Y 30823/031/18

19.4.2018

Kirjallinen asiantuntijalausunto

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta
LiV@eduskunta.fi

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 34/2018 vp)

VR-Yhtymä Oy (**VR**) kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkokentässä mainitusta hallituksen esityksestä ja lausuu siitä seuraavaa:

1. Yleiset kommentit hallituksen esityksestä

Kannatamme lakiesityksen tavoitteita suomalaisen liikennejärjestelmän kehittämiseksi. Lain perusteluita on valmistelun edetessä tarkennettu ja yhtiöittämisellä tavoiteltavat hyödyt käyvät selvemmin ilmi lakiesityksestä.

Hallituksen esityksen mukaan yhtiöittäminen johtaisi liikenteenohjauksen taloudellisen tehokkuuden ja kannattavuuden parantamiseen. VR korostaa, että liikenteenharjoittajien kustannukset eivät yhtiöittämisen myötä saa nousta, vaan järjestelyn tulee johtaa alan toimijoiden ja liikennettä käyttävien asiakkaiden kustannusten laskuun. Tämä on tärkeää liikennemarkkinoiden kehityksen, joukkoliikenteen houkuttelevuuden sekä Suomen kilpailukyvyn kannalta.

Tieto ja sen hyväksi käyttäminen ovat luonnoksessa keskeisessä asemassa. Perustettava yhtiö alkaisi hyödyntää liikenteenohjauspalveluiden yhteydessä saamaansa tietoa. Yhtiöittämistä perusteellaan laajasti liikenteen digitaalisella murroksella ja tiedon hyödyntämisen edellytysten parantamisella. Perustettavasta yhtiöstä kaavaillaan suomalaisen alustatalouden edelläkävijää ja uusien ekosysteemien kehittäjää globaaleille markkinoille.

Uuden perustettavan yhtiön olennaisin tehtävä olisi kuitenkin vastata meri-, tie- ja rautatieliikenteen ohjaustoiminnasta. Uudistuksessa tulisi keskittyä varmistamaan näiden palvelujen sujuva, laadukas ja nykyistä tehokkaampi ja edullisempi tuottaminen. Liikenteenohjauksen yksi keskeisimpiä tavoitteita on liikenteen turvallisuus ja siitä huolehtimista on priorisoitava. Ehdotetun järjestelyn kerrotaan olevan ainutlaatuinen kokonaisuus, jolle ei löydy eurooppalaista verrokkia – tällaisen järjestelylle on pystyttävä esittämään vahvat ja konkreettiset perusteet. Yhtiöittämisen sijaan perusteluissa nojataan vahvasti digitalisaation edistämiseen.

Nykyisin avoimesti saatavan viranomaistiedon tulee olla jatkossakin avointa ja vapaasti käytettävissä. Valtion erityistehtäväyhtiön ei tule ryhtyä kilpai-

VR-Yhtymä Oy
PL 488 (Vilhonkatu 13)
00101 Helsinki
P. 0307 10
F. 0307 21 700
etunimi.sukunimi@vr.fi
www.vrgroup.fi
Y-tunnus 1003521-5
VR-Yhtymä Oy, Helsinki
Vilhonkatu 13, 00100 Hki

lemaan kaupallisten toimijoiden kanssa. Kerättävän tiedon tulee olla liikenteenohjaustoiminnan kannalta välttämätöntä. Laissa tulee olla määriteltynä selkeästi ja yksiselitteisesti keitä ja mitä tietoja tiedonantovelvollisuus koskee. Luovutettavien tietojen liikesalaisuuksien suojasta on huolehdittava.

