

Lausunto rautatieliikenteen toimivaltaisista viranomaisista koskeva lainsäädännön

Lakiluonnoksen tavoitteet

Rautatieliikenteen alueellista toimivaltaa koskevien muutosten tavoitteena on selkiyttää palvelusopimusasetuksessa tarkoitettujen rautatieliikenteen toimivaltaisten viranomaisten sääntelyä. Ehdotettujen muutosten tavoitteena on luoda puitteet rautatieliikenteen toimivalta-alueiden muutoksille ja siten mahdollistaa uusien alueellisten viranomaisten järjestämä ostoliikenne rautateilla. Tavoitteena on lisätä kilpailua Suomen raideliikennemarkkinalla mahdollistamalla julkisesti tuetun ostoliikenteen järjestäminen uusille toimivaltaisille viranomaisille. Julkisesti tuetun liikenteen kilpailuttaminen tukee kilpailun syntymistä myös markkinaehtoiseen liikenteeseen, koska mahdollisuus toimia laajalla liiketoimintamallilla pienentää markkinoille tuleminen kynnystä.

Liikennepalvelulain hankintamenettelysäännöksiä koskevilla muutoksilla on tavoitteena selkiyttää ja johdonmukaistaa sääntelyä hankintamenettelyjen osalta. Liikennepalvelulain hankintamenettelysäännökset täydentävät palvelusopimusasetuksen säännöksiä linja-auto- ja raitiovaunuliikenteen käyttöoikeussopimuksia ja kaikkia rautatieliikenteen sopimuksia tehtäessä. Nykyisiä hankintamenettelysäännöksiä ehdotetaan muutettavaksi, jotta toimivaltaisilla viranomaisilla on hankintoihin riittävät ja mahdollisimman selkeät menettelytapanormit.

LVM:n nykyisin hoitaman toimivaltaisen viranomaisen tehtävän siirtämisellä Traficomiin voidaan hyödyntää nykyistä paremmin synergioita valtion tekemissä julkisen liikenteen hankinnoissa. Lisäksi toimivaltaisen viranomaisen tehtävän siirtämisellä virastoon tavoitellaan eri liikennemuodoilla järjestetyn liikenteen parempaa yhteensovittamista tukemaan alueellista liikkumista valtion järjestämässä lento-, juna- ja linja-autoliikenteessä. Ehdotuksella sääntelyelimen siirtämisessä turvataan rautatiemarkkinadirektiivin edellyttämä sääntelyelimen toiminnallinen riippumattomuus julkisia palveluhankintoja tekevästä viranomaisesta. Lisäksi Orpon hallitusohjelman tavoitteen mukainen kilpailun lisääntyminen rautatiemarkkinoilla edellyttää toimivaa markkinavalvontaa sekä markkinoiden tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden varmistamista.

Keskeiset ehdotukset lakimuutoksesta pähkinäkuoressa:

LVM:llä nykyisin oleva toimivalta junaliikenteen hankinnoissa siirtyisi Traficomiin (huom! myös ELY-keskusten tilaama bussiliikenne on siirtymässä Traficomiin)

Liikennepalvelulakiin tulisi uusi 182 a §, johon kirjattaisiin ehdot toimivallan siirron mahdollistamiseksi muille viranomaisille kuin Traficom ja HSL.

Alueellista toimivaltaa koskevien muutosehdotusten lähtökohtana olisivat alueiden omat tarpeet, kunnalliset ja seudulliset viranomaiset tekisivät itse aloitteen rautatieliikenteen alueellisen toimivallan muutoksista.

Toimivaltamuutokset toteutettaisiin kunnallisten ja seudullisten viranomaisten aloitteesta liikenne- ja viestintäministeriön valmistelemilla lainsäädäntömuutoksilla.

Perustelu: kansallinen toimivaltainen viranomainen ei voi järjestää alueellista junaliikennettä sellaisella alueella, jonka toimivalta kuuluu toiselle viranomaiselle. Näin vähennetään riskiä siitä, että lainsäädännössä annetaan toimivalta viranomaiselle, joka ei sen jälkeen kuitenkaan järjestäisi palveluita toimivalta-alueellaan

Lakiluonnokseen näyttää sisältyvän myös huomioitavia yksityiskohtia, kuten PSA:n 5 artiklan 4 kohdan sallimien suorahankintojen kieltäminen alle 7,5M€ vuosiarvon junaliikennehankinnoilta, mikä hankaloittaa oleellisesti suorahankintoja silloinkin, kun se olisi hankinnan pienen koon takia järkevintä (esim. Suomen Lähijunat Oy:ltä tai vastaavalta pieneltä junaliikenneyhtiöltä).

