

Käyttöönotto ja liikenteen hallinta rautatiejärjestelmässä

Määräyksen tausta ja säädösperusta

Liikenne- ja viestintäviraston määräyksellä kumotaan Liikenteen turvallisuusvirasto Trafin määräys käyttöönotto ja liikenteen hallinta rautatiejärjestelmässä TRAFI/57058/03.04.02.00/2015 määräykseen tehtävien muutosten johdosta.

Euroopan unionin rautatievirasto, jäljempänä *ERA*, on Euroopan komission toimeksiannosta selvittänyt jäsenvaltioiden kansallisen sääntelyn suhdetta Euroopan unionin sääntelyyn. ERA on todennut, että määräyksen TRAFI/57058/03.04.02.00/2015 kohta 2.5 Junan kokonaisuus ei ole sallittu kansallinen sääntö ja se tulee kumota.

Määräysteksti ajan tasaistetaan samalla säädösviittausten ja täytäntöönpanomenettelyjen osalta. Lisäksi määräyksen kohtaa 4.2 Vaihtotyön suorittaminen päivitetään vastaamaan unionin lainsäädäntöä. Näitä määräykseen tehtäviä päivityksiä vaihtotyön suorittamiseen liittyen avataan tarkemmin tämän perustelumuistion yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Liikenteen turvallisuusvirasto Trafin aikaisen kumottavan määräyksen säädösperustana on ollut rautatielain (304/2011) 75 §:n kohta 1. Määräyksellä ei ole pantu täytäntöön Euroopan unionin säädöstä, mutta määräys on täydentänyt komission asetusta (EU) 2015/995 Euroopan unionin rautatiejärjestelmän osajärjestelmää ”käyttöönotto ja liikenteen hallinta” koskevasta yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä annetun päätöksen 2012/757/EU muuttamisesta.

Uuden määräyksen säädösperustana on raideliikennelain (1302/2018) 35 §:n 3 momentin 1 kohta, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi olennaisten vaatimusten täyttymisen varmistamiseksi antaa tarkempia määräyksiä liikennöinnistä ja liikenteenohjauksesta.

Liikenne- ja viestintävirasto voi kansallisesti määrätä käyttöönottoa ja liikenteen hallintaa koskevasta osajärjestelmästä siinä laajuudessa, mitä Euroopan unionin rautatiejärjestelmän osajärjestelmää ”käyttöönotto ja liikenteen hallinta” koskevasta yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä ja päätöksen 2012/757/EU kuomoamisesta annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (2019/773/EU) lisäyksessä I on säädetty.

Komission täytäntöönpanoasetuksen 2023/1693, annettu 10 päivänä elokuuta 2023, Euroopan unionin rautatiejärjestelmän osajärjestelmää ”käyttöönotto ja liikenteen hallinta” koskevasta yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä annetun täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2019/773 muuttamisesta 5 a artiklan mukaisesti Liikenne- ja viestintäviraston tulee ilmoittaa 28.3.2024 mennessä komissiolle ja Euroopan unionin rautatievirastolle asetuksen voimaantulon vuoksi tarpeettomiksi käyneistä kansallisista säännöistä ja niiden peruuttamisaikataulusta, jos niitä ei ole vielä peruutettu.

Määräyksen valmistelu

Määräyshankkeen aloittamisesta on tiedotettu 13.6.2023 ja 22.8.2023 pidetyissä Liikennöinti ja kelpoisuusasioiden -yhteistyöryhmissä.

Määräyshankkeen aloittamisesta, määräyksen lausuntokierroksesta ja määräyksen antamisesta tiedotetaan Liikenne- ja viestintäviraston Traficom.fi -verkkosivuilla.

Määräysluonnoksesta on mahdollisuus antaa lausuntoja kuuden viikon ulkoisen lausuntokierroksen aikana lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Lausuntokierroksesta tiedotetaan sähköpostitse Liikennöinti- ja kelpoisuusasioiden -yhteistyöryhmän jakelulistalla olevia.

Valmis määräys julkaistaan Finlex-palvelussa ja Liikenne- ja viestintäviraston verkkosivuilla.

Lausuntopalaute

Ulkoisella lausuntokierroksella lausuntopalvelu.fi -palvelussa määräysluonnoksesta annettiin Liikenne- ja viestintävirastolle kolme lausuntoa. Lausunnonantajia olivat **VR Yhtymä-Oyj**, **Fintraffic Raide Oy** ja **Väylävirasto**.

