

Liikenne- ja viestintäministeriö
kirjaamo@lvm.fi
liikennekaari@lvm.fi

Lausuntopyyntö

Luonnos hallituksen esitykseksi liikennekaareksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Kuntaliiton lausuntoa liikennekaari-lakiesityksestä 23.5.2016 mennessä. Kuntaliitto on pyynnöstä saanut lisäaikaa lausunnoilleen 25.5.2016 asti.

Kuntaliitto katsoo, että liikennekaaren lausuntoaika (18.4.–23.5.2016) on kuntien kannalta liian lyhyt lausuttavana olevan lakihankkeen laajuus, monitahoisuus ja merkittävyys huomioon otettuna. Lausuntoaika on kohtuuton kuntien käsittely- ja päätöksentekoprosessien kannalta. Kuntaliitto ei pidä menettelyä hyvän hallintotavan mukaisena.

Liikenne- ja viestintäministeriö on pitänyt liikennekaaren valmistelun aikana useita isoja sidosryhmätilaisuuksia. Lakiesitys on kuitenkin valmisteltu virkamiestyönä ilman laaja-alaista asiantuntijatyöryhmän työskentelyä. Lausunnonantajat ovat päässeet arvioimaan konkreettisia muutosesityksiä vasta lausuntoaikana.

Liikennekaaren tavoitteet

Liikennekaareissa on monta **hyvää tavoitetta**, mutta lakiesitys sisältää myös **tavoitteiden kanssa ristiriitaisia esityksiä sekä monia selkiyttämistä, muutos- ja täydentämistarpeita**.

Kuntaliiton pitää esimerkiksi tavoitteita digitaalisten palveluratkaisujen kehittämisestä, eri liikennemuotojen rajapintojen avaamisesta, kuljetusten joustavammista yhdistelymahdollisuuksista sekä uudenlaisten välityspalvelujen edistämisestä kannatettavina.

Lakiesityksen perusteluosan tulee olla linjassa säännösten kanssa. Perustelut tulee päivittää vastaamaan lopullista lakiesitystä.

Vaikutusten arviointi

Kuntaliitto pitää lakihankkeesta tehtyä vaikutusten arviointia hyvin ohuena. Lainsäädännön valmistelussa vaikutusten arvioinnin tulisi tuottaa tietoa erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista. Päätöksentekijöille tulisi antaa tietoa erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden seurauksista.

Lausuntopyynnössä on lausunnonantajia pyydetty kiinnittämään erityistä huomiota omaa toimintaansa koskeviin ehdotuksiin ja niiden vaikutusarvioihin. Lakihankkeen vaikutusten arviointi tulisi kuitenkin tehdä kokonaisuutena. Lakiesitykseen sisältyvien muutosten ja sen mahdollistamien toimenpiteiden osalta tulisi tunnistaa merkittävät toisistaan riippumattomat, toisiaan vahvistavat, erilaiset tai ristiriitaiset vaikutukset. Yksittäisten toimijoiden vaikutusarviot voivat monipuolistaa kokonais kuvaa, mutta ne eivät korvaa sitä. Näin lyhyt lausuntoaika ei ole riittävä vaikutusten arviointiin kuntien kannalta.

Liikennekaaren **vaikutusten arviointia tulisi ennen päätöksentekoa täydentää** ja arvioida sekä suorat että välilliset vaikutukset riittävän laajasti ja puolueettomasti. Kuntien näkökulmasta liikennekaaren keskeiset vaikutukset liittyvät eri asiakasryhmien, erityyppisten kuntien ja alueiden sekä yhteiskunnan kokonaistaloudellisuuden kohdistuviin myönteisiin ja kielteisiin vaikutuksiin. Vaikutuksia tulee tarkastella muun muassa sosiaalisen tasa-arvon, maankäytön, palveluiden ja muiden toimintojen saavutettavuuden, kestävien kulkumuotojen, ympäristön ja talouden näkökulmista. Vaikutusten arvioinnin tulisi tuottaa kokonaiskuva lakimuutosten hyötyjen ja haittojen kohdistumisesta.

Vaikutusten arvioinnin tulisi kattaa myös riskianalyysi. Lakiesitys nojaa pitkälle digitaalisuuteen ja tietojärjestelmien toimivuuteen ja edellyttää siten niissä onnistumista. Tässä on kuitenkin paljon riskitekijöitä ja isoja kustannuksia ja resurssitarpeita monille osapuolille.

