

20.5.2019

Rautatiejärjestelmän turvallisuus

Määräyksen tausta ja säädösperusta

- Määräys annetaan uuden raideliikennelain (1302/2018) nojalla.
- Määräyksellä kumotaan Liikenteen turvallisuusviraston määräykset Rautatieliikenteen harjoittajan ja rataverkon haltijan turvallisuuskertomus (18.12.2014 TRAFI/19402/03.04.02.00/2014) ja Rautatieliikenteen harjoittajan ja rataverkon haltijan turvallisuusjohtamisjärjestelmä (27.09.2012 TRAFI/1065/03.04.02.00/2012), joiden sisältämät määräykset siirretään siltä osin kuin ne ovat yhä ajankohtaisia ja tarpeen nyt annettavaan määräykseen. Lisäksi määräykseen yhdistetään yhteentoimivuutta ja turvallisuutta koskevan valtioneuvoston asetuksen (372/2011) turvallisuutta koskevat määräykset tarvittavin osin päivitettyinä siltä osin, kuin ao. määräykset ovat jatkossa tarpeen.
- Määräyksellä täytäntöönpannaan rautatieturvallisuudirektiivistä (EU) 2016/798 ne täytäntöönpanoa edellyttävät artikkelit ja liitteet, joita ei ole täytäntöön pantu raideliikennelaililla.
- Määräysvalmistelun yhteydessä on todettu, että vaikka Traficomilla olisi raideliikennelain 12 §:n nojalla mahdollisuus antaa tarkempia määräyksiä myös turvallisuuskertomuksen sisällöstä, tässä vaiheessa ei ole tarpeen antaa tarkempia määräyksiä turvallisuuskertomuksesta.
- Määräyksellä jatketaan raideliikenteen sääntelyn yksinkertaistamista turvallisuutta koskevaa sääntelyä yhdistämällä ja kansallisia sääntöjä vähentämällä.

Määräyksen valmistelu

- Määräysvalmistelu on aloitettu Trafissa syksyllä 2018 4. rautatiepaketin täytäntöön- ja toimeenpanoprojektin osana ja valmistelussa on huomioitu raideliikennelain valmistelun yhteydessä omaksutut lähtökohdat.
- Määräysvalmistelu on ollut esillä 31.10.2018 pidetyssä raideliikenteen säädösinfossa sekä 4. rautatiepaketin seurantaan koskevassa yhteistyöryhmässä. Määräys on ollut sisäisellä lausunnolla 4.-11.2.2019 ja ulkoisella lausuntokierroksella 14.2.-22.3.2019.
- Määräykseen tuli ulkoisella lausuntokierroksella neljä lausuntoa, joista VR Groupin ja RAINE:n lausunnoissa todettiin, ettei lausunnonantajilla ole määräysluonnokseen lausuttavaa. Väyläviraston lausunnossa otettiin esiin määräysluonnoksen 5. kappale, jossa termi vaunukalusto tulisi muuttaa kalustoksi ja liitteen I kohta 1.1., jossa termi vakava onnettomuus tulisi muuttaa merkittäväksi onnettomuudeksi. Koska direktiivin eri kieliversioissa ao. termejä on käännetty eri tavalla ja Väyläviraston ehdotukset ovat asiassällöllisesti oikein ja vastaavat mm. ranskankielistä direktiiviä, määräysluonnosta korjattiin ehdotusten mukaisesti. OTKES puolestaan esitti turvallisuusjohtamisjärjestelmän sisältöä koskevien vaatimusten täsmentämistä Mäntyharjun onnettomuuden kokemusten perusteella sekä ilmoituksista syntyvän tietokannan sekä toimijoiden oikeuksia tie-

