakentaminen, kehittäminen, korjaus ja kunnossapito ja kaikki muu tähän toimintaan liittyvä toiminta sekä kokonaisvaltainen rautatietoimialan kehittäminen.

Yhtiön toiminnan erityisenä tarkoituksena on merkittävien raideliikenneinvestointien edistäminen.

Pohjolan Rautatiet Oy on liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksessa toimiva valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Yhtiö perustettiin 14.2.2019 raideliikenteen kokonaisvaltaiseksi kehittämiseksi.

Yhtiöllä ei ollut operatiivista liiketoimintaa vuonna 2019. Yhtiön taseen loppusumma vuoden 2019 lopussa oli noin 548 000 euroa, eikä yhtiöllä ole korollista velkaa.

Yhtiön hallitus odottaa omistajan linjausta yhtiön toiminnan suuntaamisesta. Yhtiön hallinnosta on vastannut yhtiön perustamisesta alkaen kolmijäseninen liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehistä koostuva hallitus. Hallitukselle ei ole maksettu kokous- tai muita palkkioita. Yhtiöllä ei ole toimitusjohtajaa tai henkilöstöä.

Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain mukaan (1368/2007), jos valtion yhtiöomistusta koskeva päätös kohdistuu omistustai yritysjärjestelyyn, jonka toteuttamisen johdosta valtio lakkaa olemasta yhtiön ainoa omistaja, luopuu enemmistöstään yhtiössä tai jos valtion osuus kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta yhtiössä laskee yhteen kolmasosaan tai sitä pienemmäksi, päätös voidaan tehdä vain, jos eduskunta on antanut siihen suostumuksensa (3 § 1 mom.).

Pohjolan Rautatiet Oy:n toiminnan erityisenä tarkoituksena on merkittävien raideliikenneinvestointien edistäminen. Yhtiössä aikaisemmin ollutta pääomaa on palautettu valtiolle hyödynnettäväksi Turun tunnin juna Oy:n sekä Suomi-rata Oy:n perustamisessa ja pääomittamisessa valtion hankeyhtiörahoitusosuuden kattamiseksi. Pohjolan Rautatiet Oy soveltuisi em. perusteella hyödynnettäväksi itäisen suunnan hankeyhtiön perustamisessa, mikäli hankeyhtiön perustamisen edellytykset täyttyisivät. Tällöin Pohjolan Rautatiet Oy muuttuisi myöhemmin tarkentuvalla tavalla Itäisen suunnan hankeyhtiöksi. Muutoin vaihtoehtoisesti valtio-omistajan olisi perusteltua arvioida Pohjolan Rautatiet Oy:n hyödyntämistä mahdollisiin muihin tarkoituksiin ja viestiä tämä yhtiön hallitukselle. Mahdollisen suostumuksen hakemisesta eduskunnalta omistusosuuden laskemiseksi päätettäisiin myöhemmin.