Y 33284/031/18

16.10.2018 **LAUSUNTO**

Liikenne- ja viestintävaliokunta
liv@eduskunta.fi

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE RAIDELIIKENNELAIKSI SEKÄ LAIKSI LIIKENTEEN PALVELUISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

1. YLEISTÄ

VR-Yhtymä Oy (**VR**) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä raideliikennelaiksi. Pidämme esityksen tavoitteita rautatiemarkkinoiden toimivuuden parantamisesta, sääntelyn selkiyttämisestä ja suomalaisen rautatieliikenteen toimintaedellytysten vahvistamisesta erittäin kannatettavina. Lakivalmistelun edetessä lakiehdotus on edennyt oikeaan suuntaan.

Ehdotettu rautatielainsäädännön kokonaisuudistus perustuu pitkälti EU-lainsäädäntöön ja ns. 4. rautatiepaketin täytäntöönpanoon. Haluamme kiinnittää huomiota joihinkin lakiesitykseen otettuihin kansallisiin ehdotuksiin, jotka eivät seuraa suoraan EU-sääntelystä sekä eräisiin kohtiin, jotka vielä vaativat täsmentämistä. Lakivalmistelussa on edetty monin osin myös oikeaan suuntaan:

2. MARKKINASÄÄNTELY

VR pitää positiivisena, että lakiluonnoksessa esitetty EU:n palvelusopimusasetusta tiukempi kilpailutusvelvollisuus on valmistelun edetessä poistettu esityksestä. Lakiluonnoksessa alun perin ehdotettu poikkeukseton kilpailutusvelvoite olisi käytännössä tarkoittanut suorahankintojen kieltämistä muista EU-maista poiketen Suomessa kokonaan. Tästä on nyt luovuttu ja Suomi noudattaisi tältä osin 4. rautatiepakettia kokonaisuudessaan ja sen sallimat suorahankinnat olisivat mahdollisia tulevaisuudessakin EU:n palvelusopimusasetuksen sallimissa tilanteissa mm. silloin, kun suorahankinta on liikennepalvelujen laadun ja tehokkuuden kannalta paras vaihtoehto. Tämä on VR:n kannattama etenemistapa.

3. RATAVERKOLLE PÄÄSY

VR suhtautuu myönteisesti myös siihen, että rataverkolle pääsyä koskevat pykälät on raideliikennelain valmistelun yhteydessä muutettu vastaamaan rautatiemarkkinadirektiivin muutosdirektiivin sisältöä. VR:n lakivalmistelun aiemmassa vaiheessa esiin nostamat epäkohdat on huomioitu lakiesityksessä.

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

4. RATAKAPASITEETIN JAKAMINEN

Lakivalmistelun edetessä hallituksen esityksessä ratakapasiteetin jakamista koskevassa pykälässä on muutettu ainoastaan perustetta ja perusteluita, mutta ei ole muutoin huomioitu VR:n valmistelun aiemmin esittämiä muutosehdotuksia. VR toistaa aiemmin esittämänsä perustelut ja esittää painokkaasti, että ratakapasiteetin hakijana ei tule mainita lastinantajaa tai muuta rahdin lähettäjää.

Lakiesityksessä ehdotetaan, että ratakapasiteetin hakijoina voisivat jatkossa olla myös mm. lastinantaja ja muu rahdin lähettäjä. Perusteluiden mukaan tällä mahdollistettaisiin se, että kuljetuspalvelua tarvitseva teollisuusyritys tai muu lastin lähettäjä tai vastaanottaja voisivat hakea ratakapasiteettia ja sopia myöhemmin valitsemansa rautatieyrityksen kanssa ratakapasiteetin mukaisista liikennejärjestelyistä.

Emme pidä ehdotettua muutosta perusteltuna, vaan mahdollisesti jopa EU-lainsäädännön vastaisena. Rautatiemarkkinadirektiivin 38 artiklassa kielletään myönnetyn ratakapasiteetin siirtäminen. Ratakapasiteetin saanut hakija ei voi siirtää myönnettyä käyttöoikeutta toiselle yritykselle tai yksikölle.

Lakiesityksen perusteluissa todetaan direktiivin 38 artiklan kanssa ristiriitaisesti, että Suomessa ”ratakapasiteettia voisi hakea rautatieyrityksen sijasta myös esimerkiksi henkilöliikenteessä toimivaltainen viranomainen tai tavaraliikenteessä lastinantaja ja nämä luovuttaisivat haetun ja saadun ratakapasiteetin vasta myöhemmin liikennettä harjoittavalle rautatieyritykselle”. Suomeen ehdotettua järjestelyä saatettaisiin käsityksemme mukaan pitää rautatiemarkkinadirektiivin mukaisena kapasiteetin kiellettynä siirtämisenä, jos kapasiteettia ei alun perin haeta ja myönnetä nimetylle, kapasiteetin käyttävälle rautatieyritykselle.

Rautatiemarkkinadirektiivissä ja ehdotetun lain 125 §:ssä lisäksi erikseen kielletään kaupan käyminen myönnetyllä ratakapasiteetilla. Käytännössä ratakapasiteetin myöntäminen esimerkiksi lastinantajalle johtaisi siihen, että ko. lastinantaja kävisi kauppaa rautatieyritysten kanssa kyseisen myönnetyn kapasiteetin oikeuttamasta kuljetuksesta.

Ratakapasiteetin mahdollisten hakijoiden joukon kasvattaminen ei siten liity 4. rautatiepakettiin. Tällaisen muutoksen tekeminen on riskialtista tilanteessa, jossa Suomen rautatieliikenne on siirtymässä monitoimijaympäristöön ja jossa monet toimintamallit mm. liikenteen yhteensovittamisen suhteen ovat vielä täsmentymättömiä. Mikäli tällaista muutosta halutaan, on sen vaikutukset ja toteutustavat selvitettävä tarkkaan. Perusteluiden viittaus EU:n rahtikäytäväasetukseen ei käsityksemme mukaan ole tältä osin relevantti.

