

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN LAUSUNTO 10/2013 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan unionin neljänneksi rautatiepaketiksi. (ns. markkinaosa)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 15 päivänä maaliskuuta 2013 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan unionin neljänneksi rautatiepaketiksi. (ns. markkinaosa) (U 8/2013 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että liikenne- ja viestintävaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Tero Jokilehto, liikenne- ja viestintäministeriö
- ylitarkastaja Virve Haapajärvi, työ- ja elinkeinoministeriö

- erikoistutkija Riikka Pulli, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- johtava asiantuntija Juha Piironen, Liikennevirasto
- osastonjohtaja Yrjö Mäkelä, Liikenteen turvallisuusvirasto TraFi
- joukkoliikennesuunnitteluosaston johtaja Tero Anttila, Helsingin seudun liikenne HSL
- toimitusjohtaja Kimmo Rahkamo, Proxion Train Oy
- asiantuntija Teijo Saalasti, Ratarahiti Oy
- yhteiskuntasuhdepäällikkö Nina Routti-Hietala, VR-yhtymä.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Destia Rail Oy
- Veturimiesten liitto.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 30 päivänä tammikuuta 2013 ehdotuksen Euroopan unionin neljänneksi rautatiepaketiksi. Paketti sisältää yhteensä kuusi lainsäädäntöehdotusta, joista tässä valtioneuvoston kirjelmässä esitellään ehdotuksen markkinaosaan sisältyvät ehdotukset. Nämä ovat:

1) komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhtenäisestä eu-

rooppalaisesta rautatiealueesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2012/34/EU) muuttamisesta rautateiden kotimaan henkilöliikennemarkkinoiden avaamisen ja rautatieinfrastruktuurin hallinnoinnin osalta (KOM(2013) 29 lopullinen);

2) komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 1370/2007 muuttamisesta rautateiden kotimaan henkilöliikenteen markkinoiden avaamisen osal-

ta (ns. palvelusopimusasetuksen muuttaminen) (KOM(2013) 28 lopullinen); ja

3) komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä säännöistä rautatieyritysten kirjanpidon säännönmukais-
tamiseksi annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1192/69 kumoamisesta (KOM(2013) 26 lopullinen). Tällä kolmannella ehdotuksella esitetään kumottavaksi tarpeettomaksi käynyt neuvoston aset. Asetus ei enää sovellu nykyisenkaltaisille kilpailuille ja vapautetuille rautatiemarkkinoille. Tätä kumottavaa asetusehdotusta ei siten tässä valtioneuvoston kirjelmässä käsitellä yksityiskohtaisemmin.

Ehdotusten tavoitteet

Komissio on viitannut ehdotuksissaan komission Valkoiseen kirjaan vuodelta 2011 "Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää", jossa komissio on esittänyt lähestymistapansa EU:n liikennealan kilpailukykyyn varmistamiseen pitkällä aikavälillä. Lähestymistavassa on komission mukaan keskeistä rautatieliikenteen roolin lisääminen.

Neljannen rautatiepaketin markkinaosaan sisältyvien kahden keskeisen lainsäädäntöehdotuksen tavoitteena on rautatieliikenteen houkuttelevuuden lisääminen parempien ja tehokkaampien rautateiden matkustajaliikennepalveluiden saavuttamisen kautta sekä julkisen rahoituksen tehokkaan käytön varmistaminen. Lisäksi lainsäädäntöpaketin markkinoillepääsyvaatimuksia koskevan direktiiviehdotuksen tavoitteena on varmistaa rautatiemarkkinoiden olennaisten toimintojen parempi hallinnointi.

Komissio tunnustaa sen, että suuri osa rautateiden henkilöliikennepalveluista ei ole kaupallisin perustein järjestetty, vaan rautatiepalvelujen hankinta on järjestetty julkisen palveluvelvoitteen ja sen mukaisten palvelusopimusten pohjalta. Siksi komissio katsoo, että osana rautateiden henkilöliikenteen avaamista kilpailulle on annettava ehdotus EU:n ns. palvelusopimusasetuksen uudistamiseksi.

