

Valtiovarainministeriö

VN/16660/2020-VM-1

Luonnos hallituksen esitykseksi avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevasta lainsäädännöstä VR-Yhtymän lausunto

VR-Yhtymä Oy (jäljempänä "VR") kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkokentässä mainitussa asiassa ja lausuu siitä seuraavaa:

Laki eräiden julkisten yritysten tietojen uudelleenkäytöstä

Kommentit laista eräiden julkisten yritysten tietojen uudelleenkäytöstä kokonaisuutena

Yhteenveto

Lain soveltamisala on vaikeasti tulkittavissa ja käytännön vaikutusten arviointi lainvalmistelun tässä vaiheessa on haastavaa. Kiitämme valtiovarainministeriötä lisääjän myöntämisestä lausunnon antamiselle.

VR katsoo, että VR-Yhtymä Oy ei kuulu avoimen datan direktiivin soveltamisalaan, koska se ei ole julkinen yritys, eivätkä sen tuottamat tiedot sisälly arvokkaihin tietoaineistoihin. Perustelemme kantamme seuraavasti:

1. Rautatieliikennettä ei ole sisällytetty avoimen datan direktiivin 13 artiklan 1 kohtaan, johon on määritelty arvokkaat tietoaineistot teemaluokkien luettelolla. Tulkintamme mukaan ainoastaan arvokkaat tietovarannot kuuluvat tiedon uudelleenkäytön piiriin. Näin ollen VR ei kuulu avoimen datan direktiivin soveltamisalaan.
2. Lailla eräiden julkisten yritysten tietojen uudelleenkäytöstä valmistellaan avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa. Koska VR ei ole direktiivin soveltamisalassa, VR ei voi olla myöskään kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön piirissä.
3. Mikäli tulkintamme vastaisesti VR:n katsottaisiin kuuluvan direktiivin soveltamisalaan, todettakoon, että VR ei ole julkinen yritys. VR toimii markkinaehtoisesti valtaosin kilpailuilla markkinoilla ja palvelusopimusasetuksen piirissä oleva ostoliikennekorvaus muodostaa ainoastaan 3 % koko VR-konsernin liikevaihdosta.
4. VR:n määrittelemisen julkiseksi yritykseksi kilpailulla toimialalla johtaisi käytännössä kilpailuneutraliteetin vaarantumiseen, mikä on erikseen kielletty direktiivissä.

5. Joka tapauksessa avoimen datan direktiivin tavoite tietojen uudelleenkäytöstä täyttyy jo nykyisin voimassa olevan liikennepalvelulain nojalla, minkä vuoksi saman asian sääntelemine laissa eräiden julkisten yritysten tietojen uudelleenkäytöstä olisi tarpeetonta ja päällekkäistä.

VR:n tiedot eivät sisälly avoimen datan direktiivin tarkoittamiin arvokkaihin tietoineistoihin

Avoimen datan direktiiviä sovelletaan ainoastaan artiklassa 13 mainittujen arvokkaiden tietoineistojen teemaluokkien osalta. Rautatieliikennettä ei ole sisällytetty avoimen datan direktiivin 13 artiklan 1 kohtaan, johon on määritelty arvokkaat tietoineistot teemaluokkien luettelolla:

1. Paikkatiedot
2. Maan havainnointi ja ympäristö
3. Sää tiedot
4. Tilastotiedot
5. Yritys- ja yritysten omistustiedot
6. Liikkuvuustiedot

Ainoa arvokkaiden tietovarantojen kytkös rautateihin on viittaus Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin perustamista koskevaan INSPIRE-direktiiviin. Direktiivin soveltamisalaan sisältyvät *paikkatiedot raideverkosta ja niihin liittyvästä infrastruktuurista*. Lisäksi avoimen datan direktiivin resitaalissa 66 määrittellään teemaluokkia, jotka eivät sisällä mitään *rautatieliikennöintiin* viittaavaa.

Suomessa rataverkon haltijuus on Väylävirastolla ja VR toimii ainoastaan liikennöitsijänä. Tällä perusteella emme katso VR:n tietojen kuuluvan arvokkaiden tietovarantojen piiriin ja jäävän näin ollen direktiivin ulkopuolelle. Direktiivin soveltamisala ei nähdäksemme salli muunlaista tulkintaa ja VR:n tietojen sisällyttäminen kansallisessa täytäntöönpanossa arvokkaiden tietovarantojen piiriin olisi mielestämme direktiivin vastaista.

VR ei ole julkinen yritys

VR katsoo, että VR-Yhtymä Oy:tä ei tule määritellä tämän direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä julkiseksi yritykseksi valtiomistukseen perustuen. VR toimii markkinaehtoisesti ja kilpaillussa monitoimijatoimintaympäristössä. Tällä määrittelyllä olisi laajakantoisia juridisia ja liiketoiminnallisia vaikutuksia. Vaikutustenarvioinnissa ei ole huomioitu niitä vaikutuksia, joita VR-Yhtymä Oy:n määrittelemine julkiseksi yritykseksi toisi muun VR:ään kohdentuvan lainsäädännön soveltamisen osalta. Lainsäädännön soveltamisen tulee olla tasapuolista ja kohdella toimijoita yhdenmukaisesti.

