



Päivämäärä
18.05.2016

**27 § Seudullisen joukkoliikenneviranomaisen lausunto,
Hallituksen esitys Liikennekaareksi LVM 07**

Dno OUKA/2408/08.00.00/2016

Päätöshistoria -

Tiivistelmä Lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle.

Esittelyteksti

Liikenne- ja viestintäministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikennekaareksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esitysluonnos on saatavilla ministeriön verkkosivuilla osoitteessa www.lvm.fi/lausuntopyynnot. Liikennekaari on osa hallituksen kärkihanketta, jolla toteutetaan hallitusohjelman kärkihankkeita digitaalisen kasvuympäristön rakentamiseksi sekä säädösten sujuvoittamiseksi. Tavoitteena on luoda edellytykset uuden teknologian, digitalisaation ja uusien liiketoimintamallien käyttöönotolle liikennesektorilla.

Tätä kautta voitaisiin saavuttaa entistä paremmin käyttäjien tarpeisiin vastaavia liikennepalveluita ja mahdollistaa uutta liiketoimintaa sektorilla.

Liikennekaari yhdistäisi ja uudistaisi henkilö- ja tavaraliikennettä koskevat säännökset. Liikennekaarella ehdotetaan avattavaksi liikkumispalveluja koskevat olennaiset tiedot ja säädettäväksi lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuudesta.

Näin liikenteen palvelut olisivat mahdollisimman hyvin kaikkien tavoitettavissa ja myös tarkoituksenmukaisella tavalla yhdisteltävissä. Esityksellä muutettaisiin nykytilaa, jossa liikenteen markkinat ovat vahvasti säännellyt ja julkisin toimin ohjatut. Samalla edistettäisiin liikennepalveluiden syntymistä asiakaslähtöisesti, markkinaehtoisesti ja terveen kilpailun pohjalta. Liikennepalvelujen ostot ja muu julkinen tuki liikennejärjestelmälle ovat valtion- ja kuntataloudessa merkittävä menoerä. Kun palveluja voitaisiin tarjota, yhdistellä ja käyttää monipuolisemmin ja tehokkaammin, voitaisiin saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä. Esitys tukee hallitusohjelman tavoitteita kuntien kustannusten karsimisesta sekä kilpailukyvyyn vahvistamisesta elinkeinoelämän ja rittäjyyden edellytyksiä parantamalla.

Toimijoita ja muita lausunnonantajia pyydetään erityisesti kiinnittämään huomiota omaa toimintaansa koskeviin ehdotuksiin ja niiden vaikutusarvioihin.



Lausunto pyydetään toimittamaan sähköisesti ministeriöön viimeistään 23.5.2016 osoitteisiin kirjaamo@lvm.fi sekä liikennekaari@lvm.fi.

Joukkoliikennepäällikkö Minna Soinisen valmisteleva lausunto jaetaan kokouksessa pöydälle.

Liitteet	Seudullisen joukkoliikenneviranomaisen lausunto (Oulun joukkoliikenne)
Oheismateriaali	-
Esittelijä	joukkoliikennepäällikkö Minna Soininen
Päätösesitys	Joukkoliikennejaosto päättää antaa Liikennekaaresta liitteenä olevan lausunnon.
Päätös	Päätösesitys hyväksyttiin.
Valmistelijat	Minna Soininen, katu- ja viherpalvelut p. 044 703 2629
Täytäntöönpanotiedot	Ote; kirjaamo@lvm.fi sekä liikennekaari@lvm.fi Ei muutoksenhakuohjetta

Tiina Enqvist

Viite: LVM/2096/03/2015, 18.04.2016, Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi liikennekaareksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Oulun seudullisen joukkoliikenneviranomaisen lausunto Liikennekaaresta

Liikennekaareissa on monia hyvä tavoitteita kuten uusien liikennepalvelujen synnyttäminen, kuljetusten joustavammat yhdistelymahdollisuudet sekä tiedon ja sen saatavuuden kehittäminen. On myös erittäin kannatettavaa, että eri kuljetusmuotojen ja kalustokokojen välisiä raja-aitoja poistetaan.

Huolena on, että tehdään joukkoliikenteen kokonaisvaltaista järjestämistä ja pitkäjänteistä kehittämistä heikentäviä lakimuutoksia.

