

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission tekemistä kolmesta säädösehdotuksesta ja komission tiedonannosta (*liikkuvan kaluston vastavuoroinen tunnustaminen*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 13 päivänä joulukuuta 2006 tekemät seuraavat ehdotukset:

1) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhteisön rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta, KOM(2006) 783 lopullinen.

2) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rautateiden turvallisuudesta annetun direktiivin 2004/49/EY muuttamisesta, KOM(2006) 784 lopullinen.

3) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan rautatieviraston perustamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 881/2004 muuttamisesta, KOM(2006) 785 lopullinen.

Säädösehdotusten lisäksi komissio antoi neuvostolle ja Euroopan parlamentille tiedonannon ”Vetureiden liikkuvuuden helpottaminen yhteisössä”, KOM(2006) 782 lopullinen.

Helsingissä 4 päivänä huhtikuuta 2007

Liikenne- ja viestintäministeri *Susanna Huovinen*

Hallitusneuvos Hannu Pennanen

EU/2006/1743
EU/2006/1756
EU/2006/1740

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

MUISTIO

KOMISSION KOLME UUTTA RAUTATIEALAN SÄÄDÖSEHDOTUSTA

Komissio antoi 13 päivänä joulukuuta 2006 seuraavat rautatiealan uudet säädösehdotukset:

1) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhteisön rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta, KOM(2006) 783 lopullinen.

2) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rautateiden turvallisuudesta annetun direktiivin 2004/49/EY muuttamisesta, KOM(2006) 784 lopullinen.

3) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan rautatieviraston perustamisesta annetun asetuksen (EY) No 881/2004 muuttamisesta, KOM(2006) 785 lopullinen.

Lisäksi komissio antoi neuvostolle ja Euroopan parlamentille tiedonannon ”Vetureiden liikkuvuuden helpottaminen yhteisössä”, KOM(2006) 782 lopullinen.

1 Yleistä

Kaikki ehdotukset ovat voimassa olevien säädösten muutosehdotuksia. Ehdotuksilla on tarkoitus jatkaa komission syyskuussa 2001 hyväksymän liikennepolitiikan valkoisen kirjan ”Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010: valintojen aika” linjausten pohjalta Euroopan rautateiden elvyttämistä. Uudet ehdotukset ovat jatkoa maaliskuussa 2004 viireille tulleen kolmannelle rautatiepaketille, johon sisältyvien ehdotusten käsittely on toistaiseksi edelleen vireillä. Euroopan parlamentti on 18.1.2007 antanut ehdotuksista toisen lausuntonsa. Neuvosto ottaa parlamentin toisen lausunnon käsittelyyn myöhemmin

keväällä 2007, jonka jälkeen paketti todennäköisesti siirtyy parlamentin ja neuvoston väliseen sovittelumenettelyyn.

Ehdotukset painottuvat yhteisön rautatiejärjestelmässä käytettävän liikkuvan kaluston vastavuoroiseen hyväksymiseen ja toisaalta Euroopan rautatieviraston roolin ja toimivallan vahvistamiseen. Ehdotuksessa uudeksi yhteentoimivuusdirektiiviksi ehdotetaan yhdistettäväksi voimassa olevat suurten nopeuksien rautatiejärjestelmän yhteentoimivuusdirektiivi 96/48/EY ja tavanomaisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuusdirektiivi 2001/16/EY. Lisäksi ehdotuksiin sisältyy useita parannusehdotuksia rautatiealan voimassa olevan sääntelykehiksen tekniseen osaan.

Komissio on esitellyt ehdotukset neuvoston alaisessa liikennetyöryhmässä 23.1.2007. Ehdotuksia on käsitelty sen jälkeen kolme kertaa liikennetyöryhmässä. Suomi on jättänyt ehdotuksiin tarkasteluvarauksen.

