

24.09.2024

193/00.04.02/2024
Asemanhaltijan
tehtävien järjestäminen
Suomessa**Liikenne- ja viestintäministeriö**

Lausuntopyyntö 16.8.2024

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/14164/2024

Lausunto annettu Lausuntopalvelu.fi:ssä

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän lausunto rautatieasemanhaltijan tehtäviä koskevaan arviointimuistioon

Liikenne- ja viestintäministeriö on lähettänyt HSL:lle lausuntopyynnön 16.8.2024.

HSL kiittää mahdollisuudesta lausua arviomuistioluonnoksesta ja avustaa mielellään rautatiealan sääntelyelintä tässä asiassa. HSL lausuu seuraavalla tavalla:

1. Haluatteko esittää yleisiä huomioita arviomuistioluonnoksesta?

HSL toteaa, että arviomuistiossa on kuvattu nykytilanne ja tunnistettu nykytilanteen ongelmat erittäin hyvin. Yhteenvetona voidaan todeta, että luvun 7.1 kuvaus nykytilanteesta on osuva "Suomen rautatieasemista on ajan myötä muodostunut monitoimijaympäristöjä ja myös asema-alueiden omistus on yleensä jakautunut useille toimijoille. Asemien omistusmuutoksissa ja asemaseutujen kehittämisessä matkustajaliikenteen tarpeet eivät ole olleet erityinen painopiste."

HSL pitää tärkeänä, että arviomuistiossa selkeytetään HSL:n roolia suhteessa rautatiejärjestelmän toimijoihin. HSL ei ole unionin säädännössä määritelty rataverkon haltijaksi, asemanhaltijaksi tai rautatieyritykseksi, eikä se vastaa esimerkiksi rautatiejärjestelmään liittyvän tiedon tuottamisesta. HSL esittää muiden tuottamaa ja ylläpitämää sisältöä omassa roolissaan. On keskeistä, että sääntelyn vaatimat tiedot esitetään vakiomuotoisesti ja yhtenäisesti, ja että tiedon tuottamisesta ja ylläpidosta vastaa selkeästi määritelty toimija.

HSL näkee positiivisena, että muistiossa pyritään tarkentamaan ja selkeyttämään asemanhaltijoiden vastuita ja tehtäviä. Tämä tukee yhtenäisemmän ja saumattomamman matkaketjun toteutumista, mikä on erityisen tärkeää matkustajien näkökulmasta. HSL:n näkökulmasta on tärkeää, että toimijoiden roolit ovat selkeät ja että vastuut on määritelty niin, että ne tukevat kokonaisuuden hallintaa. Lisäksi haluamme korostaa, että asemanhaltijan lakisääteisten tehtävien ratkaisun tulee tukea myös raideliikenteen käytön ja kehittämisen edistämistä Suomessa.

Arviomuistiossa todetaan, että siinä ei oteta kantaa yleiseen asemanseutujen kehittämistyöhön tai sellaisiin asemanseutujen prosesseihin, jotka eivät ole kytköksissä asemanhaltijan lakisääteisiin tehtäviin. Arviomuistiossa kuitenkin todetaan, että yhteisen tilannekuvan ja lakisääteisten vastuiden selventäminen voi tuoda selkeyttä myös muuhun asemanseuduilla tapahtuvaan eri toimijoiden

yhteistyöhön ja että matkustajien sujuvien ja esteettömien matkaketjujen kehittymisen kannalta toimijoiden yhteistyö on vähintään yhtä tärkeää kuin mahdolliset lakimuutokset.

HSL haluaa kuitenkin lähestyä kysymystä asemanhaltijasta laajemmasta näkökulmasta, kuin ainoastaan lakisääteisten tehtävien hoitamisesta. HSL tunnistaa hankaluuden saada aitoa kilpailua raidemarkkinoille sekä tunnistaa markkinoille pääsyn vaikeuden ja siksi toivoo aiheesta laajempaa keskustelua. Paine asian laajempaan tarkasteluun ja ratkaisujen tekemiseen tulee myös EU-säädöksistä kuten esteettömyysdirektiivistä, jonka implementointi edellyttää selkeitä vastuutahoja.