2. Laki Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi

Yhtiöittämistä perusteellaan säästöpotentiaalilla, joka saavutettaisiin synergialla ja päällekkäisten toimintojen purkamisella. Käsityksemme mukaan myös virastomuodossa voitaisiin purkaa toimintojen päällekkäisyyttä ja hakea synergiaa. Erityisesti tulisi kiinnittää huomiota Liikenneviraston ja uuden yhtiön rajapintaan. Olisi varmistuttava siitä, ettei niiden toimintojen välille jää päällekkäisyyksiä ja että uudistuksella pystyttäisiin käytännössä yksinkertaistamaan nykyistä toimintamallia.

Liikenteen harjoittajien kustannukset eivät saa kasvaa järjestelyn vuoksi. Hallituksen esityksessä on todettu ainoastaan, että viranomaiskustannukset eivät tulisi lisääntymään järjestelyn myötä, mutta liikenteen harjoittajien kustannuksista ei ole annettu vastaavaa takuuta. Uuden yhtiön toiminnasta aiheutuu kustannuksia ja se tulee muodostamaan uuden toimijakerroksen liikenteenohjaukseen. On riski, että tällainen järjestely lisää liikenteen harjoittajien ja niiden palveluita käyttävien asiakkaiden kustannuksia.

Liikenteenohjauksen uudelleenjärjestely tulee toteuttaa tavalla, joka tehostaa toimintaa ja alentaa alan toimijoiden ja lopulta liikennettä käyttävien asiakkaiden kustannuksia. Lisäksi on pystyttävä varmistamaan palvelun laatu ja se, etteivät liikenteenohjausyhtiön taloudelliset tavoitteet johda yhtiön tehostamisella saavutettavia säästöjä huomattavasti suurempiin kustannuksiin ohjauspalveluja käyttävien yritysten ja niiden asiakkaiden kärsiessä karsitusta palvelutasosta.

Liikenteenohjauksen yksi keskeisimpiä tavoitteita on liikenteen turvallisuus. Rautatieliikenteen turvallisuus on Suomessa erinomaista. Tällaisena se tulee pitää myös jatkossa. Esityksessä ei painoteta turvallisuuden merkitystä tai esitetä konkreettisia suunnitelmia siitä, miten turvallisuustason säilyminen taataan yhtiöittämisen yhteydessä ja uuden yhtiön toiminnassa. Sen sijaan perustettavan yhtiön kerrotaan mm. tekevän innovatiivisia hankintoja tarjoten näin yrityksille pilottiympäristön uusien ratkaisujen kehittämiseen ja kokeiluun ja tarjoavan yrityksille tärkeitä referenssejä, joiden avulla pääsy kansainvälisille markkinoille helpottuisi ja nopeutuisi. Vaikka em. pyrkimykset sinänsä ovat kannatettavia, niiden ei tule olla ajurina valtion liikenteenohjauksen uudistamisessa.

Perustettava valtion erityistehtäväyhtiö alkaisi yhtenä tehtävänään hyödyntää liikenteenohjauspalveluiden tuottamisen yhteydessä saamaansa tieto-

varantoa. Tavoitteeksi on mainittu uusien digitaalisten palveluiden hyödyntäminen ja palvelumarkkinoiden synnyttäminen. Perustettavasta yhtiöstä halutaan digitaalisen liikenteen ekosysteemin kehityksen vauhdittaja ja sillä voisi olla toimintaa myös ulkomailla. Käsityksemme mukaan tällainen toiminta kilpailisi kaupallisten ratkaisujen kanssa ja soveltuisi huonosti valtion erityistehtäväyhtiölle.

Perusteluissa on tunnistettu riski yhtiön aiheuttamasta markkinahäiriöstä, mutta ei ole kuvattu, miten riskin toteutuminen estettäisiin. Esityksessä viitataan tältä osin liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjaukseen ja toimialalainsäädäntöön tarkentamatta, miten näillä keinoilla estettäisiin markkinahäiriöiden syntyminen. Yhtiön ohjausmalli herättää muutoinkin kysymyksiä. Yhtiö olisi liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksessa. Tämä tarkoittaisi sitä, että LVM ohjaisi sekä perustettavaa yhtiötä että siltä palveluja ostavaa virastoa. Tällainen ratkaisu on ongelmallinen.

