

## U 46/2026 vp

### **Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi rautatieliikenteen lipunmyynnistä ja matkustajien oikeuksista yhdellä lipulla**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 13. päivänä toukokuuta 2026 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rautatieliikenteen lipunmyynnistä (COM (2026) 232 final) ja ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2021/782 (ns. ”rautatievastuuasetus”) muuttamisesta yhdellä lipulla matkustavien matkustajien suojelun osalta (COM (2026) 233 final) sekä ehdotuksista laadittu yhteinen muistio.

Helsingissä 9.7.2026

Liikenne- ja viestintäministeri Lulu Ranne

Ylitarkastaja Eveliina Hernesniemi

## **EHDOTUKSET RAUTATIELIIKENTEEN LIPUNMYYNISTÄ JA MATKUSTAJIEN OIKEUKSISTA YHDELLÄ LIPULLA**

### **1 Ehdotuksen tausta**

Euroopan komissio antoi 13. päivänä toukokuuta 2026 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rautatieliikenteen lipunmyynnistä [COM(2026) 232 final] sekä ehdotuksen asetuksen (EU) 2021/782 muuttamisesta yhdellä lipulla matkustavien matkustajien suojelun osalta [COM(2026) 233 final].

Rautatieliikenteen lipunmyyntiä koskevan ehdotuksen taustalla on havainto siitä, että rautatielippujen saatavuudessa EU:n alueella on merkittäviä puutteita. Erityisesti sellaisten rautatielippujen saatavuus, jotka muodostuvat useamman kuin yhden rautatieyrityksen yhteysväleistä, tai joilla matkustetaan valtioiden rajat ylittävästi, on monessa Euroopan maassa puutteellista. Komission mukaan lipunmyyntikanavat ovat usein hajanaisia ja perinteiset (usein valtiolliset) rautatieyhtiöt toimivat ”portinvartijoina”, jotka eivät aina anna lippujaan myytäväksi muille. Rautaliikenteen lipunmyyntimarkkina toimii verrattain heikosti suhteessa esimerkiksi hotellien tai lentojen myyntiin, joissa eri vaihtoehtojen vertailu ja hankkiminen on kuluttajalle helppoa.

Yhtä lippua koskevalla komission ehdotuksella laajennettaisiin asetuksessa (EU) 2021/782 vahvistetut oikeudet hinnan palautukseen, uudelleenreititykseen, korvaukseen ja avunantoon koskemaan kaikkia matkoja, joihin sisältyy useiden eri rautatieyritysten liikennöimiä rautatieliikennepalveluja ja jotka myydään yhdellä lipulla (”single ticket”) tehtävänä yhtenä matkana.

Vaikka Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/782 rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista (rautatievastuuasetus) vahvisti rautatieliikenteen matkustajien suojaa ja asetti tiettyjä velvollisuuksia tarjota suoraa lippuja, kyseiset velvollisuudet ovat soveltamisalaltaan hyvin rajattuja. Lisäksi rautatieyritysten välillä tehdyt vapaaehtoiset yhteistyösopimukset tarjoavat komission mukaan vain osittaisia ja sitomattomia ratkaisuja, eivätkä ne varmista matkustajien yhdenmukaista suojaa Euroopan unionin alueella.

Edellä kuvattuja vaikeuksia lippujen saatavuudessa tai matkustajien oikeuksissa on Suomessa toistaiseksi esiintynyt vain rajallisesti, sillä täällä toimii nykyisin vain yksi henkilöjunaliikenteen rautatieyritys. Ehdotukset ovat kuitenkin merkityksellisiä myös Suomelle, sillä 2030-luvulle valtion tukema rautatieliikenne on tarkoitus kilpailuttaa, mikä lisää todennäköisyyttä sille, että markkinalla on tulevaisuudessa useampi kuin yksi rautatieyritys.

Lipunmyyntiä koskevassa ehdotuksessa velvoitettaisiin rautatiepalvelujen tarjoajia sallimaan lippujensa yhdistely yhdeksi lipuksi. Yhtä lippua koskevassa ehdotuksessa puolestaan merkittävästi rajoitettaisiin lippujen myyntiä erillisinä, sekä säädettäisiin matkustajien oikeuksista yhdistetyllä lipulla.

Ehdotukset ovat osa ns. matkustajapakettia, johon sisältyy edellä mainittujen aloitteiden lisäksi myös multimodaalivarauksia koskeva asetusehdotus [COM(2026) 231 final]. Yhteensä

kolmesta aloitteesta koostuvalla matkustajapakettilla pyritään varmistamaan johdonmukainen kehys, joka edistäisi matkaketjujen saatavuutta ja hyvin toimivia digitaalisia lippumarkkinoita.

## **2 Ehdotuksen tavoite**

Rautatieliikenteen lipunmyyntiä koskevan ehdotuksen tavoitteena on sujuvoittaa erityisesti valtioiden rajat ylittävää matkustamista sekä matkaketjuja, jotka koostuvat useamman kuin yhden rautatieyrityksen matkasta. Ehdotuksella helpotettaisiin EU:n rautatielippujen vertailtavuutta sekä edistettäisiin niiden saatavuutta erilaisista verkkolipunmyyntipalveluista. Ehdotuksen odotetaan lisäävän hintojen läpinäkyvyyttä ja kilpailua, mikä voisi johtaa parempiin palveluihin ja edullisempiin hintoihin sekä helpottaa uusien rautatieoperaattoreiden pääsyä markkinoille.

Yhtä lippua koskevalla ehdotuksella pyritään varmistamaan korkea ja yhdenmukainen matkustajan suojan taso koko unionin alueella niin, että matkustaja olisi nykyistä useammin oikeutettu uudelleenreititystä, lipun hinnan palautusta, korvausta ja avunantoa koskeviin matkustajien oikeuksiin myös silloin, kun matkaan sisältyy useamman kuin yhden rautatieyrityksen liikennöimiä yhteysvälejä.

Laajemmassa kuvassa ehdotuksilla pyritään edistämään kulkumuotosiirtymää raideliikenteeseen sen energiatehokkuuden ja vähäpäästöisyyden vuoksi, sekä aidosti yhtenäisen ja kilpailukykyisen eurooppalaisen rautatiejärjestelmän muodostumista.

## **3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö**

### Rautatieliikenteen lipunmyynti

#### *Soveltamisala ja määritelmät*

Asetusta sovellettaisiin rautatiepalveluntarjoajiin ja verkkolipunmyyntipalveluihin rautatiepalveluissa, joita harjoitetaan osittain tai kokonaan EU:n alueella. Asetusta ei sovellettaisi metro- ja raitiovaunuliikenteeseen, historiallisista tai matkailullisista syistä harjoitettaviin rautatiepalveluihin, eikä sellaisiin erillisiin verkkoihin, jotka on tarkoitettu ainoastaan kaupunki- tai lähiliikenteelle. (2 artikla).

*Rautatiepalvelun tarjoajilla* tarkoitettaisiin rautatieyritystä, toimivaltaista viranomaista, joka vastaa julkisen palveluvelvoitteen mukaisesta rautatiesopimuksesta, tai muuta oikeushenkilöä, joka harjoittaa tai järjestää rautateiden matkustajaliikennettä. (3 artiklan 4 kohta). *Verkkolipunmyyntipalvelulla* tarkoitettaisiin tietoyhteiskunnan palvelua, joka lippujen esittämisen lisäksi käsittää rautatietuotteiden uudelleenohjaamisen, jälleenmyynnin tai jakelun joko yritysten ja kuluttajien välisessä (B2C) tai yritysten välisessä (B2B) suhteessa. (3 artiklan 3 kohta).

*Vertikaalisesti integroituneella* tarkoitettaisiin organisatorista, taloudellista ja hallinnollista yhdentymistä eri yksiköiden välillä, joissa yksi yksiköistä voi suoraan tai välillisesti käyttää määräysvaltaa toiseen. Käytännössä rautatieyrityksen lipunmyyntipalvelut saattavat esimerkiksi olla sijoitettuina eri yhtiöön kuin itse liikenteen harjoittaminen.

*Look-to-book-suhteella* tarkoitettaisiin suhdetta rautatiepalvelun tarjoajan verkkolippujärjestelmään tehtyjen myyntiin liittyvien hakujen ('look') ja tietyn ajanjakson aikana toteutuneiden varsinaisten myyntitapahtumien ('book') välillä.

