

Asia: LVM/1695/03/2016

Hallituksen esitys raideliikennelaiksi sekä laiksi liikenteen palveluista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE RAIDELIIKENNELAIKSI SEKÄ LAIKSI LIIKENTEEN PALVELUISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

1. YLEISTÄ

VR-Yhtymä Oy (VR) kiittää mahdollisuudesta lausua raideliikennelain säätämistä koskevasta lakiluonnoksesta. Pidämme esityksen tavoitteita rautatiemarkkinoiden toimivuuden parantamisesta, sääntelyn selkiyttämisestä ja suomalaisen rautatieliikenteen toimintaedellytysten vahvistamisesta erittäin kannatettavina.

Ehdotettu rautatielainsäädännön kokonaisuudistus perustuu pitkälti EU-lainsäädäntöön ja ns. 4. rautatiepaketin täytäntöönpanoon. Haluamme kiinnittää huomiota joihinkin lakiluonnokseen otettuihin kansallisiin ehdotuksiin, jotka eivät seuraa suoraan EU-sääntelystä:

2. MARKKINASÄÄNTELY

Luonnoksessa ehdotetaan, että rautatieliikenteen henkilöliikennepalveluiden hankintoja koskevaa EU:n palvelusopimusasetusta ei sovellettaisi Suomessa täysimääräisesti. Palvelusopimusasetuksen lähtökohtana on rautatieliikenteen henkilöpalveluiden kilpailuttaminen, mutta asetuksessa annetaan mahdollisuus myös tietyissä, rajoitetuissa tilanteissa kilpailuttamatta tehdyille suorahankinnoille. Liikennepalvelulakiin ehdotetaan muutosta, jossa säädettäisiin, että PSA 5 artiklan 4 a kohdan mukaista mahdollisuutta suorahankintoihin ei saisi käyttää Suomessa.

Ehdotuksen mukaan Suomessa ei saisi käyttää suorahankintaa silloinkaan, kun se olisi liikennepalvelujen laadun ja kustannustehokkuuden kannalta paras vaihtoehto.

Pidämme luonnosta tältä osin vaillinaisesti perusteltuna ja epäselvänä. Lakiluonnoksesta ei käy ilmi, miksi Suomen lainsäädäntöön haluttaisiin ottaa varsin poikkeuksellinen ratkaisu, jolla EU-asetuksen salliman mahdollisuuden käyttäminen kielletään Suomessa. Perusteluiden mukaan säännös ei edes ole Suomessa välttämätön, mutta olisi tarpeen mm. yhteiskuntataloudellisen vaikuttavuuden ja tehokkuuden näkökulmasta. Tämä perustelu ei pidä paikkaansa: EU-lainsäädäntöön otettu mahdollisuus tai sen käyttämisen kieltäminen eivät vaikuta yhteiskuntalouteen tai tehokkuuteen – kyse on lainsäädännön suomasta mahdollisuudesta, ei velvollisuudesta ko. mahdollisuuden käyttöönottoon.

Kyseisellä palvelusopimusasetuksen säännöksellä annetaan toimivaltaiselle viranomaiselle mahdollisuus sopia rautatieyrityksen kanssa suorahankinnasta, jos suorahankinta parantaisi liikennepalvelujen laatua ja kustannustehokkuutta. Järjestely edellyttää viranomaisen tekemää, asetuksessa tarkasti määriteltyihin suorituskykykriteereihin perustuvaa vaikutusarviota. Suorituskykykriteerien on määritelty liittyvän palveluiden täsmällisyyteen, liikkuvan kaluston laatuun ja matkustajaliikenteen kuljetuskapasiteettiin.

