

22.4.2016

Hannu Penttilä ja Leena Viilo, Vantaan kaupunki
Pekka Sauri, Reetta Putkonen ja Heikki Hälvä, Helsingin kaupunki
Olli Isotalo ja Sinikka Ahtiainen, Espoon kaupunki

ALUSTAVA ARVIO LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN ESITYSTEN VAIKUTUKSESTA HSL-ALUEEN JOUKKOLIIKENTEEN JÄRJESTÄMISEN EDELLYTYKSIIN

Liikenne- ja viestintäministeriö julkisti 18.4. esityksen liikennepalvelujen sääntelyn kokonaisuudistuksesta nimellä Liikennekaari ja esityksen valtion väyläverkon yhtiöittämisestä. Näillä esityksillä on erittäin merkittäviä vaikutuksia julkisen joukkoliikenteen järjestämisen edellytyksille HSL-alueella.

Esitysten laajuuden ja keskeneräisyyden vuoksi tässä muistiossa arvioidaan alustavasti vain keskeisimpiä vaikutuksia nykyisille HSL:n jäsenkunnille. Varsinaisen lausunnon määräaika on 23.5.

Liikennekaari-esityksen mukaisesti nykyinen joukkoliikennelaki kumottaisiin kokonaisuudessaan. Perusteluna on, että EU:n joukkoliikenteen palvelusopimusasetus (PSA) on sellaisenaan velvoittavaa lainsäädäntöä eikä kansallisia säädöksiä, "Suomi-lisiä" tarvita sen soveltamiseen, kun säädöshankkeen tavoitteena on hallitusohjelman mukainen normien purku ja sääntelyn keventäminen. Kuitenkin esitetyssä Liikennekaaressa säädetään joukkoliikenteelle kokonaan uusia velvoitteita ja menettelyjä, jotka eivät perustu PSA:han vaan ovat uusia kansallisia säädöksiä ja osittain PSA:n kanssa ristiriidassa. Osa niistä aiheuttaa erityisesti toimivaltaisen viranomaisen järjestämään liikenteeseen kohdistuvia rajoituksia, lisäkustannuksia ja oikeudellista epävarmuutta.

HSL ja muut kaupunkiseutujen kuntayhtymät sekä toimivaltaiset kaupungit säilyvät edelleen PSA:n mukaisina joukkoliikenteen toimivaltaisina viranomaisina, joiden tehtävä on määritellä julkisen henkilöliikenteen palvelutaso ja tarvittaessa varmistaa sellaisten yleishyödyllisten palvelujen tarjoaminen, jotka ovat mm. monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia kuin palvelut, joita syntyisi pelkästään markkinoiden ehdoilla. Nykyisen joukkoliikennelain ja erityisesti sen 22 §:ssä määritellyn PSA-liikenteen suojausmenettelyn poistaminen heikentää oleellisesti viranomaisten edellytyksiä järjestää julkinen liikenne laadukkaana, kilpailukykyisenä ja kustannustehokkaana kokonaisuutena. Esitys mahdollistaa kaikille henkilöliikenneluvan haltijoille markkinaehtoisien linja-autoliikenteen aloittamisen, muuttamisen ja lopettamisen täysin vapaasti ilman mitään lupa- tai edes ennakkoilmoitusmenettelyä. Viranomaisen järjestämän liikenteen ainoa suoja on jälkikäteen tapahtuva puuttuminen PSA:n mukaisella sopimuksella muodostetun yksinoikeuden rikkomiseen. Tämä tulee johtamaan oikeusvarmuuden puuttumiseen ja pitkäaikaisiin muutoksenhakuprosesseihin, joiden aikana vaikutuksia liikenteen tarjontaan ei voida hallita. Nykyisten kilpailutettujen bruttosopimusten osalta yksinoikeuden laajuus ja pitkävyys on tulkinnanvarainen ja epävarma. Vastuu joukkoliikenteen palvelutason jatkuvasta ylläpitämisestä ja sen kustannuksista on kuitenkin edelleen viranomaisilla.