### *Velvollisuudet laatia kaupallisia sopimuksia*

Ehdotus velvoittaisi rautatiepalveluiden tarjoajia tekemään sopimuksen lippujensa myynnistä sellaisen verkkolipunmyyntipalvelun kanssa, joka on halukas ottamaan kyseisen rautatieyrityksen lippuja myyntiin alustalleen (*sharing obligation*, 4 artikla). Sopimuksesta voisi kieltäytyä vain, jos verkkolipunmyyntipalvelu ei suostuisi noudattamaan tiettyjä, ehdotuksessa tarkemmin säädettyjä sopimusehtoja, joita rautatiepalvelun tarjoaja voisi verkkolipunmyyntipalvelulle asettaa. Sopimuksen ei kuitenkaan tulisi koskea sellaisia lippuja, jotka oikeuttavat matkustamaan useilla liikennemuodoilla, edellyttäen että nimenomaan rautatiepalvelua koskevat liput ovat saatavilla ja ostettavissa erillisenä rautatietuotteena.

Komissio nimeäisi rautatieyritykset, joilla on merkittävä markkinavoima (7 artikla). Rautatieyritys katsottaisiin merkittävän markkinavoiman omaavaksi tietyssä jäsenvaltiossa, jos se tarjoaisi vähintään 50 prosenttia kyseisen jäsenvaltion rautatiehenkilöliikenteestä henkilökilometreinä mitattuna. Sellaisten lipunmyyntipalveluiden, jotka ovat vertikaalisesti integroituneet merkittävää markkinavoimaa omaavaan rautatieyritykseen (*välttämättömät lipunmyyntipalvelut*), tulisi tehdä kaupallinen sopimus pyynnön esittävän rautatieyrityksen kanssa kyseisen yrityksen rautatietuotteiden näyttämistä, uudelleenohjaamista, jälleenmyyntiä tai jakelua varten siinä jäsenmaassa tarjottavien tuotteiden osalta, jossa rautatieyritys omaa merkittävää markkinavoimaa (*hosting obligation*, 5 artikla). Sopimuksesta voisi niin ikään kieltäytyä vain, jos sopimukseen halukas rautatieyritys ei noudattaisi asetuksessa kuvattuja, sitä velvoittavia sopimusehtoja.

Neuvottelut asetuksen 4 ja 5 artiklassa tarkoitettujen sopimusten laatimiseksi tulisi aloittaa kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Ellei osapuolten kesken toisin sovita, sopimus olisi tehtävä kahdeksan kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta.

Ilman erillistä pyyntöäkin välttämättömien rautateiden verkkolipunmyyntipalveluiden tulisi lisäksi 12 kuukauden kuluttua asetuksen voimaantulosta sisällyttää hakutuloksiinsa tietoa kaikista saatavilla olevista rautatiematkoista kyseisen jäsenmaan alueella.

Rautatiepalvelujen tarjoajien tulisi lisäksi varmistaa, että niiden liput ovat saatavilla myyntiin vähintään viisi kuukautta etukäteen (nk. *varauskanta*, *booking horizon*). Uusien palvelujen lisääminen aikatauluihin olisi kuitenkin sallittua tämän jälkeenkin. (8 artikla).

### *Kaupallisten sopimusten edellytykset*

Asetuksen 6 artiklassa säädettäisiin reiluista ja syrjimättömistä ehdoista, joita edellä kuvattujen sopimusten laatimisessa tulisi noudattaa. Sopimusehtoihin sisältyisi sekä rautatiepalveluiden tarjoajia velvoittavia sopimusehtoja, että sellaisia ehtoja, joita rautatiepalvelujen tarjoaja voisi edellyttää verkkolipunmyyntipalvelulta.

Rautatiepalvelujen tarjoajan olisi oltava asettamatta sopimukseen kohtuuttomia tai tarpeettomia ehtoja. Lisäksi niiden olisi annettava pyynnöstä verkkolipunmyyntipalvelulle kaikki rautatietuotteisiin liittyvät sisältö-, saatavuus-, varaus-, hinnoittelu- ja reaaliaikaiset tiedot, myös matkustajille jaettavat, sekä varmistettava näiden tietojen ajantasaisuus ja oikeellisuus. Rautatiepalvelujen tarjoajien olisi sallittava eri rautatietuotteiden yhdistäminen ja myynti yhtenä lippuna (*single ticket*) vähimmäisvaihtoaikojen noudattaen. Lisäksi niiden tulisi huolehtia, että mahdolliset taloudelliset komissioiden sekä nk. *look-to-book*-vaatimukset ovat oikeudenmukaisia, kohtuullisia ja syrjimättömiä. Rautatieyritys ei myöskään saisi toimia millään sopimuksellisella, kaupallisella, teknisellä tai muulla tavalla, joka heikentää edellä kuvattujen veloitteiden noudattamista. (6 artiklan 1 kohta.)

Rautatieliikenteen palveluntarjoajat voivat edellyttää verkkolipunmyyntipalveluilta kohtuullisten ehtojen hyväksymistä, kuten hakuihin ja maksutapahtumiin liittyvien tietojen jakamista, teknisten ja taloudellisten vaatimusten täyttämistä, jatkuvuus- ja kyberturvatoimia, mainonnan asianmukaisuutta sekä tiedonvaihdon ja maksujen oikea-aikaisuutta. Lisäksi verkkolipunmyyntipalveluiden olisi vastattava rautatiepalvelun tarjoajalle järjestelmäliitännöistä koituvista kohtuullisista kertakustannuksista. (6 artiklan 2 kohta.)

Välttämättömän verkkolipunmyyntipalvelun olisi niin ikään tehtävä kaupallinen sopimus ilman kohtuuttomia tai tarpeettomia ehtoja sekä huolehdittava sopimuksen mukaisen toiminnan harjoittamisessa tarvittavan datan paikkansapitävyydestä ja ajantasaisuudesta. Mahdollisen taloudellisen korvauksen sekä look-to-book-vaatimusten tulisi olla oikeudenmukaisia ja syrjimättömiä. Niiden olisi huolehdittava myös tietosuojasta ja pidättäytyttävä kaikesta toiminnasta, joka heikentää näiden velvoitteiden noudattamista. (6 artiklan 3 kohta.)

Välttämättömät verkkolipunmyyntipalvelun tarjoajat voisivat puolestaan edellyttää, että rautatieliikenteen palveluntarjoajat hyväksyvät kohtuulliset toiminnalliset ja tekniset ehdot, mukaan lukien täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2026/253 ja sen liitteen 7, 10, 11 ja 14 artiklan mukaiset tekniset vähimmäisvaatimukset, kyberturvallisuustoimenpiteiden toteuttamisen tietoturvojen ja muiden kyberuhkien estämiseksi, käsittelevät henkilötietoja ja arkaluontoisia kaupallisia tietoja asianmukaisesti sekä käsittelevät tietoja ja maksuja oikea-aikaisesti. (6 artiklan 4 kohta.)

#### *Valvonta ja täytäntöönpano*

Asetuksessa säädettäisiin myös kansallisista täytäntöönpanoviranomaisista. Jäsenvaltioiden olisi nimettävä yhtenäistä eurooppalaista rautatiealuetta koskevan direktiivin 2012/34/EU 55 artiklassa tarkoitettu sääntelyelin (Suomessa rautatiealan sääntelyelin) tämän asetuksen mukaiseksi kansalliseksi täytäntöönpanosta vastaavaksi viranomaiseksi. Toimivalta eri jäsenmaiden viranomaisten välillä jakautuisi siten, että sen jäsenvaltion viranomainen, jossa rautatiepalveluntarjoaja tai verkkolipunmyyntipalvelu on sijoittautunut, vastaisi kyseisen toimijan valvonnasta. Jos verkkolipunmyyntipalvelu ei ole sijoittautunut EU:hun, kaikkien jäsenvaltioiden kansallisilla viranomaisilla olisi toimivalta valvoa sitä. (9 artikla).

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kansallisen täytäntöönpanoviranomaisen tehtävät ja vastuut määritellään selkeästi. Viranomaisen tehtävien tulisi kattaa vähintään asetuksen noudattamisen valvonnan ja täytäntöönpanon varmistamisen, rikkomuksia koskevien valitusten käsittelyn, seuraamusten määräämisen havaituista rikkomuksista sekä yhteistyön muiden jäsenvaltioiden viranomaisten ja komission kanssa asetuksen yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi. (10 artiklan 1 kohta.) Edellä tarkoitettu yhteistyö tapahtuisi pääasiassa direktiivin 2012/34/EU 57 artiklan mukaisessa sääntelyelinten verkostossa (10 artiklan 6 kohta). Viranomaisten tulisi myös joka toinen vuosi raportoida harjoittamastaan valvonnasta (10 artiklan 7 kohta).