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Pääasiallisena keinona 2 luvussa esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi komissio esittää kotimaan henkilöliikenteen avaamisen kilpailulle ja niistä järjestelyistä sopimisen, joita tarvitaan palvelutason turvaamiseksi kilpailuolosuhteissa. Yhtenäistä eurooppalaista rautatiealuetta koskevaa direktiiviä muutettaisiin niin, että kotimaan henkilöliikenteeseen olisi avoin markkinoillepääsy vastaavalla tavalla kuin jo nykyisin on avattu markkinoillepääsy rautateiden tavarankuljetuksiin sekä kansainväliseen henkilöliikenteeseen.

Voimassa olevan palvelusopimusasetuksen mukaisesti rautatieliikenteen henkilöliikennepalvelut voidaan järjestää suorahankinnan kautta, eli toimivaltainen viranomainen ja rautatieyritys voivat tehdä palvelusopimuksen ilman, että palvelujen järjestämisestä järjestettäisiin tarjouskilpailu ennen palvelusopimuksen tekemistä. Komissio ehdottaa, että joulukuusta 2019 lähtien suorahankinta ei enää olisi mahdollista, vaan toimivaltaisen viranomaisen olisi tietyin poikkeuksin järjestettävä tarjouskilpailu palvelusopimuksista.

Komissio ehdottaa säännöksiä rautatiekaluston saatavuuden parantamiseksi, sillä tämän on todettu olevan merkittävä markkinoillepääsyn toiminnallinen este.

Lisäksi komissio esittää myös tarkistuksia rautateiden infrastruktuurin hallintaan niin, että rautatieliikenteen harjoittaminen ja rautatieinfrastruktuurin hallinta eriyttäisiin nykysääntelyä selkeämmin toisistaan.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää kannatettavana komission ehdotusten tavoitetta lisätä rautatieliikenteen houkuttelevuutta paremmilla ja tehokkaammilla matkustajaliikennepalveluilla sekä varmistaa julkisen rahoituksen tehokas käyttö.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komission ehdottamia keinoja rautateiden henkilöliikennemarkkinoiden avaamisesta tarkastellaan vielä huomioimalla vaikutukset Suomen rautatiejärjestelmän toimivuuteen kokonaisuutena. Valtioneuvosto pitää tärkeänä Suomen kansal-

listen erityispiirteiden huomioimista. Suomen osalta tällaisia erityispiirteitä ovat Keski-Euroopasta poikkeava raideleveys, talviolosuhteet sekä Suomen ja Venäjän välinen liikenne. Mahdollisessa kilpailun avaamisessa tulee varmistaa myös kokonaistaloudellinen tehokkuus, raide-turvallisuus, palveluiden saatavuus sekä henkilöstön aseman tasa-arvoinen turvaaminen.

Palvelusopimusasetuksen jatkokäsittelyssä on tarpeen turvata riittävät joustavuutta tuovat ehdot ja riittävän pitkät siirtymäajat sekä säilyttää mahdollisuus suorahankintasopimusten käyttöön tilanteissa, joissa se jäsenvaltion rautatieliikenteen palvelujen tarjonnan markkinatilanne huomioon ottaen on perusteltua.

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä varmistaa, ettei kilpailun avaaminen johda mahdolliseen tarpeeseen rahoittaa kannattamattomien reittien liikennöintiä nykyistä suuremmassa määrin valtion talousarviosta. Tämä ei olisi taroituksenmukaista.

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että erityisesti kilpailutuksen järjestämistä koskevan

palvelusopimusasetuksen muuttamista koskevan ehdotuksen käsittelyssä varmistetaan jäsenvaltioille riittävä liikkumavara kansallisten erityispiirteiden asianmukaiseksi huomioon ottamiseksi ja että matkustajien palvelutaso kytetään turvaamaan jatkossakin. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota myös jäsenvaltioiden tasapuoliseen kohteluun.

Lisäksi valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että ehdotusten jatkokäsittelyssä kiinnitetään erityistä huomiota siihen, etteivät muutokset vaikuta heikentävästi nykyiseen markkinatilanteeseen suhteessa kilpailuun kolmansien maiden omistamien yhtiöiden kanssa.

