

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission tekemistä neljästä ehdotuksesta (kolmas rautatiepaketti)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 3 päivänä maaliskuuta 2004 tekemät seuraavat ehdotukset:

1) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi veturinkuljettajien ja muun junaturvallisuushenkilöstön kelpoisuudesta, KOM(2004) 142 lopullinen.

2) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälisen rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista, KOM(2004) 143 lopullinen.

3) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rautateiden tavaraliikennepalveluja koskevien sopimusperusteisten

laatuvaatimusten noudattamatta jättämisestä aiheutuvasta korvauksesta, KOM(2004) 144 lopullinen

4) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhteisön rautateiden kehittämisestä annetun neuvoston direktiivin 91/440/ETY muuttamisesta, KOM(2004) 139 lopullinen

Ehdotukset muodostavat Euroopan unionin niin sanotun kolmannen rautatiepaketin. Niiden lisäksi pakettiin kuuluu komission tiedonanto ”Eurooppalaisen rautatiejärjestelmän tiiviimpi yhdentyminen: kolmas rautatiepaketti”.

Helsingissä 22 päivänä huhtikuuta 2004

Ministeri Johannes Koskinen

Hallitusneuvos Hannu Pennanen

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/2004/0756
EU/2004/0751
EU/2004/0760
EU/2004/0761

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN UNIONIN III RAUTATIEPAKETIKSI

Euroopan unionin III rautatiepaketti sisältää seuraavat komission ehdotukset:

1) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi veturinkuljettajien ja muun junaturvallisuushenkilöstön kelpoisuudesta, KOM(2004) 142 lopullinen.

2) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälisen rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista, KOM(2004) 143 lopullinen.

3) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rautateiden tavaraliikennepalveluja koskevien sopimuserusteisten laatuvaatimusten noudattamatta jättämisestä aiheutuvasta korvauksesta, KOM(2004) 144 lopullinen.

4) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhteisön rautateiden kehittämisestä annetun neuvoston direktiivin 91/440/ETY muuttamisesta, KOM(2004) 139 lopullinen.

Lisäksi pakettiin sisältyy komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”Eurooppalaisen rautatiejärjestelmän tiiviimpi yhdentyminen: kolmas rautatiepaketti”.

1. Yleistä

Komissio on hyväksynyt edellä mainitut kolmannen rautatiepaketin muodostavat ehdotukset 3 päivänä maaliskuuta 2004. Ehdotukset ovat yhteisön rautateiden kehittämis-

rektiivin muutosehdotusta lukuun ottamatta kokonaan uusia.

Uudella rautatiepaketilla on tarkoitus jatkaa komission syyskuussa 2001 hyväksymän liikennepolitiikan valkoisen kirjan ”Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010: valintojen aika” linjausten pohjalta Euroopan rautateiden elvyttämistä. Uusi paketti on jatkoa Euroopan parlamentin ja neuvoston välisessä sovittelumenettelyssä 16 päivänä maaliskuuta 2004 hyväksytylle toiselle rautatiepaketille.

Paketin eräänä tavoitteena on rautatieliikenteen kilpailun edelleen avaaminen. Pakettiin sisältyvällä rautateiden kehittämisdirektiivin 91/440/ETY muutosehdotuksella ehdotetaan EU:n sisäinen kansainvälinen henkilöliikenne avattavaksi kilpailulle (mukaan lukien kabotaasiliikenne). Ehdotus kansallisen henkilöliikenteen vapauttamiseksi sisältyy erikseen vireillä olevaan komission ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rautateiden, maanteiden ja sisävesien henkilöliikenteeseen liittyviä julkisen palvelun vaatimuksia ja julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekemistä koskevista jäsenvaltioiden toimista [KOM(2000) 107 lopullinen 2000/0212(COD), ns. palvelusopimusasetusehdotus].

Paketti painottuu muutoin rautatieliikennepalvelujen laadun ja rautatieliikenteen sujuvuuden parantamiseen. Sen keskeisenä tavoitteena on rautatieliikenteen houkuttele-

vuuden lisääminen suhteessa kilpaileviin liikennemuotoihin kehittämällä rautatieliikennepalvelujen laatua.

