

Bussiliikenteen toimialan indeksimuutos

78/08.01.01.00/2025 Bussiliikenteen toimialan indeksimuutos

Hallitus 08.04.2025 § 30

Esittelijä Vs. toimitusjohtaja Vesa Silfver
Valmistelija Tulosalueen johtaja Johanna Wallin, etunimi.sukunimi@hsl.fi
Yksikön päällikkö Ville Uusi-Rauva, etunimi.sukunimi@hsl.fi
Sopimuspäällikkö Anu Eloranta, etunimi.sukunimi@hsl.fi

Johdanto

Liikenteen päästöjen vähentäminen on vuodesta 2010 lähtien ollut yksi HSL:n strategian keskeisistä tavoitteista. Sen takia HSL on vaatinut vuodesta 2019 (kilpailukierros 47) alkaen suuren osan bussiliikenteestä toteutettavaksi käyttöenergian osalta päästöttömänä eli käytännössä sähköbussilla. Liikenteen sähköistyminen on tapahtunut nopeasti sekä osittain myös liikennöitsijöiden aloitteesta, ja käytännössä jo vuodesta 2020 alkaen uudet liikennöintisopimukset on liikennöity pääosin sähköbussilla.

Tilastokeskus on vuoden 2023 helmikuussa julkaissut sähköbussi-indeksin, jonka myötä bussiliikenteessä on ollut mahdollisuus sitoa liikennöintikorvaus sähköbussi-indeksin kehitykseen. HSL:n liikennöintisopimuksissa on ollut kilpailukierroksesta 57 alkaen mahdollista sitoa liikennöintikorvaus sähköbussi-indeksiin, mikäli vähintään 50 % kohteen liikennöinnistä operoidaan sähköbussilla. Vanhempien sopimusten liikenne on käyttövoimasta riippumatta sidottu dieselbussiliikenteen tavoin linja-autoliikenteen kokonaiskustannusindeksiin. Kokonaiskustannusindeksi perustuu valtaosin dieselbussiliikenteen mukaiseen energian hintaan ja kustannusrakenteeseen. Sähköbussiliikenteelle on ominaista korkeammat pääomakustannukset ja edullisemmat operointikustannukset dieselbussiliikenteeseen verrattuna.

Liikennöitsijöille aiheutuneet tappiot

Ukrainan sodan, talouden kehityksen ja energiapolitiikan linjausten myötä on syntynyt tilanne, jossa sähköbussiliikenteen kustannustaso on viime vuosina noussut nopeammin kuin dieselbussiliikenteen kustannustaso. Tästä syystä liikennöitsijät ovat tehneet linja-autoliikenteen kokonaiskustannusindeksiä seuraavissa, sähköbussilla operoitavissa liikennöintisopimuksissa merkittävät tappiot. Vastaavasti HSL on hyötynyt rahallisesti saman verran alhaisempina operointikustannuksina. HSL on vuonna 2023 tarjonnut liikennöitsijöille mahdollisuutta siirtyä kaikissa sähköbussisopimuksissa sähköbussi-indeksiin ilman kompensatiota, mutta muutosta ei toteutettu, koska jo syntyneet miljoonaluokan tappiot olisivat jääneet kokonaan liikennöitsijän vastuulle.

Sähköbussisopimuksista on aiheutunut vuoden 2022 alusta lähtien liikennöitsijöille noin 11,6 M€ tappiot tammikuuhun 2025 mennessä.

