

Metroliiikenteen operointisopimuksen voimassaolon pidentäminen

450/08.01.01.01/2020 [Helsingin metro- ja raitioliikenne, HSL ja HKL]

Hallitus 13.12.2022 § 129

Esittelijä Toimitusjohtaja Mika Nykänen
Valmistelija Tulosalueen johtaja Johanna Wallin, p. 050 337 5685

Johdanto

Metro on HSL:n runkoverkon selkäranka. Metro mahdollistaa kestäväään liikkumiseen tukeutuvan kaupunkirakenteen ja tukee HSL:n strategisia tavoitteita päästöttömästä joukkoliikenteestä ja joukkoliikenteen käyttäjämäärien kasvattamisesta. Jos tarkastellaan pelkästään operointikustannuksia, niin metro on myös kustannustehokas kulkumuoto. Tehdyt investoinnit infraan ja kalustoon edellyttävät, että metrojärjestelmä toimii luotettavasti ja kustannustehokkaasti myös tulevaisuudessa ja pystyy tarjoamaan matkustajien tarpeita vastaavaa liikennepalvelua.

Nykyisen sopimuksen kuvaus

Tällä hetkellä voimassa oleva metroliiikenteen liikennöintisopimus on astunut voimaan vuonna 2010 ja se on voimassa vuoden 2024 loppuun asti. Sopimus on tehty alun perin Helsingin kaupungin ja HKL:n välisenä ennen EU:n PSA-asetuksen (1370/2007) voimaantuloa, ja se on siirretty liikenteen tilaajana toimivan HSL:n nimiin sen aloittaessa toimintansa 2010.

Sopimus on malliltaan bruttomallinen sisäisen liikenteenharjoittajan kanssa tehty liikenteenostosopimus, missä liikenteen lipputulot kerää tilaaja, joka kantaa myös lipputuloriskin. Sopimukseen sisältyy operoinnin volyymin mukaan muuttuva yksikköhintoihin (kilometrihintaa, tuntihintaa ja vuoropäivähintaa) ja kiinteisiin eriin perustuva operointiosuus sekä laskennallinen pääomakorvaus, millä korvataan junakaluston pääomakustannukset. Lisäksi sopimukseen sisältyy maltillinen kannustemalli sisältäen luotettavuuteen liittyvät sakot sekä suoritustasoon liittyvät bonukset.

Sopimusta on sen voimassaoloaikana tarkennettu useilla lisäsopimuksilla koskien mm. Länsimetron ensimmäisen vaiheen käyttöönottoa, CO₂-vapaan energian käyttöä ja Länsimetron toisen vaiheen käyttöönottoa. Nykyisen sopimuksen volyyymi on vuoden 2023 Toiminta- ja taloussuunnitelman mukaan noin 63,5 milj. euroa (sisältäen kaluston ja varikot).

Poistamattomat investoinnit

Nykyisen metrosopimuksen aikana on tehty ja ollaan tekemässä kalustoon ja varikoihin investointeja, jotka laskutetaan täysimääräisesti operointisopimuksen kautta. Nämä investoinnit ovat suurelta osin vielä poistamatta nykyisen sopimuksen päättyessä 2024. Alla on kuvattu vielä poistamattoman omaisuuden kirjanpitoarvot nykysopimuksen lopussa sekä nyt valmisteltavan jatkosopimuksen lopussa:

- Vaunukaluston osalta omaisuuden kirjanpitoarvot ovat:
 - 31.12.2024: 187 M€, josta 4 M€ liittyy suunnitteilla oleviin investointeihin
 - 31.12.2032: 374 M€, josta 281 M€ liittyy suunnitteilla oleviin investointeihin

- M400-vaunujen hankinta-arvo on mukana HKL:n investointisuunnitelman 2023 – 2032 mukaisena: yht. 270 M€ vuosina 2027 – 2032 ja siten investoinneista ei ole vielä tehty poistoja tarkastelukaudella. M400 hankinta on tarkoitus käynnistää sopimuksen jatkokauden aikana, ja hankinnasta on tarkoituksenmukaista tehdä erillinen sopimus HSL:n ja HKL:n/Kaupunkiliikenne Oy:n välillä.
- Metrovarikon osalta nykyisen omaisuuden kirjanpitoarvot ovat:
 - 31.12.2024: 41 M€
 - 31.12.2032: 22 M€
- Metrovarikon investoinnit 2023 – 2032 ovat noin 12 M€, joita ei ole laskelmassa huomioitu.

