

24.05.2016

501/00.02.020/2015

Liikenne- ja viestintäministeriö

kirjaamo@lvm.filiikennekaari@lvm.fi

Viite

Lausuntopyyntöne 18.4.2016 LVM/2096/03/2015

LAUSUNTO LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖLLE LIIKENNEKAARTA KOSKEVASTA HALLITUKSEN ESITYKSEN LUONNOKSESTA

HSL:n hallitus päätti 24.5.2016 pitämässään kokouksessa antaa asiasta seuraavan lausunnon:

Esityksen lähtökohtien ja tavoitteiden arviointi

Liikennekaari-hankkeella on runsaasti kannatettavia tavoitteita henkilöliikennepalvelujen joustavuuden, tehokkuuden ja kilpailukyvyn parantamiseksi sekä digitaalisten palveluratkaisujen kehittämiseksi. Näiden tavoitteiden edistäminen ei millään tavalla vaadi purkamaan sellaisia toimivia malleja ja rakenteita, joilla on saavutettu hyviä tuloksia. Toimivaltaisten viranomaisten julkisilla hankinnoilla järjestämä joukkoliikenne kaupunkiseuduilla turvaa EU:n joukkoliikenteen palvelusopimusasetuksen (PSA) tavoitteen mukaisesti laadukkaiden ja kohtuuhintaisten palvelujen tarjonnan, jonka varassa ihmiset voivat luotettavasti järjestää jokapäiväisen elämänsä. HSL:n järjestämässä liikenteessä tehdään arkisin yli miljoona matkaa, eli noin puoli miljoonaa matkustajaa on valinnut joukkoliikenteen ensisijaiseksi liikkumistavaksi säännöllisille matkoilleen.

Lakiesityksen lähtökohdissa on sivuutettu nykyisen joukkoliikennejärjestelmän hyödyt ja tulokset. Perusteluissa on järjestelmällisesti väheksytty viranomaisen järjestämän liikenteen merkitystä, yliarvioitu sääntelystä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja aliarvioitu sääntelyn purkamisen haittoja ja riskejä. Perusteluista paistaa epäluottamus toimivaltaisten viranomaisten kykyyn toimia yhteiskunnan asettamien tavoitteiden mukaisesti ja käyttää harkintavaltaa tarkoituksenmukaisesti.

Valmistelun lähtökohdissa ei ole otettu huomioon, että useimmat toimivaltaiset viranomaiset pääsivät ensimmäisen kerran järjestämään bussiliikenteen nykyisen joukkoliikennelain mukaisella kilpailutuksella vasta vuonna 2014, ja muutoksen vaikutukset eivät ole vielä läheskään kokonaan nähtävissä. Esim. Turun seudulla on jo nähty erinomaisia tuloksia uudesta Föli-liikenteestä. Liikennekaaren lähtökohtien esittelyssä on kuitenkin käytetty

24.05.2016

501/00.02.020/2015

vuoden 2013 tilastotietoja ja julkisen tuen historiallista kehitystä aikaisemman joukkoliikennelain ajalta. Valtion ja kuntien roolia ja osuutta julkisen liikenteen tukemisessa ei ole myöskään eritelty. Kaupunkiseutujen liikenteen todellista nykytilannetta ei ole huomioitu Liikennekaari-esityksen perusteluissa, vaan Suomea tarkastellaan vain valtakunnallisena kokonaisuutena, liikennemuotojen osuudet esitetään henkilökilometrien mutta ei matkamäärän perusteella, ja näin nykyinen joukkoliikenteen osuus saadaan näyttämään vähäiseltä. Kaupunkiraideliikennettä ei pidetä lainkaan merkityksellisenä. Joukkoliikenteen järjestämisen edellytykset suurilla kaupunkiseuduilla ovat niin täysin erilaiset muuhun maahan ja haja-asutusalueisiin verrattuna, että yksi ja sama järjestämismalli ei voi toimia hyvin tuloksin kaikkialla.

ELY:jen järjestämässä kaupunkiseutujen ulkopuolisessa liikenteessä on jo osin noudatettu Liikennekaaren perusteluissa kaikille viranomaisille tarjottua järjestämismallia (ensisijainen markkinaehtoinen liikenne ja täydentävä, lyhyillä sopimuksilla ja usein nettomallilla kilpailutettu ostoliikenne). Se on osoittautunut erittäin tehottomaksi, ja näillä alueilla joukkoliikenteen kehitys onkin ollut heikkoa. Tuen tarve on kasvanut eniten suhteessa vähenevään liikenteen tarjontaan ja matkustukseen. Sen sijaan kaupunkiseuduilla käytetty pääasiallinen hankintamalli, riittävän suuret ja pitkät bruttosopimukset kokonaisista liikennöintikohteista, on tutkimuksissa todettu kustannustehokkaimmaksi. Myös liikenteenharjoittajien palautteen mukaan tämä malli on riskienhallinnan kannalta paras, ja siksi kaupunkiseutujen järjestämiin tarjouskilpailuihin on osallistunut enemmän tarjoajia ja hinnat pysyvät kohtuullisina.

HSL-alueella linja-autoliikenne on toki järjestetty PSA:n periaatteiden mukaisesti kilpailuttamalla jo pitkään, 1990-luvulta saakka. Tuloksena on ollut yhtenäinen palvelutarjonta ja lippujärjestelmä useiden liikennemuotojen muodostamalla joukkoliikenneverkolla, jonka taso kestää kansainvälisen vertailun. Esim. joukkoliikenteen kulkumuoto-osuus, asiakastyytyväisyys ja kustannustehokkuus ovat vastaavan kokoisiin eurooppalaisiin kaupunkiseutuihin verrattuna korkealla tasolla. Lisäksi HSL/YTV on edistänyt monia LVM:n esittämiä tavoitteita (integroitu liikennepalvelutarjonta ja lippujärjestelmä, sujuvat matkaketjut, matkustajainformaatiopalvelujen kehitys, avoin data jne.) aikaisemmin ja enemmän kuin kukaan muu Suomessa. HSL:n strategiaan kuuluu uusien innovaatioiden ja joustavien liikennepalveluratkaisujen tukeminen ja mahdollistaminen, eikä se edellytä viranomaisen toimintamahdollisuuksien ja harkintavallan heikentämistä.

Liikennekaari-esityksen mukaisesti nykyinen joukkoliikennelaki kumottaisiin kokonaisuudessaan. Perusteluna on, että EU:n joukkoliikenteen palvelusopimusasetus (1370/2007/EY, ns. PSA) on sellaisenaan velvoittavaa lainsäädäntöä eikä kansallisia säädöksiä, "Suomi-lisiä" tarvita sen soveltamiseen, kun säädöshankkeen tavoitteena on hallitusohjelman mukainen normien purku ja sääntelyn keventäminen. Kuitenkin esitetystä Liikennekaaresta säädetään joukkoliikenteelle kokonaan uusia velvoitteita ja menettelyjä, jotka eivät perustu PSA:han, vaan ovat uusia kansallisia

24.05.2016

501/00.02.020/2015

säädöksiä ja osittain PSA:n kanssa ristiriidassa. Osa niistä aiheuttaa erityisesti toimivaltaisen viranomaisen järjestämään liikenteeseen kohdistuvia rajoituksia, lisäkustannuksia ja oikeudellista epävarmuutta.