Mikäli markkinoille halutaan useampi operaattori, on välttämätöntä määrittää myös VR:stä ja muista mahdollisista operaattoreista erillinen, selkeä vastuutaho palvelupaikan ylläpitäjän vastuisiin (kuten tuki- ja huoltopalvelut sekä tilan tarjoaminen lipunmyyntipisteille ja automaateille tasapuolisin ja yhtäläisin ehdoin). Tällä hetkellä arviomuistion mukaan VR vastaa monista asemanhaltijan lakisääteisistä tehtävistä, jotka liittyvät asiakkaiden turvalliseen ja esteettömään liikkumiseen sekä asema-alueiden palveluihin. Lisäksi VR omistaa asemarakennuksia ja asema-alueita.

HSL:n omistajien strategiassa määrittelemän tavoitteen mukaan verovaroista katetaan enintään 50-55 prosenttia HSL:n kokonaiskustannuksista. Tästä seuraa, että toinen puoli kustannuksista tulee katettavaksi lipputuloilla ja muilla tuloilla.

HSL maksaa omistajakunnilleen joukkoliikenneinfrastruktuurin rakentamisesta ja käytöstä infrakorvauksia. Tämän vuoksi myös osa juna-asemarakennusten rakentamis- ja ylläpitokustannuksista kuuluvat infrakorvausjärjestelmään ja siten HSL:n maksuvelvollisuuteen. HSL:n alueella juna-asemat kuuluvat vain osittain infrasopimuksen piiriin. Tällä hetkellä tilanne on se, että eri asemarakennuksista muodostuu HSL:lle erisuuruisia kustannuksia sen perusteella, mikä organisaatio omistaa aseman. Erilaiset omistus- ja hallintamallit johtavat myös siihen, että eri asemien kohdalla mm. kunnossapitoa on priorisoitu eri tarkkuudella, eikä HSL:llä ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa ylläpidon tasoon tai kustannusten muodostumiseen.

Arviomuistiossa todetaan, että kuntien toimivalta asema-alueilla liittyy erityisesti kaavoitukseen, rakentamisen ohjaukseen ja maapolitiikan hoitamiseen. HSL tekee kuntien kanssa tiivistä yhteistyötä ja tarjoaa asiantuntemustaan, jotta aseman ympäristöt palvelisivat mahdollisimman hyvin sekä matkustajia että alueen asukkaita ja tukisivat kestävästä liikkumisesta tavoitteita. Monien asemien yhteydessä on myös linja-autotermiinali, josta liikennöidään HSL:n tilaamaa liikennettä ja sitäkin kautta HSL haluaa varmistaa aseman ja sen ympäristön toimivuuden. Kuitenkin kuntien ja sitä kautta HSL:n mahdollisuuksia kehittää asema-alueita paremmin matkustajia palveleviksi on heikentänyt se, että samoillakin asemilla on useita valtiotoimijoita ja myös muita toimijoita, joiden intressit eroavat myös keskenään, eikä kestävien kulkumuotojen kannalta parhaat ratkaisut aina toteudu.

HSL haluaa muistuttaa, ettei sillä joukkoliikenteen toimivaltaisena viranomaisena ei ole resursseja eikä asiantuntemusta ottaa asemanhaltijan tehtäviä hoitaakseen. Asema-alueet liittyvät keskeisesti rataverkkoon ja sen käyttöön, eikä niitä voi tarkastella niistä erillisenä asiana. Valtiolla tuleekin olla tästä kokonaisvastuu jatkossakin ja vastuut selkeytettyinä paremmin kuin tällä hetkellä.

2. Haluatteko täydentää tai korjata arviomuistion kuvausta asemanhaltijan tehtävien nykytilasta tai nykytilasta tehdyistä arvioista? Voitte esittää huomionne seuraaviin alakohtiin ja halutessanne vain osaan niistä.

a) Säännöt oikeudesta kuljetukseen

HSL:n rooli tässä asiassa rajoittuu muiden tuottaman tiedon esittämiseen, eikä sillä ole omia velvoitteita tai sääntöjä, jotka liittyvät rautatiekuljetuksen järjestämiseen.

b) Avunanto rautatieasemilla ja junissa sekä avunannon edellytykset

Avunannon järjestämisessä keskeisessä asemassa on asemanhaltija, rautatieyritykset ja toisaalta rataverkon infrastruktuurin omistava Väylävirasto.

c) Tiedot lähimmistä asemista, joilta on saatavissa avustamispalvelua

HSL katsoo, että tiedottamisen osalta on tärkeää varmistaa yhtenäinen ja selkeä esitystapa koko maassa, mukaan lukien HSL-alueen asemat. Vaikka nykytila on arviomuistion mukaan pääosin toimiva, on kuitenkin suositeltavaa, että kaikki matkustajat saisivat samanlaisen, selkeän tiedon asemien avustamispalveluista riippumatta siitä, missä päin Suomea he matkustavat.