Käytännössä ehdotettu muutos johtaisi järjestelmän jäykistymiseen ja tehottomuuden kasvuun. Järjestely toisi usealle uudelle toimijalle mahdollisuuden hakea ratakapasiteettia, jolloin raideliikenteen toimijoiden määrä kasvaisi ja

yhteensovittaminen ja koordinointi olisi haastavaa. Tähän vaikuttavat erityisesti Suomen erityisolosuhteet ja pääosin yksiraiteinen rataverkko sekä liikenteen epätasainen maantieteellinen jakautuminen: Suomen rataverkosta 90 prosenttia on yksiraiteista ja matkustaja- ja tavaraliikenne käyttävät pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta samoja raiteita. Suomen rautatieliikenne on keskittynyt vahvasti Helsinkiin saapuviin ja Helsingistä lähteviin matkoihin. Matkustajaliikenteen matkoista noin 94 % tehdään eteläisessä Suomessa. Aikataulut on suunniteltava valtakunnallisesti, eikä junaliikennettä voi lisätä vilkkaimmilla reiteillä. Järjestelmä houkuttelisi kapasiteetin ylimitoitettuun varaukseen, minkä haittavaikutukset esimerkiksi muille operaattoreille eivät olisi kokonaan estettävissä edes käyttämättä jääneen kapasiteetin korkeillakaan sanktiomaksuilla.

Tällä hetkellä teollisuuden tarpeet voidaan hoitaa joustavasti ja kiireellinen ratakapasiteetti myöntää nopeasti, teollisuusasiakkaiden toiveesta jopa päivässä. Kapasiteetin hakijoiden määrän kasvaessa tehokas ja joustava toimintamalli ei käytännössä olisi enää mahdollinen. Muutoksella olisi haitallisia vaikutuksia suomalaiselle teollisuudelle ja Suomen kilpailukyvylle. Näitä vaikutuksia ei ole arvioitu tai tehty muutoinkaan minkäänlaista vaikutusarviointia ehdotetusta muutoksesta. Käytännössä ratakapasiteetin hakijoiden laajentamisella rautatieyrityksen asiakkaisiin ei olisi positiivisia vaikutuksia kenellekään toimijoista: se jäykistäisi järjestelmän ja johtaisi ennemminkin tehottomuuteen, koordinaatiohaasteisiin ja epäoptimaaliseen kapasiteetin jakoon.

- *Raideliikennelain 2 §:n 27 kohdassa ratakapasiteetin hakijana ei tule mainita lastinantajaa tai muuta rahdin lähettäjää. Ehdotus ei perustu 4. rautatiepakettiin, saattaa olla jopa rautatiemarkkinadirektiivin vastainen eikä ole muutoinkaan perusteltu tässä vaiheessa, jossa rautatieliikenteen monitoimijaympäristön toimintamallien muodostaminen ovat vielä kesken.*

5. RATAVERKON KÄYTÖN HINNOITTELU

Ratamaksua koskevat sääntely on tulossa uuteen raideliikennelakiin. Samanaikaisesti Liikennevirasto on muuttamassa rataverkon käytön hinnoittelua siten, että ratamaksu koostuisi indeksiin sidotusta perusmaksusta ja sen porrastuksista. Uudessa järjestelmässä sähkövetoinen liikenne olisi kalliimpaa kuin dieselvetoinen liikenne. Siten ympäristönäkökohtia ei enää otettaisi uudessa järjestelmässä huomioon.

Lakiesityksessäkään ympäristönäkökohtia ei huomioida. Lakiesityksen 140 §:ssä on huomioitu ainoastaan rautatieliikenteen melu ratamaksussa huomioitavana tekijänä.

VR on huolissaan ympäristöystävällisemmän sähkövetoisen liikenteen kallistumisesta dieselvetoisen tullessa edullisemmaksi. Ratamaksua määriteltäessä tulee huolehtia maksun tasapuolisuudesta sekä huomioida ympäristönäkökohdat EU-lainsäädännön mahdollistamalla tavalla: ympäristöystävällisemmän sähkövetoisen liikenteen ratamaksut eivät saa muodostua niin korkeiksi, että

se kannustaisi käyttämään dieselvetoista junaliikennettä jättäen pahimmassa tapauksessa rataverkon sähköistämisinvestoinnit täysimääräisesti hyödyntämättä.

Ratamaksun tulee perustua vain suoraan rautatienliikenteen harjoittamisesta aiheutuviin kustannuksiin, joiden lähtökohtana ovat rautatiemarkkinadirektiivin liitteessä mainittujen vähimmäiskäyttöpalvelujen käytöstä aiheutuvat kustannukset. Ne kustannukset, jotka saa sisällyttää ratamaksun laskemiseen, sekä kustannukset, joita ei tule ottaa huomioon, on yksityiskohtaisesti määritelty EU-lainsäädännössä.

Liikenneviraston rataverkon verkkoselostukseen 2019 ehdotetun päivityksen mukaan sähkövetoisen rautatieliikenteen ratamaksu on nousemassa 11,9 prosenttia ja dieselvetoisen liikenteen ratamaksu on alenemassa 5,6 prosenttia verrattuna nykyisin voimassa oleviin hintoihin. Uudessa maksujärjestelmässä sähkövetoisen liikenteen yksikköhinta on 18,6 % korkeampi kuin dieselvetoisen liikenteen.