HSL ja muut kaupunkiseutujen kuntayhtymät sekä toimivaltaiset kaupungit säilyvät edelleen PSA:n mukaisina joukkoliikenteen toimivaltaisina viranomaisina, joiden tehtävä on määritellä julkisen henkilöliikenteen palvelutaso ja tarvittaessa varmistaa sellaisten yleishyödyllisten palvelujen tarjoaminen, jotka ovat mm. monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia kuin palvelut, joita syntyisi pelkästään markkinoiden ehdoilla. Toimivaltainen viranomainen tekee PSA:n mukaan itse päätöksen siitä, onko markkinoihin puuttuminen alueella tarpeellista halutun palvelutason saavuttamiseksi. Mikäli viranomainen päättää järjestää joukkoliikenteen, sillä on käytettävissään asetuksessa määritellyt toimenpiteet, joihin kuuluu yksinoikeuden perustaminen viranomaisen sopimuksella järjestämälle liikenteelle. Tämän päätöksen jälkeen asetuksen soveltamisalueella viranomaisen yleishyödyllisten palvelujen tarjoamiseksi järjestämä liikenne on ensisijaista.

Edellä kuvattu tulkinta on Euroopassa vallitseva, ja hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpään HSL:lle antama lausunto (liitteenä) tukee tätä tulkintaa. Lakiesityksen perusteluissa ja eräissä pykälissä on kuitenkin esitetty tulkintaa, jonka mukaan markkinaehtoinen liikenne olisi kaikissa tilanteissa ensisijaista ja viranomaisen järjestämä liikenne olisi luonteeltaan ainoastaan täydentävää. Tällainen kansallinen tulkinta vaarantaisi toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuuden PSA:n tavoitteen mukaiseen yleishyödyllisten palvelujen saatavuuden turvaamiseen korkealaatuisina, luotettavina ja kustannustehokkaina kokonaisuuksina. EU:n asetuksen tavoitetta vääristävään tulkintaan ohjaaminen uudella kansallisella säädöksellä olisi myös ministeriön oman valmisteluperiaatteen vastaista. Nykyisen joukkoliikennelain mukainen reittiliikennelupamenettely ja 22§ mukainen harkinta viranomaisen järjestämän liikenteen suojaamistarpeesta vakavaa ja pysyvää haittaa vastaan on toimiva ja tarkoituksenmukainen keino turvata yleishyödyllisten palvelujen tarjontaa PSA:n tavoitteen mukaisesti.

Viranomaisen järjestämällä joukkoliikenteellä on voitu toteuttaa myös muita yhteiskunnan asettamia tavoitteita. HSL:n alueella joukkoliikennesuunnittelun kytkentä liikennejärjestelmän ja maankäytön pitkäjänteiseen kehittämiseen on mahdollistanut joukkoliikenteen ja erityisesti raideliikenteen kulkumuoto-osuuden kasvattamisen sekä liikenteen haitallisten lähipäästöjen, melun ja CO₂-päästöjen vähentämisen. HSL on myös edistänyt liikenteen hankintasopimuksilla energiatehokkaiden ajoneuvojen, uusiutuvien polttoaineiden ja sähkökäyttöisten ajoneuvojen käyttöönottoa.

Vertailua linja-autoliikenteen sääntelyn purkamiseen muualla

Tunnetuin eurooppalainen esimerkki on Iso-Britannia, jossa toteutettiin 1986 täydellinen markkinaehtoisin linja-autoliikenteen vapauttaminen lukuun

24.05.2016

501/00.02.020/2015

ottamatta Lontoon aluetta, jossa otettiin käyttöön nykyisen PSA-mallin mukainen viranomaisen kilpailuttama liikenne. Vaikutukset näillä kahdella mallilla ovat olleet hyvin erilaiset, ja niistä on syytä ottaa oppia.

Vuonna 2014 julkaistu tutkimusartikkeli (Preston & Almutairi, University of Southampton; Evaluating the long term impacts of transport policy: The case of bus deregulation revisited. Research in Transportation Economics 48) esittää arvion pitkän aikavälin (1986-2010) vaikutuksista yhteiskunnallisella kokonaishyödyllä mitattuna. Sen mukaan sääntelemättömän markkinaehtoisen kilpailun alueella eli muualla paitsi Lontoossa syntyi merkittävä kokonaishyödyn menetys (hyvinvointitappio), suuruudeltaan eri skenaarioiden oletuksista riippuen n. 9 – 11 miljardia puntaa. Kärsijöinä olivat etupäässä matkustajat nousseiden lipunhintojen ja matkustuksen vähenemisen kautta. Samanaikaisesti Lontoon alueella kilpailutetun liikenteen ja viranomaisen määrittelemien lipunhintojen mallilla on saavutettu säännönmukaisesti kokonaishyödyn kasvua. Julkisen subventiotason muutoksista on riippunut, kohdistuvatko hyödyt enemmän viranomaisen taloudelle vai matkustajille ja liikenteenharjoittajille. Tutkimus osoittaa myös, että sääntelymuutosten vaikutus toteutuu pitkän ajan kuluessa; kokonaisvaikutuksen vakiintuminen tutkituilla alueilla kesti 7-10 vuotta. Suomessa toteutui nykyisen joukkoliikenneläin mukainen järjestämistavan muutos vuonna 2014, joten sen vaikutukset eivät ole vielä kokonaan nähtävissä.

Kirjoittajat esittävät päätelmänä suosituksen, että jonkinasteista sääntelyä tulisi palauttaa myös Lontoon ulkopuolelle. Englannin suurkaupunkiseuduille sekä Skotlannin ja Walesin itsehallintoviranomaisille onkin 2000-luvulla osittain palautettu toimivaltaa liikenteen tarjonnan, lippujärjestelmien ja tietopalvelujen yhteensovittamisessa, kun markkinaehtoisen liikenteen palvelutaso ei noussut riittäväksi. Parhaillaan on käsittelyssä esitys Suur-Lontoon (tai HSL:n) mallin mukaisen täysivaltaisen seudullisen liikenneviranomaisen perustamisesta Suur-Manchesterin alueelle.

Iso-Britannian mallissa markkinaehtoisen linjaliikenteen aloittamisesta, muuttamisesta ja lopettamisesta on tehtävä ennakoilmoitus. Aluksi määräaika oli vähintään 42 vuorokautta ennakkoon, mutta vuonna 2000 sitä pidennettiin 56 vuorokauteen. Myös muissa maissa säännöllisellä markkinaehtoisella linjaliikenteellä on jonkinlainen ennakoilmoitusvelvollisuus. Ruotsissa ilmoitus on tehtävä 21 vuorokautta ennakkoon toimivaltaiselle viranomaiselle sekä valtakunnalliselle aikataulu- ja matkalippupalvelulle (Samtrafiken).

Arvioidut vaikutukset HSL-alueen liikenteeseen ja HSL:n toimintaedellytyksiin

LVM:n itse teettämät selvitykset (Arvio PSA-suojan poiston taloudellisista vaikutuksista, Tempo Economics Oy 1.12.2015 sekä PSA-suojan poistamisen vaikutukset liikennejärjestelmän kannalta, Strafica Oy ja Waystep Consulting

24.05.2016

501/00.02.020/2015

Oy 1.12.2015) eivät tue lakiesityksen perusteluissa toistettua väitettä markkinaehtoisien liikenteen ensisijaisuuden tuottamista kustannussäästöistä. Toimivaltaisten viranomaisten arvioiden mukaan PSA-suojan heikentäminen tulee väistämättä kasvattamaan liikenteen järjestämisen alijäämää sekä lipputulosten pienentymisen että täydentävän ostoliikenteen korkeamman kustannustason takia. Markkinaehtoisien liikenteen tarjontaa on odotettavissa kaupunkiseuduilla kannattavimmille reiteille suuren kysynnän ajankohtiin, mutta joukkoliikenteen palvelutason alueellisen ja ajallisen kattavuuden turvaaminen vaatii lisäksi täydentävää viranomaisen järjestämää lähtökohtaisesti kannattamatonta liikennettä.

