

LUONNOS/24.3.2022

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi raideliikennelain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE /2022 vp) täydentämisestä

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Tällä hallituksen esityksellä ehdotetaan täydennettäväksi 7.4.2022 eduskunnalle annettua hallituksen esitystä laiksi raideliikennelain muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi raideliikennelain 80 §:ää niin, että pykälässä sallittaisiin Venäjälle ja Baltian maihin rekisteröityjen Suomessa toimivien metsäteollisuuden yritysten omistamien puutavarakuljetusten vaunujen käyttö kansainvälisen liikenteen rautatiekuljetusten lisäksi myös Suomen sisäisissä puutavarakuljetuksissa. Myös muiden Venäjälle ja Baltian maihin rekisteröityjen puutavarakuljetusvaunujen käyttö olisi mahdollista Suomen sisäisissä puutavarakuljetuksissa, jos lastinantaja on tehnyt vaunukaluston haltijan kanssa pitkäkestoisen vuokrasopimuksen kalustoyksiköiden käytöstä Suomen sisäisissä kuljetuksissa. Esityksen mukainen sääntely olisi määräaikainen poikkeusmenettely ja sen tarkoituksena on helpottaa tilannetta, johon metsäteollisuudessa on jouduttu sen jälkeen, kun Venäjä hyökkäsi Ukrainaan. Venäjä on kieltänyt raakapuun viennin Euroopan unionin alueelle ja raakapuuta on tuotu Suomeen sellaisilla kalustoyksiköillä, joiden käyttö on Euroopan unionilainsäädännön ja raideliikennelain nojalla rajattu nykyisellään vain kansainvälisiin rautatiekuljetuksiin. Koska nykyisessä tilanteessa on pulaa kotimaisesta puutavarakuljetuksiin tarkoitetuista kalustoyksiköistä ja kansainvälisiä puukuljetuksia on korvattava kotimaisen raakapuun kuljetuksilla, olisi välttämätöntä saada lisäkalustoa metsäteollisuuden tarvitsemiin Suomen sisäisiin puutavarakuljetuksiin. Poikkeusmenettely olisi voimassa 31.12.2023 saakka, mutta sitä voitaisiin tarvittaessa jatkaa kertaluonteisesti 31.12.2025 saakka. Poikkeusmenettelystä voitaisiin myös luopua enneaikaisesti, jos metsäteollisuuden välttämättömiin puutavarakuljetuksiin löydetään pysyvämpi ratkaisu. Tällaisia olisivat esimerkiksi, jos Euroopan unionilainsäädännön mukaisesti hyväksytyjä puutavarakuljetuksiin sopivia kalustoyksiköitä saadaan riittävästi Suomen sisäisiä puutavarakuljetuksia varten taikka Ukrainan kriisiin löydetään sellainen diplomaattinen ratkaisu, joka mahdollistaisi sen, että EU:n ja Venäjän toisilleen asettamista pakotteista voidaan asteittain luopua.

Lain on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on antanut sille hyväksyntänsä.

Sisällys

PERUSTELUT

1. Johdanto

Tällä hallituksen esityksellä esitetään täydennettäväksi eduskunnalle annettua hallituksen esitystä laiksi raideliikennelain muuttamisesta (HE /2022 vp). Tässä täydentävässä hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi raideliikennelain (1302/2018) 80 §:ää niin, että kansainvälisten rautatiekuljetusten puutavarakuljetuksiin käytettävää

vaunukalustoa voitaisiin käyttää tilapäisesti myös Suomen sisäisiin puutavarakuljetuksiin. Hallituksen esityksen mukainen tilapäinen poikkeusmenettely olisi tarpeellinen, koska raakapuun tuonti Venäjältä on päättynyt Venäjän asettaman vientikiellon johdosta. Vientikielto oli osa niitä vastapakotetoimenpiteitä, joita Venäjä asetti maaliskuussa 2022 Euroopan unionin jäsenvaltioille vastatoimenpiteenä Euroopan unionin asettamille pakotteille. Pakotteet ja vastapakotteet on asetettu Venäjän hyökättyä Ukrainaan 24.2.2022. Venäjän asettama raakapuun vientikielto on voimassa ainakin vuoden 2022 loppuun asti. Korvatakseen venäläistä raakapuuta metsäteollisuus tarvitsee kotimaista raakapuuta ja sen tuontia muualta maailmalta. Näitä kuljetuksia varten tarvitaan puutavarakuljetuksiin vaunukalustoa. Raakapuun tuonti Venäjältä on hoidettu kansainvälisen liikenteen vaunukalustolla, jota ei kuitenkaan voimassa olevan raideliikennelain 80 §:n mukaan voi käyttää kotimaan sisäisissä rautatiekuljetuksissa. Kansainvälisen liikenteen kaluston käyttäminen myös Suomen sisäisiin kuljetuksiin tilapäisesti nykyisessä kriisitilanteessa edellyttää siten hallituksen esityksen mukaista muutosta.

2. Täydentävän hallituksen esityksen suhde hallituksen esitykseen (xx/2022 vp) laiksi eduskunnalle raideliikennelain muuttamisesta

Tarve hallituksen esitystä (xx/2022 vp) täydentävälle hallituksen esitykselle tuli kiireellisenä maaliskuussa 2022, kun metsäteollisuuden edustajat ottivat yhteyttä liikenne- ja viestintäministeriöön ja esittivät ministeriölle huolensa siitä, että metsäteollisuuden tarpeita varten ei ole riittävästi saatavilla puutavarakuljetukseen sopivia kalustoyksiköjä.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi raideliikennelain muuttamisesta (xx/2022 vp) oli maaliskuussa 2022 lähestulkoon valmis eduskunnalle annettavaksi, eikä sitä haluttu enää viivästyttää lisäämällä samaan hallituksen esitykseen myös nyt annettava ehdotus raideliikennelain 80 §:n muuttamisesta. Ehdotettu muutos on edellyttänyt maaliskuun aikana konsultaatioita Euroopan komission ja sidosryhmien kanssa, asiasta on käyty myös keskusteluja oikeuskanslerin kanssa, laintarkastusta ja käännoistyötä, joten nyt ehdotettu täydentävä hallituksen esitys katsottiin nopeammaksi tavaksi edetä asiassa vaarantamatta kuitenkaan 7.4.2022 eduskunnalle annetun raideliikennelain muuttamista koskevan hallituksen lakiesityksen etenemisen vaarantumatta. Eduskunnalle 7.4.2022 annettu hallituksen esitys laiksi raideliikennelain muuttamisesta oli saatava mahdollisimman kiireellisesti eduskunnan käsiteltäväksi, koska hallituksen esityksen mukainen laki pitäisi saada voimaan 1.7.2021 mennessä. Hallituksen esitys laiksi raideliikennelain muuttamisesta oli viivästynyt aikaisemmin suunnitellusta sen vuoksi, että kyseiseen hallituksen esitykseen oli tarkoitus liittää rinnakkaislakiesityksenä suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä tehtyyn sopimukseen sovittujen sopimusmääräysten voimaansaattamista koskeva lakiehdotus. Vaikka hallituksen esitys oli valmis eduskunnalle annettavaksi jo syksyllä 2021, Venäjän osapuolen käynnistämä lausuntokierros valtiosopimusmuutosten parafoinnin jälkeen lykkäsi hallituksen esityksen antamista eduskunnalle. Kun Venäjä hyökkäsi Ukrainaan 24.2.2022, eikä enää ollut edellytyksiä edetä valtiosopimusmuutosten ratifiointissa, tämä valtiosopimusmuutosten voimaansaattamista koskeva lakiehdotus poistettiin hallituksen esityksestä, jotta raideliikennelain muuttamista koskeva lakiehdotus saatiin mahdollisimman nopeasti eduskunnan käsiteltäväksi.

Täydentävä hallituksen esitys on valmisteltu kiireellisenä, jotta eduskunta ehtisi sen käsitellä samanaikaisesti, kun se käsittelee hallituksen esitystä laiksi raideliikennelain muuttamisesta (xx/2022 vp).

3. Asian tausta ja valmistelu

3.1 Tausta ja nykytilanne

Raideliikennelain 80 §:ssä säädetään Venäjän federaatiosta saapuvista kalustoyksiköistä ja niiltä edellytettävästä käyttöönottoluvasta. Pykälän mukaan Venäjän federaatiosta saapuvilla Suomen ja Venäjän välisessä suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä käytettävillä kalustoyksiköillä on oltava Liikenne- ja viestintäviraston myöntämä käyttöönottolupa. Kalustoyksikköjä koskevista vaatimuksista määrätään suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteessä Suomen tasavallan ja Venäjän federaation välillä solmitussa sopimuksessa (SopS 85/2016), joka tuli voimaan 22 päivänä joulukuuta 2016.

Liikenne- ja viestintävirasto myöntää 80 §:ssä tarkoitetun käyttöönottoluvan sellaisille kalustoyksikkötyypeille, joilla on Venäjän federaatiossa tai muissa kansainväliseen rautatiekuljetusjärjestö OSJD:n jäsenvaltioissa (OSJD, Organisation for Co-operation of Railways), jäljempänä *OSJD-jäsenvaltio*¹, voimassa oleva käyttöönottolupa tai siihen rinnastettava lupa.