Kansallisen täytäntöönpanoviranomaisen päätösten tulisi olla sitovia ja julkisia, eivätkä ne saisi olla toisen hallinnollisen viranomaisen kontrollin alaisia. Päätöksen tehostamiseksi tulisi lisäksi olla mahdollisuus määrätä tehokkaita seuraamuksia. Viranomaisen päätös tulisi voida riitauttaa tuomioistuimessa, mutta sen täytäntöönpano voitaisiin keskeyttää vain, jos sen välitön vaikutus aiheuttaisi valittajalle korjaamatonta tai ilmeisen kohtuutonta haittaa. (10 artiklan 3–5 kohdat.)

Verkkolipunmyyntipalveluilla ja rautatieliikennepalvelun tarjoajilla olisi oikeus tehdä asetuksen rikkomista koskeva valitus kansalliselle täytäntöönpanoviranomaiselle siinä maassa, mihin ne ovat sijoittautuneet. Jos verkkolipunmyyntipalvelu ei ole asettautunut EU:n alueelle,

sillä olisi oikeus tehdä asetuksen rikkomista koskeva valitus sen maan kansalliselle täytäntöönpanoviranomaiselle, jonne väitetty rikkomuksen tehnyt osapuoli on sijoittautunut tai jonka alueella asianomaiset rautatieliikennepalvelut tai niiden osa on tarjottu. Valitus tulee käsitellä kohtuullisessa ajassa. Valituksen vastaanottavan kansallisen täytäntöönpanoviranomaisen olisi tarvittaessa siirrettävä asia toimivaltaiselle täytäntöönpanoviranomaiselle. Täytäntöönpanoviranomaisten tulisi tarvittaessa tehdä myös yhteistyötä tapausten käsittelyssä. (11 artikla)

Jäsenvaltioiden tulisi määrittää seuraamukset sääntelyn rikkomisesta sekä notifioida ne komissiolle asetuksen soveltamisajan alkuun mennessä. (12 artikla)

Komissiota avustaisi yhtenäistä eurooppalaista rautatiealuetta koskevan direktiivin 2012/34/EU 62 artiklassa tarkoitettu komitea (SERAC). Jäsenvaltiot valvoisivat komissiolle siirretyn täytäntöönpanovallan käyttöä ns. komitologia-asetuksen (N:o 182/2011) mukaisessa tarkastelumenettelyssä. (13 artikla)

Komission tulisi raportoida Euroopan parlamentille ja neuvostolle asetuksen täytäntöönpanoon liittyvistä keskeisistä havainnoista 5 vuoden kuluttua siitä, kun asetuksen soveltaminen on alkanut. (14 artikla)

#### *Toimivallan siirto komissiolle*

Ehdotuksen 6 artiklan 5 kohdan mukaan komissiolle siirrettäisiin toimivalta antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joissa säädettäisiin edellä tarkoitettuihin kaupallisiin sopimuksiin sisältyvistä oikeudenmukaisista ja syrjimättömistä ehdoista yksityiskohtaisesti harmonisoidun tulkinnan edistämiseksi. Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksyttäisiin 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua neuvoo-antavaa menettelyä noudattaen, jolloin jäsenvaltioiden edustajista koostuva komitea ei voisi kielteiselläkään lausunnollaan estää täytäntöönpanosäädöksen voimaantuloa.

Ehdotuksen 7 artiklan 4 kohdan mukaan komissiolle siirrettäisiin toimivalta antaa komitologia-asetuksen mukaista neuvoo-antavaa menettelyä noudattaen täytäntöönpanosäädös, jossa määriteltäisiin merkittävän markkinavoiman omaavat rautatieyritykset. Jos kyseisen rautatieyrityksen markkinaosuus on ollut alle 50 prosenttia yhtäjaksoisesti yhden vuoden ajan siinä jäsenvaltiossa, jonka osalta nimeäminen on tehty, komissio voisi vastaavassa menettelyssä antaa täytäntöönpanosäädöksen, jolla kyseisen rautatieyrityksen nimeäminen merkittävää markkinavoimaa omaavaksi lopetetaan.

#### *Voimaantulo*

Asetus tulisi voimaan kahdentenkymmenentenä päivänä sen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Sen soveltaminen alkaisi 12 kuukauden kuluttua voimaantulosta. (15 artikla).

#### Matkustajan suoja yhdellä lipulla

Komission ehdotuksella otettaisiin käyttöön uusi yhden lipun käsite ("single ticket"), laajennettaisiin rautatievastuuasetuksen mukaista matkustajansuojaa kattamaan yhden lipun alla tehtävät matkat sekä lisättäisiin vaatimus, jonka mukaan tällaisten lippujen myyjien on noudatettava vähimmäisvaihtoaikoja.

#### *Määritelmät*

Komissio ehdottaa asetuksen (EU) 2021/782 3 artiklan 9 kohdan korvaamista siten, että suoralla lipulla ("through ticket") tarkoitettaisiin lippua tai lippuja, jotka kuuluvat yhden tai useamman rautatieyrityksen liikennöimiä peräkkäisiä rautatiepalveluita koskevan kuljetussopimuksen piiriin. (1 artiklan 1 kohdan a alakohta).

Ehdotuksella otettaisiin käyttöön uusi yhden lipun käsite ("single ticket"). Asetuksen 3 artiklaan lisättäisiin uusi 9 kohdan a alakohta, jonka mukaan yhdellä lipulla tarkoitettaisiin muodostaan riippumatta pätevää todistetta suorasta lipusta tai kahden tai useamman kuljetussopimuksen tekemisestä matkalle, joka on ostettu yhdessä ostotapahtumassa rautatieyritykseltä, lipunmyyjältä tai matkanjärjestäjältä (1 artiklan 1 kohdan b alakohta).

Asetuksen 3 artiklan 20 kohta korvattaisiin siten, että "jatko yhteyden menettämisellä" tarkoitettaisiin tilannetta, jossa matkustaja menettää yhden tai useamman palvelun yhtenä lippuna myydyin rautatiematkan aikana sen vuoksi, että yksi tai useampi edellinen palvelu myöhästyy tai peruutetaan tai että palvelu lähtee ennen aikataulun mukaista lähtöaikaa. (1 artiklan 1 kohdan c alakohta). Asetuksen 3 artiklaan lisättäisiin 23 kohtaan "yöjunapalvelu" ("night train service") määritelmä. (1 artiklan 1 kohdan d alakohta)

#### *Asetuksen 12 artiklan muuttaminen*

Ehdotuksen mukaan asetuksen 12 artiklan otsikko olisi jatkossa seuraava: "Liput matkoille, joihin sisältyy yksi tai useampi jatko yhteys". (1 artiklan 2 kohdan a alakohta)

Ehdotuksen mukaan asetuksen 12 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan toinen virke rautatieyritysten kohtuullisten toimien ja yhteistyön vaatimuksesta poistettaisiin.

Komissio ehdottaa lisäksi asetuksen 12 artiklan 2–7 kohtien korvaamista. (1 artiklan 2 kohdan c alakohta). Artiklan 2 kohdan mukaan, kun kyseessä olisi kaukoliikenteen tai rautateiden alueellisen matkustajaliikenteen yksi lippu, se rautatieyritys, jonka viivästynyt, peruutettu tai etuajassa lähtenyt palvelu aiheuttaa yhden tai useamman samaan yhteen lippuun kuuluvan palvelun jatko yhteyden menetyksen, olisi vastuussa 18 (Lipun hinnan palauttaminen ja uudelleenreititys), 19 (Korvaus) ja 20 (Avunanto) artiklojen mukaisesti kaikista kyseisen matkan aikana tapahtuneista merkityksellisistä häiriöistä, jos matkustaja menettää yhden tai useamman jatko yhteyden. Rautatieyritysten, joiden yhden lipun mukaiset palvelut jäisivät väliin jatko yhteyden menettämisen vuoksi, olisi annettava matkustajalle mahdollisuus jatkaa matkaa seuraavalla palvelullaan paikkojen saatavuuden mukaan.

Komission ehdottaman 3 kohdan mukaan tarjotessaan lippuja rautatieyritysten, lippujen myyjien ja matkanjärjestäjien ei tulisi jakaa osiin tai myydä erillisissä ostotapahtumissa matkoja, jotka voidaan myydä yhtenä lippuna. Edelleen komission ehdottaman 4 kohdan mukaan yksiä lippuja tarjotessaan rautatieyritysten, lipunmyyjien ja matkanjärjestäjien on noudatettava vähintään sovellettavia vähimmäisvaihtoaikoja, jotka on vahvistettu komission asetuksen (EU) 2026/253 mukaisesti.