LVM:n teettämässä vaikutusarviointiselvityksissä ei ole käsitelty käytännössä lainkaan lakiesityksen ympäristövaikutuksia, mitä HSL pitää erittäin ongelmallisena. Samoin vaikutukset liikennepalvelujen saavutettavuuteen, esteettömyyteen ja sosiaaliseen tasa-arvoon ovat jääneet kunnolla selvittämättä. Keskeisin liikenteellinen vaikutus on mahdollinen muutos eri liikennemuotojen käyttösuuksissa, ja kaupunkiseuduilla ratkaisevaa on ajoneuvosuorituksen muutokset suhteessa joukkoliikenteen, erityisesti raideliikenteen, sekä pyöräilyn ja kävelyn osuuteen. Jakamistalouden hyödyntäminen ja digitaaliset palvelumallit voivat tukea kestävästä liikennejärjestelmän kehitystä, tai sääntelemättöminä ne voivat lisätä ajoneuvoliikennettä ja sen aiheuttamaa ruuhkautumista ja ympäristökuormitusta. Liikennekaaren perusteluissa oletetaan, että uudet palvelut vähentäisivät ensisijaisesti oman auton käyttöä ja omistamista, ja siten niiden liikenne- ja ympäristövaikutukset olisivat positiivisia. Esityksen optimistiset vaikutusarviot eivät perustu tutkimusnäyttöön, jota näistä uusista ilmiöistä on vasta niukasti saatavilla, vaan lähinnä toiveajatteluun. Esitys ei myöskään luo sellaisia sääntelykeinoja tai markkinatoimijoille kohdistuvia insentiivejä, joilla liikenteen kehitystä voitaisiin ohjata kestäväan suuntaan tai sen haittoja hillitä.

LVM:n keskustelutilaisuudessa 13.5. esiteltiin San Franciscon Über-matkustajille tehty kyselytutkimus. San Francisco on käytettävissä olevien kulkumuotovaihtoehtojen ja kulkumuoto-osuuksien kannalta varsin vertailukelpoinen Helsingin kanssa. Tutkituista matkoista vain 6 % oli sellaisia, joille vaihtoehto olisi ollut oman auton käyttö. Yli puolet matkoista oli siirtynyt joukkoliikenteestä, pyöräilystä ja kävelystä, eli nämä Über-matkat olivat tuottaneet kokonaan uutta ajoneuvoliikennesuoritetta. Yhdestä suppeasta tutkimuksesta voi tehdä vain sen yleisluontoisen päätelmän, että riski ajoneuvoliikenteen kasvusta kaupunkiseuduilla on todellinen eikä sitä voi sivuuttaa vaikutusten arvioinnissa.

Liikenteen käyttäjän kannalta on tärkeää myös se, että sekä tarjottava liikenneinformaatio, lippujärjestelmä että varsinaiset joukkoliikennepalvelut ovat korkealaatuisia ja yhtenäisiä ja siten helposti omaksuttavia. Vaikutusarvioinnissa ei ole osoitettu, että lakiesityksen toimenpiteet edistäisivät tätä tavoitetta paremmin ja kustannustehokkaammin kuin toimivaltaisen viranomaisen hallitsemana kokonaisuutena toteutetut ratkaisut,

24.05.2016

501/00.02.020/2015

joissa voidaan aivan yhtä hyvin hyödyntää lisäarvoa tuottavia digitaalisia palveluja ja markkinaehtoista liikenteen tuotantoa osana liikennejärjestelmää.

Liikennekaari-esityksen ensisijaiset ongelmat Helsingin seudun joukkoliikenteen järjestämisen ja kaupunkien maankäyttö-, liikenne- ja ympäristötavoitteiden kannalta ovat:

1. Vaikutus joukkoliikenteen talouteen

Esitys heikentää kaupunkien järjestämän ja rahoittaman julkisen liikenteen taloudellisia edellytyksiä. Lipputuloja menetetään markkinaehtoiselle liikenteelle, mikä heikentää erityisesti raideliikennehankkeiden kannattavuutta ja rahoituspohjaa. Bussiliikenteen ostosopimusten hintataso nousee, kun yhteensovittaminen markkinaehtoisien tarjonnan kanssa edellyttää pienempiä ja lyhyempiä sopimuksia, varautumista liikenteen nopeisiin muutoksiin ja kiireellä toteutettuja kilpailutuksia. Muutokset voimassa olevien kilpailutettujen bruttosopimusten tarjontaan johtavat liikennöitsijöiden korvausvaatimuksiin. Velvoitteet lippujärjestelmien yhteentoimivuudelle aiheuttavat muutoskustannuksia vastavalmistuvalla lippu- ja informaatio-järjestelmälle.

Esitykseen sisältyy myös maininta julkisen tuen maksamisesta liikennepalvelun käyttäjälle maksusitoumuksella (palvelusetelillä), joka johtaisi tuen ohjautumiseen markkinaehtoiselle liikenteelle PSA:n ja EU:n yleisten valtioneuvoston sääntöjen vastaisesti. Tämä malli on kokonaan uusi kansallinen erikoisuus ja siten myös LVM:n ilmoittaman säädöshankkeen periaatetavoitteen vastainen.

2. Vaikutus liikennejärjestelmän ja maankäytön kehittämiseen

Esitys korostaa hajautetun, nopeasti muuttuvan asiakas- ja yrittäjäkeskeisen liikennepalvelutarjonnan edistämistä ja hylkää kokonaan liikennejärjestelmänäkökulman. Palvelujen jatkuvuutta ja ennakoitavuutta ei pidetä oleellisena edes matkustajien kannalta. Liikenneverkon ja palvelutason pitkäjänteinen suunnittelu yhdessä maankäytön, asumisen ja palvelurakenteen kehittämisen kanssa vaikeutuu merkittävästi. Liikennepalvelujen saavutettavuuden ja esteettömyyden turvaaminen vaikeutuu. Raideliikenteen kilpailukyky suhteessa kumipyöräliikenteeseen heikkenee. Ajoneuvoliikenteen kasvun nopeutuminen Helsingin seudulla aiheuttaisi merkittävän riskin katuverkon ylikuormittumisesta ja uusien väyläinvestointien sekä muiden ruuhkautumista helpottavien toimenpiteiden tarpeesta.

Esitys on ristiriidassa voimassa olevien Valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden (VN päätös 13.11.2008) kanssa. Niiden kohdassa Toimivan aluerakenteen yleistavoitteet linjataan: "Aluerakennetta kehitetään monikeskuksisena ja verkottuvana sekä hyvin liikenneyhteyksiin perustuvana kokonaisuutena. Toimivan aluerakenteen runkona kehitetään Helsingin seutua, maakuntakeskuksia sekä kaupunkiseutujen ja maaseudun keskusten muodostamaa verkostoa. Eteläisessä Suomessa aluerakenne perustuu erityisesti Helsingin ja alueen muiden kaupunkikeskusten välisiin

24.05.2016

501/00.02.020/2015

raideliikenneyhteyksiin.”

