

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rautateiden, maanteiden ja sisävesien henkilöliikenteeseen liittyviä julkisen palvelun vaatimuksia ja julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekemistä koskevista jäsenvaltioiden toimista (*palvelusopimusasetus*).**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 26 päivänä heinäkuuta 2000 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rautateiden, maanteiden ja

sisävesien henkilöliikenteeseen liittyviä julkisen palvelun vaatimuksia ja julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekemistä koskevista jäsenvaltioiden toimista sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 2000

Liikenne- ja viestintäministeri *Olli-Pekka Heinonen*

Vanhempi hallitussihteeri Tuula Ikonen

## LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

## MUISTIO

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI RAUTA-  
TEIDEN, MAANTEIDEN JA SISÄVESIEN HENKILÖLIIKENTEeseen LIITTYVIÄ  
JULKISEN PALVELUN VAATIMUKSIA JA JULKISIA PALVELUHANKINTOJA KOS-  
KEVIEN SOPIMUSTEN TEKEMISTÄ KOSKEVISTA JÄSENVALTIOIDEN TOIMISTA****1. Ehdotuksen tausta**

Euroopan yhteisöjen komissio teki 26 päivänä heinäkuuta 2000 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rautateiden, maanteiden ja sisävesien henkilöliikenteeseen liittyviä julkisen palvelun vaatimuksia ja julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekemistä koskevista jäsenvaltioiden toimista (komission asiakirja KOM (2000) 7 lopullinen 2000/0212 (COD)).

Komission ehdotuksen tarkoituksena on uudistaa julkisen liikenteen järjestämistä koskeva neuvoston asetus 1191/69, muutettu asetuksella 1893/91, jäljempänä *palveluvelvoiteasetus*. Palveluvelvoiteasetuksen mukaan viranomaiset voivat varmistaa julkisen liikenteen palvelujen saatavuuden kahdella vaihtoehtoisella tavalla. Ensinnäkin, ne voivat asettaa yrityksille palveluvelvoitteita ja hyvittää velvoitteiden täyttämistä aiheutuneen alijäämän. Toinen vaihtoehto on solmia yritysten kanssa sopimuksia liikennepalvelujen järjestämisestä.

Lakia luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä (343/1991), jäljempänä *henkilöliikennelaki*, muutettiin vuonna 1994. Tarkoituksena oli mahdollistaa henkilöliikennelain ja palveluvelvoiteasetuksen rinnakkainen soveltaminen ja poistaa henkilöliikennelaista asetuksen kanssa ristiriidassa olevat säännökset.

Keskeisiä muutoksia linja-autoliikenteessä olivat alalle tulon vapauttaminen, ostoliikenteen käsitteen käyttöönotto sekä kannattamattoman liikenteen hoitovelvollisuuden pois-

taminen. Samalla luovuttiin peruspalveluliikenteen valtionapujärjestelmästä ja linjaliikenteen kilometrituesta. Valtiontuki muutettiin palveluvelvoiteasetuksen mukaiseksi. Keskeistä uudessa järjestelmässä oli ilman tukea ajetun liikenteen täydentäminen julkista tukea saavalla liikenteellä. Näin ollen Suomi päätti soveltaa palveluvelvoiteasetuksen mukaista sopimusmenettelyä. Pääsäännöksi tuli, että sopimuksen solmimista edeltää hankintalain (1505/1992) ja sitä täydentävän asetuksen mukainen hankintamenettely. Kansalliset hankintasäännökset puolestaan perustuvat hankintadirektiiveihin, erityisesti direktiiviin 92/50/ETY.

Rautatieliikenteessä kannattamattomasta junaliikenteestä maksetuista korvauksista siirryttiin sopimusmenettelyyn. Sopimuksissa määriteltiin ostettava liikenne junakohtaisesti sekä maksettava korvaus samoin kuin sopimuksen muut ehdot.