Julkinen henkilöliikenne, taksiliikenne, lakisääteiset henkilökuljetukset, lähilogistiikka

Kuntaliitto katsoo, että julkisessa henkilöliikenteessä tarvitaan sekä markkinaehtoisia että viranomaisten suunnitteleamia ja kilpailuttamia palveluja. Niillä kaikilla on oma tärkeä roolinsa julkisten henkilökuljetusten kokonaisuudessa. Jotta liikkumispalveluiden kokonaisuus on toimiva ja yhteen sovitettu, tulee säännösten olla selkeät ja yksiselitteiset. Niiden tulee mahdollistaa palveluiden ennakoitavuus ja jatkuvuus, mikä on tärkeää sekä asiakkaiden, liikenteenharjoittajien että viranomaisten toiminnan kannalta.

Julkista liikennettä, kuten joukkoliikennettä, takseja ja muita kuljetuspalveluja, ei tule tarkastella irrallaan yhdyskuntarakenteesta, kuten nyt on tehty. Esityksessä ei ole tunnistettu toisistaan eroavien alueiden, kuntien ja kaupunkien erityisolosuhteita ja vaatimuksia henkilökuljetusten tuottamisen osalta. Suomi on kaupunkiseutuja lukuun ottamatta pääosin harvaan asuttu maa, jossa markkinaehtoisten henkilökuljetuspalvelujen tuottamisen edellytykset vaihtelevat suuresti.

Lakiesityksessä ehdotetaan taksiliikenteen sääntelystä luopumista. Esityksen tavoitteena on myös kaataa raja-aitoja eri henkilö- ja tavarakuljetusmuotojen välillä. Oletettavasti nämä muutokset parantaisivat henkilö- ja tavarakuljetustarpeiden digitaalisen yhdistelyn ja välityspalveluiden mahdollisuuksia sekä myös dynaamisen hinnoittelun hyödyntämistä. **Muutokset olisivat todennäköisesti kokonaisuutena myönteisiä kuntien ja asiakkaiden kannalta.** Todennäköisesti lakiesitys mahdollistaisi uudenlaista liiketoimintaa ja palvelukonsepteja sekä uudenlaisen kilpailutilanteen taksien, pikkubussien ja erilaisten tavara- ja henkilökuljetusmuotojen välillä.

Taksiliikenteen sääntelyä joustavoittamalla olisi todennäköisesti mahdollista säästää kokonaisuutena asiakkaiden ja julkishallinnon kustannuksissa. Myös kyydin saamisen mahdollisuudet voisivat parantua. **Vaikutukset riippuisivat kuitenkin ajasta ja paikasta.** Työvoimakustannukset ovat suurimmillaan viikonloppuisin ja yöaikaan, jolloin taksien saatavuus voisi kallistua ja heiketä. **Todennäköisesti tiiviissä taajamissa palvelut monipuolistuisivat, mutta maaseutumaisilla alueilla vaikutukset saattaisivat olla kielteisiä.** Alueilla, joilla ei synny riittävästi kuljetuspalveluja, asiakasmaksut ja palvelujen hankinta saattaisi kallistua. Haja-asutusalueella taksiliikenne korvaa nykyisin puuttuvaa joukkoliikennettä.

Koska kyseessä olisi mittava ja monitahoinen liikennemarkkinoiden muutos, tulisi harkita **etenemistä kokeilujen kautta.** Sääntelyn joustavoittamista voitaisiin kokeilla jollakin tai useammalla riittävän laajalla, yhdyskuntarakenteeltaan monipuolisella alueella (kaupunkeja ja maaseutumaisia kuntia) ja selvittää vaikutuksia erilaisten alueiden, asiakasryhmien, palvelujen hankinnan, yritystoiminnan ja yhteiskunnan kokonaisedun kannalta. Ruotsissa taksien vapauttaminen 1990-luvun alussa nosti hintoja. Tärkeä kysymys onkin, voiko Suomessa toimintaympäristö muodostua tänä päivänä sellaiseksi, että tältä vältytään.

Lakiesityksessä ehdotetaan myös pienimuotoisen ei-ammattillisen tulonhankinnan mahdollistamista 10 000 euron tulorajaan asti. Tällä voisi olla myönteisiä vaikutuksia erityisesti maaseudulla, jossa se edistäisi uudenlaista sivutuloa ja palvelukonsepteja. Ei-ammattillisten kuljetuspalveluiden isona haasteena kuitenkin on, **miten estetään harmaan talouden kasvu, verotulojen menetykset ja epäterve kilpailutilanne ammatillisen liikennetoiminnan kanssa.** Liikennekaareissa tulee esittää uskottavasti, miten nämä ongelmat estetään ja ei-ammattillisen tulonhankinnan rajan ylittymistä pystytään valvomaan. Asiaa ei voida jättää pelkästään yksilöiden rehellisyyden varaan.