Liikennekaaren lähtökohtana on perusteeton oletus, että Suomen nykyinen joukkoliikenteen järjestämismalli on kaikkialla huono, kallis ja tehoton ja että sen purkaminen synnyttää automaattisesti parempaa palvelua asiakkaille ja kustannussäästöjä julkiselle sektorille. Lähtökohdassa on kokonaan sivuutettu se, että useimmat toimivaltaiset viranomaiset pääsivät ensimmäisen kerran järjestämään bussiliikenteen nykyisen joukkoliikennelain mukaisella kilpailutuksella vasta vuonna 2014, ja muutoksen vaikutukset eivät ole vielä läheskään kokonaan nähtävissä. Esim. Turun seudulla on jo nähty erinomaisia tuloksia uudesta Föli-liikenteestä. Liikennekaaren lähtökohtien esittelyssä on kuitenkin käytetty vuoden 2013 tilastotietoja ja julkisen tuen historiallista kehitystä aikaisemman joukkoliikennelain ajalta.

22.4.2016

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 perustaminen viranomaisen sopimuksella järjestämälle liikenteelle. Tämän oikeuden soveltamisesta on pyydetty arvio hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpäältä (liitteenä).

LVM:n itse 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 esityksen perusteluissa toistettua väitettä markkinaehtoisien liikenteen ensisijaisuuden tuottamista kustannussäästöistä, ja toimivaltaisten viranomaisten arvioiden mukaan PSA-suojan heikentäminen tulee väistämättä kasvattamaan liikenteen järjestämisen alijäämää sekä lipputulosten pienentymisen että täydentävän ostoliikenteen korkeamman kustannustason takia. Markkinaehtoisien liikenteen tarjontaa on odotettavissa kaupunkiseuduilla kannattavimmille reiteille suuren kysynnän ajankohtiin, mutta joukkoliikenteen palvelutason alueellisen ja ajallisen kattavuuden turvaaminen vaatisi lisäksi täydentävää viranomaisen järjestämää lähtökohtaisesti kannattamatonta liikennettä. Tätä järjestämismallia (ensisijainen markkinaehtoinen liikenne ja täydentävä, lyhyillä sopimuksilla kilpailutettu ostoliikenne) on jo osin noudatettu ELY:n järjestämässä liikenteessä, jossa se onkin osoittautunut erittäin tehottomaksi ja johtanut sekä määrärahojen loppumiseen kesken että liikenteen tarjonnan ja matkustuksen vähentymiseen.

HSL-alueella linja-autoliikenne on toki järjestetty PSA:n periaatteiden mukaisesti kilpailuttamalla jo pitkään. Tuloksena on ollut yhtenäinen palvelutarjonta ja lippujärjestelmä eri liikennemuotojen joukkoliikenneverkolla, joka kestää kansainvälisen vertailun. Esim. joukkoliikenteen kulkumuoto-osuus, asiakastytyväisyys ja kustannustehokkuus ovat vastaavan kokoiisiin eurooppalaisiin kaupunkiseutuihin verrattuna korkealla tasolla. Helsingin seudun liikenteen todellista nykytilannetta ei ole huomioitu Liikennekaaren lähtökohdissa, vaan Suomea tarkastellaan vain kokonaisuutena, liikennemuotojen osuudet esitetään henkilökilometrien mutta ei matkamäärän perusteella, ja näin nykyinen joukkoliikenteen osuus saadaan näyttämään vähäiseltä. Kaupunkiraideliikennettä ei pidetä lainkaan merkityksellisenä. Joukkoliikenteen järjestämisen edellytykset suurilla kaupunkiseuduilla ovat niin täysin erilaiset muuhun maahan ja haja-asutusalueisiin verrattuna, että yksi säädöspohja ja järjestämismalli ei voi toimia hyvin tuloksin kaikkialla. Kun Iso-Britanniassa toteutettiin vastaava bussiliikenteen täydellinen deregulaatio 1986, Suur-Lontooseen tehtiin muusta maasta poiketen HSL-aluetta vastaava kilpailutetun liikenteen malli. Muilla suurilla kaupunkiseuduilla järjestämisvastuuta palautettiin osittain viranomaisille 2000-luvulla, kun markkinaehtoisesti toimivan joukkoliikenteen palvelutaso ei noussut tyydyttäväksi.

