

11.03.2025

45/03.00.00.00/2025
Rautatieliikenteen
toimivaltaisia
viranomaisia koskeva
lainsäädäntö

Liikenne- ja viestintäministeriö

Viite
Lausuntopyyntö 17.2.2025**Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle rautatieliikenteen toimivaltaisia viranomaisia koskevaksi lainsäädännöksi**

HSL pitää rautatieliikenteen kilpailun edistämistä tärkeänä strategisena tavoitteena niin valtakunnalliselle liikennejärjestelmälle, Helsingin seudulle kuin muillekin kasvaville kaupunkiseuduille. HSL haluaa omalla panoksellaan ja asiantuntemuksellaan tukea kaikkia valtion toimenpiteitä, tilaajaviranomaisten yhteistyötä ja koordinaatiota, joilla edistetään henkilöraide liikenteen markkinoiden kehittymistä Suomessa ja kilpailutettujen ostopalveluhankintojen onnistumisen edellytyksiä. Tämä lakiesitys käsittelee henkilöjunaliikenteen markkinan ja liikenteen tarjonnan kehittymiselle tärkeitä edellytyksiä, ja HSL kiittää mahdollisuudesta esittää näkemyksensä lain valmisteluun.

Tehtävien sijoittuminen valtionhallinnossa

Esitetty rautatiealan sääntelyelimen sijoittaminen Kilpailu- ja kuluttajavirastoon on paras ja sääntelytehtävän luonteen mukainen ratkaisu. Muutoksen yhteydessä tulee varmistaa, että sääntelyelimellä on jatkossa käytössään KKV:n kilpailujuridisen ja taloustieteellisen osaamisen lisäksi myös toimialan tuntemusta rautatieliikenteen operoinnista ja liiketoiminnasta.

Ostoliikenteen hankintamenettelyt ja tilaajaohjaus eivät luontevasti sovellu ministeriötason tehtäviksi, ja kaikkien valtakunnallisten joukkoliikenteen hankintatoimintojen keskittäminen liikenne- ja viestintävirasto Traficomille on tarkoituksenmukaista. Toimivan henkilöjunaliikenteen tarjonnan ja kilpailun kannalta on tärkeää, että tilaajatoiminnolla on jatkossa riittävät henkilöresurssit, asiantuntemus ja taloudelliset edellytykset liikenteen järjestämiseen pitkäjänteisesti.

Palvelusopimusasetuksen suorahankintapoikkeuksen kieltäminen kansallisesti

Ehdotettu kansallinen rajoitus EU:n palvelusopimusasetuksen mukaiseen suorahankintaa koskevaan poikkeukseen kynnysarvot alittavissa pienissä liikennöintisopimuksissa ei ole perusteltu eikä edistäisi käytännössä kilpailua, vaan päinvastoin hidastaisi sekä henkilöjunaliikenteen palvelutarjonnan joustavaa kehittämistä että toimivan kilpailun kehittymistä Suomen rautatiemarkkinoille pitkällä aikavälillä.

Henkilöjunaliikenne on toimiala, johon liittyvät suuret pääomakustannukset, mittakaavaedut ja kiinteät kynnyskustannukset. Pienet erilliset liikennöintikohteet eivät ole realistisia kilpailutuskohteita, vaan ainoastaan alueella jo toimiva liikenteenharjoittaja voisi antaa tarjouksen. Nykyisellä täysin määräävässä markkina-asemassa olevalla VR:llä olisi hinnoitteluvoimaa tehdä ylihintainen tarjous tai jättää kokonaan tarjoamatta. Kummassakaan tapauksessa tilaajaviranomainen ei pystyisi ostamaan liikennettä kohtuulliseen hintaan kilpailutuksen kautta.