Voimassa olevan 80 §:n 1 momentissa säädetään, että Venäjän federaatiosta saapuvilla kalustoyksiköillä saadaan liikennöidä ainoastaan Suomen ja Venäjän välisessä suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä. Suomen sisäisissä kuljetuksissa noudatetaan EU-lainsäädännön mukaisia vaatimuksia ja siten kalustoyksiköt on saatettava markkinoille rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta Euroopan unionissa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2016/797), jäljempänä *yhteentoimivuusdirektiivi*, ja siten raideliikennelain 11 luvussa säädetyllä tavalla. Suomen ja EU:n sisäiseen liikenteeseen tarkoitettujen kalustoyksiköiden markkinoille saattaminen ja niiden käyttö edellyttävät markkinoillesaattamislupaa. Kalustoyksikön markkinoillesaattamisluvan myöntää Euroopan unionin rautatievirasto aina, jos kalustoyksikköä on tarkoitus käyttää useamman Euroopan talousalueen jäsenvaltion liikenteessä. Jos kalustoa on tarkoitus käyttää vain Suomessa, lupaa voi hakea joko Liikenne- ja viestintävirastolta tai EU:n rautatievirastolta.

Raideliikennelain 80 §:n mukainen vaatimus siitä, että Suomen ja Venäjän välisessä suorassa rautatieliikenteessä käytettävällä kalustolla voidaan hoitaa vain kansainvälisen liikenteen kuljetuksia, ei Suomen sisäisiä kuljetuksia, on ollut voimassa myös aikaisemmin, kun asiasta säädettiin rautatielain 57 §:ssä. Kyseistä säännöstä ei myöskään esitetty muutettavaksi raideliikennelain valmistelun aikana, koska hallituksen esitystä valmisteltaessa ei ollut vielä tullut esille tarvetta siitä, että kansainvälisen liikenteen kuljetuksiin tarkoitettua kalustoa olisi tarvetta käyttää myös Suomen sisäisissä kuljetuksissa.

¹ OSJD:n jäsenvaltiota ovat Venäjä ja muut IVY-maat, Baltian maat, Keski- ja Itä-Euroopan maat, Kiina ja Mongolia. Näistä maista Venäjän, IVY-maiden ja Baltian maiden rataverkon raideleveys on 1520 mm. Muissa OSJD-maissa se on pääsääntöisesti 1435 mm, joten näiden muiden OSJD-maiden kuten ei myöskään muiden EU:n jäsenvaltioiden rautatiekalustolla ei sellaisenaan voida liikennöidä Suomen rataverkolla rataverkon erilaisesta raideleveydestä johtuen.

3.2 Valmistelu

Täydentävä hallituksen esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä kiireellisenä virkатыönä sen jälkeen, kun Metsäteollisuus ry jäsenyrityksineen otti maaliskuussa 2022 yhteyttä liikenne- ja viestintäministeriöön. Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä liikenne- ja viestintäministeriö on kuullut metsäteollisuuden edustajia, rautatieyrityksiä, Liikenne- ja viestintävirastoa ja Väylävirastoa.

Kansainväliseen liikenteeseen tarkoitetun vaunukaluston käyttömahdollisuutta Suomen sisäisissä rautatiekuljetuksissa selvitettiin ensimmäisen kerran jo syksyllä 2018 pääministeri Sipilän hallituksen aikana, kun Metsäteollisuus ry esitti, että metsäteollisuuden nousukauden edellyttämiin kuljetuksiin tarvittaisiin huomattavasti lisää puutavarakuljetuksiin tarkoitettua vaunukalustoa ja tämä tarve tyydytettäisiin käyttämällä Suomen sisäisiin puutavarakuljetuksiin kansainvälisen liikenteen kalustoa. Asiasta konsultoitiin tuolloin myös Venäjän viranomaisia ja Euroopan komissiota. Venäjän liikenneministeriö ei katsonut tuolloin, että maiden välisen valtiosopimuksen näkökulmasta olisi estettä käyttää kansainvälisen liikenteen kuljetuksiin kansainväliseen liikenteeseen tarkoitettua kalustoa. Myös Euroopan komission suhtautui syksyllä 2018 asiaan ymmärtävästi, mutta asetti kuitenkin tiettyjä ehtoja OSJD/GOST-standardin mukaisen vaunukaluston käytölle Suomen sisäisissä rautateiden puutavarakuljetuksissa. Tällaisia komission asettamia ehtoja oli mm. se, että EU:n (Suomen) rautatiemarkkinoille ei saa syntyä kaksoisstandardia (EU-normit/standardit ja OSJD/GOST-standardit), joten Suomen on turvattava, että kalusto palautetaan takaisin OSJD-jäsenvaltioon. Euroopan komissiota on informoitu hallituksen esityksen mukaisesta sääntelystä uudelleen tämän täydentävän hallituksen esityksen valmistelun aikana. Euroopan komission kanssa käytyjä keskusteluja ja yhteydenpitoa on kuvattu yksityiskohtaisemmin luvussa 5. Ehdotetun sääntelyn EU-oikeudenmukaisuus.

Pääministeri Sipilän hallituskaudella tehty selvitys- ja valmistelutyö jäi aikoinaan kesken, kun hallitus erosi maaliskuussa 2019. Pääministeri Marinin hallituskauden alussa linjattiin, että asian valmistelua ei toistaiseksi jatketa. Aikaisempaa selvitys- ja valmistelutyötä on kuitenkin hyödynnetty tämän hallituksen esityksen valmistelussa.

4. Keskeiset ehdotukset

Raakapuun tuontia Venäjältä on hoidettu suurelta osin rautateitse siihen asti, kun Venäjä asetti raakapuun vientikiellon maaliskuussa 2022. Kansainvälisiä rautatiekuljetuksia hoidetaan Venäjältä ja muista OSJD-jäsenvaltioista OSJD:n yhteiseen vaunukalustopooliin kuuluvalla kalustolla, joka on sovitettu 1520 mm:n rataverkolle. Suomen rataverkon raideleveys on 1524 mm, mutta 1520 mm:n raideleveydelle sovitetulla kalustolla voidaan liikennöidä myös Suomen rataverkolla. Raideleveyden pienestä erosta johtuen OSJD:n yhteiseen vaunukalustopooliin rekisteröidylle tavaraliikenteen vaunuille on Suomen rataverkolla asetettu 80 kilometrin tuntinopeusrajoitus, jotta erilaiselle raideleveydelle sopeutettu kalusto ei aiheuttaisi suurempia ongelmia Suomen rataverkolle ja etenkin sen vaihteistolle.

Kun raakapuun tuonti Venäjältä on loppunut Ukrainan kriisin ja sen myötä asetettujen pakotteiden vuoksi, Suomen metsäteollisuuden on löydettävä korvaavia raaka-aineita niin kotimaasta kuin maailmanmarkkinoilta. Kotimaan sisäisiin puutavarakuljetuksiin tarvittaisiin myös lisää sopivaa kalustoa, eikä suomalaista, EU:n tyyppihyväksyntävaa-

timukset täyttävää kalustoa ole riittävästi saatavilla. Suomessa on kaikkinsa raaka-puun kuljetuksiin sopivaa EU:n tyyppihyväksyntävaatimukset täyttävää vaunukalustoa 2713 kalustoyksikköä. Myös puutavarakuljetuksiin sopiva kuorma-autokalusto on täys-käytössä, eikä ylimääräistä kuljetuskalustokapasiteettia ole myöskään tiekuljetuksissa juurikaan saatavilla. Rautatiekuljetukset ovat myös tieliikenteen kuljetuksiin verrattuna ympäristö- ja ilmastoystävällisempi ja turvallisempi vaihtoehto ja rautatiekuljetukset myös sopivat massatavarakuljetuksiin kuorma-autokuljetuksia paremmin etenkin pi-dempien etäisyyksien matkoilla. Suurelle osalle metsäteollisuuden isoja tehtaita on myös toimivat raideyhteydet. Kaikkiaan kuitenkin raakapuun kuljetuksista noin 25 pro-senttia hoidetaan rautateitse ja loput kuorma-autoilla ja vesikuljetuksina (uitto).

Rautateiden puutavarakuljetusten turvaamiseksi muuttuneessa tilanteessa metsäteol-lisuus on esittänyt, että kansainvälisiin kuljetuksiin käytettävää OSJD/GOST-standar-dien mukaisesti tyyppihyväksytyä kansainvälisen rautatieliikenteen vaunukalustoa voi-taisiin käyttää myös Suomen sisäisissä rautateiden puutavarakuljetuksissa. Suomi on pannut kansallisesti täytäntöön EU:n rautatielainsäädännön velvoitteet täysimääräisesti raideliikennelailla ja sen nojalla annetuilla asetuksilla ja määräyksillä. Näin ollen Suo-men rautatieliikenteessä käytettävien kalustoyksiköiden on täytettävä EU-lainsäädän-nön mukaiset tyyppihyväksyntävaatimukset. Suomella on raideliikennelain 80 §:ään säädetty ainoastaan EU-lainsäädännön mahdollistama poikkeus siitä, että kolmannesta maasta (so. esimerkiksi Venäjältä) tapahtuviin kansainvälisiin rautatiekuljetuksiin voi-daan käyttää sellaista kalustoa, joka ei täytä EU-lainsäädännön mukaisia tyyppihyväk-syntävaatimuksia.

