



Liikenne- ja
viestintäministeriö

Rautateiden henkilö- liikenteen avaaminen kilpailulle: edellytykset ja etenemispolku

Liikenne- ja viestintäministeriön

toiminta-ajatus

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää yhteiskunnan toimivuutta ja väestön hyvinvointia huolehtimalla siitä, että kansalaisten ja elinkeinoelämän käytössä on laadukkaat, turvalliset ja edulliset liikenne- ja viestintäyhteydet sekä alan yrityksillä kilpailukykyiset toimintamahdollisuudet.

visio

Suomi on eturivin maa liikenteen ja viestinnän laadussa, tehokkuudessa ja kansainvälisessä osaamisessa.

arvot

Rohkeus

Oikeudenmukaisuus

Yhteistyö



Julkaisun päivämäärä
18.5.2010

Julkaisun nimi

Rautateiden henkilöliikenteen avaaminen kilpailulle: edellytykset ja etenemispolku

Tekijät

Kilpailun avaamista rautateillä selvittänyt työryhmä, pj Minna Kivimäki (LVM), siht. Risto Saari (LVM) ja Kaisa-Elina Porras (Liikennevirasto)

Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä

Liikenne- ja viestintäministeriö, 1.2.2009

Julkaisusarjan nimi ja numero

**Liikenne- ja viestintäministeriön
julkaisu 17/2010**

ISSN (verkkojulkaisu) 1795-4045
ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-243-161-5
HARE-numero

Asiasanat

Rautatie, henkilöliikenne, kilpailu, kilpailuttaminen, palvelukokonaisuudet, lähiliikenne ja kaukohenkilöliikenne

Yhteyshenkilöt

Minna Kivimäki

Tiivistelmä

Rautateiden henkilöliikenteen kilpailun avaamista selvittänyt työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti selvittänyt niitä toiminnallisia ja lainsäädännöllisiä järjestelyitä, joita kilpailun avaaminen edellyttää. Tällaiset järjestelyt koskevat henkilöliikenteen integroidun palvelutason turvaamista, kaluston saantia, huolto- ja varikkopalveluja, liikenteenohjausta, energianjakelua, rautatiealan koulutuksen järjestämistä sekä pääsyä asemille ja kiinteistöihin. Lisäksi työryhmä on esittänyt näkemyksensä siitä, miten rauta-teiden henkilöliikenteen kilpailuttamisessa voitaisiin edetä ja mitkä palvelukokonaisuudet olisivat valmiimpia kilpailun avaamiselle.

Työryhmä esittää, että rautateiden henkilöliikenteen kilpailuttamisessa edettäisiin palvelukokonaisuuksittain ja vaiheittain palvelukokonaisuuksien valmiuden mukaan helpommista palvelukokonaisuuksista vaikeammin toteutettavissa oleviin palvelukokonaisuuksiin. Liikenteen kilpailuttaminen olisi järkevää aloittaa Helsingin seudun lähiliikenteen kilpailuttamisesta. Liikennekokonaisuuden kilpailuttamisen valmistelut pitäisi aloittaa välittömästi, jos tähdätään siihen, että liikenne voidaan kilpailuttaa HSL:n ja VR-Yhtymä Oy:n ostoliikennesopimuksen päättymisen (31.12.2017) jälkeen. Tilaajaorganisaationa toimisi toimivaltainen viranomainen eli Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL). Helsingin seudun lähiliikenteen kokemuksia pitäisi käyttää hyväksi, jos kilpailuttamista päätetään jatkaa muiden liikenne- ja palvelukokonaisuuksien kilpailuttamisilla.

Jos kilpailuttamista jatketaan Helsingin lähiliikenteen kilpailuttamisen jälkeen palvelukokonaisuuksien valmiuden ja soveltuvuuden mukaan, seuraavia järkeviä palvelukokonaisuuksia kilpailutettavaksi voisivat olla Helsingin ja Tampereen seutuliikennettä täydentävät taajamajunaliikenteen kokonaisuudet sekä mahdollisesti Lahti–Kotka–Kouvola-, Hanko–Karjaa-, Ylivieska–Iisalmi- ja Nurmes–Joensuu–Pieksämäki-liikenneosuudet. Viimeinen palvelukokonaisuus kilpailutettavaksi olisi kaukojunaliikenteen nykyinen ostoliikenne. Tähän palvelukokonaisuuteen voitaisiin liittää nykyinen ostoliikenne.

