

Yksityisraiteita koskevan sääntelyn kehittäminen

Vaikutusten arviointi

Ville Vainiomäki

Sisällysluettelo

1	Johdanto	1
2	Vaikutusten arvioinnin toteutus	2
3	Yksityisraiteet ja niitä koskeva sääntely	3
3.1	Yksityisraiteet Suomessa	3
3.2	Turvallisuus yksityisraiteilla	5
3.3	Yksityisraiteita koskeva sääntely.....	7
3.4	Neljäs rautatiepaketti tuo muutoksia rautateiden sääntelyyn	13
4	Yksityisraiteita koskeva sääntely muissa EU-jäsenvaltioissa	14
5	Sääntelyn vaikutukset yksityisraiteille	17
6	Mahdollisuudet yksityisraidesääntelyn keventämiseen	20
7	Sääntelyn kehittämisskenaarioiden vaikutusten arviointi	23
7.1	Mahdolliset sääntelyn keventämistavat	23
7.2	Skenaariot yksityisraidesääntelyn kehittämiseksi	27
7.3	Skenaarioiden vaikutusten arviointi.....	29
7.4	Skenaarioiden vertailu	36
8	Johtopäätökset	37
	Liite 1. Vaikutusten arvioinnin taustaksi tehdyt haastattelut.....	39
	Liite 2. Yksityisraiteen haltijoille lähetetyn kyselyn kysymykset	40
	Liite 3. EU-jäsenvaltioiden turvallisuusviranomaisille lähetetyn kyselyn kysymykset.....	41

1 Johdanto

Tässä vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan yksityisraiteita koskevan sääntelyn kehittämismahdollisuuksia. Suomessa EU:n rautatielainsäädäntöä on pantu rautatielaila täytäntöön siten, että lähes samat velvoitteet kohdistuvat matkustaja- ja tavaraliikenteessä käytettävään valtion rataverkkoon sekä pääsääntöisesti vain vaihtotyössä käytettäviin yksityisraiteisiin. Käytössä olevia yksityisraiteita on Suomessa yli 100. Tyypillisiä yksityisen rataverkon haltijoita ovat satamat, teollisuuslaitokset sekä kunnat.

Voimassa oleva rautatielaki (304/2011) edellyttää kaikilta rataverkon haltijoilta esimerkiksi turvallisuuslupaa, joka tulee hakea Trafilta. Turvallisuusluvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakijan turvallisuusjohtamisjärjestelmä täyttää EU:n lainsäädännön vaatimukset. Rataverkon haltijoiden uusien rakenteellisten osajärjestelmien käyttöönotto edellyttää Trafilta haettavaa käyttöönottolupaa, jonka myöntämisen edellytyksenä on yhteentoimivuusvaatimusten mukaisuuden osoittaminen. Rataverkon haltijoita koskevan sääntelyn on kritisoitu aiheuttavan runsaasti hallinnollista taakkaa ja kustannuksia yksityisraiteiden omistajille.

EU:n 4. rautatiepaketin teknisen osan kansallinen täytäntöönpano vuonna 2019 edellyttää rautatiesääntelyn ja ennen kaikkea rautatielain uudistamista. Trafissa on katsottu, että valmistauduttaessa rautatielain uudistukseen on syytä tarkastella mahdollisuuksia kehittää yksityisraiteita koskevaa sääntelyä. Tämän vaikutusten arvioinnin tavoitteena on löytää yksityisraiteita koskevan sääntelyn kehittämiseksi sellainen vaihtoehto, joka keventää yksityisraiteen haltijoiden taloudellista ja hallinnollista taakkaa heikentämättä turvallisuutta. Vaikutusten arvioinnissa huomioon otettavia asioita ovat myös muutosten vaikutukset yksityisraiteiden yhteentoimivuudelle, viranomaisten toimintaan sekä ympäristölle.

Vaikutusten arvioinnissa pyritään ottamaan kantaa seuraaviin kysymyksiin:

- Onko yksityisraiteita koskevan sääntelyn keventäminen mahdollista EU-sääntelyn puitteissa?
- Miten yksityisraiteita koskevaa sääntelyä voitaisiin keventää?
- Millaisia vaikutuksia yksityisraiteita koskevan sääntelyn keventämisellä olisi?
- Mikä olisi yksityisraiteita koskevan sääntelyn tavoitetila?

Raportin alussa käydään läpi vaikutusten arvioinnissa käytetyt menetelmät ja aineistot. Seuraavaksi raportissa tarkastellaan yksityisraidesääntelyn nykytilannetta Suomessa sekä muutamissa muissa EU-maissa. Luvussa 5 tarkastellaan yksityisraidesääntelyn vaikutuksia Suomessa ja luvussa 6 perehdytään mahdollisuuksiin keventää yksityisraiteita koskevaa sääntelyä. Raportin pääpaino on luvun 7 yksityisraiteita koskevan sääntelyn kehittämisvaihtoehtojen skenaariopohjaisessa tarkastelussa. Raportin päättävä johtopäätökset luku kokoaa yhteen vaikutusten arvioinnin keskeiset havainnot.

2 Vaikutusten arvioinnin toteutus

Tämä vaikutusten arviointi perustuu pääosin haastattelu- ja kyselyaineistoon. Haastattelu- ja kyselyaineistojen lisäksi keskeisenä aineistona on aihetta koskeva lainsäädäntö. Lisäksi vaikutusten arvioinnin teossa on käytetty aihetta käsitteleviä selvityksiä, Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaselostuksia sekä poikkeamaraportteja.

Vaikutusten arvioinnin taustaksi haastateltiin alan keskeisiä toimijoita sekä muutamia yksityisraiteiden edustajia. Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluina. Haastatteluiden pohjaksi mietittiin etukäteen alustavia kysymyksiä, mutta täsmällistä kysymyspatteria ei ollut käytössä. Haastattelujen teemat ja näkökulmat valittiin haastateltavien edustaman tahon mukaisesti. Vaikutusten arvioinnin taustaksi kuullut organisaatiot ja henkilöt on lueteltu liitteessä 1.

Haastattelujen lisäksi yksityisraiteen haltijoiden näkemyksiä nykysääntelyn vaikutuksista selvitettiin turvallisuusluvan saaneille yksityisraiteen haltijoille lähetetyn kyselyn avulla. Turvallisuusluvan haltijoiden yhteyshenkilöille lähetettiin 17.2.2017 sähköposti, jossa kerrottiin kyselyn taustoja sekä ilmoitettiin linkki kyselyyn. Kysely toteutettiin webropol-sovelluksen avulla. Kysely lähetettiin 95:lle turvallisuusluvan haltijalle. Kyselyyn oli mahdollista vastata aikavälillä 17.2.–17.3.2017. Kyselystä muistutettiin vastaanottajia sähköpostitse 6.3.2017.

Vastauksia kyselyyn saatiin 24 ja vastausprosentiksi muodostui 25 %. Kysely koostui neljästä monivalintakysymyksestä sekä neljästä avoimesta kysymyksestä. Monivalintakysymyksillä pyrittiin selvittämään minkä tyyppistä yksityisraidetta vastaaja edustaa. Avoimilla kysymyksillä pyrittiin selvittämään näkemyksiä nykyisen yksityisraidesääntelyn vaikutuksista sekä sääntelyn hyvistä ja huonoista puolista. Yksityisraiteiden edustajille lähetetyn kyselyn kysymykset on esitetty liitteessä 2.

Muiden EU-jäsenvaltioiden sekä Norjan yksityisraidelainsäädäntöä selvitettiin sähköpostikyselyllä maaliskuussa 2017. Kysely lähetettiin kansallisten turvallisuusviranomaisten EU-vaikuttajista koostuvan NSA-Networkin jäsenille. Kyselyn kysymykset on esitetty liitteessä 3. Kyselyyn saatiin vastaukset 12 jäsenvaltiosta: Ruotsista, Norjasta, Iso-Britanniasta, Saksasta, Virosta, Itävallasta, Tšekistä, Italiasta, Unkarista, Romaniasta, Liettuasta ja Irlannista.

Erilaisia tapoja yksityisraiteiden sääntelyn kehittämiseksi pohdittiin Trafin sisäisessä kokouksessa helmikuussa 2017. Aihepiirin parissa työskentelevien asiantuntijoiden ja yksikönpäälliköiden ajatusten pohjalta kehitettiin skenaarioita vaikutusten arviointia varten. Skenaarioiden keskinäistä paremmuusjärjestystä arvioitiin monikriteerianalyysin avulla Trafin asiantuntijoiden kesken työpajassa 4.5.2017. Muutosten vaikutuksia eri skenaarioille arvioitiin seuraavilla kriteereillä:

- vaikutukset yksityisraiteiden turvallisuudelle
- vaikutukset yksityisraiteiden yhteentoimivuudelle
- vaikutukset yksityisraiteiden taloudelle
- vaikutukset viranomaisten toimintaan
- vaikutukset ympäristölle yleisesti.

Eri arviointikriteereille määritettiin työpajassa painoarvot. Seuraavaksi työpajassa arvioitiin skenaarioiden vaikutuksia suhteessa nykytilanteeseen arviointikriteereittäin taulukossa 1 esitetyllä 11-portaisella asteikolla. Vaikutusten arvioinnin tekijä teki lopulliset ratkaisut arvioiduista vaikutuksista.

Taulukko 1. Skenaarioiden vaikutusten arvioinnissa arviointikriteereittäin käytetty asteikko.

Numeroarvio	Arvion sanallinen kuvaus
10	Paranee erittäin merkittävästi
9	Paranee merkittävästi
8	Paranee selvästi
7	Paranee kohtuullisesti
6	Paranee hieman
5	Säilyy ennallaan
4	Heikkenee hieman
3	Heikkenee kohtuullisesti
2	Heikkenee selvästi
1	Heikkenee merkittävästi
0	Heikkenee erittäin merkittävästi

Painokertoimien ja skenaarioille arviointikriteereittäin annettujen arvioiden perusteella laskettiin skenaarioiden pisteet, jotka kertoivat skenaarioiden paremmuusjärjestyksen monikriteerianalyyseissä. Lopuksi suoritettiin ns. herkkyystarkastelu, jossa tarkasteltiin vaikuttavatko painokertoimien ja arvioiden muutokset skenaarioiden paremmuusjärjestykseen.¹

3 Yksityisraiteet ja niitä koskeva sääntely

3.1 Yksityisraiteet Suomessa

Yksityisraiteita koskevien tietojen puutteellisuus on ollut haasteena yksityisraiteita koskevassa päätöksenteossa Suomessa. Viranomaisilla ei ole ollut tarkkaa tietoa yksityisraiteiden määristä, omistajista ja liikennöinnin volyymeista. Vuonna 2011 voimaan tulleen rautatielain myötä tilanne tietojen suhteen on parantunut. Yksityisraiteet ovat olleet velvoitettuja hakemaan turvallisuuslupaa Trafilta ja hakemuksen yhteydessä niiden on täytynyt toimittaa Trafille perustiedot yksityisraiteesta ja sen käytöstä. Myös Liikennevirasto on viime vuosina aktiivisesti tehnyt rataverkon haltijoiden välisiä sopimuksia valtion rataverkkoon liittyvien yksityisraiteiden kanssa.

Trafi on toukokuuhun 2017 mennessä myöntänyt rataverkon haltijoilta vaadittavan turvallisuuslupan 97 yksityisraiteelle ja 6 turvallisuuslupahakemusta on parhaillaan käsittelyssä. Lisäksi Suomessa arvioidaan olevan joitain kymmeniä käytössä olevia yksityisraiteita, joiden haltijat eivät ole vielä turvallisuuslupaa hakeneet. Voidaan siis arvioida Suomessa olevan noin 115–135 yksityisraiteen haltijaa, joiden raiteet ovat käytössä tai joiden raiteita ylläpidetään mahdollista tulevaa käyttöä varten. Erilisiä yksityisraiteita Suomessa on Trafin ja Liikenneviraston tietojen mukaan yli 600.

¹ Multi-criteria analysis: a manual. Department for Communities and Local Government: London. Tammikuu, 2009. < http://eprints.lse.ac.uk/12761/1/Multi-criteria_Analysis.pdf > Haettu 16.5.2017.

Eroa yksityisraiteen haltijoiden ja yksityisraiteiden määrässä selittää se, että yksittäinen yksityisraiteen haltija voi hallinnoida useaa erillistä yksityisraidetta. Esimerkiksi VR-Yhtymä hallinnoi kymmeniä yksityisiä rataverkkoja. Myös muutamat teollisuuden alan toimijat hallinnoivat useita yksityisraiteita. Lisäksi osaa viranomaisten tilastoissa mukana olevista yksityisraiteista ei enää käytetä, jolloin niiden haltijoilla ei ole velvollisuutta hakea turvallisuuslupaa. Käytössä olevien yksityisraiteiden määrä on Suomessa hiljalleen vähentynyt mm. kuljetustarpeiden muutoksen, yksityisraiteisiin liittyvien hallinnollisten vaatimusten ja epäsäännöllisiin kuljetustarpeisiin heikosti saatavien rautatiekuljetusten vuoksi.

Tyypillisiä yksityisraiteen haltijoita ovat teollisuuslaitokset, logistiikka-alan yritykset, kunnat ja satamat. Trafilta turvallisuuslupaa hakeneiden yksityisraiteen haltijoiden toimialat jakautuvat taulukossa 2 esitetyllä tavalla.

Taulukko 2. Trafilta turvallisuuslupaa hakeneiden yksityisraiteen haltijoiden toimialat.

Yksityisraiteen haltijan toimiala	Saapuneiden hakemusten lukumäärä
Kauppa, teollisuus, logistiikka	71
Kunnat	11
Museotoimijat	2
Satamat	19
Yhteensä	103

Kaikkien yksityisraiteiden yhteispituudeksi on arvioitu eri lähteissä noin 1000 kilometriä^{2,3}. Yksityisraiteiden laajuudessa ja raidepituudessa on suuria eroja. Tyypillinen yksityisraide on yhdestä tai kahdesta raiteesta koostuva muutamasta sadasta metristä muutama kilometriin pitkä teollisuuslaitoksen hallinnoima kokonaisuus. Muutamilla satamilla ja teollisuuslaitoksilla on kuitenkin hallinnassaan kymmenien kilometrien pituisia yksityisraidekokonaisuuksia.

Myös yksityisraiteiden käytössä ja kuljetusvolyyymeissa on suurta vaihtelua. Osa yksityisraiteista on melko vähäisellä käytöllä. Osa yksityisraiteista ei käytetä lainkaan ja niitä pidetään yllä vain tulevaisuuden mahdollisten käyttötarpeiden varalta. On myös joukko yksityisraiteita, joiden käyttö ja ylläpito on lakkautettu, mutta joita ei ole toistaiseksi kustannussyistä purettu. Muutamia yksityisraiteita on yritysjärjestelyiden seurauksena päätynyt omistajille, jotka eivät tiedä omistavansa raiteita. Toisessa ääripäässä ovat muutamien satamien ja teollisuuslaitosten yksityisraiteet, joiden kuljetusmäärät ovat miljoonia tonneja vuosittain. Myös rautatiekuljetusten merkitys rataverkon haltijan toiminnalle vaihtelee voimakkaasti eri toimijoiden välillä. Osalle yksityisraiteen haltijoita rautatiekuljetusten merkitys on hyvin pieni, kun taas osalla teollisuuslaitoksista lähes kaikki tavaraliikenne tapahtuu rautateiden kautta.

Satamien yksityisraiteilla on suuri merkitys Suomen ulkomaankaupalle ja esimerkiksi suuri osa metsä-, metalli- ja kemianteollisuuden tuotteista kulkee satamien raiteiden kautta. Yksityisraiteilla on suuri merkitys rautateiden tavaraliikenteelle. Käy-

² Yksityisraiteet – Liikenneviraston verkkosivut.

<<http://www.liikennevirasto.fi/rataverkko/yksityisraiteet#.WlhXxlOLSM8>> Haettu 25.2017.

³ Yksityisraiteilla vuosina 1996 ja 1997 tapahtuneet junavaunujen suistumiset. Onnettomuustutkintakeskus. Tutkintaselostus C9/1996 R, C18/1996 R, C21/1996 R, C24/1996 R, C6/1997 R, C8/1997 R ja C15/1997 R. <www.turvallisuustutkinta.fi> Haettu 25.1.2017.

tännössä kaikki rautateiden tavaraliikenne kulkee yksityisraiteiden kautta. Yksityisraiteet ovat riippuvaisia toisistaan. Mikäli tavarantoimittaja lakkauttaa yksityisraiteen ylläpidon, ei tavarantoimittaja voi enää toimittaa kuormaa rautateitse perille⁴.

Vain muutamat yksityisraiteet on sähköistetty ja turvalaittein varustettu. Liikennöinti yksityisraiteilla onkin pääosin diesel-vetureilla tehtävää vaihtotyötä. Vaihtotyöllä tarkoitetaan junaliikennettä tukevaa kalustoyksiköiden siirtotyötä. Suuren osan yksityisraiteiden liikennöinnistä hoitaa VR-Yhtymä Oy. Lisäksi Fenniarail Oy operoi yksityisraiteilla. Yksityisraiteilla tehdään vaihtotöitä myös rataverkon haltijoiden tai vaihtotyöoperaattorien omilla vaihtotyövetureilla, vaihtotyötraktoreilla sekä vaununsiirtolaitteilla.

3.2 Turvallisuus yksityisraiteilla

Keskeinen syy yksityisraiteita koskevan sääntelyn kehittämiseksi 2000-luvun alussa oli yksityisraiteiden heikko turvallisuustilanne. Onnettomuustutkintakeskuksen vuosina 1996 ja 1997 yksityisraiteilla tapahtuneita suistumisia koskevassa raportissa tarkasteltiin seitsemää kyseisinä vuosina tapahtunutta suistumista⁵. Tutkitut suistumiset johtuivat pääosin raiteiden huonosta kunnosta ja talvikunnossapidon puutteista. Tutkittujen onnettomuuksien seuraukset olivat pieniä, mutta yksityisraiteilla tapahtuvat vaarallisten aineiden kuljetukset (VAK) nostavat onnettomuuksien vahinkojen potentiaalin suureksi. Raportin mukaan yksityisten raiteiden kunnossapitovastuu siirtyi pois Valtion Rautateiltä 1980-luvun lopulla. Tämä johti kunnossapidon laiminlyöntiin osalla raiteista. Raportissa julkaistiin suositus, jonka mukaan yksityisraiteiden liikennöinnin seuranta ja kunnossapidon valvonta tulisi järjestää lakimukaisesti toimivaltaisen viranomaisen tehtäväksi.

Vuoden 1997 jälkeen Onnettomuustutkintakeskus on tutkinut muutamia yksityisraiteilla tapahtuneita onnettomuuksia. Näistä yleisimpiä ovat olleet suistumiset, joiden tyypillisenä syynä on ollut raiteiden huono kunto. Tutkittujen tapauksien joukossa on myös yksityisraiteilla vaarallisten aineiden kuljetuksissa tapahtuneita suistumisia ja törmäyksiä. Onnettomuustutkintakeskus on 2010-luvulla tutkinut vain yksittäisiä yksityisraiteilla tapahtuneita onnettomuuksia.

Trafin saamien poikkeamaraporttien perusteella ei voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä yksityisraiteiden turvallisuuden kehittymisestä. Yksityisraiteiden poikkeamaraportoinnin kattavuus ei ole kovin korkea eikä yksityisraiteilla tapahtuneiden turvallisuuspoikkeamien määrän kehityksestä 2000-luvulla pysty muodostamaan vertailukelpoista aikasarjaa. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin todeta, että yksityisraiteilla tapahtuu muutamia kymmeniä turvallisuuspoikkeamia vuosittain. Yleisimpiä rautatieliikenteen turvallisuuspoikkeamia yksityisraiteilla ovat suistumiset, törmäykset sekä vaaratilanteet ajoneuvoliikenteen kanssa ylikäytävillä ja tasoristeyksissä. Liikennöinti yksityisraiteilla tapahtuu pääosin hidaskäyttöisellä vaihtotyönä, jolloin myös onnettomuuksien seuraukset jäävät tyypillisesti pieniksi. Esimerkiksi VAK-kuljetuksissa ja tasoristeyksissä tapahtuvilla onnettomuuksilla voi kuitenkin yksityisraiteillakin olla hyvin vakavat seuraukset.

⁴ Tervonen, Juha. Yksityisraiteet ja ratamaksusääntely. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 34/2011.

⁵ Yksityisraiteilla vuosina 1996 ja 1997 tapahtuneet junavaunujen suistumiset. Onnettomuustutkintakeskus. Tutkintaselostus C9/1996 R, C18/1996 R, C21/1996 R, C24/1996 R, C6/1997 R, C8/1997 R ja C15/1997 R. <www.turvallisuustutkinta.fi> Haettu 25.1.2017.

