25.01.2023

349/00.04.02/2022
[Liikennepalvelulain pidemmän aikavälin vaikutukset]

LiV@eduskunta.fi
Liikenne- ja viestintävaliokunta
Eduskunta

Asia: O 55/2022 vp Liikennepalvelulain pidemmän aikavälin vaikutukset
Asiantuntija- ja lausuntopyyntö 21.12.2022

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän lausunto liikennepalvelulain vaikutusten arvioinnista

HSL kiittää mahdollisuudesta esittää näkemyksensä liikennepalvelulain vaikutuksista ja siitä tehdystä arvioinnista. Liikennepalvelulaki oli poikkeuksellisen kunnianhimoinen ja kattava koko toimialan sääntelyn uudistus, jolla oli runsaasti tavoitteita eri liikennesektoreilla. Liikenne- ja viestintäministeriön teettämä vaikutusten jälkiarviointiraportti onkin hyvin laaja, ja HSL ottaa tässä lausunnossa kantaa vain lain valmisteluprosessiin sekä joukkoliikenteen kannalta keskeisimpiin kohtiin ja vaikutuksiin.

Lain valmistelutapa, tavoitteiden painotukset ja vaikutusten ennakkoarviointi

Ulkopuolisten asiantuntijoiden laatima raportti on perusteellinen, ja sen laatimisessa on kuultu sidosryhmiä, myös HSL:ää, paremmin kuin itse lain valmistelussa. Raportissa on nostettu esille näkemyksiä valmistelun kiireisyydestä, kuulemisten puutteellisuudesta tai näennäisyydestä sekä tavoitteiden asettelussa ja vaikutusten ennakoinnissa liian yksipuolisista näkemyksistä. Digitaalisten palveluiden kehityksen edistämisen nimissä LVM sivuutti liikenteen keskeisten toimijoiden huolet ja epäilykset lain pikaisen toimeenpanon haasteista ja ennustettujen vaikutusten epäuskottavuudesta. Itse raportissa annetaan toteutuneista ja pidemmällä aikavälillä odotettavista vaikutuksista realistisempi kuva kuin LVM:n saatemuistiossa ja julkisessa viestinnässä.

Liikenne poikkeaa toimialana oleellisesti markkinavetoisen, digitaalisten palvelujen läpimurtoon perustuvan uudistuksen esikuvina olleista televiestinnän tai maksupalvelujen liiketoimintamalleista, joissa siirretään ja käsitellään vain dataa, ei ihmisiä ja tavaraa. Liikennejärjestelmän toimivuus perustuu julkisesti hallittuihin ja rahoitettuihin väyläverkkoihin, joiden käyttöaika ja investointien poistoaika mitataan vuosikymmenissä. Valtaosa liikenteen kustannuksista ja ulkoisvaikutuksista syntyy fyysisessä ympäristössä ja toiminnassa, infran rakentamisen ja ylläpidon lisäksi liikkuvasta kalustosta, energiasta ja liikennetuotannon työvoimasta.

Myynti- ja informaatiopalvelujen osuus on joukkoliikenteessä vain parin prosentin luokkaa arvoketjusta. Jos liikenteen tuotanto ei ole taloudellisesti kestävällä pohjalla, palvelujen yhdistelijöillä ja jälleenmyyjillä ei ole mitä tarjota liikkujille. Tämä pätee sekä markkinaehtoiseen liikenteeseen että kaupunkiseutujen joukkoliikenteeseen, joka järjestetään pääasiassa kuntien rahoittamana julkisena palveluna. Suurin osa liikkumisesta tapahtuu päivittäin kaupunkiseutujen sisällä. Koronapandemian aikana tuli hyvin selväksi, ettei liikennetarjonnan riittävää peruspalvelutasoa voida turvata ilman julkista tukea. Siksi on tärkeää, ettei uudella sääntelyllä ja velvoitteilla vielä kohtuuttomasti lisätä liikenteenharjoittajien ja viranomaisten taloudellista kuormitusta, joka johtaisi liikennetarjonnan heikentymiseen.

Nyt EU:ssa on käynnissä vastaava, kattava ja kunnianhimoinen digitaalisten liikennepalvelujen sääntelyn uudistushanke, jossa komissiolla on samansuuntaisia tavoitteita. Monilla jäsenmailla on kuitenkin realistisemmat näkemykset uudistuksen vaikutuksista, kustannuksista ja hyödyistä. On oletettavaa, että EU:n sääntely ei tule ensi vaiheessa luomaan Suomen liikennepalvelulakia vastaavia, liikenteen tuottajia ja lipunmyyntiä koskevia yksipuolisia velvoitteita samassa laajuudessa. Sen sijaan tietojen jakamisen ja teknisten standardien edistämisellä on saavutettavissa kaikkia hyödyttäviä edistysaskelia.