Matkustajien oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan asetusehdotuksen tavoitteena on matkustajien oikeudellisen aseman parantaminen rajat ylittävässä liikenteessä. Tavara liikenteen laatuvaatimuksia ja korvausvastuuta koskevalla asetusehdotuksella pyritään kehittämään rautateiden tavaraliikenteen laatua ja kuljetusasiakkaiden oikeudellista asemaa ja siten lisäämään rautateiden tavaraliikenteen markkinoita. Veturinkuljettajien ja muun junaturvallisuushenkilöstön kelpoisuusvaatimusten ja lupakirjojen yhtenäistämällä pyritään helpottamaan veturinkuljettajien siirtymistä EU:n jäsenvaltioiden välillä ja rautatieyritysten välillä. Lisäksi direktiivillä on tarkoitus lisätä rajat ylittävän rautatieliikenteen sujumista.

2. Ehdotusten pääasiallinen sisältö

Komission tiedonanto ”Eurooppalaisen rautatiejärjestelmän tiiviimpi yhdentyminen”

Tiedonannossa kuvataan rautatiekuljetusmarkkinoiden nykytilaa ja kritisoidaan sitä, että markkinamuutokset ovat olleet hitaita ja toistaiseksi vähäisiä. Komission näkemyksen mukaan tarvitaan uusia komission edellä mainitun syyskuussa 2001 hyväksymän liikennepolitiikan valkoisen kirjan linjausten mukaisia toimenpiteitä.

Tiedonantoon on sisällytetty EU:n II rautatiepaketin säädösehdotusten pääasiallinen kuvaus ja siinä todetaan I rautatiepaketin täytäntöönpanotilanne eri jäsenvaltioissa. Tiedonanto sisältää edelleen lyhyen kuvauksen komission edellä mainitussa valkoisessa kirjassa ehdottamien toimenpiteiden valmistelu- ja toteuttamistilanteesta. Lisäksi tiedonannossa kuvataan kunkin III rautatiepakettiin kuuluvan säädösehdotuksen taustoja ja lähtökohtia.

Ehdotus direktiiviksi veturinkuljettajien kelpoisuusvaatimuksista

Direktiivin soveltamisalaan kuuluisivat yhteisön rataverkolla liikennöiviä junia kuljettavat veturinkuljettajat ja muut junaturval-

luustehtäviä hoitavat henkilöt. Direktiivin soveltamisala kattaisi yhteisön koko rataverkon.

Ehdotuksella pyritään poistamaan veturinkuljettajien kelpoisuusvaatimuksissa nykyisin olevat erot jäsenvaltioissa ja yhtenäistämään veturinkuljettajien kelpoisuuden hyväksyntämenettelyt ja lupakirjat. Tarkoituksena on ottaa käyttöön vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle pohjautuva yhtenäinen malli kelpoisuuden hyväksymiselle. Malli jakaantuisi ehdotuksen mukaan yleiseen ja erityiseen osaan. Yleisen osan (lupakirja) myöntäisi kansallinen turvallisuusviranomaisen ja erityisen osan (täydentävä todistus) veturinkuljettajan työnantajana toimiva rautatieyrittäjä. Lupakirja myönnettäisiin sellä sille hakijalle, joka täyttää kelpoisuusvaatimukset. Täydentävän todistuksen rautatieyrittäjä myöntäisi edellyttäen, että hakija on saanut rautatieyrittäjän turvallisuusjohtamisjärjestelmän puitteissa tarvittavan lisäko ulutuksen.

Direktiiviehdotus sisältää säännökset kelpoisuuden minimivaatimuksista (minimi-ikä, koulutus, ammattikokemus), lupakirjan myöntämismenettelystä, veturinkuljettajien koulutuksesta sekä kansallisen turvallisuusviranomaisen, rataverkon haltijan ja rautatieyritysten tehtävistä ja vastuusta.

Direktiivi koskisi myös muuta junaturvallisuushenkilökuntaa, jonka osalta tarkemmat sisältövaatimukset jätettäisiin kuitenkin tulevien yhteentoimivuuden teknisten eritelmien ja Euroopan rautatieviraston valmistelun varaan. Lähtökohtaisesti tähän henkilöstöön sovellettaisiin samoja menettelyvaatimuksia kuin veturinkuljettajiin.

