

Päiväys/
Datum 1.4.2022

Dnro/Dnr TRAFICOM/562682/03.06.01/2021

Väylävirasto

Kirjaamo

Toimialajohtaja Juuso Kummala

Viite/
Referens

kirjaamo[at]vayla.fi

juuso.kummala[at]vayla.fi

Destia Rail Oy:n valitus koskien ratapihaliikenteen ohjauspalvelujen ulkoistamista rautatieyritykselle

1. Päätös

Fintraffic Raide Oy, jäljempänä Fintraffic (aiemmalta nimeltään Finrail Oy) on ulkoistanut edelleen ratapihaliikenteenohjaukseen liittyviä tehtäviä rautatieyrityksenä toimivalle VR-Yhtymä Oy:lle, jäljempänä VR-Yhtymä. Näiden yritysten 15.9.2021 allekirjoittamassa sopimuksessa on sovittu tehtävistä, joita raideliikennelain (1302/2018) 108 §:n 1 ja 2 momentin mukaan ei voi ulkoistaa rautatieyritykselle. Muiden rataverkon haltijan tehtävien kuin rautatieinfrastruktuurin kehittämiseen, ylläpitoon ja uudistamiseen liittyvien tehtävien ulkoistaminen rautatieyritykselle on kielletty, elleivät ne rajoitu palvelupaikan sisäisille raiteille. Ulkoistuksen rajaamisesta ei ole huolehdittu lain vaatimalla tavalla.

Raideliikennelain vastaisesti ulkoistettuja tehtäviä ovat ne sopimuksessa määritellyt tehtävät, jotka eivät rajoitu palvelupaikan sisäisille raiteille. Esimerkkejä tällaisista tehtävistä ovat tehtävät, jotka liittyvät junaliikenteen kulkuun rajoitetun alueen läpi, junien ratapihoille saapumiseen ja ratapihoilta lähtemiseen liittyvät tehtävät, luvan myöntäminen liikenteenohjauksen ulkopuoliselle alueelle sekä muut ratamaksua vastaan tarjottavat ratapihaliikenteenohjauksen palvelut.

Väylävirasto teettää tällä hetkellä raiteiden käyttötarkoitusselvitystä eikä ole pystynyt yksilöimään palvelupaikan rajoja. Ratapihaliikenteenohjauksen tehtävien ulkoistamiskielto rautatieyritykselle koskee kaikkia palvelupaikkojen ulkopuolisia raiteita.

Rautatiealan sääntelyelin velvoittaa Väyläviraston rataverkon haltijana palauttamaan tilanteen raideliikennelain 108 §:n mukaiseksi mahdollisimman pian ja käynnistämään valmistelun välittömästi. Väyläviraston tulee raportoida tehdyistä toimenpiteistä rautatiealan sääntelyelimelle viimeistään kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksisaannista.

2. Käsittelyn vaiheet

2.1. Destia Rail Oy:n selvityspyyntö

Destia Rail Oy, jäljempänä Destia, on 19.11.2021 lähettämässään selvityspyynnössä pyytänyt rautatiealan sääntelyelintä, jäljempänä myös sääntelyelin, ottamaan kantaa raideliikennelain 152 §:n 1 momentin mukaisena erimielisyysasiana kysymykseen siitä, onko ratapihaliikenteen ohjauspalveluiden ulkoistaminen VR-Yhtymälle raideliikennelain sekä syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden vaatimusten mukaista.

Destian selvityspyynnön mukaan Fintraffic käynnisti 26.6.2020 tarjouskilpailun koskien ratapihaliikenteen ohjauspalveluiden hankintaa. Fintraffic valitsi VR-Yhtymän tarjouskilpailun voittajaksi hankinnan kahdessa osa-alueessa. Destia valitti hankintapäätöksestä markkinaoikeuteen, joka hylkäsi valituksen. Markkinaoikeus totesi perusteluissaan, että sillä ei ole toimivaltaa tutkia rautatiemarkkinoiden toimivuutta, tasapuolisuutta ja syrjimättömyyttä ja totesi, että näiden seurannasta ja valvonnasta vastaa raideliikennelain 149 §:n nojalla rautatiealan sääntelyelin.