Metrojärjestelmän kehitys

Metrojärjestelmää on tulevana vuosina tarpeen kehittää sekä teknisesti että palvelutason osalta. Nykyinen kulunvalvontajärjestelmä on elinkaarensa lopussa ja sen luotettava käyttöikä lähenee loppuaan. Tästä syystä suunnitellaan järjestelmälle korvaus- ja parannusinvestointia, joka mahdollistaa merkittävästi nykyistä tehokkaamman operoinnin. Suunnitteilla olevaan Metka-hankkeeseen kuuluu metron junien kulunvalvontajärjestelmän uudistaminen myös tulevaisuuden kapasiteettitarpeet tyydyttävällä, kokonaistaloudellisesti kustannustehokkaalla, korkeamman automaatiotason tarjoavalla järjestelmällä. Näin voidaan varmistaa metrojärjestelmän kyky vastata mahdolliseen nopeasti kasvavaan kysyntään joustavasti.

Metka-hankkeessa tehtävä uudistus mahdollistaa metron vuorovälien lyhentämisen ja 25 % kapasiteetin noston. Metka-hanke mahdollistaa toteutuessaan vuorovälin tihentämisen nykyisestä 150 sekunnista 120 sekuntiin. Tähän vaikuttavat junien ajon automatisoinnin tuoma ajotavan yhtenäistyminen sekä kulunvalvonnan kehittäminen, joiden ansiosta junien minimivälejä voidaan lyhentää. Nyt suunnitellulla automaatiotasolla (GoA2) juniin jää kuitenkin edelleen kuljettajat, jotka vastaavat mm. junien ovitoiminnoista asemilla.

Metka-hanketta käsitellään loppuvuodesta 2022 Helsingin ja Espoon kaupunginvaltuustoissa. Hanke on tarkoitus aloittaa vuonna 2023, jolloin käynnistetään hankkeeseen liittyvät hankinnat. Tavoitteena on käynnistää junakulunvalvontajärjestelmän toimitussopimus vuonna 2024, ja järjestelmän valmistuminen vuoteen 2029 mennessä.

Vuorovälien lyhentäminen edellyttää myös metrokaluston lisäämistä sekä vanhojen kalustosarjojen korvaamisen. Uusimmat M300-sarjan junat varustetaan uudella kulunvalvontajärjestelmällä. Lisäksi hankitaan uusia M400-sarjan junia korvaamaan käytöstä poistuvia M100- ja M200-sarjojen junia sekä vastaamaan vuorovälin tihtymisestä aiheutuvaan junien lisätarpeeseen. Näiden hankinta ajoittuu Helsingin kaupungin hyväksytyssä vuoden 2023 talousarviossa alustavasti vuosille 2027-2032. Hankkeen käyttöönottoaiheessa liikennöidään aluksi sekaliikennettä vanhan kaluston ja uudella kulunvalvontatekniikalla varustetun kaluston kesken, kunnes uudella tekniikalla varustettua kalustoa on käytettävissä riittävästi.

Tulevaisuudessa tarvittavat vuoroväli ja kalustomäärä määräytyvät päivitettävien matkustajaennusteiden mukaan. Matkustajien liikkumistarpeet ovat muuttuneet merkittävästi koronan seurauksena ja vielä ei ole edellytyksiä arvioida tulevaisuudessa tarvittavaa kapasiteettia.