**2. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö**

Asetusehdotus koskee palveluvelvoiteasetuksen tapaan kaikkia maaliikennemuotoja: maantieliikennettä, rautatieliikennettä ja sisävesiliikennettä. Toisin kuin palveluvelvoiteasetuksessa, jäsenvaltioille ei enää anneta mahdollisuutta sulkea asetuksen soveltamisalasta niitä yrityksiä, jotka harjoittavat vain paikallista tai alueellista liikennettä. Myöskään velvoitteiden asettaminen ei olisi enää mahdollista.

Ehdotuksessa määritellään ne kaksi tapaa,

joilla viranomaiset saavat puuttua markkinoiden toimintaan. Viranomaisten on käytettävä sopimusta, jos ne maksavat liikenteenharjoittajalle korvausta julkisen palvelun vaatimusten täyttämistä tai jos ne myöntävät liikenteenharjoittajalle yksinoikeuden palvelun tuottamiseen. Julkisen palvelun vaatimukset voivat ehdotuksen 4 artiklan mukaisesti koskea lukuisia liikenteen hoitoon liittyviä tekijöitä, kuten palvelun kattavuutta, nopeutta ja täsmällisyyttä tai eri käyttäjäryhmiä koskevia tariffeja taikka eri liikennepalvelujen välistä integraatiota. Yksinoikeudesta puolestaan on kyse silloin, kun liikenteenharjoittaja saa oikeuden tuottaa tietyn tyyppisiä henkilöliikennepalveluja tietyllä reitillä, tietyssä verkossa taikka tietyllä alueella siten että muiden liikenteenharjoittajien oikeus tuottaa näitä palveluja estetään.

Asetusehdotuksen pääsäännön mukaan julkisia palveluja koskevat sopimukset on kilpailutettava. Toimivaltaisat viranomaiset voivat kuitenkin harkintansa mukaan jättää kilpailuttamatta sopimukset, joiden vuotuinen arvo on alle 400 000 euroa. Raideliikenteessä voidaan sopimus solmia suoraan hankintana myös, jos turvallisuusvaatimuksia ei voida muuten täyttää. Lisäksi metron ja kevyen raideliikenteen palveluja ei tarvitse kilpailuttaa, jos kilpailuttamisesta aiheutuisi lisäkustannuksia, jotka syntyvät liikenteenharjoittamisen ja infrastruktuurin koordinoimisesta.

Sopimusten solmimisen ohella viranomaiset voivat puuttua markkinoiden toimintaan asettamalla yleisiä sääntöjä, joita kaikkien liikenteenharjoittajien on noudatettava. Tätä menettelyä voidaan käyttää myös rannan sopimusten kanssa. Tällaisissa yleisissä säännöissä voidaan määrätä korvauksesta, jolla hyvitetään sääntöjen noudattamisesta aiheutuneet kustannukset. Maksettaessa korvauksia on kuitenkin noudatettava kolmea ehtoa: Ensinnäkin, jos säännöillä rajoitetaan tariffeja, rajoitukset saavat koskea vain tiettyjä matkustajaluokkia. Toiseksi, määrä, jonka kyseisen säännön piiriin kuuluvalla alueella toimiva liikenteenharjoittaja on saanut korvauksena, ei saa olla yhden vuoden aikana enempää kuin 20 prosenttia kyseisen liikenteenharjoittajan tällä alueella tarjoamien palvelujen arvosta. Kolmanneksi, kaikkien lii-

kenteenharjoittajien on voitava saada korvausta syrjimättömillä perusteilla.

Ehdotuksessa on useita hankintamenettelyyn liittyviä säännöksiä, jotka poikkeavat hankintadirektiivien vastaavista säännöksistä. Lisäksi ehdotukseen sisältyy liikenteenharjoittajien kirjanpidon erotteluun liittyviä säännöksiä, joita sovellettaisiin silloin kun liikenteen järjestäminen perustuu sopimukseen sekä silloin kun on kyse yleisten sääntöjen noudattamisesta johtuvasta korvauksesta. Lisäksi ehdotetaan säännöksiä, joilla pyritään varmistamaan, ettei korvausta makseta liikaa. Viimeksi mainittuja sääntöjä sovellettaisiin niissä poikkeuksiksi tarkoitetuissa tapauksissa, joissa sopimuksista ei ole järjestetty tarjouskilpailua.

