

Joensuun kaupungin lausunto hallituksen esityksestä liikennekaareksi

7764/00.04.00/2016

KH 23.05.2016 § 184

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikennekaareksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausunnonantajia pyydetään erityisesti kiinnittämään huomiota omaa toimintaansa koskeviin ehdotuksiin ja niiden vaikutusarvioihin. Lausunto pyydetään antamaan 23.5.2016 mennessä. Esitysluonnos on saatavilla ministeriön verkkosivuilla osoitteessa www.lvm.fi/lausuntopyynnot.

Lakimuutos on osa laajempaa valmisteilla olevaa liikenteen järjestämistä ja liikenneolosuhteita koskevaa muutospakettia, joka on tarkoitus laatia kolmessa vaiheessa. Nyt käsiteltävä oleva liikennekaari yhdistäisi ja uudistaisi erityisesti maaliikenteen liikennemarkkinoita ja –palveluita koskevat säännökset ja kehittäisi markkinoiden ja tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta.

Lausunto:

Yleistä liikennekaaresta

Liikennekaaren perustavoite on hyvä. Tavoitteena on luoda edellytykset uuden teknologian, digitalisaation ja uusien liiketoimintamallien käyttöönotolle. Lakiesitys luo edellytyksiä erilaisten liikkumis- ja kuljetusmuotojen yhdistelylle säätelemällä mm. lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuudesta. Muutoksilla pyritään luomaan entistä paremmin käyttäjien tarpeisiin vastaavia liikennepalveluita ja mahdollistamaan uutta liiketoimintaa.

Liikennepalveluna samoin kuin liikkumispalvelujen ja liikennejärjestelmän tarkastelu kokonaisuutena ja siihen olennaisesti liittyvät rajapintojen avaamiset ovat kannatettavia asioita ja luovat mahdollisuuksia uusien liiketoimintamallien syntymiselle.

Kaupunkiseuduilla seudullista yhteistyötä on toteutettu jo voimassa olevan joukkoliikennelain mukaisesti ja perustettu seudullisia joukkoliikenneviranomaisia. Joensuun kaupunki toimii Joensuun, Kontiolahden ja Liperin kuntien muodostaman alueen palvelusopimusasetuksessa tarkoitettuna tieliikenteen toimivaltaisena viranomaisena. Lakiesityksen mukaan toimivaltaiset viranomaiset säilyvät tältä osin ennallaan. Joensuun seudulla kuten muillakin kaupunkiseuduilla joukkoliikenne on merkittävässä osassa suunniteltaessa maankäytön, infran ja kaupunkirakenteen/kaupunkiseuturakenteen kehittämistä. Lainsäädännöllä tulee tukea mahdollisuuksia luoda matkustajille luotettavat ja säännönmukaiset palvelut hintoineen ja aikatauluineen.

Kyse on laajasta ja vaikutuksiltaan monitahoisesta uudistuksesta, johon liittyy useiden erilaisten intressien yhteen sovittaminen. Lakimuutos ei saa johtaa liikennepalveluiden heikkenemiseen eikä vaikeuttaa ihmisten ja tavaroiden liikut-

tamista. Myös yhteiskunnalle aiheutuvien kustannusten tulee pysyä nykytasolla tai mieluummin jopa laskea. Esitetyssä muodossa lakiehdotus pitää sisällään riskin, että palvelut maan reuna-alueilla heikkenevät ja kallistuvat.

Lakiesitys kokonaisuutena on oikean suuntainen, mutta edellyttää vielä joiltakin osin tarkempaa vaikutusten arviointia.

Yksityiskohtaiset huomiot

Liikennemarkkinat

Laissa esitetään muutoksia nykyiseen lainsäädäntöön luvanvaraisessa toiminnassa tieliikenteessä. Muutoksilla pyritään helpottamaan kuljetusten yhdistämistä, uusia palvelumalleja ja toimintamuotoja.

