

23.5.2016/pa

Liikenne- ja viestintäministeriölle

**SUOMEN PAIKALLISLIKENNELIITON LAUSUNTO LVM:N LUONNOKSESTA  
LIIKENNEKAARI-NIMISEKSI LAIKSI**

Liikenne- ja viestintäministeriö pyytänyt 23.5.2016 mennessä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikennekaari-nimiseksi laiksi sekä eräistä siihen liittyviksi laeiksi.

Lausuntonaan Suomen Paikallisliikenneliitto r.y. (PLL) toteaa kunnioittaen seuraavaa:

*Paikallisliikenneliiton jäseniä ovat Helsingin seudun liikenne (HSL), Hämeenlinnan, Joensuun, Jyväskylän, Kuopion, Lahden, Lappeenrannan, Oulun, Porin ja Salon sekä Tampereen ja Turun kaupungit, jotka kaikki ovat kaupunkiseutujensa joukkoliikenteen toimivaltaisia viranomaisia. Paikallisliikenneliiton jäsenyhteisöjen järjestämässä joukkoliikenteessä kuljetettiin vuonna 2015 yhteensä yli 430 miljoonaa matkustajaa, joka on yli 80 % Suomen maajoukkoliikenteen matkoista. Tästä lähtökohdasta johtuen liikennekaari-lailla tulee olemaan meille suuri merkitys.*

Jo ennen liikenne- ja viestintäministeriön nyt lausunnolla olevan lakiluonnoksen valmistumista oli 24.9.2015 tehdyn säädöshankepäätöksen pohjalta voitu todeta, että Liikennekaari tulisi muuttamaan henkilöliikenteen markkinoita merkittävästi. Joukkoliikenteen järjestämisen, kilpailutetun liikenteen aseman ja joukkoliikenneviranomaisten toimivallan kannalta muutokset olisivat kielteisiä. Liikennekaareen sisältyvän joukkoliikennelain 22§:än perustuvan kilpailutetun liikenteen ns. PSA-suojan poistaminen on tässä suhteessa keskeinen.

**Liikennekaarelle asetetut tavoitteet**

Ministeriön esityksen mukaan liikennekaari on osa hallitusohjelmaan kirjattuja 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 yhteen toimivuudesta. Näin liikenteen palvelut olisivat mahdollisimman hyvin kaikkien tavoitettavissa ja myös tarkoituksenmukaisella tavalla yhdisteltävissä.

Ministeriön mukaan 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. Ministeriö toteaa, että esitys tukee hallitusohjelman tavoitteita kuntien kustannusten karsimisesta sekä kilpailukyvyyn

vahvistamisesta elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla.

### **Tavoitteiden arviointi**

Liikennekaari-hanke on kunnianhimoinen ja puutteista sekä virheistä huolimatta monilta osin kannatettava. Joukkoliikenteen osalta kiinnittyy tavoitteissa huomio lakiesitykseen epäsuorasti sisältyvään lähtökohtaan ja tausta-ajatukseen, että joukkoliikenneviranomaisten järjestämässä ja subventoimassa, EU:n palvelusopimusasetuksen (1370/2007) mukaan järjestetyssä liikenteessä palvelut eivät vastaa asiakkaiden tarpeita ja terve kilpailu ei toimi, vaan asiakkaiden palvelut voitaisiin tuottaa paremmin markkinaehtoisina ja näin saavutettaisiin kuntataloudessa merkittäviä säästöjä. Markkinaehtoinen joukkoliikenne olisi aina ensisijaista ja viranomaisen tehtävänä olisi vain markkinaehtoista liikennettä täydentävien palveluiden hankkiminen. Tämä lähtökohta ilmenee sekä lain säädöshankepäätöksestä, lakiesityksen perusteluista ja myös itse lakiteksteistä.