EU-säännös on yksityiskohtainen ja tarkkarajainen. Sen käyttäminen on mahdollista vain niissä tilanteissa, joissa suorahankinnalla saadaan parempia ja kustannustehokkaita liikennepalveluita. Kyse on ennen kaikkea matkustajien edusta: viranomaiselle annetaan mahdollisuus hankkia rautatieliikenteen henkilöliikennepalveluita suorahankinnalla silloin, kun suorahankinta tarjoaa laadukkaan ja edullisen vaihtoehdon. Näiden tavoitteiden täytyminen viranomaisen tulee osoittaa yksityiskohtaisesti määritellyllä vaikutusarviolla. Ennen kaikkea painotamme huomaamaan, että EU-säännöksellä ei edesauteta suorahankintojen tekemistä, vaan se jättää viranomaiselle työkalupakkiinsa yhden vaihtoehdon lisää.

Suomessa ollaan tilanteessa, jossa rautatieliikenteessä henkilöliikenteen kilpailu on avautumassa. Vielä ei tiedetä kilpailutusten yksityiskohdista, markkinoille tulijoista eikä kilpailutusten vaikutuksista. Emme pidä perusteltuna, että tässä tilanteessa ryhdyttäisiin tarkoituksellisesti rajoittamaan tulevaisuudessa viranomaisten käytettävissä olevia mahdollisuuksia. Erityisen vahingollista on, jos jälkikäteen liikennepalvelua hankittaessa todetaan junamatkustajien kannalta laadukkaimman ja edullisimman vaihtoehdon tulleen rajatuksi keinovalikoiman ulkopuolelle.

Kuten lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, LVM on kilpailuttamassa toimivaltaansa kuuluvan rautateiden henkilöliikenteen sen ja VR:n nykyisen yksinoikeussopimuksen voimassaolon päättyessä. Ehdotettu lakimuutos tulisi voimaan vasta 25.12.2023. Ehdotetulla muutoksella ei siten edes olisi vaikutusta LVM:n suunnittelemana kilpailun avautumiseen, vaan se vaikuttaisi vain ja ainoastaan tulevaisuuden järjestelyihin. Lakimuutosta kuitenkin perustellaan LVM:n nykyratkaisulla, vaikka

vaikutukset kohdistuvat vasta pitkälle nykyaikaisen hallituksen jälkeiseen aikaan sekä LVM:n lisäksi muihin toimivaltaisiin viranomaisiin, HSL:ään ja maakuntiin.

Lainsäädännön tulisi olla geneeristä, ajankestävää ja soveltuvaa mahdollisimman erilaisiin tilanteisiin, niihinkin joita ei lakia säädettäessä olla välttämättä osattu edes yksityiskohtaisesti ennakoita. Lainsäädännön tulee olla sellaista, että sen soveltamisessa jätetään liikkumavaraa myös tulevaisuutta ajatellen. Tässä on suomalaisessa lainsäädännössä onnistuttu perinteisesti varsin hyvin. Vaikka lainsäädäntö peilaa aina vallitsevaa poliittista tilannetta, on Suomessa yleensä lähdetty siitä, että lait kirjoitetaan mahdollisimman neutraalissa hengessä. Lainsäätäjän tehtävänä ei ole lainsäädännöllä sulkea turhaan erilaisia vaihtoehtoja pois vain sen vuoksi, että poliittinen paine on asiassa juuri sillä hetkellä suuri.

Ehdotetun muutoksen vaikutusarviointi puuttuu käytännössä kokonaan. Lakiluonnoksen perusteluissa perustellaan laajasti kilpailun avautumisen positiivisia vaikutuksia, nimenomaan siitä näkökulmasta, mikä vaikutus aiemmin suljetun markkinan avautumisella on avautumishetkellä eri EU-maissa LVM:n mukaan ollut. PSA-asetuksen yhden kohdan soveltamisen kieltämisen vaikutuksia ei arvioida luonnoksessa lainkaan. Olisi tullut arvioida, mitä riskejä ja mahdollisuuksia sisältyy siihen, että lainsäätjä rajoittaa käytettävissä olevia mahdollisuuksia ehdotetulla tavalla. Kilpailun avautumisen positiivisten EU-tason vaikutusten luetteleminen ei liity tähän varsinkaan, kun ko. suorahankintamahdollisuutta on tarkoitus käyttää nimenomaan tilanteissa, jossa viranomaisen toteaa tarkasti säännellyn vaikutusarvion perusteella sen olevan kilpailutusta parempi vaihtoehto.

