

Yksityisraiteiden hallinta

Määräyksen tausta ja säädösperusta

Määräys annetaan raideliikennelain (1302/2018) 5 luvun 29 §:n 5 momentin ja 30 §:n 3 momentin nojalla. Raideliikennelain 29 pykälä koskee yksityisraiteen hallinnasta ilmoittamista. Pykälän 5 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä pykälässä tarkoitettujen ilmoitettavien tietojen sisällöstä ja niiden toimittamisesta Liikenne- ja viestintävirastolle.

Yksityisraiteen haltijoiden turvallisuuden hallintajärjestelmästä säädetään raideliikennelain 30 pykälässä. Yksityisraiteen haltijan on ylläpidettävä turvallisuuden hallintajärjestelmää lain 10 §:ssä tarkoitetun turvallisuusjohtamisjärjestelmän ja 11 §:ssä edellytettyjen turvallisuusjohtamisjärjestelmän hätätilamenettelyjen sijasta. Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa raideliikennelain 30 §:n 3 momentin mukaan tarkemmat määräykset yksityisraiteen haltijan turvallisuuden hallintajärjestelmän sisällöstä.

Määräyksessä huomioidaan raideliikennelain muutokset, joiden on arvioitu tulevan voimaan 20.5.2024. Lakiin tehtävillä muutoksilla on tarkoitus vastata niihin tarpeisiin, jotka ovat nousseet esiin lain 5 luvun mukaisen yksityisraiteen haltijoiden ilmoitusmenettelyn soveltamisen yhteydessä kuluneen neljän vuoden aikana.

Lain muutoksilla tehdään muun ohella tarkennuksia ilmoitusmenettelyn mukaiselta yksityisraiteen haltijalta edellytettävän lain 30 pykälän mukaisiin turvallisuuden hallintajärjestelmän vaatimuksiin. Määräystä muutetaan lakimuutoksista johtuen siten, että niitä kohtia, joita tarkennetaan laissa yksityisraiteen turvallisuuden hallintajärjestelmän osalta, päivitetään vastaavasti myös määräykseen niin, että se vastaa lain päivitettyjä sanamuotoja. Samalla tehdään tarvittavia tarkennuksia myös määräystekstiin, joita avataan määräyksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Raideliikennelain muutosten myötä myös yksityisraiteen haltijan ilmoitusmenettely muuttuu lain 29 §:ssä niin, että ilmoitus on voimassa toistaiseksi, kun se voimassa olevan sääntelyn mukaisesti on tullut uudistaa joka kolmas vuosi. Kyseinen lain muutos ei kuitenkaan tuo muutoksia määräykseen, sillä se toteutuu jo lain nojalla.

Uudella määräyksellä kumotaan toistaiseksi voimassa oleva Liikenne- ja viestintäviraston määräys yksityisraiteiden hallinnasta (TRAFICOM/483445/03.04.02.00/2020).

Raideliikennelain 5 luvun mukaisen yksityisraidetoiminnan katsotaan kuuluvan kansallisen sääntelyn piiriin, eikä määräystä näin ollen tarvitse ilmoittaa eli notifioida Euroopan unionin rautatievirastolle.

Asiaan liittyviä muita määräyksiä ja säädöksiä

Raideliikenteen varautumisesta säädetään raideliikennelain 171 §:ssä. Lisäksi Liikenne- ja viestintäviraston määräyksessä valmiussuunnittelun järjestäminen liikennejärjestelmässä (TRAFICOM/308489/03.04.04.00/2019) annetaan määräykset ja ohjeessa valmiussuunnitelman laatimiseksi raideliikenteessä (TRAFICOM/476242/03.04.02.01/2020) ohjeistetaan varautumiseen liittyen.

Yksityisraiteen haltijoiden tulee ottaa lisäksi huomioon Liikenne- ja viestintäviraston ohje raideliikenteen häiriöiden ilmoittamisesta.

Vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyen säädetään laissa vaarallisten aineiden kuljetuksesta (541/2023) ja valtioneuvoston asetuksessa vaarallisten aineiden kuljetuksesta (925/2023) sekä määrätään Liikenne- ja viestintäviraston määräyksessä vaarallisten aineiden kuljetus rautatiellä (TRA-FICOM/474029/03.04.02.00/2022).

