

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 19/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om säkerhetsrelaterade arbetsuppgifter i järnvägssystemet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 oktober 2012 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om säkerhetsrelaterade arbetsuppgifter i järnvägssystemet (RP 132/2012 rd) till kommunikationsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Hannu Pennanen, kommunikationsministeriet
- jurist Anne Seppänen, Trafiksäkerhetsverket
- undervisningsråd Olli Hautakoski, Utbildningsstyrelsen

- rektor Timo Olli och utbildningsplanerare Hannu Jalonen, Kouvolan seudun ammattio-pisto
- verkställande direktör Kimmo Rahkamo, Proxion Train Ab
- chef för samhällsrelationer Nina Routti-Hietala, VR-koncernen
- utbildningschef Timo Kuntsi, VR Utbildningscentralen.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- Centralen för undersökning av olyckor
- Museorautatieliitto
- Rautatievirkamiesliitto ry
- Finlands Hamnförbund rf
- Veturimiesten liitto.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen ändringar i lagen om säkerhetsrelaterade arbetsuppgifter i järnvägssystemet. Det är Trafiksäkerhetsverket som svarar för säkerheten i trafiksystemet. I verkets tillämpningspraxis har det framkommit ett behov av att ändra och precisera den gällande lagen till vissa delar. Samtidigt samordnas lagens tillämpningsområde och definitioner med järnvägslagen. Genom den föreslagna lagen genomförs dessutom kommissionens beslut om anta-

gandet av grundläggande föreskrifter för register över lokförarbevis och kompletterande intyg och kommissionens beslut om kriterier för erkännande av utbildningsanstalter som deltar i utbildning av lokförare, om kriterier för erkännande av examinatorer av lokförare och om kriterier för anordnande av prov. I lagens bemyndiganden görs det preciseringar.

Lagen avses träda i kraft senast den 1 januari 2013.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Sammantaget sett anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

Allmänt

Regeringen föreslår att lagen om säkerhetsrelaterade arbetsuppgifter i järnvägssystemet (1664/2004, behörighetslagen) ändras bland annat eftersom det visat sig att bestämmelserna om tillämpning av lagen om Trafiksäkerhetsverket behöver preciseras. Tillämpningsområdet och definitionerna ska samordnas med järnvägslagen (304/2012) och i och med propositionen genomförs också två kommissionsbeslut som ingår i lagområdet nationellt. Behörighetslagen satte nationellt i kraft Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/59/EG om behörighetsprövning av lokförare som framför lok och tåg på järnvägssystemet i gemenskapen (nedan kallat lokförardirektivet), som ingick i EU:s tredje järnvägspaket.

Lagförslaget öppnar inte järnvägstrafiken för konkurrens, men det avser att ge likvärdiga verksamhetsmöjligheter och underlätta marknadstillträde. Även om lagstiftningen inte har några regelrätta restriktioner för marknadstillträde är järnvägstrafik mycket resurskrävande verksamhet och förenad med en rad stora utmaningar. En av de stora utmaningarna är att Finland har en annan spårbredd än resten av Europa och att det kan vara svårt att få tag på materiel. En annan utmaning är att få kvalificerad personal och för att hjälpa upp situationen bör man satsa på utbildning. I propositionen förpliktas läroanstalterna inom järnvägsområdet att ge utbildning på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt oberoende av hos vilken aktör deltagarna är anställda. Utskottet ställer sig utan vidare bakom förslaget. Vidare bör det noteras att utbildningskraven inte får bli ett hinder för marknadstillträde.

Åläggande av järnvägsföretag att ge handledning

I 25 a § sägs det att Trafiksäkerhetsverket kan ålägga ett järnvägsföretag att tillhandahålla handledning i framförande av rullande materiel för andra järnvägsoperatörer och bolag eller sammanslutningar som har för avsikt att inleda järnvägstrafik, om det inte finns andra genomförbara alternativ för handledningen. Det betyder att VR-Group Abp kan bemyndigas i det rådande marknadsläget. Skyldigheten kan bara påföras om järnvägsföretaget har adekvata förutsättningar och på det villkoret att handledningen inte belastar handledningen av företagets egen personal orimligt mycket. Järnvägsföretaget ska inte behöva skaffa fram extra personal eller materiel för sin egen verksamhet på grund av skyldigheten. Operatörer som begär handledning ska betala en skälig ersättning som täcker kostnaderna och ger en rimlig intäkt. Syftet med detta är att handledningen inte ska ha orimliga personella eller kostnadsmässiga konsekvenser för järnvägsföretagets egen verksamhet.