2.2. Rautatiealan sääntelyelimen selvityspyyntö Väylävirastolle ja siihen saatu vastine

Rautatiealan sääntelyelin on pyytänyt 1.12.2021 Väylävirastolta rataverkon haltijana vastinetta Destian valitukseen sekä toimittamaan jäljennökset tarjous- ja sopimusasiakirjoista, koskien tehtyä ratapihaliikenteen ohjauspalveluiden ulkoistamista. Materiaalia on lisäksi pyydetty tarpeen mukaan täydentämään kuvauksella liikenteen ohjaustoimenpiteiden kohdistumisesta raiteiston eri toiminnallisiin osiin, joita voivat olla esimerkiksi järjestelyraiteet tai lähtöraiteille johtavat raiteet.

Väylävirasto on antanut vastineensa 17.12.2021 (VÄYLÄ/8520/00.03.02/2021).

2.3. Rautatiealan sääntelyelimen lisäselvitykset Väylävirastolle ja niihin saadut vastaukset

Rautatiealan sääntelyelin on 25.1.2022 pyytänyt Väylävirastoa toimittamaan aikaisemmasta selvityksestä puuttuneet ulkoistamissopimuksessa mainitut liitteet rata-piha-alueiden kartoista. Väylävirasto on toimittanut puuttuneet liitteet sääntelyelimelle 26.1.2022.

Sääntelyelin on pyytänyt Väylävirastoa lisäselvityspyynnössään 11.2.2022 vastamaan asian kannalta olennaisiin tarkentaviin kysymyksiin. Väylävirasto on toimittanut vastaukset kysymyksiin 18.2.2022.

2.4. Asianosaisten kuuleminen päätösluonnoksesta

Sääntelyelin on pyytänyt Väylävirastoa 10.3.2022 ottamaan kantaa päätösluonnoksen sisältöön sekä siihen voitaisiinko asia päättää päätösluonnoksen mukaiseen sovintoon. Vastauksessaan 17.3.2022 Väylävirasto ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa päätösluonnokseen eikä sen sisällön mukaiseen sovitteluesitykseen. Näin ollen asiaa ei voitu ratkaista raideliikennelain 152 §:n 2 momentin mukaisella sovitteulla.

Sääntelyelin on lähettänyt muille asianosaisille lausuttavaksi päätösluonnoksen 18.3.2022. Asianosaisiksi on katsottu Destia Rail Oy:n lisäksi VR-Yhtymä Oy, Fintraffic Raide Oy, Fenniarail Oy, Operail Finland Oy sekä Aurora Rail Oy.

Fintraffic Raide Oy ja Destia Rail Oy antoivat lausuntonsa 28.3.2022. VR-Yhtymä Oy antoi lausuntonsa 29.3.2022. Fenniarail Oy, Operail Finland Oy ja Aurora Rail Oy eivät antaneet lausuntoa.

Asianosaisten kuulemisessa ei ole tullut esille mitään sellaisia uusia seikkoja, jotka vaikuttaisivat päätöksen oikeudelliseen arviointiin. Päätösluonnoksen perusteluja on tarkennettu asianosaiskuulemisen jälkeen.

3. Tapahtumien kuvaus

Väylävirasto on ulkoistanut rautateiden liikenteenohjauksen Fintrafficille, joka on ulkoistanut edelleen ratapihaliikenteenohjaukseen liittyviä tehtäviä rautatieyrityksenä toimivalle VR-Yhtymälle.

Ratapihaliikenteenohjauksen tehtävät, palvelulle asetetut vähimmäisvaatimukset, tehtävän korvaamisen periaatteet sekä koulutus- ja perehdyttämisasiat on kuvattu Fintrafficin hankintaa varten laatimassa hankinnan kohteen kuvauksessa.¹

Hankinnan kohteen kuvauksen mukaan ratapihaliikenteenohjausta toteuttaa ulkopuolinen toimija niillä ratapihoilla tai ratapihan osilla, joissa ohjausteknisten ominaisuuksien vuoksi Fintraffic ei voi liikennettä ohjata.

