

27.3.2018

Liikenne- ja viestintäministeriö

LVM dnro LVM/1695/03/2016

Liikenneviraston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi raideliikennelaiksi sekä laiksi liikenteen palvelusta annetun lain muuttamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Liikenneviraston lausuntoa otsikkoasiassa. Lausuntonaan virasto ilmoittaa kunnioittavasti seuraavan.

Yleisiä huomioita

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi rautatielain (304/2011) ja kaupunkiraideliikenteestä annetun lain (1412/2015) korvaava raideliikennelaki.

Liikennevirasto pitää kannatettavina esityksen tavoitteita parantaa rautatiemarkkinoiden toimivuutta sekä sääntelyn selkeyttämistä ja hallinnollisen taakan keventämistä.

Liikennevirasto esittää kohteliaimmin jatkovalmistelussa harkittavaksi jäljempänä pykäläkohtaisissa huomioissa esitetyt kommentit.

Pykäläkohtaisia huomioita

2 § Määritelmät. Määritelmäsäännös on laaja ja osin vaikeaselkoinen. Esimerkiksi "hakijan" määritelmä on ongelmallinen, koska myöhemmin pykälätekstissä sana "hakija" viittaa *esimerkiksi turvallisuustodistuksen hakijaan (14 §) tai ratakapasiteetin hakijaan, (112 §)* joka kuitenkin on oma määritelty käsitteensä toisaalla. Lisäksi esim. määritelmäsäännöksen kohdassa 30 puhutaan "hakijasta" (mutta tarkoitetaan *puitesopimuksen* hakijaa). Ratakapasiteetin hakemista koskevassa säännöksessä (113 §) sanotaan, *ketkä kapasiteettia voivat hakea – eikä tämä luettelo taas vastaa määritelmäsäännöksessä esiintyvää ratakapasiteetin hakijan määritelmää.* Lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2012/34/EU) yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta (*rautatiemarkkinadirektiivi*) sisältämä ratakapasiteetin hakijan määritelmä on laajempi kuin nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa.

27.3.2018

5 §. Toimintakyvyn heikkeneminen. Säännös sisältäisi kieltonormin ("*rautatieturvallisuuteen vaikuttavaa tehtävää ei saa hoitaa se, jonka veren alkoholipitoisuus on kohonnut tai joka on käyttänyt muuta huumaavaa ainetta niin, että sitä on hänen elimistössään havaittava määrä*"), joka kuitenkin kääntäen sisältyy jo ehdotetun lain 170 §:n 2 momentin rangaistussäännökseen. Ehdotettu 5 § on siten päällekkäisenä tarpeeton. Jatkovalmistelussa on hyvä selvittää myös 170 §:n 2 momentin suhde rikoslain 23 luvun 7 §:n 3 momentin rangaistussäännökseen, joka koskee junaliikennejuopumusta.

Asiallisesti Liikennevirasto kannattaa nollatoleranssia, mitä tulee promillerajaan.

30 § Siirtotyöt yksityisraiteella ja vierailu valtion rataverkolla. Pykälän myötä introdusoitaisiin lainsäädäntöön aivan uusi liikennelaji junaliikenteen ja vaihtotyön rinnalle: siirtotyö. Käsite on lakiehdotuksen määritelmäsäännöksessä määritelty, mutta sen käytännön sovellutus herättää kysymyksiä. Sitä ei esimerkiksi määritelmäsäännöksen mukaan kuitenkaan pidettäisi *liikennöintinä*. Valtion rataverkolla tulee Liikenneviraston näkemyksen mukaan liikennöidä Liikenneviraston turvallisuusjohtamisjärjestelmässä kuvatulla tavalla, siis joko junana tai vaihtotyönä. Perusteluissa olisi joka tapauksessa hyvä avata siirtotyön ja niin kutsutun "pienimuotoisen kuljettajatoiminnan" välistä eroa.

101 § Rataverkon haltijan olennaisten toimintojen riippumattomuus. Pykälän osalta herää kysymys, mitä tarkoitetaan olennaisista toiminnoista "vastaavalla" henkilöllä. Tämän seikan tulkinta vaikuttaa esimerkiksi pykälän sisältämään karenssisäännökseen. Asiaa olisi hyvä selvittää perusteluissa ja tarvittaessa esimerkiksi kysyä EU-komission tulkintaa.