Ehdotuksen mukaan uuden asetuksen voimaantuloon liittyisi kolmen vuoden siirtymäaika, jonka kuluessa jäsenvaltioiden on varmistettava, että muut kuin asetuksen mukaiset järjestelmät, sopimukset ja järjestelyt lakkaavat olemasta voimassa siirtymäajan kuluessa.

### 3. Ehdotuksen vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Ehdotuksella on Suomen kannalta lainsäädännöllisiä vaikutuksia. Muutokset kohdistuvat henkilöliikennelakiin sekä valtion rataverkosta, radanpidosta ja rataverkon käytöstä annettuun lakiin (21/1995), jäljempänä *rataverkkolaki*. Tarkempia vaikutuksia lainsäädäntöön ei ole pystytty vielä riittävästi arvioimaan, minkä vuoksi asiaan on palattava myöhemmin tarkemmin.

Jos ehdotus toteutuisi sellaisenaan, henkilöliikennelakiin pitäisi tehdä ainakin seuraavia muutoksia:

Lain 4 §:ssä tarkoitetut seutu- ja kaupunkiliput poikkeaisivat syntyavaltaan, mahdollisesti soveltamisalaltaan ja joissakin kaupungeissa myös suurimman sallitun valtionavun osalta asetusehdotuksen 10 artiklassa ehdotusta. Artikla korvaisi lain 4 §:n 2 momentin, joka pitäisi kumota.

Lain 7 b §:n säännöstä toimivaltaisista viranomaisista pitäisi tarkistaa sen takia, että ehdotuksen mukaan käyttöön otettaisiin uusi menettelytapa (yleiset määräykset), jota koskevasta toimivallasta ei voimassa olevassa

laissa ole säännöstä. Muutoinkin säännöstä pitäisi arvioida uudestaan sen takia, että ehdotuksen mukaan valintatilanteissa ratkaisun tekisi toimivaltainen viranomainen, kun taas palveluvelvoiteasetuksessa tällaista päätösvaltaa oli osoitettu myös jäsenvaltioille.

Lain 23 §:n viittaussäännöstä tulisi tarkistaa sen vuoksi, että siinä mainittu palveluvelvoiteasetus kumottaisiin.

Vastaavasti rataverkkolakiin tarvittaisiin seuraavia muutoksia:

Lain 3 §:ssä säädetystä VR Osakeyhtiön yksinoikeudesta pitäisi henkilöliikenteessä luopua.

Lakiin tarvitaan lisäksi muita muutoksia, jotka mahdollistavat rataverkon käytön ja liikennöinnin myös sellaisessa tilanteessa, jossa liikenteenharjoittajia on useampia kuin yksi. Nämä muutokset toteutettaneen kuitenkin aikanaan panemalla täytäntöön kolme rautatieliikennettä koskevaa direktiiviä, joista Euroopan unionin liikenneministerit saavuttivat yhteisen kannan ja joka on parhaillaan sovitelussa.

#### **4. Taloudelliset ja muut mahdolliset vaikutukset**

##### **4.1. Linja-autoliikenne**

Ehdotuksella ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia linja-autoliikenteessä. Kannattamattoman liikenteen ostot on jo kilpailutettu, samoin pääkaupunkiseudun liikenne sekä Turun kaupungin liikenne lähes kokonaan. Tampereen kaupungin liikennelaitoksen harjoittama liikenne pitäisi jatkossa järjestää kilpailuttamalla. Tällä olisi todennäköisesti kaupungin kustannuksia alentava vaikutus. Toisaalta liikennelaitos joutuisi kilpailutilanteeseen.

Seutu- ja kaupunkilippusopimukset pitäisi korvata ehdotuksen mukaisilla tariffeja koskevilla vähimmäisvaatimuksilla. On kuitenkin vielä tarkemmin selvítettävä, ovatko seutu- ja kaupunkiliput sellaisia tietyille matkustajaluokille tarkoitettuja tariffeja, joita ehdotuksen 10 artiklassa tarkoitetaan. Ainakin joissain kaupungeissa tuen määrä ylittää ehdotuksen mukaiset 20 prosenttia palvelun arvosta. Näissä kaupungeissa jouduttaisiin miettimään uusia ratkaisumalleja joko tuen

määrää rajoittamalla tai kilpailuttamalla liikenteenhoito.