Komission ehdottaman 5 kohdan mukaan, jos rautatieyritys, lipunmyyjä tai matkanjärjestäjä myy yhden lipun matkalle, jolla ei noudateta 4 kohdassa tarkoitettuja vähimmäisvaihtoaikoja, ja matkustaja menettää yhden tai useamman jatko yhteyden:

a) rautatieyritys ei olisi vastuussa kohdan 2 mukaisesti, ellei se olisi myynyt kyseistä yhtä lippua ja liikennöisi vähintään yhtä kyseisen yhden lipun sisältämää palvelua;

b) lipunmyyjän tai matkanjärjestäjän olisi maksettava korvaus, joka vastaa 75 prosenttia yhdestä lipusta maksetusta kokonaishinnasta, sekä tarjottava matkustajalle mahdollisuus valita joko yhdestä lipusta maksetun kokonaissumman palautus tai matkustajalle uudelleenreitityksestä aiheutuneiden välttämättömien, asianmukaisten ja kohtuullisten kulujen korvaus. Rautatieyritykset olisivat edelleen vastuussa matkustajien oikeuksista, mutta komission ehdottaman 6 kohdan mukaan edellä 2 kohdan mukaisesti vastuussa oleva rautatieyritys voisi delegoida toiselle rautatieyritykselle, lipunmyyjälle tai matkanjärjestäjälle tämän asetuksen mukaisten oikeuksien käsittelyn edellyttäen, että matkustajalle ilmoitetaan tehtävien siirrosta ennen yhden lipun ostamista. Tehtävien siirto ei vaikuttaisi tehtäviään siirtävän rautatieyrityksen vastuuseen.

Komission ehdottaman 7 kohdan mukaan edellä olevia 3–5 kohtia ei sovellettaisi yhteen lippuun, joka koostuu ainoastaan yhdestä suorasta lipusta.

Asetuksen 19 artiklan muuttaminen

Komissio ehdottaa asetuksen (EU) 2021/782 19 artiklan 1 kohdan korvaamista. (1 artiklan 3 kohta) Ehdotetun 19 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan mukaan matkustajalla olisi oikeus saada rautatieyritykseltä korvausta viivästyksistä. Viivästymisistä maksettava korvaus olisi kuten voimassa olevassa asetuksessa.

a) 25 prosenttia lipun hinnasta, jos viivästys on 60–119 minuuttia;

b) 50 prosenttia lipun hinnasta, jos viivästys on vähintään 120 minuuttia tai enemmän.

Ehdotetun asetuksen 19 artiklan 1 kohdan 2 alakohdan mukaan, jos matkustajalla on yksi lippu, joka koskee vähintään 12 tuntia kestävästä aikataulun mukaista matkaa lippuun merkittyjen lähtöpaikan ja lopullisen määränpään välillä, matkustajalla olisi oikeus ensimmäisen alakohdan mukaiseen korvaukseen vain niiden yksittäisten kuljetussopimusten osalta, joiden toteutuksessa viivästykset tapahtuivat. Matkustajille olisi soveltuviin tapauksiin ilmoitettava tästä rajoituksesta ennen yhden lipun ostamista.

Toista alakohtaa ei sovellettaisi yksin lippuihin, jotka sisältävät yöjunayhteyden, tai yksin lippuihin, jotka koostuvat vain yhdestä suorasta lipusta.

*Voimaantulo*

Asetus tulisi voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Asetus olisi kaikilta osiltaan sitova ja suoraan sovellettava kaikissa jäsenvaltioissa. (2 artikla).

#### **4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin**

*Oikeusperusta*

Molempien asetusehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 91 artiklan 1. kohta, joka on oikeudellinen perusta unionin yhteiselle liikennepolitiikalle. Oikeusperustan mukaan neuvosto ja Euroopan parlamentti käsittelevät ehdotuksen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Neuvosto tekee päätöksensä kyseisen oikeusperustan mukaan määränemmistöllä.

Valtioneuvosto pitää komission ehdottamaa oikeusperustaa lähtökohtaisesti asianmukaisena.

#### *Toissijaisuusperiaate*

Komissio katsoo, että vaikka joissakin jäsenvaltioissa on jo lainsäädäntöä, joka käsittelee rautatieliikenteen lipunmyyntiä, on EU:n laajuinen lähestymistapa silti tarpeen pitkien matkojen ja rajat ylittävien matkojen saatavuuden helpottamiseksi. Komissio korostaa yhdenmukaisten sääntöjen tärkeyttä. Lisäksi EU-tason lainsäädännöllä voitaisiin varmistaa, että kaikkien jäsenvaltioiden kansalaiset voivat hyötyä rautatielippujen paremmasta saatavuudesta ja varattavuudesta.

Komissio katsoo lisäksi, että markkinoiden avaamisen edetessä ja uusien toimijoiden tullessa rautatiemarkkinoille, lainsäädäntö auttaisi tekemään nämä uudet toimijat näkyviksi erilaisilla EU:ssa toimivilla lipunmyyntisivustoilla. Komission mukaan jäsenvaltioiden ja paikallisviranomaisten väliset erot verkkolipunmyyntiä koskevien sääntöjen täytäntöönpanossa puolestaan hajauttaisivat markkinoita. Tämä voisi johtaa korkeampiin kustannuksiin ja vähentää sääntelyn mahdollisia hyötyjä.

Suomi kuuluu maihin, joissa on pyritty edistämään henkilöliikenteen lippu- ja maksurajapintojen avaamista mm. uusien matkaketjujen syntymiseksi. Kansallisilla toimilla on onnistuttu edistämään matkaketjujen saatavuutta vain rajallisesti. Valtioneuvoston arvion mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Komissio katsoo, että EU:n laajuinen lähestymistapa on tarpeen myös matkustajien oikeuksien kannalta, koska matkustajien oikeudet ja toimijoiden velvollisuudet ylittävät usein jäsenvaltioiden alueellisen toimivallan. Komission mukaan EU-tasoisella sääntelyllä voidaan varmistaa matkustajien yhdenmukainen suojan taso ja tasapuoliset olosuhteet toimijoille koko unionin alueella. Valtioneuvoston arvion mukaan ehdotus matkustajien oikeuksista yhdellä lipulla on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

#### *Suhteellisuusperiaate*

Komission mukaan rautatieliikenteen lipunmyyntiä koskeva ehdotus mahdollistaa kuluttajille laajemman rautatietuotteiden valikoiman. Samalla se vahvistaa rautateiden verkkolipunmyyntipalvelujen tarjoajien asemaa sekä laajentaa pienten ja markkinoille tulevien uusien rautatieyritysten pääsyä tunnettuihin lipunmyyntikanaviin. Siten ehdotus edistää myös yhtenäisen eurooppalaisen rautatiealueen toimintaa. Komissio katsoo, että EU-tason selkeät ja yhdenmukaiset säännöt poistaisivat esteitä rautatieyrityksiltä ja verkkolipunmyyjiltä, millä lisättäisiin rautatiematkustamisen houkuttelevuutta.

Suomen henkilöjunaliikennemarkkinan avautumista kilpailulle edistetään kilpailuttamalla valtion tukema henkilöjunaliikenne 2030-luvulle, ja lipunmyyntiä koskevat yhtenäiset toimet voisivat edistää markkinan avautumista. Suomen henkilöjunaliikennemarkkinan avautumista kilpailulle edistetään kilpailuttamalla valtion tukema henkilöjunaliikenne 2030-luvulle, ja lipunmyyntiä koskevat yhtenäiset toimet voisivat edistää markkinan avautumista. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Komissio katsoo, että ehdotuksella koskien matkustajien oikeuksia yhdellä lipulla ei ylitetä tarpeellista tasoa, joka vaaditaan rautatieliikenteen matkustajien oikeuksien puutteiden korjaamiseen erityisesti tilanteissa, joissa yhdellä ostotapahtumalla ostettu matka muodostuu usean eri rautatieyrityksen matkoista. Komission mukaan ehdotuksessa valitut toimenpiteet mahdollistavat asianmukaisen tasapainon matkustajien oikeuksien vahvistamisen sekä

rautatieyrityksille, välittäjille ja kansallisille hallinnoille aiheutuvien tarpeettomien taakkojen välttämisen välillä.

Ehdotukset siitä, että rautatieyrityksellä olisi velvollisuus tarjota toisille elinkeinonharjoittajille lippujaan myyntiin ja sallia sopimusehdoissa niiden yhdistäminen, sekä toisaalta siitä, että lipunmyyjällä olisi velvollisuus yhdistää tietyt liput yhdeksi lipuksi, kokonaisuutena kaventavat erityisesti rautatieyritysten sopimusvapautta suhteettomasti. Tältä osin olisi varmistettava sopimusvapauteen puuttuvien säännösten oikeasuhtaisuus. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus matkustajien oikeuksista yhdellä lipulla on edellä todettu huomioon ottaen pääasiassa suhteellisuusperiaatteen mukainen.

