Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Suomen Paikallisliikenneliiton asiantuntijalausunto hallituksen esitykseen liikennekaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Paikallisliikenneliiton jäseniä ovat Helsingin seudun liikenne (HSL), Hämeenlinnan, Joensuun, Jyväskylän, Kuopion, Lahden, Lappeenrannan, Oulun, Porin ja Salon sekä Tampereen ja Turun kaupungit, jotka kaikki ovat kaupunkiseutujensa joukkoliikenteen toimivaltaisia viranomaisia. Paikallisliikenneliiton jäsenyhteisöjen järjestämässä joukkoliikenteessä kuljetettiin vuonna 2015 yhteensä yli 430 miljoonaa matkustajaa, joka on yli 80 % Suomen maajoukkoliikenteen matkoista. Kaupunkiseutujoukkoliikenne syntyy pääosin kuntien rahoituksella ilman lakisääteistä velvoitetta siihen. Kunnat käyttivät vuonna 2015 yhteensä 422 miljoonaa joukkoliikennepalvelujen rahoittamiseen.

Vuonna 2009 voimaan tulleen joukkoliikennelain yhteydessä kannustettiin kaupunkiseutuja kehittämään joukkoliikennettä kokonaisuutena ja perustamaan joukkoliikenteeseen kaupunkiseutuviranomaisia. Määrätietoisen joukkoliikenteen kehittämistyön tuloksena muun muassa keskisuurten kaupunkien joukkoliikennematkustus on ollut voimakkaassa kasvussa (kasvua 6-17 %). Myös Tampereella ja Turussa on matkustajamäärän hyvää kasvua. HSL-alueella linja-autoliikenne on järjestetty kilpailuttamalla jo 1990-luvulta saakka. Tuloksena on ollut kansainvälisestikin korkeatasoinen usean liikennemuodon joukkoliikennejärjestelmä.

Lausunnossaan Paikallisliikenneliitto ottaa kantaa muutamiin keskeisiin kaupunkijoukkoliikennettä koskeviin asioihin Liikennekaaressa. Muutosehdotukset pykäliin ovat liitteessä 1. (sivusta 5. alkaen)

EU:n palvelusopimusasetuksen (PSA) mukaan järjestetty joukkoliikenne

Liikennekaaren keväällä 2016 lausunnoilla olleessa versiossa oli ajattelutapa käännetty toisenlaiseksi kuin 2009 voimaan tulleen joukkoliikennelain perusteluissa. Edellisen lainmuutoksen yhteydessä kehotettiin katsomaan kokonaisuuksia, perustamaan isompia toimivalta-alueita ja järjestämään joukkoliikennepalvelut viranomaisvetoisesti, mikäli kokonaisuus ei synny markkinaehtoisesti ilman yhteiskunnan rahaa. Keväällä 2016 Liikennekaaren lausunnoilla olleessa versiossa lähtökohtana oli ajatus, että markkinaehtoinen joukkoliikenne olisi aina ensisijaista, ja viranomaisen tehtävänä olisi vain markkinaehtoista liikennettä täydentävien palveluiden hankkiminen. Joukkoliikenteen järjestämisen, kilpailutetun liikenteen aseman ja joukkoliikenneviranomaisten toimivallan kannalta muutokset olisivat olleet kielteisiä. Muutos olisi johtanut epävarmempaan suurempia kustannusriskejä sisältävään sopimusmaailmaan. Asiakkaan näkökulmasta yhtenäistä kaupunkiseudun joukkoliikennekokonaisuutta ei olisi pystytty ylläpitämään.

