

Asia: VN/9334/2019

Hallituksen esitysluonnos raideliikennelain ja liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esitysluonnokseen raideliikennelain ja liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi. Rautatiealan sääntelyelin, jäljempänä sääntelyelin, kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Laki raideliikennelain muuttamisesta

Soveltamisalan rajaukset

Soveltamisalan rajauksia koskevan 3 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi mm. niin, että palvelupaikan sisäisiin raiteisiin ja satamaraitteisiin sovellettaisiin jatkossa markkinasääntelyn osalta palvelupaikan hallintaa koskevaa sääntelyä rataverkon hallintaa koskevan sääntelyn sijasta. Ehdotetun säännöksen mukaan palvelupaikkojen hallintaa koskeva sääntely kohdistuisi siis jatkossa myös satamaraitteita hallinnoivan sataman pitäjän tai muun sataman oleellisista toiminnoista vastaavan yrityksen tai yhteisön hallinnoiman alueen sisällä oleviin raiteisiin, muihin rautatietoimintoihin liittyviin rakenteisiin laitureineen ja laitteineen.

Sääntelyelin pitää kannatettavana soveltamisalan rajauksiin ehdotettuja muutoksia, jotka sen näkemyksen mukaan selkeyttävät rautatiemarkkinasäännösten soveltamista. Yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi kuitenkin vielä hyvä täsmentää, miksi ehdotetussa säännöksessä on viitattu sataman pitäjän hallinnoiman alueen lisäksi myös muun sataman oleellisista toiminnoista vastaavan yrityksen tai yhteisön hallinnoimaan alueeseen. Sääntelyelimen käsityksen mukaan kyseinen

säännöksen viittaus on tarpeellinen, jotta sääntely ei olisi riippuvaista aluetta hallinnoivasta tahosta, vaan yleisemmin alueen luonteesta suhteessa satamatoimintoihin.

Palvelun tarjoamisvelvoitteen piiriin kuuluvat palvelut

Palvelun tarjoamisvelvoitteen piiriin kuuluvia palveluita koskevan 133 §:n yhteyteen ehdotetaan lisättäväksi valtuutus sääntelyelimelle antaa tarkempia määräyksiä määräajasta, jonka kuluessa palvelupaikan ylläpitäjän on annettava palvelun hakijan esittämään pyyntöön vastauksensa. Nykyisen 133 §:n 2 momentin mukaan sääntelyelimen on asetettava määräaika, jonka kuluessa palvelupaikan ylläpitäjän on annettava palvelun hakijan esittämään pyyntöön vastauksensa. Koska sääntelyelimellä ei nykyisellään ole valtuutta antaa määräyksiä, sääntelyelin on joutunut asettamaan määräajan julkaisemalla ohjeen, jota ei voida kuitenkaan pitää sitovana, vaikka määräajan asettamista koskeva säännös sitä edellyttäisi.

Sääntelyelin pitää sille ehdotettua valtuutusta asettaa palveluihin pääsyä koskeva määräaika jatkossa määräyksen muodossa tarpeellisenä. Sääntelyelimen käsityksen mukaan se voisi lakimuutoksen myötä antaa 4.10.2019 julkaisemansa ohjeen (ks. linkki lausunnon lopussa) määräyksen muodossa. Sääntelyelin kiinnittää kuitenkin huomiota esitysluonnoksen perusteluihin (kohta 8. Lakia alemman asteinen sääntely), joissa todetaan, että sääntelyelin asettaisi määräajan silloin, kun palvelun hakija on jättänyt palvelupaikan ylläpitäjälle pyynnön saada käyttää pykälässä tarkoitettuja palveluita raideyhteyksineen. Sääntelyelimen näkemyksen mukaan määräajan asettamista koskevan säännöksen tarkoituksena ei ole asettaa määräaika kunkin yksittäisen palvelupyynnön yhteydessä erikseen, vaan etukäteen yleisemmin sääntelyelimen antamassa ohjeessa tarkoitettulla tavalla.

Sääntelyelin on julkaisemallaan ohjeella asettanut erilaisissa tilanteissa sovellettavat palvelupyyntöhakemuksiin vastaamisen maksimimääräajat. Sääntelyelimen näkemyksen mukaan lakiehdotuksen perusteluja tulisi siis korjata siten, ettei sääntelyelimelle ehdotettu valtuutus tarkoittaisi määräysten antamista yksittäisissä palvelupyyntöjä koskevissa tilanteissa, vaan mahdollisuutta antaa määräys palvelupyntöhakemuksiin vastaamisen määräajoista sääntelyelimen julkaisemassa ohjeessa tarkoitettulla tavalla.

Sääntelyelimen tehtävät

Sääntelyelimen tehtäviä koskevaan 149 §:ään ehdotetaan lisättävän uusi 11 kohta, jonka mukaisesti sääntelyelin toimisi palvelusopimusasetuksen 5 artiklan 7 kohdassa tarkoitettuna riippumattomana elimenä. Riippumattoman elimen tehtäviin kuuluu toimivaltaisen viranomaisen päätöksen arviointi, jos toimivaltainen viranomainen on päättänyt palvelusopimusasetuksen 5 artiklan 4 a tai 4 b kohtien perusteella hankkia julkisen palveluvelvoitteen mukaiset rautateiden henkilöliikenteen palvelut suorahankintana tarjouskilpailun sijasta. Sääntelyelimelle ehdotettavasta uudesta tehtävästä

säädetään tarkemmin 152 a §:ssä, jonka mukaan sääntelyelin tekee toimivaltaisen viranomaisen päätöksestä arvioinnin ja antaa sen mukaisen päätöksensä tietyssä määräajassa.