Valtioneuvosto tukee komission tavoitetta rautatieliikenteen harjoittamisen ja rataverkon hallinnoinnin eriyttämisestä. Tältä osin valtioneuvosto pitää parhaimpana ratkaisuna toimintojen eriyttämisen osalta selkeitä ja yhdenmukaisia säännöksiä, koska näin turvataan eri toimijoiden tasapuolinen kohtelu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Euroopan komission neljäs rautatiepaketti sisältää kaikkiaan kuusi säädösehdotusta, jotka on jaettu teknistä sääntelyä ja markkinoiden avaamista koskeviin osiin. Käsittelyssä oleva valtioneuvoston kirjelmä koskee rautatiepaketin niin sanottua markkinaosaa. Komissio esittää kotimaan henkilöliikenteen avaamista kilpailulle ja kansallisen koordinaatiokomitean asettamista yhteistyön lisäämiseksi eri osapuolten kesken, jotta palvelutaso voidaan turvata kilpailuolosuhteissa.

Yhtenäistä eurooppalaista rautatiealuetta koskevaa direktiiviä esitetään muutettavaksi siten, että kotimaan henkilöliikenteeseen olisi avoin markkinoillepääsy vastaavalla tavalla kuin jo nykyisin on avattu markkinoillepääsy rautateiden tavarankuljetuksiin sekä kansainväliseen henkilöliikenteeseen. Joulukuusta 2019 lähtien henkilöliikennepalvelujen suorahankinta ei enää

olisi rautatieliikenteessä mahdollista. Toimivaltaisen viranomaisen olisi tietyin poikkeuksin järjestettävä tarjouskilpailu palvelusopimuksista. Komissio esittää tätä koskevia muutoksia palvelusopimusasetukseen.

Komissio ehdottaa lisäksi säännöksiä rautatiekaluston saatavuuden parantamiseksi ja tarkistuksia rautateiden infrastruktuurin hallintaan siten, että rautatieliikenteen harjoittaminen ja rautatieinfrastruktuurin hallinta eriyttäisiin nykysääntelyä selkeämmin toisistaan.

Liikenne- ja viestintävaliokunta pitää periaatteessa kannatettavana komission ehdotusten tavoitteita lisätä rautatieliikenteen houkuttelevuutta paremmilla ja tehokkaammilla matkustajaliikennepalveluilla sekä varmistaa julkisen rahoituksen tehokas käyttö. Kilpailun tosiasiallinen avaaminen henkilöliikenteessä on valiokunnan arvion mukaan väistämätön jatkumo aiem-

mille päätöksille, joilla rautatieliikennettä on avattu kilpailulle.

Kilpailun avaamisen ongelmat

Väestömäärän ja asutusrakenteen vuoksi maamme on jakautunut alueisiin, joilla toisaalta henkilöliikenne rautateilla on hyvin kannattavaa ja edellytykset asiakasmäärien kasvulle ovat olemassa, ja toisaalta alueisiin, joilla matkustajavirratt jäävät hyvin vähäisiksi ja liikenne on joko pysyvästi kannattamatonta tai kannattavuuden rajoilla. Valtio ostaa vuosittain osan kannattamattomasta liikenteestä, ja nykyinen operaattori kattaa osan heikosti kannattavan henkilöliikenteen tappioista muun toimintansa tuotoilla. Osa tästä liikenteestä on voimassa olevassa liikenne- ja viestintäministeriön ja VR-Yhtymän välillä solmitussa yksinoikeussopimuksessa määritellyä veloiteliikennettä. Sopimus päättyy 31.12.2019. Tämän lisäksi nykyinen operaattori maksaa vuosittain ratamaksua noin 45 miljoonaa euroa, joka ohjataan valtion talousarviossa radanpitoon.

Asiantuntijakuulemisissa on esitetty vakava huoli siitä, mitä tapahtuu, kun kilpailu avautuu rautateiden henkilöliikenteessä ja harvaan asuttuja alueita koskeva liikennöintivelvoite osana nykyistä yksinoikeussopimusta päättyy. Asiantuntijoiden mukaan erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomen harvaan asutuilla alueilla rautatieliikenne uhkaa loppua tai sen kustannukset nousevat, kun kaupallisen liikenteen tulot tai yksinoikeus liikennöintiin eivät tasapainota tappiollista liikennettä. Kilpailu keskittyy hyvin tuottaville reiteille, jolloin siitä saatava voittomarginaali pienenee ja voitto jakautuu eri operaattorien kesken. Yksittäiselle operaattorille jäävä voitto ei enää edes operaattorin sitä halutessa mahdollista heikosti kannattavien reittien liikennöinnin tukemista nykyisessä määrin. Tämä kehitys voi selvästi lisätä tarvetta valtion tukistoille, jotta kansalaisille voidaan edelleen taata nykytason mukaiset liikkumismahdollisuudet maan eri alueilla.