3.Vaikutus liikenteen haittojen hillintään kaupunkiympäristössä

Esitys käytännössä sivuuttaa liikenteen ulkoisvaikutukset ja poistaa kaupungeilta keskeisen keinon säännellä mm. tilankäyttöä kaupunkiympäristössä, terveydelle haitallisia lähipäästöjä, melua, CO₂-päästöjä, energiatehokkuutta ja liikkumisen esteettömyyttä. Perusteluissa myönnetään, että viranomaisten järjestämän liikenteen hankintamenettelyillä on kehitetty kalustoa ja vähennetty päästöjä ja että markkinaehtoisen liikenteen kalustoa ei säännellä, mutta oletetaan että yritykset hankkisivat uutta vähäpäästöistä kalustoa oma-aloitteisesti. Keskeinen peruste ulkoishaittojen sivuuttamiselle on väite, että markkinaehtoinen liikenne sekä uudet joustavat jakamistaloutteen ja digitaalisiin ratkaisuihin perustuvat palvelut vähentävät merkittävästi yksityisautoilua eivätkä vähennä joukkoliikenteen käyttöä. Tälle väitteelle ei ole tutkittuja perusteita, ja se saattaa olla virheellinen oletus sellaisilla kaupunkiseuduilla, joissa joukkoliikenteellä on lähtötilanteessa korkea kulkumuoto-osuus. Helsingin kantakaupunkiin suuntautuvassa ja sen sisäisessä ruuhkaliikenteessä joukkoliikenteen osuus moottoroidusta liikenteestä on tunnetusti erittäin korkea. Tällaisessa lähtötilanteessa muutokset kulkumuoto-osuuksissa voivat helposti kääntyä joukkoliikenteen ja erityisesti raideliikenteen tappioksi.

Ehdotetut muutokset lakiesitykseen

HSL toivoo, että lakiesityksen perustelut päivitetään vastaamaan lopullisen lakiesityksen tekstiä ja perusteluista poistetaan sellaiset tulkintoja ohjaavat kannanotot ja väitteet, jotka eivät ole PSA:n ja Liikennekaaren tekstiin perustuvia. Lisäksi HSL toivoo, että vaikutusarviota täydennetään ympäristövaikutusten sekä yleishyödyllisten palvelujen saatavuuden, luotettavuuden, esteettömyyden ja sosiaalisen tasa-arvon osalta. Esityksessä näitä on käsitelty suppeasti hyvin yleisluonteisten oletusten, väitteiden ja toiveajattelun pohjalta eikä vaikutusten laajuutta ja kohdistumista ole pyrittykään arvioimaan.

Perustelut ja vaikutusarviot on koko Liikennekaaren osalta jätetty hyvin yleiselle ja erittelemättömälle tasolle. Koska kyseessä on koko toimialan kattava hyvin laaja-alainen esitys, siihen sisältyvillä toimenpiteillä on usein toisistaan riippumattomia, keskenään erilaisia ja jopa ristiriitaisia vaikutuksia. Toimenpiteiden vaikutusten tarkempi yksilöinti mahdollistaisi lakiesityksen laadullisen parantamisen, jos laista voitaisiin poistaa yksittäisiä vaikutukseltaan haitalliseksi tunnistettuja muutoksia.

Esityksessä myös tarkastellaan vaikutuksia liian yleisellä tasolla huomioimatta alueellisia eroja, jotka ovat liikennepalvelujen kysynnän, tarjonnan ja toimintaympäristön kannalta ratkaisevan suuria. Erityisesti joukkoliikenteen osalta suurten kaupunkiseutujen lähtötilanne häivytetään koko maan tilastojen sekaan, vaikka joukkoliikennematkoista 80 % tehdään kaupunkiseuduilla. Siihen verrattuna myönteiset muutokset markkinaehtoisessa

24.05.2016

501/00.02.020/2015

kaukoliikenteessä ovat ilahduttavia ja kannatettavia, mutta todellisilta vaikutuksiltaan vähäisiä. Helsingin seudulla joukkoliikenteen kulkumuutosuus ja merkitys liikennejärjestelmälle on aivan keskeinen, ja pienetkin muutokset kulkumuotojakaumassa raideliikenteestä kumipyörille johtaisivat kestäättömiin ongelmiin. Sivulta 90 löytyvä toteamus "Suomen kaltaisessa harvaan asutussa maassa liikennehuuhkia ei muutenkaan voida pitää ongelmana" havainnollistaa, kuinka Helsingin seudun liikenteen suunnittelun näkökulmasta lakiesityksen perusteluissa sivuutetaan hyvin kevyesti kaupunkiliikenteen todelliset haasteet ja lähtökohdat. Esimerkiksi 38 % pääkaupunkiseudun pääväylistä hidastuu aamuruuhkassa siten, että keskinopeus suhteessa nopeusrajoitukseen on alle 70 % (lähde: TomTom navigaattoridata syksy 2015). Seudun asukasmäärän kasvaessa tieliikenteen palvelutaso laskee entisestään, mikäli liikennejärjestelmäkin muuttuu tieliikennepainotteisemmaksi.

HSL ehdottaa lakiesitykseen seuraavia muutoksia:

II OSA Liikennemarkkinat

1 luku Luvanvarainen toiminta tieliikenteessä

EHDOTUS: Lisätään nykyisen joukkoliikennelain 9 §, 12 § ja 22 § reittiliikennelupaa ja sen myöntämistä koskevat säännökset.

PERUSTELU: Nykyinen reittiliikennelupa on toimiva ja tarkoituksenmukainen keino turvata liikennepalvelujen tarjonnan jatkuvuus ja ennakoitavuus, ja se mahdollistaa markkinaehtoisien ja julkisilla palvelusopimuksilla järjestetyn liikenteen yhteensovittamisen toimivaltaisen viranomaisen harkinnan mukaisesti. Menettely ei, lakiesityksen perusteluissa väitetystä huolimatta, aiheuta kohtuutonta hallinnollista rasitetta viranomaisille eikä liikenteen harjoittajille. Nykyisiin lupakäsittelyihin kohdistuva hallintotyö HSL:ssä on aivan marginaalinen, joitakin henkilötyökuukausia vuodessa. Sen sijaan lakiesityksen mukaisessa tilanteessa markkinaehtoisien liikenteen muutosten jatkuva seuranta, jälkivalvonnan toteuttaminen hallinto- ja oikeusprosesseilla sekä liikennetarjonnan yhteensovittamisen aiheuttamat ostoliikenteen muutosten ylimääräiset suunnittelu- ja hankintaprosessit lisäisivät HSL:ssä asiantuntijataso hallintotyötä 5 – 10 henkilötyövuodella vuosittain. Reittiliikenneluvalla saavutetaan oikeusvarmuus ennen muutosten tekemistä, mikä vähentää sekä liikenteenharjoittajan että viranomaisen riskejä. Liikennetarjonnan ennakoitavuus hyödyttää matkustajia sekä välitys- ja tietopalvelujen tarjoajia. Luvan sisältöä ja hakumenettelyä voidaan yksinkertaistaa ja sujuvoittaa hallinnollisen rasitteen vähentämiseksi, esim. kehittämällä hakumenettelyn kokonaan sähköisellä alustalla toimivaksi.

Mikäli lupamenettelyä ei säilytetä, HSL ehdottaa ennakoilmoitusmenettelyä seuraavasti:

III OSA Palvelut

1 luku Liikennepalvelut

24.05.2016

501/00.02.020/2015

1 § Tiedonantovelvollisuus

EHDOTUS: Henkilöliikenneluvan haltijan tulee ilmoittaa säännöllisellä reitillä ja aikataululla tarjottavan markkinaehtoisen linja-autoliikenteen aloittamisesta, lopettamisesta tai olennaisesta muuttamisesta niille toimivaltaisille viranomaisille, joiden alueella reitti kulkee, vähintään 60 vuorokautta ennen liikenteen muutosta. Ilmoituksesta tulee käydä ilmi, missä 2 luvun 1 § mukaiset olennaiset tiedot liikennepalvelusta ovat saatavilla. Ilmoitus on voitava tehdä Liikenneviraston tarjoamalla teknisellä palvelulla, joka välittää ilmoituksen automaattisesti niille toimivaltaisille viranomaisille, joita ilmoitettu reitti koskee.