Yksityisraiteilla tapahtuvien suistumisten syynä on tyypillisesti raiteen puutteellinen talvikunnossapito, jonka seurauksena urakiskoihin kertyvä lumi ja jää nostaa tyhjiä vaunuja pois kiskoilta. Tilannetta hyvin kuvaavaa onkin, että viime vuosien leudot ja vähälumiset talvet ovat vähentäneet vaihtotyössä tapahtuvien suistumisten kokonaisuutta selvästi. Myös radan peittämiä raskaiden vaunujen alla tapahtuu edelleen jonkin verran. Yksityisraiteilla tapahtuvat törmäykset ovat tyypillisesti vaihtotyöyksikön törmäyksiä vaunuihin, raidepuskimiin tai muihin radalla oleviin esteisiin ja usein ne ovat seurausta vaihtotyöntekijän puutteellisesta havainnoinnista. Yksityisraiteiden tasoristeyksissä ja ylikäytävillä tapahtuu vuosittain yksittäisiä vaihtotyöyksikön ja ajoneuvon välisiä törmäyksiä sekä kymmeniä vaaratilanteita. Syitä tasoristeysonnettomuuksien ja tasoristeyksissä tapahtuvien vaaratilanteiden yleisyyteen ovat mm. vilkas ajoneuvoliikenne, puutteet ajoneuvon kuljettajien tarkkaavaisuudessa sekä yksityisraiteiden ylikäytävien usein hankalat havainnointiolosuhteet.

Trafi valvoo yksityisraiteen haltijoiden turvallisuudenhallintaa auditoimalla yksityisraiteen haltijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmiä. Auditointien kokemusten perusteella panostaminen turvallisuusjohtamiseen yksityisraiteilla voidaan karkeasti jakaa kahteen ääripäähän. Yksityisraiteen haltijoiden joukossa on toimijoita, joilla rataverkkoon liittyvä turvallisuusjohtaminen toimii hyvin ja muun muassa raideliikenteeseen liittyvien riskien hallinta on aidosti osa jokapäiväistä toimintaa. Tällaiset toimijat ovat usein teollisuuden tai logistiikan toimijoita, joiden toiminnassa rautatiekuljetuksilla on merkittävä rooli. Osalle yksityisraiteen haltijoista rautatiehen liittyvä turvallisuusjohtaminen on kuitenkin lähinnä viranomaisvaatimusten täyttämiseen tähtäävä paperinmakuinen velvollisuus. Tyypillisesti näiden toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmissä kuvatut menettelyt eivät ole kattavasti jalkautuneet osaksi rataverkon haltijan toimintaa. Tällaisilla yksityisraiteen haltijoilla rautatiekuljetukset ovat usein organisaation toiminnassa vähemmän kriittisessä roolissa.

Vaikutusten arvioinnin taustaksi haastateltujen asiantuntijoiden näkemysten mukaan nykyinen yksityisraiteita koskeva turvallisuussäätely on kuitenkin parantanut yksityisraiteiden turvallisuustilannetta. Kattavat turvallisuusjohtamista koskevat vaatimukset pakottavat toimijat jakamaan selkeästi rataverkon haltijuuteen liittyvät vastuut. Lisäksi turvallisuusjohtaminen on tuonut järjestelmällisyyttä ja suunnitelmallisuutta kunnossapitoon sekä muista turvallisuusasioista huolehtimiseen. Osalla toimijoista nämä asiat ovat olleet kunnossa ennen rautateiden turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskevia vaatimuksiakin, mutta osa toimijoista on havahtunut huolehtimaan turvallisuusasioista vasta nykysäätelyn myötä. Myös turvallisuusjohtamisen osaisissa on havaittu kehittymistä viime vuosina. Turvallisuusluvan saamisen edellytyksenä Trafille toimitetut ensimmäiset turvallisuusjohtamisjärjestelmät vaikuttivat paikoitellen viranomaisvaatimuksen vuoksi tehdyiltä papereilta, joilla ei ollut käytännön merkitystä päivittäisen toiminnan kannalta. Turvallisuusluvan myöntämisen jälkeisissä auditoinneissa on kuitenkin joidenkin yksityisraiteen haltijoiden kohdalla ollut havaittavissa, että rataverkon turvallisuusjohtamisen merkitys on organisaatioissa sisäistetty ja turvallisuusjohtaminen on alettu kokea toimivana tapana hallita rataverkon turvallisuutta. Osittain turvallisuuden parantumiseen on vaikuttanut myös se, että muutamat huonokuntoisten rataverkkojen haltijat ovat sulkeneet raiteensa liikenteeltä viime vuosina. Sulkemispäätösten taustalla ovat vaikuttaneet mm. muutokset kuljetustarpeissa ja rautakuljetusten kilpailukyvyssä sekä muutamissa tapauksissa myös liian raskaaksi koettu rautatiesäätely.

3.3 Yksityisraiteita koskeva sääntely

Yksityisraiteita koskevan sääntelyn kehitys

Yksityisiä rautateitä koskevan sääntelyn historia Suomessa ulottuu 1800-luvulle. Vuonna 1889 annettiin asetus yksityisistä rautateistä yleistä keskusliikettä varten (16/1889). Asetuksessa säädettiin lähinnä yksityisen rautatien rakentamisesta ja sitä sovellettiin pitkään vain yhteen paikalliseen yksityiseen rautatiehen⁶. Vanhentunut asetus kumottiin vuonna 2003 voimaan tulleella rautatielailla (198/2003). Vuoden 2003 rautatielaissa otettiin käyttöön käsite yksityisraide, mutta yksityisraiteita koskevia velvoitteita laissa ei vielä juuri säädetty. Lain mukaan Ratahallintokeskus valvoi turvallisuutta yksityisraiteilla ja Ratahallintokeskuksen ja yksityisraiteiden tuli sopia yksityisraiteiden ja valtion rataverkon välisistä liittymistä sekä tarpeen vaatien liikenteenohjauksen järjestämisestä yksityisraiteella.

Vuoden 2006 rautatielaissa (555/2006) lisättiin yksityisraiteita koskevia velvoitteita. Yksityisraiteet tuotiin lainsäädännöllä EU:n yhteentoimivuus- ja käyttöönottolupa-vaatimusten piiriin. Vuoden 2006 rautatielain mukaan yhteentoimivuuden teknisten eritelmien (YTE) vaatimukset koskivat yksityisraiteita silloin, kun nämä kuuluvat YTE:ien soveltamisalaan. Käytännössä yksityisraiteet alkoivat sisältyä YTE:ien soveltamisalaan kuitenkin vasta myöhemmin. Tuolloisen Rautatieviraston määräykset koskivat osin myös yksityisraiteita ja Rautatieviraston tehtävänä oli valvoa turvallisuutta ja yhteentoimivuutta yksityisraiteilla.

Voimassa olevassa vuoden 2011 rautatielaissa (304/2011) lisättiin yksityisraiteita koskevia velvoitteita selvästi. Rautatielailla pannaan kansallisesti täytäntöön EU:n rautateiden turvallisuusdirektiivi (2004/49/EY), yhteentoimivuusdirektiivi (2008/57/EY) sekä yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta annettu direktiivi (2012/34/EU, ns. markkinadirektiivi). Rautatielain mukaan yksityisraiteella tarkoitetaan muuta kuin valtion omistamaa ja Liikenneviraston hallinnoimaa rautatielain soveltamisalaan kuuluvaa raidetta. Rataverkon haltijalla tarkoitetaan laissa Liikennevirastoa taikka yksityisraiteen haltijaa, kun raide kuuluu rautatielain soveltamisalan piiriin. Näin määriteltynä rautatielaissa säädetty rataverkon haltijaa koskevat velvoitteet koskevat Liikenneviraston lisäksi myös yksityisraiteita hallinnoivia tahoja. Seuraavassa on esitetty rautatielain ja muiden säädösten velvoitteita yksityisraiteille.

Turvallisuuslupa ja turvallisuusjohtamisjärjestelmä

Rataverkon hallinnoinnin keskeinen edellytys on Trafilta haettava turvallisuuslupa (rautatielain 16§). Turvallisuuslupan saadakseen rataverkon haltijalla tulee olla vaatimusten mukainen turvallisuusjohtamisjärjestelmä ja hakijan tulee turvallisuusjohtamisjärjestelmällä ja muilla menettelyillä osoittaa voivansa varmistaa rataverkon turvallisen suunnittelun, rakentamisen, kunnossapidon ja hallinnan. Turvallisuuslupa myönnetään enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Rautatielain 40 §: mukaan rataverkon haltijoilta ja rautatieliikenteen harjoittajilta edellytettävän turvallisuusjohtamisjärjestelmän tulee täyttää turvallisuusdirektiivissä esitetyt vaatimukset. Trafin arvioissa turvallisuusjohtamisjärjestelmän vaatimustenmukaisuutta sen on huomioitava arvioinnissa hakijan toiminnan luonne ja laajuus. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että pienimuotoista ja vähäriskiseksi arvioitua toimintaa harjoittava hakija voi

⁶ Hallituksen esitys Eduskunnalle raideliikennevastuulaiksi ja laiksi liikennevakuutuslain muuttamisesta HE 234/1997.

täyttää turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskevat vaatimukset kevyemmin menettelyin kuin suurempaa tai raskaammin liikennöityä rataverkkoa hallinnoiva hakija.

Turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskevia vaatimuksia täsmennetään Trafin määräyksellä rautatieliikenteen harjoittajan ja rataverkon haltijan turvallisuusjohtamisjärjestelmästä (TRAFI/1065/03.04.02.00/2012). Määräyksellä pannaan täytäntöön osataan rautatieturvallisuudirektiivin liitteen 3 vaatimukset turvallisuusjohtamisjärjestelmälle. Määräyksen mukaan turvallisuusjohtamisjärjestelmän on oltava dokumentoitu kaikilta olennaisilta osiltaan ja siinä on erityisesti kuvattava turvallisuusjohtamisen vastuunjakoa. Määräyksessä esitettäviä turvallisuusjohtamisjärjestelmän perusosia ovat turvallisuuspolitiikka, turvallisuustavoitteet, menettelyt säädösten noudattamisen varmistamiseksi, riskienhallintamenettelyt, pätevyyshallinnan menettelyt, tiedonvälittämisen järjestelyt, turvallisuustietojen dokumentoinnin menettelyt, onnettomuuksista ilmoittamisen menettelyt, toimintasuunnitelmat hätätilanteiden varalle ja turvallisuusjohtamisjärjestelmän sisäisen tarkastuksen menettelyt.

Komission asetus yhteisestä turvallisuusmenetelmästä rautateiden turvallisuusluvan saamista koskevien vaatimusten noudattamisen arvioimiseksi (EU N:o 1169/2010) ohjaa Trafin työtä turvallisuusjohtamisjärjestelmien vaatimustenmukaisuuden arvioinnissa. Komission asetuksen liite 1 antaa suuntaviivat turvallisuuslupahakemusten arviointimenettelylle. Asetuksen liitteessä 2 esitetään kansallisille turvallisuusviranomaisille (Suomessa Trafi) yksityiskohtaiset arviointiperusteet hakijan turvallisuusjohtamisjärjestelmän vaatimustenmukaisuuden arvioimiseksi. Liitteessä 2 turvallisuusjohtamisjärjestelmän perusosat on jaettu osiin ja kutakin osaa kohden esitetään useita arviointikriteerejä. Tyypillinen arviointikriteeri edellyttää tietyn turvallisuusjohtamisen menettelyn tai menettelyn osan kuvausta. Yhteensä arviointikriteerejä on noin sata ja useat niistä ovat sängen vaikeaselkoisia.

Yksityisraiteilla liikennöiviltä rautatieliikenteen harjoittajilta edellytetään rautatielain 4 §:n mukaisesti Trafilta haettavaa turvallisuustodistusta. Turvallisuustodistuksen saamisen edellytyksenä on turvallisuusjohtamisjärjestelmä sekä vastuuvakuutus. Turvallisuustodistuksen saamiseksi edellytettävän turvallisuusjohtamisjärjestelmän arviointiperusteet on esitetty komission asetuksessa (EU N:o 1158/2010). Asetuksessa on esitetty lähes sata rautatieliikenteen harjoittajan turvallisuusjohtamisjärjestelmän menettelyitä koskevaa vaatimusta, mitkä sisällöltään vastaavat pääosin turvallisuusluvan myöntämisen edellytyksenä olevaan turvallisuusjohtamisjärjestelmään kohdistuvia vaatimuksia.

Rautatielaissa määrätään muutamista turvallisuusjohtamiseen liittyvistä menettelyistä. Rautatielain 41 §:n mukaisesti rataverkon haltijan on vuosittain raportoitava edellisen kalenterivuoden turvallisuuskehityksestä Trafille turvallisuuskertomuksessa. Turvallisuuskertomusvaatimusta täsmennetään Trafin määräyksellä rautatieliikenteen harjoittajan ja rataverkon haltijan turvallisuuskertomuksesta (TRAFI/19402/03.04.02.00/2014), jossa esitetään vaatimukset turvallisuuskertomuksen sisällöstä. Rautatielain 82 §:n mukaisesti rataverkon haltijan on ilmoitettava Trafille onnettomuuksista ja vaaratilanteista. Vaatimusta raportoida onnettomuuksista ja vaaratilanteista kuvataan tarkemmin mm. ilmoitettavien tietojen ja ilmoittamista koskeva aikarajan osalta rautatiejärjestelmän turvallisuudesta ja yhteentoimivuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (372/2011) 3 §:ssä. Rautatielain 83 §:n mukaisesti Trafin tulee huolehtia, että rataverkon haltijat reagoivat niitä koskeviin turvallisuustutkintalain nojalla annettuihin suosituksiin asianmukaisesti.

Rataverkon haltijoiden on varauduttava riittävällä tavalla rautateitä uhkaavan vaaran tai onnettomuuden varalta rautatielain 79 §:n mukaisesti. Turvallisuusluvan haltijoiden on lisäksi varauduttava poikkeusoloihin ja pyrittävä siihen, että niiden toiminta voi poikkeusoloissa jatkua mahdollisimman häiriöttömästi.

Euroopan komissio on julkaissut joukon yhteisiksi turvallisuusmenetelmiksi kutsuttuja asetuksia, jotka koskevat sekä rataverkon haltijoiden että rautatieyritysten turvallisuuden hallintaa. Komission asetukset ovat suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, eivätkä ne edellytä jäsenvaltiolta erillistä täytäntöönpanoa. Komission asetus EU N:o 1078/2012 edellyttää rataverkon haltijoilta ja rautatieyrityksiltä turvallisuusjohtamisen omavalvontaa ja määrittelee suuntaviivat omavalvontamenettelylle. Komission asetus EU N:o 1077/2012 puolestaan antaa kansallisille turvallisuusviranomaisille suuntaviivat rataverkon haltijoiden ja rautatieyritysten viranomaisvalvontaan. Komission asetus EU N:o 402/2013 esittää riskien arvioinnin menettelyn, jota rataverkon haltijoiden ja rautatieyritysten on sovellettava toiminnassaan toteutettavien teknisten, toiminnallisten ja organisatoristen muutosten riskejä arvioitaessa. Mikäli muutos arvioidaan merkittäväksi, tulee organisaation suorittaa riskien arviointi asetuksessa kuvatun prosessin kehysten puitteissa. Asetus edellyttää, että merkittävien muutosten riskien arvioinnissa muutosta esittävä organisaatio ottaa mukaan riippumattoman arviointilaitoksen (Independent Safety Assessor, ISA-laitos) varmistamaan asetuksen mukaisen riskienhallintamenettelyn noudattamisen sekä osajärjestelmän turvallisuusvaatimustenmukaisuuden. Riippumattoman arviointilaitoksen tehtävä on arvioida riskienhallintaprosessin asianmukaista soveltamista ja laatia turvallisuuden arviointikertomus. Trafi nimeää rautatielain 66 §:n mukaisesti hakemuksesta ISA-laitokset.

Yhteentoimivuus

Rautatielain 42 §:n mukaisesti rautatiejärjestelmän osajärjestelmien ja yhteentoimivuuden osatekijöiden on täytettävä rautatiejärjestelmän olennaiset vaatimukset. Olennaisilla vaatimuksilla pyritään varmistamaan ennen kaikkea rautatiejärjestelmän yhteentoimivuus ja turvallisuus. Rakenteellisen osajärjestelmän käyttöönottamiseen tulee olla 44 §:n mukaisesti Trafin myöntämä käyttöönottolupa.

Rautatielain 46 §:n mukaan osajärjestelmän rakentamista, parantamista tai uudistamista suunnittelevan organisaation on toimitettava Trafille suunnitelma hankkeesta. Suunnitelman perusteella Trafi päättää, ovatko työt niin merkityksellisiä, että uusi käyttöönottolupa on tarpeen.

Käyttöönottoluvan myöntämisen edellytyksenä on rakenteellisen osajärjestelmän vaatimustenmukaisuus, joka arvioidaan YTE:ien ja osajärjestelmää koskevien Trafin määräysten perusteella (RautatieL 45§). Rakenteellisen osajärjestelmän vaatimustenmukaisuus on osoitettava EY-tarkastusvakuutuksella silloin, kun YTE:n vaatimukset koskevat osajärjestelmää, ja FI-tarkastusvakuutuksella siltä osin, kuin osajärjestelmää tai sen osaa eivät koske YTE:t. Käyttöönottoluvan hakija laatii EY-tarkastusvakuutuksen, jonka liitteeksi tarvitaan EY-tarkastustodistus. Hakijan on pyydettävä ilmoitettua laitosta arvioimaan osajärjestelmän vaatimustenmukaisuus EY-tarkastustodistuksen saamiseksi. Rakenteellisen osajärjestelmän vaatimustenmukaisuus on arvioitava rautatielain 65 §:n mukaisessa FI-tarkastuksessa siltä osin, kuin osajärjestelmää eivät YTE:n vaatimukset koske. Trafi vastaa FI-tarkastuksesta, mutta se voi tarvittaessa nimetä ilmoitetun laitoksen vastaamaan vaatimustenmukaisuuden arvioinnista FI-tarkastusta varten.

Ilmoitetut laitokset ovat toimielimiä, jotka vastaavat EY-tarkastusmenettelyn suorittamisesta ja EY-tarkastusvakuutuksen liitteeksi vaadittavien asiakirjojen laatimisesta (RautatieL 62§). EY-tarkastuksesta vastaavan ilmoitetun laitoksen on varmistettava, että osajärjestelmän rakentamisessa, uudistamisessa ja parantamisessa noudatetaan osajärjestelmän olennaisia vaatimuksia. Ilmoitetun laitoksen on tehtävä hankkeen toteutuksen aikana tarkastuksia osajärjestelmän vaatimustenmukaisuuden varmistamiseksi (RautatieL 63§). EY-tarkastusmenettelyjä suorittavia ilmoitettuja laitoksia kutsutaan NoBo-laitoksiksi (Notified Body). FI-tarkastuksista vastaavia ilmoitettuja laitoksia kutsutaan DeBo-laitoksiksi (Designated Body)

Jos osajärjestelmää on tarkoitus käyttää, ennen käyttöönottoluvan myöntämistä, sille on haettava Trafilta rakentamisaikainen käyttöluva. Rakentamisaikainen käyttöluva, voidaan myöntää, jos vaiheittain valmistuvaa hanketta on tarpeen käyttää riittävien liikenneyhteyksien turvaamiseksi eikä tämä vaaranna turvallisuutta.

Valtioneuvoston asetuksessa 372/2011 nimetään rautatiejärjestelmän osajärjestelmät. Rakenteellisia osajärjestelmiä ovat infrastruktuuriosajärjestelmä, energiaosajärjestelmä sekä ratalaitteiden ohjaus, hallinta ja merkinanto-osajärjestelmä. Yksityisten rataverkon haltijoiden kannalta näistä keskeisin on infrastruktuuriosajärjestelmä. Ratalaitteiden ohjaus, hallinta ja merkinanto-osajärjestelmään sekä energiaosajärjestelmään liittyvät vaatimukset koskevat Suomessa vain muutamia yksityisraiteita, koska valtaosaa yksityisraiteista ei ole sähköistetty tai varustettu teknisin turvalaittein.

Osajärjestelmiä koskevat vaatimukset on EU:ssa annettu YTE:illä. YTE:t on annettu komission asetuksina, joten ne ovat sellaisenaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. YTE:ien avoimia kohtia täydennetään Suomessa kansallisilla määräyksillä. Infrastruktuuriosajärjestelmää koskeva YTE (2014/1299/EU) sisältää rautatieinfrastruktuuria koskevia teknisiä vaatimuksia. Vaatimukset koskevat mm. aukean tilan ulotumaa, raidelevyettä, kiskon kallistusta ja raiteen kantavuutta. Suomessa käyttöön otettava uusi tai uudistettava tai parannettava rautatieinfrastruktuuriosajärjestelmä on rakennettava infrastruktuuria koskevan YTE:n vaatimusten mukaiseksi.