Indeksin korjaaminen ja aiheutuneiden tappioiden kompensointi

Jatkuessaan tappiollinen liikennöinti voi ajan myötä heikentää olennaisesti liikennöitsijöiden toimintaedellytyksiä, millä voi olla kauaskantoiset seuraukset markkinoiden toimivuuteen ja tulevien vuosien liikennöintisopimusten kustannustasoon. HSL:n strategian mukaisesti pyrimme olemaan luottamuksen arvoisia. Luottamukseen sisältyy oikeudenmukaisen korvauksen maksaminen HSL:n tilaamasta liikenteestä. Joukkoliikenneviranomaisena tuotamme

joukkoliikennepalveluja alueen asukkaille yhteistyössä sopimusliikennöitsijöidemme kanssa. "Onnistumme yhdessä" on myös HSL:n strategian mukainen arvo. Sen mukaisesti HSL:n tulisi mahdollistaa liikennöitsijöille tuotetusta palvelusta sellainen korvaus, jota liikennöitsijä on tarjouksessaan tarkoittanut. Kustannusrakennetta seuraamaton indeksi on vienyt merkittävästi liikennöitsijöiltä mahdollisuuksia harjoittaa kannattavaa liiketoimintaa HSL-liikenteessä. Osoittamalla olevamme luottamuksen arvoisia, parannamme mahdollisuuksia saada kilpailukykyisiä tarjouksia myös jatkossa.

HSL on tehnyt oikeudellisen arvion mahdollisuudesta vaihtaa liikennöintisopimusten mukainen linja-autoliikenteen kokonaiskustannusindeksi paremmin liikennöinnin todellista kustannustasoa seuraavaan sähköbussi-indeksiin. Liikennöintisopimukset ovat erityisalojen hankintalain (1398/2016) alaisia hankintasopimuksia.

Kysymyksessä on sopimuksen muuttaminen sopimuskauden aikana, josta on säädetty erityisalojen hankintalain 124 §:ssä. Lain 124.2 § kohdan 3 mukaan hankintasopimukseen voidaan tehdä muutos ilman uutta hankintamenettelyä, jos muutoksen tarve johtuu olosuhteista, joita huolellinen hankintayksikkö ei ole voinut ennakoida, eikä muutos vaikuta hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen.

HSL ei ole liikennettä kilpailuttaessaan voinut ennakoida sitä, että sähköbussiliikenteen kustannustaso kehittyy merkittävällä tavalla poikkeavasti verrattuna yleisesti käytettyyn linja-autoliikenteen kustannusindeksiin. Indeksimuutos ei vaikuta hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen. Tällöin kysymyksessä on erityisalojen hankintalain mukainen sallittu sopimusmuutos.

Koska tosiasiallisesti kustannusindeksin tulisi olla sekä tilaajan että palveluntuottajan kannalta neutraali ja vähentää molempien osapuolien kustannusriskiä, tulee harkita, onko sopimusten nykyisen indeksiehdon soveltaminen muodostunut liikennöitsijöiden kannalta kohtuuttomaksi. Tällaisessa tapauksessa HSL voisi olla myös velvollinen vaihtamaan kustannusindeksiä vanhemmissa sähköbussisopimuksissa.

Koska liikennöitsijöille on aiheutunut merkittäviä tappioita väärän indeksin takia vuodesta 2022 alkaen, tulee indeksimuutoksen vaikutukset suurelta osin ottaa huomioon takautuvasti. Käytännössä tämä voidaan tehdä

- a) huomioimalla indeksien välinen erotus muutoshetkellä ja tekemällä sen perusteella veloitushintoihin tasokorotus, joka mahdollistaa oikean kustannustason muutosajankohdasta eteenpäin loppusopimuskaudeksi (sisältäen optiokauden); sekä
- b) maksamalla lisäkorotus, joka kompensoi sitä osuutta viime vuosien liikennöintikorvauksesta, joka on jäänyt liikennöitsijöiltä saamatta, koska kustannustaso ei ole kehittynyt kustannusindeksin mukaisesti.