Lakiesityksessä vedotaan mahdollisuuteen tehdä lyhytaikaisia sopimuksia ilman tarjouskilpailumenettelyä epätavallisissa olosuhteissa. Valitettavasti toimivan kilpailun puuttuminen pienten erilliskohteiden hankinnoissa ei ole epätavallista, vaan se on rautatieliikenteessä vallitseva ja pysyvä tilanne. Siksi myös poikkeusperusteiden tulee vastata todellisiin markkinoiden toimintaedellytyksiin. Henkilöjunaliikenteen hankintoja ei voi verrata linja-autoliikenteeseen, jossa on Suomessa kuitenkin kaikilla alueilla useita eri kokoisia liikenteenharjoittajia ja jossa ei ole vastaavia merkittäviä mittakaavahyötyjä tai kynnyskustannuksia toiminnan aloittamiselle.

Edes Ruotsissa, jossa alueellista ostoliikennettä on kilpailutettu yli 20 vuotta ja henkilöraideliikenteessä on suhteellisen vakiintunut useiden operaattorien kilpailtu markkina, ei ole kilpailutettu junaliikenteen pieniä erilliskohteita. Markkinapalautteen ja -analyysin perusteella optimikoko yhdelle kilpailutettavalle sopimukselle jo toimivilla markkinoilla on n. 3 – 5 miljoonaa junakilometriä vuodessa. HSL:n ensimmäisen kilpailutetun lähijunaliikenteen sopimuksen koko on yli 7 miljoonaa j-km. Pelkästään kilpailutusprosessin työmäärä ja hallinnolliset kustannukset sekä tilaajalle että tarjoajille tekevät kynnysarvon alittavista alle 0,5 miljoonan j-km sopimuksista mahdottomia kilpailuttaa kannattavasti. EU:n säätämä suorahankintapoikkeus on siis aiheellinen ja perusteltu, eikä sen poistaminen kansallisessa lainsäädännössä tosiasiallisesti edistäisi kilpailua.

Suorahankintapoikkeus mahdollistaa tarpeellisen joustavuuden pitkien kilpailutettujen sopimuskausien aikana, jotta liikenteen tarjontaa voidaan kehittää esim. alueen laajennuksilla tai väliaikaisilla kokeiluilla, jos niistä voidaan tehdä neuvoteltu lisäsopimus nykyisen operaattorin kanssa. Kaikkia tulevia muutostarpeita ja kehitysmahdollisuuksia ei pystytä ennakoimaan kilpailutettavien sopimusten ehdoissa lakiesityksen 171 § edellyttämällä tavalla, kun kilpailuvalmistelun aikasykli on vähintään 10 – 15 vuotta. Toisaalta neuvoteltu suorahankinta voi mahdollistaa pienimuotoisen liikennöinnin aloittamisen sellaiselle uudelle operaattorille, jolla ei olisi ilman olemassa olevaa liikennettä ja referenssiä kykyä menestyä tarjouskilpailussa. Tätä mahdollisuutta edistää kilpailun syntymistä Suomen rautatiemarkkinalle ei tulisi kansallisella lainsäädännöllä estää.

Henkilöjunaliikenteen toimivallan määrittäminen uusille tilaajaviranomaisille

Lakiesityksen mukainen mahdollisuus alueellisille joukkoliikenneviranomaisille hakea toimivaltaa henkilöjunaliikenteen järjestämiseen on kannatettava. Valtion tulee kuitenkin huomioida omia tilaajatehtäviään ja rahoitustaan suunnitellessaan, että junaliikenteen sopimuskoon ja tilaajatoimintojen hallinnollisen työmäärän takia on hyvin mahdollista, ettei uusia halukkaita junaliikenteen hankintayksiköitä löydy lähitulevaisuudessa. Kynnys riittävän laajan alueellisen hankinta- ja rahoitusorganisaation rakentamiselle kuntien vapaaehtoisena yhteistyönä on korkea, ja siksi valtion (Traficommin tilaajayksikön) tulisi toimia yhteistyön edistäjänä ja rakenteiden mahdollistajana.