Vid ett flertal utfrågningar av de sakkunniga har understrukits att det är orimligt att ålägga ett järnvägsföretag att ge konkurrerande företag handledning. I själva verket är handledning en fråga som operatörerna ska komma överens om sinsemellan, påpekar utskottet. Skyldigheten att tillhandahålla handledning är bara avsedd för situationer när det inte finns andra genomförbara alternativ, exempelvis för att ett företag som vill in på marknaden inte har nödvändig personal eller materiel och handledningen inte kan ordnas på något annat sätt. Enligt artikel 23.4 i lokförardirektivet ska medlemsstaterna sörja för att sökandena har rättvist och icke-diskriminerande tillträde till den utbildning som erfordras för att de ska uppfylla kraven för att få förarbevis och intyg. Handledning är en mycket viktig del av lokförarutbildningen. Idag är tillgången till kvalificerade lokförare ett av de största hindren för att få tillträde till marknaden. Följaktligen anser utskottet att möjligheten att ålägga järnvägsföretag skyldighet att ge handledning vara både bra

och godtagbar med avseende på tillgången till utbildning. Utskottet anser dock att järnvägsföretagen på marknaden i princip redan har materiel och resurser för att ordna handledning. Följaktligen anser utskottet det inte befogat att tro att järnvägsföretagen skulle bli tvungna att erbjuda förare hos andra företag på marknaden handledning. Utskottet föreslår att bestämmelsen ändras till att ett järnvägsföretag bara kan åläggas att tillhandahålla handledning för operatörer som ska träda in på marknaden.

Skyldigheten att tillhandahålla handledning är mycket exceptionell i den form den föreslås nu och det krävs särskilda skäl för ålägga den, menar utskottet. Genom skyldigheten ingriper man i princip i järnvägsföretagets näringsutövande och delvis också i hur det använder sina tillgångar. Förslaget bör emellertid ses ur det perspektivet att den finländska järnvägsmarknaden befinner sig i ett exceptionellt läge med praktiskt taget bara en operatör i en mycket dominerande ställning. Skyldigheten är en metod som bara får tillgripas som allra sista utväg, framhåller utskottet. Kriterierna är mycket stränga, men trots det måste Trafiksäkerhetsverket vara ytterst noggrann i sin bedömning av hur de uppfylls och motivera besluten att ålägga skyldigheten väl. Det bör dessutom noteras att propositionen utgår från att skyldigheten inte får störa järnvägsföretagets egen handledning orimligt mycket. På grund av det exceptionella läget på marknaden blir det ett principiellt problem om tillgången till handledning är helt beroende av förhandlingar mellan ett etablerande företag och det enda företaget på marknaden. I det rådande marknadsläget behövs möjligheten att ålägga skyldighet att tillhandahålla handledning med avseende på våra EU-rättsliga skyldigheter och nya operatörer för att vi gradvis ska få en fungerande, öppen och likvärdig järnvägsmarknad.

I motiven framhåller regeringen att syftet enligt 25 a § att starta järnvägstrafik ska kunna påvisas exempelvis med giltigt säkerhetsintyg. För tydlighetens skull påpekar utskottet att motiven bara ger ett exempel och att det med tanke på nya operatörers intressen är nödvändigt att också in-

lämnad ansökan om säkerhetsintyg kan tjäna som bevis. Det är nödvändigt eftersom det kan ta flera månader att få säkerhetsintyget. Trafiksäkerhetsverket måste minutöst undersöka att operatören menar allvar med sitt syfte, om verket överväger att ålägga handledningsskyldighet.

Handledningen är en lagstadgad del av utbildningsprogrammet och det är läroanstalten själv som helt och hållet svarar för att ordna undervisningen såväl när det gäller att lägga upp de allmänna elementen i handledningen som när det gäller att uppfylla kraven i utbildningsprogrammet. Propositionen ändrar således inte läroanstaltens ställning som leverantör av utbildningstjänster.

Efter att ha fått förarbevis från grundutbildningen måste lokförare skaffa kompletterande intyg för att de har rätt att framföra en viss typ av materiel och på vissa bansträckor. Enligt vad utskottet erfar är det i vilket fall som helst den operatör som föraren är anställd hos som ska utfärda kompletterande intyg. Detta gäller också när handledningen ges av något annat företag.

Vissa andra synpunkter

Beträffande privata spår ändras tillämpningsområdet för behörighetslagen så att det också ska innefatta privata spår som är kopplade till det statliga bannätet. I dag ingår privata järnvägsspår i tillämpningsområdet bara om en säkerhetsrelaterad arbetsuppgift inverkar direkt på trafiken på det statliga bannätet. Det är förenligt med angreppssättet i järnvägslagen att utsträcka tillämpningsområdet till privata järnvägsspår. De som innehar privata järnvägsspår bedriver trafiken som stöd för sin primära verksamhet. Följaktligen avviker den till sina egenskaper, sin omfattning och sina resurser från järnvägstrafik som är den primära verksamheten. Detta bör beaktas så långt det är möjligt när lämplig utbildning ordnas.