Metsäteollisuuden akuutin kalustopulan vuoksi hallituksen esityksessä ehdotetaan mää-räaikaista poikkeusta raideliikennelain 80 §:ään, että myös Suomen sisäisissä puutava-rakuljetuksissa voitaisiin käyttää tähän asti vain kansainvälisiin rautateiden puutavara-kuljetuksiin käytettävää rautatiekalustoa siltä osin kuin kalusto on Suomessa toimivien metsäteollisuuden yritysten omistuksessa tai suomalaiset lastinantajat ovat tehneet ky-seisestä kalustosta pitkäaikaisia vuokraussopimuksia kaluston omistajien kanssa. Suo-messa toimivat metsäteollisuuden yritykset omistavat OSJD/GOST-standardin mukaista puutavarakuljetuksiin käytettävää vaunukalustoa Venäjällä ja Baltian maissa enimmil-lään noin 500 vaunua. Näistä pääosa on jo tuotu osana kansainvälistä kuljetusta Suo-meen ja ne olisivat valmiina kotimaan puutavarakuljetuksia varten. Metsäteollisuus on todennut, että näiden Suomessa toimivien metsäteollisuuden yritysten omistamien vau-nujen lisäksi tarvittaisiin arviolta noin 800-1000 muuta puutavarakuljetuksiin sopivaa vaunua. Tämä tarve voitaisiin täyttää niin, että metsäteollisuuden yrityksillä on pitkä-kestoisia kaluston vuokraussopimuksia Venäjällä ja Baltian maissa toimivien kalustoyh-tiöiden kanssa. Kalustoyhtiöt olisivat valmiita vuokraamaan kalustoa Suomeen, koska Venäjän asettaman raakapuun vientikiellon vuoksi puutavarakuljetukset Venäjällä ja Baltian maissa ovat olennaisesti vähentyneet.

Raideliikennelain 80 §:n 1 momenttia esitetään muutettavaksi niin, että pykälän 1 mo-menttia muutettaisiin niin, että se sallisi Suomen ja Venäjän välisessä suorassa kan-sainvälisessä rautatieliikenteessä puutavarakuljetuksiin käytettävillä kalustoyksiköillä liikennöinnin myös puutavarakuljetuksissa. Kun momentin voimassa oleva säännös ra-jaa Venäjän federaatiosta saapuvilla kalustoyksiköillä liikennöinnin vain suorassa kan-sainvälisessä liikenteessä, niin nyt säännökseen lisättäisiin viittaus pykälään lisättävään uuteen 5 momenttiin, joka sallisi kyseisillä kalustoyksiköillä harjoittaa myös Suomen sisäisiä puutavarakuljetuksia määräaikaaisesti.

Pykälään lisättävässä uudessa 5 momentissa säädettäisiin tarkemmin niistä ehdoista, jotka koskisivat Venäjän federaatiosta saapuvia suoraan kansainväliseen liikenteeseen tarkoitettuja kalustoyksiköjä, kun niitä käytettäisiin Suomen sisäisiin puutavarakuljetuksiin. Poikkeus olisi rajattu koskemaan vain puutavarakuljetuksia, joilla tarkoitettaisiin metsäteollisuuden puuhuoltokuljetuksia ja niihin käytettäviä vaunuja. Vaunuilla kuljetettaisiin siten raakapuuta, sahatavaraa sekä hake-, puru- ja energiakäyttöön tarkoitettua puutavaraa. Ehdotettu poikkeus ei koskisi siten muuta tavaraliikennettä. Näin ollen esimerkiksi vaarallisten aineiden, rikasteiden ja energian kuljetuksissa jatkossakin OSJD/GOST-standardin mukaisella kalustolla hoidettaisiin vain kansainvälisen liikenteen kuljetuksia.

Momentin mukaan OSJD-alueelle eli OSJD:n yhteiseen vaunukalustopooliin rekisteröityjä puutavarakuljetuksiin tarkoitettuja kalustoyksiköitä saisi käyttää kansainvälisen liikenteen kuljetuksen lisäksi myös Suomen sisäisiin puutavarakuljetuksiin, jos kalustoyksikön omistaja on suomalainen yritys tai yhteisö taikka suomalaisella lastinantaja on tehnyt pitkäaikaisen vuokrasopimuksen kolmanteen maahan sijoittuneen vaunukaluston omistajan kanssa kaluston käytöstä. Lastinantajan ei tarvitse tehdä kalustoyhtiön kanssa uutta sopimusta, jos osapuolet katsovat, että nykyinen kaluston vuokrasopimus on riittävän pitkäaikainen ja se jo nykyisellään mahdollistaa sen, että kalusto jää Suomeen pidemmäksi aikaa niin, sitä voidaan käyttää Suomen sisäisissä puutavarakuljetuksissa. Koska Suomessa toimivien metsäteollisuuden yritysten omistamia puutavarakuljetuksiin käytettäviä OSJD/GOST-standardin mukaisia vaunuja on enimmillään vain noin 500 kappaletta, tämä ei yksinomaan riittäisi metsäteollisuuden nykyiseen kalustopulaan. Siksi momentissa esitetään, että varsinaisten suomalaisomisteisten puutavarakuljetusvaunujen lisäksi voitaisiin käyttää myös muita OSJD/GOST-standardin mukaisia puutavarakuljetusvaunuja, jos niistä on lastinantaja eli Suomessa toimiva metsäteollisuuden yritys tehnyt pitkäaikaisen vuokrasopimuksen kolmanteen maahan sijoittuneen vaunukaluston omistajan kanssa. Tällä tavoin voitaisiin turvata se, että puutavarakuljetusvaunuja saataisiin Suomen sisäisiin rautateiden puutavarakuljetuksiin kaikkinsa 1300-1500 kalustoyksikköä, joka olisi metsäteollisuuden esittämä akuutti tarve tällä hetkellä metsäteollisuuden tuotannon jatkuvuuden turvaamiseksi.

Pykälän 5 momentissa tarkoitettu puutavarakuljetusten poikkeusmenettely olisi voimassa 31.12.2023 saakka. Momentti kuitenkin mahdollistaisi sen, että jos pykälän uuden 6 momentin mukainen seuranta osoittaisi, että poikkeusmenettelyä olisi syytä jatkaa taikka poikkeusmenettely voidaan keskeyttää ennen määräajan päättämistä, määräajan jatkamisesta tai sen päättämisestä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella. Poikkeusmenettelyn jatkomahdollisuus valtioneuvoston asetuksella olisi kuitenkin kertaluonteinen ja sitä voitaisiin jatkaa korkeintaan 31 päivään joulukuuta 2025 saakka. Perustelu määräajan jatkamiselle olisi se, että rautateiden puutavarakuljetuksiin ei ole saatu riittävästi EU-tyyppihyväksyntävaatimukset täyttävää vaunukalustoa, eikä myöskään raakapuun tuonti ole edelleenkaan mahdollista Venäjältä kansainvälisen liikenteen rautatiekalustolla. Jos taas muuta korvaavaa EU-tyyppihyväksyntävaatimukset täyttävää kalustoa on saatu ennen poikkeusmenettelylle momentissa esitetyn määräajan päättymistä taikka 6 momentissa tarkoitettun seurannan perusteella on havaittu, että kalusto aiheuttaa rautatiemarkkinoiden toimivuudelle, rautatieturvallisuudelle tai rataverkolle ongelmia, poikkeusmenettelyn päättäminen ennenaikaisesti voitaisiin tehdä valtioneuvoston asetuksella. Ennen valtioneuvoston asetuksen antamista myös eduskuntaa informoitaisiin siitä, että eduskunnan lailla hyväksymää poikkeusmenettelyn määräaikaa jatkettaisiin tai poikkeusmenettelystä luovuttaisiin.