Asiantuntijakuulemisissa on todettu, että monissa muissa EU-maissa synergiaedut kansainvälisen matkustajaliikenteen kanssa vähentävät

julkisesti tuetun liikenteen tarvetta, mutta sijaintinsa vuoksi Suomessa sellaista yhteisvaikutusta ei ole. Lisäksi on esitetty huoli unionin ulkopuolelta tulevista kilpailijoista, jotka ovat EU:n kilpailulainsäädännön ulottumattomissa, mikä osaltaan voi johtaa vääristyneeseen kilpailutilanteeseen rautatiemarkkinoilla.

Kilpailun avaamisen ja uusien operaattoreiden alalle tulon kannalta eräänä merkittävimpanä käytännön ongelmana on nähty sopivan juna- ja vaunukaluston puute. Komission asetusehdotus velvoittaisi jäsenvaltiota varmistamaan, että kalustoa olisi tehokkaasti ja syrjimättömästi operaattoreiden saatavilla. Tällä hetkellä käytössä oleva kalusto kuuluu nykyiselle operaattorille samoin kuin välttämättömät korjaus- ja huolotilat ja tähän liittyvät järjestelmät.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta toteaa, että uudistus on suunniteltu etupäässä silmällä pitäen Keski-Euroopan rautatieliikennettä ja asiakasmääriä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että komission ehdottamia keinoja rautateiden henkilöliikennemarkkinoiden avaamiseksi tarkastellaan vielä huomioimalla vaikutukset Suomen rautatiejärjestelmän toimivuuteen kokonaisuutena ja osana laajempaa joukkoliikenneratkaisua. Mahdollisessa kilpailun avaamisessa tulee varmistaa kokonaistaloudellinen tehokkuus, raideliikenteen turvallisuus, palveluiden saatavuus sekä henkilöstön aseman tasa-arvoinen turvaaminen.

Palvelusopimusasetuksen jatkokäsittelyssä on tarpeen turvata säännösten riittävä joustavuus ja riittävän pitkät siirtymäajat. Ehdotettua laaja-alaisemmilla suorahankintasopimuksilla voisi valiokunnan arvion mukaan olla mahdollista turvata erityisesti syrjäseutujen muutoin vaarassa oleva säännöllinen henkilöliikenne välttäen samalla valtion ostoliikennekustannusten merkittävä kasvu.

Valiokunta korostaa, että asian jatkovalmistelussa saavutettavan ratkaisun tulee olla kaikille jäsenvaltioille tasapuolinen siten, että se turvaa matkustajien palvelutason jatkossakin ja ottaa riittäväällä tavalla huomioon eri jäsenvaltioiden erityisolosuhteet ja liikenteelliset erityispiirteet.

Uudistuksessa on otettava riittävästi huomioon myös kolmansista maista tuleva kilpailu.

Valiokunta korostaa kilpailun vaiheittaisen avaamisen tarvetta siten, että sen vaikutus markkinatilanteeseen, palvelujen määrään ja laatuun eri alueilla sekä valtion suoran tuen tarpeeseen kannattamattomille reiteille pysyy hallittuna. Valiokunta kannattaa henkilöliikenteen kilpailun aloittamista ensiksi sellaisilla rataosuuksilla, joilla tällä hetkellä ei liikennöidä, sekä toisaalta valtion kustantamassa ostoliikenteessä. Valiokunta korostaa raideliikenteessä nykyisin toimivan henkilöstön aseman selvittämistä ja ratkaisemista työmarkkinaosapuolten välillä ennen kilpailun avaamista olemassa olevan lain-säädännön mukaisesti.

Valiokunta toteaa, että riittävän juna- ja vau-nukaluston sekä välttämättömien huolto- ja kor-jauspalvelujen ulottaminen tasapuolisesti kaik-kien operaattorien saataville on käytännössä pe-rusedellytys toimivan kilpailun aikaan saami-seksi kotimaisessa rautatieliikenteessä. Tätä koskevassa uudistuksessa on perustuslain takaa-maa omaisuuden suojaa kunnioittaen löydettävä toimivat ratkaisut, joilla mahdollistetaan uusien operaattorien kaluston saanti, taataan kaluston omistajalle riittävä korvaus ja vältetään viime kädessä asiakkaille lisäkustannuksia kerryttävät päällekkäiset ja tarpeettomat kalusto- ja huol-

toinvestoinnit. Asiantuntijakuulemisessa on esi-tetty yhtenä vaihtoehtona myös valtakunnallista junakalustoyhtiötä.