Olisi tullut arvioida millainen vaikutus on sillä, että Suomessa olisi jatkossa kiellettyä käyttää suorahankintaa edes niissä tilanteissa, joissa se olisi liikennepalvelujen laadun ja kustannustehokkuuden kannalta kilpailutusta parempi vaihtoehto. Tällainen arviointi on nyt kokonaan tekemättä ja sen sijaan ehdotusta perustellaan tekijöillä, jotka eivät liity ehdotettuun rajoitukseen.

- Liikennepalvelulakiin ehdotettu muutos ei ole perusteltu. Palvelusopimusasetuksen 5 artiklan 4 a kohtaa ei ole perustetta jättää soveltamatta Suomessa.

3. RATAVERKOLLE PÄÄSY

Lakiluonnoksen 110 §:ään ehdotetaan säännöstä rataverkon käyttöoikeuden rajoittamisesta. Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan pykälän on tarkoitus vastata sisällöllisesti 4. rautatiepakettiin sisältyvän rautatiemarkkinadirektiivin muutosdirektiivin rataverkolle pääsyn rajoittamista koskevaa artiklaa.

Luonnoksen 110 §:ään ei kuitenkaan ole otettu direktiivin tekstiä riittävän yksiselitteisesti ja selvästi. Direktiivin artikla 11 sisältää selkeästi maininnan mahdollisuudesta rajoittaa rataverkolle pääsyä tilanteissa, joissa reitistä on tehty palveluhankintoja koskeva sopimus ja jos verkolle pääsy vaarantaisi ko. sopimuksen taloudellisen tasapainon. Myös Suomen laista oli perusteltua käydä selkeästi ilmi tämä peruseriaate:

”Jäsenvaltiot voivat rajoittaa 10 artiklan 2 kohdassa säädettyä käyttöoikeutta tietyn lähtöpaikan ja määränpään välisellä osuudella tarjottavan henkilöliikenteen osalta, jos samasta tai vaihtoehtoisesta reitistä on tehty yksi tai useampi julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus ja jos kyseisen oikeuden käyttö vaarantaisi asianomaisen julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen tai asianomaisten julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten taloudellisen tasapainon.”

Lisäksi lakitekstiä olisi selkeytettävä siten, että sääntelyelimen mahdollisesti esittämien muutosten todetaan voivan koskea ainoastaan uutta, verkolle suunniteltua liikennettä. Ehdotetussa muotoilussa viitataan ainoastaan sääntelyelimen oikeuteen ”esittää muutoksia liikenteeseen” määrittelemättä mitä liikennettä sääntelyelimen esitykset voisivat koskea, vaikka on selvää, että sääntelyelimen toimivalta tältä osin ulottuu ainoastaan uutta, ehdotettua liikennettä koskeviin muutoksiin. Sopimusoikeudellisesti ja palvelusopimusten julkisen hankinnan luonteen huomioden ei ole edes periaatteessa mahdollista, että tässä yhteydessä sääntelyelin voisi esittää muutoksia yksinoikeuden alaiseen, jo sovittuun liikenteeseen. Rautatiemarkkinadirektiivissä asia on selkeästi ilmaistu:

”Jos sääntelyelin päättää, että julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen taloudellinen tasapaino vaarantuisi 38 artiklan 4 kohdassa tarkoitettusta aiotusta henkilöliikenteestä, sen on esitettävä tähän liikenteeseen mahdollisia muutoksia, joilla varmistettaisiin, että 10 artiklan 2 kohdan mukaiset edellytykset käyttöoikeuden myöntämiselle täyttyvät.”

Vastaava selvennys on perusteltu myös suurnopeusjunaliikennettä koskevaan 111 §:ään, vaikkei ko. liikennettä Suomessa ainakaan vielä olisikaan.