## **5 Ehdotuksen vaikutukset**

Ehdotetulla sääntelyllä olisi vaikutuksia rautatieyrityksiin ja rautateiden verkkolipunmyyntipalveluihin. Sääntely kohdistuisi erityisesti lipputuotteiden saatavuuteen, jakelukanavien avoimuuteen sekä toimijoiden välisiin sopimussuhteisiin.

### *Komission vaikutustenarviointi*

Ehdotuksen vaikutuksia on arvioitu yhdessä multimodaalivarauksia koskevan ehdotuksen kanssa komission vaikutustenarvioinnissa asiakirjassa SWD(2026) 300 final. Koska ehdotusten vaikutuksia on arvioitu yhdessä, komission vaikutustenarviointista on haasteellista erottaa nimenomaisesti rautatieliikenteen lipunmyyntiä koskevaan ehdotukseen liittyvät vaikutukset.

### *Kansalliseen lainsäädäntöön kohdistuvat vaikutukset*

Suomessa matkaketjujen muodostamista ja eri toimijoiden välistä lipunmyyntiyhteistyötä on jo edistetty kansallisella sääntelyllä, erityisesti liikenteen palveluista annetun lain (320/2017, *liikennepalvelulaki*) kautta. Lailla on pyritty edistämään matkaketjuja, jotka koostuvat useamman liikennepalvelun järjestäjän tarjoamista matkoista. Sääntelyn tavoitteena on ollut mahdollistaa palvelut, joissa matkustajat voivat hakea ja ostaa koko matkaketjun yhden myyjän kautta. Tätä varten toimijoita veloitetaan avaamaan kertalippujen ja puolesta-asioinnin rajapintoja sekä tekemään yhteistyötä rajapintojen hyödyntämiseksi (155 §). Lisäksi toimivaltaisten viranomaisten tulee julkaista lippuyhteistyötä koskevat yleiset sopimusehdot (2 luvun 4 §).

Ehdotusrautatieliikenteen lipunmyynnistä ylittäisi kansallisen sääntelyn rautatieliikenteessä rautatieliikenteen lipunmyynnin osalta erityisesti sopimusvelvoitteiden ja jakelukanavien avaamisen osalta. Liikennepalvelulaki veloitaa toimijoita avaamaan ainoastaan kertalippurajapinnan, mutta komission aloite koskee laajemmin kaikkia rautatieliikenteen lipputyyppejä (pl. useat eri liikennemuodot kattavat liput). Ehdotus ei ainoastaan velvoita avaamaan rajapintoja ja sallimaan lipunmyynnin, vaan tietyissä tilanteissa myös ottamaan muiden rautatieyritysten lippuja jaettavaksi lipunmyyntipalveluun. Komission ehdotus ei kuitenkaan velvoita ainoastaan rautatiepalvelujen tarjoajia ja välttämättömiä rautateiden verkkolipunmyyjiä. Myös verkkolipunmyyjiltä sekä lippujaan myyntiin haluavilta muilta rautatieyrityksiltä voitaisiin edellyttää tiettyjä seikkoja, mm. eräiden asetuksessa (EU) 2026/253 tarkoitettujen teknisten edellytysten täyttämistä. Yhtä lippua koskevassa ehdotuksessa kielletäisiin jakamasta osiin tai myymään erillisinä ostotapahtumina matkoja, jotka voidaan myydä yhtenä lippuna. Kansallisessa sääntelyssä ei ole tällaista vaatimusta.

Asetuksessa asetettaisiin myös määräaika, jonka puitteissa eri toimijoiden väliset ehdotuksen mukaisesti laadittavat sopimukset tulisi laatia. Liikennepalvelulakiin ei sisälly tällaisia aikoja.

Menettelyt tarkentuisivat myös valvonnan osalta. Toimijat voisivat valittaa rautatiealan sääntelyelimelle suoraan esimerkiksi, jos ehdotuksen mukaisia sopimuksia ei suostuttaisi laatimaan tai niitä laadittaisiin liian hitaasti tai puutteellisesti.

Liikennepalvelulaissa veloitetaan jo siihen, että rajapintojen avaamisessa tulee noudattaa avoimia ja tasapuolisia periaatteita. Vastaavia veloituksia on rautatieliikenteen lipunmyyntiä koskevassa aloitteessa. Ehdotuksen ja liikennepalvelulain veloitteiden suhdetta tulee arvioida vielä täsmällisemmin. Haastetta arviointiin tuo se, että liikennepalvelulain rajapintojen avaamista koskeva sääntely lähestyy problematiikkaa teknisemmästä lähtökohdasta, kun komission ehdotus taas keskittyy selkeämmin toimijoiden välisiin suhteisiin. Esimerkiksi laissa käytetyt määritelmät eroavat merkittävästi komission ehdotuksessa käytetyistä. Liikennepalvelulain säännökset kohdistuvat esimerkiksi tie- ja raideliikenteen henkilökuljetuspalvelun tarjoajiin ja välityspalvelun tarjoajiin tai näiden puolesta lippujärjestelmästä vastaaviin toimijoihin, joiden on avattava liikkumispalvelun tarjoajille ja yhdistämispalvelun tarjoajille pääsy lippu- ja maksujärjestelmänsä myyntirajapintaan.

On mahdollista, että kansallista rajapintoja koskevaa sääntelyä liikennepalvelulaissa tulee asetuksen johdosta muuttaa. Muutostarpeita tulee arvioida yhdessä multimodaalivarauksia koskevasta asetusehdotuksesta seuraavien muutostarpeiden kanssa.

Ehdotettua sääntelyä valvoisi rautatiealan sääntelyelin, jonka tehtävät perustuvat rautatiemarkkinadirektiiviin, ja jonka tehtävistä on säädetty raideliikennelaissa. Myös raideliikennelaissa tulisi todennäköisesti täydentää sääntelyelimen uusien tehtävien vuoksi. Edellä mainitun liikennepalvelulain osin päällekkäisen sääntelyn vuoksi on tärkeää varmistaa myös, että viranomaisten toimivalta eri veloitteiden valvonnassa on selkeä.

Ehdotus edellyttää jäsenmaita säätämään seuraamuksista, mistä niin ikään seuraisi tarve muuttaa kansallista lainsäädäntöä.

Yhtä lippua koskevalla ehdotuksella ei arvioida olevan vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön, paitsi siltä osin, jos rautatiekuljetuslain (1119/2000) 8 a §:n 3 momentissa säädettyjä rautatievastuuasetuksen 2 artiklan mukaisesti tehtyjä kansallisia poikkeuksia lähijunaliikenteeseen katsotaan tarpeelliseksi laajentaa asetuksen sallimalla tavalla.

#### *Yrityksiin kohdistuvat vaikutukset*

Aloite voisi EU-tasolla lisätä lippujen jälleenmyyntiä, kun rautatiepalvelun tarjoajat veloitetaan sallimaan lippujensa myynti muissa myyntikanavissa. Koska edellä kuvatut rajapintojen avaamista koskevat liikennepalvelulain vaatimukset, jotka velvoittavat toimijoita antamaan lipputuotteitaan myyntiin, koskevat rautatiepalvelun tarjoajia jo nykyisin Suomessa, ehdotuksen välittömät markkinavaikutukset suomalaisiin toimijoihin jäisivät kuitenkin lyhyellä aikavälillä verrattain rajallisiksi. Liikennepalvelulain sääntelyn kuitenkin koskiessa vain kertalippuja, muiden lipputuotteiden avaamisesta voisi seurata niille jossain määrin kustannuksia. Tällaisten kustannusten arvioidaan olevan kohtuullisia, sillä Suomessa markkina on jo osittain integroinut ja tekniset valmiudet pitkälti olemassa.

