

Kuntaliiton ehdotuksia ja kommentteja säännöksiin

Kuntaliitto esittää seuraavia ehdotuksia Liikennekaaren säännöksiin:

II osa, 1 luku, Luvanvarainen toiminta tieliikenteessä

Lisäysehdotus lakiesitykseen:

Lakiluonnokseen lisätään nykyisestä joukkoliikennelaista reittiliikennelupa ja sen myöntämisistä koskevat 9, 12 ja 22 §§.

Perustelu:

Reittiliikennelupamenettely on toimiva ja tarkoituksenmukainen tapa turvata liikenteen jatkuvuus ja ennakoitavuus sekä mahdollistaa toimivaltaiselle viranomaiselle markkinaehtoisten liikenteen hyödyntäminen yhteensopivasti PSA-liikenteen kanssa. Lupamenettely palvelee viranomaisten mahdollisuuksia hoitaa tehtäviään, kuten palvelujen suunnittelua seudullisina ja alueellisina kokonaisuuksina ja kaikkien henkilökuljetusten yhteensovittamisen tavoittelua. Luvan sisältöä ja hakumenettelyä voidaan yksinkertaistaa ja sujuvoittaa esimerkiksi sähköisen alustan avulla.

Lakiesityksen tiedonantovelvollisuus ei ole riittävä, eikä yhtä toimiva ja selkeä menettely kuin reittiliikennelupa. Lakiesitys lisää viranomaisten hallinnollista taakkaa huomattavasti markkinaehtoisen liikenteen muutosten jatkuvan seurannan, jälkivalvonnan toteuttamisen sekä ylimääräisten ostoliikenteen suunnittelu- ja hankintaprosessien muodossa. Reittiliikennelupamenettely on myös oikeusvarmuuden kannalta hyvä menettely, mikä vähentää myös liikenteenharjoittajan riskejä. Se lisää ennakoitavuutta palvelutarjontaa, mikä hyödyttää asiakkaita ja myös välitys- ja tietopalvelujen tarjoajia.

III osa, 1 luku, 1 § Tiedonantovelvollisuus

Lisäysehdotus pykälään:

Henkilöliikenneluvan haltijan tulee ilmoittaa säännöllisellä reitillä ja aikataululla tarjottavan markkinaehtoisen linja-autoliikenteen aloittamisesta, lopettamisesta tai olennaisesta muutamisesta 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 tehdään Liikenneviraston tarjoamalla teknisellä palvelulla, joka välittää ilmoituksen automaattisesti niille toimivaltaisille viranomaisille, joita ilmoitettu reitti koskee.

Perustelu:

Mikäli reittiliikennelupaa ei säilytetä, tarvitaan toimiva ja riittävä ennakoilmoitusmenettely. Jos reittiliikenneluvasta päätetään luopua, tätä ei tule tehdä ennen kuin on käytettävissä Liikenneviraston tarjoama tekninen palvelu ilmoitusten tekemistä varten.

Ennakkotieto palvelee asiakkaita (esim. seuraavien kuukausien/puolen vuoden yhteydet), välitys- ja tietopalvelujen tarjoajia sekä myös kilpailevia yrityksiä, jotta ne voivat suhteuttaa omaa tarjontaansa muuttuvaan markkinatilanteeseen. Ennakoilmoitusmenettely palvelee viranomaisten mahdollisuuksia hoitaa tehtäviään, kuten palvelujen suunnittelua seudullisina ja alueellisina kokonaisuuksina ja kaikkien henkilökuljetusten yhteensovittamisen tavoittelua. Menettely antaa viranomaisille mahdollisuuden ilmoittaa liikenteenharjoittajalle etukäteen, mikäli se katsoo, että liikenne merkittävästi vaikeuttaisi PSA-liikenteen järjestämistä tai heikentäisi sen taloudellista perustaa lipputulaja vähentämällä.