VR Yhtymä-Oyj pyytää lausunnossaan selventämään, sisältyykö määräyksen kohdan 2 Määritelmät kohtaan 2 JKV-järjestelmän kategoriaan Sr3:n ja Dr19 vetureiden ETCS + STM, vai viitataanko tässä yhteydessä ainoastaan Epicap-laitteeseen.

VR Yhtymä-Oyj toteaa lausunnossaan määräyksen kohtaan 3.1 Junankulunvalvonta liittyen, että junan kulkua on valvottava JKV-järjestelmän avulla lukuun ottamatta junaliikenteen vajaatoimintatilanteita ja liikennöintiä junalla, jota ei ole varustettu JKV-veturilaittein. Viitaten edelliseen kommenttiin, mikäli ETCS + STM ei ole ATP-VR/RHK mukainen järjestelmä, tulee se ottaa huomioon tässä kohdassa sekä myös määritelmässä.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että junankulunjärjestelmän määritelmään on lisätty se, että järjestelmä kattaa myös ETCS-laitteen käytön tiedonsiirtomodulilla (STM) luokan B rataverkolla.

VR Yhtymä-Oyj toteaa lausunnossaan koskien määräyksen kohtaa 4.2 Vaihtotyön suorittaminen, että kaluston ilmajarrujen on oltava käytössä, jos vaihtotyö kohdistuu matkustajia tai eläimiä kuljettavaan kalustoon. VR-Yhtymä Oyj toteaa kyseisen vaatimuksen olevan mahdollisesti vanhentunut ja pyytää tarkastelemaan kyseistä asiakohtaa uudelleen.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että se on pyytänyt tarkennusta kyseiseen lausuntoon liittyen VR Yhtymä-Oyj:ltä. Lausunnonantaja on todennut tarkastelleensa asiaa uudelleen, ja ettei kohdan muuttaminen ole nyt ajankohtaista.

VR Yhtymä-Oyj viittaa lausunnossaan määräyksen kohtaan 4.3 Viestintä vaihtotyössä, jonka mukaan rataverkon haltijan liikenteenohjauksen ja rautatieliikenteen harjoittajan välisessä viestinnässä on käytettävä rataverkon haltijan määrittämää operointikieltä. Rataverkon haltijan on laadittava rataverkon haltijan liikenteenohjauksen ja rautatieliikenteen harjoittajan välisen viestinnän menettelyt, ja

asetettava ne rautatieliikenteen harjoittajan saataville. VR-Yhtymä Oyj esittää, että asianomaiseen kohtaan lisättäisiin viittaus suomesta operointikielenä.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, ettei operointikielestä määrääminen kuulu määräyksen alaan, eikä asiaa voida edellyttää määräyksellä.

Fintraffic Raide Oy esittää lausunnossaan määräyksen kohdan 2 Määritelmät osalta, että määritelmien kohdan 6 vaihtotyötä koskevan määritelmässä on muutamia ongelmallisia kohtia. Lausunnonantaja esittää määritelmän osalta kysymyksen, miksi sana "käytännössä" on määritelmässä ja mitä se tarkoittaa.

Fintraffic Raide Oy toteaa koskien sanaa "ratapihalla", että ratapiha ei ole fyysinen toiminnallinen alue rautatiejärjestelmässä, joka merkittäisiin maastoon. Ratapiha on yleistermi "raiteistolle" ja jokainen käsittää alueen haluamallaan tavalla. Lausunnonantaja toteaa edelleen, että VAK-lain uudistuksessa tämä huomioitiin ja (VAK-)ratapihan käsite poistettiin.

Lausunnonantaja viittaa vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain (541/2023) hallituksen esityksen määritelmiä koskevan 3 pykälän yksityiskohtaisiin perusteluihin (HE 220/2021 vp), jonka mukaan pykälän 4 kohta sisältäisi rautatiekuljetuksen määritelmän, joka vastaa voimassa olevan VAK-lain määritelmää. Uutena määritelmään kuitenkin otettaisiin viittaus raideliikennelaissa tarkoitettuun rataverkkoon, vastaavasti kuin tiekuljetuksen määritelmässä on viittaus tieliikennelaissa tarkoitettuun tiehen. Raideliikennelain määritelmän mukaan rataverkolla tarkoitetaan valtion rataverkon haltijan hallinnoimaa valtion rataverkkoa ja lain soveltamisalan piiriin kuuluvaa yksityisraidetta. Määritelmässä ei viitattaisi enää ratapihoihin, eikä laissa käytettäisi enää ratapihan käsitettä. Käytännössä ratapihat ovat osa rataverkkoa, ratapihan käsitettä ei ole myöskään yleisesti rautatielainsäädännössä määritelty.

