

# **Vaikutusten arviointi: Neljännen rautatiepaketin teknisen osan vaikutukset Suomessa**

**Ville Vainiomäki**

## Esipuhe

Tämän vaikutusten arvioinnin taustalla on Trafin rautatiejohtaja Yrjö Mäkelän esittämä pyyntö arvioida EU:n neljännen rautatiepaketin teknisen osan vaikutuksia Suomessa Trafin sekä rautatietojen kannalta.

Neljänneksi rautatiepaketiksi kutsutaan rautatielainsäädännön yhtenäistämistä ja rautatiemarkkinoiden avaamista koskevaa lainsäädäntökokonaisuutta, jota koskevan ehdotuksen Euroopan komissio julkaisi 30.1.2013. Neljännen rautatiepaketin teknisen osan tavoitteena on vähentää rautateiden toimijoiden hallinnollisia kustannuksia ja helpottaa uusien toimijoiden markkinoillepääsyä.

Tämä vaikutusten arviointi on etukäteisarviointi. Vaikutusten arvioinnin taustaksi on perehdytty aiheita käsitteleviin lähteisiin sekä haastateltu Trafin ja sidosryhmien asiantuntijoita.

Ville Vainiomäki  
Arviointipalvelut  
Helsingissä 7.12.2015

## Sisällysluettelo

<b>1</b>	<b>KATSAUS EU:N RAUTATIEPOLITIIKKAAN .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>NELJÄNNEN RAUTATIEPAKETIN MUUTOKSET RAUTATIESÄÄNTELYYN .....</b>	<b>4</b>
2.1	Muutokset turvallisuusdirektiiviin .....	4
2.2	Muutokset yhteentoimivuusdirektiiviin .....	5
2.3	Muutokset asetukseen Euroopan rautatievirastosta .....	6
<b>3</b>	<b>VAIKUTUSTEN ARVIOINNIN KÄYTETYT MENETELMÄT.....</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>MUUTOSTEN ARVIOIDUT VAIKUTUKSET .....</b>	<b>8</b>
4.1	Turvallisuustodistukset voi jatkossa myöntää ERA tai NSA .....	8
4.2	Kalustoyksikön markkinoillesaattamisluvat korvaavat kalustoyksikön käyttöönottoluvat .....	11
4.3	Muutoksia ERA:n ja NSA:iden väliseen yhteistyöhön.....	15
4.4	ERA:lle oikeus suorittaa tarkastuksia NSA:iden toimintaan .....	17
4.5	ERA:n kasvava koordinaatorooli ERTMS-kehitystyössä .....	19
4.6	Kansalliset säännöt notifioidava luonnosvaiheessa .....	20
4.7	One Stop Shop tietojärjestelmä .....	22
4.8	Muutokset kalustorekisteriin.....	24
4.9	Komissiolle oikeus antaa delegoituja säädöksiä liittyen YTE:in, yhteisiin turvallisuusmenetelmiin ja yhteisiin turvallisuustavoitteisiin .....	26
<b>5</b>	<b>JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>28</b>
	Liite 1. Vaikutusten arviointia varten haastatellut henkilöt .....	32
	Liite 2. Infografiikka - Neljännen rautatiepaketin tavoitteet, muutokset ja vaikutukset .....	33

# 1 KATSAUS EU:N RAUTATIEPOLITIIKKAAN

Rautatieliikenteen edistäminen on keskeisessä roolissa EU:n liikennepolitiikassa ja rautatiemarkkinoiden avaaminen kilpailulle on nähty rautatieliikenteen edistämisen välineenä. Ensimmäinen askel rautatiepolitiikan uudistamisessa oli vuonna 1991 annettu rautateiden kehittämisdirektiivi<sup>1</sup>, jonka tavoitteena oli erottaa radanpitäjät ja liikenteen harjoittajat eri organisaatioihin. Suomessa erottaminen tapahtui vuonna 1995 kun VR-liikelaitos lakkautettiin ja muodostettiin VR-Yhtymä Oy ja Ratahallintokeskus.<sup>2</sup>

Vuonna 1996 Euroopan komissio julkaisi valkoisen kirjan rautatiesektorin strategisesta uudistamisesta<sup>3</sup>. Valkoisessa kirjassa esitettiin, että rautatiet eivät ole kyenneet vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin eivätkä markkinoiden muutoksiin. Valkoisen kirjan pääsanomana oli, että valtiolliset rautatiejärjestelmät tulisi purkaa ja rautateiden avautua kilpailulle. Vuonna 2001 julkaistussa Valkoisessa kirjassa *Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010: valintojen aika*<sup>4</sup>, korostettiin rautatieliikenteen merkitystä ympäristöystävällisenä liikennemuotona. Valkoisen kirjan mukaisen liikennepolitiikan keskeisenä tavoitteena oli rautatiekuljetusten markkinaosuuden kasvattaminen.

Valkoisten kirjojen tavoitteiden saavuttamiseksi EU:ssa on tehty komission tiedonannoista ja säädösaloitteista koostuvia niin sanottuja rautatiepaketteja.

## *Ensimmäinen rautatiepaketti*

Vuonna 2001 hyväksytyn ensimmäisen rautatiepaketin päätavoitteena oli avata EU:n sisäinen kansainvälinen tavaraliikenne kilpailulle. Ensimmäinen rautatiepaketti muodosti nykyisen sääntelyn perustan. Rautatiepakettiin kuuluvat seuraavat direktiivit:

- rautateiden kehittämisdirektiivin muutosdirektiivi<sup>5</sup>
- toimilupadirektiivi<sup>6</sup>
- kapasiteetti- ja ratamaksudirektiivi<sup>7</sup>.

Kansainvälisen tavaraliikenteen kilpailulle avaamiseen liittyen direktiiveillä pyrittiin myös luomaan tasapuoliset menettelyt rautatieyritysten toimilupien myöntämiseen, ratakapasiteetin jakamiseen, ratamaksujen määräämiseen sekä turvallisuustodistusten myöntämiseen. Näin ensimmäisellä rautatiepaketilla

---

<sup>1</sup> Neuvoston direktiivi 91/440/ETY yhteisön rautateiden kehittämisestä.

<sup>2</sup> Mäkitalo, Miika: Markkinoilletulo ja rautatiemarkkinoiden muutos kotimaisen tavaraliikenteen avautuessa kilpailulle Suomessa. Ratahallintokeskuksen julkaisuja A9/2007, Helsinki 2007.

<sup>3</sup> European Commission (EC). 1996. White Paper: A Strategy for Revitalising the Community's Railways. COM(96) 421 final, 30.7.1996.

<sup>4</sup> White Paper: European transport policy for 2010: time to decide. COM(2001) 370 final.

<sup>5</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/12/EY yhteisön rautateiden kehittämisestä annetun neuvoston direktiivin 91/440/ETY muuttamisesta.

<sup>6</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/13/EY rautatieyritysten toimiluvista annetun neuvoston direktiivin 95/18/EY muuttamisesta.

<sup>7</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/14/EY rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistuksen antamisesta. 2001/14/EY kumoaa direktiivin 95/19/EY.

pyrittiin ennen kaikkea turvaamaan useamman kuin yhden rautatieyrityksen mahdollisuudet toimia tasapuolisin ehdoin jäsenvaltioiden rataverkolla<sup>8</sup>.

Ensimmäistä rautatiepakettia päivitettiin vuonna 2012 direktiivillä yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta<sup>9</sup>. Direktiivillä pyrittiin yhtenäisen eurooppalaisen rautatiealueen muodostumiseen. Lisäksi direktiivillä vahvistettiin rautateiden sääntelyelimen roolia, uudistettiin ratamaksusääntelyä ja pyrittiin parantamaan liikenteelle tarpeellisten huolto- ja tukipalvelujen tasapuolista saatavuutta.

#### *Toinen rautatiepaketti*

Vuonna 2004 hyväksytyyn toiseen rautatiepakettiin kuuluvat seuraavat säädökset:

- asetus Euroopan rautatieviraston perustamisesta<sup>10</sup>
- rautatieturvallisuusedirektiivi<sup>11</sup>
- yhteentoimivuusedirektiivi<sup>12</sup>
- direktiivi kansallisen tavaraliikenteen avaamisesta kilpailulle<sup>13</sup>

Säädöksillä pyrittiin parantamaan rautateiden turvallisuutta harmonisoimalla rautatieturvallisuutta koskevaa sääntelyä sekä kehittämään rautatiejärjestelmän yhteentoimivuutta Euroopan laajuisen yhtenäisen rautatiejärjestelmän luomiseksi. Toisen rautatiepaketin säädösten myötä perustettiin Euroopan rautatievirasto ERA kehittämään rautateiden turvallisuutta ja yhteentoimivuutta sekä tukemaan rautatielainsäädännön kehittämistä ja täytäntöönpanoa. ERA:n lisäksi perustettiin kansalliset rautateiden turvallisuusviranomaiset (NSA, National Safety Authority), joiden joukossa myös Suomen Rautatievirasto. Paketilla avattiin lisäksi jäsenvaltioiden kansallinen tavaraliikenne kilpailulle vuoden 2007 alusta alkaen.

Yhteentoimivuutta koskevaa sääntelyä päivitettiin vuonna 2008 yhteentoimivuusedirektiivin päivityksellä.

#### *Kolmas rautatiepaketti*

Kolmas rautatiepaketti, joka hyväksyttiin 2007, on suoraa jatkoa toiselle rautatiepaketille. Se koostuu seuraavista säädöksistä:

- veturinkuljettajadirektiivi<sup>14</sup>

---

<sup>8</sup> Sainio, Kaisa: Eurooppalaisen rautatiesääntelyn muutokset rautatiealalla. Pro gradu – tutkielma, yleisen valtio-opin laitos. Helsinki 2008.

<sup>9</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/34/EU yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta.

<sup>10</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 881/2004 Euroopan rautatieviraston perustamisesta.

<sup>11</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/49/EY yhteisön rautateiden turvallisuudesta sekä rautatieyritysten toimiluvista annetun direktiivin 95/18/EY ja rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta annetun direktiivin 2001/14/EY muuttamisesta.

<sup>12</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/50/EY Euroopan laajuisen suurten nopeuksien rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta annetun neuvoston direktiivin 96/48/EY ja Euroopan laajuisen tavanomaisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/16/EY muuttamisesta.

<sup>13</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/51/EY yhteisön rautateiden kehittämisestä annetun neuvoston direktiivin 91/440/ETY muuttamisesta.

<sup>14</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/59/EY vetureita junia ja rautateillä yhteisössä ajavien veturinkuljettajien hyväksymisestä.

- matkustajaoikeusasetus<sup>15</sup>
- rautateiden kehittämisdirektiiviä ja rautateiden kapasiteetti- ja maksudirektiiviä muuttava direktiivi<sup>16</sup>
- palvelusopimusasetus<sup>17</sup>

Kolmannen paketin sisällöllä pyrittiin muun muassa parantamaan rautatieliikenteen matkustajaoikeuksia sekä yhdenmukaistamaan veturinkuljettajien kelpoisuusvaatimuksia siten, että veturinkuljettajat voivat liikkua maiden ja rautatieyritysten välillä. Asetuksilla pyrittiin parantamaan sekä matkustajien että tavarankuljetusasiakkaiden asemaa sekä kuljetusten laatua. Kolmanteen pakettiin perustuen rautateiden kansainvälinen matkustajaliikenne avattiin kilpailulle vuonna 2010.

#### *Neljäs rautatiepaketti*

Euroopan komissio julkaisi tammikuussa 2013 ehdotuksen neljänneksi rautatiepaketiksi. Neljännen rautatiepaketin on tarkoitus saattaa valmiiksi jäsenvaltioiden rautatiejärjestelmien muutos vapaasti kilpailuksi ja resurssitehokkaaksi yhtenäiseksi EU:n rautatiejärjestelmäksi. Neljännellä rautatiepaketilla pyritään toteuttamaan strategiaa, joka vuonna 2011 julkaistussa valkoisessa kirjassa<sup>18</sup> esitetään yhtenäisen Euroopan liikennealueen muodostamiseksi. Neljäs rautatiepaketti muodostuu kuudesta lainsäädäntöehdotuksesta, neljästä tiedonannosta ja kolmesta vaikutusarvioinnista.

Neljäs rautatiepaketti jakaantuu kahteen osaan.

- *Markkinaosan (tai poliittisen osan)* keskeisenä tavoitteena on jäsenvaltioiden sisäisen matkustajaliikenteen avaaminen kilpailulle. Monessa EU-maassa sisäinen matkustajaliikenne on jo avattu kilpailulle, mutta Suomen lisäksi muutamassa maassa matkustajaliikenteestä vastaa monopoliasemassa oleva toimija. Markkinoiden syntymisen edistämiseksi on tarkoitus myös uudistaa rautatiepalvelujen hankintaa koskevaa lainsäädäntöä siten, että tiettyä rajaa suuremmat rautatieliikenteen palvelusopimukset tulee kilpailuttaa. Tällä pyritään rajoittamaan jäsenvaltioiden mahdollisuuksia ostaa rautatiepalvelut suoraan yhdeltä toimijalta. Markkinaosan on myös tarkoitus puuttua jäljellä oleviin epäkohtiin rautatieyritysten ja rataverkon haltijoiden erottamisessa toisistaan. Rataverkon haltijoita ja rautatieyrityksiä on jo aiemmalla EU-lainsäädännöllä erotettu toisistaan, mutta osassa jäsenvaltioista markkinoita hallitsevien rautatieyritysten ja rataverkon haltijoiden väliset hallinnolliset yhteydet ovat muodostuneet esteeksi uusien toimijoiden markkinoille pääsyyille ja vääristäneet markkinoita. Rataverkon haltijoiden roolia pyritään

---

<sup>15</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1371/2007, rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista.

<sup>16</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/58/EY yhteisön rautateiden kehittämisestä annetun neuvoston direktiivin 91/440/ETY ja rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä annetun direktiivin 2001/14/EY muuttamisesta.

<sup>17</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1370/2007, annettu 23 päivänä lokakuuta 2007, rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta.

<sup>18</sup> White paper: Roadmap to Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system. COM(2011) 144 final.

vahvistamaan siten, että niiden hallussa ovat kaikki infrastruktuuriin liittyvät keskeiset toiminnot.

- *Tekninen osa* koostuu uudistetuista rautatieturvallisuudirektiivistä, yhteentoimivuudirektiivistä ja asetuksesta Euroopan rautatievirastosta. Teknisen osan keskeisenä tavoitteena on helpottaa uusien toimijoiden markkinoille pääsyä ja pienentää rautatieyritysten hallinnollisia kustannuksia yhdenmukaistamalla rautatieyritysten turvallisuustodistusten ja kalustoyksikköjen käyttöönottolupien käsittelyä EU:n tasolla. Yhdenmukaistaminen tapahtuisi siten, että Jatkossa ERA myöntäisi usean jäsenvaltion alueelle haettavat turvallisuustodistukset ja kaluston käyttöönottoluvat (jatkossa markkinoillesaattamisluvat). Toistaiseksi jäsenvaltioiden turvallisuusviranomaiset ovat hoitaneet mainitut tehtävät, mutta jäsenvaltiokohtaiset erot prosessien nopeuksissa ja kustannuksissa rautatieyrityksille on koettu hallinnolliseksi esteeksi toimivien markkinoiden kehittymiselle. Toiminnan rajoittuessa yhden jäsenvaltion alueelle, toimijoilla olisi mahdollisuus valita haetaanko turvallisuustodistusta tai kaluston markkinoillesaattamislupaa omasta jäsenvaltiosta vai ERA:sta. Teknisellä osalla pyritään myös vähentämään kansallisten sääntöjen määrää.

Euroopan parlamentti ja Euroopan neuvosto pääsivät sopuun neljännen rautatiepaketin teknisen osan sisällöstä kesäkuussa 2015. Poliittisen osan ja markkinaosan käsittely on yhä käynnissä tätä kirjoitettaessa syksyllä 2015.

## 2 NELJÄNNEN RAUTATIEPAKETIN MUUTOKSET RAUTATIESÄÄNTELYYN

Kaikkia kolmea neljännen rautatiepaketin teknisen osan säädöstä (turvallisuudirektiivi<sup>19</sup>, yhteentoimivuudirektiivi<sup>20</sup> ja asetus Euroopan rautatievirastosta<sup>21</sup>) uudistetaan selvästi aiempaan sääntelyyn verrattuna. Tässä yhteydessä muutoksia käsitellään säädöksittäin, mutta eri säädösten muutokset linkittyvät voimakkaasti toisiinsa.