HSL on toistaiseksi sitoutunut hoitamaan lähialuekarttojen päivittämisen yhteistyössä Väyläviraston kanssa, mutta korostaa, että kansallinen esitystapa tulisi olla yhtenäinen eli samankaltainen ja samalla sijainnilla oleva informaatiotuote. Tämä varmistaisi matkustajille kattavat ja yhdenmukaiset tiedot koko maan laajuisesti, parantaen samalla matkustuskokemusta ja esteettömyyden toteutumista.

d) Liikkumisvälineiden, apuvälineiden ja avustavien koirien korvaaminen

Ei lausuttavaa.

e) Henkilöstön koulutus

Ei lausuttavaa.

f) Matkustajien henkilökohtainen turvallisuus

Juna-asemien turvallisuudesta vastaa Fintraffic Raide Oy. Käytännössä Fintraffic Raide Oy hankkii vartiointipalvelut puitejärjestelyn avulla, jota hyödyntävät myös eri toimijat kuten VR, HSL ja kaupungit.

g) Valitusten käsittelymenettelyt

Luontevinta olisi keskittää valitusten käsittely yhteen yhteiseen kontaktipisteeseen, kuten kansalliseen palauteväylään. Tämä varmistaisi, että matkustajat voivat helposti antaa palautetta tai tehdä valituksia riippumatta siitä, mikä toimija vastaa asemasta tai sen palveluista. Yhteisen palautekanavan kautta käsitellyt valitukset olisivat selkeämpiä ja

tehokkaampia niin matkustajille kuin asemanhaltijoille ja rautatieyrityksillekin. Tämä lähestymistapa tukisi myös asetuksen mukaisen valitusten käsittelymenettelyn sujuvaa ja yhdenmukaista toteuttamista erityisesti vilkkaimmilla asemilla ja mahdollisissa multimodaalisissa keskuksissa sekä sallisi valitusten läpinäkyvän käsittelyn.

h) Palvelujen laatuvaatimukset
Ei lausuttavaa.

i) Matkustajien oikeuksista tiedottaminen

HSL katsoo, että tiedottamisen osalta on tärkeää varmistaa yhtenäinen ja selkeä esitystapa koko maassa, mukaan lukien HSL-alueen asemat. Vaikka nykytila on arviomuistion mukaan pääosin toimiva, on kuitenkin suositeltavaa, että kaikki matkustajat saisivat samanlaisen, selkeän tiedon asemien avustamispalveluista riippumatta siitä, missä päin Suomea he matkustavat.

HSL on toistaiseksi sitoutunut hoitamaan lähialuekarttojen päivittämisen yhteistyössä Väyläviraston kanssa, mutta korostaa, että kansallinen esitystapa tulisi olla yhtenäinen eli samankaltainen ja samalla sijainnilla oleva informaatiotuote. Tämä varmistaisi matkustajille kattavat ja yhdenmukaiset tiedot koko maan laajuisesti myös matkustajien oikeuksien tiedottamisen osalta.

j) Sopimus junaan pääsyä helpottavien laitteiden tarjoamisesta ja hallinnasta sekä avun ja vaihtoehtoisten kuljetusten tarjoamisesta

HSL-liikenteessä käytettävä junakalusto on matalalattiaista, mikä tarkoittaa, että erillisiä apuvälineitä junaan nousua varten ei tarvita. Tämä poistaa tarpeen pelkästään HSL-liikennettä palvelevilla esteettömillä asemilla säilytettävälle tai kiinteästi asennettaville laitteille, joita käytettäisiin liikkuvan kaluston ja laiturin välisen esteettömyyden varmistamiseksi.

k) Avun tarjoaminen laitteiden huollon aikana

Ei lausuttavaa.

l) Kirjalliset toimintaohjeet ja käytösäännöt

Fintraffic ja Väylävirasto ovat keskeisiä toimijoita aseman ympäristön toimintaohjeiden ja käytösääntöjen mahdollisessa tuottamisessa. Fintraffic Raide Oy tarjoaa dynaamisia matkustajainformaatiopalveluita ja vastaan myös liikenteenohjauksesta. Väylävirasto puolestaan vastaa laiturialueiden opasteista ja muista infrastruktuuriin liittyvistä asioista. Näiden toimijoiden rooli on erityisen tärkeä, koska pääosa kirjallisista ohjeista liittyy näihin toimintoihin.