PERUSTELU: Liikennepalvelun jatkuvuuden ja ennakoitavuuden turvaamisen näkökulmasta tiedon saaminen muutoksista riittävästi etukäteen on sekä matkustajille että toimivaltaisille viranomaisille välttämätöntä erityisesti silloin, kun liikennetarjonta lopetetaan. Markkinoiden toimivuuden näkökulmasta ennakkotieto antaa myös kilpailijoille mahdollisuuden reagoida tarjonnan muutoksiin. Välitys- ja tietopalvelujen tarjoajien näkökulmasta ennakkotieto parantaa palvelujen luotettavuutta ja ehkäisee lopetetuista liikennepalveluista aiheutuvia asiakasvastuuongelmia.

Toimivaltainen viranomainen voi täyttää tehtävänsä liikennepalvelujen yhteensovittamisessa ja palvelutason turvaamisessa vain, jos sillä on käytettävissään luotettavaa ennakkotietoa. 60 vuorokautta antaa edes vähimmäistason mahdollisuuden järjestää lopetettavan palvelun korvaavaa liikennettä kiireellisillä hankintamenettelyillä, tai toisaalta tehdä muutoksia viranomaisen järjestämään liikenteeseen tarjonnan paremmaksi yhteensovittamiseksi, esim. järjestämällä linjojen välisiä vaihtoyhteyksiä. Ennakkotieto ja luotettavuus myös helpottavat markkinaehtoisen liikenteen hyödyntämistä alueellisen tarjonnan yhteensovittamisessa sellaisilla yhteysväleillä, joissa palvelun keskeytymättömyys on ensiarvoisen tärkeää (esim. koulumatkayhteydet). Ennakkoilmoituksesta ei aiheudu liikenteenharjoittajille kohtuutonta rasitetta, koska ilmoituksessa ei tarvitse antaa muita tietoja kuin mitä 2 luvun 1 § jo esityksessä velvoittaa pitämään saatavilla ja sen voi tehdä saman yhteisen järjestelmän kautta. Liikennetuotannon järjestämisessä on joka tapauksessa luonnollinen ajoneuvojen käytön ja kuljettajien työvuorojen suunnittelusta aiheutuva viive, joka koskee sekä aloitettavaa että lopetettavan tilalle järjestettävää liikennettä. Määräaika voisi myös olla lyhyempi aloitettavalle liikenteelle, erityisesti silloin kun kysymys on lopetetun yhteyden korvaavasta liikenteestä.

2 luku Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus

1§ Liikkumispalvelua koskeva olennainen tieto

EHDOTUS: Täydennetään ja korjataan ensimmäinen virke muotoon ”...liikkumispalvelua koskevat olennaiset ajantasaiset tiedot ovat saatavissa

24.05.2016

501/00.02.020/2015

avointen ja avoimesti dokumentoitujen rajapintojen kautta vapaasti käytettäväksi...” sekä lisätään kokonaan uusi toinen virke: ”Tarjottavan avoimen liikennetiedon on oltava lähtökohtaisesti maksutonta.”

PERUSTELU: Rajapintojen käytettävyys edellyttää niiden selkeää dokumentointia ja dokumenttien on oltava vapaasti saatavissa.

KOMMENTTI:

Mitä tarkoittaa ”saatavuustiedot”? Termin sisältöä on syytä avata.

Tietorajapintojen tarjoaminen ei aina takaa tiedon korkealuokkaista saatavuutta. Jakeluteknologian on oltava myös kuormaa kestävä. Riittävän IT-infran takaaminen saattaa joillekin liikennepalvelun tarjoajille tuottaa merkittäviä lisäkustannuksia. Se että Liikennevirasto tarjoaa teknisen palvelun tietojen toimittamiseen, ei vielä takaa tietojen saatavuutta vaan tietojen tuotantovelvoite on liikennepalvelujen tarjoajalla.

2 § Lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuus

KOMMENTTI:

On hyvä, että myyntirajapintavaatimus on rajattu kertalippuihin. HSL:n jatkossa tarjoama myyntirajapintaratkaisu on lähtökohtaisesti kaikille osapuolille saman mukainen. Sen käyttö kuitenkin edellyttää aina kaupallista sopimusta lipputuotteiden ja niistä saatavien lipputulosten välittämiseen liittyen. Lakiehdotuksesta on käytävä ilmi, että lippu- ja maksujärjestelmästä vastaava toimija voi aina edellyttää sopimusta kaupallisista ehdoista. Myyntirajapinnan osalta HSL ei voi sitoutua yksilöllisiin teknisiin räätälöinteihin.

Mitä tarkoittaa ”yleiskäyttöinen teknologia”? Vaatimukseen ei koskaan voida vastata 100%:sti.

1 momentin kohtien 1) ja 2) vaihtoehtoisuus ei tule lakitekstistä riittävällä tavalla esille. Laissa ei tule asettaa velvoitetta tarjota jälkikäteen laskutettavaa lipputuotetta. Vaihtoehto 2 soveltuu vain taksi- ja kutsuliikenteeseen.

3 § Yhteentoimivuuden edistäminen julkisissa hankinnoissa

KOMMENTTI:

Kohta 1) HSL:n tapauksessa liikenneviranomaisen (HSL) kerää olennaiset julkaistavat tiedot omilla järjestelmillään ja laitteillaan. Toisin sanoen HSL tarjoaa sekä keskitetyn tietojärjestelmäratkaisun että ajoneuvojen IT-infran, eivät palvelun tarjoajat (operaattorit).

Jos vaatimus kohdistetaan julkisissa hankinnoissa liikennepalvelun tuottajan vastuulle, koska tilaaja ei vastaa lippujärjestelmästä, se aiheuttaisi pienille liikennöitsijöille kohtuuttoman investointivaatimuksen ja rajoittaisi kilpailua erityisesti pienten toimivaltaisten viranomaisten ja yksittäisten kuntien hankinnoissa.

24.05.2016

501/00.02.020/2015

Vaatus kohdassa 2) "...matkustusosoikeuksien on oltava jatkuvasti todennettavissa sähköisen viestintäverkon avulla taustajärjestelmästä..." on erittäin kova ja edellyttää vähintäänkin kunnollista siirtymäaika. Taustajärjestelmäpohjainen todentaminen ottaa vaatimuksena kantaa myös teknologiaan. Lain valmistelussa olisi syytä välttää kannanottoja teknologisiin kysymyksiin.

HSL-alueella HSL:n tarjoama joukkoliikenne sisältää lukuisia lyhyitä ja arvoltaan pieniä transaktioita. Liiketoiminnan ja liikenteen sujuvuuden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että matkustusosoikeuden validointi ajoneuvoissa on turvallista, aukotonta ja erittäin nopeaa. Intercity-liikenteessä validointi voi kestää jopa sekunteja, kaupunkiliikenteessä vain joitakin satoja millisekunteja.

4 § Syrjimätön pääsy tietoihin ja tietojärjestelmiin

EHDOTUS: Lisäys lakiin (muotoilematon teksti): Tiedon käytöstä ei pidä lähtökohtaisesti periä maksua. Korkeintaan maksuilla voidaan kattaa tiedon jakelusta aiheutuvia kustannuksia.