Lausunto

Uusikaupunki on ollut raidekaupunki jo vuodesta 1924. Turusta Raision ja Mynämäen kautta kulkeva rataosuus on myös sähköistetty 2020-luvulla. Henkilöliikenne radalla päättyi 1993, mutta radalla ja junaliikenteellä on suuri alueellinen ja elinkeinopoliittinen merkitys erityisesti Uudessakaupungissa sijaitsevan lannoitetehtaan kuljetusten osalta.

Junaliikenne on osa maankäytön yhteydessä suunniteltavaa liikennejärjestelmää. Siten junaliikenteen toimivallan tulee olla järjestetty yhtenevällä tavalla kuin maankäytön suunnittelu, jossa valtakunnallinen toimivalta on valtiolla ja alueellinen toimivalta kunnilla.

Lakiesityksen tavoite on pääasiassa oikeasuuntainen tavoittellessaan hallitusohjelman mukaista pyrkimystä mahdollistaa kunnille, kuntayhtymille ja alueille ostoliikenteen järjestäminen. Alueellisten toimivaltaisten viranomaisten toimivallan tulee esityksestä poiketen olla kaikkialla yhtenevä, ei niin, että vain HSL on tosiasiallisesti itsenäinen viranomainen muiden ollessa alisteisia valtakunnalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle. Palveluiden hankintoihin liittyvissä menettelyissä tulee noudattaa sekä EU:n sääntelyn että kansallisten hankintalakiemme kanssa yhteneviä periaatteita, ei rajoittaa sitä, mikä EU:n

palvelusopimusasetuksessa on nähty aiheelliseksi säätää junaliikenteen hankintojen kohdalla.

Lausunnossa kiinnitetään huomioita erityisesti seuraaviin seikkoihin:

1. Suorahankinnat mahdollistettava EU:n palvelusopimusasetuksen mukaisesti

Lakiesityksessä on tarkoitus poistaa EU:n palvelusopimusasetuksen antama mahdollisuus toteuttaa suorahankintana alle 7,5 miljoonan euron vuotuisen arvon tai alle 500 000 junakilometrin suuruisia junaliikennepalveluhankintoja. Tämä on erityisesti mahdollisten pienempien junaliikenneviranomaisien kannalta haitallinen muutos. Esimerkiksi Uusikaupunki–Turku-liikenteessä ja muissa vastaavissa mittakaavaltaan pienissä raideliikenteen kehityskohteissa voi suorahankinta olla huomattavasti kevyemmän hankintaprosessinsa ansiosta kokonaistaloudellisesti edullisempi kuin täysimittainen, useita henkilötyövuosia vievä kilpailutusprosessi, vaikka kilpailutuksen tuloksena liikennöintikustannukset olisivatkin matalammat.

Kilpailutuspakko pienissäkin hankinnoissa saattaa jopa nousta junaliikenteen käynnistämisen tosiasialliseksi esteeksi, vaikka sen tavoite on päinvastainen. Kilpailutuspakko voi kääntyä myös kilpailun rajoitukseksi, kun tarjoajat eivät ota riskiä kohteeseen nähden kalliista tarjouskilpailuun osallistumisesta. Tällainen useiden tarjoajien vetäytyminen nähtiin jo HSL:n junaliikennepalveluiden kilpailussa. Tämä riski on myös tunnistettu riskinä tuleville kilpailutuksille, kun esim. HSL:n ja Tampereen seudun junaliikennesopimukset päättyvät vuosikymmenen lopussa.

Suorahankintojen salliminen ei automaattisesti tarkoita, että toimivaltaiset seudut tilaisivat junaliikenteen suoraan VR:ltä. Sen sijaan ne voisivat suorahankkia liikennettä myös uusilta liikennöitsijöiltä, esimerkiksi pieniltä ja ketteriltä lähiliikenteeseen erikoistuneilta toimijoilta, joilla ei välttämättä ole mahdollisuutta osallistua Traficomien suuriin kilpailutuspaketteihin.

EU:n palvelusopimusasetuksen mahdollistaman jouston täysimääräinen hyödyntäminen suomalaisessa lainsäädännössä olisi myös Petteri Orpon hallitusohjelman EU-linjausten mukaista.

2. Seudullisen toimivallan siirron toteutus

Valtakunnallisen toimivallan keskittäminen Liikenne- ja viestintävirasto Traficomiin on järkevin vaihtoehto, kun ELY-keskukset lakkaavat olemasta ja niissä olevat linja-autoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset keskitetään myös vuoden 2026 alusta Traficomiin

Lakiesitys jättää kuitenkin avoimeksi toimivallan siirron käytännön toteutuksen. Laki ei näytä itsessään madaltavan kuntien ja alueiden kynnystä päästä halutessaan rautatieliikenteen toimivaltaiseksi viranomaiseksi verrattuna nykyiseen. Esitetty pykälä 182 a § vaikuttaa tarpeettomalta ylisääteilyltä suhteessa nykytilanteeseen. Esimerkiksi nykyisten seudullisten joukkoliikenneviranomaisten synty 2010-luvulla tapahtui kyseisten seutujen aloitteesta ilman erillistä joukkoliikennelain pykälää, jossa olisi esitetty kriteeristö seudullisten viranomaisten perustamiseksi. Vastaavasti jo nykytilanteessa seudulliset viranomaiset voisivat anoa toimivallan muutoksen antavan lakimuutoksen käynnistämistä. Lakiesitys ei siten suoranaisesti helpota toimivallan hakemista vaan luo sille jopa ylimääräisen esteen 182 a §:ssä lueteltujen edellytysten muodossa.