Junaliikenne Suomessa on pääosin asiakkaiden lipputuloilla rahoitettua, ja julkisesti rahoitetun ostoliikenteen osuus on kansainvälisesti verrattuna pientä. Kaukoliikenteessä suurin osa liikenteestä on asiakkaiden lipputuloilla rahoitettua VR:n markkinaehtoista liikennettä, jonka lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö ostaa hiljaisten reittien ostoliikennettä alueellisen saavutettavuuden parantamiseksi. Lisäksi kaukoliikenteessä VR ajaa yöjunaliikennettä ja eräitä muita kaupallisesti kannattamattomia reittejä ns.

velvoiteliikenteenä nykyisen yksinoikeussopimuksen vastineena, ja kantaa tämän liikenteen tappiot täysimääräisesti, enintään 21 M€ arvosta. Lähiliikenteessä LVM ostaa liikennettä Etelä-Suomen taajamaliikennealueella, ja HSL vastaa oman alueensa junaliikenteen järjestämisestä.

Edellä kuvattu ostoliikennekorvaus muodostaa ainoastaan 3 % koko VR-konsernin liikevaihdosta. VR voitti toukokuussa 2020 Helsingin seudun lähiliikenteen kilpailutuksen, jonka myötä VR:n operoimasta henkilöjunaliikenteestä 80 % on kilpailun alaista. Kaukoliikenteen osalta valmistellaan kilpailun avautumista open access-periaatteella ja yksinoikeuden päättymistä.

VR Transpointin operoima tavaraliikenne on ollut avoin kilpailulle jo vuodesta 2007. Myös VR:n kunnossapitoalalla toimiva tytäryhtiö VR Fleetcare toimii täysin kilpaillulla markkinalla.

Tässä kontekstissa VR:n määrittelemisen julkiseksi yritykseksi asettaa VR:n kilpailuneutraliteetin näkökulmasta kilpailijoitaan huonompaan asemaan. Avoimen datan direktiivin resitaalissa 47 on erikseen todettu, että *jäsenvaltioiden olisi erityisesti varmistettava, että julkisten yritysten asiakirjojen uudelleenkäyttö ei johda markkinoiden vääristymiseen eikä haittaa tervettä kilpailua.*

Katsomme, että VR:n sisällyttäminen direktiivin soveltamisalaan on virheellinen tulkinta. Tämän seurauksena syntyisi kauaskantoinen ja merkittävä päätös julkiseksi yritykseksi määrittelemisestä, jonka laajempia heijastusvaikutuksia muuhun lainsäädäntöön ja yrityksen toimintaan ei ole tämän lainvalmistelun yhteydessä millään tavalla kartoitettu tai huomioitu.

VR:n ydinliiketoiminta ei perustu ns. yleishyödyllisen palvelun tuottamiseen

VR:ää ei ole mainittuna, eikä sen kuulukaan olla mainittuna lakiesityksen vaikutustenarvioinnissa, jonka perusteella lain soveltamisalan piiriin on katsottu kuuluvan Finavia Oyj (lentokenttä- ja terminaalipalvelut), Fingrid Oyj (sähkön kantaverkkotoiminta), Gasum Oy (kaasun kantaverkkotoiminta) ja Posti Oyj (postin yleispalvelu). Lainvalmistelussa on kuitenkin indikoitu, että myös VR kuuluisi soveltamisalaan. Edellä mainittujen yritysten sisällyttämistä soveltamisalaan on perusteltu valtio-omisteisuudella ja sillä, että niillä voi olla hallussaan asiakirjoja, jotka liittyvät yleishyödyllisen palvelun tuottamiseen. Todettakoon, että yllä mainituista Finavia, Fingrid ja Gasum toimivat verkkoyhtiöinä ja sen sijaan VR ja Posti toimivat markkinaehtoisesti operaattoreina kilpailuilla markkinoilla.

VR:n ydinliiketoiminta ei perustu yleishyödyllisen palvelun tuottamiseen, vaan se on omistajalleen voittoa tuottava osakeyhtiö ja sille tulee sallia samat edellytykset toimia kilpailuneutraalissa toimintaympäristössä kuin muillekin toimijoille.

Tunnistatteko julkisia yrityksiä koskevaa sääntelyä, jota olisi ehdotetun lain johdosta muutettava tai joka on sen kanssa ristiriidassa?

Tässä yhteydessä korostamme, että VR ei ole julkisuuslain soveltamisalan piirissä. VR ei ole julkinen viranomaistaho, eikä myöskään valtion liikelaitos. Julkisuuslain soveltamisala ei perustu yrityksen tai yhteisön valtiomisteisyyteen. On ristiriitaista, että eri laeissa säädellään julkisista toimijoista toisistaan poikkeavasti.

Onko tiedossanne sääntelyä, joka velvoittaa ehdotetun lain soveltamisalassa olevia julkisia yrityksiä antamaan niiden hallussa olevia asiakirjoja uudelleenkäytettäväksi?