Pykälään esitetyn uuden 6 momentissa säädettäisiin, että liikenne- ja viestintäministeriön, Liikenne- ja viestintäviraston ja Väyläviraston olisi yhteistyössä rautatieyritysten, kalustoyksiköiden omistajien ja lastinantajien kanssa seurattava tarvetta poikkeusmenettelyn jatkamiselle ja seurannan perusteella voitaisiin arvioida sitä, voitaisiinko poikkeusmenettelystä mahdollisesti luopua jo ennen 5 momentissa asetettua määräaika (31.12.2023) tai valtioneuvoston asetuksella säädettyä jatkoaikaa (31.12.2025). Viranomaisten olisi lisäksi yhteistyössä sidosryhmien kanssa seurattava poikkeusmenettelyn vaikutuksia rautatieturvallisuuteen, rataverkolle ja rautatiemarkkinoiden toimivuudelle ja tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin havaittujen epäkohtien korjaamiseksi. Viranomaisten ja sidosryhmien yhteistyössä tapahtuva seuranta olisi tarpeellista, jotta voidaan arvioida poikkeusmenettelyn mahdollisia haittavaikutuksia ja puuttua niihin mahdollisimman nopeasti. Jos poikkeusmenettelyn mukaisen järjestelyn todetaan seurannassa aiheuttavan esimerkiksi turvallisuusriskejä, rataverkolle merkittäviä kulumia, vikoja ja lisäinvestointeja, kalustomarkkinoiden vääristymiä taikka kaluston käyttöön liittyvien nopeusrajoitusten johdosta ratakapasiteetin niukkuutta ja junien aikataulujen myöhästymistä, voitaisiin ryhtyä tarvittaviin korjaustoimenpiteisiin mahdollisimman nopeasti tai viime kädessä poikkeusmenettelyä voitaisiin luopua. Seurantaa varten liikenne- ja viestintäministeriö asettaa työryhmän, johon se kutsuu mukaan kaikkien momentissa tarkoitettujen sidosryhmien edustajat.

Tässä yhteydessä ei esitetä muutoksia raideliikennelain muihin säännöksiin. Kalustoyksiköiden kunnossapidosta on säädetty voimassa olevan raideliikennelain 13 luvussa ja säännökset koskevat pääosin EU-lainsäädännön mukaan tyyppihyväksytyn kalustoyksikön kunnossapitovaatimuksia. Lain 76 §:ssä on säädetty poikkeuksista kolmannen maan kalustoyksikön kunnossapidosta vastaavan yksikön määrittelylle ja sertifiointille. Pykälän mukaisesti Liikenne- ja viestintävirasto voi hakemuksesta myöntää poikkeuksen raideliikennelain 72 §:ssä säädetystä kunnossapidosta vastaavan yksikön sertifiointivaatimuksesta koskien Suomen ja Venäjän välisessä suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä käytettävien kalustoyksiköiden kunnossapidosta. Nyt esitetyn muutoksen vuoksi tätä kansainvälisen rautatieliikenteen kalustoa voitaisiin käyttää tilapäisesti poikkeusmenettelyn aikana myös Suomen sisäisissä kuljetuksissa, joten 76 §:n poikkeus koskisi siten tilapäisesti myös kyseistä kalustoa silloinkin, kun kyseistä kalustoa käytetään hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla kotimaan liikenteessä. Kansainvälisen liikenteen kaluston pienimuotoinen huolto poikkeusmenettelyn aikana kotimaan sisäisissä kuljetuksissa pyrittäisiin mahdollisuuksien mukaan hoitamaan suomalaisilla varikoilla niin kuin pyritty tekemään nykyiselläänkin silloin kun kyse on pienimuotoisesta huoltotyöstä, joka on tarpeen ja mahdollista tehdä Suomen puolella ennen kuin kansainvälisen liikenteen kalusto on palautettu takaisin rautatieraja-asemalla Venäjälle. Kansainvälisen liikenteen kalustolta edellytetään laajempaa määräaikaishuoltoa pääsääntöisesti noin viiden vuoden välein ja tämän on jatkossakin tapahduttava sertifioiduissa kunnossapitoyksiköissä, joita on ainoastaan OSJD-jäsenvaltioissa. Jos tällainen määräaikaishuolto tulisi kalustoyksikölle eteen poikkeusmenettelyn aikana, kalustoyksikkö olisi palautettava OSJD-jäsenvaltioon tällaisen huollon tekemistä varten. Vastaavalla tavalla luonnollisesti myös muu suurempi kalustoyksikön korjaustyö tai varaosien vaihtaminen, jota ei voitaisi tehdä Suomessa, edellyttäisi kaluston palauttamista OSJD-jäsenvaltioon. OSJD/GOST-standardin mukaista kaluston huoltoa voidaan tehdä Venäjän lisäksi myös Baltian maissa.

Puutavarakuljetuksesta vastaava rautatieyrittäjä ja lastinantaja kantaisivat täyden vastuun kalustolle aiheutuvasta vahingosta sinä aikana, kun kalustoyksiköitä käytetään Suomessa. Kun venäläinen rautatieyrittäjä RZD toimittaa kalustoyksiköitä Suomen puolen rautatieraja-asemalle, se luovuttaa kalustoyksiköt aina VR-Yhtymä Oy:lle, jolla on ainoana suomalaisista rautatieyrittäjistä kahdenvälinen kaupallinen sopimus RZD:n

kanssa. Jos kalustoyksiköitä on tarkoitus Suomen rataverkolla vetää jonkin muun rautatieyrityksen kuin VR-Yhtymä Oy:n, VR-Yhtymä Oy siirtää tarjoamansa niin sanotun rajaliikennepalvelun kautta kalustoyksiköt, kalustoyksiköissä kuljetettavan lastin ja kalustoyksiköihin ja kuljettavaan lastiin liittyvät asiakirjat kaikkine vastuineen tälle toiselle rautatieyritykselle. Näin on jo tapahtunut niiden puutavarakuljetusvaunujen osalta, jotka on jo toimitettu Suomeen ja vastaavalla tavalla toimitaan, jos OSJD-jäsenvaltioista tuotaisiin vielä lisää puutavarakuljetuksiin tarkoitettua vaunukalustoa Suomen rataverkolle maan sisäisiä puutavarakuljetuksia varten esimerkiksi OSJD-jäsenvaltioihin sijoittuneiden kalustoyhtiöiden kanssa tehtävien pitkäkestoisten vuokrasopimusten perusteella. Sen lisäksi, että rajaliikennepalvelun myötä vastuu kalustoyksiköistä siirtyy VR-Yhtymä Oy:ltä kuljetuksista Suomen rataverkolla mahdollisesti vastaaville muille rautatieyrityksille, rautatieyritysten olisi sovittava lastinantajien eli metsäteollisuusyritysten kanssa siitä, miten kalustolle kuljetuksen aikana mahdollisesti tapahtuvat vahingot korvataan rautatieyrityksen ja lastinantajan välillä.

5. Ehdotetun sääntelyn EU-oikeudenmukaisuus

Kalustoyksiköiden ja muiden rautatiejärjestelmän osajärjestelmien markkinoille saattamisesta ja sitä koskevista vaatimuksista säädetään yhteentoimivuusdirektiivissä. Kalustoyksiköiltä edellytetään yhteentoimivuusdirektiivin 21 artiklan mukaista markkinoillesaattamislupaa, jonka myöntää kansallinen turvallisuusviranomainen tai Euroopan unionin rautatievirasto, jos kalustoyksiköllä liikennöidään yhden Euroopan talousalueen jäsenvaltion alueella. Markkinoillesaattamislupaa on haettava aina Euroopan unionin rautatievirastolta, jos kalustoyksiköllä liikennöidään useamman Euroopan talousalueen jäsenvaltion alueella. Yhteentoimivuusdirektiivin 21 artiklassa säädetään myös markkinoillesaattamisluvan myöntämisen edellytyksistä ja lupahakemukseen liitettävistä asiakirjoista.

Kalustoyksiköiden markkinoillesaattamista ja markkinoillesaattamislupaa koskevat vaatimukset on Suomessa pantu kansallisesti täytäntöön raideliikennelain 11 luvun säännöksillä. Suomessa käytettäviin kalustoyksiköihin sovelletaan siten unionilainsäädännön mukaisia markkinoillesaattamista koskevia vaatimuksia voimassa olevan sääntelyn mukaisesti kaikilta muilta osin lukuun ottamatta sitä kalustoa, joka tulee kolmansista maista (Venäjältä) ja jota käytetään kansainvälisessä liikenteessä. Tämä poikkeus perustuu yhteentoimivuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan d-alakohtaan. Lisäksi yhteentoimivuusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan a-alakohdan perusteella jäsenvaltiot voivat jättää yhteentoimivuusdirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle sellaiset yksityisomistuksessa olevat rautateiden infrastruktuurit, sivuraiteet mukaan luettuina, joita niiden omistaja tai joku toimija käyttää omassa tavaraliikenteessään tai muussa kuin kaupallisessa tarkoituksessa harjoittamassaan henkilöliikenteessä, ja yksinomaan tällaisessa infrastruktuurissa käytettävät kalustoyksiköt. Yhteentoimivuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan d-alakohdan nojalla on raideliikennelakiin sisällytetty 80 § siitä, miten Venäjän federaatiosta saapuvat kalustoyksiköt hyväksytään myöntämällä niille käyttöönottolupa, jonka myöntämisen edellytykset poikkeavat yhteentoimivuusdirektiivin mukaisesta markkinoillesaattamisluvasta. Voimassa olevan raideliikennelain 80 §:n nojalla Liikenne- ja viestintäviraston Venäjä-liikenteen kalustolle myöntämällä käyttöönottoluvalla on toistaiseksi voinut liikennöidä vain kansainvälisessä liikenteessä.