Liikennekaarta koskeva ministeriön esitys on tältä osin pikemminkin ideologinen ja idealistinen kuin, että se perustuisi tutkittuun tietoon ja reaali maailman todellisuuteen. Toteutuessaan se rajoittaisi olennaisesti sitä päätösvaltaa, joka perustuu paitsi kunnalliseen itsehallintoon, niin etenkin EU:n palvelusopimusasetukseen. Edes liikenne- ja viestintäministeriön itsensä teettämät selvitykset tai kansainväliset tutkimukset eivät tue tätä liikennekaaren johtoajatusta. EU:n palvelusopimusasetusta (jäljempänä PSA) ei olisi nykyisen sisältöisenä edes säädetty, jos joukkoliikenteen palvelut voitaisiin kaupunkiseuduillakin tuottaa markkinaehtoisina asiakaslähtöisemmin, paremmin ja edullisemmin sekä matkustajille, että myös kuntatalouden kannalta.

Liikennekaarta koskevan esityksen tueksi tilatut Tempo Economiksin ja Strafrican arviot taloudellisista vaikutuksista ja liikennejärjestelmävaikutuksista eivät tukeneet ministeriön esitystä, eikä niitä ole edes huomioitu esityksessä.

Yleisvaikutelmaksi jää, että liikennekaaren valmistelu on toteutettu lyhyellä ajalla ja liian vähillä resursseilla. Tämä ilmenee puutteina ja suoranaيسina virheinä sekä perusteluissa, että varsinaisissa lakiteksteissä.

*Esitämme, että lain yleisperusteluista ja yksityiskohtaisista perusteluista poistetaan maininnat siitä, että markkinaehtoinen liikenne olisi ensisijaista ja toimivaltaisten viranomaisten liikenne sitä täydentävää silloinkin, kun liikenne on päätetty järjestää tai järjestetään EU:n palvelusopimusasetuksen mukaisena. Perusteluna professori Olli Mäenpään lausunto 21.4.2016 PSA:n soveltamisesta.*

*Liikennekaaren perusteluihin tulee lisätä, että kun viranomainen on päättänyt järjestää toimialueensa henkilöliikenteen PSA:n mukaisella tavalla, on näin järjestetty liikenne tuolloin ensisijaista liikennettä markkinaehtoiseen henkilöliikenteeseen nähden. Tällöin markkinaehtoiset henkilöliikennepalvelut täydentävät viranomaisen järjestämää liikennettä. Tästä voi seurata myös rajoituksia markkinaehtoisen liikenteen harjoittamiseen. Markkinaehtoisen liikenteen toimintaedellytyksiä sen omilla markkinoilla ei kuitenkaan tule ilman hyväksyttäviä perusteita vaikeuttaa. Rajoittamisen edellytykset tulee kirjata tarkemmin ao. lainkohtiin.*

### **Digitaalisuus ja MaaS-palvelukonsepti**

Digitaalisuuden edistämisen merkityksestä ja tärkeydestä olemassa olevien palveluiden käytettävyyttä parannettaessa ja uusia palveluita kehitettäessä ei voi olla eri mieltä. Joukkoliikenteen toimivaltaisilla viranomaisilla on tästä lippu-informaatiojärjestelmiä kehittäessä saatua arvokasta kokemusta ja hyviä tuloksia pitkältä ajalta. Tähän liittyy oleellisesti myös lippu ja maksujärjestelmien yhteensopivuuden edistäminen velvoittamalla toimijat avaamaan järjestelmiensä rajapinnat myös muiden toimijoiden palveluiden hyödyntämistä varten. LVM:n esitysten valmistelua tulisi kuitenkin vielä jatkaa, koska avoimeksi jää mm. olemassa oleviin järjestelmiin sisältyvät mahdolliset immateriaalioikeudelliset kysymykset ja vastuut kustannuksista sekä niiden korvaamisesta.

Useimmiten olemassa olevien ja elinkaarensa eri vaiheissa olevien järjestelmien muuttaminen jälkeinpäin keskenään yhteensopiviksi on sekä teknisesti, että varsinkin taloudellisesti hyvin huono ratkaisu. Yhteensopivuuden tavoitteen saavuttaminen tulee mahdolliseksi, kunhan kaikki merkittävimmät järjestelmät ovat tunnistepohjaisia. Tämä tapahtuu lähivuosina.