Ratapihaliikenteenohjaajan tehtävänä on hankinnan kohteen kuvauksen mukaan:

- Varmistaa saapuville ja lähteville junille ennalta suunnitellun raideyhteyden tulo-, tai lähtöraiteen osalta varmistaen vaihteiden oikean asennon ja raiteiden käytettävyyden turvallisesti.
- Varmistaa, että ratapihalla tehtävä vaihtotyö, eli vaunu- ja vetokaluston, sekä muun kiskoilla liikkuvan kaluston siirto raiteella ja raiteelta toiselle tapahtuu sovitun mukaisesti ja turvallisesti.
- Varmistaa ratatyön turvallisen suorittamisen estäen juna- ja vaihtotyöliikenteen pääsyn ratatyöalueelle sekä lisäksi sähkövetoisen kaluston pääsyn jänitekatoalueelle.
- Raportoida havaituista vioista, puutteista ja turvallisuutta vaarantavista seikoista.

Ratapihaliikenteenohjaaja tekee lisäksi muita palvelukuvauksessa ja/tai sopimuksessa mainittuja tehtäviä. Ratapihaliikenteenohjauksen tehtävän suorittajan tulee täyttää tehtävän hoitamiseen vaadittavat koulutus-, pätevyys-, terveydentila- ja muut soveltuvuusvaatimukset.

4. Oikeudellinen arviointi

4.1. Lainsäädännöllinen tausta

Raideliikennelain 149 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan sääntelyelimen tehtävänä on valvoa raideliikennelaissa ja sen nojalla säädettyjen vaatimusten sekä yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/34/EU, jäljempänä rautatiemarkkinadirektiivi ja sen nojalla annetuissa täytäntöönpanoasetuksissa säädettyjen vaatimusten noudattamista. Edelleen raideliikennelain 149 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan rautatiealan sääntelyelimen

¹ Finrail Oy:n tarjouspyynnön liite 1 Hankinnan kohteen kuvaus (12.6.2020)

tehtävänä on valvoa rataverkon haltijan riippumattomuutta ja sitä, että rataverkon haltijan tehtävät on järjestetty 16 luvussa säädetyllä tavalla.

Rautatiemarkkinadirektiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan rataverkon haltijalla tarkoitetaan elintä tai yritystä, joka on vastuussa rautatieinfrastruktuurin käytöstä, kunnossapidosta ja uudistamisesta tietyssä verkossa sekä osallistumisesta sen kehittämiseen niiden puitteiden mukaisesti, jotka jäsenvaltio on määrittänyt infrastruktuurin kehittämistä ja rahoittamista koskeissa yleisissä toimintaperiaatteissaan. Rataverkon haltija on määritelty myös raideliikennelain 4 §:n 29 kohdassa.

Raideliikennelain 108 §:ssä on yleisemmin säädetty rataverkon haltijan toimintojen ulkoistamisesta. Edelleen raideliikennelain 136 §:ssä on säädetty tarkemmin liikenteenohjauspalvelujen ulkoistamisesta.

Raideliikennelain 108 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan rataverkon haltijan tehtäviä ei saa ulkoistaa rautatieyritykselle. Saman pykälän 2 momentissa on määritelty poikkeuksena ne toiminnot, jotka kuitenkin voidaan ulkoistaa rautatieyritykselle. Tällaisia tehtäviä ovat rautatieinfrastruktuurin kehittämiseen, ylläpitoon ja uudistamiseen liittyvien tehtävien toteutukset.

Raideliikennelain 108 §:n mukainen ulkoistamiskielto ei koske edellä mainittujen lisäksi muitakaan toimintoja, mikäli ne rajautuvat palvelupaikan sisäisiin raiteisiin. Tämä on mahdollista, koska raideliikennelain 3 §:n 2 momentin mukaan lain 16, 17 ja 19 lukua eikä 132 §:n 1 momenttia ei sovelleta palvelupaikan sisäisiin raiteisiin.

Raideliikennelain 4 §:n 22-kohdan mukaan palvelupaikalla tarkoitetaan rakennelmaa, mukaan lukien maa-alueet, rakennukset, palvelupaikan sisäiset raiteet sekä muut laitteet, joka on kokonaan tai osittain järjestetty rautatieliikenteen harjoittajille rautatiemarkkinadirektiivin liitteen II 2-4 kohdassa tarkoitetun palvelun tarjoamiseen. Raideliikennelain 132 §:n 1 momentin mukaan ratamaksuun sisältyvät palvelut määritellään puolestaan direktiivin liitteen II kohdassa 1.