Käyttötoimintaa ja liikenteen hallintaa koskeva yhteentoimivuuden tekninen eritelmä (OPE-YTE, 2012/757/EU) käsittelee menettelyjä, joilla voidaan varmistaa rakenteellisten osajärjestelmien yhdenmukainen käyttö. Junaliikennettä koskeva OPE-YTE:ä täydentävä Trafín määräys käyttötoiminta ja liikenteenhallinta rautatiejärjestelmässä (TRAFI/57058/03.04.02.00/2015) asettaa myös yksityisraiteita koskevia vaatimuksia. Käyttötoiminta ja liikenteenhallinta -määräyksen mukaan rataverkon haltijan on mm. määritettävä keinot vaihtotyöluvan ja ratatyöluvan antamiseen sekä laadittava menettelyt viestintään vaihto- ja ratatyössä. Ohjaus-, hallinta- ja merkinanto -osajärjestelmää koskeva kansallinen määräys (TRA-FI/14975/03.04.02.00/2016) koskee yksityisraiteen haltijoita radan merkkien osalta.

Aiemmin rataverkon kuuluminen Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon eli TEN-T-verkkoon vaikutti siihen koskevatko yhteentoimivuusvaatimukset kyseistä rataverkkoa. Vuoden 2008 yhteentoimivuusdirektiivin liitteen 1 mukaan direktiivin vaatimukset koskivat TEN-T-verkkoon kuuluvia raiteita. Myös YTE:ien vaatimukset oli aiemmin rajattu koskemaan TEN-T-verkkoon kuuluvia raiteita. Vuoden 2016 yhteentoimivuusdirektiivissä ja uudemmissa YTE:issä, kuten infrastruktuuriosajärjestelmää koskevassa YTE:ssä, ei enää rajata soveltamisalaa TEN-T-verkon raiteisiin. Näin ollen yksityisraiteen kuulumisella TEN-T-verkkoon ei ole enää vaikutusta siihen, sovelletaanko siellä yhteentoimivuusvaatimuksia.

Yksityisraiteilla käytettävillä kalustoyksiköillä tulee olla käyttöönottolupa rautatielain 51 §:n mukaisesti. Käyttöönottoluvan saadakseen hakijan tulee osoittaa Trafille kalustoyksikön yhteentoimivuusvaatimusten mukaisuus NoBo-laitoksen laatiman EY-tarkastustodistuksen ja hakijan laatiman EY-tarkastusvakuutuksen avulla. Niiltä osin kuin kalustoyksikkö ei ole YTE:n mukainen, hakijan tulee osoittaa kalustoyksikön olevan muiden sovellettavaksi tulevien vaatimusten mukainen FI-tarkastusvakuutuksella. FI-tarkastuksesta vastaa Trafi, mutta Trafi voi nimetä myös ilmoitetun laitoksen arvioimaan osajärjestelmien vaatimustenmukaisuuden FI-tarkastusta varten.

Rataverkon haltijoiden on toimitettava ratarekisteriin tiedot hallinnoimastaan rataverkosta (Rautatiel 70 §). Ratarekisteriin toimitettavat tiedot esitetään rautatieinfrastruktuuria koskevassa YTE:ssä (2014/880/EU). Yksityisraiteiden tulee toimittaa YTE:ssä kuvatuista rekisteritiedoista vain ns. sivuraidetiedot, jotka ovat huomattavasti suppeammat kuin Liikenneviraston hallinnoimaa rataverkkoa koskevat vaatimukset. Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon (TEN-T) kuuluvien yksityisraiteiden tuli 16.3.2017 mennessä toimittaa tiedot ratarekisteriin. Muiden yksityisraiteiden haltijoiden on toimitettava tiedot 16.3.2019 mennessä.

Markkinasääntely

Rautatielain luvut 4, 5, ja 5 a (20–38 c §), joissa säädetään rataverkon käytöstä, ratapasiteetista, rataverkon haltijan tarjoamista palveluista ja rataverkon käytön hinnoittelusta, koskevat strategisesti tärkeimpiä yksityisraiteita. Strategisesti tärkeimmiksi yksityisraiteiksi Suomessa on Euroopan komission 10.12.2014 antamalla päätöksellä linjattu ulkomaankaupan merisatamien alueella olevat yksityisraiteet sekä VR-Yhtymä Oy:n raiteet. Muita yksityisraiteita lukujen 4, 5 ja 5a säännökset eivät koske, mutta myös muiden yksityisraiteiden on annettava rautatieliikenteen harjoittajille avoin ja syrjimätön pääsy rataverkolle. Rautatielain muutoslain (1394/2015) ja siihen liittyvän hallituksen esityksen (HE13/2015 vp) mukaan edellä mainitut strategisesti tärkeät yksityisraiteet ovat markkinasäädösten suhteen rataverkon haltijoita palvelupaikan ylläpitäjän roolin sijaan.

Rautatielain 26 §:n mukaan rataverkon haltijan on päätettävä tasapuolisesti ja syrjimättömin perustein ratapasiteetin jakamisesta ratapasiteetin hakijoille. Ratakapasiteetin jakamista koskevat vaatimukset kuvataan tarkemmin rautatieliikenteen aikataulukaudesta ja ratakapasiteetin jakamisesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1490/2015).

Rautatielain 30 §:n mukaisesti rataverkon haltijan on tehtävä rautatieyrityksen kanssa rataverkon käytöstä sopimus, jossa sovitaan rataverkon haltijan tarjoamien palveluiden käytöstä. Rataverkon haltijan on tarjottava rautatieliikenteen harjoittajille tasapuolisesti ja syrjimättömin ehdoin rataverkon vähimmäiskäyttömahdollisuuksiin sisältyviä palveluita rautatielain 33 §:n mukaisesti. Rataverkon haltijan tarjoamista palveluista säädetään tarkemmin rautatieliikenteen harjoittajille tarjottavista palveluista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1489/2015). Asetuksen 1 §:llä täytännönpannaan markkinadirektiivin liitteen 2 vaatimukset rataverkon haltijan palveluntarjoamisvelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista, joita ovat ratakapasiteettihakemusten käsittely, oikeus käyttää ratakapasiteettia, rautatieinfrastruktuurin käyttö, liikenteenohjaus, sähköistetyt radan tapauksessa liittymä sähköverkkoon ja ratakapasiteetin mukaisen liikenteen harjoittamisen edellyttämät tiedot.

Rautatielain 37 §:n mukaan rataverkon haltijat voivat periä rataverkon ja sen palveluiden käytöstä rautatieliikenteen harjoittajilta ratamaksua. Rataverkon haltija vastaa rataverkkonsa liikenteenohjauksesta rautatielain 36 §:n mukaisesti. Käytännössä nykyisin ei vaadita liikenteenohjausta yksityisraiteen sisällä tapahtuvalta liikennöinniltä. Liikkumiseen valtion rataverkolla tulee aina olla lupa. Kalustoyksikön kuljettajan tulee kysyä lupa valtion rataverkon liikenteenohjaukselta yksikön siirtyessä yksityisraiteelta valtion rataverkolle ja yksikön siirtyessä valtion rataverkolta yksityisraiteelle.

Rautatielain 32 §:n mukaan rataverkon haltijan on julkaistava aikataulukausittain verkkoselostus, jossa kerrotaan tiedot rataverkon laajuudesta ja laadusta. Verkkoselostuksessa rataverkon haltijan on mm. ilmoitettava tiedot oikeudesta rataverkolle pääsyyn, ratamaksujen määräytymisperusteet, ratakapasiteetin hakemiseen liittyvät tiedot sekä muut olennaiset seikat liittyen rautatieliikenteen harjoittamiseen rataverkolla. Ensimmäisen kerran yksityisraiteen haltijoiden tuli julkaista verkkoselostus 9.12.2016 mennessä.

Kelpoisuussäätely yksityisraiteilla

Kelpoisuuslaiksi kutsuttu laki rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä (1664/2009) koskee myös yksityisraiteita. Kelpoisuuslain 4 §:n mukaisesti toiminnanharjoittaja vastaa siitä, että sen palveluksessa olevat liikenneturvallisuustehtäviä hoitavat henkilöt täyttävät lain kelpoisuusvaatimukset. Kelpoisuuslaissa määriteltyjä liikenneturvallisuustehtäviä ovat liikkuvan kaluston kuljettaminen, vaihtotyö, liikenteenohjaus ja ratatyön liikenneturvallisuudesta vastaaminen. Yksityisraiteilla liikenneturvallisuustehtävissä toimitaan esimerkiksi liikkuvan kaluston kuljettajina kaluston siirtotyössä, ratatyön liikenneturvallisuudesta vastaavina ja yksityisraiteen liikenteenohjaajina.

Kelpoisuuslain 7 §:n mukaan liikkuvan kaluston kuljettajalta vaaditaan kuljettajan lupakirjaa osoitukseksi siitä, että hän täyttää yleiset kelpoisuusvaatimukset. Trafilta haettavan lupakirjan saamisen edellytyksenä on mm. vaaditun koulutusohjelman suorittaminen ja terveydentilavaatimusten täytyminen. Liikkuvan kaluston kuljettajalta edellytetään myös toiminnanharjoittajan myöntämää lisätodistusta, joka osoittaa, että hänellä on oikeus kuljettaa lisätodistuksessa määritettyä kalustoa tietyllä rataverkon osalla (12 §). Lisätodistuksen saadakseen kuljettajan on suoritettava hyväksytysti koe, jossa hän osoittaa ammatillisen tietämyksensä lisätodistuksessa määritellystä kalustosta, rataverkon tuntemuksensa sekä toiminnanharjoittajan turvallisuusjohtamisjärjestelmän tuntemuksen tarvittavin osin. Kelpoisuuslain liikkuvan kaluston kuljettamista koskevat vaatimukset perustuvat pääosin veturinkuljettajadirektiiviin (2007/59/EY). Kelpoisuuslain vaatimus veturinkuljettajan pätevyydestä pienimuotoisessakin kaluston siirtelyssä yksityisraiteella on koettu ylimitoitetuksi. Tämän johdosta Trafi on lain tulkinnoilla rajannut rajoitetulla alueella yksittäisen rataverkon sisällä tapahtuvan kaluston siirtotyön kelpoisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Muissa liikenneturvallisuustehtävissä kuin kuljettajana toimivilla henkilöillä tulee olla kelpoisuuslain 15 §:n mukainen kelpoisuuskirja. Trafilta haettavan kelpoisuuskirjan saamisen myöntämisen edellytyksiin kuuluu mm. tehtävään vaadittujen opintojen suorittaminen sekä terveydentilavaatimusten täytyminen. Eri liikenneturvallisuustehtävissä toimivilta henkilöiltä edellytettävistä koulutusohjelmista määrätään tarkemmin rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävien koulutusohjelmista annetussa Trafin määräyksessä (TRAFI/205384/03.04.02.00/2016). Koulutusohjelmat tulee suorittaa Trafin hyväksymässä oppilaitoksessa.

Kelpoisuuslain 19 §:n mukaisesti liikenneturvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden tulee täyttää kyseistä tehtävää koskevat terveydentilavaatimukset. Terveydentilaa koskevat vaatimukset esitetään terveydentilavaatimuksia ja terveystarkastuksia koskevassa Trafín määräyksessä (TRAFI/14949/03.04.02.11/2010). Liikenneturvallisuustehtävissä toimivien ja niihin pyrkivien henkilöiden terveystarkastuksia ja arviointeja saavat tehdä vain Trafín näihin tehtäviin hyväksymät asiantuntijalääkärit, psykologit, työterveyslääkärit ja -hoitajat.

Kelpoisuuslainsäädännön uudistaminen on Suomessa käynnissä. Kelpoisuussäätely on tarkoitus muuttaa EU-säätelyn mukaiseksi ja paremmin nykypäivän monitoimijaympäristön tarpeita vastaavaksi. Tarkoitus on, että jatkossa lailla säädettäisiin ainoastaan kuljettajan tehtävää koskevista vaatimuksista ja samalla pienimuotoinen kuljettajatoiminta rajattaisiin kelpoisuussäätelyn ulkopuolelle. Rautateiden kelpoisuussäätelyn uudistaminen on kytketty liikennemarkkinoiden säätelyä kehittävän lain liikenteen palveluista 2. vaiheeseen. Hallituksen esitys liikennepalvelulain 2. vaiheen säännöksistä on tarkoitus antaa eduskunnalle kesällä 2017.

Liikennepalvelulain 2. vaiheen luonnos hallituksen esitykseksi rajaa 7 luvun ensimmäisessä artiklassa junaliikenteen ja vaihtotyön kuljettajaa koskevan säätelyn ulkopuolelle sellaisilla raiteilla toimivat kuljettajat, joita raiteen omistaja tai haltija käyttää ainoastaan omassa tavaraliikenteessään. Lisäksi soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin muusta rautatiejärjestelmästä toiminnallisesti erillisillä rataverkon osilla liikennöivät kuljettajat. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan toiminnallinen rajaaminen ei edellytä alueen fyysistä erottamista muusta rataverkosta, mutta rajauksen tulee olla selkeä ja kaikkien alueen toimijoiden tiedossa. Toiminnallinen rajaaminen voidaan tehdä esimerkiksi alueen rajaa osoittavien merkkien avulla. Ulos rajattava toiminta voisi olla vain vaihtotyötä ja se saisi sisältää vain vähäistä viestintää rataverkon haltijan kanssa.

Kuljettajien kelpoisuussäätelystä ulos rajattavien kuljettajien ja muiden liikenneturvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden kelpoisuutta hallittaisiin OPE-YTE:n edellyttämien menetelmien mukaisesti. OPE-YTE:n mukaan rautatieyrityksillä ja rataverkon haltijoilla tulee olla turvallisuusjohtamisjärjestelmässään prosessi turvallisuuskriittisissä tehtävissä työskentelevien henkilöiden pätevyyksien hallintaan. OPE-YTE:n liitteissä esitetään yleisellä tasolla ammatillisen pätevyyden vähimmäisvaatimukset junassa mukana olevalle henkilöstölle sekä junan valmisteluun osallistuvalla henkilöstölle.

3.4 Neljäs rautatiepaketti tuo muutoksia rautateiden sääntelyyn

Neljännän rautatiepaketin on tarkoitus saattaa valmiiksi aiempien rautatiepakettien aloittama työ jäsenvaltioiden rautatiejärjestelmien muuttamiseksi vapaasti kilpailuksi ja resurssitehokkaaksi yhtenäiseksi EU:n rautatiejärjestelmäksi. Neljännän rautatiepaketin teknisen osan säädökset hyväksyttiin keuhällä 2016 ja markkinaosan säädökset joulukuussa 2016.

Paketin tekninen osa sisältää mm. rautateiden turvallisuusdirektiivin (2016/798/EU) ja yhteentoimivuusdirektiivin (2016/797/EU) kokonaisuudistuksen. Teknisen osan muutosten myötä rautatieyritysten tulee hakea turvallisuustodistusta ERA:sta, jos todistusta haetaan useamman jäsenvaltion alueelle. Samoin toimijoiden tulee hakea kalustoyksikön käyttöönottolupien tilalle tulevia markkinoillesaattamis lupia ERA:sta, jos kalustoa on tarkoitus käyttää useammassa jäsenvaltiossa. Jos rautatie-

yrittäjä liikennöi tai kalustoa käytetään vain yhdessä jäsenvaltiossa, voidaan turvallisuustodistusta tai markkinoillesaattamislupaa hakea vaihtoehtoisesti kyseisen jäsenvaltion kansalliselta turvallisuusviranomaiselta. Neljännen rautatiepaketin mukaiseen toimintamalliin on siirryttävä kolmen vuoden siirtymäajan jälkeen. Tekniseen osaan kuuluvat direktiivit täytäntöönpaneva kotimainen lainsäädäntö on saatettava voimaan 16.6.2019 mennessä.

Markkinaosa puolestaan velvoittaa mm. avaamaan kotimaan henkilöliikenteen kilpailulle tai kilpailuttamisella sekä erottamaan rautatieliikenteen harjoittamisen ja rataverkon hallinnoinnin nykyistä selkeämmin toisistaan. Markkinaosan myötä rautateiden markkinadirektiivi uudistuu. Myös markkinadirektiivin muutos johtaa kansallisen rautatiesääntelyn uudistamiseen, joka tulee tehdä vuoden 2018 loppuun mennessä. Mahdollisesti turvallisuus- ja yhteentoimivuussääntelyn muutokset pyritään tekemään samassa aikataulussa markkinasääntelyn muutosten kanssa.

Neljännessä rautatiepaketissa ei ole suoraan yksityisraiteisiin kohdistuvia uusia säädöksiä. Neljännen rautatiepaketin kansallinen täytäntöönpano edellyttää kuitenkin kansallisen rautatielainsäädännön kattavaa uudistusta ja tässä yhteydessä on hyvä tilaisuus tarkastella myös yksityisraiteita koskevan sääntelyn kehittämismahdollisuuksia.

4 Yksityisraiteita koskeva sääntely muissa EU-jäsenvaltioissa

Muista EU-jäsenvaltioista sekä Norjasta saatujen vastausten perusteella vastaavaa tilannetta kuin Suomessa, jossa turvallisuus-, yhteentoimivuus- ja markkinadirektiivien sekä veturinkuljettajadirektiivin vaatimukset koskevat laajasti yksityisraiteita, voidaan pitää Euroopassa harvinaisena. Yhdessäkään kyselyyn vastanneista 12 maasta rautateiden direktiivien vaatimukset eivät koske samassa laajuudessa yksityisraiteita kuin Suomessa. Kyselyyn vastanneista maista Norja, Iso-Britannia, Viro, Unkari ja Romania vastasivat, että direktiivien vaatimukset eivät koske yksityisraiteita. Ruotsissa mainittujen direktiivien vaatimukset koskevat vain sellaisia yksityisraiteita, joilla liikennöi useita toimijoita. Saksassa, Tšekissä, Italiassa ja Itävallassa osaa direktiivien vaatimuksista sovelletaan rataverkkoihin, joilla on useita mahdollisia käyttäjiä ja muut yksityiset rataverkot on jätetty direktiivien soveltamisalan ulkopuolelle. Saksassa ja Itävallassa direktiivien vaatimuksista yksityisraiteista koskevat ainoastaan markkinadirektiivin vaatimukset. Liettuassa turvallisuusedirektiivin vaatimukset koskevat kaikkia yksityisraiteita samalla tapaa kuin Suomessakin. Suomen tavoin Liettuassakin harkitaan raskaaksi koetun EU-sääntelyn korvaamista kansallisella sääntelyllä.

Kyselyn tuloksia tarkasteltaessa on syytä pitää mielessä, että yksityisraiteesta ei ole EU:n laajuisesti käytössä yksiselitteistä määritelmää. Tästä syystä tiettyjä Suomen yksityisraiteita toiminnallisesti vastaavia rataverkkoja ei välttämättä pidetä kaikissa muissa EU-maissa yksityisraiteina.

Ruotsissa on noin 350 yksityistä rataverkon haltijaa. EU-direktiivien vaatimukset koskevat esimerkiksi kuntien tai terminaalien yksityisraiteita, joilla liikkuu useita rautatieyrityksiä. Usean rautatieyrityksen käytössä olevien yksityisten rataverkkojen haltijoilta vaaditaan muun muassa komission asetuksen EU N:o 1169/2010 vaatimusten mukaista turvallisuusjohtamisjärjestelmää sekä yhteentoimivuusvaatimusten täyttämistä. Vain rataverkon haltijan omaan liikenteeseen käytettävillä yksityisrai-

teille on Ruotsissa kansallista lainsäädäntöä. Kansalliset säädökset, jotka ovat eräänlainen kevennetty versio EU-säädöksistä, esitetään Ruotsin rautateiden turvallisuusviranomaisen Transportstyrelsenin määräyksessä⁷. Toimijan yksinomaisessa käytössä olevalta yksityisraiteelta edellytetään turvallisuusjohtamisjärjestelmää ja muutamia muita turvallisuuden varmistamisen menettelyjä. Turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskevat vaatimukset on kuvattu määräyksessä huomattavasti EU-säätelyn mukaisia vaatimuksia yleisemmällä tasolla. Turvallisuusjohtamisjärjestelmältä vaadittavia osia ovat:

1. Liikenneturvallisuuteen liittyvien tehtävien vastuunjako
2. Menettelyt liikenneturvallisuuteen liittyvissä tehtävissä työskentelevien henkilöiden pätevyyden ja terveydentilan hallintaan
3. Muutosten riskienhallinnan menettelyt
4. Menettelyt sääntelymuutosten seuraamiseen ja noudattamiseen
5. Menettelyt sen varmistamiseksi, että onnettomuudet ja vaaratilanteet tutkitaan ja niiden ehkäisemiseksi kehitetään toimenpiteitä
6. Menettelyt hätätilanteiden varalle
7. Menettelyt sen varmistamiseksi, että liikenneturvallisuuteen liittyvät tiedot dokumentoidaan, käsitellään organisaation sisällä ja jaetaan tarvittaessa muille rautatietoimijoille
8. Menettelyt liikenneturvallisuuteen liittyvien dokumenttien käsittelyyn ja hallitsemiseen
9. Turvallisuusjohtamisjärjestelmän sisäisen tarkastuksen menettelyt.