VR:n näkemyksen mukaan sähkövetoisen liikenteen ja dieselvetoisen liikenteen ratamaksun yksikköhintojen suuri ero ei voi selittyä suoraan liikenteestä johtuvien sähköratajärjestelmän kuluvien osien aiheuttamilla kustannuksilla. Uusi sähkövedon hinta on kohtuuttoman suuri suhteessa dieselvetoon. Lisäksi ratamaksun muutos dieseliä suosivaksi on vastoin kaikkia ilmastotavoitteita ja niiden saavuttamiseksi suunniteltuja toimenpiteitä.

VR näkee uudessa ratamaksujärjestelmässä epäkohtia sekä suorien kustannusten määrittämisessä että valitussa ekonometrisessä kustannusmallinnuksessa. Liikenneviraston käyttämät suorat kustannukset näyttäisivät sisältävän muitakin kustannus- ja kulueriä kuin ne, mitä EU-lainsäädännössä sallitaan. VR:n näkemyksen mukaan sekä ratamaksun perusmaksun kustannusmallinnuksen lähdeaineistossa että itse kustannusmallinnuksessa on merkittäviä puutteita. Näin ollen myös mallinnuksen tuloksia voidaan pitää epäluotettavina.

Ratamaksun muutos olisi vastoin kaikkia ilmastotavoitteita ja niiden saavuttamiseksi suunniteltuja toimenpiteitä. Ilmastopoliittisessa väliraportissa mainitaan, että tavaraliikenteen osalta tulisi tavoitella kestäviä logistisia ketjuja ja pyrkiä lisäämään energiatehokkaita kuljetusratkaisuja. Kuljetusten veroluonteisten käytäntöjen pitäisi palkita kestävistä logistiikkaratkaisuista, eikä toimia päinvastoin.

Sähkövedon etuja rautatieliikenteessä on erityisesti tehokkuus. Sähköveturit parantavat tavaraliikenteen kuljetusten tehokkuutta ja ympäristöystävällisyyttä. Dieselvetoisessa liikenteessä energia- ja kunnossapitokustannukset ovat korkeampia ja dieselpolttoaine on myös ympäristönäkökulmasta haitallisempaa. Lisäksi dieseljunaliikenne aiheuttaa enemmän pienhiukkaspäästöjä, minkä tiedetään olevan terveydelle haitallista. VR:n tavoitteena on kasvattaa rautatieliikenteen energiatehokkuutta kasvattamalla sähkövedon osuutta jatkuvasti mahdollisuuksien mukaan. Energiatehokkuus ja logistinen tehokkuus

kulkevat käsikädessä ja tähän pitäisi jatkossakin kannustaa. Tämä on myös asiakkaiden ja Suomen elinkeinoelämän etu.

Kansallisella tasolla Suomi on sitoutunut vähentämään liikenteen päästöjä 50 prosentilla vuoteen 2030 mennessä. LVM:n mukaan tämä tavoite voidaan saavuttaa vain, jos liikenteen verotusta uudistetaan niin, että se aidosti ohjaa vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä. VR toivoo, että näitä ilmastopoliittisia linjauksia noudatetaan myös ratamaksujen osalta.

Lakiluonnoksessa ehdotetaan 140 §:ää muutettavaksi lisäksi siten, että ratamaksun alennukset ja korotukset olisivat 80 % perusmaksun tasosta aikaisempaan 50 %:iin verrattuna. Mainittu 80 % korotus tai alennus ratamaksun perusmaksuun on merkittävä muutos ja olennaista olisi tietää, missä tilanteissa ja millaisilla perusteluilla tuota mahdollisuutta voidaan käyttää. VR esittää, että näitä perusteita avataan lainkohdassa tarkemmin.

6. KALUSTON KUNNOSSAPITO

Raideliikennelakiin ehdotetaan velvollisuutta sertifioida kaluston kunnossapidosta vastaava yksikkö. Tällä hetkellä sertifiointivelvollisuus on vain tavaravaunujen kunnossapidosta vastaavilla yksiköillä. Muutosta perustellaan rautatieturvallisuusdirektiivillä. Ehdotetun lain 74 §:n perustelujen mukaan direktiivin sertifiointivelvollisuutta ei välttämättä tulla jatkossakaan ulottamaan muihin kuin tavaravaunujen kunnossapitoon, mutta muutos on todennäköinen ja siksi pykälä on kirjoitettu valmiiksi koskemaan kaikkea kalustoa, ei ainoastaan tavaravaunuja.

Tällä hetkellä ei ole vielä yksityiskohtaista tietoa siitä, milloin sertifiointivelvollisuus mahdollisesti laajenee ja mitä se käytännössä tulee tarkoittamaan. EU:n asiaa koskeva täytäntöönpanoasetus on vielä sisällöltään vahvistamatta. Viranomaisilta saadun tiedon mukaan edes vapaaehtoinen sertifiointi muiden kuin tavaraliikenteen vaunujen osalta ei tällä hetkellä olisi käytännössä mahdollista.

Epäselvyyksien välttämiseksi perusteluissa olisi selvennettävä tämän hetkistä tilannetta ja kerrottava selvästi, miten Suomessa tullaan sertifioinnin suhteen menettelemään niin pitkälti kuin se tässä tilanteessa on mahdollista.

7. VENÄLÄISEN VAUNUKALUSTON KÄYTTÖ SUOMESSA

Venäläisen vaunukaluston käyttö on tällä hetkellä sallittu Suomen rataverkolla vain maiden välisessä suorassa yhdysliikenteessä. Tilanteen tulee säilyä tällaisena myös jatkossa. Suomalaisten vaunujen käyttö Venäjän sisäisessä liikenteessä ei ole sallittua.