Raideliikennelain 139 §:n mukaan rataverkon käytöstä peritään ratamaksun perusmaksua ja muita ratamaksuun liittyviä erikseen säädettyjä maksuja. Edelleen raideliikennelain 132 §:n mukaan ratamaksun vastikkeena rataverkon haltijan on turvattava radan käyttöoikeus palvelupaikoille pääsemiseksi. Radan käyttöoikeutta ja pääsyä palvelupaikoille koskee myös valtioneuvoston asetus rautatieliikenteen harjoittajille tarjottavista palveluista (17.12.2015/1489). Tämän asetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan palvelupaikalle pääsyyn tarvittavan radan käyttöoikeus annetaan ratamaksun perusmaksun vastineena.

Raideliikennelain 152 §:n 1 momentin mukaan rautatieliikenteen harjoittaja, ratakapasiteetin hakija, palvelujen hakija, koulutuspalveluja tarvitseva yritys, rataverkon haltija, palvelupaikan ylläpitäjä tai muu palvelun tarjoaja taikka liikenteen palveluista annetun lain 182 §:ssä tarkoitettu toimivaltainen viranomainen voi saattaa muun kuin tämän lain 151 §:ssä tarkoitetun asian sääntelyelimen tutkittavaksi ja ratkaittavaksi, jos se katsoo, että joku toimii tässä laissa tai sen nojalla säädettyjen vaatimusten vastaisesti, tämän lain 149 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun EU-lainsäädännön vastaisesti tai vastoin syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden vaatimusta. Sääntelyelin voi ottaa asian tutkittavakseen myös omasta aloitteestaan.

4.2. Destian esittämät vaatimukset

Destia on 19.11.2021 lähettämässään selvityspyynnössä pyytänyt rautatiealan sääntelyelintä raideliikennelain 152 §:n 1 momentin mukaisena erimielisyysasiana otta-

maan kantaa kysymykseen siitä, onko ratapihaliikenteen ohjauspalveluiden ulkoistaminen VR-Yhtymälle raideliikennelain sekä syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden vaatimusten mukaista.

Destian mukaan junaliikenteen ohjaus-, matkustajainformaatio- ja suunnittelupalveluita tarjoava Fintraffic Raide Oy (entinen Finrail Oy) on eriytetty VR-Yhtymästä 1.1.2015. Eriyttäminen toteutettiin, jotta liikenteenohjauspalvelut kyettäisiin tarjoamaan kaikille asiakkaille tasapuolisesti.

Destian näkemyksen mukaan selvityspyynnön kohteena oleva toiminta ei kohdistu raideliikennelain 3 § 2 momentissa mainittuihin palvelupaikan sisäisiin raiteisiin, eikä näiden tehtävien ulkoistaminen rautatieyritykselle ole sallittua.

Perusteluissaan² Destia toteaa, että raideliikennelain 108 §:n 1 momentin mukaan rataverkon haltija saa ulkoistaa tehtäviään toiselle osapuolelle, joka ei saa olla rautatieyrittäjä. Ratapihaliikenteenohjauksen osa-alueiden 1 ja 3 voittajaksi on valittu VR-Yhtymä, joka harjoittaa raideliikennetoimintaa. Destia katsoo, että VR-Yhtymä ei voi raideliikennelain mukaan toimia ratapihaliikenteen ohjauksesta vastaavana toimijana.

Destia toteaa lisäksi, että jos ulkoistaminen olisi raideliikennelain estämättä mahdollista, ei liikenteenohjauspalveluiden järjestämisessä kuitenkaan pystyttäisi välttämään eturistiriitoja. Perusteluiksi viitataan raideliikennelain 107 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan rataverkon haltijan on huolehdittava siitä, että liikenteen hallinta ja radan kunnossapidon suunnittelu on järjestetty syrjimättömällä ja läpinäkyvällä tavalla niin, että näistä toiminnoista päättävien henkilöiden päätöksiin ei vaikuta minikäänlaiset eturistiriidat.

Destia huomauttaa, ettei kilpailuneutraliteetti toteudu, jos ratapihaliikenteenohjaajalla on harkintavaltaa vaihto- ja ratatöiden yhteydessä. Destian mukaan Fintraffic on itsekin myöntänyt, että ratapihaliikenteenohjaajalla tulee säännöllisesti vastaan tilanteita, joissa se joutuu priorisoimaan tiettyjä toimijoita muiden kustannuksella vaihto- ja ratatöiden yhteydessä.