On selvää, että eri liikennemuotojen tehokas yhdistely, sujuvat matkaketjut ja liikkumista helpottava informaatio voivat parantaa sekä liikkujien mahdollisuuksia palvelujen käyttämiseen että liikenteen tehokkaampaa ja kestävämpää tuotantoa. Tämä ei kuitenkaan tapahdu pelkästään markkinaehtoisten kannusteiden ajamana, ja joukkoliikenteen viranomaiset ovatkin olleet Suomessa todellisia edelläkävijöitä digitaalisten informaatiopalvelujen ja lipputuotteiden kehittämisessä kauan ennen liikennepalvelulain valmistelua. On tärkeää, että sekä fyysisissä että digitaalisissa liikenteen palveluissa huomioidaan vaikutukset ympäristöön, saavutettavuuteen ja sosiaaliseen tasa-arvoon. Kaupallisissa palveluissa tätä ei tapahdu ilman sääntelyä, ja liikennepalvelulaki ei aseta markkinatoimijoille mitään velvoitteita tässä suhteessa. Tämä heikentää mahdollisuuksia kansallisten ja paikallisten liikennepoliittisten tavoitteiden edistämiseen ja erityisesti liikennejärjestelmän kestävään rakennemuutokseen. Vaikka MaaS-palveluja puollettiin myös kestävyysvaikutuksilla ja yksityisautoilun vähenemisellä, näyttöä tällaisista vaikutuksista ei juuri ole. Sen sijaan uudet kaupalliset liikkumistuotteet ja -palvelut ovat luultavasti edistäneet siirtymää joukkoliikenteestä ja lihasvoimaisesta liikenteestä yksilölliseen ja motorisoituun, joskin usein sähkövoimaiseen, liikkumiseen. Tutkimustietoa näistä vaikutuksista ja niiden ohjauskeinoista tarvitaan lisää. Toteutuneiden liikkumisvaikutusten arvioinnissa on kiistatta totta, että koronapandemian välittömät ja etätyön pitkäaikaiset vaikutukset ovat olleet tarkastelujaksolla dramaattisen suuria, ja se vaikuttaa suoraan liikennepalvelulaista johdettavien vaikutusten toteutumisen nopeuteen että arvioinnin vaikeuteen. Silti on ilmeistä, että odotukset lain ja sen edistämien uusien digitaalisten palvelumallien vaikutuksista olivat sekä vauhdiltaan, määrältään että suunnaltaan liian optimistisia. Ennen pandemiaa ei ollut nähtävissä merkkejä nopeasta kasvusta kohti merkittävää markkinaosuutta, vaan MaaS-palveluja hyödyntävä joukkoliikenteen käyttö oli marginaalista. Toisaalta liikenteen toimijat ovat kehittäneet omia digitaalisia palvelujaan

pitkälti uudesta laista riippumatta, asiakkaiden tarpeiden ja teknologian kehityksen ohjaamina.

LVM:n saatemuistion kommentti, jonka mukaan lain haluttujen vaikutusten edistäminen vaatisi jatkossa vielä tiukempia velvoitteita liikennealan toimijoille, kuulostaa pahaenteiseltä ja epätarkoituksenmukaiselta. Jos markkinaehtoiset toimijat eivät tarjoa riittävän houkuttelevia ja lisäarvoa tuottavia palveluja, eivätkä kuluttajat ole niistä valmiita maksamaan, ei voi olla perusteltua pakottaa liikenteen tuottajia tukemaan ja suosimaan uusien välittäjäyritysten liiketoimintaa omalla kustannuksellaan. Erityisesti on vältettävä tilannetta, jossa julkisen palvelun laatua, kattavuutta ja hinnoittelua pitäisi heikentää tilan raivaamiseksi markkinoilla uusille toimijoille.

Liikennepalvelulain vaikutukset ja jatkokehitys HSL:n ja joukkoliikenteen näkökulmasta

Helsingin seudun joukkoliikenteen toimivaltainen viranomainen HSL oli yksi keskeisiä toimijoita, joihin Liikenne- ja viestintäministeriö halusi kohdistaa sääntelytoimia uuden liikennepalvelulain avulla. Ministeriön keskeinen tavoite oli avata joukkoliikneviranomaisten ja erityisesti Helsingin seudun liikenteen lipunmyynti kolmansien osapuolten jälleenmyyntiin eli niin sanotuille MaaS-operaattoreille (mobility as a service). HSL oli ministeriön erityishuomion kohteena, koska Suomen joukkoliikenteen matkoista lähes 70 % tapahtuu HSL-alueella.

HSL:n näkökulmasta Lipa-lain tavoitteet olivat ymmärrettävät, mutta keinot eivät olleet tasapuoliset eivätkä odotukset realistisia. Toimijoiden velvoittaminen merkittäviin ja kalliisiin teknologisiin uudistuksiin hätäisesti valmistellulla lainsäädännöllä, kiireellisellä voimaantulolla ja sopimuspakolla tuotti lakisääteiset rajapinnat, mutta pakottaminen on samalla haitannut merkittävästi vapaaehtoisuuteen perustuvien aitoa lisäarvoa ja tuottavuutta parantavien yhteistyömallien syntymistä. Sekä rajapintojen tekniseen toteutukseen että kaupallisiin ehtoihin ja oikeudellisiin rajoituksiin liittyvä tulkinnanvaraisuus ja puuttuvat määrittelyt ovat hidastaneet toimivaa käyttöönottoa, lisänneet kustannuksia ja aiheuttaneet toimijoille epävarmuutta omaan tuote- ja palvelukehitykseen.

