

Asia: LVM/1695/03/2016

Hallituksen esitys raideliikennelaiksi sekä laiksi liikenteen palveluista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä (TEM) lausuntoa hallituksen esityksestä raideliikennelaiksi sekä laiksi liikenteen palveluista. Esityksen tarkoituksena on panna kansallisesti täytäntöön EU:n neljäs rautatiepaketti, joka edellyttää rautatieyrityksille turvattavan avoin markkinoillepääsy ja yhtäläiset edellytykset rautateiden kotimaan henkilöliikenteen harjoittamiseen. EU:n neljännen rautatiepaketin kansallisen täytäntöönpanon lisäksi esityksellä on tarkoitus toteuttaa rautatielainsäädännön kokonaisuudistus. Ehdotetulla raideliikennelailla kumottaisiin voimassa oleva rautatielaki (304/2011) sekä kaupunkiraideliikennelaki (1412/2015).

Esityksen yleisiä tavoitteita ovat muun muassa rautatiemarkkinoiden toimivuuden parantaminen sekä sääntelyn selkiyttäminen. Esityksellä on myös tarkoitus toteuttaa hallitusohjelman tavoitetta sääntelyn purkamisesta ja toimijoiden hallinnollisen taakan keventämisestä unionilainsäädännön sallimissa rajoissa.

TEM katsoo esityksen edellä mainittujen tavoitteiden olevan lähtökohtaisesti kannatettavia. TEM haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota seuraaviin esitykseen liittyviin seikkoihin:

Rautateiden henkilöliikennemarkkinoiden avaaminen kilpailulle

Esityksen mukaan rautateiden henkilöliikenteen avaaminen kilpailulle on tarkoitus toteuttaa hallituksen 9.8.2017 julkaiseman suunnitelman mukaisesti henkilöliikenteen harjoittamista koskevien käyttöoikeussopimusten kilpailuttamisella. Kilpailuttamisen toteuttamisesta vastaavina viranomaisina toimivat Helsingin seudun lähiliikennealueen osalta Helsingin seudun liikenne - kuntayhtymä (HSL) ja Helsingin seudun lähiliikennealueen ulkopuolisen alueen osalta LVM.

Käyttöoikeussopimusten kilpailuttamisen lisäksi hallitus on maakuntaudistuksen yhteydessä sopinut, että maakunnista tulisi omalla toimivalta-alueellaan toimivaltaisista viranomaisista myös rautateiden henkilöliikenteen julkisen palveluvelvoitteen mukaisissa palveluhankinnoissa 1.1.2020 alkaen. Maakunnat voisivat sopia rautatieyritysten kanssa sellaisista rautateiden henkilöliikenteen palvelujen lisähankinnoista, joita ne katsovat tarvitsevänsä sen lisäksi, mitä LVM valtakunnallisella tasolla ja HSL Helsingin seudun lähiliikenteessä ovat sopineet rautatieyritysten kanssa.

Kilpailun avaamiseen liittyen esityksessä todetaan, että avoimen markkinoillepääsyn turvaamiseksi viranomaisen ja rautatieyrityksen väliset sopimusjärjestelyt julkisen palveluvelvoitteen sisältävistä rautateiden henkilöliikennejärjestelyistä eivät takaisi automaattisesti rautatieyritykselle yksinoikeutta harjoittaa rautateiden henkilöliikennettä millään rataverkon osalla. TEM korostaa, että yksinoikeudet ovat omiaan aiheuttamaan haitallisia vaikutuksia terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun muodostumiselle ja kehittymiselle. Mahdollisimman laaja yksinoikeuksien välttäminen on tämän vuoksi kannatettava tavoite kilpailun toimivuuden varmistamisen näkökulmasta.

Mikäli rautateiden henkilöliikenteen kilpailulle avaamisen arvioidaan johtavan Suomen ja EU:n kilpailusääntöjen valvonnasta vastaavan Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) työtaakan kasvuun, on myös kyseisen viranomaisen valvontaan käytettävissä olevien resurssien riittävydestä huolehdittava.

Sääntelyelimelle ehdotettu toimivalta valvoa kilpailua

Esityksen mukaan rautatiealan markkinavalvontaviranomaisena toimivan sääntelyelimen tehtävistä säädettäisiin uuden raideliikennelain 146 §:ssä. Kyseisen säännöksen 1 momenttiin ehdotetun 6 kohdan mukaan sääntelyelimen tehtäviin kuuluisi rautatieliikenteen markkinoiden kilpailutilanteen seuraaminen. Samaan momenttiin ehdotetun 7 kohdan mukaan sääntelyelin voisi myös tutkia oma-aloitteisesti rautatiemarkkinoiden vääristymistä, syrjintää ja muita kielteisiä ilmiöitä ja antaa niistä päätöksiä tilanteen oikaisemiseksi rautatiemarkkinoilla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kilpailuviranomaisen toimivaltaa.