Eurooppalaiset ja venäläiset standardit eivät ole keskenään täysin yhteensopivia. Venäläisvalmisteisten vaunujen käyttöönotto laajasti Suomen sisäisessä

liikenteessä edellyttäisi venäläisten vaunujen merkittäviä rakenteellisia muutoksia eikä se käsittääksemme ole käytännössä välttämättä edes mahdollista EU:n teknisten säännösten perusteella.

Venäläisten vaunujen telin jäykkyys ja pienempi pyöräväli vaikuttavat kaluston kulku-ominaisuuksiin ja kuormittavat ratarakenteita suomalaisesta kalustosta poikkeavalla tavalla. Erot pyörävälin leveydessä, pyörän profiilissa ja telin rakenteessa vaikuttavat kaluston kulkuominaisuuksiin ja nopeuttavat radan osien kulumista etenkin vaihteissa. Käytännössä radan kunnossapitotarve kasvaisi venäläisen kaluston lisääntyessä.

Venäläistä kalustoa joudutaan kuljettamaan teknisten rajoitusten vuoksi alhaisemmalla nopeudella kuin suomalaista kalustoa, minkä vuoksi se varaa tavallista enemmän ratakapasiteettia ja hidastaa muuta liikennettä. Venäläisen kaluston lisääntyessä Suomen rataverkolla ratakapasiteetin käyttövaraus lisääntyisi ja muu liikenne hidastuisi.

Näillä perusteilla kannatamme lakiin ehdotettuja kirjauksia siitä, että venäläisen kaluston käyttö on jatkossakin sallittua Suomen rataverkolla vain maiden välisessä suorassa yhdysliikenteessä.

8. YKSITYISRAITEEN HALTIJOITA KOSKEVA SÄÄNTELY

8.1. Yleiset huomiot

Jäljempänä on esitelty lakiesitykseen liittyvät merkittävimmät haasteet yksityisraiteiden hallinnointiin liittyen. Siltä osin kuin kansalliseen raideliikennelakiin ei ole EU-lainsäädännön implementointivelvoitteesta johtuen mahdollista tehdä muutoksia, ministeriön, Liikenneviraston, VR:n ja muiden intressitahojen tulee pyrkiä etsimään pikaisesti ratkaisuja, joilla raideliikennelain säätämisestä rautatiejärjestelmälle aiheutuvat tehokkuus- yms. haitat olisivat vältettävissä. Tältä osin tulee huomioida myös VR:n hallinnoimien yksityisraiteiden tosiasiallisesti vähäinen merkitys rautatiejärjestelmän kokonaisuuden kannalta.

8.2. Lain soveltamisala ja VR-Yhtymä Oy:n yksityisraiteiden ”strategisuus”

Lakiesityksessä todetusti VR-Yhtymä Oy:n hallinnoimat raiteet ovat Euroopan komission aiemmin antaman päätöksen mukaisesti määrittely Suomessa ns. strategisesti merkittäviksi yksityisraiteiksi. Lakiesityksen 3 §:n 1-2 momenttien mukainen lain soveltamisalaa koskeva rajaus on kytketty kyseiseen komission aiempaan määrittelyyn, jonka seurauksena VR ei voi hyödyntää mitään raideliikennelain mukaisia yksityisraiteiden haltijoille myönnettäviä hallinnollisia tms. kevennyksiä. Päinvastoin, lakimuutos tulee aiheuttamaan VR:lle lisää hallinnollisia ja organisatorisia järjestelyjä, resurssitarpeita ja kustannuksia, koska se on velvollinen täytäntöönpanemaan raideliikennelain 16 luvun mukaiset rataverkon haltijan riippumattomuutta koskevat velvoitteet. Suomen suurimpana yksityisraiteiden haltijana toimivan VR:n näkökulmasta

lakimuutoksen käytännön vaikutukset olisivat siten raideliikennelain julkilausuttujen tavoitteiden vastaisia.

VR:n yksityisraiteiden ”strategisuutta” ei lakiesityksessä kytketä millään tavalla niiden maantieteelliseen sijaintiin tms. tosiasialliseen merkitykseen rautatiejärjestelmässä. VR:n osalta raiteistojen strategisuus ratkaistaan puhtaasti sillä perusteella, onko yksittäinen raide kulloinkin VR:n vai jonkun muun toimijan hallinnassa.

- *Lain soveltamisalamääräyksellä on merkittävä vaikutus lakimuutoksen vaikutuksiin yksittäisten toimijoiden kannalta. Soveltamisalaa koskevalta sääntelyltä tulisikin edellyttää erityistä tarkkuutta ja perusteltavuutta. Lainsäädäntötekniikka, jossa raideliikennelain soveltamisala sidotaan komission aiemmin tekemään päätökseen, kohtelee VR:ää yksittäisenä rataverkon haltijana epätasa-arvoisesti muihin toimijoihin verrattuna. Välillisesti se vaikuttaisi myös rautatieliikenteen kilpailuolosuhteisiin, koska merkittävästä osasta VR:n yksityisraiteisiin liittyvistä kustannuksista vastaisi lopulta rautatieyrityksenä toimiva VR-Yhtymä Oy (ks. tältä osin jäljempänä).*
- *Lainsäädäntö jäisi nykymuotoilullaan myös epämääräiseksi ja olisi siten omiaan aiheuttamaan tulkintavaikeuksia. Lakiehdotuksen sanamuodon mukaisesti VR:n nykyiset yksityisraiteet eivät olisi 3 §:n mukaisten rajoitusten piirissä, jos VR-Yhtymä Oy siirtäisi ne lain 16 luvun edellyttämällä tavalla uuden perustamansa tytäryhtiön hallintaan?*
- *Soveltamisalamääräystä ei yksityisraiteiden osalta tulisi em. syistä rajata ehdotetulla tavalla, vaan komission ja/tai ministeriön tulisi tehdä pikaisesti erillinen päätös, jossa se nimeää ne konkreettiset VR-Yhtymä Oy:n ja muiden yksityisraiteiden haltijoiden raideosuudet, jotka on katsottava strategisiksi niiden tosiasiallisen luonteensa vuoksi. Riippuen nyt voimassa olevan komission päätöksen historiallisista perusteluista ja komission nykyisestä kannasta, tulee myös harkita, onko valtio-omisteisen yhtiön hallinnoimien yksityisraiteiden ”negatiiviselle erityiskohtelulle” enää lainkaan perusteita (ottaen huomioon lakiehdotuksen 16 luvun uudet määräykset, joilla toimeenpannaan EU-lainsäädäntöä ja varmistetaan että VR:n nykyisten yksityisraiteiden hallinta tulee joka tapauksessa olemaan täysin riippumatonta rautatieyrityksenä toimivasta VR-Yhtymä Oy:stä).*

