

Liikenne- ja viestintäministeriö  
PL 31  
00023 Valtioneuvosto

## Lausunto liikenne- ja viestintäministeriön liikennekaari-lakiesityksestä

Liikenne- ja viestintäministeriö käynnisti 24.9.2015 lakihankkeen, jossa kootaan henkilö- ja tavaraliikennettä koskevat säädökset yhtenäiseksi liikennekaareksi. Ministeriö pyytää kirjeellään 18.4.2016 hallituksen esityksestä liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi lausuntoja 23.5.2016 mennessä eri sidosryhmiltä mm. joukkoliikenteen toimivaltaisilta viranomaisilta. Lausuntoaika on asian merkittävyyden kannalta valitettavan lyhyt.

### 1. Nykytilanne

EU:n palvelusopimusasetus 1370/2007 (PSA) ja kansallinen joukkoliikennelaki astuivat voimaan 3.12.2009. Muutoksessa joukkoliikennepalvelujen järjestämisen kokonaisvastuu siirtyi joukkoliikenteen toimivaltaisille viranomaisille.

PSA määrittelee, miten toimivaltaiset viranomaiset voivat varmistaa sellaisten yleishyödyllisten henkilöliikennepalvelujen (sisältää joukkoliikennepalvelut) tarjoamisen, jotka ovat markkinaehtoisesti syntyviä palveluja monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia. Toimivaltaisilla viranomaisilla on asetuksen mukaan oikeus ja velvollisuus päättää, soveltavtko ne joukkoliikennettä järjestäessään palvelusopimusasetusta vai markkinaehtoista liikennettä koskevaa kansallista lakia. Päätösvalta julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen yksinoikeuden myöntämisestä on toimivaltaisella viranomaisella. Sopimukset tulee kilpailuttaa, jos niihin kohdistuu julkista rahoitusta.

Joukkoliikennelaki säädettiin, jotta ristiriitaisuudet PSA:n nähden saatiin poistettua. Joukkoliikennelaisissa ei otettu kantaa yksioikeuksien myöntämiseen. Niiden myöntämisessä sovelletaan PSA:ta, koska liikenteeseen kohdistuu julkista tukea. Lain tavoitteena on joukkoliikenteen kehittäminen siten, että ihmisten käytettävissä on välttämättömiä jokapäiväisiä liikkumistarpeita vastaavat joukkoliikennepalvelut koko maassa. Lain mukaan toimivaltaiset viranomaiset ovat velvollisia suunnittelemaan joukkoliikennepalvelut ensisijaisesti seudullisina tai alueellisina kokonaisuuksina toimivan joukkoliikenneverkon aikaansaamiseksi.

Kuopion toimivalta-alueen kilpailutettu joukkoliikenne aloitti liikennöinnin 1.7.2014. Kilpailu onnistui hyvin, eli alueen joukkoliikennemarkkinat toimivat hyvin. Kuopion seudulla on otettu käyttöön viranomaisten hallinnoima lippu- ja maksujärjestelmä Waltti. Joukkoliikenteen kokonaispalvelu vastaa tarpeita, ja asiakkaat ovat tyytyväisiä. Matkustajamäärä seudulla onkin kasvanut muutosten jälkeen yli 12 %. Myös pitkämatkaisen liikenteen palvelutaso on paran-

tunut linja-autoliikenteen edullisilla pika- ja erikoispikavuoroilla sekä junaliikenteen edullisilla lipuilla. Joukkoliikennepalvelut ovat kehittyneet asiakkaiden kannalta myönteiseen suuntaan.

## 2. Liikennekaari -esitys

Lakihankkeen tarkoitus on edesauttaa digitaalisen kasvuympäristön rakentamista ja sujuvoittaa säädöksiä hallitusohjelman kärkihankkeiden mukaisesti. Tavoitteena on edistää uusien palvelumallien syntymistä ja helpottaa yritysten markkinoille tuloa. Säädöshankepäätöksen mukaan tavoitteena on, että joukkoliikennemarkkinat toimisivat aidosti siten, että viranomainen vastaisi vain siitä liikenteestä, joka ei synny markkinaehtoisesti. Tarkastelukulma poikkeaa aikaisemmasta, jossa lainsäädännöllä on haluttu edistää joukkoliikennejärjestelmän vahvistumista ja joukkoliikenteen kulkumuoto-osuuden kasvamista.