Nykytilaa

Nykyisen lainsäädännön puitteissa on järjestetty joukkoliikennepalveluja vasta vähän aikaa eli Oulun kaupunkiseudun joukkoliikenne on järjestetty kilpailutetuina sopimuksin palvelusopimusasetuksen mukaisena liikenteenä 1.7.2014 alkaen. Oulun kaupunkiseudulla tehtiin viranomaispäätös seudullisesta viranomaisesta ja liikenteen järjestämispäätökset sen perusteella, että edellisessä lakimuutoksessa ohjeistettiin suunnittelemaan kaupunkiseutujen palveluja kokonaisuutena ja koska markkinaehtoista monilukuisempien ja edullisempien palvelujen järjestäminen edellyttää palvelun järjestämistä palvelusopimusasetuksen mukaisesti.

Kokonaisuuden suunnittelusta on ollut paljon etua kaupunkiseudun asukkaille. Uudistuksia ja parannuksia joukkoliikennetarjontaan on tehty merkittävästi, joukkoliikenteen ja henkilökuljetusten suunnittelu yhteistyö on jatkuvaa ja henkilökuljetusten järjestämisessä on saavutettu säästöjä, lippujärjestelmä on entistä yhtenäisempi ja asiakkaalle edullisempi koko kaupunkiseudulla ja digitaalisen tiedon saanti palveluista on edistynyt voimakkaasti. Matkustajamäärät ovat alkuvuonna olleet 7 %:n kasvussa.

Joukkoliikenteen järjestäminen

Liikennekaariesityksessä ja sen perusteluissa jätetään kuvaamatta nykyinen järjestämistapa ja sillä saadut hyödyt asiakkaalle. Liikennekaareissa ajattelutapa on käännetty toisenlaiseksi kuin 2009 voimaan tulleen joukkoliikennelain perusteluissa. Silloin kehoitettiin katsomaan kokonaisuuksia, perustamaan isompia toimivalta-alueita ja järjestämään palvelut viranomaisvetoisesti, mikäli kokonaisuus ei synny markkinaehtoisesti ilman yhteiskunnan rahaa. Nyt lähtökohtana näyttää olevan ajatus, että markkinaehtoinen ensin, ja sitä viranomainen täydentää. Tämä ei olisi kaupunkiseuduilla kustannustehokas vaihtoehto. Sillä syntyy kaupungille, kunnille ja sopimuskumppaneina oleville liikennöitsijöille epävarmempi sopimusmaailma, mihin on laskettava enemmän kustannusriskejä. Samalla palvelukokonaisuus pirstaloituu, mikäli markkinaehtoisilla ja viranomaisen järjestämillä liikennepalveluilla on erilliset lippujärjestelmät.

Oulun kaupunkiseudulla palvelut eivät nykyisessä laajuudessa, hintatasolla tai yhtä yhtenäisenä asiakkaan tiedonsaantikokonaisuutena syntyisi markkinaehtoisesti. Mikäli lähtökohtana tulisi olla markkinaehtoisuus, jota viranomainen vain täydentää, syntyisi nykyistä hajanaisempi ja kalliimpi joukko- ja henkilökuljetusjärjestelmä. Viranomaisella ei myöskään ole mitään mahdollisuutta toimia lakiesityksessä määritetyn veloitteen mukaisesti siten, että "markkinaehtoisesti syntyvät palvelut ja niitä täydentävät julkisesti hankitut palvelut on sovittava yhteen". Toimivaltaisilla viranomaisilla ei ole markkinaehtoisessa järjestämistavassa oikeutta eikä päätösvaltaa mm. vaikuttaa markkinaehtoisen liikenteen määrään, reitteihin, aikatauluihin, kaluston laatuun, matkalippujen hintoihin, eikä aikatauluihin. Ne tulisivat vaihtelevaan sen mukaan, kuin yksittäiset liikenteenharjoittajat kilpailutilanteen mukaan päättäisivät.

Julkisessa henkilöliikenteessä tarvitaan sekä markkinaehtoisia että julkisesti järjestettyjä ja kilpailutettuja palveluja. Markkinaehtoisesti toimivat erilaiset kutsuliikenteet, kysyntäohjautuvat ovelta-ovelle palvelut ja muut järjestelmää täydentävät palvelut ovat erittäin tervetulleita kaupunkiseudulle. Pelisääntöjen tulee olla selkeitä sekä julkisesti kilpailutettujen palvelujen että markkinaehtoisten palvelujen kannalta.

Lausunnoilla oleva lakiluonnos merkitsisi joukkoliikenteen järjestämisen edellytyksiin heikennyksiä. Liikennekaaren toteutuessa ehdotetussa muodossaan liikennöintisopimuksissa tulisi huomioida suuremmat muutosvarat lipputulojen muutosriskien vuoksi. Tämä lisäisi hankkimisen yksikkökustannuksia.