Juridinen peruste sopimuksen voimassaolon pidentämiselle

HSL on teettänyt perusteelliset juridiset selvitykset kaupunkiraideliikenteen tulevaisuuden sopimusten tekemisen edellytyksistä Kaupunkiliikenne Oy:n

perustamisen jälkeen. Johtopäätökset ja ratkaisut ovat erilaiset metroliiikenteen ja raitioliiikenteen osalta, koska EU:n PSA-asetus määrittelee metroliiikenteen sopimusten tekemistä suoraan, eri tavalla kuin raitioliiikenteessä. Raitioliiikenteessä käytettävä viranomaishankintayksiköiden välinen yhteistyösopimus perustuu erityisalojen hankintalain mukaiseen poikkeukseen, jota ei siis voida soveltaa PSA:n mukaisilla menettelyillä tehtäviin metroliiikenteen sopimuksiin. Oikeudellisen selvityksen perusteella PSA:n edellytykset sisäiseltä liikenteenharjoittajalta tehtävälle uudelle suorahankinnalle eivät täyty uuden yhtiön osalta, koska HSL:n ja Kaupunkiliikenne Oy:n välillä ei ole asetuksen edellyttämää määräysvaltasuhdetta. Asetus myös edellyttää, että liikennepalvelusopimuksen toimittajaosapuolen on itse tuotettava suurin osa sopimukseen sisältyvistä julkisen henkilöliikenteen palveluista.

EU:n PSA-asetus mahdollistaa nykysopimuksen voimassaolon pidentämisen enintään 50 %:lla alkuperäisestä sopimuskaudesta, eli 15 vuodeksi tehtyä sopimusta voidaan pidentää 7,5 vuodella, kun 4. artiklan 4 kohdan mukaiset perustelut täyttyvät. Perusteluna nykysopimuksen pidentämiselle ovat jatkokauden aikana toteutettava Metka-hanke sekä sopimuskaudella toteutetut ja vielä toteutettavat merkittävät kalusto- ja varikkoinvestoinnit, joiden poistoajat ovat selvästi nykyistä sopimuskautta pidemmät.

Metka-hanke vaikuttaa merkittävästi metroliiikenteen operointipalvelun määrittelyyn, ja hankkeen tulee olla riittävän pitkällä ennen kuin seuraavan sopimuskauden hankinnan kohdetta tai volyymiä voidaan tarkemmin määrittää mahdollista kilpailutusta varten. Metroliiikenteen onnistuneelle kilpailuttamiselle ei näin ollen ole edellytyksiä nykysopimuksen päättyessä 2024, mutta sopimuskauden jatkon aikana HSL:n tulee varmistaa tasapuolisen kilpailutuksen edellytykset ja velvoittaa sopimuksessa sekä HKL että liikenteen tuotannosta käytännössä vastaava Kaupunkiliikenne Oy tämän tavoitteen mukaisiin toimenpiteisiin.

Kilpailuun varautuminen

Mikäli joukkoliikenteen lainsäädäntö ja metron omistus- ja organisaatorakenne säilyvät nykyisellään, tulee metron liikennöinti seuraavalla sopimuskaudella kilpailuttaa nykyisen sopimuksen jatkoajan päättyessä. Nykyinen järjestely, jossa HKL ostaa metroliiikenteen tuotannon kokonaisuudessaan alihankintana Kaupunkiliikenne Oy:ltä, ei siis ole enää sallittu, kun metroliiikenteestä tehdään seuraava PSA:n mukainen sopimus. Voimassa olevaan EU-lainsäädäntöön on kuitenkin odotettavissa muutoksia, jotka voivat vaikuttaa myös metroliiikenteen järjestämisen edellytyksiin, ja juridisia vaikutuksia tullaan arvioimaan sopimuskauden aikana. Ennen mahdolliseen kilpailuttamiseen johtavaa päätöstä tullaan tekemään myös lisää selvityksiä seuraavan sopimuksen tarkoituksenmukaisesta hankintamallista ja mahdollisista tarvittavista rakenteellisista muutoksista. Tämä päätös ei siis sisällä ratkaisua seuraavan sopimuksen hankintatavasta, vaan HSL:n hallitus päättää siitä myöhemmin.