### 2.1 Muutokset turvallisuudirektiiviin

Turvallisuudirektiivin keskeisimmät muutokset koskevat rautatieyrityksiltä edellytettävää turvallisuustodistusta ja sen hakemista.

Toistaiseksi turvallisuustodistus on jaettu A- ja B-osiin. A-osan edellytyksenä on vaatimusten mukainen turvallisuusjohtamisjärjestelmä ja yhdessä jäsenvaltiossa myönnetty A-osa on voimassa koko EU:ssa. B-osan saadakseen toimijan tulee osoittaa, että se kykenee toimimaan turvallisesti sillä rataverkolla, johon toimija B-osaa hakee. B-osaa haetaan erikseen jokaisesta jäsenvaltiosta, joiden rataverkolla on tarkoitus liikkuu.

Neljännen rautatiepaketin muutosten myötä turvallisuustodistuksen A- ja B-osista luovutaan ja ne korvataan yhtenäisellä turvallisuustodistuksella.

<sup>19</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) N:o ..../2015, annettu ..., rautateiden turvallisuudesta. Konsolidoitu teksti.

<sup>20</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi .../.../ EU annettu rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta Euroopan unionissa. Konsolidoitu teksti.

<sup>21</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) No. ..../2015 annettu Euroopan unionin rautatievirastosta ja asetuksen (EY) N:o 881/2004 kumoamisesta. Konsolidoitu teksti.

Yhtenäinen turvallisuustodistus on mahdollista hakea kerralla yhteen tai useampaan jäsenvaltioon. Tällöin usean valtion alueella toimivan rautatieyrityksen ei tarvitse hakea B-osaa erikseen jokaisesta toiminta-alueen jäsenvaltiosta. Turvallisuustodistuksen saadakseen rautatieyrityksen olisi osoitettava, että se on ottanut käyttöön turvallisuusjohtamisjärjestelmän ja että se pystyy noudattamaan kyseeseen tulevia turvallisuusmääräyksiä ja -sääntöjä kaikilla rataverkoilla, joihin se todistusta hakee.

Toistaiseksi turvallisuustodistuksia on haettu NSA:sta, eli Suomessa Trafista. A-osaa ja B-osaa on haettu sen jäsenvaltion NSA:sta, jossa rautatieyritys ensiksi aloittaa toiminnan. Lisäksi B-osaa on täytynyt hakea kaikista muista jäsenvaltioista, joissa rautatieyritys toimii tai joihin se on laajentamassa toimintaansa. Uuden turvallisuusdirektiivin mukaisesti usean jäsenvaltion alueella toimiville rautatieyrityksille turvallisuustodistukset myöntäisi jatkossa ERA. Rautatieyrityksen toiminta-alueen rajoittuessa yhden jäsenvaltion alueelle, rautatieyritys voisi valita, hakeeko se turvallisuustodistusta ERA:sta vai NSA:sta. Rautatieyrityksen hakiessa turvallisuustodistusta ERA:sta, ERA:n tulisi tehdä yhteistyötä hakemuksen arvioinnissa rautatieyrityksen toiminta-alueita koskevien NSA:iden kanssa. NSA:n tehtävänä olisi jatkossa ainakin arvioida rautatieyrityksen kyky noudattaa kansallisten sääntöjen vaatimuksia.

Uudessa turvallisuusdirektiivissä Euroopan komissiolle siirretään valta antaa yhteisiä turvallisuusmenetelmiä ja turvallisuustavoitteita koskevia delegoituja säädöksiä.

Jäsenvaltioiden tulee jatkossa vuosittain laatia ja julkaista turvallisuussuunnitelmat, joissa vahvistetaan toimenpiteet, joiden avulla yhteiset turvallisuustavoitteet on tarkoitus saavuttaa.

## 2.2 Muutokset yhteentoimivuusdirektiiviin

Yhteentoimivuusdirektiivin keskeinen muutos on kalustoyksiköiden käyttöönottolupien korvaaminen kalustoyksiköiden markkinoillesaattamisluvilla. Nykyisin kalustoyksiköllä tulee olla käyttöönottolupa ennen kuin sitä saa käyttää rataverkolla. Kaluston käyttöönottoluvat haetaan NSA:sta ja ne ovat yhteentoimivuuden teknisten eritelmien (YTE) mukaisen kaluston osalta teoriassa voimassa kaikissa jäsenvaltioissa. Käytännössä kuitenkin täydentäviä käyttöönottolupia tarvitaan eri maihin siirryttäessä YTE:ien avointen kohtien ja rataverkkojen erityspiirteiden vuoksi. Yhteentoimivuusdirektiivin uudistamisen jälkeen kalustoyksikön markkinoillesaattamislupaa haetaan ERA:sta ja ne olisivat voimassa sillä alueella, jolle lupa on myönnetty. NSA:n tehtäväksi jää tarkistaa, että kalustoyksikkö on yhteensopiva jäsenvaltion rataverkon kanssa. Näin toimija voi hakea markkinoillesaattamislupaa kalustoyksikölle kerralla usean jäsenvaltion rataverkoille. Mikäli kalustoyksikön käyttöalue rajoittuu yhden jäsenvaltion rataverkolle, toimija voi valita, hakeeko se markkinoillesaattamislupaa kyseisestä jäsenvaltiosta vai ERA:sta.

Vastaava muutos koskee myös kalustoyksiköiden tyyppihyväksyntää. Nykyisen lainsäädännön ollessa voimassa tyyppihyväksyntää haetaan jäsenvaltiokohtaisesti ja ne ovat myös voimassa jäsenvaltiokohtaisesti. Yhteentoimivuusdirektiivin muutoksen myötä kalustoyksiköiden tyyppihyväksyntää voi hakea joko ERA:sta tai NSA:sta. ERA voi myöntää kalustoyksikkötyypin hyväksynnän kerralla useamman jäsenvaltion alueelle.

Markkinoillesaattamisluvan korvatussa käyttöönottoluvan rautatieyritysten on otettava käyttöön menettelyt, joilla ne tarkistavat kalustoyksikön ja sen



käyttämän reitin yhteensopivuuden markkinoillesaattamisluvan myöntämisen jälkeen ja ennen kuin kalustoyksikköä käytetään kyseisellä reitillä.

Yhteensopivuus tarkistetaan asiaa koskevien YTE:ien ja infrastruktuurirekisterin avulla. Toistaiseksi rautatieyrittäjä on ollut velvollinen osoittamaan yhteensopivuuden käyttöönottolupaa hakiessaan ja NSA on tarkistanut yhteensopivuuden ennen käyttöönottoluvan myöntämistä.

Kalustorekisterien kohdalla yhteentoimivuusdirektiivin painopiste siirtyy kansallisista kalustorekistereistä eurooppalaisen kalustorekisterin kehittämiseen. Viiden vuoden kuluessa yhteentoimivuusdirektiivin voimaantulosta tulisi olla toiminnassa eurooppalainen kalustorekisteri, johon sisältyvät kansalliset kalustorekisterit. Kansallisia kalustorekistereitä on ylläpidettävä siihen saakka, kunnes eurooppalainen kalustorekisteri on toiminnassa.

YTE:t annetaan jatkossa kahdella eri säädöksellä. Euroopan komissiolle annetaan valta antaa delegoituja säädöksiä mm. YTE:ien tavoitteisiin ja soveltamisalaan liittyen. YTE:ien tavoitteiden toteuttamisen edellyttämät yksityiskohdat annetaan jatkossa täytäntöönpanosäädöksinä.

## 2.3 Muutokset asetukseen Euroopan rautatievirastosta

Uudistuvan asetuksen Euroopan rautatievirastosta mukaan ERA myöntää turvallisuustodistuksia turvallisuudirektiivissä esitetyn menettelyn mukaisesti. ERA myöntää myös kalustoyksiköiden ja kalustoyksikkötyyppien markkinoillesaattamislupia yhteentoimivuusdirektiivissä esitetyn mukaisesti.

Koska edellä mainittujen turvallisuustodistusten ja markkinoillesaattamislupien myöntäminen jakaantuu ERA:n ja NSA:iden välille on virastojen tehtävä yhteistyötä prosessien toimivuuden takaamiseksi. Uudistuvan asetuksen mukaisesti ERA:n ja NSA:iden on tehtävä yhteistyösopimuksia, joissa sovitaan mm. jaettavista tehtävistä, tehtäville asetettavista määräajoista, hakijan suorittamien maksujen jakamisesta sekä muista mahdollisista yhteistyöjärjestelyistä. Muihin yhteistyöjärjestelyihin voi kuulua esimerkiksi paikallisiin erityisyyksiin liittyvän asiantuntemuksen tarjoaminen ERA:lle. Yhteistyösopimukset voivat olla ERA:n ja yhden tai useamman NSA:n välisiä. Myös kansallisten turvallisuusviranomaisten asiantuntijoiden tilapäinen siirtyminen ERA:n palvelukseen saattaa lisääntyä jatkossa.

ERA:n on myös perustettava valituslautakunta tai valituslautakuntia, joihin toimijat voivat valittaa, mikäli eivät ole tyytyväisiä ERA:n päätökseen tai ERA ei toimi säädettyjen määräaikojen puitteissa. Lisäksi valituslautakunta voi toimia sovittelijana ERA:n ja NSA:iden välisissä erimielisyystilanteissa.

Muutoksen myötä ERA voi entistä laajemmin tehdä tarkastuksia NSA:iden ja ilmoitettujen laitosten toimintaan. Tarkastusten tavoitteena on edistää toiminnan yhdenmukaisuutta eri maissa toimivien viranomaisten ja ilmoitettujen laitosten kesken. NSA:iden toimintaan kohdennettavissa tarkastuksissa ERA:lla on oikeus tarkistaa NSA:n valmiudet suorittaa turvallisuuteen ja yhteentoimivuuteen liittyvät tehtävät. Ilmoitettujen laitosten toimintaan tehtävissä tarkastuksissa ERA voi tarkistaa ilmoitetun laitoksen valmiudet suorittaa yhteentoimivuusdirektiivissä niille asetetut tehtävät.

Yhtenäisten ja tasapuolisten rautatiesääntöjen ollessa tavoitteena EU:n tasolla, kansallisten sääntöjen määrää pyritään entisestään vähentämään. Jo aiemmat rautatiepaketit ovat edellyttäneet kansallisten sääntöjen vähentämistä, mutta suhtautumista kansallisiin sääntöihin tiukennetaan entisestään. Luonnokset uusiksi kansallisiksi säädöksiksi on jatkossa annettava tiedoksi ERA:lle ja

Euroopan komissiolle. ERA tutkii sille tiedoksi annetut sääntöluonnokset ja voimassaolevat säännöt ja tutkimuksen jälkeen ilmoittaa kantansa säännöistä NSA:lle ja komissiolle. Mikäli ERA katsoo säännön vaikuttavan kielteisesti Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuuteen tai turvallisuuteen voi tämä lopulta johtaa siihen, että komissio vaatii jäsenvaltiota pidättymään kyseisen säännön antamisesta tai kumoamaan sen. Nykyisten direktiivien ja asetuksen ollessa voimassa määräysten etukäteishyväksyntä on voitu välttää, mutta muutosten myötä se muuttuu pakolliseksi vaiheeksi.

Eurooppalaisen rautatieliikenteen hallintajärjestelmän (ERTMS) yhtenäisen kehittämisen ja ERTMS:n eri versioiden yhteentoimivuuden varmistamiseksi uusi asetus antaa ERA:lle kyseisen järjestelmän kehittämisen koordinoituihin EU:n tasolla. Koordinointiroolissaan ERA pitää yllä ERTMS:ään liittyviä teknisiä eritelmiä. Jatkossa toimijoiden tulee aina ennen ERTMS-ratalaitteiden hankintaan liittyviä kilpailutuksia toimittaa asiakirjat ERA:an, joka tarkistaa suunniteltujen teknisten ratkaisujen YTE:ien mukaisuuden. Muita ERTMS:ään liittyviä ERA:lle tulevia tehtäviä ovat mm. ilmoitettujen laitosten ERTMS-työryhmän perustaminen, rautatieyritysten avustaminen veturi- ja ratalaitteiden ERTMS-yhteensopivuuden tarkastamisessa, EU:n rahoittamien ERTMS-hankkeiden tekninen seuranta ja suuntaviivojen antaminen ERTMS-laboratorioiden akkreditoinnille.

ERA:n vastuulle tulee kehittää One Stop Shopiksi kutsuttu tietojärjestelmä. One Stop Shopista on tarkoitus tulla rautateiden toimijoille, ERA:lle ja NSA:ille yhteinen tietojärjestelmä, jonka kautta turvallisuustodistuksia ja markkinoillesaattamislupia haetaan. One Stop Shopin välityksellä jaetaan ERA:lle ja NSA:ille turvallisuuslupa- ja markkinoillesaattamislupahakemuksiin ja niiden käsittelyn etenemiseen liittyvää tietoa. Myös ERTMS:ää koskeviin hakemuksiin liittyvää tietoa on tarkoitus jakaa ERA:n ja NSA:iden kesken One Stop Shopin kautta. One Stop Shopin tulee olla toiminnassa viimeistään kolme vuotta asetuksen voimaan tulon jälkeen.

### **3 VAIKUTUSTEN ARVIOINNISSA KÄYTETYT MENETELMÄT**

Vaikutusten arvioinnissa pyritään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- Millaisia muutoksia rautateiden neljännen säädöspaketin tekninen osa aiheuttaa?
- Mitkä ovat muutosten arvioidut vaikutukset Suomessa?

Muutoksia ja niiden mahdollisia vaikutuksia pyritään tarkastelemaan suhteessa tilanteeseen Suomessa vuonna 2015. Vaikutuksia tarkastellaan myös säädöspaketin tavoitteisiin verraten.

Vaikutusten arvioinnin ensimmäisessä vaiheessa selvitettiin neljännen rautatiepaketin teknisen osan muutokset. Muutokset selvitettiin säädösehdotuksiin perehtymällä sekä aihetta käsittelevien internet-lähteiden avulla. Muutosten suuresta määrästä johtuen pyrittiin valitsemaan keskeisimmät muutokset tarkastelun kohteeksi.

Muutosten vaikutusten arvioimiseksi kutakin muutosta kohden haastateltiin 1-4 aihealueen asiantuntijaa. Pääosa haastatelluista henkilöistä oli Trafin henkilökuntaa, mutta myös sidosryhmien edustajia haastateltiin liittyen muutoksiin, joissa vaikutukset kohdistuvat sidosryhmiin. Yhteensä haastateltiin

17 henkilöä 14 haastattelussa. Yksi haastatteluista tehtiin sähköpostitse. Luettelo haastatelluista henkilöistä on vaikutusten arvioinnin liitteenä.

Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluina. Haastatteluiden pohjaksi mietittiin etukäteen alustavia kysymyksiä, mutta täsmällistä kysymyspatteria ei ollut käytössä. Haastattelujen aluksi kerrattiin käsiteltävä muutos sen varmistamiseksi, että sekä haastateltava että haastattelija ovat ymmärtäneet muutoksen samalla tavalla. Tämän jälkeen haastatteluissa keskusteltiin muutosten mahdollisista vaikutuksista. Haastatteluaineiston lisäksi vaikutusten arvioinnin tukena on käytetty aiheeseen liittyviä artikkeleita.

Laadullista aineistoa analysoitiin sisällönanalyysin menetelmin. Aineistoa pyrittiin teemoittelemaan, tiivistämään sekä etsimään aineistosta yhtäläisyyksiä ja eroja.

Keskeisenä haasteena vaikutusten arvioinnin tekemisessä on se, että suurin osa neljännen rautatiepaketin edellyttämien muutosten toteuttamistavoista on vielä epäselviä. Tämän johdosta arvioidut vaikutukset jäävät melko yleiselle tasolle. Vaikutusten arvioinnin haastavuutta lisää myös Suomen rautatiealaa lähitulevaisuudessa koskevat muutokset, ennen kaikkea matkustajaliikenteen avautuminen kilpailulle. Kilpailun avautumiseen liittyvien kysymysten johdosta neljännen rautatiepaketin vaikutuksia on hyvin haastavaa arvioida muutamaa vuotta kauemmas.

## **4 MUUTOSTEN ARVIDUT VAIKUTUKSET**

### **4.1 Turvallisuustodistukset voi jatkossa myöntää ERA tai NSA**

#### *Nykytila*

Nykyisin suomalainen rautatieyrittäjä hakee turvallisuustodistusta Trafista. Rautatieyrittäjän turvallisuustodistuksen edellytyksenä on vaatimustenmukainen turvallisuusjohtamisjärjestelmä ja rataverkkokohtaisten vaatimusten tunteminen ja täyttäminen. Trafin virkamiehet tarkistavat, että turvallisuustodistushakemuksessa on mukana vaadittavat liitteet ja turvallisuusjohtamisjärjestelmä on vaatimustenmukainen. Tarpeen mukaan toimijalta pyydetään lisäselvityksiä turvallisuusjohtamisjärjestelmään ja muihin hakemusasiakirjoihin. Kun hakemusmateriaalin arvioidaan täyttävän sille esitetyt vaatimukset, myönnetään rautatieyrittäjälle turvallisuustodistus.