Työryhmän esitykseen sisältyy vaikutusten arvio sekä kuvaus kilpailun järjestämisestä ja vaikutuksista eräissä muissa maissa (Ruotsi, Norja, Tanska, Alankomaat, Saksa ja Iso-Britannia).



Publikation

Konkurrensutsättning av järnvägens persontrafik: förutsättningar och förlopp

Författare

Arbetsgrupp som utrett konkurrensutsättningen på järnvägen, ordf. Minna Kivimäki, sekr. Risto Saari ja Kaisa-Elina Porras

Tillsatt av och datum

Kommunikationsministeriet, 1.2.2009

Publikationsseriens namn och nummer

**Kommunikationsministeriets
publikationer 17/2010**

ISSN (webbpublikation) 1795-4045

ISBN (webbpublikation) 978-952-243-161-5

HARE-nummer

Ämnesord

Järnväg, persontrafik, konkurrens, konkurrensutsättning, serviceenheter, närtrafik, fjärrpersontrafik

Kontaktpersoner

Minna Kivimäki

Övriga uppgifter

Rapporten är på finska.

Sammandrag

Den arbetsgrupp som har utrett frågan om konkurrensutsättning av järnvägens persontrafik har i enlighet med sitt uppdrag rätt ut de operativa och lagstiftningsmässiga arrangemang som behövs för konkurrensutsättningen.

Arrangemangen gäller tryggande av persontrafikens integrerade servicenivå, åtkomst av materiell, service- och depåttjänster, trafikledning, energidistribution, ordnande av järnvägsbranschens utbildning och tillgång till stationer och fastigheter. Arbetsgruppen har dessutom framlagt synpunkter på hur man kan ta itu med konkurrensutsättningen och vilka tjänstehelheter som skulle vara klarare för konkurrensutsättning.

Arbetsgruppen föreslår att järnvägens persontrafik konkurrensutsätts en serviceenhet i taget och stegvis i den ordning serviceenheterna är klara för det, från de serviceenheter där konkurrensutsättning är lättare att genomföra till de serviceenheter där det är svårare. Det kan vara klokt att inleda konkurrensutsättningen med konkurrensutsättning av Helsingforsregionens närtrafik. Förberedelserna för konkurrensutsättningen av trafikhelheten borde inledas genast, om syftet är att trafiken ska konkurrensutsättas efter det avtalet med HRT och VR-Group Ab om köptrafik löpt ut (31.12.2017). Beställarorganisation är den behöriga myndigheten, dvs. samkommunen Helsingforsregionens Trafik (HRT). Erfarenheterna från Helsingforsregionens närtrafik borde utnyttjas om beslut fattas om att konkurrensutsätta de övriga trafik- och serviceenheterna.

Om konkurrensutsättningen går vidare efter konkurrensutsättningen av Helsingfors närtrafik allt efter hur klara och lämpliga serviceenheterna är kunde det vara förnuftigt att konkurrensutsätta följande serviceenheter helheterna med regionaltågstrafiken som kompletterar Helsingfors och Tammerfors regiontrafik och eventuellt trafikavsnitten Lahti-Kotka-Kouvola, Hangö-Karis, Ylivieska-Idensalmi och Nurmes-Joensuu-Pieksämäki. Den sista serviceenheten som konkurrensutsätts vore fjärrtågstrafikens nuvarande köptrafik. Till denna serviceenhet kunde den nuvarande köptrafiken tillföras.

I arbetsgruppens framställning ingår en bedömning av konsekvenserna samt en beskrivning av hur konkurrensutsättning ordnats och vilka konsekvenserna är i vissa andra länder (Sverige, Norge, Danmark, Nederländerna, Tyskland och Storbritannien).