Metron liikennöintisopimuksen jatkosopimuksen tulee kuitenkin mahdollistaa kilpailutus tulevaisuudessa myös metroliiikenteessä niin, että mahdollinen kilpailutettu operaattori voisi aloittaa liikennöinnin viimeistään vuoden 2032 aikana. Tästä syystä myös sopimuskauden pidentämiseen liittyvien sopimusehtojen täydentämisen ja tarkistamisen valmistelussa tulee huomioida mahdollisen tulevan tarjouskilpailun tasapuolisuuden ja läpinäkyvyyden vaatimat edellytykset. Näitä ovat esimerkiksi mahdollisista toimintaympäristön muutoksista sopiminen, nykyistä sopimusta parempi raportointi kilpailun lähtötietojen osalta ja näiden tietojen luovutuksen ehdoista sopiminen sekä uuden sopimuksen siirtymäkauden toiminnoista ja ehdoista sopiminen. HSL voi hyödyntää kokemuksiaan lähijunaliikenteen kilpailuttamisesta myös metroliiikenteen hankinnan valmistelussa.

Metrossa tullaan tarvitsemaan kuljettajia myös uuden kulunvalvontahankkeen valmistuttua, ja mahdollisessa tarjouskilpailussa henkilöstö siirtyisi liikkeenluovutuksen mukaisilla periaatteilla vanhoina työntekijöinä kilpailun voittaneen operaattorin palvelukseen.

Muut sopimuksen muutokset

Metron liikennöintisopimuksen jatkoaikaa koskevien sopimusehtojen laatimisen yhteydessä on tarpeellista täydentää voimassa olevaa sopimusta kilpailuun varautumisen edellytysten lisäksi muiden nykysopimuksesta puuttuvien elementtien osalta. Voimassa oleva sopimus on valmisteltu ennen vuotta 2010, jolloin toimintaympäristö on ollut erilainen ja monia keskeisiä asioita on jäänyt sopimustasolla kuvaamatta. Jatkosopimukseen on tärkeää kuvata sopimuskauden päättymisen valmistelua koskevat menettelyt sopimuskauden päättyessä tapahtuvaan uuteen hankintamenettelyyn valmistautumista varten.

Kustannustehokkuuden parantamisen tulee olla jatkosopimuksen valmistelun keskeinen ohjaustekijä. Kustannustason läpinäkyvyys mahdollistaa paremman lopputuloksen tulevaisuuden mahdollisissa operoinnin kilpailutuksissa. Ostettava metroliiikennepalvelu on kuvattava jatkosopimukseen pääpiirteissään niin, että HSL:n palvelukuvauksen tarpeet ja tavoitteet tulevat selkeästi esiin sopimuksessa. Kustannusten ja korvauserusteiden läpinäkyvyydellä tulee myös todentaa PSA:n vaatimus siitä, ettei julkisen liikennepalvelun tilaajan määrittelemistä sopimusvelvoitteista maksettaviin korvauksiin sisälly ylikompensaatiota.

Jatkosopimuksen ohjausvaikutuksia on syytä tarkentaa tukemaan nykyistä paremmin liikenteen laadun, kuten luotettavuuden ja täsmällisyyden, ja tätä kautta asiakastytyväisyyden parantamista. Jatkosopimukseen tulee myös saada nykyistä sopimusta laajemmat raportointivelvoitteet operoinnin, kaluston kunnossapidon ja metron suorituskyvyn mittarien osalta.

HSL:n, HKL:n ja Kaupunkiliikenne Oy:n yhteistyönä valmisteltu sopimuksen jatko ja täydennetyt sopimusehdot tuodaan myöhemmin vielä HSL:n hallituksen hyväksyttäväksi ennen sen allekirjoittamista ja voimaantuloa 1.1.2025.

Hallintosäännön 9 §:n 10 kohdan mukaan hallitus päättää hankittavasta liikenteestä ja liikennöintisopimuksista.

Ehdotus

Hallitus päättää

a) jatkaa nykyisen metroliiikenteen hoitoa koskevan HSL:n ja HKL:n välisen sopimuksen voimassaoloa 7,5 vuodella; sekä

b) valtuuttaa toimitusjohtajan käynnistämään sopimuksen jatkon ja sopimusehtojen täydentämisen valmistelun edellä kuvattujen periaatteiden mukaisesti.

Käsittely

Ennen asian käsittelyä Vantaan kaupungin asiantuntijaedustaja Tero Anttila ilmoitti olevansa hallintolain 28.1 §:n mukaan esteellinen ja poistui kokouksesta asian käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi.

Päätös

Hallitus päätti hyväksyä ehdotuksen yksimielisesti.