Destian mukaan raideliikennelaki ei tee eroa sen suhteen, miten laajasta harkintavallasta tällöin on kysymys. Siten jo vähäinkin harkintavaltaa, jonka myötä saman konsernin kalustolle on mahdollista antaa etusija kilpailijoihin nähden, on katsottava kilpailuneutraliteettivaatimuksen vastaiseksi.

Lopuksi Destia vaatii, että mikäli sääntelyelin toteaa Fintrafficin menettelyn olevan raideliikennelain mukaisten syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden vaatimusten vastainen, sääntelyelimen tulee ryhtyä raideliikennelain 179 §:n mukaisesti tehostekeinoin, eli kieltää Fintrafficin hyväksymän menettelyn jatkaminen sekä asettaa tarvittaessa uhkasakko.

4.3. Väyläviraston antamat vastineet

Vastauksessaan 17.12.2021 Väylävirasto toteaa aluksi, että Fintraffic on itsenäinen hankintayksikkö, joka on vastannut ratapihaliikenteenohjauksen hankinnan kilpailuttamisesta vuonna 2020. Väyläviraston mukaan hankinnan kohteena olevia liikennepaikkoja, joissa on ratapihaliikenteenohjauksen toimintoja, on yhteensä 8 kpl ja ne tullaan liikennepaikka kerrallaan varustamaan turvalaitteilla, jolloin niiden paikallinen liikenteenohjaus siirtyy liikenteenohjauskeskuksiin kauko-ohjauksen piiriin.

² Destian selvityspyyntö sivu 2

Edelleen Väylävirasto toteaa, että raideliikennelain 108 §:n 1 momentin mukaan rataverkon haltija saa ulkoistaa tehtäviään toiselle osapuolelle, joka ei saa olla rautatieyrittäjä. Väylävirasto toteaa, että se on raideliikennelain 136 §:n mukaisesti valtion rataverkon haltijana ulkoistanut ratapihaliikenteen ohjauksen Fintrafficille. Väylävirasto toteaa, ettei Fintraffic itse ole raideliikennelain 108 §:n 1 momentissa mainittu rataverkon haltija eikä myöskään rautatieyrittäjä. Väyläviraston mielestä kyseisessä pykälässä ei kielletä sitä, etteikö liikenteenohjaukselta raideliikennelain 136 §:n mukaisesti tuottava yhtiö saisi alihankkia osaa liikenteenohjaukskokonaisuudesta rautatieyrittäjältä.³

Ratapihaliikenteenohjauksen osalta Väylävirasto toteaa, että ratapihaliikenteenohjauksessa on kyse rajoitetulla alueella tehtävästä liikenteenohjauksesta. Ratapihaliikenteenohjauksen tehtävät sijoittuvat ratapihojen vaihdepiirialueelle, jossa vaihtojen kääntö ei tapahdu liikenteen kauko-ohjausjärjestelmän avulla. Ratapihaliikenteenohjaukselta tehdään ratapihalla tai sen osilla, mutta ratapihaliikenteenohjaajan vaikutusmahdollisuudet rajautuvat ratapihan sisäisiin raiteisiin, eivätkä vaikutusmahdollisuudet koske ratapihoille saapumista tai sieltä lähtemistä.

Väylävirasto toteaa, että pääpiirteittäin ratapihaliikenteenohjaajan rooli on ohjeiden mukaisesti toteuttaa Fintrafficin liikenteenohjaajan määräyksestä kulkutiet järjestelyratapihoille tai seisontaraiteelle saapuville ja lähteville yksiköille, ratatyön suojaukset sekä lisäksi antaa ratapihan sisäiset vaihtotyöluvat vastuullaan olevalla ratapihalla tai sen osalla. Ratapihaliikenteenohjaajalla ei ole päätäntävaltaa junajärjestyksestä eikä ratapihaliikenteenohjaaja päätä kapasiteetin jakamisen periaatteista tai etusijajärjestyksestä liittyen vaihtotyöhön.

