

26.5.2021

Eduskunta
Hallintovaliokunta

HE 74/2021 vp

VR-Yhtymän lausunto hallituksen esityksestä avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevasta lainsäädännöstä

VR-Yhtymä Oy (jäljempänä "VR") kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkokentässä mainitussa asiassa ja lausuu siitä seuraavaa:

Laki eräitä yleishyödyllisiä palveluita tuottavien yritysten tiedon uudelleenkäytöstä

Yhteenvedo –VR ei kuulu lain soveltamisalaan, ostoliikenteeseen liittyvän datan avaamisesta säännellään jo liikennepalvelulain puitteissa

Vastustamme VR-Yhtymä Oy:n sisällyttämistä eräitä yleishyödyllisiä palveluita tuottavien yritysten tietojen uudelleenkäyttöä koskevan lain soveltamisalaan.

VR on sisällytetty nyt lausuttavana olevaan kansalliseen lakiehdotuksen soveltamisalaan avoimen datan direktiivissä viitattuun palvelusopimusasetuksen mukaiseen ostoliikenteeseen ja valtio-omisteisuuteen perustuen. Avoimen datan direktiivin täytäntöönpano ei kuitenkaan edellytä kansallista lainsäädäntöä, jonka myötä koko VR-konserni kaikkine liiketoimintoineen määriteltäisiin tällä perusteella julkiseksi ja yleishyödylliseksi yritykseksi. Ostoliikennekorvaus muodostaa ainoastaan 3 % koko VR-konsernin liikevaihdesta.

On tärkeä ymmärtää, että vaikka direktiivin soveltaminen rajautuisi enintään palvelusopimusasetuksen mukaiseen henkilöjunaliikenteen ostoliikenteeseen liittyviin tietoihin, lain seurauksena syntyisi kauaskantoinen ja merkittävä päätös julkiseksi yritykseksi määrittelemisestä. Määrittelyn laajempia heijastusvaikutuksia muuhun lainsäädäntöön, markkinoihin ja yrityksen toimintaan ei ole lainvalmistelun yhteydessä huomioitu.

VR:n määrittelemisen julkiseksi yritykseksi markkinaehtoisesti kilpailulla toimialalla johtaisi käytännössä kilpailuneutraliteetin vaarantumiseen, mikä on erikseen kielletty avoimen datan direktiivissä. VR:n ydinliiketoiminta ei myöskään perustu yleishyödyllisen palvelun tuottamiseen. Koska VR:ää ei voi luokitella julkiseksi yritykseksi täysimääräisesti kilpailulle avatulla markkinalla vaarantamatta kilpailuneutraliteettivaatimusta, VR ei voi olla avoimen datan direktiivin kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön soveltamisalan piirissä.

Lisäksi on huomioitava, että avoimen datan direktiivin tavoite tietojen uudelleenkäytöstä täyttyy jo nykyisin voimassa olevan liikennepalvelulain nojalla, jonka vuoksi päällekkäinen kansallinen sääntely on tarpeetonta.

26.5.2021

VR:n määrittäminen julkiseksi yritykseksi vääristäisi markkinoita ja vaarantaisi kilpailua

VR ei ole julkinen yritys, eikä sitä tule sellaiseksi määritellä. Valtio-omisteisuudesta huolimatta VR-konserni toimii markkinaehtoisesti yksityisenä osakeyhtiönä kilpaillussa monitoimijaympäristössä. VR:n määrittäminen julkiseksi yritykseksi kilpailulla toimialalla johtaisi käytännössä kilpailuneutraliteetin vaarantumiseen, mikä on erikseen kielletty avoimen datan direktiivissä.

Direktiivin kohdassa 47 on todettu, että julkisten yritysten asiakirjojen uudelleenkäyttö ei saa johtaa markkinoiden vääristymiseen, eikä haitata tervettä kilpailua. VR-konsernin profiloiminen julkiseksi yritykseksi kaikkine eri liiketoimintoineen hyvin marginaalisen ostoliikenneosuuden perusteella on täysin perusteetonta ja asettaa VR:n eriarvoiseen asemaan suhteessa kilpailijoihinsa. Tämä johtaa markkinoiden vääristymiseen ja haittaa tervettä kilpailua.

Henkilöjunaliikenne Suomessa on pääosin asiakkaiden lipputuloilla rahoitettua, ja julkisesti rahoitetun ostoliikenteen osuus Suomessa on kansainvälisesti verrattuna pientä. Kaukoliikenteessä suurin osa liikenteestä on asiakkaiden lipputuloilla rahoitettua VR:n markkinaehtoista liikennettä. Henkilöliikenteen kilpailu raiteilla avautui 1.1.2021 täysimääräisesti ns. vapaan pääsyn mallilla (Open Access). Samanaikaisesti VR:n kaukoliikenteen yksinoikeus päättyi. Markkinaehtoisen liikenteen lisäksi HSL tilaa pääkaupunkiseudulla lähiliikennettä ja liikenne- ja viestintäministeriö hankkii ostoliikennettä kannattamattomilla reiteillä. Edellä todetulla tavalla ostoliikennekorvaus muodostaa ainoastaan 3 % koko VR-konsernin liikevaihdesta.