113 § Ratakapasiteetin hakeminen. Ehdotetun säännöksen (ja voimassa olevan lain) vaatimus neljän viikon määräajasta kapasiteettihakemuksissa ei perustu rautatiemarkkinadirektiiviin. Liikennevirasto ehdottaakin siitä luopumista. Jo nyt olemme suunnitelleet yhteistyössä kapasiteetin hakijoiden kanssa, että vuonna 2019 muutoshakemukset jätetään noin kuusi viikkoa ennen muutosajankohdan alkua monitoimijaympäristön fasilitoimiseksi. Tämän mukaan myös 119 §:n 1 momentin säännöstä olisi tarkistettava vastaavasti.

125 § Rataverkon käyttösopimus. Liikennevirasto ehdottaa, että pykälästä poistettaisiin maininta siitä, että käyttösopimusta ei saa tehdä ennen kuin sopimuskomppanille (olipa tämä päätoiminen rautatieyrittäjä tai muu rautatieliikenteen harjoittaja) on myönnetty *säännöllistä* ratakapasiteettia. Ratakapasiteetti – olkoonpa säännöllinen tai kii-reellinen – on joka tapauksessa itse *liikennöinnin* edellytys jo unionilainsäädännönkin

27.3.2018

mukaan. Sen sijaan vaatimus siitä, että kapasiteetti olisi myönnetty ennen käyttösopimuksen tekemistä, on puhtaasti kansallista sääntelyä ja ilmeisesti jääne ajalta, jolloin rautateiden kilpailu ei ollut vielä avautunut. Jo nykykäytännön mukaisesti kesken aikataulukautta liikennöinnin aloittavalle rautatieyrittäjälle myönnetään *kiireellistä* ratakapasiteettia, ei säännöllistä.

Esitämme myös, että lainsäädännöstä poistettaisiin kytkentä käyttösopimuksen ja 126 §:ssä mainitun suorituskannustinjärjestelmän välillä. Unionilainsäädäntö ei tätä kytkentää - eikä käyttösopimuksen tekemistä ylipäänsä - edellytä. Rautatiemarkkinadirektiivi edellyttää ainoastaan, että rataverkon haltijalla *on käytössä* suorituskannustinjärjestelmä, joka noudattaa direktiivin liitteessä IV mainittuja periaatteita. Monitoimijaympäristössä vaatimus siitä, että jokaisen toimijan kanssa erikseen sovittaisiin suorituskannustinjärjestelmästä, on jokseenkin mahdoton, jos toiselta puolen samalla vaaditaan, että järjestelmän on oltava tasapuolinen ja syrjimätön.

Liikennevirasto ehdottaakin, että Suomessa siirryttäisiin täysimääräisesti Ruotsin malliin, jossa Trafikverketin verkkoselostus, suorituskannustinjärjestelmä mukaan lukien, muodostaa kokonaisuudessaan joukon *vakioehtoja* sikäläiselle liikennöintisopimukselle (*trafikeringsavtal*), joka vastaa meikäläistä käyttösopimusta. On luonnollisempaa määrittää suorituskannustinjärjestelmän raamit kaikille toimijoille yhteisiksi jo verkkoselostusta laadittaessa.

Yllä esittämämme muutokset merkitsisivät osaltaan myös kansallisen lisäsääntelyn poistamista ja vastaisivat norminpurulle ja sääntelyn sujuvoittamiselle asetettuja tavoitteita.

128 § Museoraide. Liikennevirasto ehdottaa pykälän poistamista lakiehdotuksesta, koska se on jäänyt voimassa ollessa laissa vaille käytännön sovellutusta.

165 §. Rautatieliikenteen viestintä ja tallenteet. Rautateiden viestiliikenteessä on siirrytty vanhasta GSM-R-verkosta VIRVE-viranomaisverkkoon. Tämän vuoksi ehdotetun lain maininta siitä, että verkkoa saa käyttää *ainoastaan liikenneturvallisuuteen liittyvässä viestinnässä*, ei pidä enää paikkaansa. Viranomaisverkon käyttäjäryhmistä ja käyttöoikeudesta säädetään tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 250 §:ssä. Liikennevirasto ehdottaa, että raideliikennelaista poistetaan alun sanat: "Rataverkon haltijan tarjoamia rautatieliikenteen viestintäpalveluita saa käyttää ainoastaan liikenneturvallisuuteen liittyvässä viestinnässä."