Turvallisuustodistushakemusten käsittelyaika hakemuksen saapumisesta turvallisuustodistuksen myöntämiseen vaihtelee muutamasta kuukaudesta noin vuoteen. Trafin on tehtävä päätös turvallisuustodistuksen myöntämisestä neljän kuukauden kuluessa siitä kun Trafille on toimitettu kaikki asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot. Lisäselvitysten saapuessa neljän kuukauden käsittelyajan katsotaan käynnistyvän uudestaan. Turvallisuustodistuksen voi myöntää enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.

Turvallisuustodistuksen A-osa on voimassa koko EU:ssa ja B-osa on voimassa vain sen myöntäneessä jäsenvaltiossa. Mikäli rautatieyrittäjä aikoo laajentaa toimintaansa toiseen maahan, sen on haettava turvallisuustodistuksen B-osa sen jäsenvaltion turvallisuusviranomaiselta, jonne se aikoo laajentaa toimintaansa.

Vuoden 2015 syksyyn mennessä Suomessa turvallisuustodistus on myönnetty 31 rautatieliikenteen harjoittajalle, joista 4 on rautatieyrittäjiä.

### *Muutos*

Rautatieyrityksen toimiessa useammassa EU-jäsenvaltiossa haetaan turvallisuustodistukset ERA:sta. Jos rautatieyrityksen toiminta rajoittuu yhden jäsenvaltion alueelle, voi rautatieyritys valita hakeeko se turvallisuustodistusta ERA:sta vai kyseisen jäsenvaltion NSA:sta. Turvallisuustodistuksen A- ja B-osan korvaa yhtenäinen turvallisuustodistus, joka on voimassa niissä jäsenvaltioissa, joihin se myönnetään.

Rautatieyrityksen hakiessa turvallisuustodistusta ERA:sta, NSA:n tehtäväksi jää tarkistaa, että rautatieyritys täyttää kyseisen jäsenvaltion kansallisten sääntöjen vaatimukset.

Kahden vuoden kuluessa uuden turvallisuudirektiivin voimaantulosta julkaistaan säädös tai säädökset, joissa täsmennetään turvallisuustodistuksen myöntämiseen liittyvät vaatimukset, todistushakemuksen käsittelyn vaiheet ja määräjajat sekä arviointimenetelmät. Komission asetus turvallisuustodistushakemusten käsittelystä ja arviointikriteereistä<sup>22</sup> tulee siis uudistumaan.

ERA:n ja NSA:n tulisi tehdä ratkaisu turvallisuustodistuksen myöntämisestä neljän kuukauden kuluessa siitä, kun hakija on toimittanut kaikki vaaditut tiedot ja mahdollisesti pyydetyt lisätiedot. Käsittelyaikoja koskevan kirjauksen perusteella Suomessa käytössä oleva menettely, jossa neljän kuukauden käsittelyaika alkaa aina alusta hakijan toimittaessa lisätietoja, olisi jatkossa edelleen mahdollinen. Koska yhtenä neljännen rautatiepaketin tavoitteena oli käsittelyaikojen lyhentäminen, käsittelyaikaa koskevan artiklan tulkintaa todennäköisesti täsmennetään esimerkiksi uudistuvassa arviointimenettelyasetuksessa.

### *Muutoksen arvioidut vaikutukset*

Muutosten myötä on mahdollista, että tulevina vuosina yksittäiset suomalaiset rautatieyritykset hakevat turvallisuustodistusta ERA:sta pyrkiessään laajentamaan toimintaansa muihin EU-maihin. Esimerkiksi radan kunnossapidon yritykset saattavat hakea turvallisuustodistusta ERA:sta, jos yrityksen toiminta-alueena on Suomen lisäksi esimerkiksi Ruotsi tai Viro. On myös mahdollista, että jokin vain Suomen markkinoilla toimivista rautatieyrityksistä hakee turvallisuustodistusta ERA:sta. Oletettavaa kuitenkin on, että pääosa vain Suomen markkinoilla toimivista rautatieyrityksistä hakee jatkossakin turvallisuustodistuksensa Suomesta, koska tällöin asiointi hoituu äidinkielellä, tuttuja ja kotimaan rautatiejärjestelmän erityispiirteet tuntevien kontaktien kanssa. Turvallisuustodistuksen hinta tuskin on ratkaiseva tekijä päätettäessä, haetaanko turvallisuustodistusta ERA:sta vai Trafista, koska turvallisuustodistus ei ole kovin kallis ja sitä haetaan tyypillisesti vain kerran viidessä vuodessa.

Trafin kannalta muutos ei juuri lainkaan vaikuttaisi tehtävien turvallisuusjohtamisjärjestelmien vaatimustenmukaisuuden arviointien määrään, koska ei ole todennäköistä, että useat kotimaiset toimijat hakisivat turvallisuustodistusta ERA:sta. Kotimaisessa rautatielainsäädännössä voidaan jatkossakin säilyttää käsite rautatieliikenteen harjoittaja, jolloin sellaiset rautatieliikenteen harjoittajat, jotka eivät ole rautatieyrityksiä, hakisivat turvallisuustodistukset automaattisesti Trafista.

---

<sup>22</sup> Komission asetus (EU) N:o 1158/2010 yhteisestä turvallisuusmenetelmästä rautateiden turvallisuustodistusten saamista koskevien vaatimusten noudattamisen arvioimiseksi.

On mahdollista, että muutos tuo Trafille jonkun verran lisää opastavia tehtäviä kotimaisen rautatieyrityksen hakiessa turvallisuustodistusta ERA:sta. Hakijoiden oikeus asioida omalla kielellään tulee edellyttämään voimakasta yhteistyötä ERA:n ja Trafin välillä suomalaisen toimijan hakiessa turvallisuustodistusta ERA:sta. Turvallisuusjohtamisjärjestelmien suora kääntäminen englanniksi ei takaa turvallisuusjohtamisjärjestelmän menettelyjen ymmärrettävää käännoästä.

On oletettavaa, että muutamat ulkomaiset rautatieyritykset hakevat ERA:sta turvallisuustodistusta Suomeen henkilöliikenteen avautuessa kilpailulle. Myös Venäjän yhdysliikenteen avautuminen kilpailulle saattaa houkutella tavaraliikenteen toimijoita hakemaan turvallisuustodistuksia Suomeen. Neljännen rautatiepaketin teknisen osan muutoksilla ei kuitenkaan näyttäisi olevan juuri vaikutusta hakijoiden määrään.

Sekä kotimaisen toimijan hakiessa turvallisuustodistusta ERA:sta että ulkomaisen toimijan pyrkiessä Suomen markkinoille yhtenäisellä turvallisuustodistuksella, Trafin tehtävänä olisi tarkistaa kykeneekö rautatieyritys toimimaan kansallisten sääntöjen mukaisesti Suomessa. Vielä ei ole tiedossa miten rautatieyrityksen kyky noudattaa kansallisia sääntöjä varmistettaisiin, mutta oletettavasti se vaatisi Trafilta perehtymistä rautatieyrityksen turvallisuusjohtamisjärjestelmän menettelyihin. Näin meneteltäisiin nykyisenkin lainsäädännön puitteissa, mikäli ulkomainen toimija pyrki Suomen markkinoille.

Muutoksella A- ja B-osista koostuvasta turvallisuustodistuksesta yhtenäiseen turvallisuustodistukseen ei ole suuria vaikutuksia Suomessa. Toistaiseksi ulkomaiset rautatietoimijat eivät ole hakeneet turvallisuustodistuksen B-osaa Suomesta. Hakijan edellytykset noudattaa kansallisia vaatimuksia on jollain tavalla tarkistettava joka tapauksessa.

Yhtenäiseen turvallisuustodistukseen siirryttäessä myös turvallisuustodistushakemusten käsittelyä ja turvallisuustodistuksen myöntämisen edellytyksiä käsittelevä komission asetus uudistetaan. Trafin turvallisuustodistushakemusten käsittelyprosessiin tulee oletettavasti jonkin verran muutoksia, kun käsittelyprosesseja pyritään yhdenmukaistamaan ERA:ssa ja jäsenvaltioissa. Jos uudistuvan turvallisuustodistushakemusten käsittelyä koskevan asetuksen tavoitteena on saada hakemusten koko käsittely tapahtumaan neljässä kuukaudessa hakemusten saapumisesta, aiheuttaa tämä merkittävän haasteen ERA:lle ja NSA:ille. Neljän kuukauden tavoiteajan haastavuutta lisää mahdolliset käännoästarpeet ja lisäselvityspyyntökierrokset. Mikäli koko hakemusprosessi on tarkoitus saada hoidettua neljän kuukauden kuluessa hakemuksen saapumisesta, edellyttää se arviointimenettelyn uudistamista ja nopeuttamista. Tällöin myös arviointiin käytettävien resurssien tarve tulee vaihtelevaan nykyistä voimakkaammin sen mukaan paljonko hakemuksia on kullakin hetkellä käsittelyssä.

ERA:n turvallisuustodistusten arviointiprosessia koskevissa suunnitelmissa on kaksi keskeistä eroa verrattuna Suomen nykyiseen menettelyyn. ERA:n prosessiluonnoksessa hakijan ja viranomaisen välinen vuorovaikutus ennen hakemuksen jättämistä lisääntyy tai saa ainakin muodollisemman roolin. Merkittävänä erona Suomen nykykäytäntöön on myös se, että arvioinnin aikana hakijalle ehdittäisiin antamaan luultavasti vain yksi lisäselvityspyyntö. Jos sen perusteella saatavat täydennykset eivät riitä tekemään hakemuksesta hyväksyttävää, ei turvallisuustodistusta myönnetä. Suomessa on ollut käytäntönä jatkaa lisäselvityskierroksia kunnes hakemus on hyväksyttävä. Enintään yhden lisäselvityskierroksen menettely helpottaa aikataulussa

pysymistä, mutta tekee prosessista vaativamman sekä hakijalle että viranomaiselle.

Rautatieyritysten kannalta entistä nopeampi turvallisuustodistuksen hakuprosessi on positiivinen muutos. Kun Trafissa otetaan käyttöön uudistunut prosessi turvallisuustodistusten käsittelyssä, osa kotimaisista rautatieyrityksistä hakee nykymuotoisia turvallisuustodistuksia jo kolmatta kertaa. Tällöin turvallisuustodistusten vaatimukset ovat hakijoille jo tuttuja ja turvallisuusjohtamisjärjestelmät vaatimuksia vastaavia eikä tiukka neljän kuukauden käsittelyaika välttämättä osoittaudu haasteelliseksi. Rautatieyrityksen näkökulmasta olisi kuitenkin hyvä, jos turvallisuustodistushakemusten käsittelyssä olisi joustoa. Selvästi vaatimukset täyttävä turvallisuusjohtamisjärjestelmä voitaisiin käsitellä neljää kuukautta nopeammin ja enemmän ongelmakohtia sisältävän turvallisuusjohtamisjärjestelmän käsittely voisi kestää neljää kuukautta pidempäänkin.

Arviointiyhteistyö ERA:n lisääntyy jatkossa joka tapauksessa, koska toistaiseksi kansainvälinen yhteistyö arviointityössä on ollut Suomen osalta hyvin vähäistä. ERA:ssa on alustavasti suunniteltu, että ERA:sta haettavien turvallisuustodistusten arvioinnin tekisivät ns. arviointipoolin jäsenet. Arviointipoolin asiantuntijat tulisivat ilmeisesti ERA:sta ja NSA:ista, mutta myös ulkopuolisten asiantuntijoiden mukaan ottaminen pooliin on ollut harkinnassa. Vaikuttaa mahdolliselta, että yhdessä maassa toimivan rautatieyrityksen hakiessa turvallisuustodistusta ERA:sta, kyseisen maan NSA suorittaisi turvallisuustodistushakemuksen arvioinnin joko ERA:n tilaamana tai arviointipoolissa maata edustavien henkilöiden kautta. Vielä ei ole selvillä, miten työt jaetaan arviointipoolin ja NSA:n välillä tarkistettaessa hakijan edellytykset täyttää kansalliset vaatimukset. Jos arviointipooli koostuu NSA:iden asiantuntijoista ja Trafi kokee tarpeelliseksi olla edustettuna poolissa, vaatii tämä jonkin verran resursseja. Keskeisiä syitä olla edustettuna poolissa olisivat ainakin sen varmistaminen, että arviointipoolissa ymmärretään Suomen kansallisia erityispiirteitä sekä poolin toimintaan liittyvän tiedon hankkiminen ja arviointimenettelyiden oppiminen.

Trafín ja ERA:n tulee tehdä yhteistyösopimus turvallisuustodistusten käsittelyyn liittyvästä yhteistyöstä. Nämä sopimukset määrittelisivät yhteistyötehtävät, niiden vastuiden jakamisen sekä hakijoiden suorittamien maksujen jyvittämisen viranomaisten kesken. Todennäköisesti rautatieyrityksiltä perittävät maksut eivät ainakaan nousisi, rautatieyritysten kustannusten pienentämisen ollessa yksi neljännen rautatiepaketin keskeisistä tavoitteista. Koska rautatieyritysten kustannuksia tarkastellaan neljännessä rautatiepaketissa koko EU:n näkökulmasta, on kustannusten nousu osassa jäsenvaltioista kuitenkin todennäköistä, kunhan kustannukset laskevat keskimäärin EU:n tasolla tarkasteltuna.

Mikäli Trafi ja ERA ovat erimielisiä turvallisuustodistuksen hakijan kyvystä noudattaa kansallisia vaatimuksia, molempia osapuolia tyydyttävän ratkaisun saavuttaminen voi työllistää Trafia jonkin verran, etenkin jos asiassa vaaditaan valituslautakunnan käsittelyä. Edellä mainitun kaltaisia tapauksia ei kuitenkaan voi olettaa tulevan kovin paljoa.

## **4.2 Kalustoyksikön markkinoillesaattamisluvat korvaavat kalustoyksikön käyttöönottoluvat**

*Nykytila*

Nykyisin Suomen rataverkolla operoivalle liikkuvalla kalustolle haetaan kalustoyksikön käyttöönottolupa Trafista. YTE:n mukaiselle kalustolle käyttöönottoluvan saaminen edellyttää sen osoittamista, että kalustoyksikkö on voimassaolevien YTE:ien mukainen. YTE:n mukaisuus osoitetaan EY-tarkastusvakuutuksella. Muulle, kuin YTE:n mukaiselle kalustolle, käyttöönottoluvan saaminen edellyttää sen osoittamista, että kalusto on YTE:ien mukainen siltä osin, kuin ne ovat sovellettavissa kyseiseen kalustoon ja kansallisten sääntöjen mukainen muilta osin.

Mikäli kalustoyksikölle on myönnetty käyttöönottolupa muualla EU:ssa kuin Suomessa ja se halutaan ottaa käyttöön Suomen rataverkolla, on sille haettava Suomesta täydentävää käyttöönottolupaa. Täydentävällä käyttöönottoluvalla pyritään varmistamaan, että kalustoyksikkö on yhteensopiva Suomen rataverkon kanssa. YTE:n mukaiselle kalustolle täydentävän käyttöönottoluvan saamiseksi hakijan on osoitettava aiempaan käyttöönottolupaan liittyvät asiakirjat, selvitys kalustoyksikön kunnossapidosta sekä selvitys kalustoyksikön yhteensopivuudesta käytettäväksi aiotulla rataverkolla.

Muulle kuin YTE:n mukaiselle kalustolle täydentävää käyttöönottolupaa haettaessa on osoitettava kaluston kunnossapitohistorian ja rataverkon yhteensopivuusselvityksen lisäksi selvitys kalustoyksikölle muualla EU:ssa myönnetystä käyttöönottoluvasta, tiedot menettelystä, jolla on osoitettu kaluston täyttävän voimassa olevat turvallisuusvaatimukset, kalustoyksikköä koskevat tekniset tiedot sekä kunnossapito-ohjelma.