Britanniassa nykyinen ennakoilmoitusaika on 56 vrk eli 8 viikkoa. Sitä pidennettiin alkuperäisestä 42 vuorokaudesta vuonna 2000. Ennakoilmoitusvelvollisuus koskee liikenteen aloittamista, muutosta ja lopettamista. Ruotsissa ennakoilmoitusaika toimivaltaiselle viranomaiselle on 21 vrk, ja tiedot on toimitettava myös Samtrafiknille (valtakunnallinen ai-

kataulu- ja matkalipputietojen palvelu). Ruotsissa markkinaehtoinen liikenne on viranomaisen järjestämän liikenteen ja palvelutason päälle tarjottua lisäliikennettä, jonka jatkuvuus ei ole kriittistä samalla tavalla kuin, jos liikennekaaren tavoitteiden mukaisesti pyritään yhteensovittamaan liikennepalveluja. Suomessa pidempi ennakko aika on tarpeen, jotta markkinaehtoista liikennettä voitaisiin tarkastella osana palvelutasoa ja yhteensovittamiselle on edes vähimmäisedellytyksiä.

III osa, 2. luku, 3 § Yhteentoimivuuden edistäminen julkisissa hankinnoissa

Kommentti:

Vaatus on siitä, että palveluntarjoajan lipputuotteisiin perustuvien matkustusoikeuksien on oltava jatkuvasti todennettavissa sähköisen viestintäverkon avulla taustajärjestelmästä, on sinänsä kannatettava mutta toteutettavuuden näkökulmasta kova. Vaatus tuottaa nopean investointitarpeen käytössä oleviin lippu- ja maksujärjestelmiin. Se muodostaa kynnyksen pienille paikallisille yrityksille osallistua julkisiin hankintoihin, mikä voi muodostua ongelmaksi pienten toimivaltaisten viranomaisten ja yksittäisten kuntien hankinnoissa.

Tärkeä kysymys, joka tulisi selvittää on, kuinka nopeasti ja millaisilla kustannuksilla päästään tunnistepohjaisuuteen. Liikenteenharjoittajilla ja kaupungeilla on erilaisia ja eri aikoina valmistuneita lippu- ja maksujärjestelmiä, jotka ovat elinkaarensa eri vaiheissa.

III osa, 3. luku, 1 § Hankintamenettelyt

Muotoiluehdotus:

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.

Perustelu:

Lakiesityksen 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 palvelusopimusasetuksessa tarkoitettuja julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia.

Poistoehdotus

Poistetaan 2-8 §:t.

Perustelu:

Hankintamenettelyistä säädetään EU:n PSA-asetuksessa ja julkisia hankintoja koskevissa laeissa. Käyttöoikeussopimukset ovat tulossa erityisalojen hankintalakiin, josta tulossa kesäkuussa 2016 hallituksen hankintalakiesitys. Siten liikennekaareissa ei ole syytä säätää käyttöoikeussopimuksista tarkasti, vaan voidaan viitata em. lainsäädäntöön. Päällekkäinen lainsäädäntö muodostaa riskin hankintamenettelyjen toteutukselle.

III osa, 3. luku 10 § yksinoikeuden vahvistaminen rautateiden ja maanteiden julkisessa henkilöliikenteessä

Korvausehdotus:

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.

Perustelu:

Yksinoikeudesta tulee voida päättää silloin, kun liikenne päätetään järjestää PSA-asetuksen mukaisena tai viimeistään hankintamenettelyä aloitettaessa. Yksinoikeuden täytyy olla voimassa silloin, kun tehdään hankintapäätös ja sopimus. Jos yksinoikeus perustuisi erilliseen päätökseen, tästä voitaisiin valittaa. Tällöin voi syntyä tilanne, että hankintapäätös tulee voimaan, mutta yksinoikeus ei tule voimaan. Tämä olisi liikenteenharjoittajankin näkökulmasta kohtuutonta.

III osa, 4. luku, 1 § Valtionrahoituksen käyttötarkoitukset

Poistoehdotus:

Poistetaan III osa 4 luku 1 § 1 mom. 2. alakohta.

Perustelu:

Lakiesityksestä tulee poistaa liikennepalvelun käyttäjälle myönnettävä tuki EU:n palvelusopimusasetuksen vastaisena.