Tässä yhteydessä on myös todettava, että Baltian maiden tilanne poikkeaa EU-lainsäädännön näkökulmasta täysin Suomen tilanteesta. Baltian maiden rataverkon raideleveys on 1520 mm ja muutenkin historiallisista syistä maiden rautatiejärjestelmä on sovitettu yhteensopivaksi Venäjän ja useiden muiden OSJD:n jäsenvaltioiden rautatiejärjestelmää. Baltian maat – toisin kuin Suomi – ovat myös OSJD:n jäsenvaltioita. Näin

ollen Baltian maat ovat saaneet myös EU-lainsäädäntöön kattavan poikkeuksen, että näiden maiden rautatieliikenteessä voidaan käyttää kotimaan ja kansainvälisen liikenteen kuljetuksiin OSJD/GOST-standardin mukaista kalustoa, eikä kalustoyksiköiden siten tarvitse täyttää EU:n tyyppihyväksyntävaatimuksia. Baltian maiden tavaraliikenteen kuljetukset hoidetaan siten kokonaisuudessaan OSJD-jäsenvaltioiden yhteiseen vaunukalustopooliin rekisteröidyllä kalustolla.

Liikenne- ja viestintäministeriö kävi komission kanssa yksityiskohtaiset keskustelut syksyllä 2018 siitä, voisiko myös Suomi käyttää (Baltian maiden tavoin) OSJD-jäsenvaltioista saapuvia kansainvälisen liikenteen kalustoyksiköitä rajoitetusti rautateiden kotimaan tavarakuljetuksissa. Komissio totesi tuolloin, että yhteentoimivuusdirektiivin 21 artiklan 16 kohdan nojalla olisi mahdollista sallia kolmannesta maasta tulevan kalustoyksikön käyttö rajoitetusti myös kotimaan sisäisessä liikenteessä, jos Suomi pystyy osoittamaan, että seuraavat edellytykset täyttyvät:

- 1) kyseisten kalustoyksiköiden käyttöön turvataan kaikille rautatieyrityksille tasapuoliset edellytykset, eikä kalustoyksiköiden käytöstä aiheudu rautatiemarkkinoiden toimivuudelle häiriöitä;
- 2) kyseisten kalustoyksiköiden käyttö ei vaaranna rautatieturvallisuutta;
- 3) kyseisillä kalustoyksiköillä mahdollisesti tapahtuneet onnettomuudet EU:n alueella tutkii Suomen kansallinen onnettomuustutkintaviranomainen (Onnettomuustutkintakeskus OTKES), eikä niiden tutkintaa siirretä kolmannen maan toimivaltaisille viranomaisille;
- 4) kyseiseen kalustoon sovelletaan yhteentoimivuusdirektiivin nojalla annetun kalustoyksiköiden yhteentoimivuuden teknisen eritelmän (ns. WAG TSI²) mukaisia vaatimuksia;
- 5) kalustoyksiköt eivät muodosta pysyvää kaksoisstandardia EU:n (ts. Suomen rautatiemarkkinoille) eli kalustoyksiköt palautetaan niiden rekisteröintimaahan.

Suomi toimitti komissiolle kirjalliset ja erittäin kattavat vastaukset siitä, että nämä ehdot täyttyvät, jos OSJD-jäsenvaltioista tulevia kansainvälisen liikenteen kalustoyksiköitä käytettäisiin Suomen sisäisissä tavarakuljetuksissa. Tiivistettynä Suomen komissiolle toimittamat vastaukset olivat seuraavanlaiset:

- 1) kaikilla EU:n lupaedellytykset täyttävillä rautatieyrityksillä on yhtäläiset edellytykset kuljettaa Suomen rataverkolla OSJD-jäsenvaltioista tulevia kalustoyksiköitä kansainvälisessä liikenteessä ja sama turvataan myös kotimaan rautatiekuljetuksissa, jos näiden kalustoyksiköiden käyttö sallittaisiin Suomen sisäisissä kuljetuksissa;
- 2) OSJD-maista tuleville kalustoyksiköille ei ole Suomen rataverkolla tapahtunut onnettomuuksia kansainvälisessä rautatieliikenteessä sen enempää kuin EU-tyypihyväksyntävaatimusten nojalla myönnettyille kalustoyksiköille. OSJD-jäsenvaltioista tulevien kalustoyksiköiden turvallisuuden varmistamiseksi Liikenne- ja viestintävirasto myöntää tällaisille kalustoyksiköille käyttöönottoluvan. Kalustoyksiköt on hyväksytty OSJD-jäsenvaltioiden liikenteeseen ns. OSJD/GOST-stan-

² Kalustoyksiköiden yhteentoimivuuden teknisen eritelmän (WAG TSI) mukaisista vaatimuksista on säädetty Euroopan unionin rautatiejärjestelmän osajärjestelmää ”liikkuva kalusto – tavaraliikenteen vaunut” koskevasta yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä ja komission päätöksen 2006/861/EY kumoamisesta annetussa komission asetuksessa (EU) N:o 321/2013.

dardien mukaisten tyyppihyväksyntävaatimusten mukaisesti ja nämä vaatimukset ovat rautatieturvallisuuden osalta yhtä tiukat kuin EU:n vastaavat tyyppihyväksyntävaatimukset;

- 3) Onnettomuustutkintakeskus OTKES on toimivaltainen tutkintaviranomainen kaikissa Suomen rataverkolla tapahtuvissa onnettomuuksissa, mukaan lukien kansainvälisen liikenteen kalustoyksiköillä tapahtuvissa onnettomuuksissa, eikä OSJD-jäsenvaltioiden kalustoyksiköiden käytön salliminen kotimaan sisäisissä kuljetuksissa rajoittaisi mitenkään OTKES:n toimivaltaa Suomen rataverkolla tapahtuvien onnettomuuksien tutkinnassa;
- 4) OSJD-jäsenvaltioista tulevat kalustoyksiköjä ei luonnollisestikaan ole hyväksytty yhteentoimivuusdirektiivin nojalla annetun kalustoyksiköiden teknisen eritelmän eli WAG TSI:n vaatimusten mukaisesti, koska kalustoyksiköiden hyväksyntä on tehty OSJD/GOST-standardin mukaisesti. OSJD-jäsenvaltioista tulevat kalustoyksiköt kuitenkin täyttävät OSJD/GOST-standardin nojalla myös WAG TSI:n olennaiset vaatimukset rautatieturvallisuudesta, luotettavuudesta, terveyden- ja ympäristönsuojeluvaatimusten täyttymisestä sekä riittävästä teknisestä yhteensopivuudesta rautatiejärjestelmän muiden osajärjestelmien (etenkin rataverkon) kanssa. Näiden olennaisten vaatimusten täytyminen varmistettaisiin sillä, että Liikenne- ja viestintävirasto myöntää OSJD-jäsenvaltioista saapuville kalustoyksiköille käyttöönottoluvan vastaavalla tavalla kuin se jo nykyisellään myöntää kyseisille kalustoyksiköille silloin, kun niitä käytetään kansainvälisissä rautatiekuljetuksissa. Kun Liikenne- ja viestintävirasto on jo myöntänyt käyttöönottoluvan OSJD/GOST-standardin mukaiselle kalustolle niiden käytön sallimiseksi Suomen rataverkolla tapahtuvaa kansainvälistä liikennettä varten, Liikenne- ja viestintävirasto on jo tunnustanut, että kalusto täyttää olennaiset vaatimukset. Näin ollen samat kalustoyksiköt täyttäisivät lähtökohtaisesti olennaiset vaatimukset myös silloin, kun niitä käytettäisiin Suomen sisäisissä puutavarakuljetuksissa. Lisäksi kalustoyksiköiden turvallista käyttöä Suomen rataverkolla koskevat suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä tehdyn sopimuksen sekä sen täytäntöönpanosta tehdyn ministeriöiden välisen sopimuksen teknisten liitteiden yksityiskohtaiset vaatimukset kalustoyksiköiden hyväksynnästä sekä tällaisilla kalustoyksiköillä tapahtuvien tavarankuljetusten kuormausmääräyksistä, joilla varmistetaan rautatieturvallisuuden säilyminen;
- 5) kalustoyksiköt palautettaisiin Suomesta takaisin rekisteröintimaahansa viimeistään siinä vaiheessa, kun määräaikaiseksi tarkoitettu poikkeusmenettely päättyy ja kalustoyksiköt on palautettava takaisin OSJD-jäsenvaltioon. Lisäksi kalustoyksiköt on palautettava myös poikkeusmenettelyn voimassaoloaikana takaisin OSJD-jäsenvaltioon, jos omistajien kanssa tehty vuokrasopimus päättyy, kalustoyksikölle tulee määräaikaishuolto taikka kalustoyksikön kunnossapito vaatii muuta korjausta tai huoltoa, jota on saatavissa vain OSJD-jäsenvaltion hyväksymässä kunnossapitoyksikössä. Kalustoyksiköiden palauttamisessa sovelletaan suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä solmittua valtiosopimusta. Näin ollen Suomeen (EU:n alueelle) ei muodostuisi pysyvää kaksoisstandardia kalustoyksiköiden hyväksyntään ja niiden käyttöön Suomen rataverkolla.