KOMMENTTI:

Pykälän vaatimus on ymmärrettävä, mutta kohtuullisuusvaatimus tulkinnanvarainen. Esimerkiksi HSL pyrkii tarjoamaan tukipalveluita yleispätevästi kolmansille osapuolille, mutta yksittäisiin toiveisiin ei välttämättä voida aina vastata. Lisenssikysymykset eivät myöskään ole aina yksiselitteisiä liittyen käyttöoikeuksiin ja kustannuksiin.

3 Luku Hankintamenettelyt ja yksinoikeuden asettaminen

1 § Hankintamenettelyt

EHDOTUS: Tehtäessä maantieliikennettä ja rautatieliikennettä koskevia sopimuksia noudatetaan rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1370/2007 (palvelusopimusasetus) ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annettua lakia (xxx/2016), silloin kuin nämä säädökset soveltuvat kyseisiin sopimuksiin.

HSL ehdottaa lisäksi, että 2–9 §:t poistetaan.

PERUSTELU: Ehdotetun 1 §:n mukaan luvun mukaisia hankintamenettelyjä käytetään tehtäessä maantieliikennettä ja muuta raideliikennettä kuin rautatieliikennettä koskevia käyttöoikeussopimuksia. Lisäksi luvun mukaisia hankintamenettelyjä käytetään tehtäessä rautatieliikennettä koskevia sopimuksia riippumatta siitä, ovatko ne käyttöoikeussopimuksia vai muita

24.05.2016

501/00.02.020/2015

palvelusopimusasetuksessa tarkoitettuja julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia.

Pykälässä tulisi selventää, että kyseisiä menettelyjä käytetään vain silloin, jos palvelun tilaajana on viranomainen tai hankintalainsäädännössä tarkoitettu hankintayksikkö. Tämä lienee tarkoituksena, mutta se ei käy luvun tekstistä ilmi.

Ehdotuksen 2–8 §:ssä säädetään hankintamenettelyistä, joita on luvun 1 §:n mukaan noudatettava tehtäessä maantieliikennettä ja muuta raideliikennettä kuin rautatieliikennettä koskevia käyttöoikeussopimuksia. Ehdotetut 2–8 §:ät ovat päällekkäisiä hankintalainsäädännön kanssa. Koska lakiehdotuksen yhtenä tarkoituksena on päällekkäisen sääntelyn poistaminen, olisi myös tältä osin syytä välttää päällekkäisyyttä. Näin ollen, sen sijaan, että liikennekaareissa säädetään erillisiä hankintamenettelyjä, tulisi liikennekaareissa viitata myös käyttöoikeussopimusten osalta hankintalainsäädäntöön. Käyttöoikeussopimukset ovat jo nykyisessä (klassisessa) hankintalaissa ja hankintadirektiivien uudistuksessa ne on otettu myös erityisalojen hankintadirektiiviin ja ovat siten tulossa myös kansalliseen erityisalojen hankintalakiin.

10 § Yksinoikeuden vahvistaminen

EHDOTUS: Toimivaltainen viranomainen voi tarvittaessa päättää yksinoikeuden asettamisesta rautateiden ja maanteiden julkisiin henkilöliikennepalveluihin, sen mukaisesti kuin palvelusopimusasetuksessa säädetään, kun se päättää järjestää liikenteen PSA-asetuksen mukaisena, tai viimeistään hankintamenettelyä aloittaessaan.

Toimivaltainen viranomainen voi kieltää yksinoikeuden suojaamalta reitiltä, verkosta tai alueelta sellaisen liikennepalvelun tarjoamisen, mikä aiheuttaisi jatkuvaa ja vakavaa haittaa palvelusopimusasetuksen mukaan harjoitetulle tai harjoitettavalle liikenteelle, ottaen huomioon myös muut seikat kuin yksinoikeuden saaneen julkisen henkilöliikenteen harjoittajan edut. Tällaisia muita seikkoja voivat olla muun muassa ympäristönsuojelu, erityisryhmien tarpeet ja toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuus pystyä asianmukaisesti varmistamaan yleishyödyllisten palvelujen saatavuus.

PERUSTELU: PSA:n 4. artiklan 1. kohdassa säädetään, että yksinoikeuksien luonne ja laajuus on määritettävä julkisia palveluhankintoja koskevissa sopimuksissa etukäteen. Yksinoikeus muodostaa keskeisen osan sopimusta ja sen on oltava vahvistettuna tiedossa, kun hankintamenettely käynnistyy. Jos yksinoikeus vahvistettaisiin erillisellä hallintopäätöksellä ja vasta hankintapäätöksen yhteydessä, voitaisiin joutua tilanteeseen missä hankintapäätös on tullut lainvoimaiseksi, mutta sen mukaiseen sopimukseen sisältyvä yksinoikeus ei olisi muutoksenhaun takia lainvoimainen. Käytännössä siis yksinoikeus on asetettava, kun liikenne päätetään järjestää PSA-asetuksen mukaisena, tai viimeistään hankintamenettelyn

24.05.2016

501/00.02.020/2015

käynnistämisen yhteydessä.

PSA-asetuksessa ei oteta kantaa viranomaisten toiminnan kannattavuuden tai tarkoituksenmukaisuuteen, eikä aseteta muun muassa ympäristönsuojeluun tai erityisryhmien tarpeisiin liittyviä vaatimuksia liikenteelle. Kuitenkin PSA-asetuksen mukaan viranomaisten tulee pystyä asianmukaisesti varmistamaan yleishyödyllisten palvelujen saatavuus (1 artikla 1 kohta). PSA-asetus ei myöskään estä säätämästä kansallisesti menettelyjä, joilla toimivaltaisten viranomaisten toimintaedellytyksiä tuetaan (kuten nykyisen joukkoliikennelain lupamenettely), kunhan näillä ei rajoiteta kilpailua liikaa. Yksinoikeuden myöntämistä koskevaan pykälään tulisi siksi tehdä lisäys siitä, että toimivaltainen viranomaisena voi kieltää yksinoikeuden suojaamalla reitiltä, verkosta tai alueelta sellaisen liikennepalvelun tarjoamisen, mikä aiheuttaisi jatkuvaa ja vakavaa haittaa palvelusopimusasetuksen mukaan harjoitetulle tai harjoitettavalle liikenteelle, ottaen huomioon myös muut seikat kuin yksinoikeuden saaneen liikenteenharjoittajan edut. Tällaisia muita seikkoja voivat olla muun muassa ympäristönsuojelu, erityisryhmien tarpeet ja toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuus pystyä asianmukaisesti varmistamaan yleishyödyllisten palvelujen saatavuus.

Viranomaisen päätöksen julkaisemisesta on säädetty hallintolaisissa ja myönnettyjen yksinoikeuksien julkaisemisesta ja raportoisesta on säädetty PSA:n 7 artiklan 1. kohdassa. Käytännössä kaikkien viranomaisten päätökset ovat jo nähtävillä sähköisesti. Yksinoikeuden julkaisemista koskeva lisäsääntely ei siis ole tarpeellista, vaan olemassa oleva lainsäädäntö on riittävä.

4 luku Liikennepalvelujen julkinen tuki

1 § Valtionrahoituksen käyttötarkoitukset

EHDOTUS: Ehdotetaan poistettavaksi III osa 4 luku 1 § 1 mom. 2. alakohta.

PERUSTELU: Pykälän 1 momentin 2 alakohdassa ehdotetaan palveluseteliä yhdeksi tavaksi osoittaa valtion talousarviosta määrärahoja liikennekaaren mukaisten palvelujen ostoon ja kehittämiseen. Ehdotuksen mukaan toimivaltainen viranomaisena voisi myöntää liikennepalvelun käyttäjälle sitoumuksen korvata liikennepalvelun kustannuksia tiettyyn ennalta määrättyyn arvoon asti. On epäselvää, keitä liikennepalvelujen käyttäjillä tässä yhteydessä käytetään, kun momentissa on kyse liikennekaaren mukaisten palvelujen paitsi ostosta niin myös kehittämisestä.