Pykälän 182 a 2. momentti on tarpeeton myös sikäli, että luetellut 4 kohtaa eivät liity toimivaltaisen viranomaisen perustamiseen, vaan ovat toimivaltaisen viranomaisen tehtäviin kuuluvia asioita, joita viranomainen toteuttaa ja joista se päättää liikennepalveluita järjestäessään. Momentin sisältö tarkoittaisi käytännössä sitä, että kunnat olisivat ensin suorittaneet viranomaisen tehtävät ilman toimivaltaa ja vasta sitten hakisivat jälkikäteen hyväksynnän tehdylle työlle ja tuloksille.

Jotta laista saadaan aidosti junaliikenteen järjestämisen mahdollistava, tulisi ainakin seudullisten viranomaisten toimivallan laajentuminen muuttaa ilmoitusluontoisempaan suuntaan.

Perustelutekstin mukaan ”toimivaltaisen viranomaisen tulee ilmetä laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohtien samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytysten tulee ilmetä laista riittävän täsmällisesti”. Katsomme, että tämän ei tarvitse tarkoittaa sitä, että jokainen toimivaltaisen viranomaisen toimivalta-alueeseen kuuluva kunta tai kuntayhtymän jäsenkunta luetellaan laissa erikseen, vaan toimivalta tulee voida säätää esimerkiksi sanamuodolla ”junaliikenteen toimivaltaiset seudulliset viranomaiset vahvistetaan lailla, mikäli viranomaisyhteistyöhön liittyneet asianomaiset kunnat ovat sopineet yhteisen junaliikenteen viranomaistehtäviä hoitavan toimielimen perustamisesta tai olemassa olevan joukkoliikenneviranomaisen tehtävän laajentamisesta junaliikenteeseen”.

3. Kansallisen ja seudullisen liikenteen yhtäaikaisuus

Lailla on tehtävä selvä ero valtakunnallisen ja alueellisen toimivallan välille. Valtakunnallisen viranomaisen tehtävä ei ole puuttua alueellisten viranomaisten toimivallassa olevaan junaliikennepalveluun. Tarpeellista ja riittävää on, että valtakunnallinen viranomainen ja alueelliset viranomaiset ovat velvoitetut yhteistoimintaan toimialuerajojen ja päällekkäisten eli

samoilla rataosilla kulkevien junavuorojen palveluiden yhteensovittamisessa asiakaspalvelun edistämiseksi.

Kiinnitämme myös huomiota perustelumuiiston väitteeseen: ”On matkustajien edun mukaista, että toimivaltamuutoksissa huomioidaan suunnitelmien toteuttamiskelpoisuus, sillä kansallinen toimivaltainen viranomainen ei voi järjestää alueellista junaliikennettä sellaisella alueella, jonka toimivalta kuuluu toiselle viranomaiselle. Näin vähennetään riskiä siitä, että lainsäädännössä annetaan toimivalta viranomaiselle, joka ei sen jälkeen kuitenkaan järjestäisi palveluita toimivalta-alueellaan.”

Vertailukohtaa voi hakea esimerkiksi bussiliikenteestä, jossa ELY-keskusten bussiliikennettä harjoitetaan kaupunkiseutujen tilaaman bussiliikenteen kanssa rinnan. Seudullinen viranomainen vastaa seudun sisäisestä liikenteestä, mutta seudun rajat ylittävä, ELY-keskuksen hankkima liikenne voi silti täydentää ja usein täydentääkin seutujen bussiliikenteen tarjontaa. Vastaavasti junaliikenteessä LVM:n tilaama lähiliikenne täydentää HSL:n tilaamaa lähiliikennettä pääradalla osuudella Helsinki–Jokela. Toimivallan laajentaminen ei siis estäisi Traficomia tilaamasta nykyisen kaltaista seuturajat ylittävää lähiliikennettä, vaan lähinnä mahdollistaisi seuduille halutessaan ostaa omaa seudun sisäistä junaliikennettä sinne, missä sitä ei tätä nykyä ole.

Linkki

lausuntopalveluun:<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=1185a90c-addb-4a84-8f81-c7d180f3286d>

Ehdotus: Kaupunginhallitus päättää antaa edellä esitetyn lausunnon lausuntoon rautatieliikenteen toimivaltaisia viranomaisia koskevasta lainsäädännöstä lausuntopalveluun.