tokannan tietoihin sisällyttämistä määräykseen. Koska riskienhallinta kuuluu jo kattavasti turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskevan sääntelyn piiriin ja toimijoiden tulee omilla turvallisuusjohtamisjärjestelmissä määritetyillä toimenpiteillään huolehtia riskienhallintansa toimivuudesta, Traficom ei voi antaa riskienhallintaa täydentävää kansallista sääntelyä. Traficom ei voi raideliikennelain 165 (4) §:n oikeusperustasta johtuen myöskään määrätä muusta kuin siitä, miten toimijoiden tulee ilmoittaa onnettomuuksista ja vaaratilanteista. OTKES esitti myös määräyksessä käytetyn terminologian muuttamista paremmin Suomessa käytettyjä termejä vastaavaksi, mutta Traficom:n näkemyksen mukaan EU-sääntelystä poikkeavien termien käyttöönotto voi aiheuttaa myöhemmin ei-toivottuja lisähaasteita, mistä johtuen termejä ei kannata muuttaa tilanteessa, jossa toimijoidenkaan terminologian käyttö ei ole kaikilta osin yhdenmukaista.

Arvio määräyksen vaikutuksista

- Määräys on pääosin EU-sääntelyä täytäntöönpanevaa, mistä johtuen määräyksen vaikutukset ovat pitkälti samansuuntaisia kuin rautatieturvallisuudirektiivin vaikutukset.
- Määräyksellä pyritään entisestään vähentämään ns. kansallisia turvallisuussääntöjä, mikä osaltaan edistää sisämarkkinoiden kehittymistä ja kilpailun lisääntymistä raideliikenteessä. Mm. turvallisuuskertomuksesta ei enää jatkossa määrätä vaan Traficom laatii rautatieliikenteen harjoittajille ja rataverkon haltijoille tarkoitetun ohjeen turvallisuuskertomuksen laatimisesta.
- Koska määräykseen yhdistetään aiemmin useammassa eri säädöksessä tai määräyksessä olleita asioita, määräys selkeyttää hallittavaa säädöskenttää ja edesauttaa voimassa olevan sääntelyn löytämistä.
- Määräyksellä ei ole vaikutuksia ympäristönäkökohtiin tai esteettömyyteen.

Yksityiskohtaiset perustelut

- Määräyksen 1 luvussa täsmennetään määräyksen soveltamisala, jonka mukaan määräys koskee rautatieliikenteen harjoittajien ja rataverkon haltijan toimintaa. Määräyksen luku 2 ei kuitenkaan koske raideliikennelain 5 luvun mukaisesti kansallisen sääntelyn piiriin siirtyneitä yksityisraiteen haltijoita. Myöskään määräyksen 3 luku turvallisuusindikaattorien käyttämisestä ei velvoita kansallisen sääntelyn varaan siirtyneitä yksityisraiteen haltijoita, mutta ne voivat halutessaan silti hyödyntää indikaattoreita. Määräyksen 5 lukua kunnossapitojärjestelmän toiminnoista tulee soveltaa yksityisraiteen haltijoiden tekemään siirtotyöhön raideliikennelain 13 luvun mukaisesti.
- Määräyksen 2 luvussa täytäntöönpannaan ne turvallisuudirektiivin turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskevat säännökset, joita ei täytäntöönpantu raideliikennelaila. Luvun mukaan rautatieliikenteen harjoittajan ja rataverkon haltijan tulee dokumentoida turvallisuusjohtamisjärjestelmänsä, minkä vaatimuksen katsotaan kohdistuvan turvallisuusjohtamisjärjestelmän olennaisiin osiin. Tällä tarkoitetaan sitä, että turvallisuusjohtamisjärjestelmässä tulee kuvata ja dokumentoida kaikki edellytetyt prosessit, mutta kuvausten yksityiskohtaisuuden taso jää jokaisen toiminnanharjoittajan arvioitavaksi. Vastaavasti turvallisuusjohtamisjärjestelmässä tulee osoittaa, miten johtamisella varmistetaan järjestelmän hallinta organisaation eri tasoilla ja miten rautatieliikenteen harjoittajan ja rataverkon haltijan henkilöstö ja sen edustajat kaikilla tasoilla pääsevät vaikuttamaan turvallisuusjohtamisjärjestelmään. Myös järjestelmän jatkuva parantaminen tulee varmistaa. Määräyksen luvussa 2 kuvataan myös perusosat, jotka toimijoiden tulee sisällyttää turvallisuusjohtamisjärjestelmänsä sekä määrätään mm. turvallisuus-