Esityksessä on viitattu myös valtiontukisääntelyyn ja siihen, että yrityksen harjoittaessa taloudellista toimintaa valtiontukisäännökset voivat tulla sovellettavaksi. Lisäksi pitkän aikavälin tavoitteeksi kerrotaan, että tulevaisuudessa osa Liikenneviraston tilaamista liikenteenohjaus- ja hallintapalveluista voitaisiin kilpailuttaa niillä uusilla markkinoilla, jotka tällä yhtiöittämisellä luodaan. Näin ollen näyttäisi siltä, että perustettava valtion erityistehtäväyhtiö tulisi toimimaan kilpailluilla markkinoilla.

- *Liikenteenohjausyhtiön perustamisen tulee johtaa tehokkaaseen ja laadukkaaseen liikenteenohjaus- ja hallintapalveluun.*
- *Keskiössä tulee olla liikenteenohjauspalvelujen tarjonta.*

3. Laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

Lakiesityksessä ehdotetaan liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajalle varsin laajoja tiedonsaantioikeuksia. Lakivalmistelun edetessä ei edelleenkään ole yksilöity tarkemmin, mitä tietoja palvelun tarjoajalla olisi oikeus saada eikä tyhjentävästi niitä toimijoilta, kenellä olisi tietojen toimittamisvelvollisuus. Tietojen luovuttamisen rajapintaa koskeva määrittely on edelleen myös varsin avoin. Lain määrittelyjen tulisi olla yksityiskohtaisia ja koskea ainoastaan välttämätöntä tietoa. Liikesalaisuuksien säilymisestä ja henkilötietojen suojasta on huolehdittava. Erityisesti tavaraliikenteen kuljetuksiin ja kuljetusvirtoihin liittyy liikesalaisuuksia, joiden paljastuminen olisi haitallista suomalaiselle teollisuudelle ja Suomen kilpailukyvylle.

Koska tieto tulee tulevaisuudessa olemaan merkittävässä asemassa, on viranomaisella nykyisin olevan tiedon ja siihen liittyvien tehtävien siirtämistä liikenteen yksityiselle toimijalle harkittava tarkkaan. Tulee huolehtia siitä, että nykyisin avoimesti saatavan viranomaistiedon tulee olla jatkossakin avointa ja vapaasti hyväksikäytettävissä. Toisaalta kerättävän tiedon tulee olla liikenteenohjaustoiminnan kannalta välttämätöntä. Laissa tulee olla

määriteltynä selkeästi ja yksiselitteisesti keitä ja mitä tietoja tiedonantovelvollisuus koskee. Liikesalaisuuksien säilyminen ja henkilötietojen suoja on turvattava.

Esityksen perusteluissa on esitetty junien sijaintitietojen osalta, etteivät ko. tiedot olisi saatavissa. Junien sijaintiedot ovat kuitenkin jo nykyisin saatavissa Liikenneviraston avoimen digitraffic -rajapinnan kautta. Rautatieliikenteen tietojen avoimuuden lisäämistä perustellaan tasoristeysturvallisuuden parantamisella. Tasoristeysten turvallisuutta on tärkeää parantaa, siihen on käytännössä kuitenkin tehokkaampia keinoja kuin junien sijaintiedot.

Liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajalle ehdotetaan oikeutta käyttää tietoja lisäarvopalveluiden tarjoamiseen. Pidämme ehdotusta riskialttiina: valtion erityistehtäväyhtiö kilpailisi kaupallisten ratkaisujen kanssa. Liiketoiminta perustuisi tietoon, jonka toimijat olisivat joutuneet luovuttamaan lakivelvoitteeseen perustuen. Lisäksi liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoaja voisi olla muukin yksityinen toimija kuin valtion erityistehtäväyhtiö. Ehdotetun lain perusteella se saisi käytännössä yksinoikeuden lakivelvoitteen nojalla saamansa tiedon hyväksikäyttöön.