8.3. Rataverkon haltijan riippumattomuus ja tehtävien järjestäminen

Lakiesityksen 16 lukuun on koottu kansallisessa rautatielainsäädännössä uudet säännökset koskien rataverkon haltijan ja sen toimintojen riippumattomuutta. Kysymys on EU:n neljänteen rautatiepakettiin sisältyneen rautatiemarkkinadirektiivin muutosdirektiivin täytäntöönpanosäännöksistä.

Kyseinen sääntely koskisi VR-Yhtymä Oy:tä kokonaisuudessaan, koska sen yksityisraiteet pysyisivät edellä mainitulla tavalla ”strategisina” ja se on myös ainut Suomessa toimiva 111 §:ssä tarkoitettu vertikaalisesti integroitunut yritys.

Oikeudellisesti itsenäisen yksikön perustaminen ja riippumattomuus

Lakiesityksen 104 §:n 2 momentin mukaan rataverkon haltijan on oltava ”oikeudellisesti itsenäinen ja rautatiemarkkinoilla toimivista rautatieyrityksistä täysin riippumaton”. Lainkohdan yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan säännös ei edellytä sitä, että VR luopuisi kokonaan omistamistaan yksityisraiteista, mutta VR:n olisi järjestettävä yksityisraiteidensa hallinta yhtymän sisällä oikeudellisesti itsenäiseksi yksiköksi esimerkiksi oman tytäryhtiön hallintaan. Lakiesityksen 111 §:n 3 momentissa edellytetään vertikaalisesti integroituneen yrityksen osalta myös kirjanpitojen täydellistä eriyttämistä ja läpinäkyvyyttä (viittauksin rautatiemarkkinadirektiivin muutosdirektiivin 7d artiklan 8-10 kohtiin).

Edelleen lakiesityksen 105 §:n 1 momentin mukaan rataverkon haltijan on järjestettävä ratakapasiteetin ja reittien jakamista sekä infrastruktuurimaksuja (ml. sen yhteydessä tarjottavien palveluiden hinnoittelua) koskeva päätöksenteko organisatorisesti ja päätöksenteoltaan itsenäiseksi yksiköksi niin, että nämä rataverkon haltijan olennaiset toiminnot ovat rautatieyrityksistä riippumattomia, eivätkä rautatieyritykset tai niiden valvontaan vaikuttavat henkilöt voi mitenkään vaikuttaa niitä koskeviin päätöksiin. Lainkohtaa koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tämä tarkoittaa käytännössä kyseisten toimintojen eriyttämistä vähintään omaan tytäryhtiöön. Pykälän 2 momentin mukaan rautatieyrityksillä tai millään siihen kytköksissä olevalla oikeudellisesti itsenäisellä kokonaisuudella ei saa olla vaikutusvaltaa rataverkon haltijan olennaisista toiminnoista vastaavien henkilöiden nimityksiin tai irtisanomisiin.

- *Lakiehdotus johtaisi siihen, että VR:n on siirrettävä yksityisraiteidensa hallinta erilliseen tytäryhtiöön (ellei raiteita siirrettäisi kokonaan VR-konsernin ulkopuolelle). VR pitää tytäryhtiön perustamisvelvoitetta rautatiejärjestelmän tehokkuuden, toiminnallisuuden ja turvallisuuden kannalta selvästi haitallisena. Ratkaisu johtaisi jälleen yhden uuden toimijan syntymiseen turvallisuuskriittiseen rautatiejärjestelmään, vaikka nykyiset toimijat (VR-Yhtymä Oy:n nykyinen organisaatio tai esim. valtion rataverkkoa hallinnoiva Liikennevirasto) kykenisivät hoitamaan rataverkon hallintaan liittyvät tehtävät ammattimaisesti ja olemassa olevia resursseja ja prosesseja hyödyntäen.*

Henkilöstön riippumattomuus

Lakiesityksen 105 §:n 3 momentin (ja vertikaalisen integraation osalta erikseen myös 111 §:n) mukaan rataverkon haltijan olennaisista toiminnoista päättävä henkilö ei saa olla samanaikaisesti rautatieyrityksen johtoryhmän tai muun vastaavan hallintoelimen jäsen. 4 momentin mukaan rataverkon haltijan olennaisista toiminnoista vastaava henkilö voidaan nimittää rautatieyrityksen palvelukseen vain, jos siitä ei aiheudu eturistiriitoja. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan tämä tarkoittaisi ko. johtotehtävissä toimineille henkilöille käytännössä vähintään 6 kuukauden karanteenijaksoa ennen siirtymistä rautatieyrityksen johdon tehtäviin. Vastaavasti 106 §:n mukaan rataverkonhaltijan johtoryhmän tms. elimen jäseneksi ei saa nimittää rautatieyrityksen

johtoryhmän jäsentä, eivätkä minkäänlaiset eturistiriidat saisi vaikuttaa johtoryhmän jäsenten riippumattomuuteen.