Palvelusetelimallia on esitetty ja arvioitu aikaisemminkin, mm. vuonna 2013 maaseudun lippujärjestelmän selvittämisen yhteydessä. Loppuraporttiin kirjattiin tuolloin:

"Kunnat voivat järjestää palvelusetelilain (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä) tarkoittamia sosiaali- ja terveysterveystoimia palvelusetelillä. Setelillä on ennalta määrätty arvo ja setelin saaja voi maksaa sillä tietyistä sosiaali- ja terveysterveystoimista. Palvelusetelin käyttö rajautuu kuntien lainsäädännöllisiin velvoitteisiin kuuluviin sosiaali- ja terveysterveystoimiin. Tarkoituksena on lisätä asiakkaan ja potilaan valinnan mahdollisuuksia, parantaa palvelujen saatavuutta ja edistää kuntien sosiaali- ja terveystoimen sekä elinkeinotoimen ja yksityisten palvelujen tuottajien yhteistyötä. Palveluseteliä ei voida käyttää markkinaehtoisessa joukkoliikenteessä, koska se ei kuulu kuntia velvoittavaan lakisääteiseen palvelutarjontaan. Palvelusetelin arvo olisi lainsäädännön vastaista valtiontukea joukkoliikenneyrittäjille. Käyttäjälle vastikkeeton osa setelin arvosta olisi tuloverolain alaista tuloa."

IV osa, 1 luku, 3 § Palvelusopimusasetuksessa tarkoitetut tieliikenteen toimivaltaiset viranomaiset

Poistoehdotus:

Suunnittelussa asiakkaiden liikkumistarpeisiin perustuvat markkinaehtoisesti syntyvät palvelut ja niitä täydentävät julkisesti hankitut palvelut on sovitettava yhteen.

Perustelu:

Poistettavaksi esitetty lause rajoittaisi viranomaisen toimintaa ja asettaisi sille veloitteen, joka voi olla ristiriidassa pykälän muiden momenttien kanssa, joissa on todettu muun muassa: *"Toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä päätöksen siitä, että ne toimivat palvelusopimusasetuksessa tarkoitetun julkisen henkilöliikenteen alalla varmistaakseen sellaisten yleishyödyllisten palvelujen tarjoamisen, jotka ovat muun muassa monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia kuin palvelut, joita voitaisiin tarjota pelkästään markkinoiden ehdoilla. Jos toimivaltaiset viranomaiset toimivat edellä 4 momentissa tarkoitetulla tavalla julkisen henkilöliikenteen alalla, niiden on suunniteltava palvelut ensisijassa seudullisina tai alueellisina kokonaisuuksina ja tavoiteltava kaikkien henkilökuljetusten yhteensovittamista."*

Lisäysehdotus:

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.

Perustelu:

Yleishyödyllisten liikennepalvelujen turvaaminen on PSA:ta sovellettaessa ensisijainen tavoite. Viranomaisten järjestämällä liikenteellä tulee olla sopimustyyppistä tai hankintamenettelystä riippumatta oikeudellinen suoja liikenteen järjestämistä tai taloudellista perustaa merkittävästi heikentävältä markkinaehtoiselta liikenteeltä. Lisäyksellä selkeytetään ja turvataan kilpailutetun liikenteen markkinoiden toimivuus ja liikenteenharjoittajien asema riippumatta siitä, onko sopimustyyppiksi valittu käyttöoikeussopimus vai bruttosopimus.

VI osa, 1 luku, 4 § Uhkasakko, teettämisuhka ja keskeyttämisuhka

Täydennysehdotus:

Jos toimivaltainen viranomainen järjestää liikenteen EU:n palvelusopimusasetuksen mukaisella tavalla ja on kieltänyt IV osan 1. luvun 3 §:n perusteella sellaisen markkinaehtoisen liikenteen, joka vaikeuttaisi merkittävästi liikenteen järjestämistä tai heikentäisi sen taloudellista perustaa lipputuloja vähentämällä, voidaan kiellon tehosteeksi asettaa uhkasakko. Uhkasakko voidaan asettaa myös, jos viranomainen on tehnyt III osan 3. luvun 10 §:n nojalla päätöksen yksinoikeuden asettamisesta ja kieltänyt tuota yksinoikeutta loukkaavan markkinaehtoisen liikenteen. Uhkasakko voidaan panna täytäntöön valituksesta huolimatta.

Perustelu:

Toimivaltaisella viranomaisella tulee olla mahdollisuus määrätä uhkasakkopäätös täytäntöön mahdollisesta valituksesta huolimatta. Täydennys on tarpeen, koska oikeusprosessit ovat pitkiä, kestäen useita vuosia ja tänä aikana taloudelliset vahingot ja haitat ovat merkittävät sekä viranomaisille että liikenteenharjoittajille.

VII osa, 1 luku, 2 § siirtymäsäännökset

Lisäysehdotus: 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. Yleisen 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.