Vuosittain Trafi myöntää noin 200 liikkuvan kaluston käyttöönottolupaa. Suurimmassa osassa käyttöönottolupahakemuksista on kyse kaluston muuttamisesta toiseen tarkoitukseen sopivaksi, esimerkiksi tavaravaunujen muutoksia on paljon. Uudelle kalustolle myönnetään käyttöönottolupia harvemmin. Vähän myönnetään myös täydentäviä käyttöönottolupia kalustolle, jolle on ensimmäinen käyttöönottolupa myönnetty toisessa EU-maassa. Liikkuvan kaluston käyttöönottolupahakemusten käsittelee 2 Trafin virkamiestä sekä 2 ulkopuolista konsulttia. Tavallisesti käyttöönottolupahakemus käsitellään noin kahdessa kuukaudessa kaikkien tarvittavien asiakirjojen saapumisesta.

### *Muutos*

Jatkossa kalustoyksiköiden markkinoillesaattamisluvat korvaavat kalustoyksiköiden käyttöönottoluvat. Useamman jäsenvaltion alueella voimassa oleva markkinoillesaattamislupa haetaan ERA:sta ja lupa on voimassa sillä alueella, jolle se myönnetään. Hakijan on hakemuksessaan osoitettava kalustoyksikön osajärjestelmien yhteensopivuus ja YTE:ien tai kansallisten sääntöjen mukaisuus sekä kalustoyksikön ja sen aiotun käyttöalueen yhteensopivuus. Usean jäsenvaltion alueelle haettavien markkinoillesaattamislupien tapauksissa ERA todennäköisesti delegoi kalustoyksikön ja aiotun käyttöalueen yhteensopivuuden tarkistamisen aiotun käyttöalueen NSA:ille. Samat muutokset koskevat myös kalustoyksiköiden tyyppihyväksyntää.

Mikäli kalustoyksikön käyttöaluetta halutaan laajentaa aiemmasta markkinoillesaattamisluvasta poiketen Suomen rataverkolle, on hakijan täydennettävä aiempaan markkinoillesaattamislupaan liittyviä asiakirjoja yhteensopivuutta Suomen rataverkon kanssa käsittelevillä tiedoilla. Tällöin ERA käsittelee yhdessä Trafin kanssa markkinoillesaattamisluvan käyttöalueen laajentamisen, Trafin tarkastaessa kaluston yhteensopivuuden Suomen rautatiejärjestelmän kanssa.

Mikäli kalustoyksikön käyttöalue rajoittuu ainoastaan yhden jäsenvaltion alueelle, markkinoillesaattamislupa voidaan hakea kyseisen jäsenvaltion NSA:sta. Tällöin NSA käsittelee hakemuksen kokonaisuudessaan.

*Muutoksen arvioidut vaikutukset*

Vaikuttaa todennäköiseltä, että Trafi ja ERA tulevat tekemään säännöllisesti yhteistyötä markkinoillesaattamislupien käsittelyssä tulevina vuosina. Yhteistyön tarvetta tulee aiheuttamaan neljännen rautatiepaketin mukaisten muutosten lisäksi myös kotimaan matkustajaliikenteen avautuminen kilpailulle.

On mahdollista, että osa kotimaisista toimijoista tulee hakemaan markkinoillesaattamislupia jatkossa ERA:n kautta vaikka voisivat hakea luvat Trafistakin. Siihen mistä lupaa haetaan vaikuttavat lupaprosessin sujuvuus, viranomaiskontaktien tuttuus, toimijan tyytyväisyys saamaansa palveluun ja luvan hinta. Jatkossa saattaa muodostua tilanne, jossa Trafi ja ERA kilpailevat hakijoista keskenään. Lupaprosessien hinnan alentamisen ollessa yksi neljännen rautatiepaketin keskeisistä tavoitteista, on mahdollista, että ERA voi tarjota markkinoillesaattamislumat rautateiden toimijoille halvemmalla hinnalla kuin Trafi. Trafi pyrkii lupaprosessien hinnoittelussa kustannusvastaavuuteen, jolloin liikkumavaraa hinnoittelussa ei juuri ole. Markkinoillesaattamisluvan hinta on pieni suhteessa kaluston käyttöönottoon liittyviin muihin kuluihin, joten luvan hinta ei luultavasti ratkaise hakupaikkaa. On todennäköistä, että suurin osa kotimaisten toimijoiden markkinoillesaattamisluvista haetaan jatkossa Trafista. Trafin valtteja kilpailussa hakijoista ovat etenkin asiakkaiden ja paikallisten erityispiirteiden tuntemus sekä palvelu suomen kielellä.

Mikäli kaluston, jolla on jo markkinoillesaattamislupa toisessa EU-jäsenvaltiossa, käyttöaluetta halutaan laajentaa Suomeen, haetaan käyttöalueen laajennusta ERA:sta. Rautatieyrityksen hankkiessa Suomeen kalustoa, jota on jo muualla Euroopassa käytössä, on kalustoon mm. Suomen raidelevyden takia tehtävä muutostöitä. Suuret muutostyöt voivat aiheuttaa kaluston tulkitsemisen uudeksi, jolloin markkinoillesaattamisluvan voimassaoloalueen laajentaminen ei riitä vaan on haettava kokonaan uusi markkinoillesaattamislupa. Jatkossa Suomesta haettavien markkinoillesaattamislupien määrä on osin riippuvainen siitä, kuinka suuret muutostyöt aiheuttavat kaluston tulkitsemisen uudeksi.

On mahdollista, että suuret kalustovalmistajat hakevat kalustolleen jatkossa markkinoillesaattamislupia mahdollisimman moneen EU-jäsenvaltioon markkinointityön helpottamiseksi. Tämä saattaa näkyä myös Suomessa tehtävien kansallisen yhteensopivuuden tarkastamisten määrässä. Keski-Euroopasta poikkeavan raidelevyden johdosta Suomessa voimassaolevia markkinoillesaattamislupia ei kuitenkaan voida myöntää, ellei kalustoa ole suunniteltu Suomen raidelevydelle. Muilta osin yhteensopivuus voidaan kuitenkin tarkistaa, vaikka kaluston teli ei Suomen rataverkolle soveltuisikaan.

Kotimaisen rautatieliikenteen kilpailun avautuessa markkinoillesaattamislupaa koskeva muutos saattaa lisätä ulkomaisten toimijoiden kiinnostusta Suomea kohtaan. Mahdollisuus hankkia turvallisuustodistuksen lisäksi myös markkinoillesaattamislumat ERA:n kautta saattaa tehdä Suomen rautatiemarkkinasta ulkomaiselle toimijalle helpommin lähestyttävän.

Kotimaiset radan kunnossapidon yritykset saattavat kiinnostua mahdollisuudesta hakea markkinoillesaattamislupaa ERA:sta samalla kertaa esimerkiksi Suomeen ja Baltian maihin. Suomen taloustilanteesta johtuva radan kunnossapidon määrärahojen pienentyminen saattaa lisätä radan kunnossapidon yritysten halukkuutta pyrkiä muiden maiden markkinoille.



Tällöin voi olla kannattavaa hakea markkinoillesaattamislupaa uusille ratatyökoneille saman tien useampaan maahan.

Kalustoyksikön käyttöönottoluvan korvaantuminen markkinoillesaattamisluvalla ei olennaisesti helpota kaluston saamista ulkomailta Suomen markkinoille. Sen merkitys kuka luvan myöntää on hyvin pieni muiden kaluston hankintaan liittyvien haasteiden, kuten Suomen raidelevyden, rinnalla.

Muutoksilla ei ole olennaista vaikutusta Venäjän yhdysliikenteen kaluston käyttöönottolupiin.

Ei ole vielä tarkkoja suunnitelmia siitä, miten yhteistyö markkinoillesaattamislupien käsittelyssä hoidetaan NSA:iden ja ERA:n välillä. NSA:iden ja ERA:n välisen yhteistyötarpeen lisääntyminen johtaa siihen, että markkinoillesaattamislupia koskevien hakemusten käsittelyprosessia tulee yhdenmukaistaa entistä enemmän. Toistaiseksi kalustoyksiköiden käyttöönottolupahakemusten käsittelyprosessia on ohjattu Euroopan komission suosituksella<sup>23</sup>. Neljännen rautatiepaketin mukaisen yhteentoimivuusdirektiivin mukaan komission tulee antaa täytäntöönpanosäännös, jossa määritetään lupamenettelyn yksityiskohdat sekä se miten ERA:n ja NSA:n on noudatettava markkinoillesaattamislupien käsittelyä koskevia vaatimuksia. Tämän johdosta Suomessa käytössä olevaan käsittelymenettelyyn tulee varmasti joitain muutoksia.

On mahdollista, että ERA:n ja NSA:iden toimintatapojen yhdenmukaistaminen pienentää kansallista harkintavaltaa siinä, milloin kalustoon tehtävä muutostyö edellyttää kalustolle uutta markkinoillesaattamislupaa. Kotimainen tavaravaunukalusto koostuu pääosin vanhasta kalustosta, jota uudistetaan jatkuvasti asiakkaiden tarpeita vastaavaksi. Se, edellytetäänkö uudistettavalta kalustolta uutta markkinoillesaattamislupaa ja sen myötä osajärjestelmien YTE:n mukaisuuden arviointia, vaikuttaa hyvin merkittävästi muutostyön kokonaiskustannuksiin. Mikäli muutettavan kaluston tulkitaan edellyttävän uutta markkinoillesaattamislupaa, voi liitännän vuoksi syntyä tarve tarkistaa toisenkin osajärjestelmän vaatimustenmukaisuus, vaikka muutos koskisi vain tiettyä osajärjestelmää. Kun kyseessä on vuosikymmeniä vanha kalusto, jonka kaikista osajärjestelmistä ei ole dokumentaatioita olemassa, voidaan joutua tekemään dokumentoinnit ja niihin liittyvät testit alusta alkaen vaatimustenmukaisuuden osoittamiseksi. Tämä saattaa edellyttää esimerkiksi telien mallintamista tai pyöräkertojen melumittauksiin liittyviä koeajoja, jolloin vaadittavan dokumentaation hinnat saattavat nousta hyvin korkeiksi. Erityisesti pienen kalustoerän ollessa kyseessä on mahdollista, että vaatimustenmukaisuuden osoittaminen tulee huomattavasti kalliimmaksi kuin varsinaiset kalustoon tehtävät muutostyöt.

Vanhan kaluston muutostöiden liittyvässä käyttöönottolupaprosessissa Trafilta saatavan käyttöönottoluvan hinta on vain pieni osa prosessiin liittyvissä kustannuksissa. Valtaosa kustannuksista muodostuu vaatimusten mukaisuuden tarkastamisesta, jonka tekevät ilmoitetut laitokset. Mikäli entistä pienemmät muutokset edellyttävät jatkossa uutta markkinoillesaattamislupaa on todennäköistä, että kalustoa koskevan lupaprosessin kustannukset muodostuvat kotimaisille rautatieyrityksille entistä kalliimmaksi, vaikka itse luvan hinta olisi nykyistä edullisempi. Keski-Euroopassa voi kaluston muutostöiden hyväksyntään liittyviä kustannuksia pienentää hyödyntämällä kaluston

---

<sup>23</sup> Komission suositus 2011/217/EU rakenteellisten osajärjestelmien ja kalustoyksikköjen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/57/EY mukaisesta käyttöönottoluvasta.

ristiinhyväksyntää eri maiden välillä. Suomessa tämä ei ole mahdollista, koska Suomessa käytettävää vaunukalustoa ei ole muualla EU:ssa käytössä.

Vaikuttaisi siltä, että kalustoyksiköiden käyttöönottoon liittyviä lupia koskevalla muutoksella ei ole suurta vaikutusta käsittelyn edellyttämien resurssien tarpeeseen Trafissa. Trafista haettavien lupien määrä saattaa hieman vähentyä. Toisaalta ERA:sta haettavien markkinoillesaattamislupien kansallisen yhteensopivuuden tarkastaminen Suomen osalta vaatii jatkossa resursseja.

### 4.3 Muutoksia ERA:n ja NSA:iden väliseen yhteistyöhön

#### *Nykytila*

ERA tekee NSA:iden kanssa yhteistyötä monin tavoin. ERA:n ja NSA:iden välisen yhteistyön lisäksi ERA edesauttaa ja organisoii NSA:iden välistä yhteistyötä. Yhteistyötä tehdään ennen kaikkea erilaisissa kehitystehtävissä. Asiantuntijat edustavat NSA:ta mm. turvallisuustodistusten arvioinnin, turvallisuusindikaattorien, yhteisten turvallisuusmenetelmien ja yhteentoimivuuden teknisten eritelmien kehittämistyössä. Jäsenvaltioiden ei ole pakko osallistua yhteistyöhön, mutta esimerkiksi kansallisten näkökulmien huomioon ottamisen varmistamiseksi se on hyödyllistä. ERA tyypillisesti korvaa osin NSA:lle asiantuntijoiden matkakulut.

Muita yhteistyön muotoja ovat muun muassa ERA:n toisinaan järjestämät tiedonlevitys- ja koulutustilaisuudet sekä ERA:n organisoima NSA:iden ristiinauditointiohjelma.

#### *Muutos*

Turvallisuustodistusten sekä kalustoyksiköiden että kalustoyksikkötyyppien markkinoillesaattamislupien käsittelyvastuun jakaantuminen ERA:n ja NSA:iden välille tulee jatkossa edellyttämään ERA:n ja NSA:iden välisiä yhteistyösopimuksia.

Yhteistyösopimukset voivat olla ERA:n ja yhden tai useamman NSA:n välisiä. Yhteistyösopimuksissa tulee eritellä niiden kattamat työsuoritteet, työvaiheiden aikarajat sekä toimijoilta perittävien maksusuoritteiden jakautuminen ERA:n ja NSA:iden kesken. Sellaisten rataverkkojen kohdalla, jotka ovat erillään muusta EU:n rataverkosta, voidaan yhteistyösopimuksissa siirtää NSA:lle enemmän tehtäviä prosessien toimivuuden ja resurssien tehokkaan käytön takaamiseksi.

Yhteistyösopimusten tulee olla voimassa ennen kuin turvallisuustodistusten ja markkinoillesaattamislupien käsittelyn ERA:lle siirtymistä koskeva kolmen vuoden siirtymäaika päättyy. Yhteistyösopimuksista huolimatta ERA:lla on päävastuu turvallisuustodistusten ja markkinoillesaattamislupien käsittelyssä.

ERA:n saadessa turvallisuustodistuksiin ja markkinoillesaattamislupiin liittyvää päätösvaltaa on perustettava elin, johon ERA:n päätöksistä voi valittaa. ERA:n tulee perustaa valituslautakunta tai valituslautakuntia, joihin voi valittaa turvallisuustodistuksia tai markkinoillesaattamislupia koskevista päätöksistä sekä joissa voidaan tehdä sovittelua ERA:n ja NSA:iden välillä. Rautateiden toimijat tai NSA:t voivat viedä asioita valituslautakutien käsiteltäväksi. Valituslautakunta voidaan perustaa joko tapauskohtaisesti tai korkeintaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valituslautakunnan jäsenten tulee olla riippumattomia käsiteltävästä asiasta. Valituslautakunnan tulee tehdä päätös valituksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä kolmen kuukauden kuluessa valituksen jättämisestä. Valituslautakunnan asettuessa asiassa

valituksen tekijän kannalle ERA:n tulee huomioida valituslautakunnan näkemys ratkaisussaan.

*Muutoksen arvioidut vaikutukset*

Vaikutusten arvioinnin laatimisaikana monet yhteistyösopimuksiin liittyvät kysymykset ovat vielä vailla vastausta. Vielä ei esimerkiksi tiedetä miten hakemusten käsittelyvastuu ERA:n ja NSA:iden välillä jakaantuu turvallisuustodistusten ja markkinoillesaattamislupien kohdalla. Näistä syistä sopimusten vaikutuksia on tässä vaiheessa vielä mahdoton arvioida täsmällisesti.

Keskeiset kysymykset ERA:n ja NSA:iden välisten yhteistyösopimusten valmistelussa liittyvät kustannuksiin ja maksuihin, eli miten ERA korvaa NSA:ille niillä teetetyn työn ja miten luvan hakijoiden maksut jaetaan lupaa käsitelleiden viranomaisten kesken.

Yhteistyösopimuksia on käsitelty NSA Networkin kokouksissa ja siellä yhtenä vaihtoehtona on nostettu esiin ilmailun viranomaisten käytössä oleva malli. Euroopan lentoturvallisuusvirasto EASA ja jäsenmaiden turvallisuusviranomaiset ovat tehneet yhteistyösopimuksia, joiden mukaisesti EASA voi ostaa jäsenvaltioiden turvallisuusviranomaisilta palveluita, kuten tuotteiden sertifiointia tai organisaatioiden hyväksyntää. Sopimuksen mukaan EASA voi ostaa palveluita joko suoraan kansalliselta turvallisuusviranomaiselta tai sitten EASA voi ostaa kansalliselta turvallisuusviranomaiselta virkamiehen komennukselle tekemään tehtäviä EASA:lle. EASA maksaa palveluiden ostosta tuntiperusteisen hinnan ja kunkin kansallisen turvallisuusviranomaisen kanssa on sovittu hinta kyseisen maan kustannustason mukaan.