27.3.2018

167 §. Varautuminen. Liikenteenohjauspalveluja tarjoavan yhtiön itsenäisestä varautumisvelvollisuudesta ehdotetaan säädettäväksi pykälän 1 momentissa, mutta 2 momentissa taas on maininta siitä, että rataverkon haltijan tulisi "huolehtia" kyseisen yhtiön varautumisesta. Moinen huolehtiminen sisältyy jo nykyisellään turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskevaan sääntelyyn. Liikennevirasto ehdottaakin 2 momentin poistamista säännöksestä sanotun ristiriidan välttämiseksi. Liikenteenohjausyhtiön itsenäinen velvoite varautua poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin olisi lisäksi linjassa sen kanssa, mitä joko on voimassa tai ehdotetaan säädettäväksi muita liikennemuotoja (ilmaliikenteen hallinta, alusliikennepalvelu ja tieliikenteen ohjaus) koskien. Tältä osin viittaamme taannoin lausunnolla olleisiin hankkeisiin liikenteenohjauspalvelujen yhtiöittämisestä ja liikennehallinnon virastouudistuksesta.

168 § Tilannekuvan muodostamiseksi tarvittavien tietojen ilmoittaminen. Pykälän itsenäinen merkitys on jokseenkin epäselvä. Pykälätekstin ja perustelujen mukaan se koskeekin *samaa asiaa* kuin 162 § ja 167 §: eli "onnettomuuksia, vaaratilanteita, poikkeuksellisia tapahtumia tai muita häiriöitä tai häiriön uhkia". Jatkovalmistelussa näiden pykälien suhdetta on vielä pohdittava, ja Liikennevirasto esittääkin harkittavaksi 168 §:stä luopumista päällekkäisenä ja kahdenkertaisena sääntelynä.

169 § Toimenpiteet häiriötilanteissa. Ehdotetussa pykälässä mainittaisiin myös liikenteenohjauspalveluja tarjoava yhtiö tahona, jonka rataverkon haltija voisi velvoittaa antamaan häiriötilanteen korjaamiseen tarvittavia resursseja. Säännös menisi pitemmälle kuin mitä rautatiemarkkinadirektiivi edellyttää. Tätä ei kuitenkaan esitysluonnoksessa ole millään tavoin perusteltu. Rautatiemarkkinadirektiivin 54 artiklan mukaan velvollisuus pitää rataverkko liikennöitävässä kunnossa on vain rataverkon haltijalla ja velvollisuus antaa raivausresursseja on vain rautatieyrityksillä. Direktiivi ei tässä suhteessa puhu mitään liikenteenohjauspalveluja tarjoavan yhtiön velvollisuuksista - ei tietenkään, koska rataverkon haltijahan *vastaa* liikenteenohjauksesta. Komission asetuksessa (EU) 2015/995 Euroopan unionin rautatiejärjestelmän osajärjestelmää "käyttötoiminta ja liikenteen hallinta" koskevasta yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä annetun päätöksen 2012/757/EU muuttamisesta (OPE-YTE) säädetään, että rataverkon haltijan on luotava menettelyt hätätilanteita varten ja näihin kuuluu myös liikenteenohjauksen toiminta hätätilanteissa. Lisäksi on huomattava, että muiden EU-maiden rataverkonhaltijoiden verkkoselostuksissa on mainittu nimenomaan rautatieyritysten velvollisuus antaa kaluston nosto/vetoapua onnettomuus- ja häiriötilanteissa. Tämä on itse asiassa kerrottu myös voimassa olevan vastaavan säännöksen eli rautatielain 81 a §:n esitöissä (HE 13/2015 vp), joiden mukaan resursseilla tarkoitetaan "raivauskalustoa ja sen edellyttämää henkilöstöä".

27.3.2018

Direktiivin asianomainen artikla koskee siis *käytännön raivausapua*, ei liikenteenohjauksen toimenpiteitä, jotka ovat asia erikseen. OPE-YTE sisältääkin nimenomaiset säännökset liikenteenohjauksen toiminnasta tilanteissa, joissa kiskoille jäänyttä junaa avustetaan. OPE-YTE on komission asetuksena suoraan sovellettavaa oikeutta. Kansallista lisäsääntelyä tältä osin on syytä välttää semminkin, kun sille ei ole esitetty perusteita.

Itse asiassa myös nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa *toisaalla* 103 §:n perusteissa todetaan, että rataverkon haltijan olisi huolehdittava siitä, että liikenteen hallinta toimii tehokkaasti myös häiriötilanteissa niin, että rautatieyrittäjä saa oikea-aikaisesti kaiken sen olennaisen tiedon, joka vaikuttaa rautatieyrityksen liikennöintiin. Juuri tästä on kysymys – rataverkon haltija viime kädessä vastaa liikenteenohjauksesta myös häiriötilanteissa, eikä liikenteenohjausyhtiön velvollisuuksista tältä osin ole syytä erikseen säätää.



Laura Kuistio
Johtaja



Topi Sirén
Lakimies