Lopuksi valiokunta toteaa, että suurin ratainf-rastruktuuria koskeva este toimivan kilpailun lisäämiselle on maamme rataverkoston laaja yk-siraiteisuus. Monien rataosuuksien välityskyky on käytännössä nykyisin kokonaan käytössä. Rautatieliikenteen houkuttelevuuden lisäämi-nen edellyttää osaltaan uusien junavuorojen ja kasvavien alueellisten tarpeiden mukaisten uu-sien asemien tai seisakkeiden avaamista liiken-teelle. Junavuorojen lisääminen nykyisestään edellyttää myös liikenteen ohjauksen toiminta-varmuuden ja tehokkuuden lisäämistä entises-tään, jotta rataverkon välityskyky saadaan käyt-töön maksimaalisesti. Kilpailun lisääminen rau-tateilla asettaa valiokunnan arvion mukaan väis-tämättä kasvavia vaatimuksia myös radanpidol-le ja rataverkon kehittämiseksi.

Lausunto

Lausuntonaan liikenne- ja viestintävaliokunta il-moittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä nä-kökohtia.

Helsingissä 23 päivänä huhtikuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kalle Jokinen /kok
vpj. Osmo Kokko /ps
jäs. Mikko Alatalo /kesk
Thomas Blomqvist /r
Markku Eestilä /kok
Ari Jalonen /ps
Jukka Kopra /kok

Suna Kymäläinen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Janne Sankelo /kok
Eila Tiainen /vas
Ari Torniainen /kesk
Reijo Tossavainen /ps
Mirja Vehkaperä /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Valtioneuvoston kirjelmä U 8/2013 vp käsittelee eurooppalaisen rautateitse tapahtuvan henkilöjunaliikenteen vapauttamista vuodesta 2019 alkaen. Perussuomalaiset vastustavat henkilöjunaliikenteen vapauttamista Suomessa.

Henkilöjunaliikenteen vapauttamisesta on kerätty kokemuksia eri puolilla Eurooppaa. Tulokset ovat ristiriitaisia. Surullisin esimerkki on Iso-Britannia, jossa kilpailun vapauttaminen johti suureen kaaokseen, eikä ongelmista ole edelleenkään päästy eroon, vaikka vapauttamisesta on kulunut vuosia. Kokemukset eivät ole myöskään muualla Euroopassa olleet mitenkään kovin mairittelevia. Kirjelmässä todetaankin, että hyvät kilpailuedellytykset vaativat toimivaa infrastruktuuria ja kunnossapitoa. Suomen rata-verkon ongelmat (nopeusrajoitukset erityisesti routavaurioisilla rataosuuksilla) yhdistettyinä vioille herkkään ja pahimmillaan koko maan junaliikenteen pysäyttävään liikenteenohjausjärjestelmään sekä erityisesti Helsingin ratapihan

ahtauteen johtavat väistämättä tilanteeseen, jossa junat seisovat, matkustajat raivoavat ja virkamiehet selittelevät aivan kuten nykyisellä monopolirautatiellä. Kilpailun avaaminen ei ole vastaus maamme rautatieverkoston perusongelmiin.

On todettava, että Suomessa henkilöjunaliikenteen vapauttaminen johtaisi perussuomalaisten näkemyksen mukaan niin sanottuun kermankuorintailmiöön, jossa kilpailun myötä markkinoille tulleet pienet ja ketterät toimijat keskittyvät muutamille tuottoisimmille rataosuuksille ja valtiollinen VR (tai sen seuraaja) joutuu hoitamaan huonommin kannattavia rataosuuksia viime kädessä veronmaksajien piikkiin. Tämä ei ole hyväksyttävää.

Mielipide

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

ettei henkilöliikennettä Suomessa avata kilpailulle.

Helsingissä 23 päivänä huhtikuuta 2013

Ari Jalonen /ps

Osmo Kokko /ps

Reijo Tossavainen /ps