- *Ehdotus tarkoittaa käytännössä sitä, että VR:n yksityisraidetoiminnoista nykyisin vastaavat henkilöt eivät hyvin todennäköisesti siirtyisi uuden tytäryhtiön palvelukseen, koska heidän nykyiset työtehtävänsä sisältävät pääasiassa muita kuin yksityisraiteiden hallintaan liittyviä tehtäviä. Tytäryhtiön perustaminen edellyttäisi uusia rekrytointeja myös siitä johtuen siitä, että nykyinen henkilöstö ei todennäköisesti olisi valmis siirtymään uuteen tytäryhtiöön raideliikennelain asettamien henkilökohtaisten rajoitusten vuoksi (esim. karenssiaika johdolle siirtyä takaisin rautatieyrityksiin, kielto toimia rautatieyrityksien johtoryhmissä sekä velvollisuus irrottautua rautatieyrityksen tulokseen perustuvista palkitsemisjärjestelmistä 111 §:n mukaisesti). Tämä merkitsisi nykyisen yksityisraiteisiin liittyvän osaamisen menettämistä.*

<u>Rahoituksen järjestäminen ja sen riippumattomuus</u>

Lakiesityksen 138 § kieltää rataverkon haltijaa perimästä sellaisia maksuja, jotka ovat EU-lainsäädännön tai raideliikennelain säännösten vastaisia. 109 §:n 1 momentin mukaan rataverkon haltija voi käyttää rataverkon hallinnasta saatavia tuloja ainoastaan oman toimintansa rahoittamiseen. Osinkoja ei saa maksaa vertikaalisesti integroituneessa yrityksissä. 2 momentin mukaan myös suorat tai välilliset lainajärjestelyt rautatieyrityksen kanssa tulevat kielletyiksi. Hiukan ristiriitaisesti 111 §:n 3 momentissa todetaan kuitenkin (viittauksin rautatiemarkkinadirektiivin muutosdirektiivin 7d artiklan 4-10 kohtiin), että jos rahoituslainoja annetaan vertikaalisesti integroituneessa yrityksessä, ne on myönnettävä markkinahintaisesti ja yksilöllistä riskiprofiilia noudattaen.

- *Säännökset tarkoittaisivat käytännössä sitä, että VR:n perustama uusi tytäryhtiö tulisi pääomittaa siten, että sillä olisi edellytykset kattaa kaikki toimintansa aiheuttamat kustannukset itsenäisesti. Ulkopuolista laina- tms. rahoitusta taloudellisesti kannattamattomalle toiminnalle ei ole saatavissa ilman takaus- tms. järjestelyitä. On myös epärealistista olettaa, että kaikki VR:n yksityisraiteiden edellyttämät korjaukset ja investoinnit voitaisiin edes pidemmällä aikavälillä kattaa pelkällä ratamaksulla tai muilla inframaksuilla (ottaen huomioon, että esimerkiksi valtion rataverkon rahoitus hoidetaan valtaosin budjettirahoituksella, jota koskeva oikeus on kirjattu lain 109 § 4 momenttiin). Raideliikennelain mukaisten maksujen käyttöönotto aiheuttaa myös tarpeettomia hallinnollisia kustannuksia.*

  Tosiasiallisesti VR-Yhtymä Oy olisi siten tytäryhtiönsä omistajana tavalla tai toisella joka tapauksessa lopulta vastuussa sen rahoituksen varmistamisesta, riippumatta siitä mitkä rautatieyritykset kyseisiä yksityisraiteita käyttävät (ja huolimatta siitä, että VR-Yhtymä Oy:llä ei olisi päätäntävaltaa mihinkään tytäryhtiönsä olennaisiin toimintoihin liittyen).

9. PALVELUNTARJONNAN KIRJANPIDOLLINEN ERIYTTÄMINEN

Lakiesityksen 134 §:ään lisättäisiin uusi 2 momentti, joka edellyttäisi määräävässä markkina-asemassa olevan rautatieyrityksen eriyttämään kirjanpidollisesti lainkohdassa tarkoitetut palvelut (matkustaja-asemat, tavaraliikenneterminaalit, järjestelyratapihat ja junanmuodostuslaitteet, varikkosivuraiteet, rautatietoimintaan liittyvät meri- ja sisävesisatamien varusteet, rautatietointaan liittyvät meri- ja sisäesisatamien varusteet, tankkauspalvelut ja polttoaineen tuottaminen näihin palveluihin). Muilta palvelun tarjoajilta edellytetään kirjanpidollista eriyttämistä vain, jos sääntelyelin katsoo sen tarpeelliseksi palvelujen tarjontaa koskevaa valvontatehtävää varten.

- *Kirjanpidollinen eriyttäminen aiheuttaa kustannuksia ja resurssitarpeita. Ehdotettu pykälä on syrjivä ja epätasapuolinen ottaen huomioon, että muiden toimijoiden tulee eriyttää kirjanpitonsa vain sääntelyelimen niin pyytäessä. Palveluihin pääsy ja pääsyn ehtojen tasapuolisuus ovat kaikille toimijoille yhtä tärkeitä riippumatta siitä onko palvelun tarjoaja määräävässä markkina-asemassa oleva rautatieyritys vai ei. Lakiluonnoksen 133 §:ään ehdotettu kirjanpidon eriyttämisvelvoite on riittävä ja toimijoille tasapuolinen sekä syrjimätön.*
- *Käytännössä ylimääräisen hallinnollisen lisätyön taakkaa on helpotettu kaikkien muiden kuin VR:n osalta, mitä voidaan pitää epätasapuolisena VR:n kannalta. Näkemyksemme mukaan tässä suhteessa lisääntynyt byrokratia ei tuo lisäarvoa, emmekä tunnista myöskään muiden rautatieliikenteen harjoittajien näkökulmasta mitään ongelmia, joita palveluiden taloudellisella ja päätöksenteollisella eriyttämisellä pitäisi korjata.*

10. RATAKAPASITEETIN TARJOAMINEN

Lakiehdotuksen 17 luvun yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ratakapasiteetin myöntämistä yms. koskevien velvoitteen käytännön soveltaminen ja niiden pohjalta rataverkon haltijan käytännön menettelytavat edellyttävät muutoksia.