- *Lain velvoitteiden tulee olla yksityiskohtaisia ja koskea ainoastaan välttämätöntä tietoa.*
- *Liikesalaisuuksien säilymisestä ja henkilötietojen suojasta on huolehdittava.*
- *Kaupallisen tiedon hyväksikäyttöä on tarkennettava.*

4. Laki rautatielain muuttamisesta

Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että rataverkon haltija voisi ulkoistaa tehtäviään. Ehdotuksen kerrotaan perustuvan rautatiemarkkinadirektiivin muutosdirektiiviin. Suomessa kyse olisi perustuslain mukaisesta julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Lakivalmistelun edetessä on päädytty siten siis laajentamaan ulkoistamisen mahdollisuutta aiemmin esillä olleesta ratakapasiteetin jakamisesta mm. rataverkon suunnitteluun, kehittämiseen ja kunnossapitoon.

Ulkoistamisen etuna mainitaan, että yksityinen toimija kykenisi toimimaan ketterästi ja innovatiivisesti markkinatoimijoiden kanssa. Kuten esityksessä muutoinkin, ehdotusta keskitytään perustelemaan digitaalisella kehityksellä ja tiedon hyväksikäyttämisellä. Rautatieliikenteen osalta pääpainon tulisi kuitenkin olla liikenteen toimivuudessa, sujuvuudessa ja turvallisuudessa.

Ehdotus hajauttaisi nykyisin Liikennevirastolle kuuluvia tehtäviä Liikennevirastolle ja ulkoistuskumppaneille. On riski, että tämä aiheuttaisi epäselvyyksiä, ristiriitoja ja lisäkustannuksia. Käytännön työnjako riippuu siitä,

mitä ulkoistetaan ja missä laajuudessa. Tavoitteena tulee olla kustannustehokas, laadukas ja turvallinen junaliikenne.

Rautatieliikenteen henkilöliikenteen kilpailun avautuminen ja toimijoiden kasvava määrä tulevat vaikuttamaan olennaisesti rataverkon haltijan toimintaan. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, toimijoiden kasvava määrä tulee hankaloittamaan kapasiteetin jakoa ja erityisesti häiriötilanteiden hallintaa, kun joustomahdollisuus ja -halukkuus vähenevät.

Suomen rautatieliikenne on vasta siirtymässä monitoimijaympäristöön ja jossa monet toimintamallit mm. liikenteen yhteensovittamisen suhteen ovat vielä täsmentymättömiä. Omat haasteensa aiheuttavat Suomen erityisolosuhteet ja pääosin yksiraiteinen rataverkko sekä liikenteen epätasainen maantieteellinen jakautuminen. Suomen rataverkon kunto on tällä hetkellä heikko ja liikenneverkon korjausvelka on merkittävä. Rautatieverkon huono kunto vaikuttaa tällä hetkellä olennaisesti rataverkolla liikennöintiin ja ratainfrastruktuurista johtuvat myöhästymiset ovat kasvaneet jyrkästi. Mahdollisten ulkoistusten toteutus tulee toteuttaa tällaisessa tilanteessa huolellisesti ja harkiten käyttäen hyväksi EU-lainsäädännön mahdollistamat siirtymäajat.

- *Mahdollisissa ulkoistuksissa tulee määrittää rataverkon haltijan ja ulkoistuskumppanin tehtävän jako yksityiskohtaisesti.*
- *Rautatieliikenteen monitoimijaympäristön toimintamallien syntymisestä tulee huolehtia.*
- *Samanaikaisesti on vireillä useita liikenteen alan lainsäädännön ja hallinnon uudistuksia. Niiden keskinäiseen koordinointiin ja yhteisvaikutusten arviointiin tulee panostaa.*

VR-YHTYMÄ OY

Leena Keisanen
lakimies