Lisäksi yksityisraiteen haltijan turvallisuusohjeiden tulee sisältää menettelyt liikenteen ja ratatyön hallintaan, terveydentila- ja osaamisvaatimukset liikenneturvallisuuden vaikuttavalle henkilöstölle, liikkuvan kaluston kunnossapidon menettelyt sekä menettelyt rautatieinfrastruktuurin turvallisen suunnittelun, rakentamisen ja käyttöönoton varmistamiseksi.

Terminaalien, satamien ja muiden sellaisten rataverkkojen, joilla on useita käyttäjiä, rataverkon haltijat voivat Ruotsissa olla palvelupaikan ylläpitäjiä markkinadirektiivin säädöksiä sovellettaessa, jos kyseiset rataverkon haltijat tarjoavat palvelupaikan ylläpitäjän rooliin soveltuvia palveluita.

Norjassa sovelletaan laajasti EU-säätelyä, vaikka maa ei ole EU:n jäsenvaltio. Yksityisraiteita koskevaa lainsäädäntöä on Norjassa hiljattain yksinkertaistettu. EU-direktiivien vaatimukset eivät Norjassa koske yksityisraiteita. Norjan kansallinen lainsäädäntö vaatii yksityisraiteilta turvallisuusjohtamisjärjestelmää, jonka vähimmäisvaatimuksiin kuuluvat riskienhallinnan menettelyt, kunnossapidon menettelyt, pätevyysvaatimukset, vastuunjako organisaatiossa, valmiussuunnitelma, poikkeamien raportoinnin ja hallinnan menettelyt, turvallisuuden vuosiraportointi ja menettelyt

⁷ Transportstyrelsens föreskrifter om säkerhetsstyrningssystem och övriga säkerhetsbestämmelser för infrastrukturförvaltare av industrispår. Beslutade den 13 maj 2016. TSFS 2016:29. <www.transportstyrelsen.se/TSFS/TSFS%202016_29.pdf> Haettu 13.4.2017.

terveydentilavaatimusten täyttymisen varmistamiseksi. Lisäksi Norjan kansallinen yksityisraidelainsäädäntö sisältää mm. rataverkon kunnossapitoa, liikenteen hallintaa, käytettävää liikkuvaa kalustoa sekä liikenneturvallisuudesta vastaavan henkilöstön terveydentilaa koskevia vaatimuksia.

Iso-Britanniassa on yli 700 yksityisraidetta sekä yli 350 varikkoraiteistoa. Kansallinen rautateiden turvallisuusviranomaisen Office of Rail and Road (ORR) ei valvo yksityisraiteita vaan ne kuuluvat työturvallisuusviranomaisen (Health and Safety Executive) toimialaan. EU:n rautatiedirektiivien vaatimukset eivät pääsääntöisesti koske Iso-Britannian yksityisraiteita. Sen sijaan yksityisraiteiden tulee täyttää Iso-Britannian työturvallisuuslainsäädännön vaatimukset. Turvallisuudirektiivin kaluston kunnossapitoa ja henkilöstön pätevyyden hallintaa koskevia vaatimuksia sovelletaan osin yksityisraiteilla, jos yksityisraiteilla käytettävä kalusto liikkuu myös yleisellä rataverkolla tai yksityisraiteilla tehtävä työ voi selvästi vaikuttaa yleisen rataverkon turvallisuuteen.

Saksassa on noin 3000 yksityistä rataverkon haltijaa. Markkinadirektiivin vaatimukset koskevat Saksassa sellaisia yksityisraiteita, joilla voi olla useita käyttäjiä. Usean käyttäjän käytössä olevia yksityisraiteita ovat Saksassa esimerkiksi satamat, varikot ja tankkauspaikkojen raiteet. Muiden rautatiedirektiivien vaatimukset eivät koske yksityisraiteita Saksassa. EU-sääntelyn sijaan yksityisraiteiden turvallisuusasioista määrätään Saksassa eri osavaltioiden lainsäädännöllä.

Yksityisraiteiden sääntelyn tilanne **Itävallassa** muistuttaa hyvin paljon Saksan tilannetta. Itävallassa on noin 1200 yksityisraidetta, joista noin 700 raiteella liikennöidään. Saksan tavoin Itävallassa usean operaattorin käyttämiä yksityisraiteita koskevat markkinadirektiivin vaatimukset. Sen sijaan muiden rautatiedirektiivien vaatimukset eivät koske yksityisraiteita. Myös Itävallassa alueelliset viranomaiset vastaavat yksityisraiteita koskevasta sääntelystä ja valvonnasta.

Unkarin noin 700 yksityisraidetta koskevan sääntelyn tilanne on Suomen kannalta mielenkiintoinen. Yksityisraiteet ovat Unkarissa kuuluneet turvallisuus- ja yhteentoimivuusdirektiivin soveltamisalojen piiriin, mutta vaatimuksia on sittemmin kevennetty. Aiemmin yksityisraiteilla tuli olla turvallisuuslupa ja komission asetuksen EU N:o 1169/2010 vaatimusten mukainen turvallisuusjohtamisjärjestelmä. Vaatimusten koettiin kuitenkin aiheuttavan niin paljon kustannuksia ja hallinnollista työtä, että se uhkasi ajaa yksityisraiteiden hallinnan kestävämmään tilanteeseen. Toimijoilta saadun palautteen johdosta Unkarissa kevennettiin yksityisraiteita koskevaa sääntelyä vuonna 2015, eivätkä turvallisuus- ja yhteentoimivuusdirektiivien vaatimukset enää koske Unkarin yksityisraiteita. Unkarissa on kansallista yksityisraiteita koskevaa lainsäädäntöä, mutta esimerkiksi turvallisuusjohtamisjärjestelmää ei yksityisraiteilta vaadita.

Myös **Liettuan** yksityisraidesääntelyssä on yhtäläisyyksiä Suomen vastaavan sääntelyn kanssa. Turvallisuudirektiivin ja veturinkuljettajadirektiivin vaatimukset koskevat Liettuan yli 200:aa yksityisraidetta. Kokoon katsomatta yksityisraiteiden tulee hakea turvallisuuslupaa ja luvan saadakseen yksityisraiteilla tulee olla komission asetuksessa EU N:o 1169/2010 esitettyjen vaatimusten mukainen turvallisuusjohtamisjärjestelmä. Yhteentoimivuus- ja markkinadirektiivien vaatimukset sen sijaan eivät koske Liettuan yksityisraiteita. Liettuan rautateiden turvallisuusviranomaisen kokemusten mukaan vaatimus EU-kriteerien mukaisesta turvallisuusjohtamisjärjestelmästä on liian raskas pienille rataverkon haltijoille. Tämän seurauksena myös

Liettuassa suunnitellaan yksityisraiteiden rajaamista pois direkttiivien soveltamisalasta ja EU-sääntelyn korvaamista kansallisella sääntelyllä.

Turvallisuudirektiivin turvallisuuslupaa ja turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskevat vaatimukset eivät koske **Viron** 149:ää yksityisraidetta. Viron kansallisen turvallisuusviranomaisen näkemyksen mukaan turvallisuusjohtamisjärjestelmän vaatiminen yksityisraiteiden haltijoilta, joista suurin osa on melko pieniä toimijoita, olisi liian kuormittavaa toimijoille. Yksityisraiteille ei ole viime vuosina rakennettu uusia raitteita, jolloin yhteentoimivuusvaatimusten ja YTE:ien soveltaminen yksityisraiteilla ei ole ollut tarpeen.

Italiassa rautatiedirektiivien vaatimukset koskevat sellaisia yksityisraiteita, joilla on useita käyttäjiä. Vain rataverkon haltijan omaan käyttöön kuuluvat raitteet eivät kuulu direkttiivien soveltamisalan eivätkä rautateiden turvallisuusviranomaisen valvonnan piiriin. Monen operaattorin käytössä olevilta yksityisraiteilta ei Italiassa vaadita komission asetuksen EU N:o 1169/2010 mukaista turvallisuusjohtamisjärjestelmää, mutta kyseisiltä yksityisraiteilta edellytetään asetuksen vaatimuksia vastaavien riskienhallinnan menettelyjen olemassaoloa. Yhteentoimivuudirektiivin ja YTE:ien vaatimukset koskevat Italiassa TEN-T verkkoon kuuluvia monen toimijan käytössä olevia yksityisraiteita.

Rautatiedirektiivien vaatimukset koskevat soveltuvin osin **Tšekin** noin 1500 yksityisraiteesta niitä, jotka ovat monen toimijan käytössä. Turvallisuusjohtamisjärjestelmää tai YTE:ien noudattamista ei kuitenkaan vaadita miltään yksityisraiteilta.

Romaniassa yksityisraiteita säännellään rautatiedirektiivien vaatimusten sijaan kansallisella lainsäädännöllä. **Irlannissa** yksityisraiteet on rajattu sekä kansallisen rautatielainsäädännön että rautatiedirektiivien soveltamisalan ulkopuolelle.

5 Sääntelyn vaikutukset yksityisraiteille

Yksityisraiteita koskevan rautatiesääntelyn vaikutuksia yksityisraiteille selvitettiin yksityisraiteiden haltijoille lähetetyn kyselyn avulla. Kyselyyn vastanneet 24 toimijaa jakaantuivat erilaisiin toimijaluokkiin taulukossa 3 esitetyllä tavalla.

Taulukko 3. Kyselyyn vastanneet yksityisraiteet toimialoittain.

Toimiala	Vastauksia	Prosenttia vastaajista
Teollisuuslaitos	8	33,33 %
Kunta	4	16,67 %
Satama	9	37,50 %
Muu	3	12,50 %

Luokkaan muu ilmoitti kuuluvansa yksi energiayhtiö, yksi terminaali ja yksi rautatieyhtiö. Teollisuuslaitosten voidaan katsoa olevan kyselyyn vastaajien joukossa hieman aliedustettuna, koska vain hieman yli 10 % teollisuuslaitoksista vastasi kyselyyn. Rataverkon haltijana toimivista kunnista kyselyyn vastasi hieman yli kolmannes ja satamista lähes puolet.

Kaksi kolmannesta (16 kpl) vastaajista ilmoitti rataverkon haltijan hallinnoivan yhtä rataverkkoa. 5 vastaajaa ilmoitti rataverkon haltijan hallinnoivan useita eri omistajien rataverkkoja ja 3 vastaajaa ilmoitti rataverkon haltijan hallinnoivan useita saman omistajan rataverkkoja.

Vastaukset yksityisraiteen liikennöintimääriä koskevaan kysymykseen jakaantuivat taulukon 4 mukaisesti. Puolet vastaajista ilmoitti, että rataverkon haltijan hallinnoimaa rataverkkoa liikennöidään säännöllisesti kohtuullisin määrin. Neljännes vastaajista ilmoitti liikennöinnin olevan runsasta ja säännöllistä. Vastauksen muu valitsi yksi toimija, jonka rataverkolla on lähinnä raakapuukuljetuksia.

Taulukko 4. Kyselyyn vastanneiden yksityisraiteen haltijoiden hallinnoimien rataverkkojen liikennöinti.

Rataverkon liikennöinti	Vastauksia	Prosenttia vastaajista
Ei liikennöintiä tällä hetkellä	2	8,33 %
Liikennöinti epäsäännöllistä	3	12,50 %
Kohtuullista liikennöintiä säännöllisesti	12	50,00 %
Runsasta liikennöintiä säännöllisesti	6	25,00 %
Muu	1	4,17 %

Puolet vastaajista ilmoitti hallinnoimansa rataverkon yhteispituuden olevan alle 3 kilometriä. Vastaajista 7 ilmoitti rataverkkonsa pituuden olevan 3-10 kilometriä ja 5 vastaajaa ilmoitti rataverkkonsa pituuden olevan yli 10 kilometriä.

Kysymykseen yksityisraiteita koskevan nykysäätelyn hyvistä puolista saatiin 22 vastausta. Nykysäätelyn hyvistä puolista eniten mainintoja sai turvallisuuden ja turvallisuuden varmistamisen parantuminen (5 kpl). Turvallisuuteen liittyvän yksittäisen maininnan sai lisäksi turvallisuusasioiden parantunut dokumentointi. Toiseksi eniten mainintoja (4 kpl) sai rataverkon haltijuuteen liittyvien vastuiden selkeytyminen. Lisäksi kaksi vastaajaa mainitsi säätelyn tuoneen ryhdikkyyttä rataverkon hallintoihin. Säätelyn mainittiin myös tuoneen järjestelmällisyyttä kunnossapitoon sekä rataverkon haltijan toimintaan.

Sidosryhmien parantunut yhteistyö tuotiin esiin kolmen vastaajan taholta nykysäätelyn hyvänä puolena. Parantuneeseen yhteistyöhön liittyy myös rataverkon haltijoiden toimintatapojen yhtenäistyminen, joka sai kaksi mainintaa säätelyn hyvänä puolena.

Kolmen vastaajan näkemyksenä oli, että nykysäätelyssä ei ole yksityisraiteen haltijan kannalta hyviä puolia. Lisäksi kaksi vastaajaa jätti vastaamatta kysymykseen, minkä voidaan tulkita tarkoittavan hyvien puolien puuttumista.

Eri vastaajaryhmien (kunnat, satamat ja teollisuuslaitokset) välillä ei ollut juuri eroja näkemyksissä nykysäätelyn hyvistä puolista. Kaikki kolme vastausta, joissa todettiin, että nykysäätelyllä ei ole hyviä puolia oli satamista. Tämän perusteella satamien suhtautumisen nykysäätelyyn vaikuttaisi olevan kaikkein kriittisintä.

23 vastaajaa vastasi kysymykseen yksityisraiteita koskeva säätelyn ongelmista. Vastausten perusteella käy yksiselitteisesti ilmi, että yksityisraiteita koskevan säätelyn raskaat vaatimukset ja sen aiheuttama byrokratia yksityisraiteille on keskeisin säätelyn ongelmakohta. Säätelyn vaatimusten raskaus nostettiin esiin yhtä lukuun ottamatta kaikissa vastauksissa. Useissa vastauksissa tuotiin esiin vaatimusten raskaus suhteessa hallinnoitavan rataverkon yksinkertaisuuteen ja pieniin liikennöintimääriin. Vaatimusten runsauden koetaan tekevän turvallisuusjohtamisjärjestelmästä niin monimutkaisen, että sen kosketuspinta käytännön työhön heikkenee. Viidessä säätelyn raskautta käsittelevässä vastauksessa tuotiin esiin turvallisuusluvan hakuprosessin vaativuus. Säätelyn sekavuus ja sen jatkuvat muutokset tuotiin esiin ongelmana kahdessa vastauksessa.

Yksittäisiä mainintoja yksityisraiteiden hallinnollista taakkaa lisäävinä vaatimuksina saivat verkkoselostus, auditoinnit, omavalvonnasta raportointi ja vuosittainen turvallisuuskertomus. Ehkä hieman yllättäen yhteentoimivuusvaatimusten ja NoBo-laitoksen käyttämisvelvoitteen myötä lisääntyneitä uusien raiteiden rakentamista koskevia vaatimuksia ei mainittu kuin yhdessä vastauksessa. Tämä selittynee osin sillä, että vain harvat yksityisraiteista ovat viime vuosina rakentaneet uusia raiteita ja siten tutustuneet aiheeseen liittyviin yhteentoimivuusvaatimuksiin. Yhdessä vastauksessa tuotiin esiin, että turvallisuuden hallinnan kannalta nykysääntelyä sovelletaan ja valvotaan puutteellisesti.

Kysymyksessä nykysääntelyn vaikutuksista yksityisraiteille pyydettiin rataverkon haltijoita esittämään arvioita nykysääntelyn kustannusvaikutuksista mahdollisuuksien mukaan euroina tai henkilötyövuosina (htv). Kysymykseen saatiin 21 vastausta. Suurimmassa osassa vastauksista esitettiin arvioita nykysääntelyn kustannusvaikutuksista. Vastauksissa ei juuri eritelty, mikä sääntelyn vaatimus kustannuksia aiheuttaa, mutta turvallisuusluvan hankinta ja turvallisuusjohtamisjärjestelmän kehittämisen nostettiin esiin muutamissa vastauksissa. Turvallisuusjohtamisjärjestelmän ylläpidon mainittiin vaativan sen laatimista vähemmän resursseja. Yksittäisinä resurssitarpeen aiheuttajina mainittiin turvallisuusjohtamisen lisäksi ratarekisteri, tarkastukset ja kunnossapito. Yhdeksässä vastauksessa arvioitiin rautatiesääntelyn vaikutuksia rataverkon haltijan resursseihin henkilötyövuosina. Vastauksissa esitettyjen vuosittaisten henkilötyövuositarpeiden vaihteluväli oli 0,05 htv – 1 htv. Suurin osa arvioituista henkilötyövuositarpeista oli välillä 0,1 htv – 0,15 htv. Vastausten keskiarvo oli 0,29 htv:tä.

Henkilötyövuosien lisäksi rautatiesääntelyn aiheuttamia resurssitarpeita arvioitiin vastauksissa euromääräisesti. Esitetyt kustannusvaikutukset vaihtelivat 5 000€ ja 60 000€ välillä. Osassa vastauksista ei kerrottu tarkoitiko euroissa esitetty arvio kustannuksia vuodessa vai kustannuksia kokonaisuudessaan. Osassa vastauksista täsmennettiin euroissa esitettyjen summien olevan konsulttityön kustannuksia. Osassa vastauksista ei eritelty kustannusten jakautumista organisaation sisäisiin ja ulkoiisiin kustannuksiin. Vastauksissa, joissa täsmennettiin summien olevan vuosittaisia konsulttikuluja, euromääräisten kustannusten suuruusluokka vaihteli välillä 5 000 – 15 000€. Lisäksi yhdessä vastauksessa esitettiin kustannusten olevan yhteensä 60 000€ vuodessa erittelemättä sisäisiä ja ulkoisia kuluja. Eräässä vastauksessa esitettiin konsulttikulujen olevan 30 000€ täsmenämättä onko kyse vuositason kuluista vai kaikista kuluista. Saatujen vastausten perusteella voidaan arvioida tyypilliselle toimijalle aiheutuvan rautatiesääntelystä konsulttikuluja noin 10 000€ vuodessa. Suurin kulujen aiheuttaja on ollut turvallisuusjohtamisjärjestelmän laatiminen. Voidaan kuitenkin arvioida konsulttikulujen olevan suurimmillaan turvallisuusjohtamisjärjestelmän laatimisvaiheessa ja laskevan tästä jonkun verran turvallisuusluvan saamisen jälkeen, kun turvallisuusjohtamisjärjestelmää ylläpidetään. Pienen vastausmäärän vuoksi arviota tulee pitää suuntaa antavana.

Rautatiesääntelyn yksityisraiteille aiheuttamista kustannuksista keskusteltiin myös Trafín asiantuntijoiden kanssa. Asiantuntijoiden näkemyksen mukaan noin kaksi kolmesta turvallisuusluvan haltijasta on käyttänyt konsulttipalvelua turvallisuusjohtamisjärjestelmän laatimisessa. Turvallisuusjohtamisjärjestelmän perustamiskustannusten arvioitiin asettuvan 10 000 – 30 000 € välille. Lisäksi turvallisuusjohtamisjärjestelmän ylläpitoon liittyvien palveluiden hankinnasta arvioitiin aiheutuvan noin 3 000 – 10 000 € kulut vuosittain. EY-tarkastusmenettelystä vastaavan NoBo-laitoksen käytön arveltiin maksavan yli 10 000 €. Merkittävässä muutoksissa riskien

arvioinnin vaatimustenmukaisuuden osoittavan ISA-laitoksen käytön arvioitiin maksavan n. 10 000€. Trafi perii turvallisuuslupahakemusten käsittelystä tuntiperusteisen hinnan. Voimassa olevan maksuasetuksen mukaan turvallisuuslupahakemuksen käsittelyn hinta on 200 € tunnilta. Tyypillisesti Trafi on perinyt turvallisuuslupahakemuksen käsittelystä yksityisraiteen haltijalta noin 4 000 €. Lisäksi Trafi perii yksityisraiteen haltijoilta vuosimaksua 500 € vuodessa ensimmäisestä rataverkosta ja 250 € vuodessa seuraavista rataverkoista. Käyttöönottolupahakemusten käsittelystä Trafi perii 300 euroa tunnilta. Tyypillisesti yksityisraiteilta käyttöönottoluvista veloitettut summat ovat vaihdelleet 3 000 – 5 000 € välillä.