Joukkoliikenteen kannalta keskeisin muutos nykyiseen tilanteeseen olisi joukkoliikennelain 22 § 2 mom. kumoaminen, jolloin ns. PSA -suoja poistuisi toimivaltaisten viranomaisten vastuulla olevalta, tarjouskilpailuihin perustuvalla joukkoliikenteeltä. Lähtökohtana olisi, että markkinaehtoisesti syntyvä liikenne olisi ensisijaista viranomaisten järjestämään ja hankkimaan liikenteeseen nähden. Viranomainen hankkisi vain markkinaehtoista liikennettä täydentävät palvelut eli käytännössä harvaan asuttujen alueiden vähäisen kysynnän liikenteen sekä kaupunkiliikennettä ruuhka-aikojen ulkopuolelle.

Toimivaltainen viranomainen voisi tarvittaessa tehdä hankintapäätöksen yhteydessä erillisen hallintopäätöksen yksinoikeuden asettamisesta palvelusopimusasetuksen mukaisesti. Hallintopäätökseen voisi sisältyä kieltä yksinoikeuden vastaisesta toiminnasta sekä mahdollisesta uhkasakosta. Markkinaehtoisen toiminnan voisi jatkossa kieltää jälkikäteen vain, jos se on yksinoikeuden vastaista. Päällekkäisyys viranomaisen järjestämän, sopimukseen perustuvan PSA -liikenteen kanssa ei olisi enää peruste markkinaehtoisen liikenteen kieltämiselle.

Liikennekaarissa esitetään luovuttavaksi joukkoliikennelain mukaisista kansallisista joukkoliikenne-, reittiliikenne- ja kutsujoukkoliikenneluvista. Jatkossa oikeutus joukko- ja taksiliikenteen harjoittamiseen myönnettäisiin henkilöliikenneluvalla. Markkinaehtoisella liikenteellä ei olisi ilmoitusvelvoitetta viranomaiselle etukäteen liikenteen aloittamisesta, muuttamisesta eikä lopettamisesta. Luvan haltijan edellytetään kuitenkin julkaisevan palvelukuvauksensa sähköisesti, josta viranomainen saisi liikennetiedon.

Digitalisaation hyödyntämiseksi esitetään lippu-, maksu- ja informaatiojärjestelmien yhteen toimivuuden edistämistä velvoittamalla toimijat avaamaan omien järjestelmiensä rajapinnat. Uutena tukimuotona esitetään asiakkaille myönnettävää, ennalta määrättyyn arvoon saakka korvattavaa ns. palveluseteliä, jonka käyttöönotto edellyttää mm. muutosta valtion talousarvion määrärahan käyttötarkoituksiin.

3. Esityksen vaikutukset Liikenne- ja viestintäministeriö tilasi ulkopuolisilta tahoilta selvitykset esitetyn PSA -suojan poistamisen vaikutuksista liikennejärjestelmälle ja taloudelle (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). Molemmissa selvityksissä todettiin suojan poistamisella olevan merkittäviä riskejä, jonka vuoksi poistaminen ei ole kokonaisuuden kannalta toivottava. Selvitysten tulokset eivät tue ministeriön lakiesitystä, eikä niiden tuloksia ole siinä otettu esille.

Toimivaltaisten viranomaisten näkemykset muutosten vaikutuksista joukkoliikennejärjestelmälle eroavat merkittävästi ministeriön näkemyksestä. Viranomaiset toimivat jatkuvasti kiinteässä yhteistyössä realimaailmassa toimivan joukkoliikenteen kanssa ja tuntevat siten liikennemarkkinat hyvin. Näkemyksille on siten vankka perusta.

### 3.1 Vaikutukset Kuopion kaupunkiseudun viranomaiselle

PSA oikeuttaa ja velvoittaa toimivaltaiset viranomaiset päättämään toteutetaanko joukkoliikennepalvelut kokonaan tai osaksi markkinaehtoisesti vai PSA:n mukaisesti. Tätä toimivaltaa esitetään nyt kavennettavaksi kansallisella lailla säätämällä markkinaehtoinen liikenne ensisijaiseksi silloinkin, kun viranomainen on tehnyt päätöksen palvelujen järjestämisestä PSA:n mukaisesti. Tämänhetkinen mahdollisuus markkinaehtoisen liikenteen rajoittamiseen on reittiliikenneluvan hylkääminen PSA:n mukaisesti myönnetyn yksinoikeuden perusteella. Oikeustieteen tohtorin ja hallinto-oikeuden professorin Olli Mäenpään lausunnon mukaan liikennekaari on tältä osin ristiriidassa PSA:n kanssa (lausunto liitteenä). EU-oikeuden asetus on jäsenvaltioissa sellaiseen sovellettavaa oikeutta.