Liikenne- ja viestintäministeriö toimitti ehdotukset 26.1.2007 eduskunnalle selvityksiana. Liikenne- ja viestintävaliokunta on 6.2.2007 antanut ehdotuksista lausunnon 33/2006 vp. Valiokunta kiinnittää lausunnoissaan valtioneuvoston huomiota siihen, että asiassa ei tule tehdä Suomea sitovia lopullisia päätöksiä ennen kuin eduskunnalla on ollut mahdollisuus käsitellä eduskunnalle ehdotuksista annettavaa valtioneuvoston kirjelmää asianmukaisella tavalla ja muodostaa kantansa sen johdosta. Valiokunta korostaa, että rautateiden liikkuvaa kalustoa koskevan ehdotuksen käsittelyssä on varmistettava, ettei tähän mennessä turvattua kansallista liikkumavaraa Suomessa koskevissa erityistilan-

teissa kavenneta. Valiokunta toteaa edelleen, ettei ehdotuksessa ole selkeästi otettu huomioon laajentuneen unionin 1520/1524 mm:n raideleveyden järjestelmää. Valiokunta katsoo, että Suomen tulee pyrkiä siihen, että komission ehdotukset uuden yhteentoimivuuksilainsäädännön kehittämiseksi toteutetaan sellaisina, ettei nykyistä korkeaa rautatieturvallisuuden tasoa heikennetä, vaan uuden säätelyn tarkoituksena, sisältönä ja lähtökohdana tulee olla vähintään nykyisten standardien tason säilyttäminen ja niiden jatkuva kehittäminen. Valiokunta korostaa, että Suomessa käytössä olevia korkeita rautatieturvallisuusstandardeja ja ympäristövaatimuksia ei tule laskea.

2 Ehdotusten pääasiallinen sisältö

Komission tiedonanto "Vetureiden liikkuvuuden helpottaminen yhteisössä"

Tiedonannossa kuvataan rautatiealan nykyistä sääntelyä kolmannen rautatiepaketin hyväksymisen jälkeen. Tiedonannossa korostetaan, että junien vapaan liikkuvuuden helpottamiseksi olisi kehitettävä veturien tyyppihyväksyntämenettelyä, joka valmistajien ja rautatieyritysten mukaan kestää nykyisin liian kauan ja on liian kallis. Tiedonannossa todetaan lisäksi, että viranomaiset esittävät toimijoiden näkemyksen mukaan sellaisia vaatimuksia, jotka eivät kaikilta osin ole perusteltuja puhtaasti teknisestä näkökulmasta.

Eräänä keskeisenä ongelmana rajat ylittävässä rautatieliikenteessä on, ettei yhdessä jäsenvaltiossa käyttöön hyväksyttyä liikkuvaa kalustoa välttämättä hyväksytä muissa jäsenvaltioissa. Liikkuvaan kalustoon "ristiinhyväksyntään" sovelletaan erilaisia ja toisistaan poikkeavia kansallisia vaatimuksia, kun jäsenvaltiot antavat käyttöönottolupia käytössä olevalle liikkuvalla kalustolla. Tästä aiheutuu viivästyksiä ja kustannuksia niin rautatieyrityksille kuin valmistajillekin. Jäsenvaltioissa sinänsä noudatetaan pitkälti samankaltaisia kansallisia turvallisuussääntöjä, mutta yksityiskohtaiset vaatimukset vaihtelevat kuitenkin suuresti. Toisaalta kansallisia turvallisuussääntöjä on jätetty eri syistä huomattava määrä ilmoittamatta Euroopan

rautatievirastolle, mistä aiheutuu lisäongelmia rautatieyritysten hakiessa hyväksyntää liikkuvalla kalustolla muissa jäsenvaltioissa.

Liikkuvan kaluston ristiinhyväksyntä on hyväksytty eräissä kansainvälisissä sopimusjärjestelyissä (RIC, COTIF-yleissopimuksen tekniset liitteet), jotka tullaan vaiheittain EU-alueella syrjäyttämään yhteisön yhteentoimivuuden teknisillä eritelmillä (YTE) ja yhteisön infrastruktuuri- ja kalustorekistereillä. Sitä ennen ollaan siirtymävaiheessa.