Vastauksessaan⁴ sääntelyelimen lähettämiin lisäkysymyksiin Väylävirasto toteaa ratamaksuun sisältyvien palveluiden osalta, että ne on esitetty verkkoselostuksen⁵ liitteessä 5 C ja merkitty Väyläviraston toimittamaan liitteeseen 1. Väylävirasto toteaa lisäksi, että se tulee päivittämään verkkoselostuksen vanhentuneet ja väärinymmärrykselle alttiit kirjaukset.

Kysyttäessä vaihtotyöluvien alueellista kattavuutta, Väylävirasto toteaa, että niitä annetaan vain rajoitetun alueen sisäisille raiteille.⁶ Pyydettyä tarkennusta palvelupaikan sisäisistä raiteista sekä palvelupaikalle johtavista raiteista Väylävirasto toteaa niiden olevan kuvattu toimitetuissa raiteistokaavioissa. Väylävirasto toteaa lisäksi, että yksittäisellä raiteella voi olla monta käyttötarkoitusta.

Kysyttäessä mitä raiteita käytetään rajoitetun alueen läpiajoon, Väylävirasto toteaa niiden olevan merkitty raiteistokaavioihin paksummalla raideviivalla. Läpiajoon voidaan käyttää tarvittaessa myös muita läpiajettavia raiteita. Vastineessaan Väylävirasto selostaa lisäksi kattavasti päätöksentekoprosessia junan saapuessa, lähtiessä sekä läpiajotilanteessa. Päätöksentekoprosessin kuvaamista tuetaan useilla käytännön esimerkeillä. Läpiajotilanteessa raide tyhjennetään palvelupaikan sisäisestä käytöstä ja sille varmistetaan kulkutie läpiajavalle junalle.⁷

Väylävirasto toteaa⁸, että raiteistokaavioissa on katkoviivoin kehystetyn alueen ulkopuolellakin raiteita, jotka ovat keskitetyn liikenteenohjauksen ulkopuolista aluetta. Näille alueille siirtymiseen ja sieltä takaisin siirtymiseen myönnetään lupa. Näillä alueilla ei toimi ratapihaliikenteenohjaus, vaan alueella liikennöinnistä vastaa kuljettaja.

³ Väyläviraston vastine 17.12.2021 sivu 2

⁴ Väyläviraston 18.2.2022 toimittama lisäselvitys

⁵ Väyläviraston aikataulukauden 2022 verkkoselostus

⁶ Väyläviraston vastine 18.2.2022 sivu 2

⁷ Väyläviraston vastine 18.2.2022 sivut 2-5

⁸ Väyläviraston vastine 18.2.2022 sivu 3

Tällaisia ulkopuolisia alueita on lähes kaikilla ratapihoilla, missä on vaunujen käsitteilytoimintaa ja siten myös asiakkaiden, satamien tai kaupunkien ylläpitämiä raiteita.

Väylävirasto on kertonut teettävänsä raiteiden käyttötarkoitusselvitystä eikä ole pysynyt yksilöimään palvelupaikan rajoja. Väylävirasto ei myöskään ole vastauksessaan väittänyt ratapihaliikenteenohjauksen rajoittuvan pelkästään palvelupaikan sisäisille raiteille.

4.4. Päätöksen perustelut

Raideliikennelain 108 §:n 1 momentin mukaan rataverkon haltijan tehtäviä ei saa ulkoistaa rautatieyritykselle. Saman pykälän 2 momentissa on määritelty poikkeuksena ne toiminnot, jotka kuitenkin voidaan ulkoistaa rautatieyritykselle. Tällaisia tehtäviä ovat rautatieinfrastruktuurin kehittämiseen, ylläpitoon ja uudistamiseen liittyvien tehtävien toteutukset. Muilta osin rataverkon haltijan tehtävien ulkoistaminen rautatieyritykselle on yksiselitteisesti kielletty, jos kyse ei ole palvelupaikan sisäisistä raiteista.

Raideliikennelain 108 §:n mukainen ulkoistamiskielto ei siis koske edellä mainittujen lisäksi muitakaan toimintoja, mikäli ne rajautuvat palvelupaikan sisäisiin raiteisiin. Tämä on mahdollista, koska raideliikennelain 3 §:n 2 momentin mukaan raideliikennelain 108 §:ää ei sovelleta palvelupaikan sisäisiin raiteisiin. Palvelupaikat on puolestaan määritelty rautatiemarkkinadirektiivin liitteen II kohdissa 2–4. Koska nyt ulkoistetut ratapihaliikenteen ohjauspalvelut eivät liity rautatieinfrastruktuurin kehittämiseen, ylläpitoon tai uudistamiseen, ainoa tapa välttää ulkoistamiskieltoa edes joidenkin raiteiden osalta, olisi vedota ja osoittaa ulkoistettujen palvelujen koskevan palvelupaikan sisäisiä raiteita. Väylävirasto ei ole miltään osin vedonnut tähän asiaan, vaan toteaa pelkästään teettävänsä tällä hetkellä raiteiden käyttötarkoitusselvitystä⁹.

