

03.06.2021

844/03.00.00.00/2020 [Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista]

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta
LiV@eduskunta.fi

Asiantuntijapyyntö 25.5.2021

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän (HSL) lausunto hallituksen esityksestä laiksi ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL) kiittää liikenne- ja viestintävaliokuntaa lausuntopyyntöstä ja lausuu asiasta seuraavaa:

HSL sai 15.12.2020 lausuttavakseen lakiluonnoksen ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista, johon HSL antoi 2.2.2021 päivätyn lausuntonsa. Tämän lisäksi HSL antoi LVM:lle lausuntoaan täydentävän lisäselvityksen 25.3.2021. Lain jatkovalmistelussa osa HSL:n esiin tuomista asioista on ansiokkaasti huomioitu, mutta tietyiltä osin 29.4.2021 päivätty lakiesitys ei vastaa HSL:n näkemystä. Seuraavissa kohdissa on esitetty lain olennaisimmat epäkohdat HSL:n toiminnan näkökulmasta.

1) Lyhyet hankintasopimukset

HSL esitti 2.2.2021 päivätysssä lausunnossaan, että **kestoltaan lyhyitä palvelusopimuksia ei otettaisi lainkaan huomioon ajoneuvojen kokonais määrän laskennassa**. Koska lakiesityksessä ajoneuvot lasketaan ainoastaan kappalemäärittäin, otetaan tarkasteluun mukaan yhtä suurella painoarvolla sekä lyhyet että pitkät palvelusopimukset. Siten tarkastelussa lyhimmillään muutamien viikkojen sopimukset rinnastetaan jopa kymmenen vuoden mittaisiin palvelusopimuksiin, vaikka lyhyen sopimuksen päästötaso on vain murto-osa pitkän sopimuskauden aikaisista päästöistä. Lyhyisiin palvelusopimuksiin ei ole taloudellisesta näkökulmasta tarkoituksenmukaista vaatia päästöttömiä ajoneuvoja, sillä olemassa oleva päästötön kalusto on sidottu olemassa oleviin palvelusopimuksiin ja siten ylimääräistä kalustoa, jota palveluntarjoajat voivat tarjota, on olemassa vain dieselkäyttöisenä. Tilanne tulee oleellisesti muuttumaan vasta ensimmäisten sähköbussseja suuressa

mittakaavassa sisältävien palvelusopimusten päätyttyä noin vuodesta 2030 alkaen.

Lyhyiden sopimusten tekeminen on välttämätöntä esimerkiksi seuraavissa tapauksissa:

- suuri maankäyttö- tai liikennehanke viivästyy siten, että tarve olemassa olevan sopimuksen kaltaiseen liikennöintiin jatkuu oletettua pidempään, mutta sopimusta ei ole enää mahdollista jatkaa. Tällöin olemassa olevan sopimuksen mukainen liikenne joudutaan kilpailuttamaan viivästystä vastaavalle ajanjaksolle
- väliaikainen sopimus palvelun turvaamiseksi tilanteessa, jossa HSL:n hankintapäätöksestä tehdään valitus ja oikeuskäsittelyn vuoksi joudutaan tekemään väliaikainen sopimus liikennepalvelusta
- korvaava liikenne, jota joudutaan järjestämään tyypillisesti muutamaksi viikoksi kerrallaan esimerkiksi metron tai raitioliikenteen infran huolto- ja ylläpitokatkojen yhteydessä
- tilanteissa, joissa muuttuvien tarpeiden yhteensovittaminen kokonaistaloudellisesti tehokkaiksi kokonaisuuksiksi edellyttää sopimusten keston yhtenäistämistä

HSL:n LVM:lle 25.3.2021 lähettämässä lisäselvityksessä on tarkennettu vuosien 2016-2020 aikana alle viiden vuoden sopimusten sisältäneen 439 ajoneuvon liikenteen, kun vastaavalla aikavälillä yli viiden vuoden sopimusten sisältäneen 478 ajoneuvon liikenteen. Näin ollen lyhyiden sopimusten osuus on ollut noin puolet kaikista HSL:n palvelusopimuksista.

2) Toisen hankinta-ajanjakson päästöttömien ajoneuvojen vaatimus HSL:lle

Lakiesityksessä HSL:ltä vaadittavat päästöttömien ajoneuvojen osuudet ovat molemmilla hankinta-ajanjaksoilla yli kaksinkertaiset verrattuna muihin toimivaltaisiin viranomaisiin. Siitä seuraava hallinnollinen rasite asettaa HSL:lle kohtuuttoman suuria vaatimuksia muihin hankintayksiköihin nähden. Suuri osa hankintayksiköistä on lakiesityksessä kokonaan vapautettu velvoitteistaan hankkia päästöttömiä linja-autoja. Lakiesityksessä HSL:lle toiselle hankinta-ajanjaksolle määrätty päästöttömien ajoneuvojen vähimmäisosuus on 60 prosenttia. Esitetty päästöttömien ajoneuvojen osuus on linjassa niiden HSL:n tavanomaisten bussiliikenteen hankintojen päästöttömien ajoneuvojen suunnitellun osuuden kanssa, joista tehdään tavanomainen, noin 7-10 vuoden sopimus. Tämän lausunnon kohdassa 1) on kuitenkin esitetty näiden pitkäkestoisten sopimusten olevan vain osa HSL:n palveluhankinnoista sekä perustelut sille, miksi kestoiltaan lyhyisiin sopimuksiin ei päästöttömiä ajoneuvoja voida vielä tällä vuosikymmenellä vaatia.