Liikennekaari-esityksen ensisijaiset ongelmat Helsingin seudun joukkoliikenteen järjestämisen ja kaupunkien maankäyttö-, liikenne- ja ympäristötavoitteiden kannalta ovat:

1. Vaikutus joukkoliikenteen talouteen

Esitys heikentää kaupunkien järjestämän ja rahoittaman julkisen liikenteen taloudellisia edellytyksiä. Lipputuloja menetetään markkinaehtoiselle liikenteelle, mikä heikentää erityisesti raideliikennehankkeiden kannattavuutta ja rahoituspohjaa. Bussiliikenteen ostosopimusten hintataso nousee, kun yhteensovittaminen markkinaehtoisien tarjonnan kanssa edellyttää pienempiä ja lyhyempiä sopimuksia, varautumista liikenteen nopeisiin muutoksiin ja kiireellä toteutettuja kilpailutuksia. Muutokset voimassaolevien kilpailutettujen sopimusten tarjontaan johtavat liikennöitsijöiden korvausvaatimuksiin. Velvoitteet lippujärjestelmien yhteentoimivuudelle aiheuttavat muutostaloudellisia vastavalmistuvalla LIJ-järjestelmälle.

22.4.2016

Esitykseen sisältyy myös maininta julkisen tuen maksamisesta liikennepalvelun käyttäjälle palvelusetelimallilla, joka voi johtaa tuen ohjautumiseen markkinaehtoiselle liikenteelle PSA:n vastaisesti. Tämä malli on kokonaan uusi kansallinen erikoisuus ja siten myös LVM:n ilmoittaman säädöshankkeen periaatetavoitteen vastainen.

2. Vaikutus liikennejärjestelmän ja maankäytön kehittämiseen

Esitys korostaa hajautetun, nopeasti muuttuvan asiakas- ja yrittäjäkeskeisen liikennepalvelutarjonnan edistämistä ja hylkää kokonaan liikennejärjestelmänäkökulman. Palvelujen jatkuvuutta ja ennakoitavuutta ei pidetä oleellisena edes matkustajien kannalta. Liikenneverkon ja palvelutason pitkäjänteinen suunnittelu yhdessä maankäytön, asumisen ja palvelurakenteen kehittämisen kanssa vaikeutuu merkittävästi. Liikennepalvelujen saavutettavuuden ja esteettömyyden turvaaminen vaikeutuu. Raideliikenteen kilpailukyky suhteessa kumipyöräliikenteeseen heikkenee.

3. Vaikutus liikenteen haittojen hillintään kaupunkiympäristössä

Esitys käytännössä sivuuttaa liikenteen ulkoisvaikutukset ja poistaa kaupungeilta keskeisen keinon säännellä mm. tilankäyttöä kaupunkiympäristössä, terveydelle haitallisia lähipäästöjä, melua, CO₂-päästöjä, energiatehokkuutta ja liikkumisen esteettömyyttä. Perusteluissa myönnetään, että viranomaisten järjestämässä liikenteessä on sääntelyllä kehitetty kalustoa ja vähennetty päästöjä ja että markkinaehtoisen liikenteen kalustoa ei säännellä, mutta oletetaan että yritykset hankkisivat uutta vähäpäästöistä kalustoa oma-aloitteisesti. Keskeinen peruste ulkoishaittojen sivuuttamiselle on väite, että markkinaehtoinen liikenne sekä uudet joustavat jakamistalouteen ja digitaalisiin ratkaisuihin perustuvat palvelut vähentävät merkittävästi yksityisautoilua eivätkä vähennä joukkoliikenteen käyttöä. Tämä voi pitää paikkansa siellä, missä joukkoliikenteen palvelutaso ja kulkumuoto-osuus on lähtötilanteessa alhainen, mutta Helsingin kantakaupunkiin suuntautuvassa ja sen sisäisessä ruuhkaliikenteessä joukkoliikenteen osuus moottoroidusta liikenteestä on tunnetusti erittäin korkea. Tällaisessa lähtötilanteessa muutokset kulkumuoto-osuuksissa voivat helposti kääntyä joukkoliikenteen ja erityisesti raideliikenteen tappioksi.