Uusi direktiivin mukainen kelpoisuusmenettely otettaisiin käyttöön vaiheittain. Vuosina 2006—2008 jäsenvaltioiden olisi pantava direktiivi täytäntöön, käynnistettävä veturinkuljettajien koulutus direktiivin vaatimusten mukaisesti ja otettava luparekisteri käyttöön. Vuosina 2008—2010 olisi rajat ylittävissä liikenteessä toimivat veturinkuljettajat koulutettava ja heille myönnettävä lupakirja direktiivin vaatimusten mukaisesti. Vuosina 2010—2015 olisi muille veturinkuljettajille ja muulle junaturvallisuushenkilöstölle myönnettävä direktiivin mukainen lupakirja.

Direktiiviehdotus liittyy läheisesti EU:n II

rautatiepakettiin sisältyviin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin yhteisön rautateiden turvallisuudesta sekä rautatieyritysten toimiluvista annetun direktiivin 95/18/EY ja rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta annetun direktiivin 2001/14/EY muuttamisesta (turvallisuusedirektiivi) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen Euroopan rautatieviraston perustamisesta (ERA-asetus). Veturinkuljettajille myönnetty lupakirjat eivät vapauttaisi rautatieyrityksiä tai rataverkon haltijoita niille turvallisuusedirektiivissä asetetuista velvoitteista ja vastuusta.

Ehdotus asetukseksi kansainvälisen henkilöliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista

Asetusehdotus liittyy ehdotukseen avata EU:n sisäinen rautateiden kansainvälinen henkilöliikenne kilpailulle. Ehdotuksella pyritään parantamaan matkustajien asemaa kansainvälisessä rautatieliikenteessä ja lisäämään rautatieliikenteen houkuttelevuutta suhteessa muihin liikennemuotoihin. Komissio katsoo teettämiensä selvitysten perusteella, että matkustajien oikeusaseman parantaminen lisää kansainvälisten rautatieliikennepalvelujen kysyntää ja siten tukee EU:n yhteistä liikennepolitiikkaa. Asetusta sovellettaisiin ehdotuksen mukaan ainoastaan EU:n sisäiseen kansainväliseen henkilöliikenteeseen. Asetusehdotus sisältää säännökset muun muassa matkustajille annettavasta informaatiosta, sopimusasiakirjoista, rautatieyrityksen vastuusta onnettomuustilanteissa loukkaantumisen ja kuoleman varalta sekä matkatavaran ja käsimatkatavaran katoamisen varalta, vastuusta palvelun viivästymisessä tai palvelun peruuttamisessa sekä yhteentoimivista aikataulu- ja paikanvarausjärjestelmistä.

Koska asetus koskisi EU:n sisäistä kansainvälistä henkilöliikennettä, eikä Suomessa ole tällaista liikennettä, sillä ei olisi välittömiä vaikutuksia Suomen rautatieliikenteeseen. Odotettavissa kuitenkin on, että asetuksen soveltamisalaa laajennetaan koskemaan

matkustajien oikeudet ja velvollisuudet myös kansallisessa henkilöliikenteessä kilpailun avaamisen yhteydessä. Venäjän liikenteeseen asetusta sovellettaisiin vain, jos yhteisö tekisi asiaa koskevan sopimuksen Venäjän federaation kanssa.

Ehdotus asetukseksi rautateiden tavaraliikenteen laatuvaatimuksista ja korvauksista

Asetusehdotuksella pyritään parantamaan rautatieliikenteen kilpailukykyä suhteessa muihin liikennemuotoihin. Ehdotuksen perusteena on rautatieliikenteen tavaraliikenteen markkinaosuuden jatkuva lasku Keski-Euroopassa. Asetusta sovellettaisiin sekä kansalliseen että kansainväliseen tavaraliikenteeseen. Ehdotuksella pyritään parantamaan kuljetusten laatua sekä tehostamaan ja nopeuttamaan kansainvälisiä tavarakuljetuksia rautateilla. Asetusehdotuksen lähtökohtana on, että rautatieyrityksen ja asiakkaan tulisi määritellä palvelulle laatuvaatimukset ja sopia korvauksista niissä tapauksissa, joissa toinen sopijapuoli rikkoo sopimuksen mukaisia laatuvaatimuksia. Kuljetussopimukseen olisi sisällytettävä asetuksessa mainitut vähimmäisvaatimukset uhalla, että sopimus on muutoin mitätön. Sopimuspuolten lähtökohtaista sopimusvapautta rajoittaisi se, että asetusehdotuksessa säänneltäisiin yksityiskohtaisesti korvauksista tavaravahingoittumisen tai kuljetuksen viivästymisen vuoksi. Ehdotukseen sisältyy myös säännökset rataverkon haltijaan kohdistuvasta takautumisoikeudesta silloin, kun sopimusrikkomus on johtunut rataverkon haltijasta.