Sääntelyelimelle ehdotettu toimivalta oma-aloitteisten tutkimusten suorittamiseen rautatiemarkkinoiden kilpailun toimintahäiriöiden selvittämiseksi sekä päätösten antamiseen havaittujen häiriöiden korjaamiseksi saattaisi olla ainakin osittain päällekkäinen Suomen ja EU:n kilpailusääntöjen valvonnasta vastaavan KKV:n toimivallan kanssa. Sääntelyelimelle ehdotettu toimivalta ei myöskään näyttäisi perustuvan muutosdirektiivin mukaiseen rautatiemarkkinadirektiivin uuteen 56 artiklan 2 kohtaan, jossa edellytetään sääntelyelimellä olevan valtuudet seurata kilpailutilannetta. Ehdotettu toimivalta menisi siten direktiivissä edellytettyä toimivaltaa pidemmälle, mutta esityksessä ei kuitenkaan ole esitetty perusteita sääntelyelimelle ehdotetun toimivallan tarpeelle. Myös ehdotetun toimivallan suhde sekä sen mahdollisesti tuomat muutokset sääntelyelimellä nykyisen rautatielain 71 b §:n nojalla oleviin tehtäviin ja

ratkaisutoimivaltaan jää epäselväksi. Sääntelyelimen kilpailuolosuhteiden oikaisemiseksi antamien päätösten valituskelpoisuutta ja noudatettavaa muutoksenhakumenettelyä ei myöskään ole käsitelty esityksessä.

Epäselväksi jää myös ehdotetun toimivallan suhde KKV:n toimivaltaan, eikä esityksessä myöskään ole arvioitu sääntelyelimen kilpailutilanteen oikaisemiseksi antamien päätösten sisällön suhdetta Suomen ja EU:n kilpailusääntöihin ja niiden valvonnasta vastaavan KKV:n tekemien päätösten sisältöön. Vain KKV on nimetty Suomessa EU:n kilpailusääntöjä soveltavaksi viranomaiseksi, minkä vuoksi sääntelyelimelle ehdotetun toimivallan suhde KKV:n toimivaltaan sekä sääntelyelimen kilpailutilanteen korjaamiseksi antamien päätösten sisältö tulisi määritellä esityksessä mahdollisimman tarkasti.

On myös syytä ottaa huomioon, että KKV ei tutkimusrauhan vuoksi tiedota keskeneräisistä selvityksistään niiden tarkoituksen toteutumisen varmistamiseksi. Sääntelyelin voisi siten tietämättään antaa päätöksen poistaakseen sellaisen kilpailuhäiriön, jota myös KKV selvittää. Tästä johtuen olisi myös mahdollista, että sääntelyelimen antama päätös olisi ristiriitainen KKV:n päätöksen kanssa. Kahden eri viranomaisen mahdollisesti osittain päällekkäinen toimivalta ja sisällöllisesti toisistaan poikkeavien päätösten mahdollisuus ei ole toivottavaa myöskään yritysten näkökulmasta.

Myöskään sääntelyelimen ja muiden viranomaisten välistä tietojenvaihtoa ja yhteistyötä koskevassa ehdotetussa raideliikennelain 150 §:ssä ei ole mainittu tietojenvaihtoa tai yhteistyötä kilpailuvalvonnasta vastaavan viranomaisen kanssa. Sääntelyelimen ja KKV:n välisellä tietojenvaihdolla ja yhteistyöllä voisi olla mahdollista välttää edellä sääntelyelimelle ehdotettuun rautatiemarkkinoiden kilpailullisuuden valvontaan liittyviä ongelmia.

Edellä mainittujen seikkojen vuoksi TEM pitää tärkeänä, että esityksessä

- 1) esitetään perustelut direktiivin edellyttämää pidemmälle menevälle sääntelyelimen kilpailuhäiriöiden oma-aloitteista tutkimista ja häiriöiden oikaisemiseksi annettavien päätösten tekemistä koskevalle toimivallalle
- 2) määritellään tarkemmin sääntelyelimen ja KKV:n kilpailuhäiriöiden selvittämistä ja korjaamista koskevien toimivaltojen suhde
- 3) määritellään selkeästi, millaisia päätöksiä sääntelyelin voisi antaa havaitsemiensa kilpailutilanteen vääristymien oikaisemiseksi ja millaista muutoksenhakumenettelyä näiden päätösten osalta sovellettaisiin.

Aluekehityksen huomiointi

Aluekehityksen kannalta esitys on kannatettava, vaikka siihen sisältyy potentiaalisia huolenaiheita. Raideliikennettä yksityistettäessä on keskeistä tarkastella saavutettavuuden muutoksia eri alueilla ja niiden vaikutuksia eri alueiden kehitykseen. Alueet, jotka nykyisin ovat saavutettavissa raideliikenteellä, eivät välttämättä ole enää tulevaisuudessa yhtä saavutettavia, jos yhteyksien kannattavuus ei ole riittävällä tasolla. Nämä alueet ovat usein alueita, jotka ovat jo kärsineet eniten talouden rakennemuutoksista.

Raideliikenteen yksityistämällä voi olla myönteisiä vaikutuksia alueiden ja kaupunkien kehitykseen liikenneyhteyksien parantuessa. Saavutettavuuden muutokset vaikuttavat alueellisesti esimerkiksi työvoiman liikkuvuuteen, aluetalouteen, asumiseen ja matkailuun. Ehdotus on kannatettava myös hiilidioksidipäästöjen vähentämisen näkökulmasta, jos ihmiset siirtyvät käyttämään ympäristöystävällisempiä ratkaisuja liikenteessä.

Ihanamäki Iiro
TEM