Liikennekaari-hankkeella on runsaasti kannatettavia tavoitteita henkilöliikennepalvelujen joustavuuden, tehokkuuden ja kilpailukyvyyn parantamiseksi sekä digitaalisten palveluratkaisujen kehittämiseksi. Näiden tavoitteiden edistäminen ei millään tavalla vaadi purkamaan sellaisia toimivia malleja ja rakenteita, joilla on saavutettu hyviä tuloksia ja jotka palvelevat Helsingin seudulla päivittäin puolta miljoonaa matkustajaa. HSL/YTV on edistänyt monia LVM:n esittämiä tavoitteita (integroitu liikennepalvelutarjonta ja lippujärjestelmä, matkustajainformaatiopalvelujen kehitys, avoin data, matkaketjut jne.) enemmän kuin kukaan muu Suomessa. HSL:n strategiaan kuuluu uusien innovaatioiden ja joustavien liikennepalveluratkaisujen tukeminen ja mahdollistaminen, eikä se edellytä viranomaisen toimintamahdollisuuksien ja harkintavallan heikentämistä.

Valtion väyläverkon yhtiöittäminen

Tästä esityksestä ei ole vielä käytettävissä mitään yksityiskohtia, mutta ministerin esitykseen sisältyi joitakin mallin yleisiä lähtökohtia. Vaikutuksia linja-autoliikenteeseen ei käytettävissä olevilla tiedoilla voida arvioida. Rautatieliikenteessä yhtiömallin vaikutuksia voi arvioida yleisellä tasolla siltä osin, että se lähes varmasti johtaisi lähijunaliikenteen ratamaksun huomattavaan nostamiseen. Yhtiössä ratamaksulla voi kattaa myös investointikustannuksia, mitä ei voi tehdä budjettirahoituksella rakennetun verkon osalta (EU:n toimeenpanoasetus ratamaksujen kustannusperusteiden määrittelystä).

22.4.2016

Perusteluna esitetty mahdollisuus uusien hankkeiden rahoittamiseen on kyseenalainen, koska käyttömaksujen kasvu tekisi hankkeista liikenteen harjoittajalle kannattamattomia. Pelkästään Pisara-hankkeen rakentamisen rahoitus radan käyttömaksuilla nostaisi HSL:n ostaman lähijunaliikenteen kokonaiskustannukset lähes kaksinkertaisiksi (hyvin karkea arvio). Yhtiömalli heikentäisi väistämättä rautatieliikenteen kilpailukykyä ja vähentäisi junaliikennettä Suomessa, jos yhtiö toimisi ilman valtion tukea tai vielä ministerin esittämän kaavion mukaisesti maksaisi valtio-omistajalle osinkoa.

Kommentti Helsingin seudun joukkoliikenteen järjestämisalueesta IHA-selvitystä varten

HSL on juuri tehnyt VR:n kanssa viisivuotisen siirtymäkauden sopimuksen lähijunaliikenteestä nykyisellä HSL-alueella. Tällä sopimuksella valmistaudutaan vuonna 2018 käynnistettävään junaliikenteen kilpailutukseen, jossa liikennekokonaisuuden laajuuden tulisi olla vähintään nykyinen, ja sopimuksessa on varauduttu myös HSL:n laajentumiseen. Lisäksi Keravan, Kirkkonummen ja Sipoon bussiliikenne on nyt suunniteltu ja kilpailutettu ensisijaisesti liityntäliikenteeksi lähijunien ja metron varaan. Näin ollen joukkoliikenteen järjestämisen toimivalta-alueen Helsingin seudulla olisi sopimusten ja kilpailutuksen näkökulmasta tarkoituksenmukaista kattaa jatkossakin vähintään nykyiset HSL-kunnat.

Lisätietoja antavat tarvittaessa

Kimmo Sinisalo
sopimuspäällikkö
puh. 040 8380219

Tero Anttila
osaston johtaja
puh. 050 5552932

sekä Paikallisliikenneliiton toiminnanjohtaja,
varatuomari Pekka Aalto puh. 040 8306727

TIEDOKSI

Suvi Rihniemi