Lausunnonantaja toteaa asian osalta, että maaston merkitty alue on "liikennepaikka", joka myös toimisi tässä yhteydessä paremmin ja olisi yksiselitteisesti määritelty ja merkitty maastoon.

Fintraffic Raide Oy esittää lausunnossaan sanaa "rautatielinjalla" koskien kysymyksen, mitä termi tarkoittaa, ja toteaa, että termillä viitataan varmaan käytännössä "linjaosuuteen". Lausunnonantaja toteaa edelleen, että asiaa koskien on olemassa vakiintunut termi, joka on yksiselitteisesti määriteltävissä maastossa eli "liikennepaikkaväli".

Fintraffic Raide Oy esittää lausunnossaan kysymyksen ilmaisun "junaliikenteestä erillään" osalta, mitä ilmaisu käytännössä tarkoittaa, miten erillään olo varmistetaan.

Fintraffic Raide Oy esittää ilmaisun "vaunujen siirtelyä ja järjestelyä" osalta kysymyksen, onko veturin liikkuminen yksin vaihtotyötä, jos siihen ei liity vaunuja.

Fintraffic Raide Oy ehdottaa lausunnossaan lisäksi, että uusi määritelmä vaihtotyön osalta olisi: "vaihtotyöllä tarkoitetaan yksikön liikkumista vaihtotyöstä annettujen määräysten ja ohjeiden mukaisesti", ja toteaa, että käytännössä vaihtotyötä määrittävät pääasiassa tämä määräys ja rataverkon haltijan ohjeet.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että se on ottanut erityisesti sen huomioon, mitä Fintraffic Raide Oy on esittänyt ilmaisun "ratapihalla" osalta. Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että koska vaihtotyön määritelmä herättää epäselvyyksiä, pysytään sen osalta vanhan määräyksen mukaisessa määritelmässä. Liikenne- ja viestintävirasto kuitenkin toteaa, että lausunnonantajan esittämä siitä, että vaihtotyö tarkoittaa yksikön liikkumista annettujen määräysten ja ohjeiden mukaisesti, pitää myös paikkansa. Väyläviraston eli rataverkonhaltijan ohjeessa *junaliikenteen ja vaihtotyön turvallisuussäännöt 11/2023* vaihtotyöllä tarkoitetaan liikennöintiä vaihtotyöstä annettujen määräysten ja ohjeiden mukaisesti. Virasto kuitenkin katsoo, että kyseisen ilmaisun kirjaaminen määräykseen voisi johtaa tulkintaepäselvyyksiin.

Fintraffic Raide Oy toteaa lisäksi lausunnossaan määräyksen kohdan 4.2 Vaihtotyön suorittaminen osalta, että olisi tarpeen määritellä, mitä odottamaton este tarkoittaa. Esitetyn kirjauksen muoto ei ole selkeä, kun keskustellaan vastuukysymyksistä ja näin ollen on odotettavissa epäselvyyksiä vastuista mahdollisien vahinkotilanteiden jatkoselvityksissä.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että se ottaa huomioon sen, mitä lausunnonantaja on asiasta lausunut, ja kyseinen vaatimus poistetaan määräyksestä. Liikenne- ja viestintävirasto toteaa perusteluinaan asian osalta, että komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2019/773 Euroopan unionin rautatiejärjestelmän osajärjestelmää "käyttötoiminta ja liikenteen hallinta" koskevasta yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä ja päätöksen 2012/757/EU kumoamisesta sovelletaan asetuksen mukaisesti junaliikenteeseen. Kuitenkin lisäyksen I kohdan I mukaan vaihtotyö on osa-alue, jolla kansallisten sääntöjen soveltaminen sallitaan. Tämän lisäksi raideliikennelain 4 pykälän 1 momentin 15 kohdan mukaan liikennöinnillä tarkoitetaan junaliikennettä ja vaihtotyötä, kun taas raideliikennelain 35 pykälän 3 momentin 1 kohta sisältää määräyksenantovaltuuden, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi olennaisten vaatimusten täyttymisen varmistamiseksi antaa tarkempia määräyksiä muun ohella liikennöinnistä.