Kuopiossa on pitkät perinteet kytkeä maankäytön ja joukkoliikenteen suunnittelu yhteen. Molempien suunnittelu edellyttävät pitkäjänteisyyttä ja ennakoitavuutta. Kuopioon on saatu luotua hyvät toimintaedellytykset joukkoliikenteelle. Jos joukkoliikenteen suunnittelun ja järjestämisen kokonaisvastuu ei olisi kaupunkiseudun viranomaisen käsissä, muuttuisi maankäytön ja joukkoliikenteen yhteissuunnittelu sekä joukkoliikenteen suunnittelu suurempina alueellisina kokonaisuuksina mahdottomaksi. Joukkoliikenteen kehittämistä häviäisi pohja ja hyvää kokonaisuunnittelua edellyttävä joukkoliikennejärjestelmä katoaisi, mikä ei olisi kenenkään etu. Hyvin toimiva joukkoliikenne on joukkoliikennekaupungin tunnusmerkki ja nykyisin yksi merkittävä vetovoimatekijä alueelle.

Esitys kaventaisi myös kuntien päätösvaltaa ja itsemääräämisoikeutta. Kuopion seudulla on määritelty alueen palvelutaso, ja siltä pohjalta on tehty päätökset, kuinka paljon joukkoliikennepalveluja hankitaan, ja paljonko verovaroja siihen käytetään. Palvelutasomäärittelyllä on varmistettu riittävät joukkoliikennepalvelut myös kysynnältään hiljaisina aikoina ja harvaan asutuilla alueilla. Markkinoiden eläessä nopeassa tahdissa viranomainen ei enää tietäisi, mitä ja kuinka paljon täydentäviä joukkoliikennepalveluita joudutaan hankimaan, ja paljonko budjettivaroja siihen joudutaan varaamaan. Palvelujen

hankinta markkinoiden mukaisessa muutostahdissa olisi käytännössä mahdollista.

Kuopion kaupunkiseudulla on lakisääteisiä koulukuljetuksia yhdistelty aktiivisesti avoimeen joukkoliikenteeseen jo vuosia. Markkinaehtoisten vuorojen salliminen PSA -liikenteen kanssa kilpailevana liikenteenä huonontaisi yhdistelymahdollisuuksia oleellisesti. Koska viranomaisella ei ole valtuuksia puuttua markkinaehtoiseen liikenteeseen millään tavalla, olisi sen yhteensovittaminen PSA -liikenteen kanssa mahdollista jo markkinoiden muutosherkkyyden vuoksi. Näin lakisääteisten kouluvuorojen järjestämisessä jouduttaisiin palaamaan erilliskuljetuksiin, joka kasvattaisi viranomaisen kustannuksia.

Markkinaehtoista liikennettä syntyy luonnollisesti eniten alueille ja aikaväleille, joilla on eniten matkustajia ja lipputuloja. Näillä lipputuloilla on hankittu liikennepalveluja myös ruuhka-ajan ulkopuolelle ja maaseutualueille. Viranomaisen järjestämässä liikenteessä voimassa olevien sopimusten kustannukset jäisivät, mutta lipputulot vähenisivät. Budjettivaroin katettavan PSA -liikenteen alijäämä kasvaisi ennakoimattomasti. Muutos heikentäisi julkisen joukkoliikenteen järjestämisedellytyksiä, eikä se tukisi hallitusohjelmassa esitettyä tavoitetta 10 %:n säästöstä julkisesti tuetuissa kuljetuksissa.

Liikennekaari mahdollistaisi markkinaehtoisen liikenteen aloittamisen, muuttamisen ja lopettamisen ilman lupa- tai ennakkomenettelyä. Epävarma tilanne pakottaisi viranomaiset uusia kilpailutuksia suunnitellessaan heikentämään sopimusten sisältöä merkittävästi, joka osaltaan tulisi nostamaan tarjoushintoja. Lisäksi hankittavat liikennekokonaisuudet olisivat nykyistä pienempiä ja kalliimpia. Ennakoilmoitusmenettelyllä mahdollistetaan viranomaisen palvelujen suunnittelu alueellisesti sekä henkilökuljetusten suunnittelu kokonaisuutena.

Kuopion kaupunkiseudulla on käytössä sopimusmallina käyttöoikeussopimus, jossa liikennöitsijöiden tulot perustuvat osin matkustajamäärien kehitykseen. Kuopion kaupunki on solminut kilpailutuksen perusteella sopimukset sillä oletuksella, että kaupunki voi taata liikennöitsijälle sopimuksen mukaisen ansaintamahdollisuuden koko sopimuskauden. PSA -suojan poisto aiheuttaisi merkittäviä vähennyksiä kaupunkiliikenteessä sopimusalueiden matkustajamääriin ja laskisi siten viranomaisen lipputulojen lisäksi liikennöitsijöiden tuloja. Muutos voisi johtaa korvausvaatimuksiin ja oikeudenkäynteihin.