johtamisjärjestelmän mukauttamisesta sekä rajat ylittävän rataverkon rataverkon haltijoiden yhteistyöstä pelastuspalveluiden osalta. Lisäksi 2 luvussa veloitetaan rautatieliikenteen harjoittaja pitämään vakavan onnettomuuden jälkeen yhteyttä uhrien omaisiin ja antamaan uhreille sekä omaisille psykologista apua. Muilla rautatiejärjestelmän toimijoilla tarkoitetaan muita rautatieliikenteen harjoittajia ja rataverkon haltijoita, valmistajia, huoltopalvelujen tarjoajia, kalustoyksikön haltijoita, palveluntarjoajia, hankintayksiköitä, liikenteenharjoittajia, lähettäjiä, vastaanottajia, kuormajia, purkajia, täyttäjiä ja tyhjentäjiä.

- Määräyksen 3 luvussa määrätään rautatieliikenteen harjoittajan ja rataverkon haltijan veloitteesta soveltaa rautatieturvallisuudirektiivin liitteen I mukaisia turvallisuusindikaattoreita turvallisuuskertomusta laatiessaan. Turvallisuusindikaattorit ja niiden määritelmät täytetään määräyksen liitteillä I ja II.
- Määräyksen luvussa 4 määrätään onnettomuuksia ja vaaratilanteita koskevien tietojen ilmoittamisesta. Luvun mukaan rautatieliikenteen harjoittajan ja rataverkon haltijan on ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle tietoonsa tulleista rataverkolla tapahtuneista onnettomuuksista ja vaaratilanteista. Luvussa todetaan, että ilmoitus on tehtävä sähköisiä menettelyitä käyttäen. Sähköisten ilmoituskanavien käytön edellyttäminen on perusteltua, koska se mahdollistaa ilmoitusten vastaanottamisen digitalisoinnin ja tehostamisen. Paperisia postitse lähetettyjä ilmoituksia ei ole viime vuosina saapunut käytännössä lainkaan. Sellaisille rautatieliikenteen harjoittajille ja rataverkon haltijoille, joilla ilmoitettavia onnettomuuksia tai vaaratilanteita tapahtuu harvoin, suositellaan sähköisen lomakkeen tai sähköpostin avulla ilmoittamista. Sähköisen rajapinnan välityksellä ilmoittaminen on tarkoituksenmukaista sellaisten toimijoiden kanssa, joiden kuukausittaiset ilmoitusmäärät ovat suuria. Luvussa eritellään onnettomuuksia ja vaaratilanteita koskevien ilmoitusten sisältövaatimukset. Ilmoituksissa vaaditaan raportoimaan vain keskeisimmät onnettomuutta tai vaaratilannetta koskevat tiedot. Ilmoitusten sisältöä koskevat vaatimukset ovat vallitsevan käytännön mukaiset ja ilmoitusten hyödynnettävyyden kannalta välttämättömät. Luvun lopussa esitetty mahdollisuus raportoida osa onnettomuuteen ja vaaratilanteeseen liittyvistä tiedoista jälkikäteen muutettiin kosemaan kaikkia raportoitavia tietoja. Valtioneuvoston asetuksen (372/2011) mukaan jälkikäteen oli mahdollista toimittaa tietoja vain onnettomuuteen tai vaaratilanteeseen liittyvistä seurauksista tai vahingoista.
- Määräyksen luvussa 5 täytetään rautatieturvallisuudirektiivin 14 artiklan 3 kohta, jota ei täytetty raideliikennelaitilla. Kalustoyksikön kunnossapitojärjestelmän toimintoja käsittelevä kohta on yhtenevä rautatieturvallisuudirektiivin tekstin kanssa joitakin luettavuutta helpottavia terminologisia muutoksia lukuunottamatta. Luvun osalta on huomattava, että kunnossapitojärjestelmän toiminnot sekä termi vaunukalusto kattavat tässä sekä vaunut että muut kalustolajit kuten veturit, ratatyökoneet ja matkustajavaunut museo- ja siirtotyökalusto mukaanlukien. Kohdan direktiivin säädösviittaus on täsmennetty koskevaksi kalustoyksiköiden kunnossapitoa koskevaa komission asetusta 445/2011/EU. Komission asetusta on parhaillaan päivitettävänä, minkä seurauksena määräysviittaus tulee arviolta noin vuoden kuluessa päivittää. Komission asetuksen selkeätä numeroviittausta on kuitenkin pidetty valmistelussa tarpeellisena.
- Määräyksen liitteellä I täytetään rautatieturvallisuudirektiivin liitteessä I esitettävät yhteiset turvallisuusindikaattorit. Rautatieliikenteen harjoittajan ja rataverkon haltijan tulee vuosittaisessa turvallisuuskertomuksessaan tarkastella oman toimintansa turvallisuuden kehittymistä yhteisten turvallisuusindikaattorien avulla. Liikenne- ja viestintävirasto vastaa käytännössä indikaattoritietojen junakilometreihin, ratakilometreihin tai raidekilometreihin suhteuttamiseen liittyvien laskujen suorittamisesta. Liikenne- ja vies-