Edellä esitetyn jälkeen Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että vaikka kyseisen täytäntöönpanoasetuksen vaatimuksia voidaan soveltaa suoraan junaliikenteeseen, ja tiettyjen vaatimusten osalta kansallisin määräyksiin myös vaihtotyöhön, voidaan odottamattomaan esteeseen liittyvän kohdan tulkita kuitenkin olevan sellainen vastuukysymyksiä koskeva vaatimus, josta tulisi säätää lailla, eivätkä viraston tulkinnan mukaan tällaiset mahdolliset vastuukysymykset kuulu määräyksenantovaltuuden piiriin. Lisäksi virasto yhtyy lausunnonantajan näkemykseen siitä, että odottamattoman esteen määritelmään voi sisältyä sellaisia vastuukysymyksiä, joiden myötä voisi syntyä epäselvyyksiä vahinkotilanteiden jatkokäsittelyn suhteen.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että määräys sisältää muilta osin sellaisia teknisluonteisia määräyksiä, joilla täsmennetään myös vaihtotyön osalta lainsäädäntöön sisältyviä perussäännöksiä.

Väylävirasto toteaa lausunnossaan, että perustelumuistioon olisi syytä lisätä kuvaus siitä, miksi aiemmassa määräyksessä ollut vaatimus junan tavarajunan takapään ilmaisusta on poistettu lausunnolla olevasta määräyksestä.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että määräyksen perustelumuistion yksityiskohtaisiin perusteluihin on lisätty kohta siitä, miksi kohta 2.4 Tavarajunan takapään ilmaisu poistetaan uudesta määräyksestä.

Väylävirasto toteaa lausunnossaan vaihtotyön määritelmään liittyen, että määräyksessä ei tulisi asettaa uusia vaatimuksia rataverkon haltijan antamille luvulle, jotka liittyvät laskumäkityöhön.

Lisäksi vaihtotyön määritelmää toivotaan tarkennettavaksi siten, että määritelmä kattaisi kaikki kiskoilla liikennöivät yksiköt, kuten muun muassa sähkö- ja dieselmoottorijunayksiköt ja liikennöivät ratatyökoneet.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että kyseinen määräyksen kohta vaihtotyön määritelmästä on muutettu edellä todetusti vanhan määräyksen määritelmän mukaiseksi, joten asian tarkentaminen ei ole enää tarpeen.

Muutokset ja arvio määräyksen vaikutuksista

Liikenne- ja viestintäviraston arvion mukaan määräyksellä ei ole suuria vaikutuksia rautatiejärjestelmän toimijoihin, sillä kumottava määräyksen kohta vastaa vaikiintunutta käytäntöä, joka on riittävällä tavalla ohjeistettu myös rataverkon haltijoiden ohjeistuksessa. Lisäksi määräystekstiä selkeytetään vastaamaan muuta voimassa olevaa sääntelyä, mikä helpottaa määräyksen luettavuutta ja tulkintaa.

Määräyksellä ei arvioida olevan vaikutuksia kansalaisiin, ympäristöön, esteettömyyteen, yhdenvertaisuuteen tai tasa-arvoon.

Yksityiskohtaiset perustelut

Kohta 2 Määritelmät

OPE YTE määritelmän osalta on otettava huomioon myös komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2023/1693, annettu 10 päivänä elokuuta 2023, Euroopan unionin rautatiejärjestelmän osajärjestelmää ”käyttötoiminta ja liikenteen hallinta” koskeva yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä annetun täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2019/773 muuttamisesta, ja kaikki sen myötä tulleet muutokset komission täytäntöönpanoasetukseen (EU) 2019/773.

LOC & PAS YTE määritelmän osalta on otettava huomioon myös komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2023/1694, annettu 10 päivänä elokuuta 2023, asetusten (EU) N:o 321/2013, (EU) N:o 1299/2014, (EU) N:o 1300/2014, (EU) N:o 1301/2014, (EU) N:o 1302/2014 ja (EU) N:o 1304/2014 sekä täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2019/777 muuttamisesta, ja kaikki sen myötä tulleet muutokset osajärjestelmään ”veturit ja henkilöliikenteen liikkuva kalusto” LOC & PAS.

Hallituksen esityksen eduskunnalle raideliikennelaiksi ja laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta HE 105/2018 vp mukaan *liikennöinnillä* tarkoitetaan junaliikennettä ja vaihtotyötä. Junaliikenteellä tarkoitetaan junayksiköiden liikkumista junaliikenteestä annettujen teknisten normien mukaan.