Esityksessä mainittu jälkikäteisvalvonta mahdollisesta yksinoikeuden vastaisesta toiminnasta ja siitä määrättävästä uhkasakosta tulisi olemaan ongelmallinen. Valitus uhkasakoppäätöksestä voisi pitkittää uhkasakon alaisen liikenteen harjoittamista oikeuspäätökseen saakka, ja siinä vaiheessa viranomaiselle ja sopimusliikennöitsijälle syntynyt taloudellinen vahinko voisi olla jo suuri. Jälkikäteisvalvonta tulisi joka tapauksessa lisäämään viranomaisen työmäärää, joka ei olisi lakihankkeelle asetettujen tavoitteiden mukaista.

Digitaalisuuden edistämisen merkitys ja tärkeys olemassa olevien palveluiden käytettävyyttä parannettaessa on kiistaton. Digitaalisuus ja avoimiin rajapin-

toihin perustuvat tunnistepohjaiset järjestelmät luovat hyvän pohjan MaaS:n toteutumiselle myös Kuopion seudulla, jossa on käynnistymässä MaaS -hanke osana viisaan liikkumisen hanketta. On tärkeää muistaa, että MaaS -hankkeiden perustana on hyvin toimiva ja vakaa PSA -liikenteen järjestelmä, jota MaaS -palvelut täydentävät.

### 3.2 Vaikutukset alueen markkinoille ja liikennöitsijöille

Toteutuessaan liikennekaari tulisi muuttamaan joukkoliikennemarkkinoita merkittävästi. Kuopion kaupunkiseudulla viranomaisen järjestämän liikenteen kilpailutuksessa yritysten välinen yhdenvertainen ja tasapuolinen kilpailu toteutui ja aikaisemmin suljettu järjestelmä avautui. Alueen liikennöitsijät ovat voittaneet liikennöintisopimukset, joiden liikennekokonaisuutta kilpaileva markkinaehtoinen liikenne tulisi väistämättä supistamaan. Tämä heikentäisi erityisesti pienten liikennöitsijöiden toimintaedellytyksiä.

Kilpailu joukkoliikennemarkkinoilla tulisi muutoksen myötä kovenemaan. Markkinoille tulo edellyttäisi ainakin aluksi tappiollista liikennöintiä, johon etenkin pienillä liikennöitsijöillä ei olisi mahdollisuuksia. Näin ollen markkinat avautuisivat vain suurille yrityksille. Samalla pieniä yrityksiä tulisi poistumaan markkinoilta, jolloin kilpailu tulisi entisestään vähentymään. Kuopion seudun ja koko Itä-Suomen kannalta uhkakuva on todellinen, sillä alueella on paljon pieniä, taloudellisesti heikolla pohjalla olevia yrityksiä.

Markkinoiden nopeiden muutosten ja lyhyempien sopimusten vuoksi liikennöitsijöiden mahdollisuudet pitkäjänteiseen suunnitteluun häviäisivät ja yritystoiminta vaikeutuisi. Epävarmuuden lisääntyessä yritysten halu osallistua tarjouskilpailuihin vähenisi. Suurena riskinä olisi, että määräaikaiset työsuhteet lisääntyisivät ja alan houkuttelevuus heikkenisi.

### 3.3 Vaikutukset joukkoliikenteen käyttäjille ja ympäristölle

Joukkoliikenteen kokonaistarjonta ei tulisi kasvamaan, koska markkinaehtoisien liikenteen palvelut keskittyisivät vilkkaimpaan matkustusaikaan. Viranomaisen heikkenevät edellytykset palvelujen järjestämiseen laskisivat väistämättä palvelutasoa, josta kärsisivät eniten joukkoliikenteen säännölliset käyttäjät. Asiakkaille olisi nykyistä vaikeampi tarjota yhtenäisiä palvelukokonaisuuksia ja matkalippuja, sekä matkaketjujen ja vaihtoyhteyksien toimivuus heikkenisi. Tilanne muuttuisi asiakkaan kannalta sekavaksi, joka oletettavasti näkyisi matkustajamäärien vähenemisenä.