*Esitämme, että lippu- ja maksujärjestelmien yhteensopivuuteen liittyvien lainkohtien voimaan astumista lykätään siihen saakka, kunnes tekniset edellytykset yhteensopivuuteen ovat nykyistä paremmat. Kaikissa tapauksissa yhteiskäytöstä avoimien rajapintojen kautta ja myös kustannusten korvaamisesta on sopijapuolten välillä aina ensin sovittava.*

Digitaalisuuden edistäminen ja avoimiin rajapintoihin perustuvat tunnistepohjaiset järjestelmät luovat hyvät edellytykset myös MaaS-palvelukonseptin toteutumiselle jo lähivuosina. Olisikin ollut toivottavaa, että LVM:n liikennekaari-esityksessä olisi kiinnitetty huomiota siihen, että MaaS:in digitaalisiin järjestelmiin ja palveluihin nojaavassa toimintakonseptissakin on arkisena perustana hyvin toimiva, luotettava ja vakaa PSA-liikenteen järjestelmä kulkuneuvoineen, jota kysyntäohjautuvat ovelta-ovelle palvelut täydentävät. Tässä suhteessa henkilöliikenteen markkinat eroavat olennaisesti esim. sähkömarkkinoista ja telemarkkinoista, joissa koko palvelun sisältö on pääosin ”sähköistä” ja digitaalista.

MaaS:in kriittinen osa ei ole suinkaan digitaalisuuteen perustuvat tietojärjestelmät, vaan se, kuinka liikennekaaren taksiliikennettä koskevat osat onnistutaan toteuttamaan. Sinänsä pieni, mutta poliittisesti merkittävä yksityiskohta liikennekaaren esityksissä on harmaan talouden riski. Henkilökuljetusten markkinoiden toimivuutta ja toimintakulttuuria häiritäisi ainakin jonkin verran, jos ns. harmaa talous pääsee siihen mukaan. Näin riippumatta siitä, olisiko harmaalla taloudella verotulojen kertymisen kannalta suuri tai pieni vaikutus.

### **Nykyisen joukkoliikennelain mukaisen PSA-suojan kumoaminen ja seuraukset**

Liikennekaaren tarkoituksena on, että markkinaehtoinen joukkoliikenne on ensisijaista liikennettä ja viranomaisten järjestämä liikenne sitä täydentävää liikennettä myös niillä alueilla, joiden linja-autoliikenteen viranomaiset ovat päättäneet järjestää tai järjestävät PSA:n 1. artiklan mukaisesti verovaroin subventoituna kilpailutettuna liikenteenä. Edellä mainittu tavoite ja lähtökohta ilmenee lakiesityksen säädöshankepäätöksestä (24.9.2015, LVM071:00/2015), yleisperusteluista, yksityiskohtaisista perusteista ja myös lakiteksteistä. Se on

ilmoitettu myös niissä useissa teemaseminaareissa ja informaatiotilaisuuksissa, joita liikenne- ja viestintäministeriö liikennekaaresta on järjestänyt. Tässä on ainakin valittujen sanamuotojen ja niiden epäselvyyden vuoksi tapahtunut ilmeinen virhe. PSA ei tue tältä osin LVM:n esityksiä..

LVM:n lakiesitystä koskevan luonnoksen mukaan viranomaisen hankkisi siis vain markkinaehtoista liikennettä täydentävät palvelut eli käytännössä harvaan asuttujen alueiden vähäisen kysynnän liikenteen sekä kaupunkiseutujen liikennettä ruuhka-aikojen ulkopuolella ja viikonloppuisin. Muutos nykyiseen olisi suuri ja se toteutettaisiin mm. kumoamalla nykyisen joukkoliikennelain 22§:än perustuva PSA-liikenteen suoja.

*Uudessa liikennekaareissa ei enää olisi riittäviä keinoja taata ja suojata joukkoliikenneviranomaisten vastuulla olevan liikenteen toiminnallisia ja taloudellisia perusteita. Tämä johtuu siitä, että lakiesityksessä todettu mahdollisuus antaa erillisellä päätöksellä PSA:n tarkoittama yksinoikeuden suoja liikennöintisopimuksille koskisi käytännössä vain käyttöoikeussopimuksia ja liikenteenharjoittajan taloudellisia etuja käyttöoikeussopimusten mukaan järjestetyssä liikenteessä. Yksinoikeus voidaan PSA:n 2. artiklan f-kohdan sanamuodon mukaan antaa nimittäin vain liikenteenharjoittajalle. Liikenteen tilaajana olevalle toimivaltaiselle viranomaiselle sitä ei voi antaa. Tähän johtopäätökseen tullaan myös sitä kautta, että eihän yksinoikeuden myöntäminen yksipuolisena oikeustoimena voi kohdistua viranomaiseen itseensä.*