Ilmailun yhteistyösopimusmallin kaltainen ratkaisu saattaisi toimia myös rautateillä. ERA voisi tilata työn Trafilta tai Trafin virkamies voisi työskennellä komennuksella suoraan ERA:n alaisuudessa. Mikäli ERA maksaisi Trafilla teetetystä työstä kotimaan hintatasoa vastaavan tuntiperusteisen hinnan, olisi työn suorittamisessa mahdollista päästä kustannusvastaavuuteen. Toisin sanoen ERA:lle myytävästä työstä saataisiin maksu, joka kattaisi työn suorittamisesta aiheutuneet kulut.

Mielenkiintoiseksi tilanteen tekee kuitenkin se, että Suomessa esimerkiksi turvallisuustodistushakemusten käsittelystä asiakkailta perittävä hinta ei täysin kata käsittelyn kustannuksia. Jotta pystytään toteuttamaan neljännen rautatiepaketin tavoite hallinnollisten maksujen pienentämisestä, turvallisuustodistusten hinnat EU:ssa keskimäärin eivät voi nousta neljännen rautatiepaketin voimaantulon myötä. Hintojen tulisi pikemminkin laskea ja samaan aikaan ERA:n tulisi pystyä maksamaan NSA:lle kustannuksia vastaava hinta sen tekemästä käsittelytyöstä. Yhtälö vaikuttaa erittäin haastavalta.

ERA:n ja Trafin välisestä sopimuksesta riippuu se syntyykö ERA:n ja Trafin välille kilpailua turvallisuustodistusten ja markkinoillesaattamislupien hinnoittelussa.

Yhteistyösopimuksissa on sovittava työnjaosta sopimusten alaan kuuluvissa tehtävissä. Sopimuksissa määritellään millainen on työnjako viranomaisten välillä esimerkiksi kotimaisen toimijan hakiessa kalustoyksikön markkinoillesaattamislupaa ERA:sta Suomen rataverkolle.

Yhteistyösopimuksissa on myös sovittava siitä, millaista pätevyyttä vaaditaan Trafin henkilöstöltä ERA:n tilaamien tehtävien tekemiseen. Trafin kannalta on keskeistä varmistaa, että pätevyysvaatimukset eivät ylitä henkilöstön todellista osaamista. Vaihtoehtoisesti voidaan sopimuksessa varmistaa, että pätevyiden

antavaa koulutusta on tarjolla mieluiten ERA:n kustantamana. Lisäksi yhteistyösopimuksissa on sovittava mm. hakemusten käsittelyprosessista, dokumentinhallinnasta, tiedonvaihtotavoista, vastuukysymyksistä sekä siitä miten menetellään, jos Trafi tai ERA ei pysty täyttämään sopimuksen vaatimuksia.

On myös mahdollista, että yhteistyösopimus kattaa osan asioista ja tietyistä yksityiskohdista sovitaan tapauskohtaisesti erikseen kunkin hakemuksen kohdalla.

Oman haasteensa sopimusneuvotteluihin tuo se, että mikään ei saisi kallistua ja hakemusten käsittelyn tulisi nopeutua. Sopimusneuvottelut ovat hyvin kriittinen vaihe neljännen rautatiepaketin mukaiseen toimintamalliin siirryttäessä ja neuvotteluihin on varattava aikaa sekä paras mahdollinen asiantuntemus. ERA:n kannalta helpoin ratkaisu sopimusneuvotteluissa on tarjota kaikille NSA:ille suurin piirtein samanlaista sopimus pohjaa. Se kuinka paljon Trafilla on todellista sananvaltaa sopimusneuvotteluissa jää nähtäväksi.

Trafin ja ERA:n yhteistyön lisääntyminen ja muuttuminen muodollisemmaksi tulee muokkaamaan Trafin toimintatapoja merkittävästi, mikä näyttää olevan yksi neljännen rautatiepaketin teknisen osan muutosten keskeisimmistä vaikutuksista.

Valituslautakunnilla ei tässä vaiheessa näyttäisi olevan suurta merkitystä Suomen kannalta. Valituslautakunnan käsittelyyn päätyy luultavasti melko vähän Suomea koskevia asioita. Suomalaisien hakijoiden lähettämien valitusten määrä saattaa kuitenkin aluksi kasvaa, jos hakemuksia aletaan hylätä sen vuoksi, että hakija ei yhdellä täydennyskerralla onnistu toimittamaan kaikkia ERA:n pyytämiä lisäselvityksiä. Suomalaisessa hakemusprosessissa lisäselvityskierroksia on tyypillisesti voinut olla useita. Mikäli Trafin edustajia halutaan aktiivisesti mukaan valituslautakuntiin, vaatii tämä jonkin verran henkilöresursseja.

#### **4.4 ERA:lle oikeus suorittaa tarkastuksia NSA:iden toimintaan**

##### *Nykytila*

Voimassaolevan Euroopan rautatievirastoa koskevan asetuksen mukaisesti ERA voi tehdä jäsenvaltioihin tarkastuskäyntejä. Tarkastukset voivat koskea kansallisten sääntöjen yhteisten turvallisuusmenetelmien ja YTE:ien mukaisuutta, ERA:n antamia teknisiä lausuntoja, ilmoitettujen laitosten toiminnan vaatimustenmukaisuutta ja yhteentoimivuutta sellaisten rakennushankkeiden osalta, joille on haettu EU-rahoitusta. Tarkastuskäyntien perusteella ERA:lla ei ole kuitenkaan ollut mahdollista ryhtyä toimiin havaittujen puutteiden korjaamiseksi.

ERA:lla ei ole ollut toistaiseksi oikeutta tarkistaa käyttöönottolupien ja turvallisuustodistusten myöntämiseen liittyviä menettelyjä.

Turvallisuustodistusten ja käyttöönottolupien myöntämistä sekä valvontamenettelyjä on sen sijaan jäsenvaltiossa auditoitu ERA:n organisoimalla ristiinauditointi-ohjelmalla, jossa auditoijina toimivat NSA:iden ja ERA:n edustajat. Ristiinauditointiohjelmaa ei katsota ERA:n suorittamaksi tarkastustoiminnaksi. Ristiinauditointi ohjelmassa auditoitiin ensimmäisten NSA:iden joukossa Trafin toimintaa. Auditoinnin perusteella auditoijat ehdottivat Suomelle muutamia kehitysideoita, joita Trafi pyrkii mahdollisuuksien mukaan toteuttamaan.

Ristiinauditointien rinnalle ERA on kehittänyt matriisitarkastuksia, joissa jäsenvaltioiden ministeriöiden sekä turvallisuus- ja onnettomuustutkintaviranomaisten toimintaa verrataan ERA:n kehittämään kypsyysmatriisiin. Matriisitarkastuksissa pyritään selvittämään, millä tasolla mm. EU:n turvallisuussäädösten täytäntöönpano sekä asiaankuuluvien viranomaisten organisointi, johtaminen ja resursointi jäsenvaltioissa ovat. Myöskään matriisitarkastusten perusteella ERA ei voi velvoittaa jäsenvaltiota ryhtymään toimiin. Sen sijaan on tarkoitus, että jäsenvaltiot itse oppisivat tarkastusten perusteella heikkouksistaan ja vahvuuksistaan. Matriisitarkastusten pilottivaiheessa ERA teki tarkastuksia kuuteen jäsenvaltioon.

#### *Muutos*

Neljännän rautatiepaketin myötä ERA:n oikeutta tehdä tarkastuksia jäsenvaltioiden toimintaan laajennetaan. ERA:n oikeus tehdä tarkastuksia jäsenvaltioiden toimintaan laajenee kattamaan nykyisin voimassa olevien asioiden lisäksi turvallisuustodistusten ja markkinoillesaattamislupien myöntämisen, ERTMS:n käyttöönoton ja kansallisten akkreditointielinten vertaisarviointeihin tarkkailijana osallistumisen. Lisäksi ERA:lle tulee oikeus tehdä tarkastuksia jäsenvaltioiden rautatietojärjestelmien turvallisuusjohtamisjärjestelmien mukaiseen toimintaan kohdistuvaan valvontaan, eli käytännössä Trafin auditointitoimintaan. Oikeus teknisiin lausuntoihin liittyviin tarkastuskäynteihin jää pois.

Nykyisin toimivan ristiinauditointi-ohjelman tapaan ERA:n tarkastusryhmiin voi kuulua asiantuntijoita sellaisista kansallisista turvallisuusviranomaisista, jotka eivät ole kyseisen tarkastuksen kohteena.

Tarkastusten perusteella ERA voi antaa NSA:lle suosituksia toiminnan kehittämiseksi. Jos NSA vastustaa suosituksia, ERA voi ilmoittaa asiasta Euroopan komissiolle, joka tarpeen vaatiessa voi ryhtyä sopiviksi katsomiinsa toimiin asian edistämiseksi.

#### *Muutoksen arvioidut vaikutukset*

Muutoksen myötä ERA alkaisi tehdä ristiinauditointien ja kypsyysmatriisitarkastusten kaltaisia tarkastuksia entistä suuremmin valtuuksin. On mahdollista, että ristiinauditoinnit ja kypsyysmatriisitarkastukset yhdistetään yhdeksi auditointiformaatiksi. Auditoinnit voivat kohdistua Trafin lisäksi liikenne- ja viestintäministeriöön, Onnettomuustutkintakeskukseen sekä ilmoitettuihin laitoksiin.

Nykyisin auditoinneissa havaittuihin puutteisiin reagoiminen ja kehitystoimenpiteisiin ryhtyminen on kiinni jäsenvaltion omasta tahdosta. Muutoksen myötä ERA voi vaatia entistä painokkaammin jäsenvaltiota tekemään tarpeelliseksi näkemiään muutoksia. Suomen säädöskentän ja Trafin toimintatapojen noudattaessa tyypillisesti melko hyvin eurooppalaisia vaatimuksia ei ole nähtävissä, että auditoidun kasvavat valtuudet aiheuttaisivat suuria muutostarpeita säädöksiin tai toimintatapoihin Suomessa. On kuitenkin mahdollista, että yksittäiset esimerkiksi direktiivien täytäntöönpanon tulkintaan liittyvät asiat kiinnittävät auditoidun huomion ja voivat johtaa esimerkiksi säädösten tai menettelyjen muutostarpeisiin. Auditoidun valtuuksien kasvaessa korostuu entisestään sen tärkeys, että Suomessa ymmärretään EU-säädösten merkitys ja päämäärät sekä ERA:ssa ymmärretään Suomen rautateiden toimintakentän erityispiirteet.

Koska ERA ei ole saamassa juuri lisää resursseja auditointien suorittamiseen on todennäköistä, että NSA:iden asiantuntijoita tarvittaisiin jatkossakin auditoiduiksi. Yksi vaihtoehto on, että pääauditoidut tulisivat jatkossa ERA:sta ja

muut auditointiryhmän jäsenet NSA:ista. Nykyisiin ristiinauditointeihin on osallistunut kolme trafilaista. Ristiinauditointeja on ollut auditoijaa kohden harvakseltaan, noin kerran kahdessa vuodessa. Yksittäinen auditointi vaatii auditointiryhmän jäseneltä arvioilta n. 1-2 kuukauden työpanoksen. Auditoinneissa mukana olo on nähty tilaisuutena oppia toisten jäsenm maiden toimintatavoista ja voidaan ajatella, että auditointiin käytetyn työpanoksen vastineeksi saadaan arvokasta oppia mahdollisista tavoista kehittää Traf in toimintaa. Auditointien tullessa lakisääteiksi on syytä olettaa, että ERA maksaa NSA:lle auditointeihin osallistuvista henkilöistä yhteistyösopimuksen mukaisen korvauksen. Mikäli auditointeihin osallistumisesta saa jatkossa kunnan korvauksen, voi Trafi resurssiensa puitteissa pyrkiä osallistumaan aiempaa enemmän auditointeihin toiminnan kustannusvastaavuuden parantamiseksi.

Mikäli auditointiryhmiin kuulumisen koetaan jatkossa tärkeäksi, on pyrittävä vaikuttamaan siihen, etteivät auditointien osaamisvaatimukset nouse liian korkeiksi ja toisaalta on pyrittävä kehittämään Trafista muiden jäsenm maiden auditointeihin osallistuvien henkilöiden osaamista vaatimuksia vastaavaksi.

#### **4.5 ERA:n kasvava koordinaatorooli ERTMS-kehitystyössä**

##### *Nykytila*

ERA koordinoi jäsenvaltioiden kulunvalvontajärjestelmien korvaamista yhteiseurooppalaisella ERTMS kulunvalvonnalla. ERA vastaa ERTMS:n yhdenmukaisesta kehittämisestä ja siitä että eri ERTMS-ratkaisut ovat vaatimusten mukaisia ja yhteentoimivia. ERA myös vastaa aiheesta koskevasta yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä ja sen kehittämisestä yhdessä jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa. ERA:n tehtäviin kuuluu lisäksi tukea Euroopan komissiota ERTMS-käyttöönoton suunnittelussa.

Trafin tehtävänä on varmistaa, että infrastruktuuriosajärjestelmät ovat YTE:ien mukaisia.

##### *Muutos*

ERA:n toimivaltaa yhtenäisen ERTMS-kehityksen varmistajana kasvatetaan. Uuden asetuksen myötä toimijoiden tulisi aina ennen ERTMS-ratalaitteiden hankintaan liittyviä kilpailutuksia tarkistuttaa ERA:ssa, että suunnitellut tekniset ratkaisut ovat YTE:n mukaisia ja siten yhteentoimivia. Suunnitelmien ja asiakirjojen ollessa vaatimusten mukaisia, ERA hyväksyy ne päätöksellään. Jos ERA ei hyväksy suunnitelmia, hakijalla on mahdollisuus muokata ja täydentää suunnitelmiaan tai viedä asia valituslautakunnan käsiteltäväksi.

##### *Muutoksen arvioidut vaikutukset*

Vaatimus ERTMS-suunnitelmien teknisten ratkaisujen YTE:n mukaisuuden tarkistuttamisesta ERA:ssa tuo yhden vaiheen lisää ERTMS-hankkeiden toteuttamiseen. Suunnitelmien lähettäminen tarkastettavaksi ERA:an vaatii rakennuttajalta jonkun verran työtä. Hallinnollisen työn määrää lisääntyy etenkin, jos ERTMS-suunnitelmien tarkastusveloitteen tulkitaan koskevan uusien hankintojen lisäksi myös järjestelmän päivityksiä ja laajennuksia.

Myös itse tarkastus vie aikaa. Kahdessa kuukauden kuluessa siitä, kun kaikki tarvittavat tiedot on ERA:an toimitettu, ERA:n on annettava myönteinen päätös tai ilmoitettava mahdollisista puutteista. Tarkastukseen varattavalla ajalla on melko pieni merkitys ERTMS-hankkeiden aikataululle, jos asiakirjat ovat ERA:n silmissä kunnossa. Hankinta voi kuitenkin venyä useilla kuukausilla, jos ERA havaitsee puutteita tarkastettavissa asiakirjoissa. ERTMS-

ratalaitteiden rakentamisen viivästyksistä voivat aiheuttaa ongelmia myös rautatieyrityksille, joiden kaluston käyttöön ja käyttöönottoon liittyvät suunnitelmat perustuvat Suomen ERTMS-käyttöönottostrategiaan.

Neljännän rautatiepaketin mukaisessa toimintamallissa Trafin lisäksi ERA tarkistaisi hankkeen YTE:n mukaisuuden. Suomessa varsinainen ERTMS-rakentaminen ei ole vielä alkanut. Tämän vuoksi ERTMS:ään liittyvien teknisten spesifikaatioiden soveltuvuutta Suomen rautatiejärjestelmään ei ole vielä konkreettisesti testattu eikä kaikkia spesifikaatioiden Suomen kannalta ongelmallisia kohtia ole vielä välttämättä havaittu. ERTMS-järjestelmän mukaisen eurooppalaisen junien kulunvalvontajärjestelmän (ETCS) kehityksessä ei ole huomioitu Suomen rautatiejärjestelmän erityispiirteitä, toisin kuin Suomen oloihin räätälöidyn JKV-järjestelmän kehityksessä<sup>24</sup>. Jos kansallisten parametrien puitteissa ei ole mahdollista tehdä tarpeellisia muokkauksia, voi ETCS-järjestelmä jäädä toiminnallisuuksiltaan edeltäjäänsä JKV:tä huonommaksi järjestelmäksi. Tämä saattaisi aiheuttaa ongelmia esimerkiksi liikenteen sujuvuudelle ja ratakapasiteetille.