Kuten edellä on todettu, liikenne- ja viestintäministeriön ja komission välillä käydyt neuvottelut eivät kuitenkaan johtaneet vuonna 2019 raideliikennelain 80 §:n muuttamiseen niin, että OSJD-jäsenvaltioista tulevia kalustoyksiköitä olisi sallittu käytettävän myös Suomen sisäisissä puutavarakuljetuksissa, kun pääministeri Sipilän hallitus jätti

maaliskuussa 2019 eropyyntönsä, eikä myöskään pääministeri Rinteen/Marinin hallituskaudella asian valmistelua enää jatkettu. Komissio kuitenkin osoitti neuvotteluissa liikenne- ja viestintäministeriön esittämälle ratkaisulle ymmärrystä ja hyväksyi Suomen esittämät vastaukset siitä, että ehdotettu poikkeus täyttäisi komission sille asettamat ehdot. Liikenne- ja viestintäministeriöstä on lähetetty 24.3.2022 komissiolle kirje, jonka liitteenä on toimitettu komissiolle tiedoksi englanninkielinen käännös hallituksen mukaisesta raideliikennelain 80 §:n muutoksesta. Kirjeessä on perusteltu ehdotetun sääntelyn tarpeellisuutta. Liikenne- ja viestintäministeriö ei kuitenkaan enää tässä vaiheessa pidä asian kiireellisyyden vuoksi mahdollisena, että asiasta käynnistettäisiin uudet kahdenväliset keskustelut komission kanssa. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että komission asettamien ehtojen täyttymisestä on komissiolle toimitettu riittävät vastaukset syksyllä 2018 ja nyt ministeriö on lähinnä informoinut komissiota, että nykyisessä akuutissa kriisitilanteessa poikkeusmenettely olisi otettava väliaikaisesti käyttöön ja kansainvälisen liikenteen kalustoyksiköiden tilapäinen käyttö rautateiden kotimaan puutavarakuljetuksissa tilapäisesti sallittaisiin. Tästä toimintatavasta on informoitu etukäteen myös oikeuskansleria.

6. Vaikutukset

Metsäteollisuudella on tärkeä rooli Suomen kansantaloudessa. Vaikka metsäteollisuuden osuus Suomen bruttokansantuotteesta on viime vuosikymmeninä laskenut, toimialalla on edelleen tärkeä merkitys etenkin Suomen ulkomaankaupassa. Toimialan osuus Suomen vientituloista on noin 20 prosenttia ja kauppataaseen näkökulmasta metsäteollisuuden tuotteilla on vieläkin tärkeämpi rooli, koska metsäteollisuuden tuotteiden valmistukseen tarvitaan vain vähän tuontia. Metsäteollisuuden osuus myös Suomen pörssin markkina-arvosta on lähes viidennes ja metsäteollisuuden investoinnit ovat keskeisellä sijalla Suomen kansantaloudessa tehtävistä investoinneista. Metsäteollisuudessa työskentelee noin 15 prosenttia teollisuus-toimialan parissa työskentelevistä henkilöistä.

Metsäteollisuus on riippuvainen toimivista raaka-ainekuljetuksista. Suhdanneherkkänä toimialana metsäteollisuuden suhdannevaihtelut ovat voimakkaita. Viime vuodet ovat olleet metsäteollisuudessa kasvun aikaa ja metsäteollisuuden puunkäytön tarve on kasvanut etenkin vuodesta 2015 lähtien. Puunkäytön tarpeiden on arvioitu edelleen kasvavan lähivuosina keskimäärin 3 prosentin vuosivauhdilla, vaikkakin maailmanpoliittinen tilanne ja etenkin Venäjän Ukrainaa vastaan aloittama sota on luonut Suomen ja maailman talouteen huomattavaa epävarmuutta.

Suomen metsäteollisuuden tarvitsemasta raakapuusta on viime vuosina tuotu 14-20 prosenttia Venäjältä. Raakapuun tuontia on jo ennen Ukrainan kriisiä rajoittanut se, että Venäjä on asettanut eri raakapuulajeille tuontirajoituksia.

Metsäteollisuus ry on arvioinut, että ehdotuksen mukaisella OSJD/GOST-standardin mukaisella vaunukaluston käytöllä puutavarakuljetuksissa pysyttäisiin vastaamaan siihen rautatiekaluston akuuttiin pulaan, johon on ajautettu Venäjän hyökättyä Ukrainaan ja sen jälkeen Venäjän asettamaan raakapuun vientikieltoon. Metsäteollisuus ry ja sen jäsenyritykset ovat arvioineet, että jos kansainvälisen rautatieliikenteen puutavarakuljetuksia ei kyetä korvaamaan kotimaan puutavarakuljetuksilla ja ulkomaankaupan satamista kuljettavilla puutavarakuljetuksilla, edessä on enenevässä määrin metsäteollisuuden seisokkeja jo huhtikuusta 2022 alkaen. Näin Suomen sisäisiin puutavarakuljetuksiin tarvitaan nopeasti vaunukalustoa, jota olisi saatavilla, jos kansainväliseen rau-

tatieliikenteeseen tarkoitettua vaunukalustoa voitaisiin esitetyllä tavalla käyttää akuutissa tilanteessa Suomen sisäisissä puutavarakuljetuksissa. Satamien ja metsätehtaiden väliset puutavarakuljetukset hoidetaan pääosin jo nykyisellään kuorma-autokalustolla, koska kuljetukset ovat pääsääntöisesti lyhyen matkan kuljetuksia.

Metsäteollisuus ry on aikoinaan esittänyt arvion, että jos kansainvälisen liikenteen puutavarakuljetusten kalustoa voidaan käyttää kotimaan sisäisissä puutavarakuljetuksissa, sillä olisi huomattavia kustannussäästöjä. Näiden kustannussäästöjen suuruudeksi Metsäteollisuus ry arvioi vuonna 2018 tehdyn selvitys- ja valmistelutyön aikana noin 20-50 miljoonaa euroa vuodessa. Luku pitää sisällään sen säästön, mikä saataisiin, jos kuljetuksia ei tarvitse siirtää maanteille ja sen, mikä kustannus aiheutuisi lisävaunukaluston hankinnasta ja sen ylläpidosta reservissä. Vaikutukseen sisältyy myös arvio yhteiskunnallisista vaikutuksista, sillä mahdollinen kulkumuotosiirtymä rautateiltä maanteille aiheuttaisi turvallisuudelle ja ympäristölle haittoja. Lisäksi raskaiden puutavarakuljetusten kasvu aiheuttaisi tieverkolle kulumista. Edellä esitetty arvio ei luonnollisestikaan nykytilanteessa pidä sisällään sitä paljon suurempaa vaikutusta, joka aiheutuisi nykytilanteessa metsäteollisuuden tuotantokapasiteetin ongelmista ja niistä aiheutuvista seisokeista. Jos metsäteollisuuden tehtaita joudutaan sulkemaan, tällä voi olla huomattavia vaikutuksia Suomen bruttokansantuotteeseen (BKT) ja kuluvalle vuodelle esitetyt varovaisetkin arviot 0,5-2,1 prosentin BKT:n kasvuvauhdista voisivat muuttua vieläkin heikommaksi kasvuksi tai jopa BKT:n laskuksi. BKT:n kasvun pysähtyminen ja kääntyminen mahdollisesti jopa negatiiviseksi aiheuttaisi luonnollisesti myös työttömyyden ja valtionvelan huomattavaa kasvua.

1520 mm:n raidelevyden rataverkolle sovitettun OSJD/GOST-standardin mukainen vaunukalusto on aiheuttanut jo kansainvälisessä liikenteessä Suomen 1524 mm:n rataverkolla suomalaista tavanomaista, EU-tyyppiä hyväksytyä kalustoa enemmän kulumista etenkin rataverkon vaihteille. Jos OSJD/GOST-standardin mukaista vaunukalustoa käytetään kansainvälistä liikennettä laajemmin myös kotimaan puutavarakuljetuksiin, on odotettavissa, että kalusto aiheuttaa entistä enemmän rataverkolle ja sen vaihteille kulumista. Väylävirasto voikin rajoittaa OSJD/GOST-standardin mukaisen vaunukaluston käyttöä Suomen rataverkolla, jos sen käyttö aiheuttaa ongelmia. Väylävirasto on jo tehnyt alustavaa kartoitustyötä siitä, millä rataverkon osilla OSJD/GOST-standardin mukaista puutavarakuljetuksiin käytettävää vaunukalustoa saisi käyttää kotimaan kuljetuksissa. Väyläviraston selvitystyön perusteella OSJD-jäsenvaltioista tulevan kaluston käyttö kotimaan puutavarakuljetuksissa rajoitettaisiin sellaisille rataverkon osille, joilla kiskojen paino on 54 kg/metriä kohden. Väylävirasto informoi tarkemmin rautatieyrityksiä ja lastinantajia OSJD/GOST-standardin mukaisen kaluston mahdollisista ratakohtaisista käyttörajoituksista myöhemmin. OSJD-kaluston laajemmasta käytöstä rataverkolle mahdollisesti aiheutuvia vikoja ja kulumisia on tarkasteltava kriittisesti ja jos haitat kasvavat suuriksi, on arvioitava lisätoimenpiteiden tarvetta. Tällaisia olisivat Väyläviraston kunnossapitoon varattavien rahojen kasvattaminen, OSJD-kaluston käytölle asetettavat lisärajoitukset ja alemmat nopeusrajoitukset sekä viime kädessä kyseisen kaluston käytöstä luopuminen suunniteltua nopeammin. Lisäksi on muistettava, että raideliikennelain 142 ja 145 §:ien perusteella rataverkon haltijalla on mahdollisuus sisällyttää ratamaksun perusmaksuun korotus jollekin rautatieyritykselle tai sen käyttämälle rautatiekalustolle, jos rataverkon haltija pystyy osoittamaan, että kyseinen rautatieyritys ja sen käyttämä kalusto ovat aiheuttaneet rataverkolle ylimääräisiä vikoja ja haittoja.