##### **4.2. Rautatieliikenne**

Rautateiden henkilöliikenteen liikevaihto on tällä hetkellä vajaat 1,6 miljardia markkaa. Liikenne- ja viestintäministeriö ostaa liikennepalveluja 220 miljoonalla markalla. Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta ostaa tänä vuonna palveluja noin 220 miljoonalla markalla, mutta rahasumma kasvaa niin, että se on 250 miljoonaa markkaa vuonna 2005.

Vertailukohteena voidaan mainita linja-autoliikenne, jossa palvelujen kilpailuttaminen on alentanut ostohintoja huomattavasti. Pääkaupunkiseudulla korvaukset ovat alentuneet keskimäärin 30 prosentilla. Valtion viranomaisten ostamassa kannattamattomassa liikenteessä on päästy vastaavan suuruisiin säästöihin. On kuitenkin huomattava, että seutulipputuki on samanaikaisesti parantanut liikenteen kannattavuutta ja lisännyt linjaliikenteen osuutta tuotetuista palveluista. Kilpailun uhkalla on ollut tätä kehitystä tukeva vaikutus.

Arvioita henkilöliikenteen kilpailun avaamisen taloudellisista vaikutuksista on tässä vaiheessa kuitenkin erittäin vaikea tehdä. Lopputulokseen vaikuttaa muun muassa se, millainen kilpailuttamismalli valittaisiin, millaisina kokonaisuuksina liikenne kilpailutettaisiin sekä tarjoaisiko ostaja kaluston liikenteenharjoittajan käyttöön vai olisiko tämän hankittava se itse. Asian käsittelyn aikana esille saattaa tulla myös muunlaisia vaihtoehtoja kuin komission ehdotuksessaan esittämä malli. Taloudellisten vaikutusten arviointiin tulee palata sitten, kun asian käsittely on edennyt pitemmälle neuvoston liikennetyöryhmässä.

#### **5. Hallituksen kanta**

Hallituksen kannan muodostaminen on tällä hetkellä vielä kesken. Ehdotuksesta on pyydetty lausuntoja, joiden odotetaan olevan käytettävissä marraskuun puolivälin jälkeen. Lausunnot on pyydetty keskeisten valtion ja kuntien viranomaisten lisäksi kuntien ja liikennealan samoin kuin työntekijöiden etujär-

jestöiltä sekä VR-Yhtymä Oy:ltä.

Hallituksen alustavasta kannasta voidaan tässä vaiheessa todeta seuraavaa: Palveluvelvoiteasetuksen muuttamista voidaan pitää perusteltuna, koska sen pääperiaate – velvoitteiden asettaminen – ei enää sovellu nykyiseen toimintaympäristöön. Sopimusten solmiminen julkisia liikennepalveluja järjestettäessä on oikea menettelytapa silloin, kun sopimukseen liittyy julkinen tuki. Ehdotettua kontrolloitua kilpailua voidaan myös pitää parempana vaihtoehtona kuin avointa kilpailua. Huomioon tulisi kuitenkin ehdotettua selkeämmin ottaa se, että kontrolloitu kilpailu voidaan järjestää useilla eri tavoilla. Soveltamisessa tulisi olla joustovaraa siten, että

jäsenvaltioiden soveltamat ja hyviksi havaitut menettelyt tulisi voida säilyttää.

Tärkeää ehdotuksessa on se, että kansalliset viranomaiset säilyttävät valvonta- ja yhteensovittamismahdollisuutensa. Laadun määrittely kansallisen harkinnan pohjalta on tervetullut ehdotus.

Rautateiden osalta ei pidetä todennäköisenä, että ehdotus hyväksyttäisiin tällaisenaan. Useiden yhteisön jäsenvaltioiden tilanne on sama kuin Suomen: Linja-autoliikenteen markkinoiden avautuminen on edennyt pitemmälle kuin rautatieliikenteen, minkä vuoksi valmiudet ehdotuksessa esitetyn järjestelmän luomiseksi ovat linja-autoliikenteessä paremmat.