Tiedonannossa todetaan edelleen, että kalustoteollisuus on ollut perinteisesti hyvin kansallista ja kytkeytynyt läheisesti valtion omaan rautatieyritykseen. Kalustovalmistajat ovat viime vuosina alkaneet laajentaa markkinoitaan muihin jäsenvaltioihin. Kilpailua muilla markkinoilla ovat kuitenkin ehkäisseet toisistaan poikkeavat säännöt ja menettelyt. Valmistajat, rautatieyritykset ja kansalliset viranomaiset ovat harjoittaneet yhteistyötä, joka on kuitenkin usein aikaa vievää sekä paljon voimavaroja vaativaa ja kallista.

Tiedonannossa kuvataan yhteisön nykyisen yhteentoimivuuks- ja rautatieturvallisuussäätelyn tavoitteita ja vaatimuksia ja todetaan, ettei vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta sovelleta rautatiesektorilla riittävän laajasti.

Tiedonannon päätelmissä ehdotetaan, että jäsenvaltiot alkavat välittömästi soveltaa komission vuonna 2005 asettaman työryhmän laatimaa opasta vastavuoroisesta tunnustamisesta ja että yhteisön lainsäädäntöä muutetaan, jotta voidaan selkeyttää sekä uuden että jo käytössä olevan liikkuvan kaluston käyttöönottolupamenettelyä.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhteisön rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta.

Direktiiviehdotuksessa ehdotetaan yhdistettäväksi suurten nopeuksien rautatiejärjestelmän yhteentoimivuusdirektiivi 96/48/EY ja tavanomaisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuusdirektiivi 2001/16/EY.

Ehdotuksen pääasiallinen sisällöllinen muutos koskee liikkuvan kaluston käyttöönotonmenettelyn yksinkertaistamista ja selkeyttämistä. Muutoin ehdotus sisältää yhteentoimivuusdirektiivien yhdistämisestä ai-

heutuvia lähinnä teknisluonteisia muutoksia sekä eräiden määritelmien täsmentämisä ja eräitä uusia määritelmäehdotuksia. Lisäksi ehdotukseen sisältyy säännös, jonka mukaan komissio voi jäsenvaltion aloitteesta tai omasta aloitteestaan ryhtyä toimenpiteisiin, jos jonkun jäsenvaltion notifioidun ilmoitetun laitoksen ei katsota täyttävän asianmukaisia vaatimuksia. Direktiivissä tarkoitetun yhteentoimivuus- ja turvallisuuskomitean päätöksentekomenettelyyn ehdotetaan komitologiakomiteapäätöksen uudistamisesta aiheutuvia muutoksia. Direktiiviin ehdotetaan lisäksi uutta liitettä (liite VIII) poikkeusta hahettaessa esitettävistä asiakirjoista.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rautateiden turvallisuudesta annetun direktiivin 2004/49/EY muuttamisesta

Direktiiviehdotuksen keskeinen muutos koskee olemassa olevan liikkuvan kaluston käyttöönottonenettelyn muuttamista. Ehdotuksen mukaan tällaiselle kalustolle voitaisiin vaatia täydentäviä lupia ja todistuksia ainoastaan sellaisten kansallisten lisävaatimusten osalta, jotka johtuvat esimerkiksi paikallisen rataverkon erityispiirteistä.

Lisäksi ehdotukseen sisältyy ehdotus Euroopan rautatieviraston toimivallan laajentamisesta, jotta se voi kartoittaa erilaiset kansalliset menettelyt ja voimassa olevat tekniset säännöt sekä laatia ja pitää ajan tasalla luettelon vaatimuksista, joiden noudattaminen on tarkastettava vain yhden kerran.

Muut direktiivin muutokset ovat pääosin vähäisempiä ja lähinnä teknisluonteisia.