Pidemmällä aikavälillä vaikutukset voisivat olla suuremmat, mikäli Suomen markkinoille tulee uusia rautatieliikenteen henkilöliikenteen operaattoreita esimerkiksi ostoliikenteen kilpailuttamisen myötä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston aiemmissa [selvityksissä](#) (s. 22–23) on tunnustettu, että pääsy vakiintuneisiin lipunmyyntikanaviin voi olla merkittävä markkinoille tulon este uusille toimijoille. Esimerkiksi liikenteen hankinnat ja markkinoille tulon korkeat pääomavaatimukset voivat johtaa siihen, että markkinalla toimii vähän yrityksiä ja yksittäiselle

yritykselle muodostuu merkittävästi markkinavoimaa. Käytännössä uusien toimijoiden voi olla vaikea tulla markkinalle, jos asiakkaat ovat tottuneet etsimään lippuja ja niihin liittyvää informaatiota tietyistä paikasta, eivätkä uudet toimijat saa omia vuorojaan ja lippujaan näihin kanaviin. Tällöin välttämättömälle verkkolipunmyyntipalveluille ehdotettu vaatimus myyntikanavien avaamisesta voisi helpottaa uuden operaattorin tuloa markkinalle, kun se voisi saada lippunsa myyntiin jo valmiiksi tunnettuun myyntikanavaan. Ehdotus voisi niin ikään vähentää vakiintuneiden toimijoiden jakelukanavien merkitystä markkinavoiman lähteenä ja edistää kolmansien osapuolten lipunmyyntipalveluiden syntymistä. Komission vaikutustenarvioinnin mukaan muiden operaattoreiden lippujen myyntiin/jakeluun ottamisesta syntyisi määrääville rautatieyrityksille unionin alueella yhteensä 0,4 miljoonan kertakustannukset.

Toisaalta on mahdollista, että lipunmyynti keskittyisi entisestään merkittävää markkinavoimaa omaavien rautatieyritysten lipunmyyntikanaviin. Ehdotus voisi myös vähentää muiden toimijoiden kannustimia kehittää asiakasystävällisiä lipunmyyntikanavia.

Lippujen saatavuuden ja jakelukanavien laajenemisen arvioidaan yleisesti helpottavan lippujen jälleenmyyntiä. Tämä voi parantaa jälleenmyyntiin perustuvan liiketoiminnan edellytyksiä, mikä voi osaltaan edistää uusien lipunmyyntipalvelujen ja alustapohjaisten ratkaisujen syntymistä ja lisätä myös Suomen, kuten muidenkin EU-valtioiden, lippujen jälleenmyyntimarkkinan houkuttelevuutta uusien liikkumispalvelujen rakentamiseen.

Ehdotuksesta aiheutuvat kustannukset riippuisivat myös siitä, tullaanko tuotteet ainoastaan linkittämään jatkomyyntiä varten vai yhdistettäisiinkö maksujärjestelmiä. Ehdotus vaikuttaisi jättävän tämän sopimusosapuolten kesken sovittavaksi.

Komission mukaan yhtä lippua koskevasta aloitteesta syntyisi rautatieyrityksille kertaluonteisia sopeutuskustannuksia sekä jatkuvia kustannuksia hyvityksistä, korvauksista, avusta ja muista järjestelyistä, sekä merkittäviä hallinnollisia kustannuksia kasvaneen hakemusmäärän käsittelystä. Kokonaiskustannusten arvioidaan olevan EU-tasolla noin 2,14 mrd € vuosina 2028–2050, joista suuri osa liittyy korvauksiin ja niiden hallinointiin. Komission mukaan parempien matkustajanoikeuksien odotetaan samalla lisäävän kuluttajien luottamusta ja rautatiematkustamisen kysyntää.

Komission perustelujen mukaan yhtä lippua koskevalla ehdotuksella ei puututtaisi rautatieyritysten mahdollisuuksiin tehdä vapaasti sopimuksia keskenään, koska tällainen merkitsisi puuttumista niiden liiketoimintatapoihin ja kaupalliseen toimintavapauteen. Kuitenkin ehdotuksen mukaan lippujen yhdistäminen olisi pakollista ja lippujen yhdistämisestä seuraisi rautatievastuuasetuksen mukainen vastuu yhteyden menetyksestä siitä riippumatta, ovatko rautatieyritykset tehneet sopimuksia keskenään. Lipputyypin muuttuminen osapuolen tahdosta riippumatta toisen tyyppiseksi tosiasiasa kaventaisi rautatieyritysten mahdollisuuksia tehdä vapaasti sopimuksia.

Ehdotuksella olisi vaikutusta EU:ssa ensinnäkin rajat ylittävässä liikenteessä, jossa yhteistyö suorien lippujen osalta perustuu tällä hetkellä lähinnä vapaaehtoiisiin järjestelyihin. Maantieteellisen sijainnin vuoksi Suomessa on vähäisessä määrin rajat ylittävää liikennettä (Tornion ja Haaparannan välinen rautatieliikenne on alkamassa kesällä). Suomessa toimii alueellisessa ja kaukojunaliikenteessä vain yksi rautatieyritys, minkä vuoksi ehdotuksen vaikutukset olisivat tällä hetkellä myös siltä osin rajalliset. On mahdollista, että valtion henkilöjunaliikennepailutuksen myötä tulevaisuudessa Suomessa olisi enemmän kuin yksi rautatieyritys.

Suomessa ehdotuksella saattaisi olla vaikutuksia lähijunaliikenteeseen, jos myös lähiliikenteen liput katsottaisiin kuuluvaksi lipuiksi, jotka on pakollista myydä yhtenä lippuna yhdistettynä toisen rautatieyrityksen liikennöimän lähi- tai kaukojunalipun kanssa. Tällöin vastuu kaukoliikenteen yhteydeltä viivästymisestä saattaisi johtaa korkeisiin, muun muassa lipun hinnan palautuksesta, uudelleen reitityksestä, majoituksesta ja vakiokorvauksesta johtuviin kustannuksiin. Tältä osin kuitenkin on huomioitava, että rautatiekuljetuslaissa on säädetty kansallisesta poikkeuksesta, jonka mukaan 19 artiklaa korvauksesta ja 20 artiklan 2 kohdan a ja b alakohtaa ateria- ja majoittamisvelvollisuudesta ei sovelleta tiettyihin lähijunaliikenteen yhteysväleihin. Poikkeaminen edelleen vähentäisi mahdollista kustannusvaikutusta.

Välittäjälle aiheutuisi kuluja muun muassa järjestelmien ja ehtojen päivittämisestä. Lisäksi vaikutuksia aiheutuisi välittäjille siitä, jos välittäjä myy lipun, joka ei noudata vähimmäisvaihtoaikoja. Komissio arvioi välittäjille syntyvän myös etuja yhdistettyjen lippujen enenevästä myynnistä.

#### *Vaikutukset matkustajiin*

Matkustajien kannalta on olennaista, että rautatieliikenteen liput ovat löydettävissä ja varattavissa samassa kanavassa. Rautatieliikenteen lipunmyyntiä koskeva asetus voisi parantaa usean rautatieyrityksen yhteyksiä sisältävien lippujen saatavuutta Euroopassa. Jos Suomessa on tulevaisuudessa useampi kuin yksi rautatieyritys, ehdotus helpottaisi matkustajia löytämään junalippuja ja vertailemaan eri yhteyksiä. Se myös oletettavasti mahdollistaisi matkustajille useamman operaattorin yhteysväleistä koostuvan matkan ostamisen yhdellä ostotapahtumalla ja helpottaisi siten kansallista junamatkustamista monitoimijaympäristössä.

Lyhyellä aikavälillä ehdotuksen vaikutukset matkustajiin olisivat rajallisia, sillä rautatiepalvelujen tarjoajien liput ovat valtioneuvoston arvion mukaan jo nykyisin varsin hyvin saatavilla Suomessa, myös niiden omien myyntikanavien ulkopuolella. Ehdotus voisi kuitenkin edistää rautatieliikenteen muiden, kuin kertalippujen saatavuutta muista, kuin toimijoiden omista, myyntikanavista.

Komission arvion mukaan yhtä lippua koskeva toimenpide parantaisi matkustajien oikeuksia tilanteissa, joissa yksittäisellä lipulla tehtävä monen operaattorin rautatiematka katkeaa myöhästymisen tai peruutuksen vuoksi: matkustajilla olisi oikeus uudelleenreititykseen tai lipun täysimääräiseen hyvitykseen sekä korvaukseen ja avustukseen. Taloudelliset hyödyt matkustajalle syntyisivät pääosin siitä, ettei matkustajien tarvitse ostaa uusia lippuja. Lisäksi matkustajien vaivannäköön liittyvät kustannukset vähenevät. Kokonaisuutena hyödyt matkustajille ovat komission mukaan EU-tasolla arviolta 7,78 mrd €, joista noin 73 % liittyy uudelleenreititykseen.

On mahdollista, että valtion henkilöjunaliikennekilpailutuksen myötä tulevaisuudessa Suomessa olisi enemmän kuin yksi rautatieyritys. Tällöin ehdotuksella olisi merkitystä sen varmistamisessa, että matkustajan riittävä suoja esimerkiksi junaa vaihtaessa toteutuu myös tilanteessa, jossa matka koostuu useamman rautatieyrityksen yhteyksistä.