Lakiesitys tarjoaa mahdollisuuden pienimuotoiseen toimintaan ja rajaksi on esitetty kuljetustoimintaa, jossa tulot eivät ylitä 10 000 euroa vuodessa. Esitetty ammattimaisen kuljettamisen rajanveto on hyvä ja mahdollistaa pienimuotoisen toiminnan kehittymisen esim. sivuelinkeinona maaseudulla ja uusien toimintamallien ideoinnin ja kokeilun ilman raskasta sääntelyä. Esityksen mukaan tavara-liikennelupaa ei tarvittaisi ammattimaiseen tavarankuljettamiseen tiellä ajoneuvolla tai ajoneuvoyhdistelmällä, jonka suurin sallittu kokonaismassa jää alle 3500 kiloa. Myös tämä esitys antaa tilaa pienimuotoiselle toiminnalle ja kokeiluille ja voi madaltaa kynnystä yritystoimintaan ja parantaa työllisyyttä.

Lupakäytäntöä esitetään muutettavaksi siten, että ammattimaiseen henkilöiden kuljettamiseen tiellä linja-autolla tarvitaan henkilöliikennelupa ja taksiliikenteessä taksilupa tai henkilöliikennelupa. Henkilöliikennelupa poistaa tarpeettoman rajanvedon taksi- ja joukkoliikenteen väliltä. Tämä helpottaa kuntien toimintaa henkilökuljetusten hankkimisessa. Henkilö- ja tavaraliikenneluvan sekä taksiliikenneluvan myöntämisen edellytykset ovat edelleen laajat ja kuntienkuljetusten järjestämisen kannalta riittävät.

Henkilö-, tavara- ja taksiliikennelupien myöntämisen keskittäminen liikenteen turvallisuusvirastolle on tervetullut ja toimintaa yhdenmukaistava ratkaisu.

Tavarakuljetusten tilaajalle esitetään uusia selvittämismallisuksia. Lakiesitys on tältä osin looginen ja johdonmukainen muihin tilaajavelvoitteisiin nähden. Vaikka kyse on liikennepalveluiden hankinnan osalta uudesta velvoitteesta niin, velvoite ei muodostune kunnille raskaaksi, koska kuljetusten hankinnassa esityksen mukaiset vaatimukset käydään kilpailutuksessa muutenkin läpi.

Palvelut

Uusia vaatimuksia on esitetty erityisesti tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoinnivuuden varmistamiseksi henkilöliikenteen liikkumispalveluita koskien. Nämä muutokset ovat erityisen merkittäviä liikkumispalveluiden kehittämiseksi matkapalveluiden kokonaisuuden ja matkojen yhdisteltävyyden kannalta. Määräykset koskevat myös välityspalveluiden tarjoajia.

Lakiehdotus sisältää vaatimuksen lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuudesta. Matkustajien kannalta vaatimus on hyvä ja tarpeellinen. Yhteentoimivuuden osalta on lakiesityksessä esitetty 12 kuukauden siirtymäaika. Käytännön kokemukset LMJ:n toiminnasta ja Waltti-lippujärjestelmän käyttöönotosta ovat kuitenkin osoittaneet, että eri järjestelmien rajapintojen avaaminen ei ole ongelmattonta. Siirtymäajan tulee olla tavoitteellinen, mutta realistinen. Esitetty siirtymäaika on todennäköisesti liian lyhyt ja sitä tulee arvioida käytettävissä olevien kokemusten perusteella.

Julkisissa hankinnoissa on esityksen mukaan edistettävä yhteentoimivuutta. Tämä vaatimus on toteutettavissa tilaajan puolelta, mutta saattaa karsia tarjoajia ja nostaa kuljetuspalveluiden hintoja, mikäli vaatimukset koetaan liian vaikeiksi toteuttaa.