Joukkoliikenteen käyttö tulee olla asiakkaille edullista, helppoa ja yksinkertaista. Lakiehdotuksen mukaisessa mallissa koordinaatiovastuuta järjestelmästä ei olisi millään taholla. Suurena riskinä liikennekaaren toteutumisessa olisi yhtenäisen lippu-, maksu- ja informaatiojärjestelmän hajoaminen liikennöitsijöiden omien järjestelmien rajapintojen avaamisesta huolimatta.

Kuopion kaupunkiseudun kaupunkiliikenteessä on vaadittu siirtymistä vähäpäästöiseen matalalattiakalustoon vaiheittain. Kalusto on pääosin jo vaati-

musten mukaista. Markkinaehtoiselle liikenteelle viranomaisen ei voi asettaa kalustovaatimuksia. Siksi ei voida varmistua, että markkinaehtoisen liikenteen kalusto olisi matalalattiaista tai vähäpäästöistä. Seurauksena saattaisi olla joukkoliikenteen käytettävyyden ja erityisesti kaupunkikeskustojen ilmanlaadun heikkeneminen. Ilta- ja viikonlopputarjonnan supistuminen puolestaan vähentäisi joukkoliikenteen käyttöä kokonaisuutena ja lisäisi oman auton käyttöä.

#### 4. Johtopäätökset

Kuopion kaupunki ei puolla liikennekaari -lakiesitystä ministeriön esittämässä muodossa. Joukkoliikenteen järjestämisen, kilpailutetun liikenteen aseman ja joukkoliikenneviranomaisten toimivallan kannalta muutokset olisivat kielteisiä.

Viranomaisen järjestämällä liikenteellä tulisi olla myös jatkossa oikeudellinen suoja liikenteen järjestämistä tai liikenteen taloudellista perustaa merkittävästi haittaavalta markkinaehtoiselta liikenteeltä sopimustyyppistä riippumatta. Joukkoliikennelain 22 § 2 mom. tulisi sisällyttää liikennekaaren, jotta se tukisi EU:n palvelusopimusasetusta.

Palvelujen hankinta markkinoiden mukaisessa muutostahdissa olisi käytännössä mahdotonta. Markkinaehtoinen liikenne sopii ensisijaiseksi liikenne muodoksi kaukoliikenteessä mutta ei kaupunkiliikenteessä. Tämän vuoksi PSA -suoja tulisi säilyttää ainakin suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen kaupunkiliikenteissä.

Kuopion toimivalta-alueen joukkoliikennemarkkinat ovat avoimet, ja ne toimivat hyvin. Nykyinen reittiliikennelupamenettely toimii, ja sillä voidaan turvata liikennepalvelujen jatkuvuus ja ennakoitavuus. Se tarjoaa myös viranomaiselle mahdollisuuden sovittaa yhteen markkinaehtoinen liikenne ja PSA -liikenne.

Kaupunkien välisessä pitkän matkan markkinaehtoisessa linja-autoliikenteessä kilpailu asiakkaita toteutuu suoraan palvelumarkkinoilla jo tälläkin hetkellä. Siihen ei kohdistu yhteiskunnan tukea. Tarvittaessa pitkämatkainen linja-autoliikenne voidaan rajata PSA -suojan ulkopuolelle.

Linja-autoliikenteen markkinat avautuivat kaukoliikenteessä ja kuntien kilpailuttamassa liikenteessä vajaa kaksi vuotta sitten. Matkustajamäärät ovat kasvaneet ja asiakastyytyväisyys parantunut. Nyt tulisi seurata uuden joukkoliikennejärjestelmän toimivuuden kehittymistä sekä kuulla muutostarpeista kuntia ja liikennöitsijöitä. Digitalisaatiota voidaan edistää muutoinkin kehittämällä nykyistä lippu-, maksu- ja informaatiojärjestelmää.

Liikennekaaren valmistelua tulisi vielä jatkaa. Ennen päätöstä esityksen eteenpäin viemisestä tulisi vaikutuksia tarkastella esitettyjä vaikutuksia kattavammin ja läpinäkyvämmiin liikkumisen tasa-arvon, ympäristön, maankäytön ja talouden näkökulmista.

Eri asiakasryhmät, erityyppiset kunnat ja yhteiskunnan kokonaistalous tulisi ottaa huomioon. Myös vaikutukset joukkoliikennemarkkinoiden toimivuudelle ja liikenteenharjoittajien yhdenvertaiselle kilpailuasetelmalle mahdollisine häiriöineen tulisi selvittää luotettavalla tavalla.

Kuopion kaupunginhallitus



Petteri Paronen  
kaupunginjohtaja



Heikki Vienola  
kaupunginsihteeri