Lisäksi palvelusetelin käyttäminen muihin kuin lakisääteisiin palveluihin on ongelmallista yksityishenkilöiden verotuksen (Verohallinnon ohje Palveluseteli verotuksessa, 17.6.2013) kannalta kuin kilpailuoikeuden kannalta.

PSA:n 2 artiklan kohdan g) mukainen julkisen palvelun korvauksen määrittely

24.05.2016

501/00.02.020/2015

koskee kaikkia toimivaltaisen viranomaisen julkisista varoista suoraan tai välillisesti antamia taloudellisia etuja. Vaikka tuki maksettaisiin liikennepalvelun käyttäjän ja maksusitoumuksen välityksellä, se olisi julkisista varoista liikennepalvelun tuottajalle maksettava taloudellinen etu. Maksusitoumusmalli ei ole PSA:n määrittelemien sallittujen julkisen palvelun velvoitteiden korvausmenettelyjen (palvelusopimus ja yleinen sääntö) mukainen, eikä se ole myöskään PSA:n 9 artiklan 2 kohdan mukaista infrastruktuurikustannusten tukea tai liikennejärjestelmän ja teknologioiden tutkimuksen ja kehittämisen tukea, jota ei saa käyttää kaupalliseen hyödyntämiseen. Maksusitoumusmalliin ei liity hankintamenettelyä, palvelusopimusta tai julkisen palvelun velvoitetta, josta aiheutuva kustannus korvauksella katettaisiin. Näin ollen se muodostaisi vastikkeettoman julkisen tuen markkinaehtoiselle liikenteelle ja olisi siten PSA:n ja EU:n yleisten valtioneuvoston sääntöjen vastainen tukimenettely.

Palvelusetelien käyttö tässä yhteydessä ei ole perusteltua.

IV OSA Viranomaiset ja valvonta

1 luku Viranomaisten toiminta

3 § Palvelusopimusasetuksessa tarkoitettut tieliikenteentoimivaltaiset viranomaiset

EHDOTUS: Toimivaltaisen viranomaisten luettelossa 3 § muutetaan kohta 1) seuraavasti:

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä jäsenkuntiensa alueella;

PERUSTELU: Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL) on pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetun lain (829/2009), ns. yhteistoimintalaki, 3 §:ssä tarkoitettu kuntayhtymä. Kuntayhtymän tämänhetkisiä jäsenkuntia ovat Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi ja Sipoo. Yhteistoimintalaki ja HSL:n perussopimus mahdollistavat uusien kuntien liittymisen kuntayhtymän jäseniksi, joten HSL:n toimivalta-alueen säätäminen lakiehdotuksen mukaisella tavalla on ongelmallinen. Tästä syystä HSL ehdottaa, että sen liikennekaareissa säädetty toimivalta-alue säädettäisiin siten, että sen toimivalta-alue olisi riippuvainen sen jäsenkuntien alueesta.

EHDOTUS: Molemmista pykälistä poistetaan lause ”Suunnittelussa asiakkaiden liikkumistarpeisiin perustuvat markkinaehtoisesti syntyvät palvelut ja niitä täydentävät julkisesti hankitut palvelut on sovittava yhteen”.

PERUSTELU: Julkisesti hankitut palvelut perustuvat asiakkaiden liikkumistarpeisiin, markkinaehtoiset palvelut perustuvat asiakkaiden maksuhalukkuuteen. Yleishyödyllisten liikennepalvelujen turvaaminen on PSA:ta sovellettaessa ensisijainen tavoite. Julkisten palvelujen rajaaminen täydentävään asemaan ei perustu PSA:han, vaan se olisi kansallinen tulkintaohje, joka vaarantaa toimivaltaisen viranomaisen edellytykset täyttää

24.05.2016

501/00.02.020/2015

muut sille tässä pykälässä asetetut velvoitteet. Lisäksi poistettavassa lauseessa yhteensovittamisen velvoite on ilmaistu passiivissa. Lauseen oikeusvaikutus olisi hyvin epämääräinen, koska velvoitteen sisältö ja kohdistuminen jäävät epäselväksi.

4 § Palvelusopimusasetuksessa tarkoitetut rautatieliikenteen toimivaltaiset viranomaiset

EHDOTUS: Toimivaltaisen viranomaisten luettelossa 4 §:n 1 momentin ensimmäinen virke muutetaan kuulumaan seuraavasti:
Liikenne- ja viestintäministeriö sekä jäsenkuntiansa alueella Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä ovat palvelusopimusasetuksessa tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia rautatieliikennettä koskevissa asioissa.

PERUSTELU: Kuten edellä 3 §:n kohdalla.

VI OSA Seuraamukset, muutoksenhaku ja rangaistussäännökset

1 luku Hallinnolliset seuraamukset ja muutoksenhaku

4 § Uhkasakko, teettämisuhka ja keskeyttämisuhka

EHDOTUS: Pykälän 2 momentin virheellinen viittaus III osan 4 luvun 10 §:ään korjataan. Lisäksi pykälässä tulisi säätää uhkasakon taloudellisesta arvosta.

Lisäksi HSL toteaa, että uhkasakon asettaminen on toimivaltaisille viranomaisille uusi hallinnollinen menettely, johon – toisin kuin lupamenettelyyn – ei ole olemassa valmiita prosesseja. HSL:n näkemyksen mukaan jälkikäteinen valvonta uhkasakkomenettelyineen on hidasta ja tehotonta ja se voi johtaa pitkiin muutoksenhakumenettelyihin.

VII OSA Voimaantulo ja soveltaminen

1 luku Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

2 § Siirtymäsäännökset

EHDOTUS: Lisätään 4. momentin 3) kohdan jälkeen seuraava selvennös:
Palvelusopimusasetuksen mukaisella liikenteellä tarkoitetaan kaikkea toimivaltaisen viranomaisen julkisen palvelun sopimuksella järjestämää joukkoliikennettä riippumatta siitä, minkä lain mukaista hankintamenettelyä sopimuksen tekemisessä on noudatettu.

PERUSTELU: Valtaosa toimivaltaisten viranomaisten järjestämästä liikenteestä on kilpailutettu bruttosopimuksilla hankintalain tai erityisalojen hankintalain mukaisilla menettelyillä. Nämä sopimukset on tehty ja niiden sisältö määritelty voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Pelkästään HSL:llä on tällaisia voimassa olevia sopimuksia yli miljardin euron arvosta, ja niiden perusteella avoimissa tarjouskilpailuissa voittaneet yritykset ovat tehneet satojen miljoonien arvosta investointeja bussikalustoon. Yleisen

24.05.2016

501/00.02.020/2015

oikeusvarmuuden, yritysten tasapuolisen kohtelun ja julkisen talouden turvaamiseksi on välttämätöntä, että näitä laillisia sopimuksia kunnioitetaan eikä lainsäädännöllä tehdä ratkaisevia muutoksia niiden perusedellytyksiin. Näin ollen siirtymäkauden suojan tulee kattaa myös bruttosopimukset.

Yhteenveto

HSL korostaa, että ilman ehdotettuja muutoksia toimivaltaisten viranomaisten edellytykset toteuttaa niille laissa asetettuja tehtäviä ja joukkoliikennettä rahoittavien kaupunkien tavoitteita heikentyvät olennaisesti.