Voimassa olevan taksiliikennelain mukaisella asemapaikka velvoitteella on pysytty samaan tarjontaan myös haja-asutusalueille. Esitetty lakimuutos, joka ei enää sisällä asemapaikkavelvoitetta, päivystysvelvoitetta tai kuntakohtaisia lupakiintiöitä, voi heikentää palvelutarjontaa syrjäseuduilla. Taksien enimmäishintasaätelyn poistaminen saattaa aiheuttaa harvaan asutuilla alueilla ongelmia, koska kilpailu on vähäistä eikä edellytyksiä kilpailun aidolle syntymiselle ole. Lakiesityksessä hintasaätelyn poistamista on perusteltu sillä, että mahdollisuus hinnoitella kustannusvastaavasti takaa palvelutarjonnan koko maassa. Vaikka esitetykseen sisältyvät muutokset koskien pienimuotoista toimintaa sekä lupakäsittelyn helpottuminen antavat mahdollisuuksia uusien toimintamallien syntymiselle myös harvaan asutuille seuduille, niin lakimuutoksen vaikutuksia syrjäseutujen palveluille on vaikeaa arvioida ilman tarkempia selvityksiä. Muutoksilla ei saa heikentää reuna-alueiden palveluiden saatavuutta eikä aiheuttaa kunnille tulevien kustannusten kasvua.

Hankintamenettelyt ja yksinoikeuden asettaminen

Toimivaltaisista viranomaisista koskeviin hankintamenettelyihin ei ole esitetty erityisiä muutoksia.

Lakiehdotukseen sisältyvä mahdollisuus yksinoikeuden vahvistamiseen rautateiden ja maanteiden julkisessa liikenteessä on merkittävä uusi asia. Esityksen mukaan: *'Toimivaltainen viranomainen voi tarvittaessa tehdä hankintapäätöksen yhteydessä erillisen päätöksen yksinoikeuden asettamisesta rautateiden ja maanteiden julkisiin henkilöliikennepalveluihin sen mukaisesti kuin palvelusopimusasetuksessa säädetään.* 'Tältä osin esitystä ehdotetaan muutettavaksi siten, että viranomainen voisi tehdä päätöksen jo hankintaa käynnistäessään. Näin tilanne olisi ajoissa selkeä kaikille toimijoille.

Esitys yksinoikeuden vahvistamisesta antaa mahdollisuuden jatkaa vuonna 2014 aloitettua palvelusopimusasetuksen mukaista käyttöoikeussopimus toimintamallia. Kaupunkien kannalta on tärkeää, että liikennettä voidaan edelleen hankkia kokonaisuuksina eikä vain markkinaehtoisen liikenteen jättämiä palveluaukkoja paikaten. Mahdollisuus yksinoikeuden vahvistamiseen on olennaista, jotta kilpailutetun liikenteen lipputulot eivät laskisi ja kuntalaisille voidaan turvata riittävä palvelutaso.

Toimivaltaisella viranomaisella pitää olla todellinen mahdollisuus suojata seudulle suunniteltu hankintakokonaisuus asettamalla yksinoikeus julkisiin henkilöliikennepalveluihin siten, ettei markkinaehtoisella liikenteellä voitaisi heikentää tämän kokonaisuuden toimivuutta ja taloudellisuutta. Markkinaehtoinen liikenne voi toimia hyvin seutujen välisessä ja pitkämatkaisessa liikenteessä, jossa säännöllisiä, päivittäisiä matkoja tehdään vähän. Kaupunkiseutujen liikenteessä pitää pystyä luomaan pysyvät olosuhteet ja matkustajille luotettavat, säännönmukaiset palvelut hintoineen ja aikatauluineen.

Lakiesitys siirtää yksinoikeuden toteutumisen valvonnan reittiliikenneluvituksesta jälkikäteiseen valvontaan ja tarvittaessa hallintopakon käyttöön (uhkasakon asettaminen). Jälkikäteisvalvontaan sisältyy riskejä lisääntyvästä työmäärästä, mahdollisesti pitkäkestoisista oikeusprosesseista sekä myös budjettialijäämän kasvusta mahdollisten lipputulosten menetysten takia.

Viranomaiset ja valvonta

Viranomaistoimintojen keskittäminen liikenteen turvallisuusvirastolle yleisenä valvontaviranomaisena ja liikennevirastolle seuranta- ja yhteensovittamistehtävien osalta on kannatettava ajatus, näin voidaan turvata yhtenäiset lupamenettelyt koko maassa.