HSL esittää, että sen päästöttömien linja-autojen vähimmäisosuuden tulisi toisella hankinta-ajanjaksolla olla korkeintaan 45 prosenttia puhtaiden linja-autojen määrästä. HSL ehdottaa, että tämä muutos kompensoidaan muiden suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen hankintayksiköiden vaatimuksia kasvattamalla, sekä mahdollisesti pienempien kaupunkiseutujen nostamista veloitteen piiriin. Näin ollen

HSL:n taakka direktiivin kansallisen vaatimuksen täyttymisestä ei olisi kohtuuton ja vastuuta jaettaisiin tasapuolisemmin ja yhdenvertaisemmin.

Todettakoon kuitenkin, että lakiesityksessä (17 §) on luonnokseen nähden lisätty maininta siitä, että LVM tekee alueittain eriytettyjen vähimmäisosuuksien vaikutusten ja muutostarpeiden arvioinnin toiselle hankinta-ajanjaksolle vuonna 2024, mikä osaltaan antaa mahdollisuuden tämän HSL:n mainitseman epäkohdan korjaamiseen myöhemmässä vaiheessa.

HSL on tunnistanut seuraavia riskejä, jotka heikentävä linja-autohankintojen vähimmäisosuuden saavuttamista lakiesityksen mukaisesti:

- Päästötön kalusto ja sen lataus- sekä tankkausinfra ovat vielä kehitysvaiheessa. Päästöttömän liikenteen kustannusten kehittymistä ja tarvittavaa infrastruktuuria on vielä tässä vaiheessa mahdotonta ennustaa, koska ei ole selvyttä mm. akkuteknologian kehityksestä eikä riittävästi tietoa akkujen raaka-aineiden saatavuudesta tai akkujen tuotantoon liittyvistä haasteista. Uusina tarkasteltavina asioina ovat myös sähköbussin akkujen elinkaarenaikaiset ympäristövaikutukset sekä akkutuotannon eettisyys- ja vastuullisuuskysymykset.
- Sähköisissä ajoneuvoissa käytettävien akkujen elinkaaren lopun osalta on vielä huomattavia ratkaisemattomia haasteita, kuten kierrätyksen järjestäminen, mikä voi osaltaan aiheuttaa odottamattomia muutoksia markkinatilanteessa.
- HSL vastaa toimialueensa joukkoliikennepalveluiden järjestämisestä, mutta vastuu infrastruktuurista on kuitenkin kunnilla ja valtiolla. HSL:lle ei siten tulisi määrätä kohtuuttoman suurta vastuuta sellaisen joukkoliikenteen järjestämisestä, joka edellyttäisi mm. latausinfra toteuttamista ahtaaseen ja kaupunkikuvallisesti herkkään ympäristöön, jossa HSL:illä ei ole toimivaltaa.
- Joukkoliikenteen infrastruktuuri ei kaikilta osin vastaa päästöttömän liikenteen vaatimuksia. Esim. sähköbussien lataamista ei voida järjestää kaikkiin terminaaleihin.
- Sähköbussiliikennettä kilpailutettaessa tarjouskilpailu on ratkaistava vähintään 12 kk ennen liikennöinnin alkua sähköbussien toistaiseksi pidempien toimitusaikojen vuoksi.
- Sähköbussiliikenteessä pääte pysäkkilatausta käytettäessä on huomioitava latausajan tarve linjalla. Tämä lisää henkilöstökustannuksia (lähinnä eurooppalaiset bussit). Varikkolataukseen perustuvissa sähköbussijärjestelmissä on vähemmän rajoitteita kuin pääte pysäkkilataukseen perustuvissa järjestelmissä. Varikkolatausbussit ovat olleet isoakkuisia kiinalaisvalmisteisia busseja. Bussimarkkinat eivät näiltä osin ole täysin toimivat.
- Puhtaan ja päästöttömän kaluston vaatiminen heikentää pienten ja keskisuurten liikennöitsijöiden mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin, sillä rahoituksen saaminen dieselkalustoa huomattavasti kalliimmille sähköbusseille voi olla hankalaa. Tällöin vaarana on, että markkinat keskittyvät, tarjousten määrä vähenee ja sen myötä liikenteen järjestämisen hinta nousee.