Suomesta on ainoastaan melko rajallisesti tavaraliikennettä eräisiin muihin EU:n jäsenvaltioihin. Niiden kuljetusten osalta, jotka kohdistuvat toiseen kansainvälisiin rautatiekuljetuksia koskevaan COTIF-yleissopimukseen kuuluvaan valtioon, sovelletaan yleissopimuksen määräyksiä. Suomen ja Venäjän väliseen liikenteeseen sovelletaan valtioiden välistä rautatieyhdysliikenteestä tehtyä sopimusta. Tavaraliikenteen harjoittajien korvausvastuuseen kotimaan tavaraliikenteessä rautateilla sovelletaan rautatiekuljetuslakia. Asetusehdotuksen säännökset ovat eräiltä osin tiukemmat kuin rautatiekuljetuslain säännökset tai COTIF-yleissopimuksen

määräykset

Ehdotus direktiiviksi yhteisön rautateiden kehittämisestä annetun neuvoston direktiivin 91/440/ETY muuttamisesta

Ehdotuksen mukaan kansainvälinen henkilöliikenne avattaisiin kilpailulle vuodesta 2010 alkaen. Ehdotettu kilpailun vapauttaminen sisältäisi kansainväliseen henkilöliikenteeseen liittyvän kabotaasioikeuden (oikeus ottaa ja jättää matkustajia saman jäsenvaltion alueella). Kabotaasioikeutta voitaisiin rajoittaa vain, jos julkisen palvelun sopimuksen taloudellisen tasapainon säilyttäminen sitä edellyttää ja sääntelyelin (regulaattori) siihen suostuu.

Suomessa ei ole direktiiviehdotuksessa tarkoitettua EU:n sisäistä kansainvälistä henkilöliikennettä, eikä ehdotuksella ole Suomen maantieteellisen aseman vuoksi käytännön merkitystä Suomen kannalta. Ehdotuksen arvioidaan olevan ongelmallinen erityisesti siihen sisältyvän kabotaasioikeuden takia useille muille jäsenvaltioille.

3. Ehdotusten vaikutus Suomen lainsäädäntöön ja rautatieliikenteeseen

Ehdotus direktiiviksi veturinkuljettajien kelpoisuusvaatimuksista

Liikenne- ja viestintäministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi laiksi rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä. Lakiehdotuksen soveltamisala vastaa direktiiviehdotuksen soveltamisalaa. Lakiehdotus sisältää säännökset veturinkuljettajien ja muiden välittömästi rautatieliikenneturvallisuuteen vaikuttavia tehtäviä hoitavien henkilöiden kelpoisuusvaatimuksesta ja koulutuksesta sekä rautatieviranomaisen myöntämästä kelpoisuustodistuksesta ja muista viranomaistehtävistä. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kevätistuntokaudella 2004 ja laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä marraskuuta 2004. Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä lakia jouduttaisiin eräiltä osin muuttamaan.

Ehdotus asetukseksi matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista sekä ehdotus asetukseksi tavaraliikenteen laatuvaatimuksista ja korvauksista

Asetusehdotusten säännöksiä vastaavat säännökset kotimaisessa lainsäädännössä sisältyvät lähinnä rautatiekuljetuslakiin (1119/2000) ja eräiltä osin raideliikennevastuulakiin (113/1999). Asetukset edellyttäisivät tarkistuksia erityisesti korvausvastuuta, korvausten määrää ja vanhentumisaikaa koskeviin säännöksiin.

Ehdotus direktiiviksi yhteisön rautateiden kehittämisdirektiivin 91/440/ETY muuttamisesta

Rautatielaissa (198/2003) ei ole rajoitettu rataverkolle pääsyä EU:n sisäistä kansainvälistä henkilöliikennettä varten. Kansainväliseen henkilöliikenteeseen liittyvästä kabotaasioikeudesta rautatielaissa ei ole säädetty, minkä vuoksi lakia jouduttaisiin direktiivin johdosta tarkistamaan.