m) Kuulemismenettely asemien rakentamisessa

Ei lausuttavaa.

n) Liikuntarajoitteisten henkilöiden kuljetusta ja avustamista koskevien tietojen käsittely

Kun rautatieliikenteen markkinat kehittyvät ja mukaan tulee useita toimijoita, on tarpeen luoda kansallisesti yhteinen järjestelmä, joka varmistaa esteettömyyden kaikilla asemilla, kaikkiiin juniin. Tällainen yhteinen järjestelmä voisi helpottaa avustamispalvelujen koordinoitua ja varmistaa, että esteettömyysratkaisut ovat yhdenmukaisia eri toimijoiden alueilla ja palveluissa.

o) Asemalla tapahtuva tiedottaminen

Nykyinen toimintatapa, jossa Väylävirasto ja Fintraffic Raide Oy huolehtivat staattiset ja dynaamiset asemien matkustajainformaatiopalvelut, on selkeä ja yksiselitteinen.

p) Rautatieasemien esteettömyyttä koskevat tiedot ja tiedon päivittäminen

Esteettömyyden osalta on tärkeää, että vastuu tiedon tuottamisesta ja ylläpidosta on selkeästi määritellyllä toimijalla. HSL ei ole suoraan vastuussa esteettömyystiedon päivittämisestä, mutta voi tukea tiedon jakamista esittämällä sitä omilla palveluissaan

q) Asemanhaltijan mahdolliset uudet tehtävät:

- Matkustajien oikeuksia koskevat velvoitteet, joita on ehdotettu laajennettaviksi multimodaalisiin matkustajaliikennekeskuksiin (yllä kohdat a, b, e, h ja i, kommentit voi esittää myös nykyisten velvoitteiden kommentoinnin yhteydessä)
- Kokonaan uudet asemanhaltijalle mahdollisesti osoitettavat velvoitteet (matkustajien kanssa käytettävät viestintävälineet, keskitetyt yhteyspisteet multimodaaleissa matkustajaliikennekeskuksissa, asemien minimivaihtoajan määrittely)

Multimodaalien matkustajaliikennekeskusten osalta kansallinen ja keskitetty yhteyspiste olisi paras vaihtoehto, sillä se tarjoaisi yhdenmukaisen ja tehokkaan ratkaisun avuntarpeen ilmoittamiseen ja palveluiden koordinointiin. Näissä keskuksissa tyypillistä on monitoimijaympäristö, jolloin yksittäinen terminaalikohtainen vastuutaho ei välttämättä kata toiminnan eri tasoja ja mahdollista katkeamattomia matkaketjuja.

3. Arviomuistioloituksen yhteenvedossa on esitetty neljä karkeaa etenemisvaihtoehtoa. Mikä muistiossa tarkemmin kuvatuista alustavista etenemisvaihtoehdoista olisi mielestänne toimivin?

1. Asema-alueiden omistusta tai asemien sopimusperusteista hallinnointia keskitetään ja nämä toimijat määritetään lainsäädännössä asemanhaltijoiksi koko Suomessa tai tietyillä asemilla.
2. Asema-alueiden omistajat määritetään asemanhaltijoiksi lainsäädännössä.
3. Asemanhaltijaa ei määritetä lainsäädännössä, mutta asemanhaltijan lakisääteiset tehtävät osoitetaan tarvittaessa lainsäädännössä tehtäväperusteisesti tietyille toimijoille.
4. Asemanhaltijaa ei määritetä lainsäädännössä eikä asemanhaltijan tehtäviä erikseen osoiteta toimijoille, vaan asemanhaltijan EU-asetuksen mukaisten tehtävien hoitamiseen puututaan tarvittaessa tapauskohtaisesti valvonnan keinoin.

Vaihtoehto 1 on HSL:n kannalta toimivin. Keskitetty malli mahdollistaisi näkemyksemme mukaan parhaiten asemanhaltijan tehtävään tarvittavan osaamisen ja asiantuntemuksen, toiminnan kehittämisen sekä palveluiden laadun ja yhtenäisyyden asiakkaille ja muille toimijoille.

Tavoitteena tulisi olla, että asemanhaltijan vastuita varten on keskitetty toimija, joka voi myös sopimusteitse jakaa tehtäviä eri toimijoille. Asemanhaltijan tulisi kuitenkin olla raideliikenteen asiakkaisiin ja yhteistyötahoille päin yksi taho, jolla on riittävä valta, vastuu ja rahoitus toiminnan järjestämiseen ja kehittämiseen. Toki on selvää, että rautatieyrityksille on luontevaa osoittaa osa niistä tehtävistä, jotka asetuksen mukaan voidaan osoittaa asemanhaltijalle tai rautatieyritykselle.