Korvaustason korjaamisesta aiheutuvat kokonaiskustannukset ovat tällöin noin 8,7 M€ vuodelle 2025 (arvio 1/2025 tilanteen mukaisesti) ja vastaavasti tuleville vuosille 2026: 8,0 €; 2027: 7,64 M€; 2028: 6,6 M€, 2029: 4,3 M€; 2030: 0,9 M€. Edellä mainituissa kustannusvaikutuksissa ei ole huomioitu kahden indeksin välisten erojen reaalisia vaikutuksia, joiden oletetaan olevan laskennallisia vaikutuksia pienemmät indeksien kehitysten vuoksi. Korotustaso vaihtelee sopimuksittain, koska sopimuksen alkamisajankohta ja sähköbussien osuus liikennesuoritteesta vaihtelevat kohdekohtaisesti. Lisäkorotuksen maksaminen päättyy kunkin liikennöintisopimuksen osalta varsinaisen sopimuskauden päättyessä. Tasokorotuksen osuus loppuu liikennöintisopimuksen päättyessä. Siten korotuksista aiheutuvat kustannukset vähenevät vuosittain sopimusten päättyessä, ja loppuvat kokonaan viimeistään 2033, jolloin viimeiset korotusten piiriin kuuluvat sopimukset päättyvät.

Indeksistä aiheutuneiden kustannusten korvaaminen liikennöitsijöille ei romuta sähköbussiliikenteen kannattavuutta. Edullisempien operointikustannusten takia HSL säästää pelkästään vuonna 2025 sähköbussien ansiosta noin 20 M€ verrattuna siihen, jos sama liikenne tuotettaisiin dieselbusseilla. Sähköbussien määrän kasvaessa myös sähköbusseista saatava kustannushyöty kasvaa vuosittain. Lisäksi HSL on hyötynyt sähköbusseista mm. paremman matkustuskokemuksen ja vähäisempien liikenteen päästöjen muodossa.

Yhteinen kehittäminen ja kehittämisohjelma

Liikennöinnin ei katsota olevan, eikä sen pidä olla, täysin riskitöntä liiketoimintaa liikennöitsijöille. Sen takia sopimuskohtaisesta korvaustason korotuksesta vähennetään yksi (1,0) prosenttiyksikkö. Vähennystä ei ole sisällytetty yllä oleviin laskelmiin. Liikennöitsijöillä on mahdollisuus saavuttaa puuttumaan jäävä osuus korvauksesta sitoutumalla yhdessä liikennöitsijöiden kanssa laadittavaan kehittämisohjelmaan, ja suoriutumalla riittävän hyvin kehittämisohjelmassa määritellyistä toimenpiteistä asetettavien mittareiden mukaisesti. Käytännössä tämä toteutetaan ottamalla käyttöön liikennöintisopimusten ehdoissa mahdollistettu yhden (1,0) prosenttiyksikön suuruinen lisäkannuste, jota maksetaan liikennöitsijän suoriutumisen perusteella.

Kehittämisohjelma on osa laajempaa HSL:n ja liikennöitsijöiden yhteistä tavoitetta kehittää yhteistyötä molempia osapuolia hyödyttävällä tavalla. Saadakseen taso- ja lisäkorotukset sekä mahdollisen ylimääräisen kannusteen, liikennöitsijän tulee sitoutua kehittämisohjelman toteuttamiseen kaikessa operoimassaan HSL-liikenteessä. Lisäkannustetta maksetaan kuitenkin vain sähköbussisopimuksista. Tällöin kehittämisohjelmista saatavat laadulliset hyödyt koskevat lähes kaikkea HSL:n bussiliikennettä.

Koska sähköbussi-indeksin käyttöönotto on ollut alkuperäisten sopimusehtojen mukaan mahdollista kilpailukierroksesta 57 alkaen, ei edellä esitettyjä korvauksia esitetä maksettavaksi näiden uusimpien liikennöintisopimusten osalta. Kyseiset kilpailukierrokset on järjestetty aikana, jolloin tarjoajan olisi jo tullut olla tietoinen, että kustannustason kehitys ei tule olemaan vakaata maailmantilanteen takia. Saadakseen edellä mainitut korotukset, liikennöitsijät kuitenkin veloitetaan ottamaan käyttöön sähköbussi-indeksi myös kaikissa uudemmissa liikennöintikohteissa, joissa sähköbusseilla liikennöitävä osuus on vähintään 50 prosenttia. Tällä toimella pyritään estämään vastaavien tilanteiden syntyminen jatkossa.