*Yksinoikeuden suoja ei PSA:n 2. artiklan f-kohta ja sitä koskevan, vuonna 2014 annetun Komission tiedonannon perusteella tosiasiallisesti suojasikaan ns. bruttosopimuksia ja joukkoliikenneviranomaisen taloudellisia etuja. Bruttosopimusten osalta markkinaehtoinen liikenne ei nimittäin suoraan vaaranna tai heikennä liikenteenharjoittajan yksinoikeuden suojan turvaamia taloudellisia etuja.*

Pahimmillaan saalistushinnoittelua muistuttavalta markkinaehtoisen päällekkäisen liikenteen kilpailu olisi mahdollista. Taloudelliset haitat kohdistuisivat lipputulojen vähenemisen muodossa toimivaltaiseen viranomaiseen, mutta eivät yksinoikeuden nojalla bruttolikennettä liikennöivään liikenteenharjoittajaan.

*Jos bruttosopimuksen perusteella liikennettä harjoittavalle liikenteenharjoittajalle annettaisiin taloudellisten etujen turvaamiseksi yksinoikeus, ei sillä olisi käytännössä mitään merkitystä. Liikenteenharjoittaja saa täysimääräisen bruttokorvauksensa oli lipputuloihin vaikuttavaa markkinaehtoista liikennettä tai ei. Lipputuloriski on kokonaan liikenteen tilaajalla eli toimivaltaisella viranomaisella.*

Johtopäätös on, että kilpailuttamisen perusteella tehdyt bruttosopimukset näyttävät jäävän käytännössä PSA:n yksinoikeutta vastaavan oikeussuojan ulkopuolelle, jos nykyisen joukkoliikennelain 22§ kumottaisiin. Kuitenkin yli 90% kilpailutetuista sopimuksista on näitä bruttosopimuksia, joissa matkalipputulot jäävät tilaajalle eli joukkoliikenneviranomaiselle. Tämä on selvä puute ministeriön esityksessä. Lähtökohtana pitää olla, että riippumatta sopimustyyppistä, toimivaltaisten viranomaisten ja liikenteenharjoittajien taloudelliset edut turvaava sopimusoikeudellinen suoja on yhtäläinen.

Lakiluonnoksen perusteluosasta ja lakiteksteistä tuleekin poistaa virheelliset maininnat siitä, että markkinaehtoinen liikenne olisi ensisijaista ja viranomaisen hankkisi vain sitä täydentävät liikennepalvelut. Korostamme sitä, että tilanteessa,

jossa viranomainen on päättänyt järjestää toimialueensa joukkoliikenteen kokonaan tai osaksi PSA:n 1. artiklan mukaisesti on tuolla liikenteellä silloin jo lähtökohtaisesti etusija markkinaehtoiseen liikenteeseen nähden. Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, etteikö markkinaehtoisien liikenteen toimintaedellytyksiä pitäisi huomioida. Tältä osin viittaamme professori Olli Mäenpään lausuntoon, joka on liitteenä.

*Esitämme, että Liikennekaaren III osan 3 luvun 10§ muutetaan kuulumaan seuraavasti: ”Toimivaltainen viranomainen voi tarvittaessa tehdä hankintapäätöksen yhteydessä tai viimeistään hankintamenettelyä aloittaessaan päätöksen yksinoikeuden asettamisesta tai sitä vastaavan oikeudellisen suojan antamisesta rautateiden ja maanteiden julkisiin henkilöliikennepalveluihin, kun se päättää järjestää liikenteen EU:n palvelusopimusasetuksen mukaisena.”*

*”Jos viranomainen on asettanut yksinoikeuden tai päättänyt sitä vastaavan oikeudellisen suojan antamisesta EU:n palvelusopimusasetuksen mukaisesti järjestämälleen liikenteelle, voi viranomainen kieltää tai rajoittaa toimialueellaan tai sen osalla sellaisen markkinaehtoisien henkilöliikenteen, joka vaikeuttaisi merkittäväällä tavalla viranomaisen järjestämää henkilöliikennettä tai yhtenäisen lippu- ja informaatiojärjestelmän toteuttamista taikka heikentäisi viranomaisen järjestämän henkilöliikenteen taloudellista perustaa lipputulaja vähentämällä tai hankintakustannuksia lisäämällä.”*