#### *Vaikutukset viranomaisiin*

Komission vaikutustenarvioinnissa rautatieliikenteen lipunmyyntiä ja multimodaalivarauksia koskevista ehdotuksista arvioidaan koituvan kansallisille viranomaisille pysyvää lisätyötä yhteensä noin yhden henkilötyövuoden verran. Koska sääntelyn piiriin kuuluvia toimijoita olisi Suomessa vain vähän, kansallisesti arvioidaan, että rautatieliikenteen lipunmyyntiä koskevasta ehdotuksesta aiheutuva lisätyömäärä rautatiealan sääntelyelimelle olisi vähäinen. Yhtä lippua

koskevan ehdotuksen osalta kustannuksia syntyisi uusien säännösten valvonnasta ja mahdollisista lisääntyneistä yhteydenotoista.

#### *Vaikutukset ympäristöön*

Komission vaikutustenarvioinnin mukaan yhdessä multimodaalivarauksia koskevan ehdotuksen kanssa rautatieliikenteen lipunmyyntiä ehdotus vähentäisi CO<sub>2</sub>-päästöjä noin 23,8 miljoonaa tonnia tarkastelujaksolla 2028–2050, mikä vastaisi 0,5 % vähennystä suhteessa vertailuskenaarioon. Komissio on lisäksi arvioinut, että rajallinen määrä matkoja siirtyisi auto- ja lentomatkailusta kestävämpiin kulkumuotoihin. Myös yhtä lippua koskevan ehdotuksen osalta komissio arvioi, että junalla matkustamiseen päädyttäisiin vähemmän ympäristöystävällisten vaihtoehtojen sijaan.

#### *Sosiaaliset vaikutukset*

Lippujen saatavuuden parantuminen voisi helpottaa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden mahdollisuuksia matkustaa rautatieliikenteessä ja löytää itselleen sopivia matkoja.

Komissio arvioi ehdotuksella olevan myös edullisia sosiaalisia vaikutuksia esimerkiksi nuorille, jotka yhdistäisivät todennäköisemmin eri operaattoreiden rautatieosuuksia. Lisäksi komissio arvioi, että ehdotuksella olisi edullisia sosiaalisia vaikutuksia kaikille rautatiematkustajille ja erityisesti matkustajille, jotka saattavat kokea suurempia haasteita usean jatkoyhteyden sisältävillä matkoilla.

## **6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin**

Ehdotuksella voitaisiin edistää perusoikeuksia sen helpottaessa pääsyä rautatieliikenteen lippuihin ja siten helpottavan matkustamista rautatieliikenteessä.

Ehdotuksessa esitetään edellä todetun mukaisesti, että rautateiden palvelujentarjoajan olisi tehtävä kaupallisia sopimuksia halukkaiden verkkolipunmyyntipalveluiden kanssa, ja toisaalta asetusehdotuksen mukaisesti, merkittävän markkina-aseman omaavan lipunmyyjän olisi solmittava kaupallisia sopimuksia halukkaiden rautateiden palveluntarjoajien kanssa. Liikennepalvelulain 155 § velvoittaa henkilöliikenteen palvelujen tarjoajia jo nykyisin antamaan kertalippunsa myyntiin liikkumis- ja välityspalveluiden tarjoajille. Edelleen yhtä lippua koskevan ehdotuksen mukaan liput velvoitettaisiin myymään yhtenä, mikä tulisi sallia myös sopimusehdoissa, vaikka kyse olisi eri rautatieyritysten operoimista yhteyksistä. Rautatieyrityksen tarjoama lippu muuttuisi siis kolmannen osapuolen toimesta yksittäisestä lipusta useamman operaattorin lipun yhdistäväksi yhdeksi lipuksi. Yhdistämisestä seuraisi myös vastuu yhteyden menettämisestä. Tältä osin komission ehdotus ylittäisi kansalliseen lainsäädäntöön jo nykyisin sisältyvät velvollisuudet.

Näiltä osin ehdotus on merkityksellinen ensinnäkin perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden näkökulmasta. Lisäksi, vaikka sopimusvapautta ei sinänsä ole nimenomaisesti suojattu perustuslaissa, se saa tietyssä määrin suojaa omaisuutta turvaavan perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen kautta (ks. PeVL 1/2024 vp, PeVL 15/2004 vp, s. 4/II, HE 309/1993 vp, s. 62/II). Sopimusvapautteen puuttuvaa sääntelyä on tarkasteltu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (esim. PeVL 28/2012 vp).

Valtioneuvosto pitää epävarmana, täyttääkö ehdotus edellä selostetuilta osin vaatimukset rajoitusperusteiden hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Sekä perustuslain 15 §:n että perustuslain 18 §:n rajoittamista tulee arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten

mukaan (PeVM 25/1994 vp, s. 4–5). Tällöin on huomioitava erityisesti se, että rajoitukset ovat tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä sekä välttämättömiä ja laajuudeltaan oikeassa suhteessa ja että rajoitusperusteet ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä. Erityisesti velvoitetta siitä, että lippua ei saisi myydä erillisenä ja että rautatieyrittäjä olisi korvausvelvollinen samaan yhteen lippuun kuuluvan palvelun jatkoyhteyden menetyksestä, tulee arvioida tästä näkökulmasta.

Lisäksi ehdotuksessa esitetään, että sellaisten lipunmyyntipalveluiden, jotka ovat vertikaalisesti integroituneet merkittävää markkinavoimaa omaavaan rautatieyrittäjään (välttämättömät lipunmyyntipalvelut), tulisi tehdä kaupallinen sopimus pyynnön esittävän rautatieyrittäjän kanssa kyseisen yrityksen rautatietuotteiden näyttämistä, uudelleenohjaamista, jälleenmyyntiä tai jakelua varten. Ilman pyyntöäkin tulisi esittää tietoa muiden rautatieyrittäjien tarjoamista yhteyksistä kyseisessä jäsenmaassa. Myös tämä ehdotus on merkityksellinen perustuslain 15 §:ssä turvatuksi omaisuudensuojan kannalta.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt omaisuuden suojaa ja omistajalle kilpailuedellytysten luomiseksi asetettuja velvoitteita lausunnoissaan (PeVL 19/1994 vp, PeVL 1/1996 vp, PeVL 47/1996 vp, PeVL 4/2000 vp, PeVL 34/2000 vp, PeVL 5/2001 vp sekä PeVL 8/2002 vp ja PeVL 61/2002 vp). Esimerkiksi sähkön siirtopalveluita koskevan siirtovelvoitetta on pidetty perusteltuna, sillä ns. luonnollisten monopolien tapauksessa rinnakkaisten kilpailevien verkkojen rakentaminen ei välttämättä ole mahdollista (PeVL 19/1994 vp). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan velvoitteet ovat omaisuuden erityispiirteet huomioon ottaen perustuslain mukaisia silloin, kun ne perustuvat riittävän täsmälliseen lainsäädäntöön ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia (PeVL 34/2000 vp). Valiokunta on lausuntokäytännössään pitänyt keskeisenä myös sitä, että omistajan oma nykyinen ja kohtuullinen tuleva tarve rajoittavat asetettavia velvollisuuksia.

Ehdotettu sääntely olisi tältä osin perusteltua, sillä välttämättömillä lipunmyyntipalveluilla, jotka ovat jäsenvaltiossa merkittävää markkinavoimaa omaavan rautatieyrittäjän omistuksessa tai määräysvallassa, on historiallisista syistä lähes monopoliasema rautatiealan lipunmyyntimarkkinoilla. Suuresta markkinaosuudesta johtuen tällaisten lipunmyyntipalveluiden käyttäminen on käytännössä välttämätöntä kuluttajalle. Lainsäädäntö olisi riittävän täsmällistä, sillä siinä olisi tarkkarajaisesti rajattu tilanteet, jossa sopimusta osapuolten välillä voitaisiin edellyttää. Velvollisuus ei myöskään olisi lipunmyyntipalvelun kannalta kohtuuton. Komission ehdotus ei myöskään estä toimijoita sopimasta korvauksista lipunmyyntikanavan käytöstä, kunhan ne ovat kohtuullisia. Perustuslakivaliokunta on sähköverkkojen osalta katsonut, että omaisuuden kohtuullisen käyttömahdollisuuden säilymiseksi verkonhaltijalle tulee turvata kohtuullinen korvaus siirtopalveluista (PeVL 19/1994 vp). Kokonaisuutena arvioiden rajoitusperusteiden katsotaan olevan tältä osin hyväksyttäviä, koska niillä edistetään yhdenvertaisempaa pääsyä lippuihin ja elinkeinovapautta lipun myynnin edistämiseksi.