Date
18 May 2010

Title of publication

Opening passenger rail transport to competition – requirements and further steps

Author(s)

Working group, chair: Minna Kivimäki, secretaries: Risto Saari and Kaisa-Elina Porras

Commissioned by, date

Ministry of Transport and Communications, 1 February 2009

Publication series and number

Publications of the Ministry of Transport and Communications 17/2010

ISSN (online) 1795-4045
ISBN (online) 978-952-243-161-5
Reference number

Keywords

railways, passenger transport services, competition, competitive tendering, services, commuter transport, long-distance transport

Contact persons

Ms Minna Kivimäki

Other information

The report is in Finnish

Abstract

A working group assigned to study the opening of passenger rail transport to competition examined the operational and legislative arrangements required in a tendering process. Such arrangements concern the ensuring of the integrated service level in passenger transport, access to railway stock, maintenance and depot services, traffic control, distribution of energy, provision of training in the railway sector and access to stations and premises. The working group also expresses its views on how to move forward in opening passenger rail transport services to competition and which services could be tendered out first.

The working group proposes that competition in passenger rail transport be gradually opened starting from services that are easier to introduce to competition and moving on to more challenging areas. The most feasible area to start with would be commuter rail services in the Helsinki region. If transport services are to be opened to competition right after the agreement on purchased services by Helsinki Region Transport and VR Group has ended (31 December 2017), preparations for the tendering process should be started immediately. The responsible organisation ordering the services would be the competent authority in the matter, i.e. Helsinki Region Transport Authority. If it was decided that other transport areas and services were also subjected to the tendering process, advantage could be taken of the experience gained by the Helsinki Region Transport.

If a decision was made to open further services to competition, feasible areas after Helsinki commuter rail transport would be the regional train services in Helsinki and Tampere, and possibly the rail sections between Lahti, Kotka and Kouvola, Hanko and Karjaa, Ylivieska and Iisalmi, and Nurmes and Joensuu and Pieksämäki. Services suggested to be opened to competition last would be the services currently purchased for long-distance rail transport. Other purchased services could also be included in this category.

The working group proposal includes an impact assessment and a description of arrangements and impacts involved in similar processes in other countries (Sweden, Norway, Denmark, the Netherlands, Germany and Great Britain).

RAUTATEIDEN HENKILÖLIIKENTEEN AVAAMINEN KILPAILULLE – työryhmän loppuraportti

Sisällys

1. JOHDANTO	5
2. YLEISET LÄHTÖKOHDAT	5
2.1 EU-lainsäädäntö ja rautateiden kilpailun avaaminen	5
2.2 Rautatieliikenteen järjestämisen mallit	7
2.3 Aikaisemmat selvitykset ja niiden johtopäätökset	8
2.4 Kuulemiset ja lausunnot	9
3. YHTEISKUNNALLISET KEHITYSTRENDIT JA PUITTEET	11
3.1 Rautatieliikenteen kehitystrendit	11
3.1 Investoinnit rataverkkoon	14
3.3 Ilmastonmuutos ja energiatehokkuus	16
3.4 Väestö-, alue- ja yhdyskuntarakenteen muutokset	17
4. RAUTATEIDEN HENKILÖLIIKENTEEN NYKYISET SOPIMUSJÄRJESTELYT	19
4.1 Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR-Yhtymä Oy:n välinen yksinoikeussopimus henkilöliikenteen järjestämisestä	19
4.2 Pääkaupunkiseudun lähijunaliikenne	20
4.3 Kiskobussiliikenne ja alueellinen kaukoliikenne	20
5. MUIDEN MAIDEN KOKEMUKSET KILPAILUTTAMISESTA	23
5.1 Ruotsi	23
5.2 Norja	24
5.3 Tanska	24
5.4 Saksa	25
5.5 Alankomaat	26
5.6 Iso-Britannia	26
5.7 Johtopäätökset eri maiden kokemusten perusteella	27
6. KILPAILUN AVAAMISEN EDELLYTYKSET	29
6.1 Palvelutaso ja asiakasnäkökulma huomioon	29
6.2 Kaluston saatavuus turvattava	30
6.3 Kaluston huolto- ja varikkopalveluja tarjottava tasapuolisesti	31
6.4 Liikenteen ohjauksen avulla yhtäläiset liikennöintiedellytykset	33
6.5 Koulutus järjestetään neutraalilla tavalla	34
6.6 Kiinteistövarallisuus sekä pääsy asemille ja lipunmyyntiin	35
6.7 Energianjakelu toimii tasapuolisesti	36