Mikäli julkisesti kilpailutettujen palveluiden kustannusriskit kasvaisivat oleellisesti, olisi kuntien rahoitusta joukkoliikennejärjestelmään entistä vaikeampi turvata. Jo edellisen lakimuutoksen yhteydessä suurinta epävarmuutta aiheutti liikenteen tulopuolen arviointi sekä kuntien kustannusten ennakoitavuus. Viranomaistoiminnassa mukana oleville seudun kunnille 50 000 – 100 000 euron vuotuiset kustannusmuutokset voivat syödä pohjaa toiminnan jatkuvuudelta ja joukkoliikenteen järjestämisen edellytyksiltä.

Kustannustason epävarmuus heikentäisi myös kaupunkiseutujen edellytyksiä kehittää pitkäjänteisesti joukkoliikennettä ja maankäyttöä. Mikäli markkinaehtoinen liikenne on joukkoliikenteen ensisijainen järjestämistapa, ei kaupungilla ole edellytyksiä tehdä merkittäviä investointeja joukkoliikenteen infrastruktuuriin, koska infran käyttöastetta ei pystyttäisi riittävän tarkasti ennakoimaan.

Lakiehdotusta tulisi PSA-liikenteen kyseessä ollessa selkeyttää siten, että julkisen varoin toteutetun järjestelmän rahoitus voidaan taata ja suojata. Tällöin suojattaisiin myös tarjouskilpailujen kautta liikenteen järjestämisen toimeksi saaneiden liikenteenharjoittajien taloudellisia etuja. Tämä tarve koskee sekä käyttöoikeussopimusliikennettä että erityisesti bruttolikennettä, jota suurin osa Oulun kaupunkiseudun kilpailutetuista sopimuksista on. Bruttosopimuksin on nimenomaan päästy suunnittelemaan seudullista yhtenäistä ja yhteen toimivaa kokonaisuutta.

Lakimuutoksen myötä poistuisi velvoitteet hakea markkinaehtoiselle liikenteelle reittiliikennelupaa, eikä olisi velvoitetta ilmoittaa viranomaisille markkinaehtoisista palveluista tai niiden muutoksista ennakoon. Viranomaisten puuttumiskeinona mahdollisiin ongelmiin olisi jälkikäteisvalvonta. Tämä johtaa oikeudelliseen epävarmuuteen, pitkäkestoihin oikeusprosesseihin ja budjettialijäämän kasvuun lipputulojen menetysten ja lyhyempien ja kalliimpien ostoliikenteen sopimusten takia. Olisi kaikille osapuolille edullisinta, että markkinaehtoisilla palveluilla olisi jonkinlainen etukäteisilmoitusvelvollisuus. Ennakkotietoa tarvitsevat myös asiakkaat sekä muut yritykset, jotta ne voivat suhteuttaa omaa tarjontaansa muuttuvaan markkinatilanteeseen. Menettely antaisi viranomaisille mahdollisuuden ilmoittaa liikenteenharjoittajalle etukäteen, mikäli se katsoo, että kyse on yksinoikeuden vastaisesta toiminnasta.

Digitalisaatio

Oulun seudun toimivaltainen joukkoliikenneviranomainen kannattaa digitalisaatiota, sitä että tietoja palveluista ja itse palveluja voidaan tarjota yhä monipuolisemmin ja yhteydessä monenlaisiin muihin palveluihin tai toisiin liikennepalveluihin. Erityisesti satunnainen liikennepalvelujen käyttäjä tarvitsee nykyistä helpompaa tiedonsaantia ja palvelupaketointia.

Tiedonvälityksen ja myynnin uusilla keinoilla pystytään vaikuttamaan mielikuvaan palveluista ja antamaan lisäarvoa, mutta ratkaisevassa roolissa kuljetuspalvelutapahtuman onnistumisessa ovat myös itse fyysiset liikennepalvelut, onko kalustoa ja palveluntarjoajia saatavilla ja onko kyyditys laatutasoltaan muuten luotettavaa. Tältä osin kaupunkiseuduilla kilpailuttamalla järjestetyt joukkoliikennepalvelut muodostavat osaksi palvelupaketointia hyvän ja arjen sekä seudulla tapahtuviin liikkumistarpeisiin monilukuisen ja kapasiteetiltaan suuren vaihtoehdon suunnissa, joissa kaupunkiseuduilla liikkumiskysyntä on tiheää.