## 4.6 Kansalliset säännöt notifioitava luonnosvaiheessa

### *Nykytila*

Kansalliset säännöt on jaettu kansallisiin teknisiin sääntöihin ja kansallisiin turvallisuussääntöihin. Kansallisia sääntöjä ovat Suomessa lait, asetukset ja Trafin määräykset.

Kansalliset turvallisuussäännöt, jotka käsittelevät turvallisuudirektiivin II liitteessä eriteltyjä asioita, on nykyisin notifioitava Euroopan komissiolle ja ERA:lle sen jälkeen kun ne on annettu. ERA tarkistaa, että ne eivät rajoita kilpailua eikä niissä ole päällekkäisyyksiä EU-lainsäädännön kanssa. Pääosa kansallisista turvallisuussäännöistä on EU:n laajuisesti notifioitu ja ERA:lla on kohtalainen käsitys niiden määrästä ja sisällöstä.

Voimassa oleva turvallisuudirektiivi edellyttää luonnosten tarkistuttamista ERA:ssa sellaisten kansallisten sääntöjen kohdalla, jotka edellyttävät yhteisiä turvallisuustavoitteita korkeampaa turvallisuustasoa tai vaikuttavat muiden jäsenvaltioiden rautatieyrityksiin. Suomen osalta on tulkittu, että tämänkaltaisia sääntöjä ei Suomessa ole, eikä etukätestarkastuksia siten ole tehty.

Kansallisten teknisten sääntöjen notifiointi on aloitettu myöhemmin eikä niitä ole vielä notifioitu yhtä kattavasti. YTE:ien avoimiin kohtiin ja erityistapauksiin liittyvät kansalliset tekniset säännöt on nykyisin notifioitava 6 kuukauden kuluessa YTE:n voimaantulosta. Teknisten sääntöjen luonnoksia ei ole tarvinnut tarkastuttaa etukäteen. Kansallisten teknisten sääntöjen kokonaismäärä EU:ssa ei ole selvillä. Arvioiden mukaan niitä voi olla jopa 10 000.

Sekä kansalliset turvallisuussäännöt että kansalliset tekniset säännöt notifioidaan nykyisin Notif-IT tietojärjestelmän kautta.

### *Muutos*

Jatkossa kaikki uudet kansallisten sääntöjen luonnokset, sekä turvallisuuteen että tekniikkaan liittyvät, on notifioitava ERA:lle ja komissiolle uusien turvallisuus- ja yhteentoimivuusdirektiivien mukaisesti. Kansallisia

<sup>24</sup> Härkönen, A. & Järvinen L. Konkretiaa eurooppalaisen junien kulunvalvonnan käyttöönottoon rataverkolla ja vetävässä kalustossa. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 44/2014. Helsinki 2014.

turvallisuus- ja teknisiä sääntöjä koskisi jatkossa samankaltainen notifikaatioprosessi. ERA tutkii 2 kuukauden kuluessa sääntöluonnoksen vastaanottamisesta sen asianmukaisuuden.

Jos ERA:n tulkinnan mukaan sääntöluonnos on asianmukainen ERA tiedottaa asiasta komissiota ja jäsenvaltiota, jota sääntö koskee, ja jäsenvaltio voi sen jälkeen julkaista säännön. Mikäli ERA katsoo sääntöluonnoksen olevan esimerkiksi ristiriitainen olemassa olevien EU-säädösten kanssa tai rajoittavan kilpailua, ERA neuvottelee asiasta jäsenvaltion kanssa. Jos yhteisymmärrystä ei mielipiteiden vaihdossa saavuteta, ERA esittää viimeistään kuukauden kuluessa mielipiteiden vaihdon jälkeen kielteisen kantansa perusteluineen komissiolle ja sääntöä valmistelleelle jäsenvaltiolle. Tämän jälkeen jäsenvaltiolla on 2 kuukautta aikaa esittää perustelunsa määräyksen antamisesta komissiolle, jonka jälkeen komissio tekee ratkaisun sääntöluonnoksen hyväksymisestä.

Myös sellaiset jo voimassa olevat kansalliset säännöt, joita ei vielä ole notifioitu, on notifioitava ERA:lle ja komissiolle. Kansalliset turvallisuussäännöt, joita ei ole notifioitu neljännen rautatiepaketin mukaisen turvallisuudirektiivin voimaantullessa, on kumottava. Kansalliset tekniset säännöt on notifioitava kuuden kuukauden kuluessa neljännen rautatiepaketin mukaisen yhteentoimivuudirektiivin voimaantulosta.

Jos ERA katsoo sääntöjen olevan tavoitteiden vastaisia, on mahdollista että jo voimassa olevaa kansallista sääntöä on muokattava tai se on kumottava.

#### *Muutoksen arvioidut vaikutukset*

Suomessa on viime vuosina alettu voimakkaasti vähentää kansallista sääntelyä. Kansallisen sääntelyn vähentämiseen tähtäävät neljännen rautatiepaketin muutokset tulevat tukemaan tätä jo käynnissä olevaa kehitystä, mutta eivät nähtävästi olennaisesti vaikuta kansallisen sääntelyn vähentämisen nopeuteen tai voimakkuuteen. Yksittäisissä tapauksissa tieto siitä, että määräys on tarkistutettava ERA:ssa, saattaa nostaa kynnystä ryhtyä määräysvalmisteluun sinä määrin, että määräysvalmisteluun ei ryhdytä.

Kansallisten sääntöjen luonnosten notifiointivelvoite tulee pidentämään sääntelyn valmistelu-aikaa tyypillisessä tapauksessa kuukaudella tai kahdella. Trafin määräysten kohdalla määräyslunnos on oletettavasti mahdollista lähettää ERA:n tarkastettavaksi esimerkiksi samaan aikaan kun määräyslunnos on ulkoisella lausuntokierroksella, jos ulkoisen lausuntokierroksen ei odoteta aiheuttavan suuria muutoksia määräykseen. Tällöin määräysvalmisteluun olisi varattava noin kuukautta nykyistä pidempi aika.

Säädösluonnosten tarkastuttaminen ERA:ssa on haastavampi lomittaa lakien ja asetusten muodollisemmassa valmisteluprosessissa, joten lakien ja asetusten valmistelussa luonnosten tarkastus ERA:ssa tulee pidentämään säädösvalmistelu-aikaa noin kahdella kuukaudella. Pidentyvien säädösvalmistelu-aikojen johdosta esimerkiksi direktiivien täytäntöönpano aikarajojen puitteissa voi jatkossa muodostua entistä haasteellisemmaksi. Hallitusten esitysten ja asetusten valmisteluun liittyviin muutoksiin varautumiseksi on yhdessä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa mietittävä keinot, joilla säädösmuutokset saadaan vietyä läpi riittävän sujuvasti. Hallitusten esitysten tarkastuttaminen EU:ssa on kotimaisen lainsäädäntöjärjestyksen kannalta uutta ja nähtäväksi jää, lähetetäänkö hallituksen esityksiä etukäteistarkastukseen lainkaan. Tilannetta helpottaa toisaalta se, että puhtaasti täytäntöönpanevaa sääntelyä ei jatkossakaan tarvitse etukäteishyväksyttää nyt esitetyn mukaisesti.



Määräysten, lakien ja asetusten kohdalla ERA:n mahdollinen kielteinen suhtautuminen säädösluonnokseen pidentää määräysvalmisteluprosessia jo mainitun kahden kuukauden lisäksi vielä noin kolmella kuukaudella. Mikäli lopullisen päätöksen asiasta tekevää komissiota ei saada vakuutettua säädöksen tarpeellisuudesta ja ongelmattomuudesta suhteessa EU-sääntelyn tavoitteisiin, säädöstä ei voida julkaista. Suomen rautatiejärjestelmän lukuisista erityispiirteistä johtuen on hyvin mahdollista, että tulee säädöshankkeita, joissa Suomen ja ERA:n näkökannat säädöksen tarpeellisuudesta tai muotoilusta poikkeavat toisistaan.

On mahdollista, että muutoksen myötä syntyy tilanteita, joissa Trafi näkisi tarpeelliseksi määrätä jostain, mutta se ei ole mahdollista, koska EU-tasolla määräystä ei nähdä tarpeellisenä tai sallittuna.

Vaatus jo voimassa olevien, mutta notifioiduttomien sääntöjen notifioidumisesta, aiheuttaa Suomessa jonkun verran lisätyötä. Voimassa olevat kansalliset turvallisuussäännöt on jo notifioidu kattavasti. Osa kansallisista teknisistä säännöistä on myös notifioidu YTE:ien voimaantulon yhteydessä. Teknisten sääntöjen kohdalla on usein tulkinnanvaraista onko tietty, esimerkiksi sähkötyöturvallisuutta tai tasoristeykseen liittyvää tietä koskeva määräys, rautateihin liittyvä. Tulkinnanvaraisuudesta johtuen osa määräyksistä on notifioidu. Mikäli jatkossa linjataan entistä täsmällisemmin, että tämän tyyppiset säännöt on notifioidu, on Trafissa tiedossa mittava työ selvittää notifioidut säännöt ja notifioida ne.

Toistaiseksi kansallisten sääntöjen tarkistaminen ja koko sääntelyn yhtenäistämiprojekti on ollut heikosti resursoitu ERA:ssa. Nähtäväksi jää, saako ERA riittävästi resursseja kansallisten sääntöjen tarkastamiseen jatkossa.

## 4.7 One Stop Shop tietojärjestelmä

### *Nykytila*

Turvallisuustodistuksia, käyttöönottolupia ja tyyppihyväksyntöjä haetaan Trafista. Turvallisuustodistuksia haetaan Komission asetuksen (653/2007) mukaisella lomakkeella. Käyttöönottolupia ja tyyppihyväksyntöjä haetaan kyseisiin tarkoituksiin laadituilla lomakkeilla. Lomakkeet voi toimittaa sähköisesti tai kirjeitse. Hakemukset ja niiden käsittelyn vaiheet kirjataan Trafissa Tweb -asiakirjahallintajärjestelmään. Hakemusten varsinainen käsittely ja käsittelyn seuranta tapahtuu Trafissa käytössä olevien yleisten toimisto-ohjelmistojen avulla.

Yhteydenpito lupia tai todistuksia hakevien asiakkaiden ja hakemusten käsittelijöiden välillä hoidetaan sähköpostitse, puhelimitse ja kokouksissa. Valmiit päätökset lähetetään asiakkaille sähköpostitse ja tarvittaessa perinteisenä postina.

### *Muutos*

ERA:n vastuulle tulee kehittää One Stop Shop järjestelmä kolmen vuoden kuluessa uuden ERA- asetuksen voimaantulosta. One Stop Shopin kautta toimijat hakevat jatkossa kalustoyksiköiden ja kalustoyksikkötyyppien markkinoillesaattamislupia sekä turvallisuustodistuksia. Toimijan hakiessa lupaa tai todistusta vain yhden jäsenvaltion alueelle, One Stop Shopista tulee valita se jäsenvaltio, johon se luvan haun osoittaa.

One Stop Shopin avulla ERA:n ja NSA:iden tulee pystyä vaihtamaan tietoja hakemuksista ja niiden käsittelyn vaiheista. One Stop Shopin avulla on tarkoitus jakaa myös ERTMS:ää koskeviin hakemuksiin liittyvää tietoa ERA:n

ja NSA:iden kesken. One Stop Shopiin on tarkoitus lisäksi kehittää ennakkovarointustoiminto informoimaan ERA:a ja NSA:ita tilanteista, joissa tarvitaan viranomaisten välistä koordinaatioita päätösten yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.

ERA:n tulee, yhteistyössä NSA Networkin kanssa, suunnitella One Stop Shopin tekniset ja toiminnalliset vaatimukset.

#### *Muutoksen arvioidut vaikutukset*

One Stop Shop tietojärjestelmää koskevat suunnitelmat ovat vaikutusten arviointia tehtäessä hyvin alkutekijöissään. Vaatimus One Stop Shopin kehittämisestä otettiin Euroopan rautatievirastoa koskevaan asetukseen mukaan aivan teknisen osan säädösten käsittelyn loppuhetkillä ja ilmeisesti se jakaa vahvasti mielipiteitä eri osapuolten välillä. Osa NSA:ista suhtautuu One Stop Shopiin melko negatiivisesti ja näiden toiveena on, että One Stop Shop täyttäisi vain asetuksen edellyttämät vaatimukset eikä sitä tulisi käyttää näiden tehtävien lisäksi mihinkään muuhun. Tällöin One Stop Shopin toimisi ikään kuin postilaatikkona, jonka kautta hakemukset tehtäisiin ERA:lle ja NSA:ille.

Keskeinen kysymys One Stop Shopin suunnittelussa onkin, se mitä kaikkea sen halutaan tekevän. Rajataanko sen käyttö vain EU-sääntelyssä edellytettyihin tehtäviin vai halutaanko siitä monipuolinen tietojärjestelmä, jossa tapahtuu lisäksi hakemusten käsittely ja viranomaisten ja hakijoiden välinen tiedonvaihto. Yhtenä vertailukohtana One Stop Shopin kehittämisessä on EASA:n vuonna 2014 avaama Applicant Portal<sup>25</sup>, jonka kautta ilmailualan toimijat voivat hakea erilaisia sertifiointeja. Toimijoiden ei ole pakko käyttää EASA:n Applicant Portalia, mutta sen luvataan helpottavan ja yksinkertaistavan hakuprosessia. Rautatiepuolella vastaava järjestelmä on käytössä ainakin Ruotsin NSA:lla Transportstyrelsenillä. Hakija toimittaa hakemuksen liitteineen Transportstyrelsenin TRAP-tietojärjestelmään, jossa viranomaisen henkilökunta käsittelee hakemuksen. Myös hakemukseen liittyvä tiedonvaihto, kuten lisäselvityspyynnöt ja niiden vastaukset hoituvat tietojärjestelmän avulla.

One Stop Shopin suunnittelun ja toteuttamisen aikataulu on hyvin vaativa. Jos neljäs rautatiepaketti tulisi voimaan vuoden 2016 alussa, tulisi One Stop Shopin olla toiminnassa vuoden 2019 alussa. ERA:n omissa suunnitelmissa One Stop Shopin suunnittelu ja toteutusprosessi päättyisi jo vuoden 2017 lopussa ja tätä seuraisi vuoden pituinen testaus ja kehitysvaihe. Tiukka aikataulu saattaa asettaa omat rajoituksensa sille, kuinka monipuolinen järjestelmästä voidaan tehdä. Toiminnoiltaan monipuolisen ja hyvin eri osapuolten tarpeita vastaavan tietojärjestelmän rakentaminen alusta alkaen kolmessa vuodessa on hyvin haastava projekti. Samaan aikaan järjestelmästä tulisi kehittää vielä EU:n virallisilla kielillä toimivat versioit, jotta rautatietojärjestelmän toimijat voivat asioida omalla kielellään.

Toivottavaa on, että ERA ottaisi NSA:iden näkemykset huomioon ja Trafin onkin syytä pyrkiä aktiivisesti vaikuttamaan järjestelmän kehittämiseen. Trafin ja Suomen kannalta keskeisiä seikkoja, joihin järjestelmän kehittämisessä on syytä kiinnittää huomiota, ovat ainakin seuraavat:

- Onko Trafin asiakirjahallintojärjestelmästä mahdollista tehdä yhteentoimiva One Stop Shopin kanssa?
- One Stop Shopin tulee olla helppokäyttöinen sekä viranomaisen että asiakkaan näkökulmasta.

<sup>25</sup> The EASA Applicant Portal. <<https://ap.easa.europa.eu/>>. Haettu 20.10.2015.

- One Stop Shopin suomenkielisen version on oltava riittävän kattava ja selkeä.
- Missä laajuudessa hakemusten käsittely tapahtuu One Stop Shopissa?
- Voidaanko One Stop Shopia hyödyntää myös niissä hakemusasioissa, jotka jäävät jatkossakin kansallisesti käsiteltäväksi?