Kaikki 24 vastaajaa vastasivat kysymykseen, jossa kysyttiin yksityisraiteen haltijoiden toiveita sääntelyn kehittämistä. Kaikki vastaajat toivoivat yksityisraiteita koskevan sääntelyn keventämistä. 11 vastaajaa esitti, että vaatimuksia tulisi nykyistä voimakkaammin suhteuttaa toiminnan luonteeseen ja laajuuteen. Yksi vastaaja toivoi sääntelyn poistamista yksityisraiteilta kokonaan. Täsmällisempinä keventämistoiveina esitettiin ilmoitusmenettelyn käyttöönottoa turvallisuusluvan hakemisessa, turvallisuusluvan myöntämisen jälkeisistä vaatimuksista luopumista, ratakapasiteetin myöntämisestä luopumista, verkkoselostusten muuttamista toistaiseksi voimassaoleviksi, ratamaksun hinnoittelun yksinkertaistamista ja valvontavastuun siirtämistä Trafian valtuuttamalle taholle, joka myös tukisi turvallisuusjohtamisjärjestelmän ylläpidossa. Lisäksi kaivattiin selkeämpää ohjeistusta sääntelyn edellyttämistä asioista ja selkeämpää tiedotusta sääntelyn muutoksista. Yhden vastaajan mukaan on turvallisuuden kannalta tärkeää, että vaatimustaso on kaikille yksityisraiteille sama.

6 Mahdollisuudet yksityisraidesääntelyn keventämiseen

Direktiivien soveltamisalaa koskevat artikkelit ohjaavat direktiivien soveltamista jäsenvaltioissa. Direktiiveihin kirjatut soveltamisalat eivät ole yksiselitteisiä ja eri jäsenvaltioissa direktiivien tekstejä on tulkittu eri tavoin, mikä on johtanut jäsenvaltioiden välisiin eroavaisuuksiin kansallisessa täytäntöönpanossa.

Turvallisuudirektiivin (2004/49/EY) soveltamisalaa käsittelevän 2 artiklan 2. kohdassa luetellaan rataverkot ja kalustoyksiköt, jotka voidaan jättää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Kyseisen kohdan c-alakohdan mukaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle voi jättää ”yksityisomistuksessa olevat rautateiden infrastruktuurit, joita infrastruktuurin omistaja käyttää yksinomaan omassa tavaraliikenteessään”. Yhteentoimivuusdirektiivin (2008/57/EY) 1 artiklan 3 kohdan c-alakohta antaa mahdollisuuden rajata direktiivin soveltamisalasta ulos ”yksityisomistuksessa olevat rataverkot ja yksinomaan tällaisilla rataverkoilla käytettävät kalustoyksiköt, joita omistaja käyttää yksinomaan omassa tavaraliikenteessään”. Kumpikin direktiivi suhtautui yksityisten rataverkkojen rajaamisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle siis samoin tavoin.

Neljännen rautatiepaketin myötä uudistuneissa turvallisuudirektiivissä (2016/798/EU) ja yhteentoimivuusdirektiivissä (2016/797/2016) on vastaava kohta hieman eri tavoin muotoiltuna. Uuden turvallisuudirektiivin 2 artiklan 3. kohdan mukaan ”jäsenvaltiot voivat jättää tämän direktiivin täytäntöönpanemiseksi hyväksymiensä toimenpiteiden ulkopuolelle a) sellaisen yksityisomistuksessa olevan rautateiden infrastruktuurin, sivuraiteet mukaan lukien, jota niiden omistaja tai joku toimija käyttää omassa tavaraliikenteessään tai muussa kuin kaupallisessa tarkoituksessa harjoittamassaan henkilöliikenteessä, ja yksinomaan tällaisessa infrastruktuu-

rissa käytettävät kalustoyksiköt”. Uuden yhteentoimivuusdirektiivin 1 artiklan 4 alakohta sisältää saman rajauksen. Uudistunut muotoilu mainitsee erikseen sivuraiteet sekä sen, että omistajan lisäksi joku toimija (engl. operator) voi käyttää raiteita tavaraliikenteessä.

Soveltamisalarajauksen uudistuneen muotoilun sekä muiden EU-jäsenvaltioiden valitsevien lainsäädäntöjen perusteella voidaan kohtuullisella varmuudella olettaa, että sellaiset yksityisraiteet, joita käytetään vain rataverkon haltijan omaan tavaraliikenteeseen, voidaan rajata direktiivien soveltamisalan ulkopuolelle. Direktiivit eivät yksiselitteisesti kerro, mikä voidaan tulkita omaksi tavaraliikenteeksi. Muiden jäsenvaltioiden käytäntöjen perusteella myös erillisen rautatieoperaattorin yksityisraiteella harjoittama liikennöinti voidaan tulkita rataverkon haltijan omaksi tavaraliikenteeksi. Tämänkaltaisen soveltamisalarajaus antaisi mahdollisuuden rajata suurimman osan Suomen yksityisraiteista turvallisuus- ja yhteentoimivuusdirektiivien sääntelyn ulkopuolelle.

Soveltamisalan ja sen rajaamisen tilanne on epäselvempi sellaisten yksityisraiteiden kohdalla, joilla voi olla useita käyttäjiä. Tällaisia ovat Suomessa esimerkiksi useat satamien ja kuntien yksityisraiteet. Turvallisuus- ja yhteentoimivuusdirektiivien soveltamisalaa käsittelevät pykälät eivät anna mahdollisuutta monen käyttäjän yksityisraiteiden rajaamiseen ulos direktiivien soveltamisalasta. EU:n mielenkiintoa etenkin ulkomaankaupan merisatamia kohtaan lisää niiden rooli kansainvälisen liikenteen solmukohtina. Kuitenkin suurimmassa osassa kyselyyn vastanneista maista myös monen käyttäjän yksityisraiteet on rajattu direktiivien soveltamisalan ulkopuolelle.

Uuden turvallisuusdirektiivin 8 artiklan ja uuden yhteentoimivuusdirektiivin 14 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden tulee notifioida uudet kansallisten sääntöjen luonnokset ERA:lle. ERA:n toimintaa ohjaavan asetuksen EU N:o 2016/796 artiklassa 25 on kuvattu kansallisten sääntöjen luonnosten tutkimisen menettely. ERA tutkii säädösluonnoksen asianmukaisuuden 2 kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta. 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. Jos komissio katsoo ilmoitetut perustelut riittämättömiksi ja jäsenvaltio hyväksyy kansallisen säännön huomioimatta ERA:n kantaa riittävästi, komissio voi tehdä täytäntöönpanosäädöksellä päätöksen, jossa kyseistä jäsenvaltiota pyydetään muuttamaan säädöstä tai kumoamaan se.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella ei voida vielä sanoa varmaksi, onko usean operaattorin käytössä olevat yksityisraiteet mahdollista rajata turvallisuus- ja yhteentoimivuusdirektiivien soveltamisalan ulkopuolelle. Komission ja ERA:n kantaa asiaan on tarvittaessa mahdollista tiedustella etukäteen, mutta tällöin on varauduttava siihen, että vastaus voi olla sallivan lisäksi myös direktiivien tiukkarajaista tulkintaa painottava.

Markkinadirektiiviä (2012/34/EU) sovelletaan sen 1 artiklan mukaan rautatieinfrastruktuurin käyttöön kotimaisessa ja kansainvälisessä rautatieliikenteessä. Markkinadirektiivin 2 artiklassa mainitaan useita tapauksia, joissa jäsenvaltiot voivat jättää direktiivin vaatimuksia soveltamatta. Markkinadirektiivin 2 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltio voi jättää strategiselta merkitykseltään vähäisiä raiteita rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perumista ja rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämistä koskevan IV -luvun soveltamisalan ulkopuolelle. Suomi ilmoitti direktiivin vaatimuksen mukaisesti komissiolle aikomuksestaan jättää suuri osa yksityisraiteista IV -luvun vaatimusten ulkopuolelle. Komission 10.12.2014 antaman päätöksen mukaisesti, sille ilmoitetuista yksityisraiteista muut kuin ulkomaankaupan merisatamien alueella olevat yksityisraiteet sekä VR-Yhtymän Oy:n hallussa olevat yksityisraiteet, saattaisi olla mahdollista jättää markkinadirektiivin IV -luvun vaatimusten ulkopuolelle. Komission päätöksen mukaan ulkomaankaupan merisatamien alueella olevat yksityisraiteet sekä VR-Yhtymän Oy:n hallussa olevat yksityisraiteet ovat strategisesti merkittäviä paikallisia yksityisraiteita ja näihin tulee rautateiden markkinasääntelyä soveltaa. Tuoreesta päätöksestä johtuen ei ole todennäköistä, että markkinasääntelyn soveltamisalaa voitaisiin lähiaikoina kaventaa.

Vaikka markkinasääntelyn soveltamisalaa ei olisi mahdollista muuttaa, saattaisivat tietyt muutokset keventää toimijoille sääntelystä kohdistuvia vaatimuksia. Nykyisin ulkomaankaupan merisatamien alueella olevat yksityisraiteet ovat markkinadirektiivin säännösten kannalta rataverkon haltijoita, jolloin rataverkon haltijoita koskevat rautatielain 4 luvun vaatimukset kuten verkkoselostus, ratamaksu ja ratakapasiteetin myöntäminen koskevat kyseisiä yksityisraiteita. Kansallisen lainsäädännön tulkintaa olisi todennäköisesti mahdollista muuttaa siten, että ulkomaankaupan merisatamien alueella olevat yksityisraiteet olisivat jatkossa markkinadirektiivin vaatimuksia sovellettaessa rataverkon haltijan sijaan palvelupaikan ylläpitäjiä. Markkinadirektiivin liitteen 2 toisessa kohdassa, jossa eritellään sellaisia palveluita, joihin on annettava syrjimätön käyttöoikeus, mainitaan yhtenä kohtana rautatietoimintaan liittyvät meri- ja sisävesisatamien varusteet (engl. facilities). Tämän maininnan ja Ruotsin esimerkin myötä vaikuttaa siltä, että satamat ovat markkinadirektiivin hengessä katsottavissa palvelupaikan ylläpitäjiksi. Myös VR-Yhtymän omistamista yksityisraiteista selkeästi palvelupaikoiksi luettavien yksityisraiteiden rooli olisi mahdollista muuttaa palvelupaikan ylläpitäjäksi. Tämä saattaisi edellyttää palveluita tarjoavien raiteiden hallinnollista erottamista VR-Yhtymän muista yksityisraiteista.

Kelpoisuussääntelyn soveltamisalaan ei tässä vaikutusten arvioinnissa ehdoteta muutoksia. Veturinkuljettajien pätevyyttä koskevaa lainsäädäntöä ollaan Suomessa uudistamassa ja sen soveltamisala tulee olemaan veturinkuljettajadirektiivin mukainen.

Mikäli halutaan säännellä sellaisia yksityisraiteita, jotka rajataan pois rautatiedirektiivien soveltamisalasta, tulee täytäntöönpanu EU-sääntely korvata puhtaasti kansallisella sääntelyllä. EU:n rautatiesääntelyn suhtautuminen kansalliseen lisäsääntelyyn on ollut torjuva ja kansallista sääntelyä on pyritty EU:ssa vähentämään siltä osin, kuin on kyse EU-sääntelyn kattamasta toiminnasta. Jos yksityisraiteet osin rajattaisiin direktiivien soveltamisalan ulkopuolelle, niitä ei tällöin koskisi myöskään direktiivien vaatimukset kansallisten sääntöjen vähentämisestä, joten yksityisraiteita koskevan kansallisen sääntelyn kehittämisen ei pitäisi olla ongelma. Toisaalta huomioon on myös otettava mm. hallitusohjelmaan⁸ sisältyvät tavoitteet sääntelyn purka-

⁸ Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2017. Hallituksen julkaisuja 10/2015.

misesta sekä pyrkimykset sääntelyn yksinkertaistamiseksi. Jos nykyistä EU-sääntelyyn pohjautuvaa sääntelyä korvattaisiin yksityisraiteiden osalta osin kansallisella sääntelyllä, annettavan sääntelyn tulisi olla mahdollisimman selkeää ja sitä tulisi antaa vain siltä osin, kuin sääntely on tarpeen.

7 Sääntelyn kehittämiskenaarioiden vaikutusten arviointi

7.1 Mahdolliset sääntelyn keventämistavat

Yksityisraiteita koskevia **turvallisuusvaatimuksia** olisi mahdollista keventää vaatimalla yksityisraiteilta jatkossa turvallisuusjohtamista nykyistä kevyemmin ehdoin. Tässä yhteydessä tarkasteltavaksi vaihtoehdoksi valittiin kaupunkiraideliikennelain (778/2015) 5 §:n ilmoitusmenettelyä vastaava käytäntö. Ilmoitusmenettelyn mukaisesti yksityisraiteen haltijan tulisi tehdä esimerkiksi joka kolmas vuosi kirjallinen ilmoitus rataverkon haltijuudesta. Ilmoituksen yhteydessä rataverkon haltijan tulisi osoittaa miten se täyttää yksityisraiteen haltijalle asetetut vaatimukset, joista keskeisin olisi turvallisuusjohtamisjärjestelmä. Kaupunkiraideliikennettä koskevassa Trafin määräyksessä (TRAFI/55722/03.04.02.00/2015) on esitetty yleisellä tasolla vaatimukset toiminnanharjoittajan turvallisuusjohtamisjärjestelmän menettelyistä. Samaa tapaan vaatimukset yksityisraiteen haltijan turvallisuusjohtamisjärjestelmälle voitaisiin yksilöidä Trafin määräyksellä. Tarkoituksenmukaista olisi, että vaatimuksia olisi vähemmän ja niitä ei kuvattaisi niin yksityiskohtaisesti kuin komission asetuksessa (EU N:o 1169/2010), joka esittää voimassaolevat arviointiperusteet rataverkon haltijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmille. Yksityisraiteiden turvallisuuden varmistamiseksi olisi tiettyjä menettelyjä kuitenkin tarpeen vaatia myös niiden turvallisuusjohtamisjärjestelmiltä. Rataverkon haltijoilta kevennetyissä menettelyissä vaadittavia turvallisuusjohtamisen osa-alueita voisivat olla esimerkiksi:

- kunnossapitosuunnitelma ja sen toteutumisen varmistamisen menettelyt
- liikenteen hallinnan menettelyt
- häiriö- ja poikkeustilanteiden hallinnan menettelyt
- riskien hallinnan menettelyt
- onnettomuuksien ja vaaratilanteiden raportoinnin ja tutkimisen varmistavat menettelyt
- omavalvonnan menettelyt
- sopimukset viereisten rataverkkojen kanssa.

Ilmoittaessaan yksityisraiteen haltijuudesta toimijan tulisi esittää edellä mainitut asiat sisältävä turvallisuusjohtamisjärjestelmä. Ilmoituksen vastaanottava Trafi tarkistaisi, että ilmoitus ja sen liitteet sisältävät vaaditut elementit, mutta nykyisen kaltaista yksityiskohtaista turvallisuusjohtamisjärjestelmän käsikirjan vaatimustenmukaisuuden arviointia ei tehtäisi. Trafi ei antaisi lupaa tai hyväksyntää, mutta se voisi il-

moituksen perusteella todeta, täyttääkö yksityisraiteen haltijan turvallisuusjohtamisjärjestelmä sitä koskevat lain vaatimukset. Trafi valvoisi toimintaa yksityisraiteilla auditoinneilla, joissa arvioitaisiin onko toiminta riittävän hyvällä tasolla varmistamaan yksityisraiteen turvallisuuden ja vastaako yksityisraiteen haltijan toiminta turvallisuusjohtamisjärjestelmässä kuvattua.

Mikäli ilmoituskausi olisi esimerkiksi mainittu kolme vuotta, tulisi rataverkon haltijan ilmoitusta uusiessaan toimittaa Trafiin ajan tasalla oleva turvallisuusjohtamisjärjestelmä ja kooste edellisen ilmoituskauden huoltohistoriasta, omavalvonnasta ja turvallisuuden kehityksestä. Tämä kooste voisi korvata rataverkon haltijoilta nykyisin vuosittain vaadittavan turvallisuuskertomuksen.

Kevennettyjen turvallisuusjohtamisvaatimusten pariin siirtyviä yksityisraiteen haltijoita eivät jatkossa koskisi omavalvontaa, viranomaisvalvontaa ja riskienhallintaa koskevat yhteiset turvallisuusmenetelmät. Koska riskienhallintaa koskeva komission asetus ei enää koskisi yksityisraiteen haltijoita, ei yksityisraiteen haltijoiden tarvitsisi käyttää ISA-laitosta todentamaan riskien arvioinnin vaatimustenmukaisuutta. Oma-valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt yksityisraiteen haltija kuvaisi turvallisuusjohtamisjärjestelmässä ja viranomaisvalvontaa koskevat vaatimukset kuvattaisiin kansallisessa rautatielainsäädännössä.

Rautatieliikenteen harjoittajat, jotka operoivat vain ilmoitusmenettelyn piirissä olevilla yksityisraiteilla, voitaisiin rajata EU:n turvallisuussäätelyn ja turvallisuustodistusvaatimuksen ulkopuolelle. Rataverkon haltijan vastatessa itse vaihtotöistä olisi vaihtotyön turvallisuuden hallintaan kuuluvat asiat kuvattava osana rataverkon haltijan turvallisuusjohtamisjärjestelmää. Silloin kun vaihtotyöstä vastaisi erillinen toimija, vaihtotyöstä vastaavan toimijan turvallisuustodistusvaatimus korvattaisiin ilmoitusmenettelyllä ja kevennetyllä turvallisuusjohtamisjärjestelmävaatimuksella. Rautatieliikenteen harjoittajien turvallisuusjohtamiselta vaadittavia keskeisiä elementtejä voisivat olla esimerkiksi kaluston kunnossapidon menettelyt, pätevyyden hallinnan menettelyt, riskienhallinnan menettelyt, rataverkkokohtaisten sääntöjen noudattamista varmistavat menettelyt sekä häiriö- ja poikkeustilanteiden hallinnan menettelyt. Lisäksi olisi syytä vaatia rautatieliikenteen harjoittajilta nykyiseen tapaan vastuuvakuutusta. Harkinnanvaraisesti olisi mahdollista sopia, että yksityisraiteella ilmoitusmenettelyn pohjalta toimiva rautatieliikenteen harjoittaja saa esimerkiksi tuoda vauvoja valtion rataverkolla sijaitsevalle rautatieliikennepaikalle silloin, kun liikkeen turvallisuus on erillisin menettelyin varmistettu.

Rataverkon haltijuudesta yksityisraiteen haltijalle aiheutuviin viranomaismaksuihin ei tämän muutoksen myötä tulisi merkittäviä muutoksia. Yksityisraiteen haltijalta perittäisiin todennäköisesti jatkossa joko kiinteä tai käsittelyn tuntimäärään perustuva ilmoitusmaksu sekä vuosimaksu. Vastaavaan tapaan maksut perittäisiin myös yksityisraiteilla toimivilta kevennettyjen vaatimusten piiriin siirtyviltä rautatieliikenteen harjoittajilta. Suuruusluokaltaan maksut säilyisivät nykyisen kaltaisina. Mikäli ilmoitusmaksu perustuisi ilmoituksen käsittelyn tuntimäärään, maksu saattaisi jonkin verran laskea nykyisestä ilmoitusten käsittelyn nopeutuessa vaatimusten yksinkertaistumisen myötä.

Yhteentoimivuuteen liittyviä vaatimuksia olisi mahdollista keventää jättämällä vaatimatta infrastruktuurihankkeilta EY-tarkastusvakuutusta. Näin infrastruktuuriaan kehittävän yksityisraiteen haltijan ei tarvitsisi hankkia kolmatta osapuolta osoittamaan yhteentoimivuutta, eli käytännössä NoBo-laitosta suorittamaan EY-tarkastusmenettelyä.

Nykymenettelyssä käyttöönottolupaan liittyvä asia tulee Trafissa vireille asiakkaan toimitettua Trafiin ilmoituksen rautatiehankkeesta. Trafi vastaa asiakkaalle ilmoituksella, jossa kuvataan käyttöönottoluvan tarve osajärjestelmittäin, hankkeessa noudatettavat säädökset sekä muut vaatimukset. Jos hankkeessa edellytetään YTE:n noudattamista, käyttöönottolupaa ei voida myöntää ennen kuin asiakas on toimittanut NoBo-laitoksen laatiman EY-tarkastustodistuksen ja sen pohjalta laaditun EY-tarkastusvakuutuksen Trafiin.

Kevennetty käyttöönottolupamenettely olisi mahdollinen silloin, kun yksityisraidetta koskeva hanke ei ole erityisen kriittinen rautatiejärjestelmän turvallisuuden ja yhteentoimivuuden kannalta. Lähtökohtaisesti kevennetty käyttöönottolupamenettely olisi mahdollinen raiteilla, joilla liikennöidään vain vaihtotyönä. Nykyisen menettelyn tapaan asiakkaan tulisi ilmoittaa Trafille rautatiehankkeesta. Trafi arvioisi, onko kevennetyn menettelyn soveltaminen mahdollista ja ilmoittaisi asiakkaalle hankkeessa noudatettavat säädökset ja muut vaatimukset. Kevennyksessä menettelyssä yksityisraiteen haltijoiden tulisi edelleen noudattaa YTE:ien vaatimuksia, mutta NoBo-laitoksen suorittaman tarkastusmenettelyn sijaan YTE:ien vaatimusten noudattamista valvoisi Trafi.