Kalustolle olisi jatkossakin voimassa 80 kilometrin enimmäistuntinopeusrajoitus, joka todennäköisesti rajoittaa OSJD/GOST-standardin mukaisen kaluston rataverkolle aiheuttamaa kulutusta ja mahdollisia haittoja. Nopeusrajoitukset voivat kuitenkin osaltaan rajoittaa ennestäänkin niukkaa ratakapasiteettia, joten OSJD/GOST-standardin mukaisella kalustolla liikennöintiä tulisi keskittää mahdollisuuksien mukaan hiljaiseen aikaan. Kotimaan puutavarakuljetusten kasvu kohdistuisi erityisesti Itä- ja Kaakkois-Suomen rataverkolle. Etenkin Kouvolan ja Imatran välinen rataosuus on jo ennestään

ruuhkaista, mutta kyseiseltä rataosalta poistuisi kuitenkin kansainvälisen rautatieliikenteen puutavarakuljetuksia, joten kokonaisliikennemäärä pysyisi lähtökohtaisesti entisellään, jos tilalle tulisi OSJD/GOST-standardin mukaisella (kansainvälisen liikenteen) kalustolla kuljettavia Suomen sisäisiä puutavarakuljetuksia. Puutavarakuljetukset lisääntyisivät todennäköisesti myös Kajaanista ja Joensuusta etelään (etenkin Kouvolaan, Kotkaan ja Imatralle) suuntautuvilla rataverkon osuuksilla. Väyläviraston alustava arvio kuitenkin on, että pohjoisesta etelän metsäteollisuuden tehtaille puutavarakuljetukset voitaisiin pääsääntöisesti hoitaa nykyisen ratakapasiteetin puitteissa. Lieksan ja Kontiomäen välillä kaikkien tavaraliikenteen junien (myös EU-lainsäädännön mukaisesti hyväksytyjen kotimaisten junien) enimmäisnopeusrajoitus on 80 kilometrin tuntinopeus, joten OSJD/GOST-standardin mukaisella kalustolla tapahtuva liikenne ei olisi sen hitaampaa kuin kotimaisella kalustolla tapahtuva liikenne, eikä siten aiheuttaisi ratakapasiteetin riittävyydelle ongelmia.

OSJD/GOST-standardin mukaisella kalustolla ei ole tapahtunut Suomen rataverkolla kansainvälisessä tavaraliikenteessä suhteellisesti enemmän onnettomuuksia eikä sillä liikennöinti ole aiheuttanut muitakaan vaaratilanteita sen enempää kuin kotimaisella EU-standardien mukaisella kalustolla liikennöinti. Lähtökohtaisesti siten voidaan olettaa, että kaluston käyttö määräaikaisesti ja rajatulla rataverkon osalla kotimaan puutavarakuljetuksissa ei pitäisi vaikuttaa rautatieturvallisuuteen sitä heikentävästi. Ehdotetun liikenne- ja viestintäministeriön johdolla toimivan työryhmän tulisi seurata tarkasti OSJD/GOST-standardin mukaisen kaluston vaikutuksia niin rataverkkoon, ratakapasiteetin riittävyyteen kuin rautatieturvallisuuteen ja seurannan pohjalta voidaan esittää toimenpiteitä epäkohtiin puuttumiseksi taikka ehdotetun tilapäisen poikkeusmenettelyn päättämiseksi.

OSJD/GOST-standardin mukaisen kaluston käytön salliminen tilapäisesti esitetyllä tavalla ei avaisi Suomen ja EU:n rautatiemarkkinoita myöskään sille, että venäläinen rautatieyrittäjä voisi tulla OSJD/GOST-standardin mukaisella kalustolla harjoittamaan Suomen sisäisiä puutavarakuljetuksia. Kaikkien Euroopan talousalueella toimivien rautatieyrittäjien on täytettävä EU-lainsäädännön mukaiset lupaedellytykset, joiden mukaisesti rautatieyrittäjiltä edellytetään toimilupaa ja turvallisuustodistusta Euroopan talousalueella toimintaa varten. Näiden lupien saavuttamisen edellytyksistä on säädetty unionilainsäädännön pohjalta raideliikennelaissa sekä liikenteen palveluista annetussa laissa (320/2017). Lupaedellytysten täytyminen ja lupien saaminen vie aikansa ja etenkin nykyisessä Euroopan turvallisuuspoliittisessa tilanteessa venäläisen rautatieyrittäjän mahdolliseen hakeutumiseen Euroopan talousalueen alueelle suhtauduttaisiin niin kansallisesti kuin Euroopan unionissa laajemmin erittäin kriittisesti. Venäjä ei ole avannut omia rautatiemarkkinoitaan Euroopan talousalueen rautatieyrittäjille, joten vastavuoroisuus markkinoillepääsyn osalta ei toimi ja vastavuoroisuuden puutteeseen voidaan etenkin nykyisessä tilanteessa vedota, jos halutaan estää venäläisten rautatieyrittäjien tulo Suomen ja Euroopan talousalueen rautatiemarkkinoille. Lisäksi koska esitetty poikkeus on tilapäiseksi tarkoitettu, venäläinen rautatieyrittäjä ei välttämättä ehtisi edes täyttää lupaedellytysten mukaisia vaatimuksia määräaikaiseksi tarkoitettun poikkeusmenettelyn aikana. Lisäksi on muistettava, että vaikka ehdotetulla sääntelyllä sallittaisiin määräaikaisesti poikkeusmenettelyn aikana OSJD/GOST-standardin mukaisen vaunukaluston käyttö Suomen sisäisissä puutavarakuljetuksissa, jatkossakaan ei ole mahdollista vetää näitä puutavarakuljetuksiin tarkoitettuja vaunuja Suomen rataverkolla muulla kuin EU:n tyyppihyväksyntävaatimukset täyttävällä vetokalustolla. Venäläinen rautatieyrittäjä RZD ei voi siten jatkossakaan vetää puutavarakuljetusvaunuja omilla vetureillaan Suomen rataverkolla rautatieraja-asemaa pidemmälle. Näin ollen ehdotettu sääntelymuutos ei avaa Suomen ja EU:n rautatiemarkkinoita venäläisille rautatieyrittäjille.

Vaihtoehto hallituksen esityksen mukaiselle sääntelylle olisi nykytilan säilyminen niin, että suoraan kansainvälisiin rautatiekuljetuksiin tarkoitettua vaunukalustoa ei edes

tässä akuutissa kriisitilanteessa saisi käyttää kotimaan sisäisissä puutavarakuljetuksissa. Metsäteollisuuden puutavarakuljetusten tarpeita ei voida myöskään olennaisesti enemmän siirtää maantiekuljetuksiin, koska myös kuorma-autokalustosta on pulaa. Kokonaan uuden, EU-tyyppihyväksyntävaatimukset täyttävän vaunukaluston hankinta tai kuorma-autokaluston hankinta ei myöskään ole mahdollista tehdä nopealla aikataululla ja sen kustannukset yrityksille olisivat huomattavia, etenkin kun ei ole varmuutta siitä, että kalustolle olisi pidemmällä aikavälillä tarvetta. VR-Yhtymä Oy hankki mm. vuonna 2019 uutta raakapuun kuljetuksiin tarkoitettua ja EU:n tyyppihyväksyntävaatimukset täyttävää vaunua. Yhtiö myös jatkaa kaluston uudistamiseen tähtääviä investointeja. Sitä mukaa kun puutavarakuljetuksiin saadaan lisää uutta EU:n tyyppihyväksyntävaatimukset täyttävää vaunukalustoa, arvioidaan liikenne- ja viestintäministeriön asiaa varten asettaman työryhmän puitteissa sitä, millä aikataululla OSJD/GOST-standardin mukaisen kansainväliseen liikenteeseen tarkoitettun kaluston käytöstä voidaan luopua väliaikaisratkaisuna.