Lakisääteisissä henkilökuljetuksissa ei voida hyödyntää ei-ammattillisesti toimivia palvelun tarjoajia. Esimerkiksi koulukuljetuksissa on tärkeää, että lakisääteinen tehtävä on kaikissa kunnissa mahdollista toteuttaa mahdollisimman hyvin kuljetuspalveluiden saatavuus-, turvallisuus- ja taloudellisuusnäkökohdat huomioiden. Jos ei-ammattillinen kuljetustoiminta heikentää ammatillisen yritystoiminnan pohjaa, lakisääteisten kuljetuspalveluiden hankinta saattaa myös paikoin vaikeutua ja kallistua.

Julkishallinto on iso liikkumis- ja kuljetuspalveluiden ostaja ja hankkija. Kuntien lakisääteisissä henkilökuljetusten (sosiaali- ja terveyssektorin kuljetukset, koulukuljetukset) hankinnoissa yhtenä ongelmana ovat olleet puutteet taksiliikenteen hintakilpailussa. **Olettavasti lakiesityksessä ehdotetut muutokset olisivat kokonaisuutena kuntien hankintojen kannalta myönteisiä, mutta osassa kuntia kustannukset voivat myös nousta.** Lakisääteisten henkilökuljetusten lisäksi lähilogistiikan, kuten posti-, ruoka- ja tavarakuljetusten, järjestäminen tulisi joustavammaksi. Hankintoja tehostaisi myös erilaisten tavara- ja henkilökuljetustarpeiden parantuneet yhdistelymahdollisuudet. Yksi keskeinen asia olisi, miten kunnat, maakunnat ja myös Kela pystyisivät hyödyntämään, myös keskenään yhteistyössä, uuden markkinatilanteen hankinnoissaan. Todennäköisesti kilpailutukset tulisivat toisaalta monimutkaisemmiksi. Mahdollisuudet kunnat kannalta riippuvat myös kunnan aluerakenteellisesta sijainnista, yhdyskuntarakenteesta ja väestöpohjasta.

Joukkoliikenne

Kuntaliitto pitää lakiesityksen suhdetta viranomaisten järjestämään joukkoliikenteeseen ja kaupunkiseutujen rooliin joukkoliikenteen järjestäjänä liian kapeana. Nykyisessä muodossaan lakiesitys **vaarantaisi joukkoliikennejärjestelmän kokonaisvaltaisen ja pitkäjänteisen kehittämisen**. Lakiesitys heikentäisi toimivaltaisten viranomaisten suunnitteleman ja tilaaman liikenteen ja myös tehtyjen investointien taloudellista pohjaa.

Kaupunkiseuduilla tehdään Suomen joukkoliikennematkoista yli 80 prosenttia. Valtio rahoittaa ELY-keskusten ja kaupunkiseutujen järjestämää joukkoliikennettä yhteensä noin 10 prosentin osuudella. Loput kustannuksista maksavat kunnat ja asiakkaat. Kaupunkiseuduilla uusien digitaalisten palveluratkaisujen tukijalkana on ja tulee myös olla kokonaisvaltaisesti järjestetty joukkoliikennejärjestelmä, joka on yhteen sovitettu maankäytön ja palveluverkon kanssa. Esimerkiksi kasvavilla kaupunkiseuduilla tämä on ensiarvoisen tärkeää liikennejärjestelmän toimivuuden turvaamiseksi ja liikenteen haittojen minimoimiseksi.