VR-konserniin kuuluvan VR Transpointin operoima tavaraliikenne on ollut avoin kilpailulle jo vuodesta 2007. Myös VR:n kunnossapitoalalla toimiva tytäryhtiö VR Fleetcare toimii täysin kilpaillulla markkinalla.

Tässä kontekstissa VR-konsernin määrittäminen julkiseksi yritykseksi marginaalisen henkilöjunaostoliikenteen perusteella asettaisi VR:n kilpailuneutraliteetin näkökulmasta kilpailijoitaan huonompaan asemaan. Kansallinen lakiehdotus johtaisi toteutuessaan siihen, että rautatieoperaattoreista ainoastaan VR:ää koskisivat nyt täytäntöönpantavat datan avaamisen säännöt. Valtio voi hankkia ostoliikennettä miltä tahansa operaattoreilta, joihin ei kuitenkaan sovellettaisi samoja datan avaamisen sääntöjä kuin VR:ään. Lisäksi lain heijastusvaikutukset markkinaehtoiseen kilpailuun toimijoiden välillä olisivat haitalliset.

VR:n ydinliiketoiminta ei perustu yleishyödyllisen palvelun tuottamiseen

VR:n ydinliiketoiminta ei perustu yleishyödyllisen palvelun tuottamiseen, vaan se on omistajalleen voittoa tuottava osakeyhtiö ja sille tulee sallia samat edellytykset toimia kilpailuneutraalissa toimintaympäristössä kuin muillekin toimijoille.

26.5.2021

Lain soveltamisalan piiriin on katsottu kuuluvan Finavia Oyj (lentokenttä- ja terminaalipalvelut), Fingrid Oyj (sähkön kantaverkkotoiminta), Gasum Oy (kaasun kantaverkkotoiminta), Posti Oyj (postin yleispalvelu) ja VR-Yhtymä (henkilöjunaliikenne). Edellä mainittujen yritysten sisällyttämistä soveltamisalaan on perusteltu valtio-omisteisuudella ja sillä, että niillä voi olla hallussaan asiakirjoja, jotka liittyvät yleishyödyllisen palvelun tuottamiseen. Todettakoon, että yllä mainituista Finavia, Fingrid ja Gasum toimivat verkkoyhtiöinä ja sen sijaan VR ja Posti toimivat markkinaehtoisesti operaattoreina kilpailuilla markkinoilla. On perusteetonta asettaa markkinaehtoiset toimijat samaan kategoriaan verkkotoimijoiden kanssa.

Korostamme, että VR ei ole myöskään julkisuuslain soveltamisalan piirissä, koska VR ei ole julkinen viranomaistaho, eikä valtion liikelaitos. Näilläkään perusteilla VR:ää ei tule sisällyttää eräitä yleishyödyllisiä palveluita tuottavien yritysten tietojen uudelleenkäyttöä koskevan lain soveltamisalaan.

Avoimen datan direktiivin tavoitteet täyttyvät liikennepalvelulain myötä ja päällekkäinen kansallinen sääntely on tarpeetonta

Avoimen datan direktiivin tavoite tietojen uudelleenkäytöstä täyttyy jo nykyisin voimassa olevan liikennepalvelulain nojalla, minkä vuoksi saman asian sääntelemisen eräitä yleishyödyllisiä palveluita tuottavien yritysten tietojen uudelleenkäyttöä koskevassa laissa on tarpeetonta. Mikäli liikennepalvelulaissa säädeltä dataa avaamista halutaan täsmentää, tulee liikennepalvelulakia muuttaa tarvittavilta osin, jolloin säilytetään myös direktiivin edellyttämä kilpailuneutraali tehti.

Hallituksen esityksessä todetulla tavalla säännöksiä, joissa tarkoituksena on tiedon saattaminen uudelleenkäytettäväksi, sisältyy toimialakohtaiseen erityislainsäädäntöön. Rautatieliikenteen osalta tämä toteutuu Liikenteen palveluista annetussa laissa (320/2017). Avoimen datan direktiivin viittaus palvelusopimusasetukseen voi tarkoittaa käytännössä vain ostoliikenteeseen kuuluvan datan uudelleenkäyttöä rajautuen niihin tietoihin, jotka julkaistaan liikennepalvelulakiin perustuvien velvoitteiden mukaisesti.

VR julkaisee jo tällä hetkellä liikennepalvelulain [154 §](#):n mukaisesti liikkumispalvelua koskevat olennaiset tiedot:

”Liikennemuodosta riippumatta henkilöliikenteen liikkumispalveluiden tarjoajan on huolehdittava siitä, että liikkumispalvelua koskevat olennaiset ajantasaiset tiedot ovat saatavissa tietojärjestelmään luodun yhteyden kautta koneluettavassa ja helposti muokattavassa vakiotietomuodossa *vapaasti käytettäväksi* (avoin rajapinta). Olennaiset tiedot sisältävät ainakin reitti-, pysäkki-, aikataulu-, hinta- ja saatavuustiedot sekä esteettömyystiedot.”