Kun One Stop Shop otetaan käyttöön ja suomalainen toimija hakee sen kautta lupaa Trafista, tulee hakemus kirjata One Stop Shopin lisäksi Trafin asiakirjahallintajärjestelmään. Näin hakemuksen vaiheiden kirjaamisesta aiheutuu kaksinkertainen työ. Kaksinkertaista työtä voisi olla mahdollisesti vähentää integroimalla One Stop Shop ja Trafin asiakirjahallintajärjestelmä toimimaan yhteen siten, että One Stop Shopista asian käsittelyvaiheet siirtyisivät automaattisesti Trafin asiakirjahallintajärjestelmään. Kun huomioidaan integraation kustannukset, tietojärjestelmien linkaaret sekä lupahakemusten suhteellisen pieni määrä on mahdollista, että integrointityö ei tule kannattavaksi investoinniksi. Trafin asiakirjahallintojärjestelmää vaihdetaan tai uudistetaan todennäköisesti lähivuosina.

Asiakirjahallintojärjestelmän vaihdon tai uudistuksen yhteydessä voisi olla mahdollista integroida järjestelmät kustannustehokkaasti.

Trafissa on ajoittain alustavasti keskusteltu vastaavan lupahakemusjärjestelmän kehittämisestä ja käyttöönottamisesta kuin Ruotsin Transportstyrelsenin TRAP. One Stop Shopia koskevien säädösten myötä on syytä keskittyä pohtimaan sitä halutaanko One Stop Shopista kattava ja monipuolinen järjestelmä hakemusten käsittelyyn. Toinen vaihtoehto on, että One Stop Shopista tehdään pelkistetty järjestelmä ja varsinainen hakemusten käsittelytyö tehdään Trafin omissa järjestelmissä. Ei ole tiedossa, kuinka paljon jäsenmailla todellisuudessa on vaikutusvaltaa One Stop Shopin kehittämisessä, mutta joka tapauksessa Trafissa kannattaa mahdollisimman pian linjata, mitä järjestelmältä halutaan ja pyrkiä tuomaan näkemyksiä esiin aihetta käsittelevissä EU-kokouksissa. One Stop Shopin tulevaa suuntaa mietittäessä on hyvä pitää mielessä, että Suomessa markkinoillesaattamislupia koskevat hakemukset tulevat olemaan lukumäärältään selvästi suurin järjestelmän asiaryhmistä.

Päätettäessä Trafin kantaa One Stop Shopin toiminnallisuuksiin on hyvä kuulla myös toimijoiden näkemyksiä aiheesta. Vaikutusten arvioinnin taustaksi haastateltujen VR-Yhtymän edustajien alustavien näkemysten mukaan One Stop Shopin käyttöpakko hakemukseen liittyvän tiedonvaihdon eri vaiheissa ei kuullosta hyvältä vaihtoehdolta. Järjestelmän käyttöpakko ja hakemuksiin liittyvän tiedonvaihdon hoitaminen järjestelmässä saattaa tuoda hakemusprosessiin toimijalle uusia velvollisuuksia, jotka eivät välttämättä hyödytä toimijaa millään tavalla. Kaluston käyttöönottoon liittyvien lupahakemusten sisällöissä on niin laajaa vaihtelua, että hakemusprosessia voi olla hyvin haastava sovittaa tietojärjestelmän formaattiin. Uudelle rautatietoimijalle hakijaa ohjaava järjestelmä voi toisaalta olla hyödyllinen, mutta hyvä ohjeistus voi ajaa saman asian ilman tietojärjestelmääkin.

## 4.8 Muutokset kalustorekisteriin

### *Nykytila*

Jäsenvaltiot pitävät rekisteriä alueellaan käyttöönottoluvan saaneista raideliikenteen kalustoyksiköistä. Rekisterissä on oltava kustakin kalustoyksiköstä mm. eurooppalainen kalustoyksikkönumero, kalustoyksikön perustiedot, viitetiedot EY-tarkastusvakuutuksesta, kaluston omistaja, kalustoyksikön käyttöön mahdollisesti liittyvät rajoitukset ja kalustoyksikön kunnossapidosta vastaava yksikkö.

Komission päätös (2011/107/EY) määrittelee tarkemmin kansalliseen kalustorekisteriin liittyviä vaatimuksia ja esittää vaatimuksen eurooppalaisesta keskitetystä virtuaalisesta rekisteristä. ERA ylläpitää virtuaalista rekisteriä, jolla voi tehdä hakuja kansallisiin rekistereihin.

Jäsenvaltiot ovat voineet kansallisia kalustorekistereitä kehittäessään valita, ottavatko käyttöön ERA:n kehittämien standardien mukaiset rekisterit vai laativatko itse komission päätöksen mukaisen sovelluksen. Suomen kansallinen kalustorekisteri (RAHKAT), jota Trafi ylläpitää, ei ole ERA:n standardien mukainen. RAHKAT-rekisteriä ei ole teknisten ongelmien vuoksi onnistuttu yhdistämään keskitettyyn eurooppalaiseen rekisteriin (ECVVR) ja tämän vuoksi Suomessa ollaan ottamassa käyttöön RAHKAT:in rinnalle ERA:n standardin mukainen rekisteri. RAHKAT-rekisteriä ylläpidetään edelleen koska siinä on tietoja, joita ERA:n standardirekisteriin ei saa. RAHKAT-rajapinta on tärkeä myös Liikennevirastolle. Jatkossa on tarkoitus kehittää ratkaisu, jossa ECVVR:n ohessa ylläpidetään elinkaarensa loppupuolella olevan RAHKAT:in korvaavaa kansallista rekisteriä. Tällöin ECVVR toimisi päätietokantana, jota kansallinen rekisteri täydentää linkityksen avulla siten, että rekisterien tiedot näkyvät käyttäjälle yhtenä rekisterinä.

Venäjän yhdysliikenteen kalusto saa Suomeen tullessaan määräaikaisen kaluston käyttöönottoluvan. Rekisteriä näistä luvista ylläpidetään RAHKAT:in rinnalla toimivassa rekisterissä.

#### *Muutos*

ERA:n tehtäväksi tulee perustaa eurooppalainen kalustoyksikkörekisteri, johon sisällytettäisiin kansalliset kalustorekisterit. Eurooppalaisella kalustoyksikkörekisterillä muodostettaisiin rekisteri koko EU-alueen kalustoyksiköistä. Sisällyttämällä kansalliset kalustorekisterit eurooppalaiseen kalustorekisteriin mahdollistettaisiin jäsenvaltioiden kannalta keskeisten lisätoimintojen ylläpito kansallisissa rekistereissä.

Eurooppalainen kalustorekisteri kehitetään huomioiden jäsenmaiden jo käyttöön ottamat tietotekniset sovellukset ja rekisterit. Kansallisia kalustorekistereitä olisi ylläpidettävä, kunnes eurooppalainen kalustorekisteri on toiminnassa. Eurooppalaisen kalustorekisterin on oltava toiminnassa viiden vuoden kuluessa neljännen rautatiepaketin mukaisen yhteentoimivuusdirektiivin voimaantulosta.

Jäsenvaltioiden tulee jatkossa varmistaa, että tiedot kolmansista maista tulevan kalustoyksikön haltijasta, kunnossapidosta vastaavasta yksiköstä sekä käytön rajoituksista voidaan saada käyttöön eurooppalaisesta kalustorekisteristä tai ne ovat muutoin helposti saatavilla.

#### *Muutoksen arvioidut vaikutukset*

Uuden yhteentoimivuusdirektiivin kuvaus kalustorekisteristä on melko ylimalkainen, eikä sen perusteella ole vielä mahdollista täsmällisesti arvioida muutoksen vaikutuksia.

Varmaa on, että jatkossa kalustoyksikkötietoja on ylläpidettävä eurooppalaisessa rekisterissä. Tämän hetkisen tiedon valossa näyttää siltä, että nykyisen pitkän tähtäimen suunnitelman mukainen ratkaisu, jossa eurooppalaisen kalustoyksikkörekisterin rinnalla pidetään kansallista kalustorekisteriä, voisi olla jatkossakin toimiva malli.

Uuden eurooppalaisen kalustorekisterin myötä Suomessa tulee kuitenkin miettiä, tarvitaanko kansallista kalustorekisteriä jatkossa. Kansallisen rekisterin ylläpitoa puoltaa se, että se tarjoaa Liikennevirastolle tärkeitä

toiminnallisuuksia sekä tietokenttiä, joita eurooppalainen rekisteri ei todennäköisesti sisällä. Nykyisin RAHKAT:ista siirretään kaluston sarja- ja kalustoyksikkötietoja Liikenneviraston LIIKE-järjestelmään. Rautatieyritysten toiminnalliset yhteydet RAHKAT:iin liittyvät nykyisin ainoastaan tiedon siirtämiseen RAHKAT:iin. Voidaan myös pohtia, onko Liikennevirastolle tärkeiden toiminnallisuuksien tarjoaminen Trafin tehtävä vai tulisiko Liikenneviraston kehittää omia järjestelmiään vastaamaan näitä tarpeita. Luopumalla kansallisesta kalustorekisteristä voidaan säästää tietojärjestelmän kehitys- ja ylläpitokustannuksista. Eurooppalainen kalustorekisteri todennäköisesti sisältää pääosan tarpeellisista tietokentistä ja tarjoaa mahdollisuuden joidenkin maakohtaisten tietojen mukaan ottamiseen. Huomionarvoista on myös se, että jos siirryttäisiin käyttämään vain eurooppalaista kalustorekisteriä päästäisiin eroon kansallisen ja eurooppalaisen kalustorekisterin yhteentoimivuusongelmista.

Parhailtaan ERA:n työryhmässä kerätään tietoa nykyisen rekisterikäytännön hyvistä ja huonoista puolista. Näiden tietojen pohjalta on tarkoitus aloittaa eurooppalaisen kalustorekisterin neljännen rautatiepaketin mukaisen version kehitystyö. Työryhmässä aktiivisesti vaikuttamalla voi pyrkiä siihen, että eurooppalainen kalustorekisteri täyttäisi Suomen tarpeet esimerkiksi tietosisällön ja mahdollisten toiminnallisten tarpeiden osalta.

Vaikuttaa epätodennäköiseltä, että eurooppalainen rekisteri soveltuisi Venäjän yhdysliikenteen kaluston väliaikaisten lupien rekisteröintiin, joten yhdysliikenteen kaluston rekisteröimiseksi Trafin tulee todennäköisesti ylläpitää jatkossa jonkinlaista kansallista rekisteriä. Neljäs rautatiepaketti antaa mahdollisuuden myös nykyistä kevyemmän menettelyn käyttöönottoon yhdysliikenteen kaluston rekisteröinnissä, mikäli menettelyn keventäminen koetaan tarkoituksenmukaiseksi.

#### **4.9 Komissiolle oikeus antaa delegoituja säädöksiä liittyen YTE:in, yhteisiin turvallisuusmenetelmiin ja yhteisiin turvallisuustavoitteisiin**

##### *Nykytila*

Toistaiseksi YTE:t on annettu komission asetuksina tai komission päätöksinä, yhteiset turvallisuusmenetelmät komission asetuksina ja yhteiset turvallisuustavoitteet komission päätöksinä.

Säädöstarpeen tunnistamisen jälkeen ERA valmistelee komission toimeksiannosta säädösluonnoksen työryhmässä yhdessä jäsenvaltioiden edustajien kanssa. Säädösvalmistelun aikana asiaa käsitellään tarpeen mukaan Suomessa kansallisessa seurantaryhmässä. Säädösluonnoksen valmistuttua ERA lähettää suosituksen säädökseksi komissiolle.

Komissio laatii suosituksen pohjalta säädösehdotuksen ja toimittaa sen jäsenvaltioiden tutkittavaksi. Säädösehdotus käsitellään keskusteluasiana jäsenvaltioiden edustajista koostuvassa RISC-komiteassa (Railway Interoperability and Safety Committee). Tämän jälkeen jäsenvaltioilla on pääsääntöisesti vielä mahdollisuus keskustella säädösehdotuksesta sidosryhmiensä kanssa. Myös ERA ja komissio kuulevat sidosryhmiä valmistelun yhteydessä.

Seuraavaksi komissio tuo suosituksen perusteella luonnostelemansa säädösehdotuksen päätösasiaksi johonkin seuraavista RISC-komitean kokouksista. RISC-komitean Suomen edustaja äänestää säädösehdotuksesta Suomen kannan mukaisesti komitean kokouksessa. RISC-komiteassa

hyväksytyt säädösehdotukset käännetään kaikille EU:n virallisille kielille ja toimitetaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Mikäli Euroopan parlamentti ja neuvosto eivät määräajassa vastusta ehdotusta, komissio hyväksyy säädöksen ja se annetaan komission päätöksensä, asetuksena tai direktiivinä. Säädös julkaistaan EU:n virallisessa lehdessä ja se tulee voimaan tyyppillisesti kuuden kuukauden kuluttua tästä.<sup>26</sup>

### *Muutos*

Komissiolle siirretään valta antaa delegoituja säädöksiä YTE:ien päälinjoista. YTE:istä delegoituina säädöksinä annettavia asioita ovat mm. soveltamisala, sovellettavat olennaiset vaatimukset, luettelo yhdenmukaistettavista lakisääteisistä, teknisistä ja toiminnallisista edellytyksistä sekä rautatiekohtaiset menettelyt yhteentoimivuuden osatekijöiden vaatimustenmukaisuuden arvioimiseen. YTE:ien yksityiskohdat annetaan sen sijaan täytäntöönpanosäädöksinä. Jatkossa yhtä nykyistä YTE:ä kohden olisi siis kaksi erillistä säädöstä. On myös mahdollista, että kaikille YTE:ille yhteiset asiat annettaisiin jatkossa yhtenä delegoituna säädöksenä.

Komissiolle siirretään myös valta antaa delegoituja säädöksiä yhteisen turvallisuusmenetelmien sisällöstä ja yhteisten turvallisuustavoitteiden sisällöstä.

Muutoksessa toteutettaisiin Lissabonin sopimuksen mahdollistama säädösvallan siirto. Delegoitujen säädösten valmistelu ei edellytä komitologiamenettelyä (rautateilla RISC-komitea) ja siirtämällä komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä pyritään nopeuttamaan säädösmuutosten toteuttamista. Delegoiduilla säädöksillä annetaan komissiolle valtuudet hyväksyä säädöksiä, joilla muutetaan jo hyväksytyt säädöksen muita kuin keskeisiä osia. Komitologiamenettelyn pois jäämisestä huolimatta komission on kuultava jäsenvaltioiden asiantuntijoita delegoitujen säädösten valmistelussa. On vielä epäselvää miten kuuleminen tapahtuu, mutta ilmeisesti tämä tapahtuu jonkinlaisen asiantuntijapaneelin välityksellä tai sitten RISC-komitea kytketään kuulemiseen jollain tavoin.

Täytäntöönpanosäädösten valmisteluprosessissa komitologiamenettely on mukana samaan tapaan kuin säädösvalmistelussa tähänkin saakka.

### *Muutoksen arvioidut vaikutukset*

Komission voidessa antaa osa rautatiesäädöksistä jatkossa delegoituina säädöksinä on jäsenvaltiossa herännyt huoli siitä, miten ne voivat jatkossa vaikuttaa säädösvalmisteluun. Komissio on veloitettu delegoitujen säädösten valmistelussa kuulemaan jäsenvaltioiden asiantuntijoita. Koska rautatiesäädöksiä ei ole toistaiseksi annettu delegoituina säädöksinä, ei vielä tiedetä miten jäsenvaltioiden asiantuntijoita kuullaan ja kuinka paljon jäsenvaltioilla todellisuudessa on vaikutusvaltaa valmistelussa.

Koska delegoitujen säädösten antaminen ei ainakaan muodollisesti ottaen edellytä RISC-komitean käsittelyä, korostuu säädöksen valmistelun aikaisen vaikuttamisen merkitys entisestään. RISC-komitean käsittelyn jäädessä pois, on Suomen kannalta merkityksellisiin epäkohtiin pystyttävä puuttumaan jo säädöksen valmisteluvaiheessa.

Delegoituina säädöksinä annettavien säädösten teknisen luonteen vuoksi on todennäköistä, että komissio käyttää ERA:a apuna säädösten valmistelussa. ERA puolestaan käyttänee jäsenvaltioiden asiantuntijoista koostuvia työryhmiä

<sup>26</sup> Kaikkonen, Mervi: Rautatieviraston EU-yhteistyön suuntaviivat. Rautatieviraston julkaisuja 1/2009. Helsinki 2009.

nykyiseen tapaan säädösvalmistelussa. Tällöin työryhmissä Suomea edustavien asiantuntijoiden on osattava ottaa kantaa teknisten asioiden rinnalla myös yhä enemmän yleisiin, horisontaalisiin sekä poliittisiin kysymyksiin samoin kuin säädöksen soveltamisalaan ja täytäntöönpano-aikaan. Delegoitujen säädösten kohdalla on jatkossa tarpeen huomioida kotimaisten rautatietoimijoiden näkemykset säädöksistä nykyistä voimakkaammin jo säädösvalmistelun työryhmytyön aikana.