Eduskunnalle syksyllä 2016 edenneessä Liikennekaaren versiossa palvelusopimusasetuksen mukaan järjestetyn liikenteen ensisijaisuutta ja suojaa on säilytetty. Liikennekaaren tehdyt muutokset tukevat joukkoliikennepalvelujen kokonaisvaltaista ja pitkäjänteistä kehittämistä. **On erittäin tärkeää viranomaisten järjestämän joukkoliikenteen kannalta, että yksinoikeus voidaan vahvistaa kaikentyyppisten julkisia hankintoja koskevien sopimusten yhteydessä.** Liikennekaaren mukaan yksinoikeus voidaan vahvistaa viranomaisen hankkimalle liikenteelle riippumatta siitä, hankitaanko liikenne palvelusopimusasetuksen vai yleisen hankintalainsäädännön menettelyitä noudattaen. Toimivaltainen viranomainen voisi V osan 1 luvun 4 §:n 2 momentin mukaisesti kieltää toiminnan, joka aiheuttaa jatkuvaa ja vakavaa

haittaa yksinoikeudella suojatulle liikenteelle ja asettaa uhkasakon hallintopäätöksen tehosteeksi.

Tärkeitä täydennyksiä Liikennekaareen sekä markkinaehtoisen liikenteen suunnittelijan, että viranomaisen PSA-liikenteen kannalta ovat myös **toiminnan harjoittamiselle asetetut tiedonantovelvollisuudet** (toiminta-alue, palveluajat, esteetön kalusto, maksutavat) sekä vaatimus ilmoittaa toiminnan aloittamisesta ja muutoksista 60 päivää aikaisemmin Liikennevirastolle, jotta mahdolliseen jatkuvaan ja vakavaan yksinoikeuden haittaamiseen pystytään reagoimaan. Tiedonantovelvollisuus 60 päivää ennen henkilöliikennepalvelun aloittamista on kirjattu Liikenneviraston tehtäviä kuvaavaan osuuteen. *”Henkilöliikenteen kuljetuspalvelun tarjoajan on lisäksi ilmoitettava säännöllisesti tarjottavan palvelun aloittamisesta, lopettamisesta ja olennaisista muutoksista Liikennevirastolle viimeistään 60 päivää ennen suunnitelman toteuttamista siltä osin kuin tiedot eivät ole saatavilla III osan 2 luvun 1 §:n mukaisista rajapinnoista.”*

Lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuus (III osa, 2. luku, 2 §)

Asiakkaalle pitää voida myydä joukkoliikennelippu osaksi matkaketjua, jossa useita liikkumispalvelutoimijoita tai osana liikkumispalvelupakettia. Liikennekaari vaatii minimivaatimuksena, että viranomaisvetoisen liikenteen kertalippu pystytään hankkimaan osana koko matkaketjun hankintaa, missä on mukana muitakin liikkumispalvelun tarjoajia tai palvelutiedon välittäjänä on joku muu kuin kaupunkiliikenneviranomainen. Tämä helpottaa asiakkaan matkan/matkojen varaamista ja ostamista.

Kaupungit pystyvät toteuttamaan ja ovat jo osin toteuttaneet Liikennekaaren tavoitteiden mukaisen lippuyhteistyön esimerkiksi muiden liikkumispalvelujen tarjoajien kanssa. Joukkoliikennettä järjestävät viranomaiset ovat erilaisten lisäarvoa tuottavien liikkumispalvelujen mahdollistajia. Houkuttelevia ja monipuolisia liikkumispalveluja toivotaan syntyvän.

Toisen osapuolen lippujen myyminen edellyttää kaupallista sopimusta myyjän ja henkilöliikennettä järjestävän osapuolen kesken.

Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus (2. luku 3 §) ja rajapintojen määrittely (2. luku 5 §)

Yhteentoimivuuden edistämiseen julkisissa hankinnoissa liittyvä vaatimus on monitulkintainen. Vaatimus on kohtuuton, mikäli se tarkoittaa, että jokaisen liikennehankinnan yhteydessä olisi lippu- ja maksujärjestelmävaatimukset tehtävä erikseen ja vaadittava tunnistepohjaista maksujärjestelmää esimerkiksi yksittäisen bruttoliikennehankinnan yhteydessä ja hyväksyttävä kaikki tunnistepohjaisuuden toteuttavat lippujärjestelmät tuotteineen**.** Esityksen mukaan toimivaltainen viranomainen ei voisi rajoittaa hyväksyttäviä lippujärjestelmiä esimerkiksi yhteen tai edes muutamaan järjestelmään, vaan lähtökohtaisesti kaikki matkaketjusopivuusvaatimukset täyttävät lippu- ja maksujärjestelmät olisi hyväksyttävä.

Joukkoliikenneviranomaisten tulee voida käyttää Liikennekaaren voimaantultua nykyisiä, olemassa olevia lippu- ja maksujärjestelmiä hankintoja ja sopimuksia tehdessään. Muutoin julkiselle taloudelle aiheutuisi huomattavia menetyksiä hukkainvestointeina nykyisiin järjestelmiin ja toisaalta lisäkuluja pakollisesta velvoitteesta hyväksyä kaikki muutkin

lippujärjestelmät. Jo autojen rahastuslaitteiden kapasiteetti aiheuttaa rajoituksia tällaiselle vaatimukselle. Tunnistepohjaisuuteen siirtyminen on kannatettava tavoite, kun järjestelmiä uusitaan.

Viranomaisen oikeus ja velvollisuus on määritellä omassa liikennepalvelussaan käyvät hinnat, lipputuotteet ja lippujärjestelmät yhtenäisen palvelukokonaisuuden toteutumiseksi. Laajemman yhteentoimivuuden toteutumiseksi on viranomaisen tehtävä määritellä, miten viranomaisen lipputuotteita voidaan avata ulkopuolisten toimijoiden myyntiin ja miten tunniste yhdistetään viranomaisen omissa järjestelmissä matkustusoikeuteen. Tällä tavalla voidaan ottaa askeleita siihen suuntaan, että syntyisi aitoja edellytyksiä viranomaisten ostoliikenteen hyödyntämiseen liikkumispalvelujen yhtenä alustana.

Lippu- ja maksujärjestelmäpalvelut tai -ohjelmistot ja niihin liittyvät autolaitteet on hankittu käyttöön useiksi vuosiksi, eikä teknologiamuutoksia voida kaikkiin ohjelmistoihin esimerkiksi immateriaalioikeuksista johtuen tehdä. Useimmiten olemassa olevien ja elinkaarensa eri vaiheissa olevien järjestelmien muuttaminen jälkeenpäin tai kesken palveluhankinnan sopimuskauden yhteensopiviksi on sekä teknisesti, että varsinkin taloudellisesti hyvin huono ratkaisu.

Ehdotus pykäläkirjauksista on liitteessä 1.

Palveluseteleillä valtiontukea markkinaehtoiselle liikenteelle

Yleisesti joukkoliikenteessä on vielä menossa sopeutumista ja uudelleen asemoitumista vuonna 2009 voimaan tulleen joukkoliikennelain myötä muuttuneeseen toimintaympäristöön. Hyviä markkinaehtoisia palveluja on syntynyt ja hinnoittelu kehittynyt asiakasta houkuttelevammaksi, mutta 10 vuotta pitkä edellisen lain siirtymäaika siirtymäajan sopimuksineen on viivästyttänyt markkinaehtoisen liikenteen syntyä ja sopeutumista toimintaympäristöön. Markkinaehtoisesti toimivassa joukkoliikenteessä kaupunkiseutujen sisääntuloliikenteessä tulotaso on voinut muuttua, kun kunnat ovat PSA-asetuksen mukaan alkaneet käyttää rahoitustaan liikenteen ostoihin, eikä subventiota kohdisteta markkinaehtoisen liikenteen lipun hinnan alentamiseen. Voimassa on vielä myös erilaisia siirtymäajan liikennöintisopimuksia ja taksasopimuksia.