Joensuun kaupunki toimii Joensuun, Kontiolahden ja Liperin kuntien muodostaman alueen palvelusopimusasetuksessa tarkoitettuna tieliikenteen toimivaltaisena viranomaisena. Lakiesityksen mukaan toimivaltaiset viranomaiset säilyvät tältä osin ennallaan.

Yhteenveto seikoista, jotka tulee ottaa huomioon jatkovalmistelussa:

Hallitusohjelman tavoitteena on kuntien kustannusten karsiminen ja kilpailukyvyn vahvistaminen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla. Lakiesityksen vaikutuksista kuntien kustannuksiin on ristiriitaisia arvioita. Vaikutusarvioita liikenteen markkinoihin on syytä tarkentaa ja jatkovalmistelussa tulee huolehtia siitä, että esitetyt muutokset eivät lisää kuntien kustannustaakkaa. Arvioitavia muutoksia ovat mm. taksien asemapaikka- ja päivystysvelvoitteesta luopuminen ja vaikutukset haja-asutusalueilla sekä rajapintojen avaamisesta ja yhteensovittamisesta aiheutuvat kustannukset julkishallinnolle.

Kaupunkiseutujen maankäyttö edellyttää joukkoliikenteen suunnittelulta pitkäjänteisyyttä ja ennakoitavuutta. Seudullisen joukkoliikenneviranomaisen suunnittelema ja järjestämä liikenne palvelee tätä tarkoitusta. Palvelusopimusasetuksen mukaisti järjestetyn ja kilpailutetun liikenteen turvaamiseksi on voitava asettaa yksinoikeuksia esityksen mukaisesti. Esitystä ja sen perusteluja on kuitenkin tarkennettava niin, ettei asiasta voi syntyä epäselvyyttä vaan pelisäännöt ovat selkeät ja ennakoitavat. Samalla esitetään myös harkittavaksi, että yksinoikeus voitaisiin asettaa jo kilpailutuksen käynnistämisen yhteydessä eikä vasta hankintapäätöstä tehtäessä.

Yksinoikeuksien jälkikäteisvalvontaan liittyvien riskien vähentämiseksi toimivaltaisella viranomaisella tulee olla mahdollisuus ilmoittaa liikenteenharjoittajalla etukäteen, mikäli se katsoo, että liikenne merkittävästi vaikeuttaisi PSA-liikenteen järjestämistä tai heikentäisi sen taloudellista perustaa lipputuloja vähentämällä. Tämän vuoksi esitetään, että lakiin kirjattaisiin määräys, jonka mukaan henkilöliikenneluvan haltijan tulee ilmoittaa säännöllisellä reitillä ja aikataululla tarjottavan markkinaehtoisen linja-autoliikenteen aloittamisesta, lopettamisesta tai olennaisesta muuttamisesta niille toimivaltaisille viranomaisille, joiden alueella reitti kulkee, vähintään 60 vuorokautta ennen liikenteen muutosta.

Määräykset lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuudesta ovat kannatettavia, mutta esitetty siirtymäaika on liian lyhyt.

Maakuntahallinnon uudistamisen yhteydessä on tarkoitus tehdä muutoksia nykyisiin ELY-keskusten tehtäviin ja siirtää niitä maakuntahallinnolle. Nyt käsiteltävä olevassa ehdotuksessa ei vielä ole esitetty muutoksia tältä osin. Jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää huomiota tehtävien yhteensovittamiseen ja toimivaltaisten viranomaisten ja maakuntahallinnon keskinäiseen tehtävien jakoon.

Valmistelija: tekninen johtaja Anu Näätänen

Kaupunginjohtajan päätösehdotus:

Kaupunginhallitus päättää

antaa Liikenne- ja viestintäministeriölle edellä kirjoitetun lausuntonaan hallituksen esityksestä liikennekaareksi.

Päätös:

Hyväksyttiin yksimielisesti.

Tekninen johtaja Anu Näätänen oli kokouksessa kuultavana asian käsittelyn alussa.