Menettely, jossa valtio arvioi hakijan edellytyksiä toimia uutena henkilöjunaliikenteen tilaajana, on perusteltu, samoin toimivaltaisten viranomaisten nimeäminen lain tasolla. Sen sijaan muutoksia nimettyjen tilaajaviranomaisten toimivalta-alueeseen tulisi olla mahdollista tehdä joustavammin ja alemmalla säädöstasolla, valtioneuvoston tai liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella. Tämä edistäisi alueellisen junaliikenteen kehittämistä ja laajentamista kuntien sopimusjärjestelyillä ilman lakimuutosprosessin tuottamaa hallinnollista viivettä ja epävarmuutta, mutta mahdollistaisi riittävän koordinoinnin ja harkinnan valtion päätöksissä.

Lisäksi tulee varautua siihen, että henkilöjunaliikenteessä toimivalta-alueet voivat poiketa muun joukkoliikenteen järjestämisen toimivalta-alueesta. Käytännössä junaliikenteessä tarkoituksenmukainen liikennöintialue on yleensä laajempi sekä liikenteen tuotannon että säännöllisten työ- ja asiointimatkojen pituuden kannalta; toimiva alueellisen junaliikenteen reittirakenne tyypillisesti yhdistäisi useampia kaupunkiseutuja, ja hallintomallin tulisi mukautua liikennepalvelun luonteeseen.

Lakiesityksen 182a § 2 momentin 4. kohdan tulisi perusteluissa esitetyn kuntien rahoitus- ja tilaajayhteistyön tarpeellisuuden vuoksi olla muotoa:

4) Viranomaisen ja hankintayhteistyöhön tai rahoitukseen osallistuvien tahojen päätökset henkilöjunaliikenteen järjestämisestä ja palveluiden rahoittamisesta suunnitellun sopimuskauden ajan. Itse tilaajaviranomainenhan ei voi tehdä varsinaista junaliikenteen järjestämispäätöstä ennen kuin sille on myönnetty toimivalta.

Palvelusopimusasetuksen mukaisten hankintamenettelyjen tarkentaminen

Sovellettaessa EU:n palvelusopimusasetuksen mukaisia hankintamenettelyjä rautatie- ja metroliiikenteen tilaamiseen sekä muun joukkoliikenteen käyttöoikeussopimuksiin ei menettelyn yksityiskohtaiselle tarkentamiselle viittauksella hankintalainsäädöksiin ole tarvetta. Erityisesti tulisi huomioida, että hankintalain 75 § mukaista hankintasopimusten jakamisen velvoitetta ei ole realistista soveltaa tällaisiin joukkoliikennepalvelujen hankintoihin, joissa on yleensä lähtökohtana kattava alueellinen liikennöintikokonaisuus. Toisaalta silloin, kun tilaajalla on edellytykset jakaa hankittava liikenne

useampaan itsenäiseen sopimuskohteeseen, sillä tulee olla mahdollisuus käyttää markkinoiden kehittymisen ja toimivan kilpailun edistämiseksi kilpailutuksessa ehtoja, jotka rajoittavat yhden tarjoajan mahdollisuutta voittaa useampia sopimuskohteita. Tällaisen mekanismin käyttöä olisi suotavaa tukea ja tarkentaa lainsäädännössä.

Lakiesityksen 165 § viittaus hankintalain 71 – 77 § säännösten soveltamiseen voi myös johtaa tulkintaepäselvyyksiin silloin, kun palvelusopimusasetuksen määrittelyt poikkeavat kansallisesta hankintalaista; esim. PSA:n 4. artiklan 7 kohta rajoittaa alihankinnan käyttämistä liikennepalvelun tuottamisessa, ja sitä on sitovana lainsäädäntönä noudatettava sen lisäksi, mitä hankintalain 77 §:ssä on säädetty alihankinnoista.

Lisätietoja antaa kehityspäällikkö Kimmo Sinisalo, etunimi.sukunimi@hsl.fi

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL)

Vesa Silfver
vs. toimitusjohtaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä 13.3.2025. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa HSL:n kirjaamosta.