## **7 Ahvenanmaan toimivalta**

Rautatieliikenteen lipunmyyntiä koskeva ehdotus koskee rautatieliikennettä, joka kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 21 kohdan nojalla maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaalla ei ole raideliikennettä.

Yhtä lippua koskeva ehdotus koskee kuluttajien ja muiden matkustajien suojaa, joten se kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 10 ja 41 kohdan mukaisesti.

## **8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat**

Puheenjohtajamaa Kypros esitteli aloitteen 1.6.2026 intermodaaliset kysymykset ja verkot - työryhmässä. Heinäkuusta alkaen työryhmäkäsittely siirtyy seuraavalle EU:n puheenjohtajamaalle Irlannille.

Muiden jäsenvaltioiden virallisista kannoista ei ole vielä tässä vaiheessa tietoa.

Euroopan parlamentti ei ole vielä aloittanut ehdotuksen käsittelyä, eivätkä tiedossa ole ehdotusta käsittelevät valiokunnat ja raportoitajat.

## **9 Ehdotuksen kansallinen käsittely**

Komissio antoi ehdotukset 13.5.2026. Valtioneuvoston U-kirjelmä on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä yhteistyössä oikeusministeriön kanssa.

Asetusehdotuksesta järjestettiin kuulemistilaisuus 4.6.2026 sidosryhmille, jotka koostuivat yrityksistä, järjestöistä, viranomaisista ja ministeriöiden edustajista.

Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty kirjallisessa käsittelyssä 11-12.6.2026 liikennejaostossa (EU22) ja kilpailukykyjaostossa (EU8).

## **10 Valtioneuvoston kanta**

Valtioneuvosto kannattaa tavoitetta junalipun ostamisen sujuvoittamisesta ja lippujen saatavuuden parantamisesta. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti tavoitteeseen muodostaa tasapuolinen toimintaympäristö palveluntarjoajien välillä ja sitä kautta lisätä kilpailua henkilöjunaliikenteen markkinoilla. Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti kannatettavana sitä, että matkustajien oikeuksia vahvistetaan tilanteessa, joissa junamatka muodostuu usean eri rautatieyrityksen matkaosuuksista. Neuvotteluissa tulee kuitenkin erityisesti varmistaa matkustajien oikeuksia koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuus tilanteissa, joissa junamatka muodostuu usean eri rautatieyrityksen matkaosuuksista ja toimijoilla ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa matkaosuuksien yhdistämiseen.

Sääntelyssä olisi otettava kohtuullisesti huomioon myös rautatieyritysten ja rautatiepalvelujen tarjoajien edut. Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotuksen mukaiset velvoitteet ovat pääasiassa oikeassa suhteessa ehdotuksen tavoitteisiin nähden. Valmistelussa tulee kuitenkin varmistaa, että ehdotuksessa säädetyt kaupallisen sopimisen edellytykset ovat tosiasiallisesti kohtuullisia ja tasapuolisia suhteessa aloitteessa asetettuun päämäärään. Erityisesti ehdotukset siitä, että rautatieyrityksellä olisi velvollisuus tarjota toisille elinkeinonharjoittajille lippujaan myyntiin ja sallia sopimusehdoissa niiden yhdistäminen yhdessä sen kanssa, että lipunmyyjällä olisi velvollisuus yhdistää tietyt liput yhdeksi lipuksi, kaventavat erityisesti rautatieyritysten sopimusvapautta suhteettomasti. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti näin laajaan sopimuspaktoon ja katsoo, että neuvotteluissa olisi varmistettava sopimusvapautteen puuttuvien säännösten oikeasuhtaisuus ja hyväksyttävyyys.

Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti siihen, mikäli myös alueellisen liikenteen palvelun liikennöivä rautatieyritys voisi olla ehdotettujen muutosten perusteella vastuussa viivästystilanteessa jopa useamman kaukojunayhteyden menetyksestä tilanteessa, jossa lipun olisi myynyt tästä rautatieyrityksestä erillinen taho oma-aloitteisesti ja yhtenä lippuna. Ehdotus on epäselvä sen suhteen, onko yhden lipun tarkoitus koskea myös kaupunki- ja

esikaupunkiliikenteen lippuja. Valtioneuvosto pyrkii neuvottelujen kuluessa selvittämään, kattaisiko yhtenä lippuna myymisen velvoite myös esimerkiksi lähiliikenteen liput. Valtioneuvosto pyrkii neuvotteluissa vähintäänkin varmistamaan, että jäsenvaltioiden olisi jatkossakin mahdollista tehdä asetuksen 18, 19 ja 20 artiklan soveltamiseen kansallisia poikkeuksia kaupunki-, esikaupunki- ja alueellisen liikenteen osalta vastaavasti kuin nykyisin rautatievastuuasetuksen 2 artiklan nojalla. Tulee varmistaa myös se, että velvoite myydä yhdessä ei heikennä mahdollisuuksia myydä esimerkiksi multimodaalisia lipputuotteita, joiden osa rautatieliikenteen lippu on. Neuvotteluissa on lisäksi tärkeää varmistaa, ettei sääntely tarpeettomasti kavenna toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuuksia päättää alueellisen ja paikallisen joukkoliikenteen tariffi-, lippu- ja palvelujärjestelyistä.

Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena, että merkittävää markkinavoimaa omaavien rautatieyritysten lipunmyyntipalveluilla olisi muita toimijoita laajemmat velvoitteet avata lipunmyyntikanavansa. Valtioneuvosto huomauttaa, että yrityksellä voi olla merkittävää markkinavoimaa myös alemmalla kuin 50 % markkinaosuudella. Myös matalamman markkinaosuuden omaavien toimijoiden saattaminen velvoitteiden piiriin voisi olla tarkoituksenmukaista.

Tiettyjen määritelmien suhdetta kilpailuoikeudessa tarkoitettuihin markkina-asemaa kuvaaviin käsitteisiin tulisi tarpeen mukaan myös selkeyttää. Myös yhtä lippua koskevan ehdotuksen määritelmien johdonmukaisuus muiden matkustajan oikeuksia koskevan sääntelyn sisältävien määritelmien kanssa tulisi varmistaa. Yleisemminkin on varmistettava ehdotuksen johdonmukaisuus ja yhteentoimivuus muun matkustajan oikeuksia koskevan sääntelyn kanssa.

Mikäli neuvotteluissa ei saavuteta ehdotuksen merkittävimpiä tavoitteita, sääntelyn tulisi kuitenkin mahdollistaa kansalliset toimet, joilla varmistetaan, että junaliput ovat matkustajille helposti saatavilla ja löydettävissä usean rautatieyrityksen toimintaympäristössä.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti siihen, että kaupallisen sopimisen edellytyksistä voitaisiin antaa komission täytäntöönpanosäädöksiä neuvoa-antavassa menettelyssä. Valtioneuvosto katsoo ensisijaisesti, että koska kyse olisi ehdotuksen soveltamiseen keskeisesti vaikuttavista säännöksistä, toimivalta komissiolle voitaisiin siirtää ainoastaan, jos asiaa koskevat täytäntöönpanosäädökset annettaisiin tarkastelumenettelyssä.

Aikarajan, jonka puitteissa rautatieliikennepalvelun tarjoajan tulee tarjota liput saataville, tulee olla eri rautatietoimijoiden näkökulmasta realistinen, mutta toisaalta myös matkustajien ja verkkoalustojen näkökulmasta riittävä. Esimerkiksi poikkeustilanteet saattavat vaikuttaa aikatauluun, jossa lippuja tuodaan saataville.

Uusien valvontatehtävien kustannuksia ja tarpeellisuutta tulee tarkastella huolellisesti. Liiallista hallinnollista taakkaa sekä päällekkäisyyttä muun EU-sääntelyn nojalla harjoitetun valvonnan kanssa tulee välttää.

Lipunmyyntipalvelujen näyttämisestä, uudelleenohjaamisesta, jälleenmyynnistä tai jakelusta aiheutuvia kustannuksia tulisi pyrkiä minimoimaan ja vastaavasti edistämään eri järjestelmien välistä yhteentoimivuutta.

Yleisesti valtioneuvosto pyrkii neuvotteluissa edistämään sitä, että asetuksen säännökset olisivat selkeitä ja toimivia ja että ne turvaisivat kohtuullisen tasapainon rautatieyritysten ja muiden toimijoiden velvollisuuksien ja matkustajien oikeuksien välillä.

Valtioneuvosto kiinnittää vielä huomiota siihen, että asetusten siirtymä- ja täytäntöönpanoaikojen on oltava riittäviä.