Väylävirasto on antamassaan selvityksessä todennut¹⁰, ettei Fintraffic Raide Oy ole rataverkon haltija, eikä raideliikennelain 108 §:n mukainen kielto ulkoistaa tehtäviä rautatieyritykselle koske sitä. Raideliikennelain 108 §:n 3 momentissa kuitenkin todetaan, että jos rataverkon haltija ulkoistaa 1 ja 2 momentissa tarkoitettulla tavalla tehtäviään toiselle, rataverkon haltija kuitenkin vastaa toiminnoista ja niiden valvonnasta. Näin ollen Väylävirasto vastaa liikenteenohjaustoimintojen säädöstenmukaisuudesta suoraan lain nojalla eikä se voi sopimusteitse vapautua vastuusta ulkoistettujen toimintojen osalta. Ratapihaliikenteen ohjauspalvelujen ulkoistamiskiellon rautatieyritykselle on katsottava olevan voimassa myös tilanteessa, jossa Fintraffic Raide Oy on ulkoistanut näitä tehtäviä edelleen VR Yhtymä Oy:lle.

Palvelupaikkakäsite ei ole ollut ulkoistettujen palvelujen rajaamisen perusteena, vaan se, että kyseisillä alueilla vaihteiden käänntö ei tapahdu liikenteen kauko-ohjausjärjestelmän avulla. Ulkoistuksen rajaamisesta ei siis ole huolehdittu lain vaatimalla tavalla. Saadun selvityksen mukaan erimielisyysasian kohteena oleva ulkoistettu ratapihaliikenteenohjaus sisältää tehtäviä, joiden ei voida katsoa kohdistuvan palvelupaikan sisäisille raiteille. Näitä ovat ainakin junien saapumiseen ja lähtemiseen ratapihoilta liittyvät tehtävät, junaliikenteen kulku rajoitetun liikenteenohjausalueen läpi, lupien myöntäminen liikenteenohjauksen ulkopuoliselle alueelle sekä muut Väyläviraston aikataulukauden 2022 verkkoselostuksen liitteessä 5 C mainitut ratamaksua vastaan saatavat liikenteenohjauspalvelut. Rajoitetun alueen läpi menevän junaliikenteen ei voida katsoa rajoittuvan palvelupaikan sisäisille raiteille, koska tällöin

⁹ Väyläviraston vastine 18.2.2022 sivu 2

¹⁰ Väyläviraston vastine 17.12.2021 sivu 2

raide nimenomaan tyhjennetään palvelupaikan sisäisestä käytöstä, jotta läpiajo-raidetta voidaan käyttää osana rautatiemarkkinadirektiivin liitteen II kohdan 1 mukaista liikennöintiä. Kyseessä on rautatieinfrastruktuurin käyttö, joka sisältyy 132 §:n 1 momentin viittaamiin palveluihin, eikä kyse ole tällöin palvelupaikan sisäisten raiteiden käytöstä.

Raideliikennelain 139 §:n 1 momentin mukaan rataverkon käytöstä peritään ratamaksun perusmaksua ja muita ratamaksuun liittyviä erikseen säädettyjä maksuja. Raideliikennelain 132 §:n 1 momentin mukaan ratamaksuun sisältyvät palvelut puolestaan määritellään direktiivin liitteen II kohdassa 1. Edelleen raideliikennelain 132 §:n 1 momentin mukaan ratamaksun vastikkeena rataverkon haltijan on turvattava radan käyttöoikeus palvelupaikoille pääsemiseksi. Radan käyttöoikeutta ja pääsyä palvelupaikoille koskee myös valtioneuvoston asetus rautatieliikenteen harjoittajille tarjottavista palveluista (17.12.2015/1489). Tämän asetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan palvelupaikalle pääsyyn tarvittavan radan käyttöoikeus annetaan ratamaksun perusmaksun vastineena. Raideliikennelain 3 §:n 2 momentin mukaan 132 §:n 1 momenttia ja 139 §:ää ei sovelleta palvelupaikkojen sisäisiin raiteisiin, joten näiden ratamaksulla katettavaksi määriteltyjen palveluiden ei voida katsoa kohdistuvan palvelupaikan sisäisille raiteille. Edellisessä kappaleessa luetellut palvelut tarjotaan ratamaksua vastaan, mikä on myös omalta osaltaan merkki palvelupaikan ulkoisista raiteista.