Tasapainotestiä koskevia perusteluita sivulla 24 on syytä täsmentää siltä osin kuin niissä viitataan taloudellisen tasapainon määrittelyn osalta ainoastaan ”lipputulokertymään myönnetyn ostoliikennetuen lisänä”. On syytä huomioida erilaiset hankintasopimukset ja se, että ns. bruttomallin sopimuksissa lipputulokertymää ei ole rautatieyrityksellä lainkaan, kun lipputulojen keräyksestä huolehtii liikenteen tilaaja.

- Rataverkolle pääsyn rajoittamista koskevat pykälät on kirjoitettava tarkasti rautatiemarkkinadirektiivin muutosdirektiivin mukaisesti.

4. RATAKAPASITEETIN JAKAMINEN

Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että ratakapasiteettia voisivat jatkossa hakea 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. Ratakapasiteetin mahdollisten hakijoiden joukon kasvattaminen ei 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.

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 kilpailukyvyille. 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.

Lisäksi lain 2 §:n 27 kohdan perustelut ovat ristiriidassa kapasiteetinhakuprosessin kanssa: ratakapasiteetti myönnetään lakiluonnoksen kohdan 26 mukaisesti rautatieliikenteen harjoittajalle, ja rataverkon haltija tekee rataverkon käyttösopimuksen ratakapasiteetin saaneen rautatieliikenteen harjoittajan kanssa. Vastaava todetaan myös 127 §:ssä, jonka mukaan ratakapasiteetin hakijan on nimettävä rautatieliikenteen harjoittaja, joka käyttää hakijalle myönnetyn ratakapasiteetin ja rataverkon haltija tekee tällöin käyttösopimuksen kyseisen nimetyn rautatieliikenteen harjoittajan

kanssa. Ratakapasiteettia käyttävä rautatieliikenteen harjoittaja on siis käytännössä ilmoitettava kapasiteettihakemuksessa. Toimintamalli perustuu EU-direktiiviin, eikä sen muuttamiseen ole syytä. Ei voida siis toimia niin, että teollisuusyritys päättäisi kapasiteetin käyttävästä rautatieyrityksestä vasta myöhemmin, kuten lakiluonnoksen perusteluista voisi päätellä.

- Raideliikennelain 2 §:n 27 kohdassa ratakapasiteetin hakijana ei tule mainita lastinantajaa tai muuta rahdin lähettäjä. Ehdotus ei perustu 4. rautatiepakettiin eikä ole perusteltu varsinkaan tässä vaiheessa, jossa rautatieliikenteen monitoimijaympäristön toimintamallien muodostaminen ovat vielä kesken.

5. SÄÄNTELYELIMEN TEHTÄVÄT

Lakiluonnoksessa ehdotetaan laajennettavan rautatiealan sääntelyelimen toimivaltuuksia. 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:

Lakiluonnoksen 146 § 1 momentin 7 kohdan mukaan sääntelyelimen tehtävänä olisi ”omasta aloitteestaan tutkia rautatiemarkkinoiden vääristymistä, syrjintää ja muita kielteisiä ilmiöitä ja antaa niistä päätöksiä tilanteen oikaisemiseksi rautatiemarkkinoilla”. Vastaavasti 8 kohdan mukaan sääntelyelin tutkisi ”valtion omistaman rautatieyrityksen tilinpitoa ja antaa selvityksiä valtioneuvostolle”.

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. Tulisi mm. määritellä mitä ovat ne ”muut kielteiset ilmiöt”, joita sääntelyelimellä on valtuus tutkia ja millaisia päätöksiä sillä on oikeus antaa.

Kiinnitämme huomiota myös siihen, että muutoksenhaku sääntelyelimen päätöksistä on ilmaistu laissa varsin epäselvästi. Muutoksenhaku koskevaan 180 §:ään tulisi kirjata mahdollisuus hakea muutosta sääntelyelimen 146 ja 147 §: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.

6. YKSITYISRAITEEN HALTIJOITA KOSKEVA SÄÄNTELY

6.1. Yleiset huomiot

Jäljempänä on esitelty lakiluonnokseen liittyvät merkittävimmät haasteet yksityisraiteiden hallinnointiin liittyen. Siltä osin kuin kansalliseen raideliikennelakiin ei ole EU-lainsäädännön implementointivelvoitteesta johtuen mahdollista tehdä muutoksia, ministeriön, 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.