Kotimaiset toimijat kokevat, että Suomen rautatiejärjestelmän erityispiirteiden vuoksi vaikutusmahdollisuudet EU-säädösvalmisteluun ovat kriittisen tärkeitä. Mikäli vaikutusmahdollisuudet heikkenevät olennaisesti, voi siitä seurata merkittäviä taloudellisia kustannuksia esimerkiksi tilanteessa, jossa jokin YTE ei huomioi keskeisiä kansallisia erityispiirteitä.

Mikäli jäsenvaltio vastustaa delegoitua säädöstä ja se saa tuekseen määräävän vähemmistön Euroopan neuvostossa, voi neuvosto estää säädöksen voimaantulon. Samoin delegoituja säädöksiä koskeva määräysvallan siirto voidaan lopettaa Euroopan parlamentin tai EU:n neuvoston kautta. Kyseiset toimenpiteet ovat kuitenkin laadultaan ja vaadittavalta työmäärältään sellaisia, että jäsenvaltioilla tuskin on halua ryhtyä niiden käyttöön yksittäisten säädösten vuoksi. Tämän vuoksi kyseisten toimenpiteiden tuoma vaikutusmahdollisuus on lähinnä teoreettinen.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Neljännän rautatiepaketin tekninen osa tuo mukanaan useita muutoksia Suomen rautateiden toimintakenttään. Pääosin teknisen osan muutokset vaikuttavat Suomessa Trafín toimintaan. Keskeisimpiä muutoksia ovat toimijan mahdollisuus hakea sekä turvallisuustodistus että kalustoyksikön markkinoillesaattamislupa kerralla useaan EU-maahan. Suomen kannalta merkittävä saavutus teknistä osaa koskevissa neuvotteluissa oli se, että rautatieyrityksen toiminnan tai kalustoyksikön käyttöalueen rajoittuessa yhteen jäsenvaltioon, luvan voi hakea kyseisen maan NSA:sta. Lupien käsittely- ja myöntämisoikeuden jakaantuminen ERA:n ja NSA:iden välille edellyttää viranomaisten välisiä yhteistyösopimuksia. Luvat tullaan jatkossa hakemaan One Stop Shop tietojärjestelmän kautta. Muut keskeiset muutokset koskevat ERTMS-kilpailutusasiakirjojen esitarkastusta ERA:ssa, kansallisten sääntöjen luonnosvaiheen tarkastusta ERA:ssa ja komissiolle annettavaa oikeutta antaa delegoituja säädöksiä koskien yhteentoimivuuden teknisiä eritelmiä, yhteisiä turvallisuustavoitteita ja yhteisiä turvallisuusmenetelmiä.

Useiden neljännän rautatiepaketin teknisen osan täytäntöönpanoon liittyvien asioiden valmistelu on vielä hyvin alkuvaiheessa. Tämän vuoksi vaikutusten arviointi on tässä vaiheessa monin paikoin vielä epätasällista ja luonteeltaan suuntaa antavaa. Avoimia asioita, joilla tulee olemaan suuri merkitys lopullisten vaikutusten kannalta, ovat mm. ERA:n ja NSA:iden välinen työnjako ja tätä koskevat yhteistyösopimukset, One Stop Shopin toiminnallisuudet sekä eurooppalaisen kalustorekisterin muutokset. Avoimista asioista huolimatta tässä vaiheessa on nähtävissä sekä Trafín toimintaa että Suomen rautatiemarkkinoita koskevia vaikutuksia.

### *Keskeiset vaikutukset Trafín toimintaan*

ERA:n ja Trafín välisen yhteistyön alkaminen turvallisuustodistus- ja markkinoillesaattamislupahakemusten käsittelyssä johtaa siihen, että hakemusten käsittelyä Trafissa tulee muokata ERA:ssa uudistettavien

prosessien mukaisiksi. Menettelytapoja tulee yhdenmukaistaa, vaikka turvallisuustodistuksia ja markkinoillesaattamislupia Suomen rautatieverkolle ei välttämättä jatkossa juuri ERA:sta haettaisikaan. Myös ERA:n jäsenvaltioihin kohdistuvan tarkastusoikeuden kasvattaminen ohjaa Trafia muokkaamaan menettelytapojaan ERA:n valmistelemien prosessien mukaisiksi.

Turvallisuustodistusten käsittelyssä hakemusten käsittelyaikaa tulee jatkossa nopeuttaa merkittävästi erityisesti lisäselvitysten hankkimisen osalta, jos hakemukset on käsiteltävä neljässä kuukaudessa hakemusten saapumisesta. EU:n tasolla yhdenmukaistettava linja siitä, kuinka suuri kaluston muutostyö velvoittaa uuden markkinoillesaattamisluvan hakemiseen, saattaa vaikuttaa käsittelyyn tulevien hakemusten määrään. Muuten Trafin käsittelyyn tulevien turvallisuustodistus- tai markkinoillesaattamislupahakemusten määrään ei vaikuttaisi olevan tulossa suurta muutosta. ERA:n kautta haettavia turvallisuustodistuksia ja markkinoillesaattamislupia tultaneen jatkossa käsittelemään lähinnä NSA:iden asiantuntijoista koostuvissa ryhmissä. Näihin ryhmiin kannattanee jatkossa osallistua ennen kaikkea sen varmistamiseksi, että ryhmissä on osaamista Suomen rautatiejärjestelmän erityispiirteistä.

Neljannen rautatiepaketin tuomiin muutoksiin varauduttaessa on myös pohdittu ajatusta kannattaisiko valmistelussa suosia lupa-asioiden keskittämistä ERA:an niissä asioissa, joissa ERA:lle tulee toimivaltaa. Tällöin Trafista haettavat luvat vähenisivät ja Trafin työmäärää voisi ainakin teoriassa pienentää. Tämä ei kuitenkaan vaikuta käytännössä toimivalta ratkaisulta useista syistä. Vaikka toimijat hakisivat luvat ERA:sta, Trafissa tulisi joka tapauksessa säilyttää lupien käsittelyn edellyttämä asiantuntemus, koska Trafin asiantuntijat tekisivät käytännössä osan lupakäsittelystä ERA:n valtuuttamana tai lausunnonantajana. Lupakäsittelijöiden asiantuntemus on tärkeää myös säädösvalmistelun EU-vaikuttamisessa. Kotimaisten asiakkaiden ohjaaminen ERA:n asiakkaiksi vähentäisi asiakkaiden valinnanvaraa ja olisi myös voimakkaassa ristiriidassa Trafin strategian kanssa, jossa asiakaslähtöisyys on keskeinen elementti.

ERA:n ja NSA:iden välisiin yhteistyösopimukseen liittyy tällä hetkellä huomattavasti enemmän kysymyksiä kuin vastauksia. Keskeisimpiä kysymyksiä ovat miten työt jaetaan ja miten ERA korvaa NSA:ille niiden ERA:n puolesta tekemät työt. Yhteistyösopimusten sisällöllä on kriittinen merkitys sille, miten tehtävät Trafissa tehdään neljannen rautatiepaketin säännösten tultua voimaan.

Neljannen rautatiepaketin täytäntöönpano Suomessa edellyttää kotimaisen rautatielainsäädännön kirjoittamista merkittävien osin uusiksi. Tämä aiheuttaa runsaasti lisää töitä lähivuosina sekä liikenne- ja viestintäministeriössä että Trafissa. Koska neljannen rautatiepaketin täytäntöönpanon jälkeen kansalliset säännöt on jatkossa lähetettävä luonnoksina tarkastettavaksi ERA:an, tulee säädösvalmistelun kesto jatkossa pidentymään jonkin verran siltä osin, kun säädökset eivät ole puhtaasti täytäntöönpanevaa sääntelyä.

One Stop Shopin ja eurooppalaisen kalustorekisterin osalta on vielä liian aikaista arvioida vaikutuksia täsmällisesti. Eurooppalaisen kalustorekisterin osalta on Trafissa mietittävä, vastaako rekisteri riittävässä määrin Suomen tarpeita vai onko sen rinnalla ylläpidettävä kotimaan tarpeisiin suunniteltua rekisteriä. Mikäli eurooppalaisen kalustorekisterin lisäksi käytetään kotimaista kalustorekisteriä, on pyrittävä siihen, että sekä Suomen että ERA:n rekisterit päivittyvät automaattisesti toisiaan. One Stop Shopin osalta on pohdittava onko sen tarpeen päivittää automaattisesti Trafin asiakirjahallintojärjestelmää.



Komission saadessa oikeuden antaa rautatiesäädöksiä delegoituina säädöksinä Trafin EU-säädösvaikuttamisen painopistettä on siirrettävä entistä enemmän tapahtuvaksi sääntelyn valmistelun työryhmävaiheessa. EU-vaikuttamisen merkitys korostuu lisäksi ERA:ssa valmistellessa ja kehittäessä neljännen rautatiepaketin mukaisia toimintatapoja ennen ja jälkeen paketin täytäntöönpanon.

#### *Vaikutukset rautatiemarkkinoille*

Neljännen rautatiepaketin teknisen osan vaikutukset rautateiden toimijoille ja markkinoiden kehitykseen vaikuttaisivat jäävän pieniksi Suomessa. Rautatiemarkkinoille tulon esteinä on Suomessa pidetty kaluston hankintaa, palveluihin pääsyn vaikeutta, pitkää markkinoilletuloaika, henkilöstön hankintaan liittyviä haasteita, rataverkon ratakapasiteetin riittämättömyyttä sekä markkinoita hallitsevan yrityksen mahdollista markkinoilletuloa ja kilpailua vaikeuttavaa toimintaa<sup>27</sup>. Neljännen rautatiepaketin teknisen osan muutokset saattavat pienissä määrin helpottaa kaluston hankintaa sekä nopeuttaa markkinoilletuloaika, mutta kokonaisuudessaan muutosten vaikutus markkinoilletulon esteisiin näyttäisi jäävän pieneksi. Mahdollisuus hakea turvallisuustodistus ja markkinoillesaattamisluvat ERA:sta saattaa tehdä Suomen rautatiemarkkinasta monikansalliselle rautatietoimijalle helpommin lähestyttävän.

Mahdollisuus hakea markkinoillesaattamislupa kerralla useaan jäsenvaltioon saattaa jatkossa helpottaa kotimaisen radan kunnossapidon yrityksen pääsyä Baltian markkinoille.

Jos Suomessa joudutaan laskemaan kynnystä siitä milloin kaluston muutostyö aiheuttaa uuden markkinoillesaattamisluvan hakemisen tarpeen, voivat kaluston muutostöistä toimijoille aiheutuvat kustannukset nousta merkittävästi. Jos kynnystä sen sijaan nostetaan, voidaan muutostöihin liittyvissä kustannuksissa pystyä säästämään.

Komission oikeus antaa YTE:n osia delegoituina säädöksinä tekee Trafin ja rautateiden toimijoiden aktiivisen yhteistyön säädösvalmistelun varhaisessa vaiheessa entistä tärkeämmäksi. Mikäli säädösvalmistelussa ei onnistuta riittävästi huomioimaan Suomen rautatiejärjestelmän erityispiirteitä, voi tästä aiheutua merkittäviä kustannuksia toimijoille. Velvollisuus tarkastuttaa ERTMS-hankintojen kilpailutusasiakirjat ennakkoon ERA:ssa saattaa pidentää ERTMS-hankintoja sekä tuo Trafin tekemän tarkistuksen lisäksi toisen YTE:n mukaisuuden tarkistuksen ERTMS-rakentamiseen. Samaan aikaan kun rautatieyritysten hallinnollista taakkaa pyritään keventämään, lisääntyy radan rakentamiseen liittyvä sääntely.

#### *Lopuksi*

Neljännen rautatiepaketin teknisen osan keskeisinä tavoitteina on helpottaa uusien toimijoiden rautatiemarkkinoille tuloa, pienentää viranomaislupiin liittyviä kustannuksia sekä nopeuttaa lupahakemusten käsittelyä. Suomessa näistä tavoitteista näyttäisi toteutuvan lähinnä lupahakemusten käsittelyn nopeutuminen turvallisuustodistusten osalta. Jää nähtäväksi laskevatko viranomaislupien kustannukset toimijoille Suomessa. Lupien kustannuksia ei

---

<sup>27</sup> Mäkitalo, Miika: Markkinoilletulo ja rautatiemarkkinoiden muutos kotimaisen tavaraliikenteen avautuessa kilpailulle Suomessa. Ratahallintokeskuksen julkaisuja A9/2007, Helsinki 2007.

toisaalta Suomessa ole nähtykään ongelmina, toisin kuin lupiin liittyviä muita kuluja, joita aiheutuu ennen kaikkea kalustoyksikön vaatimustenmukaisuuden osoittamisesta. Neljännen rautatiepaketin tekninen osa ei merkittävästi helpota rautatiemarkkinoille tuloa Suomessa. Tämä johtuu ennen kaikkea Suomen rautatiejärjestelmän erityispiirteistä, jotka tekevät Suomen rataverkosta irrallisen saarekkeen muuhun Eurooppaan nähden. Kun Suomesta käsin tarkastellaan neljännen rautatiepakettia ja sen muutoksia on vaikea välttää ajatusta, että paketti on suunniteltu Keski-Euroopan tarkoituksiin ja sen vaikutukset Suomessa saattavat olla jotain aivan muuta kuin sen tavoitteet ovat.

Suomen rautatiemarkkinat ovat murroksessa. Rautateiden henkilöliikennettä ollaan avaamassa kilpailulle, Venäjän yhdysliikenne avautuu kilpailulle, bussiliikenne kilpailee matkustajista aggressiivisesti ja samaan aikaan rautateiden ympäristöystävällisyys lisää painetta rautateiden suosimiseen. Neljännen rautatiepaketin teknisen osan muutokset ovat yksi pieni tekijä tässä murroksessa. Muutoksessa olevan toimintakentän vuoksi säädösmuutosten vaikutuksia on hyvin haastava ennustaa edes keskipitkällä aikavälillä.

Trafín tehtävät säilyvät muutoksen myötä pitkälti ennallaan, mutta tekemisen tavat tulevat osin muuttumaan. Valmistauduttaessa neljännen rautatiepaketin tuomiin muutoksiin Trafín on päätettävä, mitkä olisivat Trafín ja kotimaan markkinoiden kannalta suotuisimmat kehityssuunnat vielä avoimena olevissa kysymyksissä. Tiedon jakaminen toimijoille ja toimijoiden kuuleminen muutokseen valmistauduttaessa on tärkeää, jotta saavutetaan eri osapuolille suotuisat ratkaisut. Asioiden kehityssuuntiin on ERA:ssa pyrittävä vaikuttamaan mahdollisimman pian, koska neljännen paketin mukaiseen toimintamalliin valmistautuminen on ERA:ssa jo täydessä vauhdissa.

## **Liite 1. Vaikutusten arviointia varten haastatellut henkilöt**

### **Trafin henkilöstö**

Anttila Tomi, yksikönpäällikkö, 7.10.2015  
Karhunen Jouni, erityisasiantuntija, 12.10.2015  
Kesälahti Antti, tarkastaja, 25.9.2015  
Mäkelä Yrjö, rautatiejohtaja, 16.10.2015  
Niemimuukko Heidi, osastopäällikkö, 22.9.2015 & 13.10.2015  
Nieminen Jari, erityisasiantuntija, 9.10.2015  
Pajunen Kirsi, johtava asiantuntija, 21.9.2015  
Sainio Kaisa, kehityspäällikkö, 17.9.2015  
Sandelin Esko, erityisasiantuntija, 2.11.2015  
Tyynilä Une, johtava asiantuntija, 5.10.2015  
Vierimaa Tapio, ylitarkastaja, 2.2.2015

### **VR-Yhtymä Oy**

Hankala Jari, turvallisuusjohtaja, 26.10.2015  
Karjalainen Kari, turvallisuuspäällikkö, 26.10.2015  
Levo Jarkko, teknisen edunvalvonnan koordinaattori, 30.10.2015  
Lähdetluoma Tanja, Eurooppa-asioiden johtaja, 26.10.2015  
Roivas Auvo, ryhmäpäällikkö, 30.10.2015

### **Sito Oy**

Laura Järvinen, toimialajohtaja, sähköposti 11.12.2015

## Liite 2. Infografiikka - Neljännen rautatiepaketin tavoitteet, muutokset ja vaikutukset

# 4. Rautatiepaketin tekninen osa



### TAVOITTEET



### MUUTOKSET



### VAIKUTUKSET SUOMESSA