Raideliikennelain 12 §:ssä säädetään turvallisuuskertomuksesta, joka rataverkon haltijoiden on laadittava. Liikenne- ja viestintäviraston ohjeessa turvallisuuskertomuksesta rautatieliikenteen harjoittajille ja rataverkon haltijoille ohjeistetaan tarkemmin asiaan liittyen (TRAFICOM/89239/03.04.02.01/2019).

Määräyksen valmistelu

Määräys valmistellaan Liikenne- ja viestintävirastossa virkатыönä. Raideliikennelaki muutetaan 20.5.2024 voimaan tulevalla lain muutoksella.

Hankkeesta on julkaistu Liikenne- ja viestintäviraston verkkosivuilla 20.12.2023 määräyshankkepäättös, joka on toimitettu tiedoksi myös yksityisraiteen haltijoille. Asiasta on lisäksi tiedotettu Liikenne- ja viestintäviraston julkaisemassa yksityisraiteenpitäjien uutiskirjeessä 2/2023.

Määräyshankkeesta on lisäksi tiedotettu jo etukäteen Liikenne- ja viestintäviraston raideliikenteen säädösinfotilaisuudessa 31.10.2023. Määräyshankkeesta ja sen etenemisestä tiedotetaan lisäksi tarvittaessa erilaisissa sidosryhmätilaisuuksissa.

Määräysluonnos lausutetaan lausuntopalvelu.fi-palvelussa kuuden viikon pituisella ulkoisella lausuntokierroksella.

Määräyksen antamisesta viestitään Liikenne- ja viestintäviraston verkkosivuilla. Määräys tullaan julkaisemaan Finlex-palvelussa ja Liikenne- ja viestintäviraston verkkosivuilla raideliikenteen määräyskoelmassa.

Lausuntopalaute

Liikenne- ja viestintävirasto on saanut määräysluonnoksesta ulkoisella lausuntokierroksella seitsemän lausuntoa. Lausunnon antoivat **Suomen Satamat ry, Proxion Pro Oy, UPM-Kymmene Oy, Onnettomuustutkintakeskus, Tohmajärven kunta, Sisäministeriö ja yksityinen henkilö.**

Suomen satamat ry on todennut launnossaan, että satamasektorilla ilmoitusmenettelyyn oikeutetut yksityisraiteet ovat pääosin muualla kuin merisatamissa. Ne ovat rataverkoltaan ja raideliikenteeltään yleisesti ottaen suppeita ja organisaatioltaan pieniä ja matalia. Muutos määrävuosittain uusittavasta ilmoituksesta tehtyjen muutosten ilmoittamiseen on siksi tervetullut pienten organisaatioiden hallinnollisen taakan keventämiseksi.

Lausunnonantaja toteaa lisäksi, että määräyksen sisällön aiempaa kattavampi jaottelu eri teemoihin ja niiden alla käsiteltäviin seikkoihin selventää turvallisuusvaatimuksia ja tukee siten organisaation omaa panosta turvallisuuden

hallintajärjestelmän rakentamisessa, toimivuuden ja tarpeiden arvioinnissa, ylläpidossa sekä järjestelmän kuvaamisessa yksinkertaisesti ja konkreettisesti.

Suomen Satamat ry pitää esitettyjä muutoksia määräykseen kannatettavana.

Proxion Pro Oy on todennut lausunnossaan, ettei riskiperusteisuus ilmene riittävästi määräysluonnoksen tekstissä. Tällaisenaan uusi määräys ei välttämättä johda haluttuun muutokseen esimerkiksi turvallisuustavoitteiden ja omavalvonta-kohteiden riskiperusteisuuden osalta.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että turvallisuustavoitteet kirjattiin lausunnon pohjalta määräyksen 3.3 kohdan ensimmäiseen a) alakohtaan, jotta riskiperusteisuus suhteessa turvallisuustavoitteisiin korostuisi.

Proxion Pro Oy esittää kohdan 3.3 osalta, että riskienarvioinnin merkitystä on tarkennettu enemmän kuin edellisessä määräyksessä, mitä pidetään hyvänä kehityksenä.

Lausunnonantaja toteaa, että rataverkon haltijan toimintaan liittyviä keskeisiä riskejä tulisi avata lisää kuvaamalla määräyksessä aihealueita laajemmin. Liikenne- ja viestintävirasto toteaa edellä esitetyn osalta, että rataverkon haltijan toimintaan liittyviä keskeisiä riskejä voidaan avata lisää ohjeistuksen ja valvonnan yhteydessä.