Näkemyksemme mukaan avoimen datan direktiivin tavoite tietojen uudelleenkäytöstä täyttyy jo nykyisin voimassa olevan liikennepalvelulain sanamuodon nojalla. Nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että ”liikennepalvelulaissa ei kuitenkaan ole säädeltä tiedon uudelleenkäytön tarkoituksesta vaan ainoastaan siitä, että tiedon on

26.5.2021

oltava vapaasti käytettävissä”. Mikäli tiedon uudelleenkäytön tarkoituksen tarkempi sääntely on tarpeen, tulee se toteuttaa liikennepalvelulain puitteissa sen sijaan, että päällekkäisen sääntelyn avulla VR määritteli julkiseksi yritykseksi arvaamattomin ja kilpailuneutraaliteettia vaarantavin seurauksin.

Kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta julkisten ja yksityisten yritysten erottaminen datan käsittelyssä vääristäisi kilpailua. Lakiehdotuksen puitteissa tietosisältö tulisi jakaa uudelleenkäyttöä varten tilanteessa, jossa sen omistaa julkinen yritys. Mikäli tiedon omistaa yksityinen yritys, jakamisvelvollisuutta uudelleenkäyttöä varten ei muodostuisi.

VR:n tiedot eivät sisälly avoimen datan direktiivin tarkoittamiin arvokkaisiin tietoaaineistoihin

VR kiinnittää huomioita siihen ristiriitaan, että rautatieliikennöintiä ei ole sisällytetty avoimen datan direktiivin 14 artiklan 1 kohtaan, johon on määritelty arvokkaat tietoaaineistot teemaluokkien luettelolla:

1. Paikkatiedot
2. Maan havainnointi ja ympäristö
3. Säättiedot
4. Tilastotiedot
5. Yritys- ja yritysten omistustiedot
6. Liikkuvuustiedot

Ainoa arvokkaiden tietoaaineistojen kytkös rautateihin on viittaus Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin perustamista koskevaan INSPIRE-direktiiviin. Direktiivin soveltamisalaan sisältyvät *paikkatiedot raideverkosta ja niihin liittyvästä infrastruktuurista*. Suomessa rataverkon haltijuus on Väylävirastolla ja VR toimii ainoastaan liikennöitsijänä. Avoimen datan direktiivin resitaalissa 66 määritelty teemaluokat eivät sisällä mitään *rautatieliikennöintiin* viittaavaa. Nykyinen teemaluokitus viittaa selkeästi verkkotoimijoihin, ei liikenteen harjoittajiin.

Näin ollen on ristiriitaista VR:n rinnastaminen verkkoyhtiöihin ja sisällyttäminen kansallisessa täytäntöönpanossa eräitä yleishyödyllisiä palveluita tuottavien yritysten tietojen uudelleenkäyttöä koskevan lakiin. Lisäksi on kyseenalaista, voidaanko avoimen datan direktiiviä edes soveltaa VR:ään, koska VR:n tiedot eivät sisälly arvokkaisiin tietoaaineistoihin.

Lakiesitys rajoittaisi yritysten välisiä yksinoikeusjärjestelyjä julkisiksi määritellyjä yrityksiä syrjivästi

On erittäin tärkeää, että hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että yritys ei olisi lain nojalla velvollinen luovuttamaan tai asettamaan saataville asiakirjoja, jotka sisältävät henkilötietoja tai liikesalaisuuksia.

Lakiesityksessä kuitenkin kielletään julkisiksi määritellyiltä yrityksiltä asiakirjan uudelleenkäytöstä solmittavat yksinoikeussopimukset ja lisäksi veloitetaan asettamaan liiketoiminnallisin perustein laaditun sopimuksen sisältö julkisesti saataville.

26.5.2021

Tämä rajoittaisi yritysten välisiä yksinoikeusjärjestelyjä julkisia yrityksiä syrjivästi ja rajoittaisi markkinaehtoisesti toimivien, mutta julkisiksi määriteltyjen yritysten elinkeinovapautta.

Yritysten keskinäisten sopimusten rajoittaminen ja riski yksinoikeusjärjestelyjen julkistamisesta heikentävät julkisiksi määriteltyjen yritysten kiinnostavuutta yhteistyökumppanina ja näin ollen rajoittavat etenkin digitalisaation piiriin kuuluvaa kehitystyötä ja palvelutarjontaa asiakkaille. Tämä voisi esimerkiksi rajoittaa matkaketjujen luomista VR:n osalta. Ainoastaan julkisille yrityksille asetetut sopimuksia koskevat rajoitukset ja erityisehdot luovat epäsuhtaan yksityisiin yrityksiin nähden, joilla ao. rajoituksia ja velvollisuuksia ei ole.

VR-Yhtymä Oy

Jonna Juslin
johtaja, yhteiskuntasuhteet ja kansainväliset asiat