Kaupunkiseuduilla on saatu merkittäviä tuloksia aikaan joukkoliikenteen kehittämisessä, mitä ei ole lakiesityksessä tunnustettu. Kaupunkiseudut pääsivät kilpailuttamaan bussiliikenteensä nykyisen joukkoliikennelain mukaisella kilpailutuksella ensimmäistä kertaa vuonna 2014. **Uuden järjestämistavan vaikutukset eivät ole vielä kaikilta osin nähtävissä, kuitenkin on jo saatu hyviä tuloksia.** Matkustajamäärät ovat kasvaneet talouden taantumasta huolimatta. Esimerkiksi Turun seudulla on saatu erinomaisia tuloksia uudesta Föli-liikenteestä. Sen ensimmäisen toimintavuoden aikana matkustajamäärät kasvoivat Turku-Kaarina/Naantali/Lieto -yhteysväleillä edellisvuodesta yli 20 %. Jyväskylässä matkamäärät kasvoivat viime vuonna 2,8 % ja tämän vuoden alkupuoliskolla noin 8,5 %. Lappeenrannan joukkoliikenteessä mitattiin toukokuusta 2014 vuoden 2015 syksyyn ennennäkemättömän voimakas kasvu. Matkustajamäärä kasvoi edelliseen kauteen verrattuna yli 10 %. HSL-alueella linja-autoliikenne on järjestetty kilpailuttamalla jo 1990-luvulta saakka. Tuloksena on ollut kansainvälisestikin korkeatasoinen usean liikennemuodon joukkoliikennejärjestelmä.

Ympäristön ja esteettömyyden kannalta huomionarvoista myös on, että markkinaehtoisessa liikenteessä sallitaan kaikki katsastetut linja-autot niiden iästä ja päästötasosta riippumatta. Viranomaiset voivat asettaa ja ovatkin asettaneet hankinnoissaan tiukempia päästövaatimuksia ja edistäneet energiatehokkaiden, esteettömien ja sähkökäyttöisten ajoneuvojen sekä uusiutuvien polttoaineiden yleistymistä. **Lakiesitys heikentäisi pohjaa pitkäjänteiseltä kauston uudistamiselta ja hankinnoilta sekä kaupunkien ympäristöstrategioilta.**

Lakiesityksessä ehdotetaan kumottavaksi joukkoliikennelaki kokonaisuudessaan. Perusteluna esitetään, että EU:n PSA (palvelusopimusasetus 1370/2007/EY) on sellaisenaan velvoittavaa lainsäädäntöä, eikä kansallisia säädöksiä siksi tarvita. Lakiesityksessä kuitenkin esitetään paikallisissa, että markkinaehtoinen liikenne on ensisijaista ja viranomaisten järjestämä liikenne ainoastaan sitä täydentävää. Tätä voidaan pitää kansallisena tulkintana, joka vaarantaisi toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuudet EU:n PSA:n tavoitteen mukaiseen yleishyödyllisten

palvelujen saatavuuden turvaamiseen korkealaatuisina, luotettavina ja kustannustehokkaina kokonaisuuksina.

Toimivaltainen viranomainen tekee PSA:n mukaan itse päätöksen siitä, onko markkinoihin puuttuminen alueella tarpeellista halutun palvelutason saavuttamiseksi. Mikäli viranomainen päättää järjestää joukkoliikenteen, sillä on käytettävissään asetuksessa määritellyt toimenpiteet, joihin kuuluu yksinoikeuden asettaminen viranomaisen sopimuksella järjestämälle liikenteelle. Tämän jälkeen viranomaisen yleishyödyllisten palvelujen tarjoamiseksi järjestämä liikenne on ensisijaista. Hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpään lausunto (liite 2) tukee tätä tulkintaa.

Laissa on todettava selkeästi toimivaltaisen viranomaisten oikeus rajoittaa markkinaehtoista liikennettä, jos se on perusteltua. Lakiesityksen perusteluista ja eräistä säännöksistä tuleekin **poistaa maininnat, että markkinaehtoinen liikenne on ensisijaista ja toimivaltaisten viranomaisten liikenne sitä täydentävää.**

Liikenne- ja viestintäministeriön 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 johtaa kustannussäästöihin. Todennäköistä onkin, että PSA-suojan heikentäminen tulisi kasvattamaan liikenteen järjestämisen alijäämää kunnille/seuduille sekä lipputulosten pienentymisen että markkinaehtoista liikennettä täydentävän ostoliikenteen korkeamman kustannustason takia.

ELY:jen järjestämässä liikenteessä on saatu kokemuksia mallista, jossa markkinaehtoisen liikenne on ensisijaista ja viranomaisten järjestämä sitä täydentävää. Malli on merkinnyt lyhyitä, suhteellisen kalliita ja palvelutasoltaan heikkoja nettomallilla kilpailutettuja sopimuksia.