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

Lakiluonnoksessa todetusti VR-Yhtymä Oy:n hallinnoimat raiteet ovat Euroopan komission aiemmin antaman päätöksen mukaisesti määrittely Suomessa ns. strategisesti merkittäviksi yksityisraiteiksi. Lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentin mukainen lain soveltamisalaa koskeva raja 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 lakiluonnoksessa 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. Vertailukohtana voidaan käyttää merisatamien raiteita, joiden

osalta lakiehdotuksessa on pohdittu myös niiden tosiasiallista merkitystä rautatiejärjestelmässä ja päädytty siihen, että strategisena voidaan pitää vain sellaisia merisatamien raiteita, jotka johtavat valtion rataverkolle (riippumatta siitä kenen hallinnoimia ko. raiteet ovat).

- Lain soveltamisalamääräyksellä on merkittävä vaikutus lakimuutoksen vaikutuksiin yksittäisten toimijoiden kannalta. Soveltamisalaa koskevalta sääntelyltä tulisivat 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 nykytuotoilullaan myös epämääräiseksi ja olisi siten omiaan aiheuttamaan tulkintavaikeuksia. Lakiehdotuksen sanamuodon mukaisesti VR:n nykyiset yksityisraiteet eivät olisi 3 momentin 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 niiden tosiasiallisen luonteensa vuoksi strategisiksi. Riippuen nyt voimassa olevan komission päätöksen historiallisista perusteluista ja komission nykyisestä kannasta, tulee myös harkita, onko valtio-omistaiseen 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 riippumattonta rautatieyrityksenä toimivasta VR-Yhtymä Oy:stä).

6.3. Rataverkon haltijan riippumattomuus ja tehtävien järjestäminen

Lakiehdotuksen 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 107 §:ssä tarkoitettu vertikaalisesti integroitunut yritys. Lain tarkoituksena on tehdä vertikaalisen integraation mallista lainsäädännöllisesti yhtäläinen malli niin sanotun täydellisen eriyttämisen mallin kanssa (vrt. Liikennevirasto rautatieyrityksistä riippumattomana valtion rataverkon haltijana).

Oikeudellisesti itsenäisen yksikön perustaminen ja riippumattomuus

Lakiluonnoksen 100 §:n 2 momentin mukaan rataverkon haltijan on oltava ”oikeudellisesti itsenäinen ja rautatiemarkkinoilla toimivista rautatieyrityksistä täysin riippumaton yksikkö”. 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. Lakiehdotuksen 107 §:n 3 momentissa edellytetään vertikaalisesti integroituneen yrityksen osalta myös kirjanpitojen täydellistä eriyttämistä ja läpinäkyvyyttä (viittauksin rautatiemarkkinadirektiivin muutosdirektiivin 7d artiklan 8-10 kohtiin).

Edelleen lakiluonnoksen 101 §: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 (erilliseksi oikeussubjektiksi) niin, että nämä rataverkon haltijan olennaiset toiminnot ovat rautatieyrityksistä riippumattomia, eivätkä rautatieyritykset tai niiden valvontaan vaikuttavat henkilöt voi mitenkään vaikuttaa niitä koskeviin päätöksiin. 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.

- Lakiehdotuksen yksityiskohtaisiin perusteluihin tulee kirjata selkeä kannanotto siihen (a) voidaanko laissa tarkoitettu ”oikeudellisesti itsenäinen yksikkö” ja ”erillinen oikeussubjektius” tosiasiallisesti toteuttaa millään muulla tavalla kuin perustamalla yksityisraiteiden hallintaa varten erillinen tytäryhtiö (ottaen huomioon myös muut 16 luvussa rataverkon haltijan riippumattomuudelle ja toimintojen organisoimiselle asetetut vaatimukset) ja (b) mitä konkreettisia vaatimuksia ”oikeudelliselta itsenäisyydeltä” tällöin edellytetään.