Ehdotus Euroopan rautatieviraston perustamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 881/2004 muuttamisesta

Asetusehdotus kytkeytyy paketin muihin ehdotuksiin, joilla pyritään muun muassa yksinkertaistamaan liikkuvan kaluston käyttöönottonenettelyyn liittyviä hallinnollisia menettelyjä. Asetusehdotukseen on otettu kansallisten turvallisuussääntöjen luokittelua koskevat säännökset. Euroopan rautatievirasto laatii ehdotuksen mukaan asteittain vertailuasiakirjan, josta käy ilmi, mitkä jäsenval-

tioiden liikkuvan kaluston käyttöönoton alalla soveltamat kansalliset säännöt vastaavat toisiaan.

Asetusehdotukseen on otettu myös liikkuvan kaluston haltijoiden ja rautatieyritysten välistä suhdetta koskevat säännökset, joiden mukaan Euroopan rautatievirasto arvioisi liikkuvan kaluston haltijan pätevyyttä tehtäväänsä. Lisäksi ehdotukseen on otettu säännökset Euroopan rautatieliikenteen hallintajärjestelmää ERTMS:ää koskevat säännökset.

Edellä mainittujen uusien säännösten lisäksi ehdotus sisältää säännökset ilmoitettuja laitoksia, rautatiejärjestelmän yhteentoimivuutta, junahenkilöstön todistuksia ja ammatin pätevyyttä, viraston toimintaohjelman hyväksymistä sekä hallintoneuvoston kokoonpanoa koskevien voimassa olevien säännösten muuttamiseksi.

3 Ehdotusten vaikutus Suomen lainsäädäntöön ja rautatieliikenteeseen

Ehdotukset edellyttäisivät uuden rautatielain (555/2006) ja sen nojalla rautatiejärjestelmän turvallisuudesta ja yhteentoimivuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (750/2006) muuttamista.

Liikkuvan kaluston vastavuoroinen hyväksyminen voisi ainakin pitemmällä tähtäimellä johtaa siihen, että Suomeen tuotaisiin rautatiekalustoa muista EU:n jäsenvaltioista.

4 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotusten kansallinen täytäntöönpano lisäisi jossain määrin Rautatieviraston toimintamenoja, erityisesti kansallisten turvallisuussääntöjen luokitteluun ja ilmoittamiseen liittyvät tehtävät. Toimintamenojen lisäystarvetta ei tässä vaiheessa voida tarkemmin arvioida, uusia henkilöresursseja tehtävien hoitaminen ei kuitenkaan edellyttäisi. Liikkuvan kaluston vastavuoroinen hyväksyminen voisi toisaalta jossain määrin vähentää viranomaiskustannuksia ja toisaalta pienentää Suomen rautatieliikennemarkkinoille mahdollisesti tulevien uusien rautatieyritysten kustannuksia.

5 Valtioneuvoston kanta

Ehdotus yhteentoimivuusdirektiivin muuttamiseksi

Suurten nopeuksien rautatiejärjestelmän yhteentoimivuusdirektiivin ja tavanomaisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuusdirektiivin yhdistäminen on direktiiviehdotuksessa esitetty perustein perusteltua. Direktiiviehdotuksessa ei ole otettu huomioon EU-alueella käytössä olevia erilaisia rautatiejärjestelmiä - yleiseurooppalaisen 1435 mm rautatiejärjestelmän lisäksi erityisesti 1520/1524 mm rautatiejärjestelmällä on huomattava merkitys yhteisössä. Euroopan rautatievirasto on vuonna 2006 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä selvittää, miten 1520/1524 mm rautatiejärjestelmä tulisi ottaa alan yhteisölainsäädännössä ja teknisissä vaatimuksissa huomioon. Suomessa on käytössä 1524 mm järjestelmä, joka siis poikkeaa yleiseurooppalaisen järjestelmän lisäksi myös 1520 mm järjestelmästä (mm. Baltian maissa käytössä oleva järjestelmä). Suomen rautatiejärjestelmä vastaa muiden osajärjestelmien osalta pääosin länsieurooppalaisia vaatimuksia ja vastaavasti poikkeaa oleellisesti Baltian maiden järjestelmistä niiden osalta (mm. ohjaus-, hallinta- ja merkinantojärjestelmät, energiaosajärjestelmä).