Saadakseen esitetyt korvaukset, tulee liikennöitsijän sitoutua kaikkiin esittelytekstissä mainittuihin ehtoihin ja niiden mukaisesti laadittaviin liikennöintisopimusten muutossopimuksiin.

Ehdotus

Hallitus päättää

a) hyväksyä esittelytekstissä selostetun korvausmenettelyn ja kustannusvaikutukset, arviolta 8,7 M€ vuodelle 2025 tammikuun hintatasossa, jolla kompensoidaan liikennöitsijöille linja-autoliikenteen kokonaiskustannusindeksistä aiheutuneet tappiot sähköbusseilla operoitavissa sopimuksissa;

b) valtuuttaa toimitusjohtajan hyväksymään vähäisiä muutoksia korvausmenettelyyn sekä kehittämisohjelmien toimeenpanoon; sekä

c) valtuuttaa toimitusjohtajan tekemään liikennöintisopimusten muutossopimukset, joihin sisällytetään esittelytekstissä mainitut velvoitteet.

Sopimus ei synny tällä päätöksellä, vaan erillisen muutossopimuksen allekirjoittamisella.

Käsittely

Esittelijä muutti pohjaesityksensä selostusosaa käsittelyn aikana siten, että alaotsikon "Indeksin korjaaminen ja aiheutuneiden tappioiden kompensointi" neljänneksi viimeinen kappale "a) huomioimalla indeksien välinen erotus muutoshetkellä ja tekemällä sen perusteella veloitushintoihin tasokorotus, joka mahdollistaa oikean kustannustason muutosajankohdasta eteenpäin loppusopimuskaudeksi (sisältäen optiokauden)" muutettiin muotoon: "huomioimalla indeksien välinen erotus **1/2025 mukaisesti** ja tekemällä sen perusteella veloitushintoihin tasokorotus, joka mahdollistaa oikean kustannustason muutosajankohdasta eteenpäin loppusopimuskaudeksi (sisältäen optiokauden)". (Muutos tummennettuna)

Hallituksen jäsen Tarik Ahsanullah teki Saara Braxin, Nina Suomalaisen ja Anssi Auran kannattamana seuraavan esittelijän ehdotuksesta poikkeavan muutosehdotuksen päätöksen a-kohtaan: "Hallitus päättää a) hyväksyä esittelytekstissä selostetun korvausmenettelyn muutettuna siten, että liikennöitsijöille kompensoidaan vuoden 2022 alusta lähtien jo aiheutuneista tappioista 50 prosenttia. Korvausten saamisen edellytyksenä on sitoutuminen kehittämisohjelmaan esittelytekstissä todetulla tavalla. Kohdat b ja c pohjaesityksen mukaisesti." Ahsanullah totesi selvyyden vuoksi, että hänen muutosesityksensä ei ole ristiriidassa esittelijän käsittelyn aikana tekemän muutoksen kanssa, eli hän ei esitä muutosta siihen.

Koska oli tehty kannatettu muutosehdotus, asiasta äänestettiin. Ne, jotka kannattivat esittelijän ehdotusta, äänestivät JAA ja ne, jotka kannattivat vastaehdotusta, äänestivät EI. Suoritetussa äänestyksessä annettiin 4 JAA-ääntä (Kauppila, Rajala, Sauri ja Ylitalo) ja 7 EI-ääntä (Ahsanullah, Aura, Brax, Laiho, Liukkonen, Rydman ja Suomalainen), sekä 3 äänesti tyhjää (Halava, Kauppinen ja Månsson). Puheenjohtaja totesi Ahsanullahin ehdotuksen tulleen hallituksen päätökseksi.

Hallituksen varajäsen Lilli Salmi poistui asian käsittelyn aikana klo 10:02.

Päätös

Hallitus päätti hyväksyä ehdotuksen muutettuna Ahsanullahin esityksen mukaisesti.