Henkilöstön riippumattomuus

Lakiluonnoksen 101 §:n 3 momentin (ja vertikaalisen integraation osalta erikseen myös 107 §: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 voi siirtyä rautatieyrityksen palvelukseen vasta 12 kuukauden kuluttua siitä, kun hän on jättänyt olennaisiin toimintoihin liittyvät tehtävänsä rataverkon haltijan palveluksessa. Vastaavasti 102 §:n mukaan rataverkonhaltijan johtoryhmän tms. elimen jäseneksi ei saa nimittää rautatieyrityksen johtoryhmän jäsentä, eivätkä minkäänlaiset eturistiriidat saisi vaikuttaa johtoryhmän jäsenten riippumattomuuteen.

Rautatiemarkkinadirektiivin muutosdirektiivissä edellytetään (7a art.) ainoastaan, että ammatillinen liikkuvuus ei saa aiheuttaa eturistiriitoja. Raideliikennelakiin ehdotettu tiukka säännös menee siis direktiiviä pidemmälle. Mikäli säännöstä pidetään perusteltuna, vähintään perusteluissa olisi selvästi

määriteltävä keiden katsotaan olevan ”rataverkon haltijan olennaisista toiminnoista vastaavia henkilöitä” ja todettava, että ko. rajoitusta sovelletaan ainoastaan ko. toiminnoista tosiallisesti vastaavaan johtajaan. Lakiluonnoksen perusteluissa viitataan tältä osin sääntelyelimen päällikköä koskevaan rajoitukseen ja vastaavasti olisikin määriteltävä, että rajausta koskee vain rataverkon haltijan näistä toiminnoista päättävää johtajaa.

- Ehdotus tarkoittaa käytännössä sitä, että VR:n yksityisraidetoiminnoista nykyisin vastaavat henkilöt eivät voisi jatkaa nykyisessä organisaatorakenteessa ja työtehtävissään, koska heidän nykyiset työtehtävät sisältävät pääasiassa muita kuin yksityisraiteiden hallintaan liittyviä tehtäviä. Uuden yksikön perustaminen edellyttäisi myös uusia rekrytointeja johtuen siitä, että kukaan nykyisestä henkilökunnasta ei todennäköisesti olisi valmis siirtymään uuteen yksikköön raideliikennelain asettamien henkilökohtaisten rajoitusten vuoksi (esim. 12 kk karenssiaika siirtyä takaisin rautatieyrityksiin, kieltä toimia rautatieyrityksien johtoryhmissä sekä velvollisuus irrottautua rautatieyrityksen tulokseen perustuvista palkitsemisjärjestelmistä 107 §:n mukaisesti). Tämä merkitsisi myös nykyisen yksityisraiteisiin liittyvän osaamisen menettämistä.

Alihankintojen ja ulkoistuksien riippumattomuus

Lakiehdotuksen 103 §:n 1 momentin mukaan rataverkon haltijan on huolehdittava siitä, että liikenteen hallinta ja kunnossapidon suunnittelu on järjestetty syrjimättömällä ja läpinäkyvällä tavalla niin, että näistä toiminnoista päättävien henkilöiden päätöksiin ei vaikuta minkäänlaiset eturistiriidat. Edelleen 104 §:n mukaisesti rataverkon haltija voi ulkoistaa rautatieinfrastruktuurin kehittämiseen, ylläpitoon ja uudistamiseen liittyvien tehtävien toteutuksen rautatieyritykselle, yritykselle, jonka määräysvallassa on rautatieyritys tai yritykselle, joka on rautatieyrityksen määräysvallassa. 107 §:ssä täsmennetään, että vertikaalisesti integroitunut rataverkon haltija ei saisi ulkoistaa 101 §:ssä tarkoitettuja olennaisia toimintoja vertikaalisesti integroituneen yrityksen millekään muulle yhteisölle, ellei yhteisö hoida yksinomaan olennaisia toimintoja.

- Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa on täsmennettävä, mitä tarkoitetaan 103 §:n 1 momentin mukaisella ”kunnossapidon suunnittelulla”? Ottaen huomioon myös 104 § ja 107 §:ien määräykset, lakiehdotuksen perusteluihin on täsmennettävä, mitä konkreettisia tehtäviä rataverkon haltija ei voi ulkoistaa rautatieyritykselle tai yritykselle joka on rautatieyrityksen määräysvallassa / vertikaalisesti integroitunut? Tältä osin VR huomauttaa, että se käyttää nykyisin radan kunnossapitoon liittyviin tehtäviin laajasti tytäryhtiönsä VR Track Oy:n palveluita.

Rahoituksen järjestäminen ja sen riippumattomuus

Lakiehdotuksen 135 § kieltää rataverkon haltijaa perimästä sellaisia maksuja, jotka ovat EU-lainsäädännön tai rautatieliikennelain säännösten vastaisia. 105 §: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 107 §: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 (tms. oikeussubjekti) 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). 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 missä määrin (ja huolimatta siitä, että VR-Yhtymä Oy:llä ei olisi päätäntävaltaa mihinkään tytäryhtiönsä olennaisiin toimintoihin liittyen).

6.4. Palveluntarjonnan kirjanpidollinen eriyttäminen

Lakiehdotuksen 131 §: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 sisäesiatamien 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 130 §:ään ehdotettu kirjanpidon eriyttämismuutokset on riittävä ja toimijoille tasapuolinen sekä syrjimätön.

6.5. Ratakapasiteetin tarjoaminen

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

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

6.6. Voimaantulosäännös

Lakiesityksen mukaan kaikki tämän lausunnon kohdassa 2 tarkoitetut yksityisraiteiden hallintaan liittyvät muutokset tulevat voimaan ja niiden on oltava täytäntöön pantuina 1.1.2019.

- Ottaen huomioon muutosten täytäntöönpanon VR:ltä edellyttämät toimenpiteet, määräaika on yksittäisen toimijan kannalta kohtuuttoman lyhyt. Jos raideliikennelain lopullinen sanamuoto tulee ministeriön tämän hetkisen tavoitteen mukaisesti hyväksytyksi Eduskunnassa aikaisintaan loppusyksystä 2018, muutosten täytäntöönpanolle tulee jäämään aikaa enintään pari kuukautta. Muutoksiin valmistautuminen etukäteisesti esim. muuttamalla VR-konsernin yhtiörakennetta tai sopimalla rekrytoinneista on vaatimuksena kohtuuton. Mikäli rautatiemarkkinadirektiivin muutosdirektiivin puitteissa ei ole mahdollista säätää erityisiä siirtymäaikoja, on kansallisesti päätettävä ainakin ne menettelyt, joilla tosiasiallista täytäntöönpanoaikaa voidaan pidentää vähintään heinäkuulle 2019.

7. YKSITTÄISIÄ HUOMIOITA

Lakiehdotuksessa käytetään toisistaan poikkeavia määritelmiä, kun viitataan rautatieturvallisuuteen vaikuttavia tehtäviä hoitaviin henkilöihin:

- 5 §:n mukaisessa toimintakyvyn heikkenemiseen liittyvässä kohdassa: ”rautatieturvallisuuteen vaikuttavaa tehtävää hoitava henkilöstö”.

- 6 §:n 1 momentin 5-kohta ja 2 momentin 5-kohta: ”turvallisuuden kannalta olennaisia tehtäviä suorittavat henkilöt”.

- 170 §:n 2 momentin mukaisessa rangaistussäännöksessä: ”muuta junaturvallisuuteen olennaisesti vaikuttavaa tehtävää suorittava henkilöstö”.

- Ellei terminologiselle eriäväsyydelle ole selkeitä perusteita, tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi tulisi kaikissa kohdissa käyttää johdonmukaisesti termiä ”rautatieturvallisuuteen vaikuttavaa tehtävää hoitava henkilö”.

Keisanen Leena
VR-Yhtymä Oy