Kevennyksessä menettelyssä yhteentoimivuuden osoittaminen ja käyttöönottoluvan hakeminen pyrittäisiin tekemään yksityisraiteen haltijalle mahdollisimman helpoksi. Trafi laatisi asiakkaille sovellettavien YTE:ien teknisiin osiin pohjautuvat tarkastuslistat, jotka asiakas täyttäisi ja toimittaisi sen jälkeen Trafiin. Hyväksyntäprosessin yhteydessä Trafi kävisi yleisluonteisesti tarkastuslistat läpi ja varmistaisi, että listat on asianmukaisesti täytetty. Tarpeen vaatiessa Trafi voisi varmentaa asiakkaan toimittamien tietojen paikkansapitävyyden paikan päällä suoritettavalla tarkastuksella.

Laajempiin hankekokonaisuuksiin saattaisi kuulua sekä osia, joissa voidaan käyttää kevennettyä menettelyä että osia, joissa kevennetyn menettelyn käyttäminen ei olisi mahdollista. Tällöin asia kuvattaisiin Trafin asiakkaalle tekemässä ilmoituksessa ja molempia vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyjä käytettäisiin hankkeessa soveltuvien osin.

Vain yksityisraiteilla liikkuvan kaluston käyttöönottolupavaatimuksia voitaisiin vastaavasti keventää. Käyttöön otettavalta kalustolta vaadittaisiin edelleen yhteentoimivuusvaatimusten mukaisuutta, mutta liikkuvan kaluston yhteentoimivuuden osoittaminen olisi mahdollista kevennetyllä menettelyllä ilman tarvetta käyttää ulkopuolista konsulttia.

Kevennetyn menettelyn mukaisten käyttöönottolupahakemusten käsittelystä ja osajärjestelmien vaatimustenmukaisuuden tarkastamisesta Trafi perisi tuntiperusteisen hinnan.

Yhteentoimivuusdirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle rajattavat yksityisraiteet olisi mahdollista jättää myös ratarekisteriä koskevien vaatimusten ulkopuolelle, mikäli tämä nähtäisiin tarpeelliseksi.

Ulkomaankaupan merisatamien alueella olevat yksityisraiteet sekä mahdollisesti osa VR-Yhtymän omistamista yksityisraiteista saattaisi olla mahdollista muuttaa **markkinadirektiivin** vaatimusten suhteen rataverkon haltijoista palvelupaikan ylläpitäjiksi. Palvelupaikan ylläpitäjän mahdollisesti tarjoamia palveluita on eritelty markkinadirektiivin liitteen 2 kohdissa 2-4. Yksityisraiteella sijaitsevia direktiivin mukaisia palvelupaikkoja ja palveluita voivat olla esimerkiksi tankkauspalvelut, tavaraliikenneterminaalit, järjestelyratapihat, huoltotilat ja pesulaitteet.

Palvelupaikan ylläpitäjille kohdistuvat vaatimukset poikkeavat jonkin verran rata-verkon haltijoihin kohdistuvista markkinasääntelyn vaatimuksista. Palvelupaikan ylläpitäjän ei tarvitsisi tehdä verkkoselostusta. Valmisteilla olevan komission täytäntöönpanoasetuksen mukaan palvelupaikan haltijan tulisi verkkoselostuksen sijaan tehdä tarjoamistaan palveluista selvitys ja julkaista kyseiset tiedot itse tai toimittaa tiedot liitettäväksi rataverkon haltijan verkkoselostukseen. Palvelupaikkaselvityksessä tulee kuvata mm. palvelupaikalta saatavat palvelut, miten palveluihin haetaan kapasiteettia sekä palveluiden hinnoittelu.

Palvelupaikan ylläpitäjä voisi myös hinnoitella palveluitaan eri tavoin kuin rataverkon haltija. Rataverkon haltija voi periä ratamaksua, jonka tulee perustua suoraan rautatieliikenteen harjoittamisesta aiheutuviin kustannuksiin (RautatieL 37 §). Rautatieliikenteen harjoittamisesta suoraan aiheutuvien kustannusten yksityiskohtaiset laskentasäännöt on esitetty komission täytäntöönpanoasetuksessa (2015/909/EU). Suoriksi kustannuksiksi laskettavia kustannuksia ovat yksityisraiteilla lähinnä radan kulumisesta aiheutuvat kustannukset. Suorien kustannusten laskemisen on perustuttava joko veturikilometrien, junakilometrien tai bruttotonnikilometrien kokonaisuutensa määrään ja rataverkon haltijan on osoitettava läpinäkyvästi, että kustannukset aiheutuvat suoraan rautatieliikenteen harjoittamisesta. Käytännössä suorien kustannusten laskeminen ja jyvittäminen on yksityisraiteilla tapahtuvassa liikennöinnissä hyvin haastavaa, mikä vähentää yksityisraiteiden halukkuutta hinnoitella rataverkon käyttöä.

Rataverkon haltija saa periä lisäksi korotettua ratamaksua uusilta rataverkon osilta niiden rakentamisesta aiheutuneiden investointikustannusten kattamiseksi. Rataverkon haltija saa markkinoiden salliessa periä palveluista myös suoriteperusteisia lisämaksuja. Lisämaksun käyttöönoton edellytyksenä rataverkon haltijan tulisi luokitella markkinat vähintään rautatiemarkkinadirektiivin mukaisella tavalla ja arvioida lisämaksujen vaikutukset markkinoihin. Lisämaksuja koskevat vaatimukset tekevät niiden perimisen yksityisraiteiden haltijoille käytännössä hyvin työlääksi ja haastavaksi.

Palvelupaikan ylläpitäjä saa periä palveluista maksuina palvelun tarjoamisen aiheuttamien kustannusten lisäksi kohtuullista tuottoa (RautatieL 34 §). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että palvelupaikan ylläpitäjä voi periä palveluiden käytöstä korkeampaa hintaa kuin rataverkon haltija ja hinnoittelu olisi myös yksinkertaisempaa.

Kelpoisuussääntelyn soveltamisalaan ei tässä vaikutusten arvioinnissa ehdoteta muutoksia. Veturinkuljettajien pätevyyttä koskevaa lainsäädäntöä ollaan Suomessa uudistamassa ja se tulee osaltaan keventämään yksityisraiteita koskevia kelpoisuusvaatimuksia. Lakiuudistuksen keskeinen muutos yksityisraiteiden kannalta on se, että laki koskisi vain kuljettajia, ja pienimuotoinen kuljettajatoiminta rajattaisiin pois veturinkuljettajien pätevyyttä koskevan lainsäädännön soveltamisalasta. Näin ollen vaihtotyönjohtajien, ratatyön liikenneturvallisuudesta vastaavien, liikenteenohjaajien ja pienimuotoista kuljettajatoimintaa suorittavien henkilöiden kelpoisuusvaatimuksista ei enää säädettäisi laissa, vaan turvallisuuskriittisissä tehtävissä työskentelevien henkilöiden pätevyyttä tulisi hallita toiminnan harjoittajan turvallisuusjohtamisjärjestelmän avulla.

7.2 Skenaariot yksityisraidesääntelyn kehittämiseksi

Skenaarioiden asettamisessa tavoitteena oli löytää erilaisia skenaarioita, joilla voitaisiin pienentää yksityisraiteille sääntelystä aiheutuvia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa siten, että yksityisraiteiden turvallisuustilanne ei ainakaan heikkene.

Skenaario 1: Nykyiseen yksityisraidesääntelyyn ei tehdä muutoksia.

Skenaario 1 on niin kutsuttu baseline-skenaario, jossa yksityisraiteiden sääntelyä ei muuteta vuonna 2019 tapahtuvassa rautatielain uudistuksessa. Skenaariossa 1 turvallisuus-, yhteentoimivuus- ja markkinasääntely säilyvät ennallaan. Kelpoisuussääntelyn valmisteilla olevien muutosten oletetaan tapahtuvan lakiesityksen mukaisesti skenaariossa 1. Muissa skenaarioissa ehdotettuja muutoksia verrataan skenaarion 1 tilanteeseen.

Skenaario 2: Kevennetään turvallisuus- ja yhteentoimivuussääntelyä sellaisilta yksityisraiteen haltijoilta, joiden rataverkkoja käytetään vain rataverkon haltijan omaan tavaraliikenteeseen.

Skenaariossa 2 yksityisraiteilta, joita käytetään vain rataverkon haltijan omaan tavaraliikenteeseen, kevennetään turvallisuus- ja yhteentoimivuussääntelyä kappaleessa 7.1. kuvatun mukaisesti.

Rataverkon haltijan omaksi tavaraliikenteeksi katsottaisiin rataverkon haltijan itse rataverkollaan harjoittama liikennöinti sekä rataverkon haltijasta erillisen rautatieliikenteen harjoittajan liikennöinti rataverkolla, silloin kun rautatieliikenteen harjoittaja harjoittaa liikennettä rataverkon haltijan tarpeiden mukaisesti. Rataverkon kunnossapitoon liittyvän kaluston liikennöinti olisi sallittua kyseisillä rataverkoilla.

Turvallisuuslupavaatimus korvattaisiin rataverkon haltijan ilmoitusvaatimuksella, jonka edellytyksenä on kevennettyjen vaatimusten mukainen turvallisuusjohtamisjärjestelmä. Rataverkkoa koskevan käyttöönottoluvan hakemista ja hankkeen vaatimustenmukaisuuden osoittamista helpotettaisiin. Lupaa hakevan toimijan ei tulisi hankkia NoBo-laitosta osoittamaan hankkeen yhteentoimivuutta EY-tarkastusmenettelyllä.

Sellaisilta rautatieliikenteen harjoittajilta, jotka toimivat ainoastaan kevennetyn menettelyn piiriin siirtyvillä yksityisraiteilla, ei vaadittaisi enää turvallisuustodistusta. Rautatieliikenteen harjoittamisesta yksityisraiteella tulisi ilmoittaa joko osana rataverkon haltijan ilmoitusta tai operaattorin omalla ilmoituksella. Vain oman tavaraliikenteen yksityisraiteilla käytettävältä kalustolta ei vaadittaisi myöskään NoBo-laitoksen käyttöä liikkuvan kaluston yhteentoimivuuden osoittamisessa.

Yksityisraiteita koskevaa turvallisuus-, yhteentoimivuus- ja markkinasääntelyä ei tässä skenaariossa kevennettäisi sellaisilta yksityisraiteilta, joilla voisi liikkua useita rautatieliikenteen harjoittajia esimerkiksi kauttakulun tai palveluiden luo pääsyn vuoksi. Tällaisia yksityisraiteita ovat tyypillisesti satamien, kuntien ja terminaalien rataverkot. Myös muutamat teollisuuslaitosten yksityisraiteet kuuluvat tähän joukkoon. Tässä skenaariossa kevennetty sääntely koskisi arviolta 70 % yksityisraiteen haltijoista.

Skenaario 3: Kevennetään turvallisuus- ja yhteentoimivuussääntelyä sellaisilta yksityisraiteen haltijoilta, joiden rataverkkoja käytetään vain rataverkon haltijan omaan tavaraliikenteeseen. Lisäksi ulkomaankaupan merisatamien alueella

sijaitsevat yksityisraiteet sekä osa VR-Yhtymä Oy:n yksityisraiteista muutetaan markkinadirektiivin vaatimusten suhteen palvelupaikan ylläpitäjiksi.

Turvallisuus- ja yhteentoimivuussäätelyä kevennetään sellaisilta yksityisraiteiden haltijoilta, joiden rataverkkoja käytetään vain rataverkon haltijan omaan tavaraliikenteeseen, sekä näillä yksityisraiteilla toimivilta rautatieliikenteen harjoittajilta skenaariossa 2 esitetyllä tavalla.

Ulkomaankaupan merisatamien alueella sijaitsevien yksityisraiteiden rooli markkinadirektiivistä tulevien vaatimusten suhteen muutettaisiin rataverkon haltijasta palvelupaikan ylläpitäjäksi. Myös VR-Yhtymän omistamista yksityisraiteista sellaiset, joilla tarjotaan palvelupaikan ylläpitäjän toimenkuvaan sisältyviä palveluita, muutettaisiin palvelupaikan ylläpitäjäksi. Palvelupaikan ylläpitäjänä toimijat voisivat periä palveluistaan rataverkon haltijan ratamaksua korkeampaa korvausta ja hinnoittelu yksinkertaistuisi. Verkkoselostuksen sijaan palvelupaikan ylläpitäjän tulisi tehdä palvelupaikkaselvitys. Turvallisuus- ja yhteentoimivuussäätelyn suhteen kyseiset toimijat olisivat edelleen rataverkon haltijoita ja niitä koskisi EU-säätelyn vaatimukset.

Skenaario 4: Kevennetään säätelyä kaikilta yksityisraiteiden haltijoilta.

Skenaariossa 4 edellä skenaariossa 2 esitetyt turvallisuus- ja yhteentoimivuussäätelyn kevennykset laajennetaan koskemaan tasapuolisesti kaikkia yksityisraiteiden haltijoita sekä näillä toimivia rautatieliikenteen harjoittajia. Turvallisuuslupavaatimus korvattaisiin rataverkon haltijan ilmoitusvaatimuksella, jonka edellytyksenä olisi kevennettyjen vaatimusten mukainen turvallisuusjohtamisjärjestelmä. Rataverkkoa koskevan käyttöönottoluvan hakemista ja hankkeen vaatimustenmukaisuuden osoittamista helpotettaisiin. Lupaa hakevan toimijan ei tulisi hankkia NoBo-laitosta osoittamaan hankkeen yhteentoimivuutta EY-tarkastusmenettelyllä.

Ulkomaankaupan merisatamien alueella sijaitsevien yksityisraiteiden sekä tiettyjen VR-Yhtymän omistamien yksityisraiteiden rooli muutettaisiin rautatiemarkkinadirektiivin vaatimusten suhteen palvelupaikan ylläpitäjäksi skenaariossa 3 esitettyyn tapaan.

Skenaario 5: Kevennetään säätelyä monen toimijan käytössä olevilta yksityisraiteilta. Sellaiset yksityisraiteet, joita käytetään vain rataverkon haltijan omaan tavaraliikenteeseen, rajataan kokonaan pois rautatiesäätelyn soveltamisalasta.

Sellaisilta yksityisraiteilta, joilla voisi liikkua useita rautatieliikenteen harjoittajia, kevennettäisiin turvallisuus- ja yhteentoimivuussäätelyä. Näiden toimijoiden osalta turvallisuuslupavaatimus korvattaisiin rataverkon haltijan ilmoitusvaatimuksella, jonka edellytyksenä olisi kevennettyjen vaatimusten mukainen turvallisuusjohtamisjärjestelmä. Käyttöönottolupamenettelyä kevennettäisiin, ja lupaa hakevan toimijan ei tulisi hankkia NoBo-laitosta osoittamaan hankkeen yhteentoimivuutta EY-tarkastusmenettelyllä.

Ulkomaankaupan merisatamien alueella olevien yksityisraiteiden sekä tiettyjen VR-Yhtymän omistamien yksityisraiteiden rooli muutettaisiin rautatiemarkkinadirektiivin vaatimusten suhteen palvelupaikan ylläpitäjäksi skenaariossa 3 esitettyyn tapaan.

Yksityisraiteet, joita käytetään vain rataverkon haltijan omaan tavaraliikenteeseen, rajattaisiin pois rautatiesäätelyn soveltamisalasta. Näiden yksityisraiteiden turvalli-

suudenhallintaa ohjaisi tällöin työturvallisuuslaki (2002/738) sekä muut asiaan kuuluvat säädökset, kuten esimerkiksi Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta rautatiellä (195/2002). Yksityisraiteet, joita rautatiesäätely ei enää koski, jäisivät pois Trafin rautatievalvonnan piiristä.

Vain rataverkon haltijan omassa tavaraliikenteessä käytettävillä rataverkoilla tapahtuva kaluston siirtotyö rajattaisiin pois rautatiesäätelyn soveltamisalasta. Monitoimijaympäristöissä yksityisraiteilla toimivilta rautatieliikenteen harjoittajilta vaadittaisiin ilmoitus toiminnasta ja turvallisuusjohtamisjärjestelmä.

7.3 Skenaarioiden vaikutusten arviointi

Skenaario 1

Skenaariossa 1 sääntelyn säilyessä nykyisellään ei yksityisraiteiden tilanteeseen tule merkittäviä muutoksia. Yksityisraiteiden turvallisuuden hienoisen paranemisen voidaan olettaa jatkuvan, koska turvallisuuslupaani liittyvä sääntely ja Trafin valvonta ohjaa toimijoita panostamaan turvallisuuden hallintaan ja rataverkon kunnossapitoon. Myös sellaisten toimijoiden, joille turvallisuusjohtaminen on uusia asia, osaminen aiheesta kehittyy edelleen. Sääntelyyn liittyvät vaatimukset saavat vielä muutamia yksityisraiteen omistajia lopettamaan raiteen ylläpidon, jolloin huonokuntoisia raiteita tulee suljetuksi. Kelpoisuussäätelyn muutoksen myötä muihin tehtäviin kuin kuljettajan tehtävään ei enää vaadita lakisäätteistä koulutusta. Muutoksella ei ole nähtävissä turvallisuusvaikutuksia yksityisraiteilla, koska liikenneturvallisuuden kannalta keskeisissä tehtävissä toimivien henkilöiden pätevyyttä tulisi hallita toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmien avulla.

Yksityisraiteiden yhteentoimivuus säilyy skenaariossa nykyisellä tasolla yhteentoimivuusvaatimusten säilyessä ennallaan.

Yksityisraidesäätelyn taloudelliset vaikutukset säilyvät nykyisellään eli melko raskaina. Suurin sääntelyyn liittyvä kustannusten aiheuttaja yksityisraiteilla on tyypillisesti ulkopuoliselta konsultilta ostettavat turvallisuusjohtamisjärjestelmän kehittäminen ja sen ylläpito. Turvallisuusjohtamisjärjestelmän ylläpidon vuosittaisen kustannusten voidaan arvioida vaihtelevan pienen toimijan muutamasta tuhannesta eurosta suurten toimijoiden kymmeniin tuhansiin euroihin. Turvallisuusjohtamisjärjestelmän ylläpito, sääntelyn kehityksen seuranta, turvallisuuskertomusten tekeminen, auditointeihin valmistautuminen, verkkoselostukset ja muut vastaavat velvollisuudet aiheuttavat yksityisraiteen haltijoille vuositasolla melko paljon hallinnollista työtä, jos toimija ei osta konsultilta kyseisiä palveluita.

Skenaariossa 1 osalle yksityisraiteen haltijoista on tulossa taloudellista helpotusta rautatiejärjestelmän kuljettajia koskevan lainsäädännön uudistuessa. Tällöin rajatulla alueella pienimuotoisissa kuljettajatehtävissä toimivilta kuljettajilta ei vaadita enää veturinkuljettajan pätevyyttä koskevan lain koulutusvaatimusten täyttämistä vaan toimija voi varmistaa kuljettajan pätevyyden turvallisuusjohtamisjärjestelmässään kuvaamalla tavalla. Myös vaihtotyönjohtajat sekä ratatyön liikenneturvallisuudesta vastaavat rajataan lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Kelpoisuussäätelyn valmisteilla oleva muutos tuo muutoksia Trafin ja Liikenneviraston rooliin rautateillä työskentelevien henkilöiden pätevyysien varmistamisessa, mutta muuten skenaario 1 ei vaikuttaisi viranomaisten toimintaan⁹.

Skenaarioiden ympäristövaikutukset muodostuvat rautateiden tavaraliikenteen kilpailukyvyn kautta. Säätelyn säilyessä ennallaan rautatieliikenteen osuuteen kotimaan tavaraliikenteestä ei tulisi säätelyn johdosta muutoksia eikä skenaariolla siten olisi ympäristövaikutuksia.

Skenaario 2

Skenaariossa 2 turvallisuus- ja yhteentoimivuussäätelyä kevennettäisiin kappaleessa 7.1. kuvatun mukaisesti sellaisilta yksityisraiteen haltijoilta, joiden rataverkkoja käytetään vain rataverkon haltijan omaan tavaraliikenteeseen.

Skenaariolla 2 ei olisi merkittäviä vaikutuksia turvallisuuden kehitykseen. Kevennetyn säätelyn piiriin siirtyviltä rataverkon haltijoilta vaadittaisiin turvallisuusjohtamisjärjestelmää yksinkertaistetuilla vaatimuksilla ja Trafi valvoisi edelleen rataverkon haltijoiden toiminnan vaatimustenmukaisuutta. Yksityisraiteiden turvallisuuden kannalta keskeisimpiä seikkoja, kuten kunnossapitoa ja liikenteen hallintaa, koskevia menettelyjä vaadittaisiin edelleen yksityisraiteen haltijoilta ja Trafi voisi keskittää valvontaansa kriittisimpiin asioihin. Kevyemmät turvallisuusjohtamisjärjestelmävaatimukset saattaisivat jopa johtaa turvallisuuden paranemiseen vain rataverkon haltijan omaa käyttöä palvelevilla yksityisraiteilla, koska vaatimusten keveneminen saattaisi vapauttaa resursseja hallinnollisesta työstä enemmän käytännön turvallisuustyöhön. Kevyemmät vaatimukset helpottaisivat toimintaan nähden oikein mitoitettun turvallisuusjohtamisjärjestelmän rakentamista. Tämä lisäisi turvallisuusjohtamisen käytännönläheisyyttä, mikä saattaisi motivoida turvallisuudesta vastaavia henkilöitä turvallisuustyössä.