Oulun joukkoliikenne on mahdollistamassa MaaS (Mobility as a Service)-palveluiden ja liikkumisen evoluutiota olemalla mukana valtakunnallisessa lippu- ja maksujärjestelmässä, ottamalla käyttöön mobiilimaksamisen ja tuottamalla tiedot palveluistaan avoimena datana. Joukkoliikenteen varhaisin ja pitkäikäisin "liikkuminen palveluna" tuote lienee joukkoliikenteen kausilippu. Tästä Maas -ajatuksen mukaisesti mennään eteenpäin yhdistelemällä eri kulkumuotoja saumattomaksi kokonaisuudeksi paikallisessa

arjen liikkumisessa tai koko valtakunnan matkaketjuissa. Oululaiset Waltti -arvolippujen käyttäjät voivat nyt matkustaa muissa Waltti-kaupungeissa samalla lipputuotteella ja myöhemmin myös pääkaupunkiseudulla. Seuraavan sukupolven Waltti voisi olla tunnistepohjainen maksujärjestelmä, jolloin MaaS –maailma ja monen palveluntarjoajan yhteistyö sekä myynnin monikanavaisuus ja helppous voi ottaa ison harppauksen eteenpäin.

Oulun joukkoliikenteen reitti- ja aikataulutiedot sekä reaaliaikaiset tiedot bussien sijainnista ovat avointa dataa ja kaikkien erilaisten matkustamista helpottavien sovellusten käytettävissä. Digitalisaatio Oulun joukkoliikenteessä on ollut mahdollista siten, että tiedon tuottamisen perustyöhön on panostettu Oulun kaupungin joukkoliikennetiimin toimesta ja tehty kaupunkiseudun kuntien ja ELY-keskuksen yhteishankintana joukkoliikenteen reaaliaikaisen informaatiojärjestelmän hankinta vuonna 2015.

Lakiehdotuksessa veloitetaan viranomaisia rajapintojen avaamiseen. Käytännössä veloitteet jäävät vielä avoimeksi ilman tietoa vastuista ja kustannuksista. Yhteistyö eri toimijoiden ja yritysten välillä edellyttäneen teknologisten mahdollisuuksien lisäksi käytännössä sopimuksia, jos myydään toisen palveluntarjoajan tuotteita.

Uudet maksutavat ja tunnistepohjaisuus tai lähimaksaminen edellyttävät joukkoliikenteen autolaitteilta nykyisestä poikkeavaa teknologiaa, eikä lakiesityksessä ole huomioitu kustannuksia, joita näistä veloitteista liikenteenharjoittajille tai liikenteen hankkijoille syntyy, tai missä aikataulussa uusiutuminen on mahdollista. Pienille yrityksille, kuntien henkilökuljetusten avaamiseksi kaikille matkustajille ja maaseudulle tarvittaisiin myös nykyistä kevyempiä ja edullisempia rahastuslaitteita tai tunnisteen luku/todentamislaitteita. Tällaista tuotekehitystä olisi kannattavaa vauhdittaa erilaisilla viranomaisten käytössä olevilla keinoilla.

Lakimuutoksen perusteella liikenteen digitalisaatio ei tule joka kolkkaan Suomea, sillä pieniä yrittäjiä tai pienen alueen tarjontaa ei veloiteta tuottamaan tietoa digitaalisesti. Lainsäädännössä tulisi myös ottaa huomioon, että on resursseiltaan pieniä viranomaisia.

Henkilökuljetukset

Henkilökuljetuspuolen hankinnoissa on tämän lain toteuduttua kiinnitettävä entistä enemmän huomiota laatuvaatimuksiin, niin kuljettajakoulutuksen ja turvallisuusvaatimusten kuin kaluston osalta. Liikenteen hankkijoiden kannattaa vähintään seudullisesti tehdä yhteistyötä laatuvaatimuksissa.

Yhteenveto

Lakimuutoksessa ja toimintaympäristön muutoksessa lakimuutoksen myötä on paljon kannatettavia elementtejä.

Kaupunkiseutujen markkinaehtoista edullisempien ja monilukuisempien palvelujen rahoitus tulisi turvata suojaamalla PSA-liikenne, sekä käyttöoikeus, että bruttosopimukset.

Rajapintojen avaamiseen liittyviä vaatimuksia tulisi selvittää ja selvittää vaatimusten vaikutukset. Tulisi myös ottaa huomioon nykyinen autolaitteikanta ja sen muuttumisen mahdollisuudet, kustannukset ja aikataulu.

Markkinaehtoisten liikennepalvelujen ennakkoilmoitusmenettely tulisi vähintään olla, jotta asiakkailta olisi mahdollisuus suunnitella palvelujen käyttöä ennakoon ja viranomaisella olisi mahdollisuus tehdä palvelujen suunnittelua seudullisina ja alueellisina kokonaisuuksina ja arvioida markkinaehtoisen tarjonnan vaikutuksia kaupunkiseudun PSA -liikennekokonaisuuteen.

Lisäksi Oulun kaupunkiseutuviranomainen yhtyy Paikallisliikenneliiton lausuntoon Liikennekaaresta.