Kohta 2.4 Tavarajunan takapään ilmaisu

Komission täytäntöönpanoasetuksesta (EU) 2019/773 Euroopan unionin rautatiejärjestelmän osajärjestelmä ”käyttötoiminta ja liikenteen hallinta” koskevasta

yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä ja päätöksen 2012/757/EU kumoamisesta on poistettu velvoite, johon kyseinen kohta perustuu. Suomessa sovelletaan lisäksi erityistapausta asian osalta, josta jo säännellään unionin oikeudessa. ERA on myös hyväksynyt kyseisen poistamisen määräyksen notifiointin yhteydessä, ja ilmoittanut, että kyseinen määräys johtaisi päällekkäiseen sääntelyyn unionin oikeuden kanssa. Asetuksen liitteen kohdan 7.2 Erityistapaukset alakohdan 7.2.2.4 Suomea koskeva pysyvä erityistapaus (P) mukaan 4.2.2.1.3.2 kohdan ja lisäyksessä B esitetyn käyttöä koskevan yhteisen säännön 5 täytäntöönpanon osalta todetaan, että Suomessa ei käytetä loppuopastetta tavarajunissa. Suomessa kuitenkin hyväksytään 4.2.2.1.3.2 kohdassa esitetyt tavarajunien loppuopasteet.

Kohta 2.5 Junan kokonaisuus

Vanhan määräyksen kohdan 2 Junaliikennettä koskevat kansalliset vaatimukset kohta 2.5 Junan kokonaisuus poistetaan, koska ERA on todennut, että kyseinen määräyksen kohta ei ole sallittu kansallinen sääntö, ja että se tulee kumota.

Kohta 4.2 Vaihdotyön suorittaminen

Määräyksen kohtaan 4.2 Vaihdotyön suorittaminen tehdään pieniä muutoksia lähinnä sanavalintojen osalta sekä vähäisiä yksityiskohtia koskevia tarkennuksia vaihtotyöyksikön näkemälläajoon liittyen. Nämä määräykseen tehtävät tarkennukset perustuvat komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2019/773, annettu 16 päivänä toukokuuta 2019, Euroopan unionin rautatiejärjestelmän osajärjestelmää ”käyttötoiminta ja liikenteen hallinta” koskevasta yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä ja päätöksen 2012/757/EU kumoamisesta lisäyksen B kohtaan 9. Ajaminen näkemällä, jota asetuksen mukaisesti sovelletaan junaliikenteeseen. Kuitenkin lisäyksen I kohdan I mukaan vaihtotyö on osa-alue, jolla kansallisten sääntöjen soveltaminen sallitaan. Tämän lisäksi raideliikennelain 4 pykälän 1 momentin 15 kohdan mukaan liikennöinnillä tarkoitetaan junaliikennettä ja vaihtotyötä, kun taas raideliikennelain 35 pykälän 3 momentin 1 kohta sisältää määräyksenantovaltuuden, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi olennaisten vaatimusten täyttymisen varmistamiseksi antaa tarkempia määräyksiä muun ohella liikennöinnistä. Suomessa kohtaa sovelletaan siten myös vaihtotyöhön.

Määräyksestä on lausuntokierroksen jälkeen poistettu kohta, jonka mukaan ”Vaihtotyötä ei saa aloittaa ilman rataverkon haltijan lupaa.”, koska luvan myöntämisen voidaan katsoa kuuluvan rataverkon haltijan menettelyihin.

Määräyksen kohtaan siitä, että kuljettajan on edettävä varoen, hallittava nopeutta ja huomioitava näkyvyys, jotta hän voi vapaana olevalla edessään näkyvällä osuudella pysäyttää vaihtoyksikön, on tehty pieni muutos lausuntokierroksen jälkeen sen osalta, ettei näkemälläajoa koskevan kohdan velvoitetta kohdisteta määräyksellä suoraan kuljettajiin, koska tämä on käytännössä rautatieliikenteen harjoittajan ja vaihtotyöhön osallistuvan henkilöstön välinen asia. Kyseinen määräyksen kohta on muutettu seuraavanlaiseksi: ”Rautatieliikenteen harjoittajan on ohjeistettava vaihtotyöhön osallistuvalla henkilöstöllään vaihtotyöhön liittyvät asiat. Vaihdotyössä on edettävä kaikissa tilanteissa varoen, hallittava nopeutta ja huomioitava näkyvyys, jotta vaihtotyö voidaan pysäyttää vapaana olevalla edessä näkyvällä osuudella.”. Tilanteita, joissa pysäyttäminen voisi olla tarpeen, voivat olla esimerkiksi pysäyttäminen ennen toista kalustoyksikköä, seis-opastetta tai estettä.

5 Ratatyötä koskevat kansalliset vaatimukset

Se, mitä ratatyöllä tarkoitetaan, on siirretty määräyksen kohtaan 2 Määritelmät.

Määräyksen voimaantulo

Määräys tulee voimaan 26.3.2024.