Proxion Pro Oy toteaa, että turvallisuustavoitteiden asettaminen on siirretty organisaatio ja vastuunjako-kohdasta huomattavasti selkeämpään kohtaan, riskienarvioinnin alle. Lausunnonantajan mukaan tulisi kuitenkin määritellä selkeämmin, että turvallisuustavoitteet tulisi johtaa tunnistetuista riskeistä tai kehityskohteista. Turvallisuustavoitteiden tulisi olla mitattavia, jotta niiden saavuttamiseksi voidaan selkeästi määritellä toimenpiteet. Määräykseen olisi hyvä tehdä lisäys, jonka mukaan turvallisuustavoitteiden toteutumista tulisi seurata. Lisäksi turvallisuustavoitteita tulisi päivittää, kun asetettuja tavoitteita saavutetaan huomioiden toiminnan laajuus ja taajuus.

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan esitettyä lisäystä ei tarvita, sillä määräyksen kohdan 3.3 alakohdan a) mukaan turvallisuuden hallintajärjestelmässä on asetettava laadulliset ja määrälliset turvallisuustavoitteet sekä suunnitelma niiden saavuttamiseksi ja seuraamiseksi. Määräyksen perustelumuistion yksityiskohtaisten perustelujen kohtaan 3.3 on tehty lausunnon pohjalta lisäys, jonka mukaan turvallisuustavoitteiden seuraamiseen sisältyisi myös tavoitteiden päivittäminen, mikäli toiminnan riskitasossa tapahtuu muutoksia.

Lausunnonantaja esittää lisäksi lisättäväksi määräykseen, että riskienarvioinnissa tulisi huomioida myös HOF-tekijät. Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että määräyksen kohtaan 3.3 on lisätty lausunnon pohjalta uusi alakohta c), jonka mukaan turvallisuuden hallintajärjestelmässä on kuvattava, miten riskienhallinnassa huomioidaan myös inhimilliset ja organisatoriset tekijät.

Proxion Pro Oy esittää kysymyksen 3.3 kohdan alakohdan e) osalta, jonka mukaan on kuvattava keinot turvallisuutta koskevien tietojen hallintaan ja välittämiseen, sisältääkö kohta muun muassa tietoturva vaatimuksia ja niiden kuvauksia. Lausunnonantajan mukaan tämä jää avoimeksi ja asiaa tulisi täsmentää. Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että tietoturva vaatimukset ja niiden kuvaukset

huomioidaan muun sääntelyn kautta, eivätkä kyseiset asiat kuulu tämän määräyksen alaan.

Proxion Pro Oy toteaa määräyksen kohdan 3.4 osalta, että täsmennyksiä pidetään positiivisena asiana. Lisäksi lausunnonantaja näkisi hyvänä, että Traficom toimitaisi selkeän ohjeistuksen siitä, missä tilanteissa suunnitelma rautatiehankkeesta tulee laatia. Samalla olisi hyvä selkeyttää, milloin ja missä tapauksissa käyttö-ottolupa tulee uusia, sekä milloin joudutaan menettelemään ratalain mukaisesti. Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että se tulee tarkastelemaan kaikkia ohjeistuksiaan asiakaslähtöisesti.

Proxion Pro Oy viittaa kohdan 3.5 osalta perustelumuistion kohtaan, jonka mukaan "Määräyksen kohdan 3.5 osalta on tarpeen ottaa huomioon riskienhallintaprosessi, myös muutostilanteiden osalta.", ja toteaa, että määräysluonnoksen kohdassa 3.5 tulisi korostaa selkeämmin riskiperusteisuutta. Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että määräyksen kohdan 3.5 johdantoon on tehty lausunnon pohjalta lisäys myös tunnistettujen riskien hallinnasta raiteistoilla.

Lausunnonantaja näkee 3.5 kohdan alakohdan b) positiivisena lisäyksenä, ja toteaa, että kyseisen kohdan osalta on esiintynyt aiemmin paljon epäselvyyttä.