- *VR:ltä ei, sääntelyviranomaisen kanssa läpikäydysti, nykyisin edellytetä ratakapasiteetin jakamista, joka todetaan myös verkkoselostuksessa. Ratakapasiteetin myöntämiseen liittyvien menettelyiden käyttöönotto olisi omiaan lisäämään resurssitarpeita, vaikka sen käytännön merkitys nykyisillä liikennöintivolyymeillä on vähintäänkin kyseenalaista.*

11. PAIKANTAMISVELVOLLISUUS

Raideliikennelaissa esitetään säädettäväksi paikantamisvelvoite rautatiekalustolle. Paikannuksen tulisi voida toteuttaa teknologianeutraalisti ja VR suhtautuu positiivisesti siihen, että laissa ei edellytetä tietyn tekniikan tai standardin soveltamista.

Erityisesti tavaraliikenteen tietojen avaamiseen liittyy haasteita. Tavaraliikenteen kuljetusvirrat ovat liikesalaisuuksia ja niiden avaamista ei ole perusteltua edellyttää. Myös turvallisuusnäkökohdat voivat estää tietojen avaamisen. Lainsäätäjä onkin tältä osin päätynyt oikeaan johtopäätöksen siitä, että tietoja voidaan avata vain sellaisessa muodossa ja laajuudessa, että ne eivät vaaranna liikenne- tai ammattisalaisuuksien tai henkilötietojen suojaa.

Erityisesti kiinnitämme huomiota siihen, että lakiesityksen mukaan tietoja saisi käsitellä liikenteen turvallisuutta ja sujuvuutta varten sekä liikennejärjestelmän suunnittelua ja kehittämistä varten. Laissa ei kuitenkaan määriteltäisi tarkemmin kenelle tietoja tulisi lähettää, missä muodossa tai mitä käyttötarkoitusta varten. Tietoja olisi käsiteltävä reaaliaikaisesti eikä niitä saisi säilyttää pidempään kuin tiedon kerääminen ja luovuttaminen vaativat. Lakiesitystä voisi siis tulkita niin, että jatkossa rautatieliikenteen harjoittajat voisivat käsitellä paikannustietojaan vain viranomaistarkoituksia varten. Tätä tuskin on tarkoitettu, vaan rautatieliikenteen harjoittajilla tulee jatkossakin olla mahdollisuus käyttää, käsitellä ja jalostaa paikannustietojaan omiin kaupallisiin tarkoituksiinsa.

Ehdotettu velvoitteen asettaminen yrityksille on varsin tiukka velvoite ja supistaa merkittävästi rautatieliikenteen harjoittajien toimintamahdollisuuksia nykytilaan verrattuna, minkä vuoksi ehdotettu velvoite edellyttäisi selkeät perustelut. Esitetyt lakimuotoilut ovat lisäksi epäselviä ja saattavat olla jopa virheellisesti muotoiltuja. Paikannusvelvoitetta ei mielestämme ole perusteltua saattaa voimaan ehdotetussa muodossa.

12. TURVALLISUUS

VR pitää positiivisena, että aiemmassa lakiluonnoksessa ollut terminologiaristiriita koskien rautatieturvallisuuteen olennaisesti vaikuttavia tehtäviä oli korjaantunut parempaan suuntaan. Lakiesityksessä on vielä kuitenkin joitain terminologisia epäjohdonmukaisuuksia, joita ehdotamme korjattaviksi:

Yksityiskohtaisissa perusteluissa 7 §, s. 45 käytetään termiä *veturinkuljettaja*, kun oikea termi olisi liikkuvan kaluston kuljettaja, joka on tässä yhteydessä käsitteenä laajempi ja oikea.

Luvun 2, 4 §:n määritelmissä on käytetty termiä vakava onnettomuus, kun nykyisin käytössä oleva termi on *merkittävä onnettomuus*. Hallituksen esityksen perusteluista ei ilmene syytä muutokselle ja VR esittää terminologian säilyttämistä samana kuin voimassa olevassa laissa.

Luvun 3, 11 §:ssä mainitaan termi *hätätilamenettelyt.* Laissa tulisi tarkemmin määritellä, mitä *hätätilalla* tarkoitetaan.

13. VARAUTUMINEN

Lakiesityksen 171 §:ssä säädettäisiin varautumisesta. Kansallisen valmiuslainsäädännön mukaan poikkeusoloihin varautumista koskevasta suunnitelmasta käytetään nimitystä valmiussuunnitelma, kun sen sijaan lakiesityksessä käytetään termiä varautumissuunnitelma. Lakiesityksessä on terminologinen ristiriita valmiuslain kanssa.

Laissa ei velvoiteta rautatieliikenteen harjoittajaa varautumaan rautatieonnettomuuksiin. Onnettomuuksiin varautuminen on olennainen osa rautatieturvallisuutta ja velvoite tulisi lisätä lakiin. Em. velvoitetta ei ole myöskään liikenteen palveluista annetussa laissa.