### **Liikenteen järjestäminen yhteen sovitettuina kokonaisuuksina vaarantuu**

Liikennekaarta koskevan esityksen IV osan 1 luvun 3§:ssä säädetty lähtökohta, että viranomainen hankkisi vain asiakkaiden liikkumistarpeisiin perustuvia markkinaehtoisesti syntyviä palveluita täydentävät palvelut vähentää viranomaisen toimivaltaa ratkaisevalla tavalla siitä, mikä on PSA:ssa lähtökohtana. Tähän ei kansallisella lailla pitäisi edes pyrkiä.

Esitys merkitsisi sitä, että toimivaltaisten viranomaisten ts. kuntien toimivalta kaventuisi ja joukkoliikenteen järjestäminen yhteen sovitettuna alueellisesti järkevinä kokonaisuuksina vaikeutuisi olennaisesti. Tosiasiassa liikennekaaren IV osan 1 luvun 3§:ssä edellytetty velvoite, että ”*markkinaehtoisesti syntyvät palvelut ja niitä täydentävät julkisesti hankitut palvelut on sovitettava yhteen*” on käytännössäkin mahdoton tehtävä. Päätösvalta puuttuisi. Toimivaltaisilla viranomaisilla ei ole oikeutta mm. vaikuttaa markkinaehtoisien liikenteen määrään, reitteihin, aikatauluihin, kaluston laatuun, matkalippujen hintoihin, eikä aikatauluihin. Ne tulevat vaihtelevaan sen mukaan, kuin yksittäiset liikenteenharjoittajat kukin erikseen mm. keskinäisen kilpailutilanteen mukaan päättävät.

Keskeiset osat suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen asunto- ja työpaikka-alueista perustuvat nykyisin hyvän palvelutason integroituun joukkoliikenneverkkoon. Toteutuessaan liikenne- ja viestintäministeriön esitys tuo joukkoliikenneverkkoon uuden epävakauden tilan, joka heikentää näiden alueiden palvelutasoa ja houkuttelevuutta asuin- ja työpaikka-alueina. Pahimmillaan seurauksena on taantuvia kaupunginosia. Ministeriön esityksessä ei tätä yhteen

sovitettuihin joukkoliikenteen palveluverkkoihin perustuvaa aluemaantieteellistä näkökulmaa ole huomioitu käytännössä lainkaan.

*Esitämme, että liikennekaaren IV osan 1 luvun 3§:n 5 momentti muutetaan kuulumaan seuraavasti:*

*” Jos toimivaltaiset viranomaiset toimivat edellä 4 momentissa tarkoitettulla tavalla julkisen henkilöliikenteen alalla , niiden on suunniteltava palvelut ensisijassa seudullisina tai alueellisina kokonaisuuksina ja tavoiteltava kaikkien henkilökuljetusten yhteensovittamista. Viranomaisten on liikkumispalvelut suunnitellessaan kuultava alueella toimivia henkilöliikennepalveluiden tarjoajia sekä toimittava yhteistyössä muiden viranomaisten ja kuntien kanssa.”*

*Esitämme vielä, että 3§:än loppuun lisätään uusi selventävä momentti, joka kuuluu:*

*”Järjestäessään liikenteen EU:n palvelusopimusasetuksen mukaisella tavalla toimivaltainen viranomainen voi kieltää tai rajoittaa markkinaehtoista liikennettä siten, kuin III osan 3. luvun 10§:ssä on säädetty.”*

### **Jälkikäteinen kieltäminen yksinomaisten keinona synnyttäisi oikeudellinen epävarmuuden**

Liikennekaaren mukaan uuden markkinaehtoisen liikenteen aloittamisesta, muuttamisesta tai lakkauttamisesta ei tarvitse tehdä toimivaltaisille viranomaisille mitään ilmoitusta etukäteen. Viranomainen voisi erillisellä päätöksellä jälkikäteen kieltää jo aloitetun liikenteen, jos se loukkaisi jonkun muun liikenteenharjoittajan yksinoikeuteen perustuvia, käytännössä taloudellisia etuja. Päätöstä voitaisiin tehostaa uhkasakolla.