7. Lausuntopalaute

Hallituksen esitys oli lausuntokierroksella lausuntopalvelu.fi-sivuston kautta xx.x.-xx.x.2022. Hallituksen esitykseen saatiin lausunnot seuraavilta tahoilta:

8. Lakia alemman asteinen sääntely

Raideliikennelain 80 §:ään esitetyn uuden 5 momentin mukaan hallituksen esityksen mukainen puutavarakuljetusten poikkeusmenettely olisi pääsääntöisesti voimassa 31.12.2023 saakka. Momentti kuitenkin mahdollistaisi sen, että jos pykälän uuden 6 momentin mukainen seuranta osoittaisi, että tarvetta poikkeusmenettelylle olisi syytä jatkaa taikka poikkeusmenettely voitaisiin keskeyttää ennen määräajan päättämistä, määräajan jatkamisesta tai sen päättämistä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella. Poikkeusmenettelyn jatkomahdollisuus valtioneuvoston asetuksella olisi kuitenkin kertaluonteinen ja sitä voitaisiin jatkaa korkeintaan 31 päivään joulukuuta 2025 saakka. Valtuuttaminen jatkaa poikkeusmenettelyä kertaluonteisesti tai päättää ennaikaisesti valtioneuvoston asetuksella toisi sääntelyyn tarvittavaa joustavuutta, kun ehdotetun raideliikennelain 80 §:n 6 momentin nojalla poikkeusmenettelyä ja sen tarvetta seurataan viranomaisten ja sidosryhmien tiiviissä yhteistyössä. Valtuutusta säätää kertaluonteisesti poikkeusmenettelyn määräajan jatkamista tai sen päättämistä puoltaisi joustavuuden lisäksi se, että määräajan jatkaminen tai päättäminen perustuu seurantaan ja määräajan jatkaminen valtioneuvoston asetuksella olisi kertaluonteinen ja poikkeusmenettelyä voitaisiin jatkaa tilanteen vaatiessa korkeintaan 31.12.2025 saakka. Näiden vaatimusten johdosta valtioneuvoston asetuksen antamisvaltuus olisi lailla rajattu tarkkarajaiseksi ja valtioneuvoston antamiselle on annettu selkeät kriteerit ja puitteet.

9. Voimaantulo

Lain ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on antanut ehdotetulle laille hyväksyntänsä.

10. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ehdotetulla sääntelyllä on yhteys perustuslain 18 §:ssä tarkoitettuun elinkeinon harjoittamisen vapauteen. Ehdotettu muutos kohtelee rautatieyrityksiä tasapuolisesti, koska kaikilla rautatieyrityksillä olisi yhtäläinen oikeus käyttää Venäjä-liikenteen puutavara-vaunuja myös kotimaan sisäisissä kuljetuksissa samalla tavalla kuin raideliikenneläissa

ja myös suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä tehdyllä valtiosopimuksella on turvattu rautatieyrityksille yhtäläinen oikeus harjoittaa kansainvälistä rautatieliikennettä Suomen rautaverkolla.

Ehdotettu sääntely kohtelisi myös Suomessa toimivia metsäteollisuuden yrityksiä näiden kansallisuudesta riippumatta tasapuolisesti, koska näillä kaikilla olisi yhtäläiset mahdollisuudet käyttää OSJD/GOST-standardin mukaista kalustoa tarvitsemiinsa puutavarakuljetuksiin.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus ja se voidaan käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella eduskunnan hyväksyttäväksi annetaan seuraava lakiehdotus:

Laki

raideliikennelain 80 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan raideliikennelain (1302/2018) 80 §:ää seuraavasti:

80 §

Venäjän federaatiosta saapuvat kalustoyksiköt

Venäjän federaatiosta saapuvilla Suomen ja Venäjän välisessä suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä käytettävillä kalustoyksiköillä on oltava Liikenne- ja viestintäviraston myöntämä käyttöönottolupa. Virasto myöntää käyttöönottoluvan sellaisille kalustoyksiköille ja kalustoyksikkötyypeille, joilla on Venäjän federaatiossa tai muussa rautatieliikenteen yhteistyöjärjestöön (OSJD, Organisation for Co-operation of Railways) kuuluvassa valtiossa, jäljempänä *OSJD-jäsenvaltio*, voimassa oleva käyttöönottolupa tai siihen rinnastettava lupa. Kalustoyksiköillä saa liikennöidä ainoastaan Suomen ja Venäjän välisessä suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä **lukuun ottamatta 5 momentissa tarkoitettuja puutavarakuljetuksia**. Kalustoyksikköjä koskevista vaatimuksista määrätään suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä tehdyssä sopimuksessa ja sen nojalla tehdyssä liikenne- ja viestintäministeriön ja Venäjän federaation liikenneministeriön välisessä sopimuksessa ja sen liitteissä.

Suomessa 1 momentissa tarkoitettua suoraa kansainvälistä rautatieliikennettä harjoittavan rautatieyhteyden on haettava käyttöönottolupaa Liikenne- ja viestintävirastolta, ennen kuin rautatieyhteyden liikennöi kalustoyksiköllä Suomen rataverkolla. Kalustoyksikön vaatimustenmukaisuus on osoitettava ilmoituksessa, jonka hakija toimittaa virastolle. Hakijan on ilmoitettava Venäjän federaatiossa tai muussa OSJD-jäsenvaltiossa kalustoyksikölle tai kalustoyksikkötyypille myönnetystä käyttöönottoluvasta tai siihen rinnastettavasta luvasta. Virasto ratkaisee käyttöönottolupaa koskevan hakemuksen hakijan toimittaman ilmoituksen perusteella. Lupa voidaan myöntää sähköistä menettelyä käyttäen

Venäjän federaatiosta saapuva ainoastaan Suomen ja Venäjän välisessä suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä käytettävä veturi voi tulla Suomen rautatieraja-asemalle ilman 1 momentin mukaista käyttöönottolupaa, jos sillä on Venäjän federaatiossa tai muussa OSJD-jäsenvaltiossa voimassa oleva käyttöönottolupa tai siihen rinnastettava lupa. Veturia koskevista vaatimuksista määrätään suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä tehdyssä sopimuksessa ja sen nojalla tehdyssä liikenne- ja viestintäministeriön ja Venäjän federaation liikenneministeriön välisessä sopimuksessa ja sen liitteissä.

Venäjän federaatiosta saapuva Suomen ja Venäjän välisessä suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä käytettävä kalustoyksikkö on rekisteröitävä liikenteen palveluista annetun lain 216 §:ssä tarkoitettuun liikenneasioiden rekisteriin. Tätä varten Suomen ja Venäjän välistä suoraa kansainvälistä rautatieliikennettä Suomessa harjoittavan rautatieyhteyden on saatuaan mainitun lain 218 §:ssä tarkoitettut tiedot ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään 1 momentin mukaista käyttöönottolupaa hakiessaan ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle Venäjän federaatiosta saapuvista kalustoyksiköistä liikenneasioiden rekisteriin merkittävät tiedot kalustoyksikön:

1) omistajasta tai haltijasta;

2) teknisistä ominaisuuksista;

3) käyttöön liittyvistä rajoituksista;

4) huoltosuunnitelmaan liittyvistä turvallisuuden kannalta olennaisista seikoista.

Suomen ja Venäjän välisessä suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä käytettävissä kalustoyksiköissä voidaan käyttää kolmannen maan kalustoyksikölle antamaa kalustoyksikkönumeroa.

OSJD-alueelle rekisteröityjä puutavarakuljetuksiin tarkoitettuja kalustoyksiköitä saa käyttää myös Suomen sisäisiin puutavarakuljetuksiin, jos kalustoyksikön omistaja on Suomessa toimiva yritys tai yhteisö taikka suomalainen lastinantaja on tehnyt pitkäaikaisen vuokrasopimuksen kolmanteen maahan sijoittuneen vaunukaluston omistajan kanssa kaluston käytöstä. Tässä momentissa tarkoitettu puutavarakuljetusten poikkeusmenettely on voimassa 31 päivään joulukuuta 2023 saakka. Jos kuitenkin 6 momentissa tarkoitettu seuranta osoittaa, että tarvetta poikkeusmenettelylle on syytä jatkaa taikka poikkeusmenettely voidaan keskeyttää ennen määräajan päättämistä, määräajan jatkamisesta tai sen päättämisestä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella. Poikkeusmenettelyn jatkumisen määräaikaa voidaan jatkaa valtioneuvoston asetuksella kertaluonteisesti korkeintaan 31 päivään joulukuuta 2025 saakka.

Liikenne- ja viestintäministeriön, Liikenne- ja viestintäviraston ja Väyläviraston on yhteistyössä rautatieyritysten, kalustoyksiköiden omistajien ja lastinantajien kanssa seurattava tarvetta poikkeusmenettelyn jatkamiselle sekä poikkeusmenettelyn vaikutuksia rautatieturvallisuuteen, rataverkolle ja rautatiemarkkinoiden toimivuudelle ja tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin havaittujen epäkohtien korjaamiseksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20 .

Pääministeri

Sanna Marin

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka