

Liikenne- ja viestintäministeriö
LVM/2096/03/2015

Porin kaupungin lausunto hallituksen esityksestä liikennekaareksi

Liikenne- ja viestintäministeriö pyytää Porin kaupungilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikennekaareksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi 23.5.2016 mennessä. Lausunto on laadittu sekä Porin kaupungin että Porin seudun toimivaltaisen joukkoliikenneviranomaisen näkökulmasta.

Liikennekaarelle asetetut tavoitteet

Liikennekaari on osa hallituksen kärkihanketta, jolla toteutetaan hallitusohjelman kärkihankkeita digitaalisen kasvu ympäristön rakentamiseksi sekä säästöjen 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 kilpailukykyyn vahvistamisesta elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla.

Liikennekaaren tavoitteet ovat hyviä. Erityisesti lippu- ja maksujärjestelmien yhteensopivuuden edistäminen, kuljetusten yhdistelyn lisääminen ja uusien liikkumispalvelujen synnyttäminen ovat kannatettavia tavoitteita.

Joukkoliikenne

Lakiluonnoksella on merkittäviä vaikutuksia julkisen joukkoliikenteen järjestämiseen. Joukkoliikennelain 22 §:n eli PSA-liikenteen suojaamisen poistaminen aiheuttaa epävarmuutta ja epäselvyyttä sekä viranomaiselle että liikenteenharjoittajille ja heikentää viranomaisen mahdollisuuksia järjestää julkinen liikenne laadukkaana, kilpailukykyisenä ja kustannustehokkaana seudullisena ja alueellisena kokonaisuutena.

Esityksen tavoitteena on, että markkinaehtoinen joukkoliikenne on ensisijaista liikennettä ja viranomaisten järjestämä liikenne sitä täydentävää liikennettä. Lakiesityksessä on todettu mahdollisuus antaa erillisellä, hallinnollisella päätöksellä PSA:n tarkoittama yksinoikeuden suoja liikennöintisopimuksille. Suoja koskisi vain käyttöoikeussopimuksia. Porin seudulla joukkoliikenne on järjestetty pääosin omana tuotantona ja noin 10 % liikenteestä on kilpailutettua. Sopimusmuotona on käyttöoikeussopimus.

Lakiesitysluonnos mahdollistaa kaikille henkilöliikenneluvan haltijoille markkinaehtoisen linja-autoliikenteen aloittamisen, muuttamisen ja lopettamisen ilman lupa- tai ennakoilmoitusmenettelyä. Viranomaisen puuttumiskeinona on vain jälkikäteisvalvonta, jos markkinaehtoisen liikenteen katsotaan rikkovan PSA:n mukaisella sopimuksella muodostettua yksinoikeutta. Tämä tulee johtamaan oikeudelliseen epävarmuuteen, mahdollisesti oikeusprosesseihin sekä myös budjettialijäämän kasvuun lyhyempien ja kalliimpien ostoliikenteen sopimusten takia.

Toimivaltaisella viranomaisella ei ole oikeutta mm. vaikuttaa markkinaehtoisen liikenteen määrään, reitteihin, aikatauluihin, kaluston laatuun, matkalippujen hintoihin, eikä aikatauluihin. Ne tulevat vaihtelevaan sen mukaan, kuin yksittäiset liikenteenharjoittajat päättävät. Markkinaehtoiselle liikenteelle ei voida asettaa myöskään esim. minimivaatimuksia tiukempia pakokaasupäästöjen rajoja eikä esteetöntä kalustoa koskevia vaatimuksia.

Asiakkaan kannalta tilanne on sekava sekä lippujärjestelmän että informaatiojärjestelmän suhteen. Myöskään viranomaisella ei ole koottua tietoa, mitä markkinaehtoista liikennettä on tarjolla ja kuinka kauan. Käytännössä viranomainen on kuitenkin viime kädessä vastuussa palvelutason ylläpidosta. Porin seudulla myös esimerkiksi lakisääteiset koulukuljetukset hoidetaan pitkälti avoimella joukkoliikenteellä eikä niissä voida tukeutua markkinaehtoiseen liikenteeseen.

Lakiesitystä tulisi muuttaa niin, että markkinaehtoisen liikenteen aloittamisesta, muuttamisesta ja lopettamisesta tulisi ainakin kaksi kuukautta ennen ilmoittaa niille toimivaltaisille viranomaisille, joiden alueella liikennettä ajetaan.

Markkinaehtoista liikennettä syntyisi todennäköisesti vahvan kysynnän alueille ja niille aikaväleille, jolloin matkalipputulot on eniten saatavana. Markkinaehtoiset palvelut tulisivat aluksi kilpailemaan viranomaisen järjestämän liikenteen kanssa nimenomaan niinä aikoina, jolloin matkustajakysyntä on suurinta ja liikenne kannattavinta. Verovaroin katettava budjettialijäämä kasvaa, koska viranomaisten järjestämän PSA-liikenteen lipputulot laskevat ja sopimusriskien kasvaminen nostaa täydentävien palveluiden tarjoushintoja seuraavalla kilpailukierroksella. Kun myös uuden kaluston investointiriskit kasvavat, kaluston laatu todennäköisesti heikkenee. Käyttöoikeussopimuksissa, joissa liikenteenharjoittaja saa sopimuskorvauksen lisäksi lipputulot, riskit ovat liikenteenharjoittajalle selvästi suuremmat.

LVM:n 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 Oy 1.12.2015) eivät tue lähtökohtaa, jonka mukaan markkinaehtoisen joukkoliikenteen suosiminen johtaisi kustannussäästöihin.

Lakiluonnoksessa esitetään palvelusetelimallia, jossa mahdollistetaan julkisen tuen kanavoiminen asiakkaan käyttöön. Aiempien selvitysten pohjalta voidaan todeta, että avoimessa joukkoliikenteessä palveluseteli ei ole PSA:n mukainen joukkoliikenteen tukimahdollisuus.

Henkilö- ja tavarakuljetukset ja taksiliikenne

Lakiluonnoksessa taksilupien määrää ei rajoitettaisi ja käytännössä kuljettajalta vaadittaisiin vain ajokortti. Taksilupa olisi myös valtakunnallinen eikä sidoksissa asemapaikkaan. Ajoihin liittyvät velvoitteet poistettaisiin ja hintasääntelystä luovuttaisiin. Taksien saatavuus ja luotettavuus heikkenisi varsinkin haja-asutusalueella, mutta oletettavasti Porissa myös kaupunkimaisella alueella hiljaisen kysynnän aikoina.

Taksiliikenteen vapautuminen saattaa vaikuttaa kuntien hankkimien kuljetusten (koulukuljetukset, sosiaali- ja terveystoimen kuljetukset) hankintahintoihin. Hinnat voivat paikoin ja ajoittain laskea, mutta myös nousta, jos aitoa kilpailua ei synny. Jos liikenteenharjoittajille aiheutuu uusia kustannuksia, ne vaikuttavat hintoihin, joita asiakkaat ja myös kunnat ja muut julkiset toimijat maksavat.

Lakiluonnos ehdottaa todella isoa muutosta henkilö- ja tavarakuljetuksiin. Toimenpiteiden vaikutuksia tulisi kokeilla ja vasta kokeilujen perusteella saatujen tietojen perusteella esittää muutoksia lainsäädäntöön.

Lippu- ja maksujärjestelmät

Eri liikennemuotojen velvoite tiedon rajapintojen avaamisesta, jolla mahdollistettaisiin esimerkiksi eri liikennemuotojen lippu- ja maksujärjestelmien yhteensopivuus ja MaaS -operaattoreiden (Mobility as a Service) toiminta pidetään hyvänä uudistuksena. Vaatimus operaattoreiden ajoneuvolaitteiden päivittämisestä online-toimintaan sopivaksi ja vaatimus erilaisten tunnistusten hyväksymisestä voi kuitenkin tuoda yllättäviä kustannuksia niin liikenteen tilaajille kuin erityisesti operaattoreille, jotka eivät ole osanneet varautua lakimuutokseen.

Vaikutusten arviointi

Lakikokonaisuuden valmistelussa tulisi ennen päätöksentekoa arvioida suorat ja välilliset vaikutukset riittävän laajasti. Vaikutusten arvioinnin tulee kattaa vaikutukset eri asiakasryhmiin, erityyppisiin kuntiin ja alueisiin sekä yhteiskunnan kokonaistaloudellisuuteen. Keskeiset vaikutukset liittyvät liikkumisen tasa-arvoon, ympäristöön, maankäyttöön ja talouteen. Myös joukkoliikenteen markkinoiden toiminnalle ja liikenteenharjoittajien yhdenvertaiselle kilpailuasemalle aiheutuvat vaikutukset ja mahdolliset häiriöt pitää selvittää luotettavalla tavalla.

Porissa 23.5.2016

Kunnioittavasti



Sanna Välimäki
Liikenneinsinööri

Porin kaupunki
Porin seudun joukkoliikenneviranomaisen