On jo etukäteen suhteellisen varmaa, että uusi laki ei olisi tältä osin edes käyttöoikeussopimusten osalta toimiva. Se tulisi aiheuttamaan merkittäviä vaikeuksia niin viranomaisille, kuin liikenteenharjoittajillekin. Seurauksena olisi jatkuvia oikeudenkäyntejä kieltopäätöksistä ja uhkasakkopäätöksistä. Viranomaistehtävät lisääntyisivät toisin, kuin on tavoiteltu.

*Lakiesitystä tulisi muuttaa niin, että markkinaehtoisen liikenteen aloittamisesta, muuttamisesta ja lopettamisesta tulee aina kaksi kuukautta ennen ilmoittaa niille toimivaltaisille viranomaisille, joiden alueella liikenne kulkee. Etukäteisilmoitukseen perustuvaa käytäntöä noudatetaan myös mm. Englannissa, Ruotsissa ja muissakin EU-maissa.*

### **Palvelusetelit uutena tukimuotona**

Uutena tukimuotona lakiesityksessä esitetään mahdollisuutta ennalta määrättyyn arvoon sidotun palvelusetelin myöntämistä matkustajille. Esityksessä ei ole huomioitu sitä, että kyse on epäsuorasta valtiontuesta liikenteenharjoittajille. Motivaatio markkinaehtoisen linja-autoliikenteen kehittämiseen lakkaisi, kun elinkeinotuilla ja korvauksilla saavutettaisiin riittävä kannattavuus. Esitetty uusi tukimuoto ei perustu EU:n palvelusopimusasetukseen, eikä yleisiin valtiontukia koskeviin säädöksiin. Kaiken lisäksi palveluseteli olisi saajalleen veronalaista tuloa.

Palveluseteliä, kuten PSA-suojan poistoakin koskevan esityksen teki Linja-autoliitto jo vuoden 2014 loppupuolella, kun LVM:n edellinen lakiesitys oli lausunnoilla. Ei

voikaan välttyä epäilyltä, että osalla liikenteenharjoittajista tavoitteena on edelleenkin PSA-liikenteen alasajo ja korvaaminen sellaisella näennäisesti markkinaehtoisella liikenteellä, jota kunnat palveluteleillä taloudellisesti tukevat. Taustalla häämöttää tulevaisuuden toive PSA:n 6. artiklan yleisen säännön ja asetuksen liitteen mukaisen määrältään hallitsemattoman tukijärjestelmän saaminen markkinaehtoiselle liikenteelle.

*Esitämme, että liikennekaaren III osan 4 luvun 1§:stä poistetaan palveluseteliin viittaava 2. kohta ja lakiesityksen perusteluita muutetaan vastaavalla tavalla.*

### **Siirtymäsäännösten yleinen ongelmallisuus**

Markkinaehtoisien liikenteen kilpailuvaikutukset voisivat tulevaisuudessa kohdistua myös kertaalleen kilpailutettuun PSA-liikenteeseen. Liikennekaaren siirtymäsäännöksillä (VII osa 1 luku 2§) ei tosiasiallisesti voida taata ennen lain voimaantuloa kilpailutettujen liikennöintisopimusten suojaa ja voimassaoloa sopimuskausien loppuun saakka.

Kun liikennekaareissa esitetty PSA-suoja lain voimaantulon jälkeen tehtäviltä sopimuksilta ainakin bruttosopimusten osalta käytännössä poistettaisiin, tulee se oletettavasti vähentämään PSA-liikennettä osalla parhaan kysynnän alueita. Tällöin osa aikaisemmasta PSA-liikenteestä todennäköisesti korvautumaan liikennekaareissa ensisijaiseksi asetetulla markkinaehtoisella liikenteellä. Tämä liikenteellinen ja taloudellinen toimintaympäristön muutos tulee tosiasiallisesti vaikuttamaan myös jo ennen lain voimaantuloa tehtyjen vanhojen liikennöintisopimusten perusteisiin.

Palveluiden kysynnästä ja alueesta riippuen ainakin osa näistä vanhoista liikennöintisopimuksista joudutaan todennäköisesti purkamaan tai niiden mukainen liikenne ainakin supistamaan sopimusehtojen vastaisella tavalla, koska liikenteellinen ja taloudellinen perusta vanhoissa sopimuksissa heikkenee. Juridisesti oltaisiin kyseenalaisella tiellä ja taloudellisia tappioita ja lisäkustannuksia ei voi, kuin arvailla.

### **Liikennekaaren vaikutukset markkinoihin, kilpailuttamiseen ja sopimukseen**

Kuten jo aikaisemmin on todettu, markkinaehtoista liikennettä syntyisi eniten todennäköisesti vahvan kysynnän alueille ja niille aikaväleille, jolloin matkalipputulot on eniten saatavana. Markkinaehtoiset palvelut tulisivat aluksi kilpailemaan viranomaisen järjestämän liikenteen kanssa niinä aikoina, jolloin matkustajakysyntä on suurinta ja liikenne järjestämistavasta riippumatta kannattavinta. Kun liikennekaaren lähtökohta markkinaehtoisesta liikenteen ensisijaisuudesta otetaan huomioon, niin osa viranomaisten järjestämästä liikenteestä korvautuisi markkinaehtoisella liikenteellä. Kuntien kustannukset ja verovaroin katettava budjettialijäämä tulisi tällöin kasvamaan, koska viranomaisten järjestämän PSA-liikenteen lipputulot laskevat ja sopimusriskien kasvaminen nostaa täydentävien palveluiden tarjoushintoja. Tätä vaikutusta ei liikennekaaren valmistelussa ole mitenkään edes pyritty arvioimaan.

Suuri osa liikennekaaren kustannusvaikutuksista johtuukin siitä aiheutuvista markkinamuutoksista. Kun lakimuutoksen myötä yrittäjä- ja tilaajariskit palvelusopimuksen mukaisesti kilpailutetussa liikenteessä kasvavat, tulee tarjous- ja sopimushintoihin riskilisiä. Tämä kasvattaa kustannuksia varovaisestikin arvioiden ja

tilanteesta riippuen 15%-30%. Riskin lisääntyminen johtaa myös siihen, ettei nykyisen laisia pitkäkestoisia sopimuksia kumpikaan sopijapuoli halua tehdä edes bruttoperusteisina. Sopimuskausi voisi olla vain 1-3 vuotta eli merkittävästi nykyisiä, normaalisti vähintään viiden vuoden sopimuskausia lyhyempi. Kun myös uuden kaluston investointiriskit kasvavat, niin kaluston laatu todennäköisesti heikkenee. Käyttöoikeussopimuksia, joissa liikenteenharjoittaja saa sopimuskorvauksen lisäksi lipputulot tai matkustajanousuun perustuvan korvauksen, ei enää riskin kasvamisen vuoksi voitaisi edes tehdä.

Markkinaehtoiselle liikenteelle ei voida asettaa esim. minimivaatimuksia tiukempia pakokaasupäästöjen rajoja, eikä esteetöntä kalustoa koskevia vaatimuksia. Vaikutukset kohdistuvat kaupunkien keskustojen ilman laatuun. Yhteiskunnan kustantamien kalliiden erilliskuljetusten tarve kasvaa, vaikka viralliset tavoitteet ovat toiset. Ympäristönäkökulma on liikennekaarta koskevassa esityksessä jäänyt liian vähälle huomiolle.

Ministeriö korostaa sitä, että kyseessä on uusi oikeuskulttuuri ja mahdollistava lainsäädäntö. Negatiivisena puolena on kuitenkin markkinoiden toimintaan ja matkustajien palveluun kielteisesti vaikuttavan kehityspolun mahdollistuminen ja tuleminen todennäköiseksi.

### **Lähtökohtana tulee olla toimivat joukkoliikennemarkkinat ja kulkumuoto-osuuden kasvu**

Ministeriön esitys perustuu ilmeisesti siihen väärinkäsitykseen, että PSA-liikenteen markkinat eivät ole avautuneet kilpailulle ja liikenteenharjoittajien pääsyä PSA-liikenteen markkinoille rajoitetaan eli, että kyseessä olisivat suljetut markkinat.