Trafiksäkerhetsverket ska godkänna en läroanstalt som uppfyller villkoren i behörighetslagen för fem år i sänder. I dag kan läroanstalterna godkännas tillsvidare eller för viss tid. De sakkunniga påpekade att fem år är en mycket kort

tid om man ser till kontinuiteten i verksamheten och behovet av förutsebarhet, rekrytering och investeringar. Enligt uppgifter till utskottet föreskriver en rekommendation från kommissionen om lokförarutbildningen att den behöriga myndigheten ska godkänna läroanstalten för fem år åt gången. Tiden är dessutom densamma som för godkännande av andra operatörer enligt behörighetslagen och giltighetstiden för säkerhetsintyg. Utskottet menar att förslaget om begränsad giltighetstid och den femåriga giltigheten är motiverat om man ser till att godkännandet inte är kopplat till lämplighetsprövning och läroanstalten därmed måste få nytt godkännande om den uppfyller kraven.

Efter att ha fått säkerhetsintyg ska den som inträder på marknaden anhänga om koncession för järnvägstrafik hos kommunikationsministeriet. Företaget måste inleda trafiken senast sex månader efter att ha fått koncession. Sex månader är en mycket kort tid om man tänker på hur komplicerad trafiken är och hur många åtgärder det behövs för att starta den. I fortsättningen bör det säkerställas att tidsfristerna för marknadstillträde eller behörigheter inte utgör något hinder för att komma in på marknaden.

Historiskt och kulturellt sett är det mycket viktigt att bedriva trafik på museijärnvägar och att rusta upp materielen. De sakkunniga framhöll att det speciella med museijärnvägarna bör lyftas fram bättre i lagförslaget beträffande dem som är utbildare och examinörer. Förslaget betyder i klartext att den som är examinör för kompletterande intyg för museimateriel under vissa förutsättningar inte ska behöva ha giltigt förarbevis eller kompletterande intyg. Förslaget har motiverats bland annat med att museimaterielen finns på olika ställen i landet och att flytmöjligheterna är begränsade och att det därför kan medföra praktiska svårigheter med examen om kompletterande intyg för museijärnvägar alltid bara gäller en viss bansträcka och examinatören måste ha kompletterande intyg för den bansträcka där provet utförs.

Utskottet påpekar dock att ett av de beslut från kommissionen som sätts i kraft genom propositionen kräver att alla som examinerar fristående

prov för järnvägsmateriel måste ha giltigt förarbevis och kompletterande intyg enligt kraven i propositionen. Följaktligen går det inte att föreskriva om något krav på undantag för trafik på museijärnvägar. Kraven på trafiksäkerhet, infrastruktur, materiel och teknisk säkerhet måste vara uppfyllda, likaså utbildningskraven för förare och personal. Utskottet anser dock att trafiken på museijärnvägar bör beaktas när lagstiftning bereds för att verksamhet villkoren och de särskilda behoven kan beaktas flexibelt så långt det är möjligt. Förarutbildningen bör ordnas på ett sätt som också tar hänsyn till behoven inom utbildningen av förare på museijärnvägar.

Detaljmotivering

25 a §. Åläggande av järnvägsföretag att tillhandahålla handledning. Med hänvisning till den allmänna motiveringen ovan föreslår utskottet att 25 a § 1 och 3 mom. ändras så att ett järnvägsföretag kan åläggas att tillhandahålla handledning bara för företag eller andra sammanslutningar som har för avsikt att inleda järnvägstrafik. Åläggandet ska alltså inte kunna gälla ett annat järnvägsföretag.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget i enlighet med propositionen men 25 a § med följande ändringar:

25 a §

Åläggande av järnvägsföretag att tillhandahålla handledning

Trafiksäkerhetsverket kan ålägga ett järnvägsföretag att tillhandahålla handledning i framförande av rullande materiel för (*utesl.*) bolag eller andra sammanslutningar som har för avsikt att inleda järnvägstrafik, om det inte finns andra genomförbara alternativ för handledningen. Skyldighet att tillhandahålla handledning kan påföras, om järnvägsföretaget bedriver tra-

fik som motsvarar den trafik som (*utesl.*) ett bolag eller någon annan sammanslutning som begär handledning ämnar bedriva.

(2 mom. som i RP)

Det järnvägsföretag som tillhandahåller handledning beslutar om de praktiska arrangemangen för handledningen i samråd med läroanstalten. Järnvägsföretaget ska få skälig ersättning för handledningen med beaktande av de kostnader som den orsakar och en skälig avkastning. För ersättningen svarar (*utesl.*) det bolag eller

den sammanslutning som begär handledning. Ersättningen ska vara rättvis för alla bolag och andra sammanslutningar som avses i detta moment och som får handledning. Det järnvägsföretag som tillhandahåller handledning kan kräva att (*utesl.*) ett (*utesl.*) bolag eller en (*utesl.*) sammanslutning som begär handledning betalar ett förskott för handledningen eller ställer en säkerhet för betalningen av avgiften.

Helsingfors den 30 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kalle Jokinen /saml
vordf. Osmo Kokko /saf
medl. Thomas Blomqvist /sv
Ari Jalonen /saf
Merja Kuusisto /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Raimo Piirainen /sd

Janne Sankelo /saml
Arto Satonen /saml
Eila Tiainen /vänst
Ari Torniainen /cent
Reijo Tossavainen /saf
Oras Tynkkynen /gröna
Mirja Vehkaperä /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Juha Perttula.