Liikennekaaren myötä ennustetaan syntyvän runsaasti uusia markkinaehtoisia liikkumispalveluja. Samaan aikaan valtion joukkoliikenteen palvelujen ostoon liittyvään rahoitukseen ei ministeriön mukaan ole odotettavissa korotuksia, vaan aiempina vuosina ostomäärärahojen taso on laskenut.

Näistä lähtökohdista on erikoista, että uutena tukimuotona lakiesityksessä esitetään mahdollisuutta ennalta määrättyyn arvoon sidotun palvelusetelin myöntämistä matkustajille. Esityksessä ei ole huomioitu sitä, että kyse on epäsuorasta valtiontuesta liikenteenharjoittajille. Osalle yrityksistä olisi mahdollista saavuttaa riittävä kannattavuus elinkeinotuilla ja korvauksilla. Esitetty uusi tukimuoto ei perustu EU:n palvelusopimusasetukseen, eikä yleisiin valtiontukia koskeviin säädöksiin. Lisäksi olisi hyvin tapauskohtaista kohteleeko tuki asukkaita tai liikkumispalvelujen tarjoajia tasapuolisesti ja hyvin usein vääristäisi kilpailua. Palveluseteli olisi saajalleen veronalaista tuloa.

Lakiluonnoksesta tulee poistaa tämä tuki, sillä markkinaehtoiseen liikenteeseen ei tulisi kohdentaa julkista tukea. 4 luku Liikennepalvelujen julkinen tuki 1 § Valtionrahoituksen

käyttökohteet. Poistettavaksi esitettävä kohta *”2. liikennepalvelun käyttäjälle siten, että toimivaltainen viranomainen myöntää sitoumuksen korvata liikennepalvelun kustannuksia ennalta määrättyyn arvoon asti.”* Koko kirjausehdotus on kuvattu liitteessä 1.

Muun lainsäädännön muutokset

Mikäli turvallisuusmääräyksiä, jotka sisältyvät Liikenne- ja viestintäministeriön asetukseen koulu- ja päivähoitokuljetusten kuormituksesta ja turvallisuusjärjestelyistä (553/2006) ja Alkolukkolakiin (730/2016) halutaan edelleen koulu- ja päivähoitokuljetuksissa noudatettavan, tulee lakeihin tehdä määritelmämuutoksia. Niitä sovelletaan nykyisin tilausliikenteessä. Tilausliikenteen määritelmä poistuu Liikennekaaresta.

Helsingissä 20.10.2016,

SUOMEN PAIKALLISLIIKENNELIITTO R.Y.,

Minna Soininen, toiminnanjohtaja

Liite 1. Muutosehdotukset Liikennekaareen pykäläkohtaisesti

Nykykirjaus

2 luku Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus

3 § Yhteentoimivuuden edistäminen julkisissa hankinnoissa

Tämän lain IV osan 1 luvun 3 ja 4 §:ssä tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen on huolehdittava siitä, että hankittaessa liikkumispalveluja tämän lain tai julkisista hankinnoista annetun lain mukaisesti on tarjouspyynnössä, hankintailmoituksessa ja hankintasopimuksessa edellytettävä, että:
1) palveluntarjoaja on kuvannut, miten se on täyttänyt 1 §:ssä säädetyt velvollisuutensa;
2) palveluntarjoajan lipputuotteisiin perustuvien matkustusoikeuksien on oltava todennettavissa sähköisen viestintäverkon avulla taustajärjestelmästä, ja todentamisessa on käytettävä yleiskäyttöisiä teknologioita;
3) jos matkustusoikeus todennetaan toisen palveluntarjoajan taustajärjestelmästä, taustajärjestelmien välisen viestinnän on oltava mahdollista rajapinnan kautta.