Raiteistokaavioista¹¹ on nähtävissä, että edellä ei ole välttämättä lueteltu kaikkia ulkoistuksen piirissä olevia tilanteita, jotka sisältävät palvelupaikan ulkoisten raiteiden käyttöä, eivätkä ne siis välttämättä edusta kaikkia ulkoistuskiellon piiriin kuuluvia tilanteita tai raiteita. Väylävirasto teettää tällä hetkellä raiteiden käyttötarkoitusselvitystä eikä ole pystynyt yksilöimään palvelupaikan rajoja¹². Ratapihaliikenteenohjauksen tehtävien ulkoistamiskielto rautatieyritykselle koskee kaikkia palvelupaikkojen ulkopuolisia raiteita, kuten mahdollisesti järjestelyraidekokonaisuuksien välissä sijaitsevia yhdysraiteita. Esimerkiksi Imatran rajoitettu alue vaikuttaisi sisältävän merkittävän pituisia läpikulku- ja/tai yhdysraiteita.

Destia on vaatimuksessaan viitannut raideliikennelain 107 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan rataverkon haltijan on huolehdittava siitä, että liikenteen hallinta ja radan kunnossapidon suunnittelu on järjestetty syrjimättömällä ja läpinäkyvällä tavalla niin, että näistä toiminnoista päättävien henkilöiden päätöksiin eivät vaikuta minkäänlaiset eturistiriidat. Raideliikennelain 3 §:n 2 momentin mukaan 107 §:ää ei kuitenkaan sovelleta palvelupaikan sisäisiin raiteisiin, joten vaatimus ei johda näiltä osin toimenpiteisiin. Palvelupaikan ulkopuolisten raiteiden osalta toimenpiteet on selostettu edellä.

Lopuksi Destia vaatii, että mikäli sääntelyelin toteaa Fintrafficin menettelyn olevan raideliikennelain mukaisten syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden vaatimusten vastaista, sääntelyelimen tulee ryhtyä raideliikennelain 179 §:n mukaisiin tehostekeinoihin, eli kieltää Fintrafficin hyväksymän menettelyn jatkaminen sekä asettaa tarvittaessa uhkasakko. Raideliikennelain 179 §:n mukaan sääntelyelin voi kieltää toiminnan jatkamisen, jos asianosainen toimii huomautuksesta tai varoituksesta huolimatta raideliikennelain säännösten vastaisesti ja asettaa tehosteeksi uhkasakon. Nyt esillä olevaa asiaa käsitellään kuitenkin raideliikennelain 152 §:n mukaisena erimielisyysasiana eikä asiasta ole annettu Väylävirastolle varoitusta tai huomautusta, joten vaatimus ei johda näiltä osin toimenpiteisiin.

¹¹ Väyläviraston 26.1.2022 toimittamat raiteistokaaviot

¹² Väyläviraston vastine 18.2.2022 sivu 2

5. Sovelletut säännökset

Raideliikennelaki (1302/2018) 3 §, 4 §, 108 §, 132 §, 139 §, 149 §, 152 §

VNA rautatieliikenteen harjoittajille tarjottavista palveluista (17.12.2015/1489) 2 §

6. Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta raideliikennelain 188 §:n perusteella siten kuin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) säädetään. Valitusosoitus on tämän päätöksen liitteenä.

Sääntelyelimen antamaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

7. Lisätietoja

Lisätietoja asiassa antaa lakimies Marko Sillanpää, puh. 029 534 5210, sähköposti: marko.sillanpaa[at]traficom.fi.

Juha Karjanlahti
Rautatiealan sääntelyelimen päällikkö

Marko Sillanpää
Lakimies

LIITE valitusosoitus