Sääntelyelin kiinnittää huomiota siihen, ettei sille ehdotettua uutta tehtävää koskevissa säännöksissä tai niiden perusteluissa kuvata mitenkään sääntelyelimen päätöksen luonnetta tai vaikutuksia – epäselväksi jää, voiko sääntelyelin esimerkiksi muuttaa toimivaltaisen viranomaisen suoraan päätöstä tai kumota sen. Sääntelyelimen tekemän arvioinnin ja sen mukaisen päätöksen luonne ja vaikutus tulisi esittää lainsäädännössä ja sitä koskevissa perusteluissa yksiselitteisesti. Sääntelyelimen näkemyksen mukaan asiaa tulisi siis täsmentää esimerkiksi toteamalla 149 §:n 2 momentissa, että sääntelyelin tutkii ja ratkaisee toimivaltaansa kuuluvia asioita paitsi omasta aloitteestaan sekä pykälässä mainittujen tahojen aloitteesta, niin myös toimiessaan riippumattomana elimenä. Tämän lisäyksen myötä sääntelyelimen tulisi myös uudessa tehtävässään päättää 149 §:n 2 momentissa todetun mukaisesti asian ratkaisun yhteydessä aiheellisista toimenpiteistä syrjinnän, markkinoiden vääristymisen ja muiden kielteisten ilmiöiden oikaisemiseksi. Lisäyksen myötä sääntelyelimen tulisi siis päätöksellään puuttua suoraan hankintaan aiheelliseksi katsomillaan toimenpiteillä.

Muut erimielisyydet ja oma-aloitteiset selvitykset

Sääntelyelimen asioiden ratkaisemista koskevaa 152 §:ää ehdotetaan tarkennettavan mm. sovittelua ja neuvottelua koskevien menettelyjen osalta. Sääntelyelin pitää ehdotettuja tarkennuksia kannatettavina. Ehdotetun muutoksen myötä sääntelyelimen tutkittavaksi saatettu erimielisyysasia tai sen omasta aloitteestaan ratkaistavaksi ottama asia tulisi ratkaista ensisijaisesti sovittelemalla tai neuvottelemalla, jos sääntelyelin katsoo sovittelun tai neuvottelun asian kannalta tarkoituksenmukaiseksi. Sääntelyelimen näkemyksen mukaan säännöstä olisi tarpeellista täsmentää edelleen esimerkiksi perusteluissa toteamalla, ettei sääntelyelin tee hallintopäätöstä siitä, katsooko se sovittelun tai neuvottelun tarkoituksenmukaiseksi, vaan pelkästään tiedottaa asiasta asianosaisia.

Lakia alemman asteinen sääntely

Lakimuutoksen yhteydessä ehdotetaan muutettavan joiltain osin myös lakia alemman asteista sääntelyä. Sääntelyelimen kokemuksen mukaan rautatiemarkkinasääntelyyn liittyvissä soveltamistilanteissa valtioneuvoston asetuksella rautatieliikenteen harjoittajille tarjottavista palveluista (1489/2015) on keskeinen merkitys. Asetusta ei ole kuitenkaan uudistettu muutaman viime vuoden aikana tehtyjen rautatielakia ja sitä seurannutta raideliikennelakia koskeneiden uudistusten yhteydessä, eikä sitä ole tarkoitus uudistaa nytkään. Sääntelyelimen soveltamiskäytännön myötä on kuitenkin ilmennyt tarvetta tarkistaa ja mahdollisesti uudistaa valtioneuvoston asetuksen sisältöä. Sääntelyelimen näkemyksen mukaan tulisi erityisesti selvittää, onko valtioneuvoston asetus nyky muodossaan ajan tasalla ja oikea instrumentti säännellä rautatiemarkkinoihin liittyviä palveluita, kun otetaan huomioon esimerkiksi raideliikennelain sisältämät viittaukset suoraan rautatiemarkkinadirektiivin palveluita koskevaan liitteeseen.

Voimaantulo

Lakien ehdotetaan tulevan voimaan 16.6.2021, jolloin ratarekisteriin ja kaluston rekisteröintiin liittyviä tehtäviä siirtyy Liikenne- ja viestintävirastolta EU-virastolle. Sääntelyelimen näkemyksen mukaan olisi hyödyllistä, että raideliikennelain markkinasäännöksiin ehdotetut muutokset tulisivat voimaan aiemmin kuin 16.6.2021. Mainittujen säännösten voimaantulo esimerkiksi 1.1.2021 alkaen selkeyttäisi sääntelyelimen näkemyksen mukaan paitsi sen omaa valvontatyötä myös alan toimijoiden, erityisesti rautatieliikenteeseen liittyvien satamatoimijoiden, asemaa.

Riikka Ristinen

sääntelyelimen päällikkö

(Linkki sääntelyelimen julkaisemaan ohjeeseen, johon on viitattu lausunnossa:
https://arkisto.trafi.fi/filebank/a/1570435709/ffa64f42b20aa5be594af98e047c72f5/34581-Ohje_Saantelyelimen_asettamat_maaraajat_palvelupyyntoon_vastaamiselle.pdf)

Ristinen Riikka
Rautatiealan sääntelyelin