Proxion Pro Oy toteaa kohdan 3.6 osalta, että perustelumuistiossa kuvataan, että omavalvontakohteet tulee perustua osa-alueisiin, joilla suurimmat riskit syntyvät. Lausunnonantajan mukaan riskiperusteisuus ei kuitenkaan ilmene määräysluonnoksessa millään muotoa. Teksti on sisällöltään käytännössä sama kuin voimassa olevassa määräyksessä. Lisäksi lausunnonantaja esittää, että määräyksessä tulisi kuvata, että omavalvonnan kohteet tulisi muuttua/päivittää, kun tarvittavat toimenpiteet on toteutettu.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että määräyksen 3.6 kohdan a) alakohtaan on tehty lisäys, jonka mukaan turvallisuuden hallintajärjestelmässä on omavalvonnan menettelyjen osalta esitettävä tunnistettuihin riskeihin perustuva omavalvontasuunnitelma.

UPM-Kymmene Oyj toteaa lausunnossaan muutosten olevan selkeitä ja selkeyttäviä.

Onnettomuustutkintakeskus viittaa lausunnossaan määräysluonnoksen kohdan 3.3. alakohtaan f), jossa todetaan, että yksityisraiteen haltijan on turvallisuuden hallintajärjestelmässään kaikkien organisaaton toimintaan kuuluvien rautatiejärjestelmän riskien hallinnan osalta kuvattava, miten yksityisraiteen haltija kirjaa ja analysoi toiminnassaan tapahtuvat rautatiejärjestelmän onnettomuudet ja vaaratilanteet, ilmoittaa niistä Liikenne- ja viestintävirastolle ja muille tarvittaville tahoille sekä suorittaa korjaavat toimenpiteet. Onnettomuustutkintakeskus esittää, että tähän kohtaan lisättäisiin selvyyden vuoksi ilmoitusvelvollisuus Onnettomuustutkintakeskukselle. Kyseisellä muutoksella varmistettaisiin turvallisuustutkintalain (525/2011) 16 §:n mukaisen ilmoitusvelvollisuuden toteutuminen myös yksityisraiteiden alueelle tapahtuvissa onnettomuuksissa ja vaaratilanteissa.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että se on tehnyt määräykseen lisäyksen Onnettomuustutkintakeskuksen lausunnon pohjalta.

Yksityinen henkilö on lausunnossaan esittänyt näkemyksiä määräyksen ja raideliikennelain 5 luvun ilmoitusmenettelyn unionin lainsäädännön mukaisuudesta.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että määräys perustuu kansalliseen raideliikennelakiin ja siihen tehtäviin muutoksiin. Määräyksessä kuvataan nykyä lainsäädännöstä johtuvia yksityisraiteiden haltijoita koskevia vaatimuksia. Tämän lisäksi raideliikennelain 5 luvun mukaiseen yksityisraiteiden haltijoiden ilmoitusmenettelyyn liittyvistä asioista on käyty keskusteltuja myös Euroopan unionin rautatieviraston Liikenne- ja viestintäviraston tekemän auditoinnin yhteydessä.

Muutokset ja arvio määräyksen vaikutuksista

Määräykseen tehtävillä muutoksilla arvioidaan olevan vähäisiä vaikutuksia yksityisraiteiden haltijoiden turvallisuuden hallintamenettelyihin. Määräyksen vaikutuksia tarkasteltiin vielä hankkeen edetessä.

Määräyksen on lisäksi osaltaan tarkoitus edistää raideliikenteen turvallisuutta ja toimintavarmuutta.

Määräyksellä ei arvioida olevan välitöntä vaikutusta ympäristöön, esteettömyyteen, eikä yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon.

Yksityiskohtaiset perustelut

Kohta 2 Yksityisraiteiden hallinnasta ilmoittaminen

Yksityisraiteiden hallinnasta ilmoittaminen voidaan tehdä joko postitse Liikenne- ja viestintäviraston postiosoitteeseen tai sähköpostitse Liikenne- ja viestintäviraston kirjaamoon kirjaamo(at)traficom.fi.

Kohta 3 Turvallisuuden hallintajärjestelmä

Liikenne- ja viestintävirasto antaa raideliikennelain 30 §:n 3 momentin nojalla tarkemmat määräykset yksityisraiteiden haltijan turvallisuuden hallintajärjestelmän sisällöstä, eli siitä, mitä turvallisuuden hallintajärjestelmässä on kuvattava ja esitettävä.