Oman tavaraliikenteen yksityisraiteiden vaihtotyötoimijoiden turvallisuustodistusvaatimuksen korvaaminen kevennetyillä turvallisuusjohtamisvaatimuksilla ei heikentäisi turvallisuutta, koska turvallisuuden kannalta keskeiset seikat sisältyisivät kevennetyihin vaatimuksiin. Kevennetyt vaatimukset antaisivat toiminnan harjoittajille mahdollisuuden keskittyä entistä paremmin turvallisuuden hallinnan kannalta olennaisiin seikkoihin.

Yksityisraiteiden osajärjestelmien yhteentoimivuuden tasoon ei tulisi muutoksia skenaariossa 2. NoBo-laitoksen sijaan Trafi tarkistaisi ja tarvittaessa valvoisi, että yksityisraiteiden uudet osajärjestelmät täyttäisivät YTE:ien vaatimukset. Uusien osajärjestelmien rakentamisen ollessa yksityisraiteilla melko harvinaista on todennäköistä, että Trafilla olisi riittävät resurssit osajärjestelmien vaatimustenmukaisuuden tarkastukseen. Koska osajärjestelmän vaatimustenmukaisuus tarkistettaisiin, ei ole todennäköistä, että osajärjestelmien yhteentoimivuus yksityisraiteilla heikkenisi. Sellaisten yksityisraiteiden osalta, joilla liikennöidään junana, käyttöönottolupavaatimuksia ei kevennettäisi. Nykyinen käyttöönottolupamenettely on johtanut siihen, että kaikista yksityisraiteiden muutostöistä ei ilmoiteta Trafille. Kevennetyt käyt-

⁹ Rautateiden kelpoisuussäätelyn uudistaminen – Vaikutusten arviointi. Ville Vainiomäki. Trafin julkaisuja 5/2016.

<https://www.trafi.fi/filebank/a/1459415880/499683e21d1b992e52fc2fa9cb743c7c/20196-Vaikutusten_arviointi_-_Rautateiden_kelpoisuussaantelyn_uudistaminen.pdf>
Haettu 23.5.2017.

töönottolupamenettely saattaisi hieman madaltaa yksityisraiteen haltijoiden kynnystä ilmoittaa Trafille rataverkkoaan koskevista muutostöistä.

Skenaario 2 keventäisi selvästi yksityisraidesääntelystä aiheutuvaa taloudellista ja hallinnollista taakkaa suurelta osalta yksityisraiteista. Kevennetyt turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskevat vaatimukset mahdollistaisivat järjestelmän yksinkertaistamisen. Yksinkertaisempaa järjestelmää olisi helpompi kehittää ja ylläpitää. Sellaisen teollisuuslaitosten, joilla on entuudestaan koko toiminnan kattava johtamisjärjestelmä, olisi helpompi sisällyttää rautateiden turvallisuusjohtaminen yleiseen johtamisjärjestelmäänsä. Yksinkertaistetut turvallisuusjohtamisjärjestelmän vaatimukset todennäköisesti rohkaisisivat muutamia toimijoita myös kehittämään ja ylläpitämään turvallisuusjohtamisjärjestelmää itse konsultilta ostetun palvelun sijaan. Rautatiealan sääntelyn monimuotoisuudesta ja kunnossapidon vaativuudesta johtuen on kuitenkin todennäköistä, että suurin osa yksityisraiteen haltijoista ostaisi edelleen turvallisuusjohtamisjärjestelmän ylläpidon konsulteilta. Turvallisuustodistusvaatimuksesta luopuminen oman tavaraliikenteen yksityisraiteiden vaihtotyötoimijoilta kasvattaisi säästöjä muutaman toimijan osalta. Yksityisraiteen haltijat ostaisivat edelleen rataverkon kunnossapidon konsulteilta, maksaisivat Trafille rataverkon haltijuuteen liittyvän vuosimaksun ja joutuisivat ylläpitämään turvallisuusjohtamisjärjestelmää, joten rataverkon haltijuuteen liittyvistä kustannuksista suuri osa säilyisi kevennyksestä huolimatta.

Kevennetyn sääntelyn piiriin kuuluvien yksityisraiteiden ei tarvitsisi enää käyttää ISA- ja NoBo-laitoksia osajärjestelmän vaatimustenmukaisuuden osoittamiseen. Tämän vuoksi yksityisraiteet voisivat säästää tuhansia euroja rakennushankkeissa. ISA- ja NoBo-laitosten käytöstä aiheutuvat kustannukset voivat olla suhteellisesti hyvin suuri kuluerä osajärjestelmän rakennushankkeessa. Yksityisraiteilla rakennetaan uusia osajärjestelmiä vähän, joten ilmoitettujen laitosten käyttämättä jättämistä seuraavat kustannussäästöt koskevat harvoja yksityisraiteita.

Voidaan arvioida sääntelyn keventämisen kokonaisuudessaan johtavan tyypillisessä tapauksessa muutaman tuhannen euron vuosittaisiin säästöihin yksityisraidetta kohden.

Skenaarion 2 vaikutukset viranomaisten toimintaan olisivat pieniä. Trafin tulisi kehittää menettelyt yksityisraiteen haltijoiden ilmoitusten käsittelyyn, turvallisuusjohtamisjärjestelmien arviointiin sekä osajärjestelmien vaatimustenmukaisuuden tarkastamiseen. Yksityisraiteen haltijoiden ilmoitusten käsittelyn sekä turvallisuusjohtamisjärjestelmien arvioinnin menettelyt olisi mahdollista kehittää melko vaivattomasti nykyisistä turvallisuuslupahakemuksen käsittelyn menettelyistä. Koska yksityisraiteen haltijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskevat vaatimukset vähenisivät, myös turvallisuusjohtamisjärjestelmien arviointi yksinkertaistuisi ja nopeutuisi. Muutoksen myötä Trafi pystyisi keskittymään nykyistä paremmin turvallisuudenhallinnan kannalta kriittisiin seikkoihin turvallisuusjohtamisjärjestelmien arvioinnissa ja toimijoiden valvonnassa.

Yhteentoimivuussääntelyn muutoksen myötä osajärjestelmien vaatimustenmukaisuuden tarkistaminen siirtyisi NoBo-laitoksilta Trafin tehtäväksi. Trafin tulisi kehittää menettely osajärjestelmien vaatimustenmukaisuuden tarkistamiseen sekä tehdä dokumenttien tarkastukset ja tarvittaessa tarkistaa vaatimustenmukaisuus käytännössä. Nämä tehtävät väistämättä lisäisivät resurssien tarvetta. Koska uusien osajärjestelmien rakentaminen yksityisraiteilla on harvinaista, olisi pysyvä vaikutus resurssitarpeeseen kuitenkin melko vähäinen. Turvallisuusjohtamisjärjestelmien arviointiin

liittyvän resurssitarpeen vähentyessä ja osajärjestelmän vaatimustenmukaisuuden tarkastamisen aiheuttavan resurssitarpeen kasvun myötä voidaan arvioida, että muutoksella kokonaisuudessaan ei olisi vaikutusta Trafín resurssitarpeisiin.

Muiden viranomaisten toimintaan muutoksella ei olisi merkittäviä vaikutuksia.

Yksityisraiteen haltijoihin kohdistuvien hallinnollisten vaatimusten keveneminen saattaisi pienissä määrin lisätä rautateiden tavaraliikenteen kilpailukykyä teollisuuslaitosten suunnitelmassa kuljetuksiaan. On mahdollista, että jokin toimija rohkaistuisi sääntelyn keventämisen myötä ottamaan uudelleen käyttöön kertaalleen liikenteeltä suljetun yksityisraiteen. Koska rautateiden tavaraliikenne saastuttaa vähemmän ja hyödyntää energiaa tehokkaammin kuin tavaraliikenne maanteillä, rautatiekuljetusten markkinaosuuden kasvu tieliikenteen kustannuksella johtaisi positiivisiin ympäristövaikutuksiin. Rautatieliikenteen kilpailukyvyyn koostuessa sääntelyn lisäksi monista muista tekijöistä, kuten teollisuuden kuljetustarpeista, rautateiden kuljetustarjonnasta sekä kuljetusten luotettavuudesta, ei sääntelyn keventämisellä voida olettaa olevan kuin hyvin pieni positiivinen vaikutus rautatieliikenteen kilpailukyvyyn kehitykseen ja liikenteen ympäristövaikutuksiin.

Skenaario 3

Skenaario 3 vastaa muuten skenaariota 2, mutta skenaariossa 3 ulkomaankaupan merisatamien alueilla sijaitsevat yksityisraiteet ja mahdollisesti osa VR-Yhtymä Oy:n yksityisraiteista muutettaisiin palvelupaikan ylläpitäjiksi markkinadirektiivin vaatimusten suhteen. Skenaarion 3 vaikutukset ovat taloudellisia vaikutuksia lukuun ottamatta samat kuin skenaarion 2 vaikutukset.

Muutos palvelupaikan ylläpitäjäksi koskisi arviolta 15–30 rataverkon haltijaa. Palvelupaikan haltijoiden lukumäärä riippuisi siitä, kuinka monet rataverkon haltijat ulkomaankaupan merisatamien alueella tarjoavat palveluita rautatieliikenteen harjoittajille ja siitä haluasiko VR-Yhtymä eriyttää osan yksityisraiteistaan palvelupaikan ylläpitäjiksi.

Valmisteilla olevan palvelupaikan ylläpitäjiä koskevan EU:n täytäntöönpanoasetuksen mukaan palvelupaikan ylläpitäjän tulee jatkossa tehdä selvitys tarjoamistaan palveluista rataverkon haltijalta vaadittavan verkkoselostuksen sijaan. Palvelupaikkaa koskevassa selvityksessä tulee kuvata mm. tarjottavat palvelut, palvelupaikan tekniset tiedot, ohjeet palveluiden käyttöoikeuden hakemiseen sekä palveluiden hinnoittelu. Palvelupaikkaa koskevan selvityksen laatimisen edellyttämän työmäärän voidaan arvioida vastaavan verkkoselostuksen laatimisen työmäärää. Nykyisin yhden sataman alueella sijaitsevat rataverkon haltijat ovat pääosin tehneet yhteisen verkkoselostuksen sataman johdolla. Muutos palvelupaikan ylläpitäjäksi saattaisi vapaamman hinnoittelun myötä lisätä sataman alueella toimivien rataverkon haltijoiden kiinnostusta palvelupaikan ylläpitäjänä toimimiseen ja johtaa useiden erillisten palvelupaikkaselvitysten laatimiseen yhden sataman alueelta. Halutessaan yhden sataman alueella toimivat yksityisraiteen haltijat voisivat keskenään sopia, että esimerkiksi satama vastaa palvelupaikan ylläpitäjän velvoitteista kaikkien alueen yksityisraiteen haltijoiden puolesta.

Palvelupaikan ylläpitäjän ei tarvitse jakaa ratakapasiteettia, mutta palvelupaikkaa koskevassa selvityksessä tulisi kuvata prosessi palveluihin pääsyn myöntämiseen. Rataverkon käyttösopimusten sijaan palvelupaikan ylläpitäjän tulisi tehdä rautatieliikenteen harjoittajien kanssa sopimuksia palveluiden käytöstä.

Keskeisin muutos skenaariossa 3 tulisi yksityisraiteiden käytön hinnoitteluun. Palvelupaikan ylläpitäjät voisivat periä palveluista palvelun tarjoamisen aiheuttamien kustannusten lisäksi kohtuullista tuottoa. Tämä helpottaisi selvästi palveluiden hinnoittelua ratamaksun perimiseen nähden ja mahdollistaisi korkeampien maksujen perimisen. Nykyisin yksityisraiteen haltijat eivät peri ratamaksua raiteidensa käytöstä ratamaksun perimisen monimutkaisuuden vuoksi.

Yksityisraiteen haltijoiden motiivit hinnoitella radan käyttöä perustuvat lähinnä tarpeeseen kattaa sekä infrastruktuurin hallintaan että rautatieliikenteen harjoittajille tarjottaviin palveluihin liittyviä kustannuksia⁴. Tilanteessa, jossa ulkomaankaupan merisataman alueella sijaitsevaa yksityisraidetta käytetään viereisen teollisuuslaitoksen tai terminaalin kuljetuksiin olisi perusteltua hinnoitella radan käyttöä. Osalla ulkomaankaupan merisatamien alueella toimivista rataverkoista rautatiekuljetus hyödyttää ennen kaikkea kyseisen rataverkon haltijaa, jolloin rataverkon haltijan ei ole perusteltua hinnoitella rataverkon käyttöä. Palvelupaikan ylläpitäjinä esimerkiksi satamat voisivat periä maksuja tavaraliikenneterminaalien tai järjestelyratapihojen käytöstä. Ulkomaankaupan merisatamien alueella sijaitsevat yksityisraiteet, joiden alueella on esimerkiksi kaluston huoltotiloja tai tankkauslaitteita voisivat periä maksun näiden käytöstä.

On haastavaa arvioida millaisia euromääriä rataverkon haltijat pystyisivät perimään maksuina palveluiden käytöstä. Suuressa satamassa rataverkon ylläpitoon saattaa kulu satoja tuhansia euroja vuodessa. Mikäli palvelupaikan ylläpitäjän on mahdollista periä kaikki rataverkon ylläpidosta aiheutuvat kustannukset sekä kohtuullinen tuotto rautatieliikenteen harjoittajilta, olisi muutoksella huomattava taloudellinen vaikutus palvelupaikan haltijaksi muuttuville rataverkon haltijoille. Palveluihin liittyvien kustannusten periminen rautatieliikenteen harjoittajilta saattaisi kuitenkin vaikuttaa rautatiekuljetusten hintoihin ja sitä kautta rautatiekuljetusten määrään, joten täysimääräisten kustannusten periminen ei ole välttämättä mahdollista. Maksujen periminen palveluista edellyttää väistämättä jonkin verran hallinnollista työtä, joten palveluiden käytön ollessa vähäistä eivät saatavat korvaukset välttämättä kata kustannusten perimisestä aiheutuvan työn kuluja. Joka tapauksessa kustannusten periminen helpottuisi verrattuna nykytilanteeseen, jossa se on hyvin monimutkaista, joten taloudellisesti muutoksella olisi kohtuullinen positiivinen vaikutus palvelupaikan ylläpitäjiksi muuttuville yksityisraiteille.

Skenaario 4

Skenaario 4 eroaa skenaariosta 3 siinä, että skenaariossa 4 turvallisuus- ja yhteentoimivuussääntelyn kevennys koskisi kaikkia yksityisraiteita sekä näiden alueilla toimivia rautatieliikenteen harjoittajia.

Turvallisuuden kannalta skenaariossa 4 on keskeistä se, että kevennetty turvallisuus-sääntely koskisi myös ns. monitoimijaympäristöjä. Liikenteen yhteensovittamisen ja kapasiteetin jakamisen merkitys korostuu esimerkiksi satamissa, joiden rataverkoilla voi liikkua useiden rautatieliikenteen harjoittajien kalustoa samaan aikaan. Useiden toimijoiden liikkuminen samalla rataverkolla nostaa yhteentörmäyksen riskiä vaihtotyössä käytettävistä matalista nopeuksista huolimatta. Kevennetyissä turvallisuusjohtamisvaatimuksissa olisi kuitenkin mahdollista vaatia sellaisilta rataverkon haltijoilta, joiden rataverkolla liikkuu useita rautatieliikenteen harjoittajia, liikenteen yhteensovittamisen ja ratakapasiteetin jakamisen varmistavia menettelyjä. Vaatimalla turvallisen liikenteen hallinnan varmistavia menettelyjä voitaisiin varmistaa se, että monitoimijaympäristöjen turvallisuuden taso ei heikkene. Skenaariossa 4 sääntelyn

keventämisen positiiviset turvallisuusvaikutukset koskisivat kaikkia yksityisraiteita. Kevennetyt vaatimukset mahdollistaisivat nykyistä paremmin toiminnan tarpeita vastaavan turvallisuusjohtamisjärjestelmän laatimisen, mikä sallisi entistä paremman keskittymisen käytännön turvallisuustyöhön.

Myös monitoimijaympäristöissä yksityisraiteiden alueella toimivien rautatieliikenteen harjoittajien turvallisuusvaatimuksia kevennettäisiin skenaariossa 4. Tällä ei olisi merkittäviä turvallisuusvaikutuksia, koska rautatieliikenteen harjoittajilta vaadittaisiin edelleen turvallisuusjohtamista ja menettelyjä, joilla ne voivat varmistaa turvallisen liikennöinnin toimintaympäristössään. Liikennepalvelulakia koskevan hallituksen esityksen luonnoksen mukaan kuljettajien pätevyyttä koskevan lain ulkopuolelle voitaisiin rajata vain sellaisella alueella tapahtuva kuljettajatoiminta, jolla liikennöi vain yksi rautatieliikenteen harjoittaja samanaikaisesti. Tästä seuraa se, että monitoimijaympäristöissä toimivien rautatieliikenteen harjoittajien kuljettajia ei voida jättää lain soveltamisalan ulkopuolelle, ellei liikennöintiä järjestetä niin, että kullakin alueella liikkuu vain yksi toimija kerrallaan. Tämän rajauksen mukaisesti toimittaessa ei ole nähtävissä turvallisuustason heikentymistä ja skenaarion 4 turvallisuusvaikutus vastaisi skenaarion 2 vaikutusta.

Kuten skenaarioilla 2 ja 3 myöskään skenaariolla 4 ei olisi vaikutusta yksityisraiteiden yhteentoimivuuteen. Kevennetyt käyttöönottolupavaatimukset koskisivat laajempaa joukkoa yksityisraiteita ja Trafi tarkastaisi hankkeiden yhteentoimivuusvaatimusten mukaisuuden.

Skenaariossa 4 turvallisuus- ja yhteentoimivuussäätelyn keventämisestä aiheutuvat taloudelliset säästöt laajenisivat koskemaan kaikkia yksityisraiteen haltijoita, joten skenaarion 4 taloudellisia vaikutuksia voidaan pitää hieman skenaariota 3 parempina.

Skenaario 4 selkeyttäisi aavistuksen verran viranomaisen toimintaa suhteessa skenaarioihin 2 ja 3, koska skenaariossa 4 kaikkien yksityisraiteen haltijoiden suhteen noudatettaisiin samoja turvallisuus- ja yhteentoimivuusvaatimuksia. Tästä huolimatta Trafín tulisi säilyttää myös EU-säädösten mukaiset lupaprosessit menettelypakissaan Liikenneviraston ja rautatieyritysten lupien käsittelyä varten. Turvallisuuspuolella ilmoitusten käsittely ja turvallisuusjohtamisjärjestelmien arviointi nopeutuisi vaatimusten yksinkertaistumisen myötä, joten resursseja voisi kohdentaa tehokkaammin esimerkiksi turvallisuusjohtamisjärjestelmien auditointeihin.

Ympäristövaikutusten suhteen skenaariolla 4 ei olisi juurikaan eroa skenaarioihin 2 ja 3. Sellaiset yksityisraiteen haltijat, jotka saattaisivat ottaa yksityisraiteensa käyttöön kevennetyn säätelyn myötä, kuuluvat rataverkon haltijoihin joiden raidetta käytetään vain omaan tavaraliikenteeseen. Näiden rataverkkojen osalta säätely ei muuttuisi skenaariossa 4 suhteessa skenaarioihin 2 ja 3. Kevennetty säätely pienentää riskiä siitä, että jokin ns. monitoimijaympäristöjen rataverkon haltijoista lopettaisi rataverkon hallinnan ja pakottaisi alueen liikenteen siirtymään kiskoilta kumipyörille.

Skenaario 5

Skenaariossa 5 vain omaan tavaraliikenteeseen käytettävät yksityisraiteet rajattaisiin rautatiesäätelyn ulkopuolelle ja monen toimijan käytössä olevia yksityisraiteita koskevaa säätelyä kevennettäisiin skenaarion 4 tapaan. Monen toimijan käytössä olevien rataverkkojen osalta skenaarion 5 vaikutukset vastaisivat skenaarion 4 vaikutuksia.