Toimivaltaisen viranomaisen on hyväksyttävä kaikki sellaiset palveluntarjoajien käyttämät järjestelmät, jotka täyttävät 1 momentin 2 kohdan vaatimukset. Toimivaltaisen viranomaisen on myös huolehdittava siitä, että sen toiminta muutoinkin edistää lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuutta

Ehdotus muutetuksi tekstiksi

2 luku Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus

3 § Yhteentoimivuuden edistäminen julkisissa hankinnoissa

Tämän lain IV osan 1 luvun 3 ja 4 §:ssä tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen on huolehdittava siitä, että hankittaessa liikkumispalveluja tämän lain tai julkisista hankinnoista annetun lain mukaisesti on tarjouspyynnössä, hankintailmoituksessa ja hankintasopimuksessa edellytettävä, että:
1) palveluntarjoaja on kuvannut, miten se on täyttänyt 1 §:ssä säädetyt velvollisuutensa
2) palveluntarjoajan lipputuotteisiin perustuvien matkustusoikeuksien on oltava; todennettavissa sähköisen viestintäverkon avulla taustajärjestelmästä, ja todentamisessa on käytettävä yleiskäyttöisiä teknologioita;
3) jos matkustusoikeus todennetaan toisen palveluntarjoajan taustajärjestelmästä, taustajärjestelmien välisen viestinnän on oltava mahdollista rajapinnan kautta.

***Toimivaltainen viranomainen ei edellytä kohtien 1-3 täyttymistä liikkumispalvelujen hankintaa koskevissa tarjouspyynnössä, hankintailmoituksessa ja hankintasopimuksessa, mikäli liikkumispalveluja koskevien tietojen ylläpitotehtävä, matkustusoikeuksien todentaminen ja viranomaisen liikkumispalvelujen taustajärjestelmän ylläpito ovat toimivaltaisen viranomaisen itselleen hankintasopimuksissa määrittelemä tehtävä**.

*Toimivaltaisen viranomaisen on hyväksyttävä kaikki sellaiset palveluntarjoajien käyttämät järjestelmät, jotka täyttävät 1 momentin 2 kohdan vaatimukset, **mikäli se ei itse hoida kyseisten liikennepalvelujensa taustajärjestelmää ja matkustusoikeuksien todentamista.***
Toimivaltaisen viranomaisen on myös huolehdittava siitä, että sen toiminta muutoinkin edistää lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuutta

Nykykirjaus

2 luku Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus

5 § Palveluita ja rajapintoja yhdistävien palveluiden yhteentoimivuus

Tässä luvussa säädettyjä avoimia rajapintoja teknisesti yhdistävien palveluntarjoajien ja matkustusoikeuden todentamiseen liittyvien taustajärjestelmien ylläpitäjien tai ylläpidosta vastaavien toimijoiden on omia palveluitaan ja järjestelmiään kehittäessään huolehdittava niiden yhteentoimivuudesta muiden vastaavien palveluiden kanssa. Edellä tarkoitettujen palveluntarjoajien on muutoinkin tehtävä yhteistyötä matkaketjujen muodostamiseksi tarvittavan teknisen yhteentoimivuuden varmistamiseksi.

Yhdistämispalvelun tarjoajien on avattava matkustusoikeuden todentamisessa tarvittavat rajapinnat ja huolehdittava siitä, että matkustusoikeuden todentaminen voidaan tehdä yleiskäyttöisten teknologioiden avulla.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 ja 2 momentissa tarkoitetun yhteentoimivuuden varmistamisesta.

Ehdotus muutetuksi tekstiksi

2 luku Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus

5 § Palveluita ja rajapintoja yhdistävien palveluiden yhteentoimivuus

Tässä luvussa säädettyjä avoimia rajapintoja teknisesti yhdistävien palveluntarjoajien ja matkustusoikeuden todentamiseen liittyvien taustajärjestelmien ylläpitäjien tai ylläpidosta vastaavien toimijoiden on omia palveluitaan ja järjestelmiään kehittäessään huolehdittava niiden yhteentoimivuudesta muiden vastaavien palveluiden kanssa. Edellä tarkoitettujen palveluntarjoajien on muutoinkin tehtävä yhteistyötä matkaketjujen muodostamiseksi tarvittavan teknisen yhteentoimivuuden varmistamiseksi.