Mikäli tulkintamme vastaisesti VR:n katsottaisiin kuuluvan direktiivin soveltamisalaan, todettakoon, että tässä yhteydessä viittaus palvelusopimusasetukseen voisi tarkoittaa käytännössä vain osto- ja veloiteliikenteeseen kuuluvan datan uudelleenkäyttöä rajautuen niihin tietoihin, jotka julkaistaan liikennepalvelulakiin perustuvien veloitteiden mukaisesti.

Avoimen datan direktiivin tavoite tietojen uudelleenkäytöstä täyttyy jo nykyisin voimassa olevan liikennepalvelulain nojalla, minkä vuoksi saman asian sääntelemisen laissa eräiden julkisten yritysten tietojen uudelleenkäytöstä on tarpeetonta ja päällekkäistä. VR julkaisee jo tällä hetkellä liikennepalvelulain [154 §](#):n mukaisesti liikkumispalvelua koskevat olennaiset tiedot:

”Liikennemuodosta riippumatta henkilöliikenteen liikkumispalveluiden tarjoajan on huolehdittava siitä, että liikkumispalvelua koskevat olennaiset ajantasaiset tiedot ovat saatavissa tietojärjestelmään luodun yhteyden kautta koneluettavassa ja helposti muokattavassa vakiotietomuodossa *vapaasti käytettäväksi* (avoin rajapinta). Olennaiset tiedot sisältävät ainakin reitti-, pysäkki-, aikataulu-, hinta- ja saatavuustiedot sekä esteettömyystiedot.”

Liikennepalvelulaki jo itsessään määrittelee tiedot vapaasti käytettäväksi, minkä vuoksi ei ole perusteita säädellä asiasta päällekkäisesti avoimen datan direktiivin kansallista täytäntöönpanoa koskevassa lainsäädännössä. Näin ollen pidämme VR:n sisällyttämistä lain soveltamisalaan tarpeettomana.

Onko ehdotetun lain soveltamisalassa oleviin yrityksiin tai muihin toimijoihin sellaisia vaikutuksia, joita ei ole tunnistettu? Millaisista vaikutuksista on kyse tai miten niitä olisi mahdollista arvioida tarkemmin?

Yleisellä tasolla todettakoon (määrittelemättä VR:ää soveltamisalan piiriin), että datan omistajuus on keskeisessä asemassa nykyajan digitalisoituvassa maailmassa. Data on osa yrityksen pääomaa. Kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta julkisten ja yksityisten yritysten erottaminen datan käsittelyssä vääristäisi kilpailua. Tämän hallituksen esityksen puitteissa tietosisältö tulisi jakaa uudelleenkäyttöä varten tilanteessa, jossa sen omistaa julkinen yritys.

Mikäli tiedon omistaa yksityinen yritys, jakamisvelvollisuutta uudelleenkäyttöä varten ei muodostuisi.

Onko asiakirjojen uudelleenkäytön salliminen ominaista tai olennaista jonkin ehdotetun lain soveltamisalassa olevan julkisen yrityksen liiketoiminnalle?

Yleisellä tasolla todettakoon (määrittelemättä VR:ää soveltamisalan piiriin), että liikesalaisuuksien ja kaupallisen luottamuksen piiriin kuuluvat tiedot tulee selväsanaisesti rajata julkaisuvelvollisuuden ulkopuolelle.

Nähdäksemme nykymuodossaan lakiesitys rajoittaisi yritysten välisiä yksinoikeusjärjestelyjä ja asettaisi velvoitteen saattaa liiketoiminnallisin perustein laaditut sopimusjärjestelyt julkisesti saataville.

Yritysten keskinäisten sopimusten rajoittaminen ja riski yksinoikeusjärjestelyjen julkistamisesta heikentävät julkisten yritysten kiinnostavuutta yhteistyökumppanina ja näin ollen rajoittavat etenkin digitalisaation piiriin kuuluvaa kehitystyötä ja palvelutarjontaa asiakkaille. Ainoastaan julkisille yrityksille asetetut sopimuksia koskevat rajoitukset ja erityisehdot luovat epäsuhdan yksityisiin yrityksiin nähden, joilla ao. rajoituksia ja velvollisuuksia ei ole.

Yleisesti ottaen esityksessä tulee riittävällä tavalla turvata tietosuojan toteutuminen ja liiketoimintasensitiivisen tiedon säilyminen salaisena. Lainsäädännössä tulee asianmukaisella tavalla taata myös kilpailuneutraliteetti kilpaillussa monitoimijaympäristössä. Lisäksi tulee huomioida huoltovarmuuden ja kansallisen turvallisuuden piiriin kuuluvien tietojen suoja, joista ei nähdäksemme ole tehty tarkempaa analyysiä. Järjestelmien osalta tulee varmistua kyberturvallisuuden säilymisestä.

VR-Yhtymä Oy

Jonna Juslin
johtaja, yhteiskuntasuhteet ja kansainväliset asiat