Skenaariossa 5 valtaosa yksityisraiteista jäisi rautatiesäätelyn ulkopuolelle. Tämä tarkoittaisi näiden rataverkkojen osalta säätelyn suhteen paluuta vielä 1990-luvulla vallinneeseen tilanteeseen, jolloin yksityisraiteet olivat lähes sääntelemättömiä. Nykyinen rautatiesäätely on tehnyt rautatieturvallisuuteen liittyvät vastuut ja velvollisuudet rataverkon haltijoille tutuiksi. On todennäköistä, että suurin osa rataverkon haltijoista hoitaisi keskeiset turvallisuusvelvollisuudet, kuten rataverkon kunnossapidon, kohtuullisesti ilman säätelyäkin, mutta kymmenien rataverkon haltijoiden joukossa on oletettavasti muutamia, jotka säätelyn purkamisen jälkeen eivät huolehtisi rataverkon turvallisuudesta riittävässä määrin. Tämä saattaisi tulla ilmi esimerkiksi radan kunnossapidosta säästämisenä tai siten, että radan ylittävien ylikäytävien turvallisuuteen ei kiinnitetäisi asianmukaista huomiota. Todennäköisesti suistumisonnettomuudet ja mahdollisesti myös taseonnettomuudet yleistyisivät nykyisestä tasosta. Onnettomuuksien lisääntymistä voidaan pitää todennäköisenä, koska ennen yksityisraiteita koskevan rautatiesäätelyn kehittämistä yksityisraiteilla tapahtui nykyistä selvästi enemmän onnettomuuksia. Heikkokuntoinen yksityisraide saattaisi myös vahingoittaa esimerkiksi vaunujen pyöriä ja vaunujen palatessa valtion rataverkolle vahingoittuneet pyörät voisivat heikentää valtion rataverkon kuntoa. Lyhyellä aikavälillä muutoksia yksityisraiteiden turvallisuudessa tuskin tapahtuisi, mutta vuosien myötä muutoksen vaikutukset alkaisivat näkyä lisääntyneinä onnettomuuksina ja vaaratilanteina. Nykytilanteessa Trafín valvonta osaltaan motivoi rataverkon haltijoita huolehtimaan turvallisuuden hallinnasta. Valvonnan lopettaminen rohkaisisi osaa toimijoista laskemaan rataverkon turvallisuuden hallinnan tasoa.

Yhteentoimivuuden kehitys skenaariossa 5 muistuttaisi turvallisuuden kehitystä. Yksityisraiteen haltijoilla on motiivi säilyttää rataverkon yhteentoimivuus sellaisella tasolla, että yksityisraiteelta on mahdollista liikennöidä valtion rataverkolle. Radan kunnossapidosta säästäminen ja radan rakentaminen ilman käyttöönottolupavaadetta johtaisivat kuitenkin väijäämättä sellaisten tilanteiden lisääntymiseen, jossa esimerkiksi radan geometriassa on välittömän toiminnan raja-arvot ylittäviä virheitä.

Säätelyn ulkopuolella rajaaminen toisi vain omaan tavaraliikenteeseen käytettäville rataverkoille selviä suoria taloudellisia säästöjä. Kyseiset rataverkon haltijat eivät enää tarvitsisi konsulttipalveluita turvallisuusjohtamisjärjestelmän ylläpidossa tai käyttöönottoluvan hakemisen yhteydessä. Rataverkon haltijoiden ei tarvitsisi myöskään maksaa Trafille lupamaksuja. Myös rataverkon haltijuuteen liittyvään hallinnolliseen työhön käytettävien toimijan omien resurssien tarve pienenesi. Voidaan arvioida, että säätelyn ulkopuolelle jäävä tyypillinen yksityisraiteen haltija säästäisi muutoksen vuoksi vuosittain noin 10 000 euroa. Turvallisuustason heikkeneminen johtaisi yksityisraiteilla tapahtuvien onnettomuuksien lisääntymiseen ja onnettomuuksista voisi aiheutua kymmenien tuhansien eurojen aineellisia vahinkoja yksityisraiteilla. Lisäksi kasvava onnettomuusriski saattaisi nostaa jonkin verran toimijoiden vakuutusmaksuja. Onnettomuudet olisivat kuitenkin yhä suhteellisen harvinaisia, joten niiden negatiivinen vaikutus jäisi suhteellisen pieneksi pelkästään taloudelliselta kannalta tarkasteltuna.

Skenaariolla 5 olisi selkeitä vaikutuksia Trafín ja muiden viranomaisten toimintaan. Trafi tarvitsisi vähemmän resursseja turvallisuus- ja käyttöönottolupahakemusten käsittelyyn sekä valvontaan. Säästyneitä resursseja olisi mahdollista suunnata esimerkiksi junaliikenteen turvallisuuden, sekä Liikenneviraston ja rautatieyritysten valvontaan. Liikenteen turvallisuusvirastosta annetun lain (863/2009) mukaan Trafín tehtävänä on huolehtia liikennejärjestelmän yleisestä turvallisuudesta. Jos osa yksityisraiteista jätettäisiin rautatielainsäädännön ulkopuolelle, tämä Trafín tehtävä

muuttuisi yksityisraiteiden osalta huomattavasti haastavammaksi. Trafin tietämys yksityisraiteiden turvallisuudesta ja samalla rautatiejärjestelmän kokonaisturvallisuudesta heikkenisi. Myös Trafin mahdollisuudet suorittaa valvontaa heikkenisivät.

Liikenneviraston kannalta on keskeistä, että vastuut Liikenneviraston rataverkon ja yksityisraiteiden välisissä rajapinnoissa ovat selkeät. Liikenteen yksityisraiteilla tulee olla niin sujuvaa, että se ei aiheuta ylimääräisiä haasteita tavaraliikenteen aikatauluille. Yksityisraiteiden tulisi myös olla riittävän hyvässä kunnossa, jotta ne eivät aiheuta kalustoon sellaisia vaurioita, jotka voivat vaikuttaa myös Liikenneviraston rataverkon kuntoon. Vain omassa tavaraliikenteessä käytettävien yksityisraiteiden jättäminen rautatielain soveltamisalan ulkopuolelle heikentäisi tilannetta rajapintojen hallinnan, liikenteen sujuvuuden sekä yksityisraiteiden kunnan suhteen ja toisi siten lisää haasteita Liikenneviraston tehtävien hoitamiseen. Yksityisraiteiden heikentyvän turvallisuuden myötä Onnettomuustutkintakeskukselle tulisi lisää yksityisraiteilla tapahtuneita onnettomuuksia tutkittavaksi.

Vain omassa tavaraliikenteessä käytettävät yksityisraiteet ovat pääosin teollisuuslaitosten yksityisraiteita ja juuri näillä laitoksilla on päätäntävaltaa siitä kulkevatko tavaraliikenteen kuljetukset kiskoilla vai kumipyörillä. Vain oman tavaraliikenteen yksityisraiteiden rajaaminen pois rautatiesääntelyn soveltamisalasta todennäköisesti kannustaisi muutamia toimijoita ottamaan jo kertaalleen suljetun yksityisraiteen uudelleen käyttöön. Tämä saattaisi hieman kasvattaa tieliikennettä ympäristöystävällisemmän rautatieliikenteen osuutta tavaraliikenteen kuljetuksista. Turvallisuustason heikkeneminen voisi puolestaan lisätä esimerkiksi ympäristölle haitallisten VAK-onnettomuuksien määrää.

7.4 Skenaarioiden vertailu

Taulukossa 5 on esitetty skenaarioiden monikriteerianalyysissä saamat arviot arviointikriteereittäin. Käytetty menetelmä ja asteikko on kuvattu kappaleessa 2 ja taulukossa 1. Skenaarioiden kriteereittäin saamat arviot pohjautuvat kappaleessa 7.3 esitettyihin perusteluihin.

Taulukko 5. Skenaarioiden tarkastelut monikriteerianalyysissä.

	Vaikutukset turvallisuudelle	Vaikutukset yhteentoimivuudelle	Taloudelliset vaikutukset	Vaikutukset viranomaisten toimintaan	Ympäristövaikutukset	Painotettu keski-arvo
Painoarvo	0,3	0,1	0,3	0,2	0,1	
skenaario 1	5	5	5	5	5	5
skenaario 2	6	5	7	6	6	6,2
skenaario 3	6	5	8	6	6	6,5
skenaario 4	6	5	9	7	6	7
skenaario 5	3	4	9	3	6	5,2

Monikriteerianalyysin perusteella paras skenaario yksityisraidesääntelyn kehittämiseksi on skenaario 4, joka saa arviointikriteerien painotetuksi keskiarvoksi 7. Toiseksi parhaaksi skenaarioksi arvioitiin skenaario 3 (6,5) ja kolmanneksi parhaaksi skenaario 2 (6,2). Erot kolmen parhaaksi arvioidun skenaarion arvioiduissa vaikutuksissa ovat melko pieniä. Skenaario 4 nousi parhaaksi vaihtoehdoksi, koska sen vaikutukset arvioitiin skenaarioita 2 ja 3 paremmiksi talouden ja viranomaisten toiminnan näkökulmasta.

Monikriteerianalyysin luotettavuuden arvioimiseksi analyysin tuloksille suoritettiin herkkyysanalyysi. Herkkyysanalyysissä eri kriteerien saamia painokertoimia muutettiin tavoitteena havaita vaikuttaisivatko eri tavoin asetetut painokertoimet analyysin lopputulokseen. Kriteerien painokertoimien vaihtaminen ei olennaisesti muuttanut analyysin lopputulosta. Skenaario 4 nousi parhaaksi vaihtoehdoksi kriteerien painoarvoista riippumatta.

8 Johtopäätökset

Yksityisraiteilla on suuri rooli Suomen rautateiden tavaraliikenteessä lähes kaiken tavaraliikenteen kulkiessa jossain vaiheessa kuljetusketjua yksityisraiteiden kautta. Ilmaston lämpeneminen ja EU:n poliittiset tavoitteet korostavat ympäristöystävällisen rautatieliikenteen merkitystä maaliikenteessä. Ympäristöystävällisten ja tehokaiden kuljetusten toteuttaminen on syytä tehdä teollisuuden ja logistiikan alan toimijoille entistä helpommaksi. Nykyinen rautateiden sääntely on kokemusten ja saadun palautteen perusteella osoittautunut kohtuuttoman raskaaksi yksityisraiteen haltijoille ja sitä on syytä keventää.

Vaikutusten arvioinnin perusteella paras vaihtoehto yksityisraidesääntelyn kehittämiseksi olisi keventää turvallisuus- ja yhteentoimivuussääntelyä tasapuolisesti kaikilta yksityisraiteen haltijoilta. Nykyiset EU-sääntelyn mukaiset turvallisuuslupa- ja käyttöönottolupavaatimukset korvattaisiin kansallisilla kevennetyillä vaatimuksilla. Samalla ulkomaankaupan merisatamien alueella sijaitsevat yksityisraiteet sekä osa VR:n yksityisraiteista muutettaisiin markkinadirektiivin säädösten suhteen rataverkon haltijoista palvelupaikan ylläpitäjiksi, mikäli komissio tämän sallisi. Näillä muutoksilla yksityisraiteiden hallintaan liittyvää taloudellista taakkaa pystyttäisiin merkittävästi keventämään yksityisraiteiden turvallisuuden ja yhteentoimivuuden heikkenemättä. Rautateiden sääntely on parantanut yksityisraiteiden turvallisuutta, kehittänyt rataverkon hallinnon järjestelmällisyyttä sekä lisännyt viranomaisen tietoa rautatiejärjestelmän kokonaisturvallisuudesta, joten rautatiesääntelyä ei ole syytä kokonaan yksityisraiteilta poistaa.

Direktiivien mukaiset turvallisuus- ja käyttöönottolupamenettelyt ovat tarkoitettu Suomen yksityisraidetoimijoita suurempien rautatietoimijoiden toimintaan sovellettaviksi ja menettelyjen vaatimukset ovat hallinnollisesti raskaita sekä yksityisraiteen haltijoille että viranomaisille. Siksi sääntelyn keventäminen kaikkien yksityisraiteiden osalta olisi alalle hyvin tervetullutta. Yksityisraiteen haltijat ovat hyvin heterogeeninen joukko toimijoita. Jos sääntelyä kevennettäisiin vain osalta toimijoista, oltaisiin helposti tilanteessa, jossa sääntely kohtelee toimijoita eriarvoisesti toisinaan mielivaltaisilta vaikuttavien perusteiden nojalla. Sääntelyn keventäminen kaikilta yksityisraiteilta olisi myös tasapuolinen ja tulkinnallisesti selkeä ratkaisu sekä toimijoille että viranomaisille.

Tulevaan päin katsovan vaikutusten arvioinnin luonteen mukaisesti vaikutuksia arvioitiin tiettyjen oletusten perusteella. Tämän vaikutusten arvioinnin keskeisenä oletuksena on, että liikenne- ja viestintäministeriö sekä Trafi pystyvät luomaan yksityisraiteiden turvallisuuden ja yhteentoimivuuden hallintaan toimivan kansallisen sääntelyn sekä menettelytavat, jotka aidosti helpottavat yksityisraiteen hallintaa ja samalla varmistavat turvallisuuden ja yhteentoimivuuden tason säilymisen. Sääntelyn ja menettelytapojen kehittäminen tulee olemaan todellinen haaste viranomaisille ja sidosryhmille. Muutaman vuoden kokemus EU-sääntelyn mukaisista toimintatavoista

sekä muiden jäsenmaiden käytännöt ja kokemukset antavat kuitenkin hyvät lähtökohdat tässä tehtävässä onnistumiseksi.

Ei ole varmaa voiko Suomi halutessaan rajata usean operaattorin käytössä olevat yksityisraiteet turvallisuus- ja yhteentoimivuusdirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Yksityisraiteiden jättäminen direktiivien soveltamisalojen ulkopuolelle on kuitenkin tulkittu mahdolliseksi useissa muissa EU-maissa, joten Suomessakin tätä vaihtoehtoa olisi hyvä selvittää lisää. Neljännen rautatiepaketin säädösten mukaisesti ERA ja komissio tarkastavat ennakkoon annettavat EU-sääntelyn soveltamisalaa koskevat kansalliset säädökset, joten rajauksen onnistuminen on kiinni EU:n viranomaisten linjasta ja siitä miten asia viranomaisille esitetään. Ulkomaankaupan merisatamien rooli kansainvälisen liikenteen ja eri liikennemuotojen solmukohtana lisää EU:n mielenkiintoa satamia kohtaan, joten etenkin niiden osalta mahdollisuudet sääntelyn keventämiseen ovat epävarmat. Mikäli usean operaattorin käytössä olevia yksityisraiteita ei pystytä jättämään turvallisuus- ja yhteentoimivuusdirektiivien soveltamisalojen ulkopuolelle, tulee näiden toimijoiden osalta pyrkiä helpottamaan turvallisuus- ja yhteentoimivuusvaatimuksia EU-sääntelyn tarjoamissa rajoissa.

Vaikutusten arvioinnissa esitetyt sääntelyn keventämisvaihtoehdot helpottaisivat yksityisraiteiden hallintaa, mutta eivät täysin poistaisi rataverkon hallinnoinnista aiheutuvaa taloudellista ja hallinnollista taakkaa. Viranomaisten onkin syytä pyrkiä kehittämään myös muita toimia yksityisraiteiden hallinnan helpottamiseksi. Yksityisraiteiden haltijat, joille rautatietoiminta on lähinnä tukitoiminto, ovat toisinaan melko ymmällään rataverkkoa koskevien vaatimusten kanssa. Kansallisen yksityisraidesääntelyn kehittäminen antaisi mahdollisuuden parantaa sääntelyn selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Lisäksi ohjeilla ja konkreettisilla esimerkeillä olisi hyvä selkeyttää sääntelyn vaikutuksia ja vaatimuksia toimijoille, joilla on rajallisesti aikaa käytettävissä rataverkon hallinnointiin liittyvään byrokraatiaan.

Tulevaisuutta ennustettaessa harvoista asioista voidaan olla varmoja ja useiden muuttujien yhteisvaikutukset ovat arvaamattomia. Lisäksi tulevaisuuden ilmiöt, joita emme vielä osaa aavistaa, voivat vaikuttaa merkittävästi kehityskulkuihin. Mahdolliset muutokset valtion rataverkon hallinnassa tai esimerkiksi uusien kaivosratojen rakentaminen saattavat muuttaa koko yksityisraide-käsitettä. Tämän vaikutusten arvioinnin taustaksi kuultiin useita asiantuntijoita ja asiantuntijoiden näkemykset mahdollisista kehityskuluista olivat melko yhteneviä. Vaikutusten arvioinnin luotettavuutta voidaan pitää kohtuullisen hyvänä.

Liite 1. Vaikutusten arvioinnin taustaksi tehdyt haastattelut

2.2.2017 Trafi, skenaarioiden ideointi kokous. Tomi Anttila, Auri Halinen, Antti Kesälahti, Jouko Linnasaari, Olli Matilainen, Kaisa Sainio & Jorma Silventoinen.

1.3.2017 Liikenne- ja viestintäministeriö. Hannu Pennanen & Risto Saari.

7.3.2017 Trafi, raideliikenteen toimijat -yksikkö. Antti Kesälahti, Jouko Linnasaari, Olli Matilainen & Jorma Silventoinen.

9.3.2017 Trafi, raideliikenteen infra -yksikkö. Auri Halinen.

2.3.2017 Rautateiden sääntelyelin. Mertti Anttila, Juha Karjanlahti & Riikka Ristinen,

31.3.2017 Trafi, Liikenteen toimijat -toimiala. Kaisa Sainio.

5.4.2017 VR-Yhtymä Oy. Juha Frantsi, Teemu Hyvönen, Juha Juutinen & Kari Karjalainen.

6.4.2017 Teppo Jokimies (HaminaKotka Satama Oy) & Jukka Kylmäoja (Naantalin Satama Oy), Kirsti Tarnanen-Sariola (Satamaliitto).

10.4.2017 Liikennevirasto. Atte Kanerva, Markku Nummelin & Simo Toikkanen

2.5.2017 FGG Finngas GmbH. Kari Lautala & Vesa Vahtera.

2.5.2017 Kotkan Kaupunki. Anu Heinikoski & Timo Virtanen.

4.5.2017 Trafi, skenaarioiden vaikutusten arviointi monikriteerianalyysi menetelmällä. Tomi Anttila, Auri Halinen, Antti Kesälahti, Jouko Linnasaari & Olli Matilainen.

Liite 2. Yksityisraiteen haltijoille lähetetyn kyselyn kysymykset

Rataverkon haltijan hallinnoimaa rataverkkoa koskevat taustakysymykset

1. Mikä taho omistaa yksityisraiteen?
 - Teollisuuslaitos
 - Kunta
 - Satama
 - Muu, mikä?
2. Hallinnoiko rataverkon haltija yhtä vai useita rataverkkoja?
 - Yhtä rataverkkoa
 - Useita saman omistajan rataverkkoja
 - Useita eri omistajien rataverkkoja
3. Kuinka paljon yksityisraidetta liikennöidään
 - Ei liikennöintiä tällä hetkellä
 - Liikennöinti epäsäännöllistä
 - Kohtuullista liikennöintiä säännöllisesti
 - Runsasta liikennöintiä säännöllisesti
 - Muu, mikä?
4. Hallinnoitujen rataverkkojen yhteispituus?
 - 0-3 km
 - 3-10 km
 - Yli 10 km

Säätelyn vaikutuksia koskevat kysymykset.

5. Yksityisraiteita koskevan nykysäätelyn hyvät puolet yksityisraiteen haltijan kannalta?
 - Keskeiset hyvät puolet perusteluineen
6. Yksityisraiteita koskevan nykysäätelyn ongelmat yksityisraiteen haltijan kannalta?
 - Keskeiset ongelmat/puutteet perusteluineen
7. Yksityisraiteita koskevan nykysäätelyn vaikutukset yksityisraiteen haltijoille?
 - Esimerkiksi turvallisuus-, kustannus- ja hallinnolliset vaikutukset. Esittäkää kustannusvaikutukset euromääräisinä ja hallinnolliset vaikutukset henkilötyövuosissa, mikäli mahdollista.
8. Miten toivoisitte yksityisraiteita koskevaa säätelyä kehitettävän?
 - Kehitystoiveet perusteluineen

Liite 3. EU-jäsenvaltioiden turvallisuusviranomaisille lähetetyn kyselyn kysymykset

1. What kind of private sidings do you have in your country?
 - How much of them? What kind of role do they have? Who operates on them?
2. How are private sidings regulated in your country?
 - Are private sidings included in the scope of EU-directives (2004/49/EC, 2008/57/EC, 2012/34/EC, 2007/59/EC)?
 - Do you have national regulations considering private sidings instead of (or in addition to) EU-regulations?
 - Is it mandatory for private sidings to have a safety management system in accordance with Regulation 1169/2010?
 - Is full compliance with TSI's (including notified bodies assessing interoperability) demanded from private sidings?
 - Does the regulation cover all private sidings in the same manner or are private sidings categorised in some way? If yes, how?
3. What kind of experience do you have with the present private siding regulation?
 - Are you satisfied with the regulation?
 - Pros and cons?
 - Do you consider the safety level of private siding adequate?
4. Is there any plans to develop the regulation covering private sidings in near future?