*Yhdistämispalvelun ja **liikkumispalvelujen tarjoajien** on avattava matkustusoikeuden todentamisessa tarvittavat rajapinnat ja huolehdittava siitä, että matkustusoikeuden todentaminen voidaan tehdä yleiskäyttöisten teknologioiden avulla.*

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 ja 2 momentissa tarkoitetun yhteentoimivuuden varmistamisesta.

Nykykirjaus

4 luku Liikennepalvelujen julkinen tuki

1 § Valtionrahoituksen käyttötarkoitukset

Valtion talousarviossa tässä laissa tarkoitettujen palveluiden ostoon ja kehittämiseen osoitetuin määrärahoin voidaan maksaa korvauksia, tukea tai avustusta seuraaviin tarkoituksiin:

1) liikenteenharjoittajille siten kuin Euroopan unionin lainsäädännössä säädetään;

2) liikennepalvelun käyttäjälle siten, että toimivaltainen viranomainen myöntää sitoumuksen korvata liikennepalvelun kustannuksia ennalta määrättyyn arvoon asti;

3) kunnille, kuntayhtymille ja yleishyödyllisille yhteisöille liikenteen palveluiden kehittämis-, suunnittelu- ja tutkimustyöstä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitetun valtionavustusmäärärahan myöntämisen perusteista.

2 §

Määrärahan kiintiöinti ja käyttö

Liikenne- ja viestintäministeriö saa käyttää valtion talousarviossa osoitettua määrärahaa 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa mainittuun tarkoitukseen tämän lain IV osan 1 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetyn toimivaltansa rajoissa sekä 1 §:n 1 momentin 3 kohdassa mainittuun tarkoitukseen silloin, kun kyse on strategisesti merkittävistä hankkeista.

Liikennevirasto päättää määrärahan tai sen osan kiintiöimisestä toimivaltaisille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille ja määrää tarvittavilta osin sen jaosta muihin kuin 1 momentin mukaisiin 1§:n 1 momentissa mainittuihin tarkoituksiin. Liikennevirasto saa itse käyttää määrärahaa 1 §:n 1momentin 3 kohdassa mainittuun tarkoitukseen. Se voi myös myöntää valtionavustusta kunnalle tai kuntayhtymälle käytettäväksi samaan tarkoitukseen.

Toimivaltaiset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset saavat käyttää Liikenneviraston kiintiöimää määrärahaa 1 §:n 1 momentin 1-3 kohdassa mainittuihin tarkoituksiin. Ne voivat myös myöntää valtionavustusta kunnalle tai kuntayhtymälle käytettäväksi mainitun pykälän mukaisiin tarkoituksiin.

Ehdotus muutetuksi tekstiksi

*4 luku **Liikennepalvelujen julkinen tuki***

1 § Valtionrahoituksen käyttötarkoitukset

Valtion talousarviossa tässä laissa tarkoitettujen palveluiden ostoon ja kehittämiseen osoitetuin määrärahoin voidaan maksaa korvauksia, tukea tai avustusta seuraaviin tarkoituksiin:

1) liikenteenharjoittajille siten kuin Euroopan unionin lainsäädännössä säädetään;

***2)** kunnille, kuntayhtymille ja yleishyödyllisille yhteisöille liikenteen palveluiden kehittämis-, suunnittelu- ja tutkimustyöstä.*

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitetun valtionavustusmäärärahan myöntämisen perusteista.

2 §

Määrärahan kiintiöinti ja käyttö

tässä kappaleessa kohtien ja viittausten numerointi muuttuisi em. kappaleen mukaan