Joukkoliikenteen perustietojen luovutusvelvollisuus oli selvästi tarpeellinen kaikkien yksityisten liikenteenharjoittajien tietojen saamiseksi yhdistettyihin palveluihin, vaikka julkiset toimijat olivat avanneet omat tietonsa jo kauan sitten. Lipunmyyntirajapintaa voidaan pitää perusteltuna myös julkisen liikenteen omakustanteisten kertalippujen osalta, jotta matkaketjujen myyntiä voidaan tehostaa, mutta verovaroin subventoitujen lipputuotteiden jälleenmyynnissä on edelleen tunnistamiseen ja osto-oikeuden vahvistamiseen liittyviä haasteita, eikä subventiota saa kohdistua yrityksille. Laissa ei ole riittävästi huomioitu, että EU:n joukkoliikenneasetuksen (PSA) mukaan lippujen saatavuuden ja edullisen hinnoittelun turvaaminen markkinoita paremmin on oleellinen osa julkisen joukkoliikennepalvelun järjestämistä, joka on myös lipa-laissa määriteltyjen toimivaltaisten viranomaisten perustehtävä.

HSL:n lipunmyynnistä edelleen alle 1 % tapahtuu avoimen jälleenmyyntirajapinnan (Open MaaS) kautta, vaikka sopimuskumppaneita on 14. Suuri osa tästä on muiden joukkoliikennetoimijoiden kuten VR:n ja Matkahuollon tuottamaa myyntiä. Myös muita liikenteen palveluja kuten pysäköintiä tuottavat yritykset voivat hyödyntää rajapintaa. Sen sijaan pelkästään jälleenmyynti- ja yhdistelypalvelua tarjoavien MaaS-operaattorien osuus on pysynyt vähäisenä, ja näistä MaaS Global on ainoa merkittävä toimija. Avoimen rajapinnan merkitys liiketoiminnassa on siis jäänyt vielä marginaaliseksi, ja se on kustannuksiltaan ylivoimaisesti kallein HSL:n myyntikanava. Jatkossa on välttämätöntä, että liikenteen tuotannosta vastaavien viranomaisten ja markkinaehtoisten liikenteenharjoittajien nykyistä taloudellista ahdinkoa ei pahenneta säätämällä lisää kohtuuttomia kustannuksia tuottavia, aikataulultaan ja toteutukseltaan harkitsemattomia yksipuolisia velvoitteita.

Linja-autoliikenteen tavoitepalvelutason järjestämisen ja tarpeellisten yhteyksien turvaamisen kannalta merkittävä on markkinaehtoista liikennettä koskeva muutosten ennakkoilmoitusaika, joka mahdollistaa viranomaiselle vuorojen lakkautuksesta aiheutuvien puutteiden korvaamisen. Oli ymmärrettävää ja tarpeellista, että koronan aiheuttamassa äkillisessä poikkeustilanteessa tästä käytännössä luovuttiin, jotta linja-autoyrityksillä oli paremmat mahdollisuudet selviytyä kriisistä taloudellisesti. Samalla kuitenkin nähtiin, että seurauksena oli selviä puutteita yhteyksissä, ja myös HSL:n reuna-alueiden tarjonta heikentyi. Jatkossa laissa tulee säilyttää riittävä ennakkoilmoitusaika, jotta viranomaisilla on mahdollisuus hillitä muutosten haittavaikutuksia.

Raideliikenteen markkinoiden avaamisen kannalta lainsäädäntö on pääosin riittävällä tasolla. HSL tukee aloitteita lähijunaliikenteen toimivallan laajentamiseksi muillekin kaupunkiseuduille, mutta lain muutos ei ole ratkaiseva tai riittävä edellytys, vaan todellisen kilpailun mahdollistamiseksi tarvitaan kuitenkin merkittäviä rautatieliikenteen tilaajatoiminnan, rahoituksen sekä kaluston omistukseen ja kunnossapitoon liittyvien rakenteiden järjestelyjä.

HSL toivoo erityisesti, että liikennepalvelulain ja sen toimeenpanoa ohjaavan sääntelyn jatkokehitys tapahtuisi aidossa vuorovaikutuksessa ja yhteistyössä liikenteen tuottajien ja järjestäjien kanssa. Vain näin voidaan todella edistää positiivisten vaikutusten toteutumista liikennejärjestelmässä.

Lisätietoja antaa kehityspäällikkö Kimmo Sinisalo, kimmo.sinisalo@hsl.fi.

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL)

Mika Nykänen
Toimitusjohtaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä 25.1.2023. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa HSL:n kirjaamosta.

HSL Helsingin seudun liikenne · PL 100 · 00077 HSL · Puhelin (09) 4766 4444· hsl@hsl.fi · Y-2274586-3
HRT Helsingforsregionens trafik · PB 100 · 00077 HRT · Telefon (09) 4766 4444· hsl@hsl.fi · FO-2274586-3

www.hsl.fi