Koska raideliikennelain 30 pykälän 1 momentin osalta muutetaan jonkin verran niitä asioita, joita yksityisraiteiden haltijan on kuvattava turvallisuuden hallintajärjestelmässään, uuden määräyksen kohdat siitä, mitä yksityisraiteiden haltijan on kuvattava turvallisuuden hallintajärjestelmässään, päivitetään vastaamaan lakiin tehtäviä muutoksia.

Kohta 3.1 Toimintaympäristö ja toiminnan laajuus

Määräyksen kohtaa muutetaan lainsäädäntöön tehtävien muutosten johdosta niin, että turvallisuuden hallintajärjestelmässä olisi jatkossa kuvattava toimintaympäristö ja toiminnan laajuus, kun aiemmin täytyi kuvata toiminnan laatu ja laajuus.

Kohta 3.3 Kaikkien organisaation toimintaan kuuluvien rautatiejärjestelmän riskien hallinta

Määräyksen kohtaa muutetaan ainoastaan järjestyksen osalta lainsäädäntöön tehtävien muutosten johdosta. Määräykseen tehdään myös järjestyksen osalta muutoksia niin, että toimijoita korostetaan tunnistamaan ensisijaisesti toimintaansa liittyvät mahdolliset riskit.

Kohdan 3.3 a) kohdassa turvallisuustavoitteiden seuraamiseen sisältyisi myös tavoitteiden päivittäminen, mikäli toiminnan riskitasossa tapahtuu muutoksia.

Kohta 3.4 Rataverkon suunnittelun, rakentamisen, käyttöönoton ja kunnossapidon varmistamista koskevat menettelyt

Määräyksen kohtaa muutetaan lainsäädäntöön tehtävien muutosten johdosta niin, että turvallisuuden hallintajärjestelmässä olisi kuvattava rataverkon suunnittelun, rakentamisen, käyttöönoton ja kunnossapidon varmistamista koskevat menettelyt aiemman rataverkon käytettävyyden varmistamisen ja kunnossapidon sijaan.

Kohdan 3.4 a) alakohdassa tarkoitetaan *liittyvillä laitteilla* esimerkiksi turvalaitteita ja tasoristeysten varoituslaitteita.

Kohdan 3.4 a) alakohdassa otetaan huomioon käytönaikaisen turvallisuuden menettelyt. Lisäksi raiteiden rakentamisen ja käyttöönoton osalta on oltava menettelyt myös raideliikennelain 10 ja 14 luvun 77-78 pykälien mukaisten käyttöönottolupien hakemiseksi.

Kohta 3.5 Menettelyt ja yhteistyö, joilla varmistetaan turvallinen liikennöinti ja muu turvallinen toiminta raiteistoilla

Määräyksen kohdan 3.5 osalta on tarpeen ottaa huomioon riskienhallintaprosessi, myös muutostilanteiden osalta.

Määräyksen kohdan 3.5 b) kohdassa viitataan raideliikennelain 18 §:n vaatimukseen turvallisuustodistuksesta. Määräyksen kohdassa tarkoitettu toiminta on hyvin yleistä esimerkiksi kuormaus- ja purkausprosesseihin tai tuotantoprosesseihin liittyen.

Määräyksen kohdan 3.5 a) alakohdassa tarkoitetaan *muilla asiaan kuuluvilla toimijoilla* esimerkiksi raiteistoa käyttäviä kalustoyksiköitä liikuttavia toimijoita, raiteiston kunnossapitäjiä ja muita raiteiston käyttäjiä.

Määräyksen kohdan 3.5 d) alakohdassa hätä- ja poikkeustilannemenettelyt sisältävät myös normaaliajan häiriötilanteet sekä niihin liittyvät yhteistyömenettelyt raiteistoon liittyvien rautatiejärjestelmän toimijoiden kanssa.

Kohta 3.6 Omavalvonnan menettelyt

Määräyksen kohdassa 3.6 a) omavalvonnan kohteiden tulee perustua ensisijaisesti osa-alueisiin, joilla suurimmat riskit syntyvät. Riskiperusteisuutta

korostetaan määräyksessä siten, että omavalvontasuunnitelman on perustuttava tunnistettuihin riskeihin.

Määräyksen voimaantulo

Määräys tulee voimaan 21.5.2024.