Lisätietoja antaa osaston johtaja Tero Anttila, p. 050 555 2932

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL)


Suvi Rihtniemi
toimitusjohtaja


Tero Anttila
osaston johtaja

LIITE

Olli Mäenpää: PM Julkisia henkilöliikennepalveluja määrittelevän palvelusopimusasetuksen (1370/2007/EY, PSA-asetus) soveltaminen julkisen henkilöliikenteen järjestämiseen

TIEDOKSI

HSL:n kirjaamo

PM Julkisia henkilöliikennepalveluja määrittelevän palvelusopimusasetuksen (1370/2007/EY, PSA-asetus) soveltaminen julkisen henkilöliikenteen järjestämiseen

Suomen Paikallisliikenneliitto r.y., Kuntaliitto ja Helsingin seudun liikenne-kuntayhtymä (HSL) ovat pyytäneet minua esittämään tiiviin oikeudellisen arvion PSA-asetuksen tulkinnan ja soveltamisen lähtökohdista sekä kansallisen joukkoliikenteen järjestämistä koskevan lain-säädännön liikkuma-alasta. Tämän muistion kohteena ovat seuraavat liiton esittämät kysymykset:

1. Onko PSA-asetuksen soveltamisessa ja tulkinnassa lähtökohtana, että markkinaehtoinen linja-autoliikenne on ensisijaista ja viranomaisten järjestämä ja subventoima PSA-liikenne toissijaista eli vain markkinaehtoista liikennettä täydentävää?
2. Voiko kansallisella lailla rajoittaa päätösvaltaa, joka viranomaisella PSA-asetuksen perusteella on esimerkiksi niin, että viranomaisen on ensin tarjottava linja-autoliikenne kaupunkiseudullakin markkinaehtoisena reittiliikenteenä hoidettavaksi?

1) PSA-asetuksen tarkoitus ja tavoitteet

PSA-asetuksen 1 artikla sisältää artiklan otsikon mukaan asetuksen tarkoituksen ja soveltamisalan määrittelyn. Artiklan 1 kohta määrittelee yleisesti artiklan tarkoituksen. Kohdan mukaan

”asetuksen tarkoituksena on määritellä, miten toimivaltaiset viranomaiset voivat yhteisön oikeuden sääntöjä noudattaen toimia julkisen henkilöliikenteen alalla varmistukseen sellaisen yleishyödyllisten palvelujen tarjoamisen, jotka ovat muun muassa monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia kuin palvelut, joita voitaisiin tarjota pelkästään markkinoiden ehdoilla.”

PSA-asetuksen tarkoituksena on tämän asetuksen soveltamista ja tulkintaa ohjaavaksi tarkoitettun yleisen säännöksen mukaan:

1) määritellä jäsenvaltioita velvoittavaksi lähtökohdaksi *varmistaa joukkoliikenteen yleishyödyllisten palvelujen tarjoaminen* niin, että nämä palvelut ovat *laadullisesti korkeatasoisempia* (”*monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia*”) kuin pelkästään markkinaehtoisesti tarjotut palvelut ja

2) määritellä viranomaisten toiminnan ja päätösvalan käytön puitteet ja edellytykset niin, että jäsenvaltion *toimivaltaiset viranomaiset pystyvät asianmukaisesti varmistamaan asetuksen tarkoituksen toteuttamisen* joukkoliikenteen yleishyödyllisten palvelujen tarjoamiseksi.

PSA-asetuksen soveltamisessa ja tulkinnassa on nämä 1 artiklan 1 kohdassa määritellyt näkökohdat huomioon ottaen lähtökohtana, että asetuksen ensisijaisena tarkoituksena on turvata yleishyödyllisten henkilöliikennepalvelujen tarjoaminen ja saatavuus. Tämä merkitsee että asetuksen soveltamisalalla yleishyödyllisten palvelujen tarjoamiseksi järjestettävä joukkoliikenne on ensisijaista. Tällaista liikennettä voi PSA-asetuksen soveltamisalaan kuulu-

vassa liikenteessä täydentää ja monipuolistaa markkinaehtoisesti järjestetty liikenne. Asetuksessa määritellään myös puitteita ja edellytyksiä, joiden mukaan markkinaehtoinen liikenne voidaan ottaa huomioon joukkoliikennettä järjestettäessä.

2) Jäsenvaltion viranomaisen päätösvallan määrittely kansallisella lainsäädännöllä

EU-oikeuden lähtökohtana on, että EU-oikeuden asetus on jäsenvaltiossa sellaisenaan sovellettavaa oikeutta. Sen voimaantulo ei siten yleensä edellytä erityisiä toimia jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön muuttamiseksi. Jäsenvaltion viranomaisilla on toiminnassaan ja päätösvaltaa käyttäessään velvollisuus noudattaa ja soveltaa asetuksen säännöksiä sellaisenaan.

PSA-asetuksen 1 artiklan 1 kohta määrittelee myös jäsenvaltion viranomaisten toimintaa ja päätösvaltaa sitovat ehdot asetuksen tarkoituksen toteuttamiseksi. Asetuksen tavoitteen toteuttamista varten

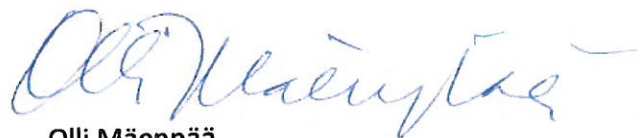
”asetuksessa vahvistetaan ehdot, joiden mukaisesti toimivaltaiset viranomaiset julkisen palvelun velvoitteita määrätessään tai niitä koskevia sopimuksia tehdessään korvaavat julkisen liikenteen harjoittajille aiheutuvat kustannukset ja/tai myöntävät yksinoikeuksia vastineena julkisen palvelun velvoitteiden hoitamisesta.”

Unionin oikeuteen sisältyvän vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaan jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen. Periaatteen mukaan jäsenvaltiot myös pidättäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen (Sopimus Euroopan unionista, 4(3) art.).

Vilpittömän yhteistyön periaate sitoo myös jäsenvaltion lainsäädäntövallan käyttämistä. Kansallisella lainsäädännöllä on siten varmistettava, että EU-oikeuden asetuksista johtuvat velvoitteet toteutetaan ja niitä noudatetaan viranomaisten toiminnassa. Kansallisella lainsäädännöllä ei myöskään saa määritellä velvollisuuksia tai oikeuksia, jotka vaarantaisivat EU-oikeuden asetuksen tavoitteen toteutumisen. Näiden EU-oikeudellisten velvoitteiden mukaisena ja PSA-asetuksen edellyttämänä voidaan voimassa olevassa oikeudessa pitää joukkoliikennelain 22 §:n säännöstä, jonka mukaan reittiliikennelupaa koskeva hakemus voidaan hylätä, jos hakemuksen kohteena oleva liikenne aiheuttaisi jatkuvaa ja vakavaa haittaa PSA-asetuksen mukaan harjoitettavalle liikenteelle.

Suomen lainsäädännöllä tulee pyrkiä varmistamaan PSA-asetuksen tavoitteen toteutuminen. Sen sijaan säädettävällä lailla ei saa estää tai rajoittaa PSA-asetuksen tavoitteen toteuttamista. Koska PSA-asetuksen tarkoituksena on varmistaa yleishyödyllisten henkilöliikennepalvelujen tarjoaminen ja saatavuus, säädettävän lain tavoitteena on tukea tämän tavoitteen toteuttamista. Uudella lainsäädännöllä ei saa estää tai vaarantaa yleishyödyllisten henkilöliikennepalvelujen tarjoamisen ja saatavuuden edellytyksiä.

Helsinki, 21.4.2016



Olli Mäenpää
oikeustieteen tohtori
hallinto-oikeuden professori