Esityksessä on mainittu, että muun muassa raideinvestoinneista johtuen ennakoitu linja-autojen kokonaismäärä on toisella hankinta-ajanjaksolla HSL-alueella selvässä laskussa ja toiselle hankinta-ajanjaksolla HSL:n kilpailuttamia linja-autoja on arvion mukaan noin 500 kpl. Tämä toiselle hankinta-ajanjaksolle arvioitu kilpailutukseen tulevien bussien määrä on liian pieni. Päätettyjä ja toteutuksessa olevia raideliikennehankkeita ovat nyt Länsimetron II-vaihe ja Pikaraitiolinja 550. Kruunusillat-hankkeen päivitetty hankearvio on vielä menossa uudestaan Helsingin kaupunginvaltuustoon. Näiden vaikutukset bussien vähenemään ovat n. 70 bussia.

Raideliikenteeseen kytkeytyy myös syöttöliikennettä, joka tarvitsee kalustoa. Maankäytön kehittyminen raidehankkeen ympärillä on toistaiseksi kasvattanut matkustajamääriä niin, että bussiliikenteeseen sitoutunut kalustomäärä voi palautua nopeasti lähes entiselle tasolle uuden raideliikennehankkeen käyttöönoton jälkeen. Tätä kehitystä on nähty muun muassa Kehäradan ja Länsimetro I-vaiheen hankkeissa. Liikennöintimuoto on muuttunut keskustaan ohjautuvasta seutuliikenteestä raideliikenteen syöttöliikenteeksi sekä poikittaiseksi liikenteeksi. Tässä muutoksessa kaluston kokoa on voitu kuitenkin pienentää.

Edellä mainittuja raideliikennetoteutuksia seuraavat hankkeet ovat vielä aikataulun ja toteutuspäätösten osalta avoimia, eikä niitä pidä laskea mukaan tuleviin raideliikennehankkeisiin. Vantaan raitiovaunulinjasta on hyväksytty yleissuunnitelma ja jatkosuunnittelu on käynnissä. Vihdintien bulevardin raitiovaunulinjasta on hyväksytty yleissuunnitelma ja tehty toteutuspäätös. Viikin-Malmin pikaraitiotien yleissuunnitelma on valmistumassa. Muista Helsingin yleiskaavaan suunnitelluista bulevardiraitiovaunulinjoista ei ole vielä päätöksiä.

3) Huoltovarmuuden näkökulma

HSL on huoltovarmuuskriittinen toimija ja edustettuna Huoltovarmuuskeskuksen organisoimassa Maakuljetuspoolissa ja tämän Henkilöliikenneosastossa. Maakuljetuspooli on teettänyt professori Lauri Ojalalta selvityksen henkilöliikenteen markkinasta ja varautumisesta. Juuri valmistuneessa selvityksessä Ojala on muun muassa maininnut normaaliolojen suuronnettomuuden edellyttämien laajamittaisten ja kiireellisten evakuointikuljetusten johtamisen ja organisoimisen olevan erittäin haasteellista. Lisäksi hän on koonnut esitykseensä SWOT-taulukon, jossa varautumisen heikkoutena on mm. mainittu ” Uudet käyttövoimat, erit. sähkö; laajeneva käyttövoimien kirjo voi aiheuttaa saatavuusongelmia”.

HSL on kehittänyt oman häiriönhallinnan toimintamallin alueensa poikkeaviin liikennehäiriöihin. Toimintamallia on käsitelty useasti myös Maakuljetuspoolissa. Joukkoliikenteen varautuminen on kansallisesti vielä jäsentymätön. Maakuljetuspooli katsoo, että HSL on varautunut oman joukkoliikenteensä turvaamiseen hyvin ja kykenee tarvittaessa tukemaan muita viranomaisia.

Huoltovarmuuden kriittisen toiminnan kannalta HSL:n tulee turvata oma joukkoliikenne sekä tarjota resursseja muille viranomaisille. Tämän toteuttaminen edellyttää liikenteen suunnittelua ja kaluston käytön sijoittelua. Häiriötilanteisiin vaadittava kalusto vaatii toistaiseksi sähköstä riippumattoman käyttövoiman.

Vakavissa kriisitilanteissa, joissa väestön siirto/evakuoiminen on välttämätöntä, viranomaiset perustavat suunnitelmansa HSL:n sopimusliikennöitsijöiden linja-autokaluston käyttöön. Sähköbussien yleistyessä pääsääntöisesti Helsingin seudulla, ei muilla Suomen kaupunkiseuduilla ole riittävää sähköbussien latausinfraa ja siten huoltovarmuuden näkökulmasta sähköbussien käytön mahdollisuus evakuointitilanteissa on tulevaisuudessa aikaisempaa rajallisempi, tietyissä tilanteissa jopa mahdoton.

Lisätietoja antaa osastonjohtaja Tero Anttila p. 050 555 2932.

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL)

Mika Nykänen
toimitusjohtaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä 3.6.2021. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa HSL:n kirjaamosta.