Ehdotuksen tavoitteena on, että direktiivin voimaantulon jälkeen käyttöönotetun liikkuvan kaluston osalta tulisi riittää, että yksi jäsenvaltio antaa käyttöönottoluvan. Suomi kannattaa direktiiviehdotuksen mukaista rautateiden liikkuvan kaluston käyttöönottonettelyjen yksinkertaistamista. Menettelyjä voidaan kuitenkin soveltaa ainoastaan teknisesti täysin yhteentoimivaan kalustoon, joka täyttää asianomaisten yhteentoimivuuden teknisen eritelmän vaatimukset.

Ehdotus rautatieturvallisuudirektiivin muuttamiseksi

Direktiiviehdotuksen keskeinen ehdotus koskee käyttöön otetun liikkuvan kaluston vastavuoroista hyväksymistä. Ehdotuksen mukaista kaluston vastavuoroisen hyväksymisen periaatetta ja 14 artiklan mukaista menettelyä pidetään sinänsä kannatettavana.

Lähtökohtaisesti periaatetta tulisi soveltaa ainoastaan teknisesti täysin yhteentoimivaan kalustoon. Suomi huolehtii ehdotuksen käsittelyn yhteydessä, että direktiiviin sisältyvät riittävät turvalausekkeet ja -järjestelyt sen varmistamiseksi, että liikkuvan kaluston vastavuoroisella hyväksymisellä ei heikennetä Suomen korkeaa rautatieturvallisuuden tasoa.

Ehdotukseen sisältyy eräitä kansallisen turvallisuusviranomaisen hallinnollista menettelyä koskevia säännöksiä, jotka poikkeavat Suomessa noudatettavasta hallinnollisesta lainsäädännöstä ja hallintomenettelystä. Ehdotuksen 14 artiklan 5 kohdan mukaan jossakin muussa jäsenvaltiossa käyttöön otetun liikkuvan kaluston katsotaan olevan hyväksytty käyttöön, jos jäsenvaltion turvallisuusviranomainen ei ole tehnyt päätöstä käyttöönotosta 5 kohdassa säädettyssä määräajassa. Oikeusministeriö on asiasta 13.2.2007 antamassaan lausunnossa katsonut, ettei hallintolaissa aseteta periaatteellista estettä sille, että jostakin hallintolain piiriin kuuluvasta asiasta säädetään hallinnonalakohtaisin erityissäännöksin. Saman artiklan 6 kohdan mukaan turvallisuusviranomaisen kieleinen päätös on perusteltava, ja hakija voi pyytää sen uudelleen käsittelyä kuukauden kuluessa sen tiedoksi antamisesta. Turvallisuusviranomaisen on kuukauden kuluessa joko vahvistettava tai kumottava päätöksensä. Jos kielteinen päätös pysyy, asia voidaan antaa kansallisen sääntelyelimen käsiteltäväksi direktiivin 2001/14/EY 30 artiklan mukaisesti. Oikeusministeriö on lausunnossaan katsonut, että suomalaisen hallintojärjestelmän kannalta luontevampi vaihtoehto olisi säätää mahdollisuudesta oikaisuvaatimuksen tekemiseen asianomaisesta ensi vaiheen päätöksestä. Edellä esitettyyn viitaten Suomi varmistaa ehdotuksen käsittelyn yhteydessä, ettei direktiivillä hyväksytty Suomen oikeusjärjestelmään soveltumattomia hallinto- tai hallintolainkäyttömenettelyjä.

Kansallisten sääntöjen luokittelua ja liikkuvan kaluston kunnossapitoa koskevia säännösehdotuksia Suomi pitää kannatettavina (vastaavat säännökset sisältyvät myös ns. ERA-asetukseen).

Ehdotus Euroopan rautatieviraston perustamista koskevan asetuksen muuttamiseksi

Suomi pitää asetusehdotusta lähtökohtaisesti kannatettavana. Suomi kuitenkin katsoo, että Euroopan rautatieviraston rooli tulisi jatkossakin pysyttää neuvoa-antavana ja val-

mistelevana, eikä sille tulisi siirtää toimivaltaa kansallisilta turvallisuusviranomaisilta.