*Onkin syytä korostaa, että yritysten välinen yhdenvertainen kilpailu PSA-liikenteen markkinoilla toteutuu kilpailuttamisen kautta. Yritysten tekemät tarjoukset tehdään täysin markkinaehtoiselta pohjalta. EU:n palvelusopimusasetuksen nimenomaisena tarkoituksena on ollut joukkoliikennepalveluiden avaaminen kilpailulle silloin, kun yhteiskunta palveluita subventoi. Keinona on kilpailuttaminen.*

Suurten kaupunkiseutujen lisäksi myös muiden kaupunkiseutujen ja ELY-alueiden markkinat ovat jo avautuneet ja PSA:n säätämisen seurauksena kilpailutettu liikenne viimeksi mainituilla alueilla alkoi vasta vuoden 2014 puolessa välissä.

Markkinaehtoisessa liikenteessä, jota on esimerkiksi kaupunkien välinen pitkän matkan linja-autoliikenne, kilpailu asiakkaista toteutuu suoraan palvelumarkkinoilla. Sitä viranomaiset eivät subventoi ja siihen viranomaissääntely sopiikin huonosti. Myös nämä markkinaehtoiset liikenteen markkinat avautuivat kilpailulle Suomessa käytännössä vasta vuoden 2014 puolessa välissä.

*Kilpailutetun liikenteen ja markkinaehtoiset liikenteen markkinat muodostavat joukkoliikenteessä omat erillismarkkinansa, jotka toimivat palveluiden tuottamisessa kuitenkin vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Tätä vuorovaikutusta on syytä kehittää. Samalla maantieteellisellä alueella ne voivat joutua kuitenkin markkinoiden toimivuutta ja sitä kautta matkustajien palvelua vaarantavaan ristiriitaan, jos lähtökohtien erilaisuutta ei huomioida, kuten nyt ministeriön esityksessä on käynyt.*

Markkinaehtoiset liikenteen palveluiden hyödyntäminen entistä paremmin

toimivaltaisten viranomaisten järjestämässä liikenteessä täydentävinä palveluina on mahdollista jatkamalla niiden mallien kehittämistä, jotka olivat esillä jo ministeriön nimittämässä linja-autoliikennetyöryhmässä. Tällöin joukkoliikennemarkkinoiden kehittäminen pysyy hallittuna, markkinahäiriöiltä vältytään ja liikenteenharjoittavat saavat kohtuullisen ja oikeudenmukaisen korvauksen. Tämä kehitystyö olisi tarpeen erityisesti haja-asutusalueiden ”latvaliikenteessä” ja peruspalveluiden turvaamisessa.

Sekä viranomaisten, että liikenteenharjoittajien yhteisenä tavoitteena pitäisi olla toimivien joukkoliikennemarkkinoiden edistäminen ja sitä kautta palveluiden kysynnän kasvattaminen sekä edelleen joukkoliikenteen kulkumuoto-osuuden kasvattaminen. Tämä keskeinen lähtökohta ja tavoite liikennekaari-lakiesityksestä jostakin syystä puuttuu. Toteutuessaan lakiesitys kääntää viimeaikaisen hyvän kehityksen useilla kaupunkiseuduilla takaisin lasku-uralle.

### **PLL:n esitykset säädösten muuttamiseksi**

Edellä olevassa lausunnossa on esitetty pääpiirteinen arvio liikennekaareksi nimetyn uuden kaikkia henkilö- ja tavarakuljetuksia koskevasta lakiesityksestä siltä osin, kuin lakiesitys koskisi joukkoliikennettä.

Lausunnossa on esitetty lakiin ja sen perusteluihin joitakin muutosehdotuksia, jotka mielestämme poistaisivat lakiesityksen puutteita. Lausunnon osana erillisenä liitteenä on vielä tiivistelmä ja lyhyet perustelut liikennekaaren eräiden lainkohtien sanamuotojen tarkentamisesta. Ne on valmisteltu yhteistyössä Kuntaliiton ja Helsingin seudun liikenne-kuntayhtymän kanssa.

Helsingissä 23.5.2016

SUOMEN PAIKALLISLIIKENNELIITTO R.Y.

Pekka Aalto  
toiminnanjohtaja