7. KILPAILUTTAMISEN TOTEUTUS	37
7.1 Kilpailutettavat palvelukokonaisuudet ja valinnan kriteerit	37
7.2 Esitys etenemispoluksi	38
8. KILPAILUN VAIKUTUKSET SUOMESSA	41
8.1 Viranomaisjärjestelyt ja valtiontaloudelliset vaikutukset	41
8.2 Vaikutukset yrityksiin	42
8.3 Vaikutukset asiakkaisiin	43
8.4 Henkilöstövaikutukset	43
8.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	43
9. YHTEENVETO TYÖRYHMÄN EHDOTUKSISTA	44
LIITE 1: Timo Tannerin/Veturimiesten liiton eriävä mielipide	47

Liikenne- ja viestintäministeriölle,

Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelmaan kirjatun tavoitteen mukaan rautateiden henkilöliikenteessä tulee varautua kilpailuun yhteisölainsäädännön edellyttämällä tavalla ja aikataululla sekä selvittää mahdollisuudet kilpailuttaa rautateiden henkilöliikennettä erityisesti pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueella.

Hallitusohjelman tavoitteen toteuttamiseksi liikenne- ja viestintäministeriö asetti 23.1.2009 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin selvittää rautateiden henkilöliikenteen kilpailuttamismahdollisuuksia kaukoliikenteessä sekä kaupunkiseutujen lähiliikenteessä. Työryhmän tehtäväksi annettiin lisäksi arvioida kilpailuttamisen yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia sekä laatia kansainvälinen katsaus rautatieliikenteen kilpailuttamisesta.

Euroopan unionissa on lainsäädännöllä avattu kilpailulle kansainvälinen henkilöliikenne sekä kotimaan ja kansainvälinen tavaraliikenne. Kotimaan henkilöliikennettä ei ole vielä tällä hetkellä lainsäädännöllä avattu unionilainsäädännöllä kilpailulle, mutta useat unionin jäsenvaltiot ovat kuitenkin avanneet kotimaan henkilöliikenteen kilpailulle, koska kilpailun on katsottu parantavan palvelutasoa ja laskevan hintoja.

Liikenne- ja viestintäministeriö oli asettanut jo aikaisemmin huhtikuussa 2008 työryhmän selvittämään henkilöliikenteen kilpailuttamismahdollisuuksia pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueella. Tämän aikaisemmin asetetun lähiliikennetyöryhmän työ integroitiin osaksi 23.1.2009 asetetun työryhmän työtä. Näin ollen tarkastelunäkökulmaa laajennettiin koskemaan myös kaukohenkilöliikennettä ja muiden kaupunkiseutujen lähiliikennettä. Helsingin lähiliikenteen kilpailuttamisen edellytyksiä ja vaikutuksia on viime vuosina selvitetty useissa eri mietinnöissä ja selvityksissä. Näiden selvitysten tuloksia on käytetty hyväksi työryhmän työssä. Lisäksi työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti teettänyt WSP Finland Oy:llä (alikonstultinaan hollantilainen Inno-V) vaikutusselvityksen kilpailun avaamisesta rautateiden henkilöliikenteessä. Vaikutusselvitys on julkaistu Liikenneviraston www-sivuilla: www.liikennevirasto.fi (-> rautatie -> julkaisut).

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti käynyt läpi niitä toiminnallisia ja lainsäädännöllisiä edellytyksiä, joita rautateiden henkilöliikenteen kilpailun avaaminen edellyttää. Lisäksi työryhmä on arvioinut rautateiden henkilöliikenteen palvelukokonaisuuksia ja esittänyt näiden palvelukokonaisuuksien kilpailulle soveltuvuuden ja valmiuden mukaisen etenemispolun kilpailuttamiselle.

