

PM Julkisia henkilöliikennepalveluja määrittelevän palvelusopimusasetuksen (1370/2007/EY, PSA-asetus) soveltaminen julkisen henkilöliikenteen järjestämiseen

Suomen Paikallisliikenneliitto r.y., Kuntaliitto ja Helsingin seudun liikenne-kuntayhtymä (HSL) ovat pyytäneet minua esittämään tiiviin oikeudellisen arvion PSA-asetuksen tulkinnan ja soveltamisen lähtökohdista sekä kansallisen joukkoliikenteen järjestämistä koskevan lain-säädännön liikkuma-alasta. Tämän muistion kohteena ovat seuraavat liiton esittämät kysymykset:

1. Onko PSA-asetuksen soveltamisessa ja tulkinnassa lähtökohtana, että markkinaehtoinen linja-autoliikenne on ensisijaista ja viranomaisten järjestämä ja subventoima PSA-liikenne toissijaista eli vain markkinaehtoista liikennettä täydentävää?
2. Voiko kansallisella lailla rajoittaa päätösvaltaa, joka viranomaisella PSA-asetuksen perusteella on esimerkiksi niin, että viranomaisen on ensin tarjottava linja-autoliikenne kaupunkiseudullakin markkinaehtoisena reittiliikenteenä hoidettavaksi?

1) PSA-asetuksen tarkoitus ja tavoitteet

PSA-asetuksen 1 artikla sisältää artiklan otsikon mukaan asetuksen tarkoituksen ja soveltamisalan määrittelyn. Artiklan 1 kohta määrittelee yleisesti artiklan tarkoituksen. Kohdan mukaan

”asetuksen tarkoituksena on määritellä, miten toimivaltaiset viranomaiset voivat yhteisön oikeuden sääntöjä noudattaen toimia julkisen henkilöliikenteen alalla varmistaa sellaisen yleishyödyllisten palvelujen tarjoamisen, jotka ovat muun muassa monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia kuin palvelut, joita voitaisiin tarjota pelkästään markkinoiden ehdoilla.”

PSA-asetuksen tarkoituksena on tämän asetuksen soveltamista ja tulkintaa ohjaavaksi tarkoitettun yleisen säännöksen mukaan:

1) määritellä jäsenvaltioita velvoittavaksi lähtökohdaksi *varmistaa joukkoliikenteen yleishyödyllisten palvelujen tarjoaminen* niin, että nämä palvelut ovat *laadullisesti korkeatasoisempia* (*”monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia”*) kuin pelkästään markkinaehtoisesti tarjotut palvelut ja

2) määritellä viranomaisten toiminnan ja päätösvallan käytön puitteet ja edellytykset niin, että jäsenvaltion *toimivaltaiset viranomaiset pystyvät asianmukaisesti varmistamaan asetuksen tarkoituksen toteuttamisen* joukkoliikenteen yleishyödyllisten palvelujen tarjoamiseksi.

PSA-asetuksen soveltamisessa ja tulkinnassa on nämä 1 artiklan 1 kohdassa määritellyt näkökohdat huomioon ottaen lähtökohtana, että asetuksen ensisijaisena tarkoituksena on turvata yleishyödyllisten henkilöliikennepalvelujen tarjoaminen ja saatavuus. Tämä merkitsee että asetuksen soveltamisalalla yleishyödyllisten palvelujen tarjoamiseksi järjestettävä joukkoliikenne on ensisijaista. Tällaista liikennettä voi PSA-asetuksen soveltamisalaan kuulu-

vassa liikenteessä täydentää ja monipuolistaa markkinaehtoisesti järjestetty liikenne. Asetuksessa määritellään myös puitteita ja edellytyksiä, joiden mukaan markkinaehtoinen liikenne voidaan ottaa huomioon joukkoliikennettä järjestettäessä.

2) Jäsenvaltion viranomaisen päätösvallan määrittely kansallisella lainsäädännöllä

EU-oikeuden lähtökohtana on, että EU-oikeuden asetus on jäsenvaltiossa sellaisenaan sovellettavaa oikeutta. Sen voimaantulo ei siten yleensä edellytä erityisiä toimia jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön muuttamiseksi. Jäsenvaltion viranomaisilla on toiminnassaan ja päätösvaltaa käyttäessään velvollisuus noudattaa ja soveltaa asetuksen säännöksiä sellaisenaan.

PSA-asetuksen 1 artiklan 1 kohta määrittelee myös jäsenvaltion viranomaisten toimintaa ja päätösvaltaa sitovat ehdot asetuksen tarkoituksen toteuttamiseksi. Asetuksen tavoitteen toteuttamista varten

”asetuksessa vahvistetaan ehdot, joiden mukaisesti toimivaltaiset viranomaiset julkisen palvelun velvoitteita määritessään tai niitä koskevia sopimuksia tehdessään korvaavat julkisen liikenteen harjoittajille aiheutuvat kustannukset ja/tai myöntävät yksinoikeuksia vastineena julkisen palvelun velvoitteiden hoitamisesta.”

Unionin oikeuteen sisältyvän vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaan jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen. Periaatteen mukaan jäsenvaltiot myös pidättäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen (Sopimus Euroopan unionista, 4(3) art.).

Vilpittömän yhteistyön periaate sitoo myös jäsenvaltion lainsäädäntövallan käyttämistä. Kansallisella lainsäädännöllä on siten varmistettava, että EU-oikeuden asetuksista johtuvat velvoitteet toteutetaan ja niitä noudatetaan viranomaisten toiminnassa. Kansallisella lainsäädännöllä ei myöskään saa määritellä velvollisuuksia tai oikeuksia, jotka vaarantaisivat EU-oikeuden asetuksen tavoitteen toteutumisen. Näiden EU-oikeudellisten velvoitteiden mukaisena ja PSA-asetuksen edellyttämänä voidaan voimassa olevassa oikeudessa pitää joukkoliikennelain 22 §:n säännöstä, jonka mukaan reittiliikennelupaa koskeva hakemus voidaan hylätä, jos hakemuksen kohteena oleva liikenne aiheuttaisi jatkuvaa ja vakavaa haittaa PSA-asetuksen mukaan harjoitettavalle liikenteelle.

Suomen lainsäädännöllä tulee pyrkiä varmistamaan PSA-asetuksen tavoitteen toteutuminen. Sen sijaan säädettävällä lailla ei saa estää tai rajoittaa PSA-asetuksen tavoitteen toteuttamista. Koska PSA-asetuksen tarkoituksena on varmistaa yleishyödyllisten henkilöliikennepalvelujen tarjoaminen ja saatavuus, säädettävän lain tavoitteena on tukea tämän tavoitteen toteuttamista. Uudella lainsäädännöllä ei saa estää tai vaarantaa yleishyödyllisten henkilöliikennepalvelujen tarjoamisen ja saatavuuden edellytyksiä.

Helsinki, 21.4.2016

Olli Mäenpää
oikeustieteen tohtori
hallinto-oikeuden professori