14. SÄÄNTELYELIMEN TEHTÄVÄT

Lakiesityksessä ehdotetaan laajennettavan rautatiealan sääntelyelimen toimivaltuuksia. Toistamme lakivalmistelun aiemmissa vaiheissa esittämämme huolen siitä, että sääntelyelimen tehtäviin ehdotettu laajennus ei kaikilta osin vastaa rautatiemarkkinadirektiivin muutosdirektiiviä. Lakiehdotuksen muotoiluja on jonkin verran täsmennetty parempaan suuntaan lakivalmistelun edetessä, mutta pidämme ehdotettuja muutoksia edelleen tarpeettomina ja perusteettomina siltä osin kuin ne menevät pidemmälle kuin em. direktiivi:

Lakiesityksen 149 § 1 momentin 7 kohdan mukaan sääntelyelimen tehtävänä olisi ”päättää toimenpiteistä rautatiemarkkinoiden vääristymien, syrjinnän ja muiden kielteisten ilmiöiden oikaisemiseksi”. Vastaavasti 8 kohdan mukaan sääntelyelin tutkisi ”valtion omistaman rautatieyrityksen tilinpitoa ja antaa selvityksiä valtiontukiviranomaisille”.

Edellä mainittuja kohtia perustellaan rautatiemarkkinadirektiivin muutosdirektiivillä, mutta siinä ei kuitenkaan ole annettu valvontaelimelle kyseisiä tehtäviä. Muutosdirektiivissä sääntelyelimelle asetetut uudet tehtävät liittyvät mm. rataverkolle pääsyyn ja vertikaaliseen integraatioon. Koska raideliikennelaissa on muutoin pääpiirteissään implementoitu EU-sääntelyä sellaisenaan, ei tässäkään kohtaa ole perustetta poiketa tästä linjasta.

Jos em. EU-sääntelystä poikkeavien tehtävien antamista suomalaiselle sääntelyelimelle pidettäisiin perusteltuina, tulisi lakiesityksessä perustella tarkemmin niiden tarvetta ja asianmukainen vaikutusarviointi olla tehtynä. Tehtävien tulisi olla selkeästi ja yksiselitteisesti määriteltyjä. Sääntelyelimellä on varsin laaja toimivalta, jolloin sen toimenpiteiden ja valvonnan kohteiden oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että toimivallan rajat ja laajuus määritellään laissa yksiselitteisesti ja selvästi.

Kiinnitämme huomiota myös siihen, että muutoksenhaku sääntelyelimen päätöksistä on ilmaistu laissa varsin epäselvästi. Muutoksenhakua koskevaan 188 §:ään tulisi kirjata mahdollisuus hakea muutosta sääntelyelimen 149 ja 150 §:ien perusteella tekemiin päätöksiin.

- *Sääntelyelimen tehtäviin ehdotettu laajennus ei kaikilta osin vastaa rautatiemarkkinadirektiivin muutosdirektiiviä. Pidämme lakiluonnokseen ehdotettuja muutoksia tarpeettomina ja perusteettomina siltä osin kuin ne menevät pidemmälle kuin em. direktiivi.*
- *Lakiin on kirjattava selkeästi muutoksenhaku sääntelyelimen päätöksiin.*

15. SIIRTYMÄSÄÄNNÖS

Lakiesityksen 192 §:n mukaan rautatieyrityksen, joka vastaa myös rataverkon hallinnasta, on järjestettävä rataverkkonsa hallinta tämän lain 104-107, 109 sekä 111 §:n edellyttämällä tavalla viimeistään 1 päivästä heinäkuuta 2019 alkaen.

- *VR pitää yksityisraiteita koskevan siirtymäsäännöstä hyvänä ja välttämättömänä lisäyksenä lakiehdotukseen, ottaen huomioon muutosten täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet (VR-konsernin yhtiörakenteen muutos, rekrytoinnit jne.). Lisäksi on huomattava, että parhaillaan on menossa myös muita VR-konsernia koskevia merkittäviä muutoshankkeita, joilla on vaikutusta myös yksityisraiteiden järjestelyihin (erityisesti hallituksen 9.8.2017 julkaisema suunnitelma kotimaan henkilöliikenteen kuljetusten avaamisesta kilpailulle). Henkilöliikenteen kilpailun avautumisprosessiin liittyen on VR:n ja LVM:n välillä 4.6.2018 sovittu, että Etelä-Suomen taajamaliikennealueella sijaitsevien VR:n yksityisraiteiden hallinta (käyttövalmiushuoltolaitteineen) siirtyy Liikennevirastolle vuoden 2019 aikana. Kuten lakiehdotuksen 104 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissakin on viitattu, tässä yhteydessä tulee vakavasti arvioida VR:n yksityisraiteiden tulevaisuutta myös laajemmin (esim. millä ehdoilla olisi mahdollista siirtää kaikki loputkin VR:n yksityisraiteet Liikennevirastolle hallintaan).*
- *Edellä mainituista syistä VR katsoo että 192 §:n mukaista siirtymäaikaa tulisi jatkaa ainakin 1.1.2020 saakka, jolloin lakiehdotuksen vaikutukset VR:n yksityisraiteisiin voitaisiin yhteensovittaa muihin meneillään oleviin muutoshankkeisiin, ilman riskiä tarpeettomista välivaiheen järjestelyistä, kustannuksista ja häiriöistä rautatiejärjestelmälle. Jotta toiminnanharjoittajilla ja viranomaisilla olisi käytännössä mahdollisuus ryhtyä noudattamaan uutta lakia, tulisin sen voimaantulolle asettaa muutoinkin riittävä siirtymäaika. Laki on ehdotettu tulemaan voimaan pääosin jo 1.1.2019, mikä on käytännössä aivan liian lyhyt aika näin merkittävän muutoksen voimaansaattamiselle. VR ehdottaa, että laki tulisi kokonaisuudessaan voimaan 1.1.2020.*

VR-Yhtymä Oy

Leena Keisanen
Kehitysjohtaja, Matkustajaliikenne