tintävirasto vastaa myös liitteen I kohdassa 5 käsiteltyjen henkilövahinkojen ehkäisemisen arvoon ja viivästymisminuuttien kustannuksiin liittyvien laskujen suorittamisesta. Rautatieliikenteen harjoittajien ja rataverkon haltijoiden ei tarvitse laskea indikaattorien junakilometreihin, ratakilometreihin tai raidekilometreihin suhteutettuja määriä eikä henkilövahinkojen ehkäisemisen arvoon ja viivästymisminuuttien kustannuksiin liittyviä laskuja.

- Määräyksen liitteellä II täytäntöönpannaan rautatieturvallisuusturvallisuudirektiivin liitteen I lisäyksessä esitettävät yhteisten turvallisuusindikaattorien määritelmät ja onnettomuuksien taloudellisten vahinkojen laskentamenetelmät. Liikenne- ja viestintävirasto sekä Euroopan unionin rautatievirasto laskevat käytännössä henkilövahinkojen ehkäisemisen arvoon ja onnettomuuksista johtuvien myöhästymisminuuttien kustannuksiin liittyvät laskut, joiden laskentamenetelmät on esitetty liitteen kohdassa 5. Rautatieliikenteen harjoittajien ja rataverkon haltijoiden ei tarvitse laskea henkilövahinkojen ehkäisemisen arvoon ja viivästymisminuuttien kustannuksiin liittyviä laskuja.
- Määräyksen liitteellä III täytäntöönpannaan rautatieturvallisuudirektiivin liite III, joka koskee sellaisiin organisaatioihin sovellettavia vaatimuksia ja arviointiperusteita, jotka hakevat ECM-todistusta tai todistusta kunnossapidosta vastaavan yksikön ulkoistamia kunnossapitotoimintoja varten. Liite on yhtenevä rautatieturvallisuudirektiivin liitteen kanssa joitakin luettavuutta helpottavia terminologisia muutoksia lukuunottamatta.

Määräyksen aikataulu

- Määräyksen on tarkoitus tulla voimaan 16.6.2019.

Määräyksestä viestiminen

- Määräyksen hankepääätös on julkaistu 11.9.2018. Määräystä on esitelty sidosryhmille raideliikenteen säädösinfossa 31.10.2018 sekä 4. rautatiepaketin seurantaä käsittelevässä yhteistyöryhmässä.