4. Taloudelliset vaikutukset

Koska Suomessa otettaisiin veturinkuljettajien ja muiden rautatieliikenneturvallisuuteen vaikuttavia tehtäviä hoitavien henkilöiden kelpoisuustodistuksen myöntämismenettely käyttöön jo ennen veturinkuljettajien kelpoisuusvaatimuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanoa, ei direktiivillä arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Matkustajien oikeuksia ja velvollisuuksia koskevalla asetuksella ei olisi välittömiä taloudellisia vaikutuksia alan toimijoihin Suomessa, koska se koskisi ainoastaan EU:n sisäistä kansainvälistä rautatieliikennettä.

Tavaraliikenteen laatuvaatimuksia ja korvauksia koskevalla asetuksella olisi vaikutuksia rautatieyrityksen ja sen kuljetusasiakkaiden välisiin sopimussuhteisiin. Asetuksen taloudellisten vaikutusten arvioidaan kuitenkin jäävän melko vähäisiksi.

Suomen maantieteellisen aseman ja Suomen muista jäsenvaltioista poikkeavan raideleveyden vuoksi Suomessa ei ole EU:n sisäistä kansainvälistä henkilöliikennettä. Tämän johdosta yhteisön rautateiden kehittämi-

sestä annetun direktiivin muutoksella ei arvioida käytännössä olevan vaikutuksia rautatieliikenteeseen tai alan työllisyyteen eikä myöskään välittömiä taloudellisia vaikutuksia.

5. Valtioneuvoston kanta

Ehdotus direktiiviksi veturinkuljettajien kelpoisuusvaatimuksista

Suomi pitää kannatettavana, että EU:n jäsenvaltioiden veturinkuljettajien ja muun junaturvallisuushenkilöstön kelpoisuusvaatimukset ja kelpoisuuden saamista koskevat menettelyt yhtenäistetään. Samoin Suomi kannattaa direktiivin vaiheittaista täytäntönpäätöksiä. Tavoitteena tulee olla rautatiejärjestelmän korkean turvallisuustason säilyttäminen.

Suomi selvittää jatkossa kantansa direktiiviehdotuksen mukaiseen yhteiseen malliin kelpoisuuksien hyväksymiselle, kuten myös ehdotuksen muihin yksittäisiin säännösehdoituksiin.

Ehdotus asetukseksi kansainvälisen henkilöliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista

Suomi katsoo, että on perusteltua pyrkiä selkeyttämään ja parantamaan matkustajien oikeusasemaa rautatieliikenteessä vastaavasti kuin on tehty lentoliikenteessä. Ehdotuksen jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon yhtäältä matkustajien suojan taso lentoliiken-

teessä sekä toisaalta rautatieliikenteen henkilökuljetuksia koskeva kansainvälinen sääntely ja kuljetusmuodon erityispiirteet. Lisäksi yhteisösääntelyä luotaessa on mahdollisuuksien mukaan vältettävä rautatieyritysten kustannusten merkittävää lisäämistä.

Ehdotus asetukseksi rautateiden tavaraliikenteen laatuvaatimuksista ja korvauksista

Suomen alustavan kannan mukaan ehdotuksen tavoite on lähtökohtaisesti kannatettava. Ehdotuksen jatkovalmistelussa on kuitenkin tarkemmin arvioitava muun muassa ehdotetun sääntelymallin ja sääntelyn yksityiskohtaisuuden tarkoituksenmukaisuutta. Yhteisösääntelyä luotaessa on mahdollisuuksien mukaan vältettävä rautatieyritysten kustannusten merkittävää lisäämistä.

Ehdotus direktiiviksi yhteisön rautateiden kehittämisestä annetun neuvoston direktiivin 91/440/ETY muuttamisesta

Rautatielaissa ei ole rajoitettu rataverkolle pääsyä Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden välistä kansainvälistä rautatieliikenteen harjoittamista varten rautatielaissa tarkoitetuilta rautatieyrityksiltä tai rautatieyritysten kansainvälisiltä yhteenliittymiltä. Valtioneuvoston kannasta kilpailun avaamista koskevaan ehdotukseen päätetään myöhemmin. Samoin alustavia kantoja tarkennetaan tarvittavilta osin muutoinakin myöhemmin.