4. Mikä on näkemyksenne etenemistavasta 1? Millaisia vaikutuksia tällä etenemistavalla olisi?

HSL: näkökulmasta selkeintä olisi, jos laissa määritettäisiin tietty toimija, joka toimii asemanhaltijana. Yksityisomistuksessa olevilla asemilla on ilmennyt ongelmia, kuten korkeammat käyttömaksut ja korvauksen sidonnaisuus indeksiin, mikä voi aiheuttaa kustannusten nousua. Lisäksi erisuuruiset korvaussummat eri käyttäjien, kuten liikenteen tilaaja (HSL) ja operaattori (VR), kanssa tehdyissä sopimuksissa voivat luoda epätasa-arvoa. Selkeintä olisi, jos yksi ja sama toimija vastaisi kaikista asemista ja asemarakennusten käytöstä aiheutuvat kustannukset olisivat kaikille toimijoille samat.

5. Mikä on näkemyksenne etenemistavasta 2? Millaisia vaikutuksia tällä etenemistavalla olisi?

Mikäli keskitetty vaihto 1 ei ole mahdollinen, on tärkeää, että infrastruktuurivastaavat tahot merkitään keskeisiksi toimijoiksi, erityisesti esteettömyyden toteutumisen varmistamisessa. Asema-alueiden omistus tai asemien sopimus pohjainen hallinnointi tulisi keskittää, ja nämä toimijat tulisi määritellä lainsäädännössä asemanhaltijoiksi.

6. Mikä on näkemyksenne etenemistavasta 3? Millaisia vaikutuksia tällä etenemistavalla olisi?

Tässä vaihtoehdossa tehtävien ja vastuiden määrittäminen muodostuu hankalaksi, koska monitoimijaympäristössä ei ole yksiselitteistä työnjakoa. Jos keskitetty asemanhaltija ei ole mahdollinen, tärkeintä olisi, että infrastruktuurin vastuutahot, kuten esteettömyyden toteutumisesta vastaavat toimijat, määritettäisiin keskeisiksi tahoiksi yhdenmukaisesti kansallisesti.

7. Mikä on näkemyksenne etenemistavasta 4? Millaisia vaikutuksia tällä etenemistavalla olisi?

Olemme todenneet nykytilanteen ongelmalliseksi ja toimimattomaksi, joten muutoksia on syytä tehdä. Erityisesti asema-alueiden kehittäminen on hankalaa, koska vastuutahot eivät ole selkeitä. Esimerkiksi on tärkeää selvittää, kenen toimesta asemanhaltijan tehtävät tehtäisiin ja millä resursseilla se hoidettaisiin monitoimijaympäristössä.

8. Puuttuuko arviomuistiolounnoksesta näkemyksenne mukaan jokin etenemisvaihtoehto? Miten arvioitte sen vaikutuksia verrattuna arviomuistiossa esitettyihin etenemisvaihtoehtoihin?

Ei lausuttavaa.

9. Haluatteko täydentää tai korjata arviomuistiolounnoksessa asemanhaltijan lakisääteisten tehtävien valvonnan nykytilasta tai muutostarpeista esitettyä?

Ei lausuttavaa.

10. Onko teillä muita kommentteja, jotka toivotte huomioitavan muistiossa kuvattujen asemanhaltijan lakisääteisten tehtävien järjestämisessä?

Tehtävien järjestämisessä tulee varmistaa myös muiden osapuolien, kuten liikennepalveluiden tuottajien, mahdollisuus järjestää liike- tai palvelutoimintaansa ja siihen liittyvät sopimukset (kuten kuljettaja-, lipunmyynti- tai tarkastustoiminnan tilat). Tältä osin sääntely koskee vain rautatieliikenteen käytössä olevia tiloja ja alueita. On tärkeää, että tämä rajaus pidetään tarkkana, jotta voidaan varmistaa, ettei se ulotu muihin liikennealueisiin tai -palveluihin tarpeettomasti.

Lisätietoja lausunnosta antaa sopimuspäällikkö Maiju Lintusaari (maiju.lintusaari@hsl.fi)

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL)

Vesa Silfver
vs. toimitusjohtaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä 26.9.2024.
Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa HSL:n kirjaamosta.