Lakiesitys merkitsisi viranomaisten järjestämän liikenteen osalta siirtymistä jälkivalvontaan. Tämä mahdollistaisi kaikille henkilöliikenneluvan haltijoille markkinaehtoisen linja-autoliikenteen aloittamisen, muuttamisen ja lopettamisen ilman lupa- tai edes ennakoilmoitusmenettelyä. Tätä ei voi pitää asiakkaiden, kilpailevien liikenteenharjoittajien, eikä viranomaisten etujen mukaisena. Muutos tulisi johtamaan **oikeudelliseen epävarmuuteen, pitkäkestoisiin oikeusprosesseihin sekä myös viranomaisten järjestämän joukkoliikenteen budjettilijäämän kasvuun** lipputulosten menetysten ja lyhyempien ja kalliimpien ostoliikenteen sopimusten takia. Lakiesityksen uhkakuvana onkin tilanne, jossa yksinoikeuden asettamisesta olisi mahdollista valittaa, kuten myös erikseen uhkasakosta, käydä oikeutta vuosia ja testata, miten laki suhtautuu bruttosopimusten suojaan. Markkinaehtoinen liikenne voisi jatkua keskeytyksettä koko tämän ajan aiheuttaen haittaa PSA-liikenteelle.

Nykyisen joukkoliikennelain aikana **ELY:t ovat reittiliikennelupaa myöntäessään** pyytäneet yksittäisiä kuntia, jotka eivät ole toimivaltaisia viranomaisia, ottamaan kantaa, aiheuttaako reittiliikenne jatkuvaa ja vakavaa haittaa PSA:n mukaisesti järjestetyille liikenteelle, esimerkiksi koululaisia palvelevalle liikenteelle. Jatkossa tätä mahdollisuutta ei enää olisi, mikä olisi heikennys nykyiseen tilanteeseen ja voisi lisätä näiden kuntien hankintakustannuksia.

Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että esityksestä on poistettu säännösten ns. kansallisia lisiä. **Toisaalta kuitenkin** lakiesitys sisältää **uusia kansalliseksi katsottavia säännöksiä** ja velvoitteita. Näistä osa aiheuttaisi mm. joukkoliikenteen viranomaisten järjestämään liikenteeseen rajoituksia, lisäkustannuksia ja oikeudellista epävarmuutta kuten edellä on todettu. Tiedon rajapintojen avaaminen ja yhteensovittaminen sekä velvoitteet lippujärjestelmien yhteen toimivuudelle aiheuttavat muutuskustannuksia käytössä oleville lippujärjestelmille. Lakiesityksessä ei ole arvioitu tästä aiheutuvia kustannuksia yksityisille ja julkisille toimijoille, kuten ei myöskään tarvittavaa aikataulua.

Lakiesityksessä on ehdotettu muutosta joukkoliikenteen palveluiden ostoihin ja kehittämiseen tarkoitettun valtion talousarvion momentin määrärahan käyttötarkoituksiin. Perustelujen mukaan muutoksella mahdollistettaisiin hallitusohjelman mukaisesti määrärahan käyttäminen liikennepalvelun asiakkaan tukemiseen eli niin sanottuun (digitaaliseen) palveluseteliin. Jos tämä tarkoittaa julkisen tuen maksamista asiakkaan kautta palvelusetelin muodossa markkinaehtoiselle liikenteelle, esitystä voi pitää uutena kansallisena säännöksenä. Asiaa on avattu perusteluissa niukasti, niistä ei ilmene, mitä palvelusetelillä tavoitellaan ja kenelle se on tarkoitettu.

Tämän Kuntaliiton lausunnon liitteenä (liite 1) on yksityiskohtaisia ehdotuksia ja täydennyksiä perusteluineen säännösmuutoksiksi.

Lisätietoja: Johanna Vilkuna, liikenneasiantuntija, puh. 09 771 2104, 040 869 7836

SUOMEN KUNTALIITTO



Ritva Laine
johtaja, Alueet ja yhdyskunnat



Jari Koskinen
toimitusjohtaja

- Liitteet:
1. Yksityiskohtaiset säännösmuutosehdotukset
 2. Olli Mäenpää: PM Julkisia henkilöliikennepalveluja määrittelevän palvelusopimusasetuksen (1370/2007/EY, PSA-asetus) soveltaminen julkisen henkilöliikenteen järjestämiseen

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 lipputulosta 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 keuhakuussa 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 terveystoimista. Palvelusetelin käyttö rajautuu kuntien lainsäädännöllisiin velvoitteisiin kuuluviin sosiaali- ja terveystoimiin. 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.

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