Palvelukokonaisuuden kilpailulle soveltuvuuteen vaikuttaa ensisijaisesti alueen ja sen tilaajaorganisaatioiden kokemukset kilpailuttamisesta, kyky järjestää riittävät kilpailun edellytykset sekä miten houkutteleva kyseinen palvelukokonaisuus on kilpailulle. Näillä kriteereillä arvioituna pääkaupunkiseudun työssäkäyntiliikenteen kilpailuttaminen olisi luonnollinen lähtökohta käynnistää rautateiden henkilöliikenteen palvelujen kilpailuttaminen.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut ylijohtaja Minna Kivimäki liikenne- ja viestintäministeriöstä. Työryhmän jäseninä ovat olleet finanssineuvos Jarmo Väisänen valtioneuvoston kanslian omistajaohjausyksiköstä, liikenneturvallisuusjohtaja Kari Alppivuori Liikenteen turvallisuusvirastosta (entinen Rautatievirasto), maakuntajohtaja Jussi Huttunen Pohjois-Savon liitosta varajäsenenään maakuntainsinööri Jouko Kohvakka, liikennejohtaja Miika Mäkitalo Liikennevirastosta (entinen Ratahallintokeskus), liikenneinsinööri Silja Siltala Suomen Kuntaliitosta, kilpailuasiainneuvos Riitta Ryhänen Kilpailuvirastosta, ylitarkastaja Seija Siitonen Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta (entinen Länsi-Suomen lääninhallitus), lakimies Suvi Posio Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymästä (entinen Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta) varajäsenenään ryhmäpäällikkö Kimmo Sinisalo, pääsihteeri Timo Tanner Veturimiesten liitosta sekä hallitusneuvos Hannu Pennanen ja yli-insinööri Marcus Merin liikenne- ja viestintäministeriöstä (31.12.2009 saakka). Asiantuntijajäsenenä on lisäksi ollut valtiosihteeri Mikko Alkio työ- ja elinkeinoministeriöstä. Työryhmän sihteereinä ovat toimineet neuvotteleva virkamies Sabina Lindström (31.12.2009 saakka) ja ylitarkastaja Risto Saari (1.1.2010 alkaen) liikenne- ja viestintäministeriöstä sekä asiakkuussuunnittelija Kaisa-Elina Porras Liikennevirastosta.

Työryhmän piti saada työnsä valmiiksi 31.12.2009 mennessä. Työryhmä kuitenkin sai lisääaikaa 30.4.2010 saakka.

Työryhmä luovuttaa kunnioittavasti esityksensä liikenne- ja viestintäministeriölle. Työryhmän loppuraporttiin sisältyy Timo Tannerin/Veturimiesten liiton eriävä mielipide (liite 1).

Minna Kivimäki

Jarmo Väisänen	Kari Alppivuori
Jussi Huttunen	Miika Mäkitalo
Silja Siltala	Riitta Ryhänen
Seija Siitonen	Kimmo Sinisalo
Timo Tanner	Hannu Pennanen
Marcus Merin	
Risto Saari	Kaisa-Elina Porras

1. JOHDANTO

Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelmaan kirjatun tavoitteen mukaan rautateiden henkilöliikenteessä tulee varautua kilpailuun yhteisölainsäädännön edellyttämällä tavalla ja aikataululla sekä selvittää mahdollisuudet kilpailuttaa rautateiden henkilöliikennettä erityisesti pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueella.

Hallitusohjelman tavoitteen toteuttamiseksi liikenne- ja viestintäministeriö asetti 23.1.2009 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin selvittää rautateiden henkilöliikenteen kilpailuttamismahdollisuuksia kaukoliikenteessä sekä kaupunkiseutujen lähiliikenteessä. Työryhmän tehtäväksi annettiin lisäksi arvioida kilpailuttamisen yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia sekä laatia kansainvälinen katsaus rautatieliikenteen kilpailuttamisesta.

Koska liikenne- ja viestintäministeriö oli jo huhtikuussa 2008 asettanut työryhmän selvittämään erityisesti pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueella kilpailuttamisen mahdollisuuksia, tammikuussa 2009 asetetun työryhmän toimeksianto laajennettiin koskemaan rautateiden henkilöliikenteen kaukoliikennettä ja muiden kaupunkiseutujen lähiliikennettä. Tässä työryhmän esityksessä tarkastellaan siten sekä pääkaupunkiseudun, muiden kaupunkiseutujen sekä kaukoliikenteen henkilöliikenteen kilpailun avaamisen edellytyksiä. Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on tehnyt ehdotukset niistä toiminnallisista järjestelyistä, joita tarvitaan markkinoillepääsyn helpottamiseksi, jos rautateiden henkilöliikenne päätetään avata kilpailulle. Tällaiset järjestelyt koskevat integroidun palvelutason turvaamista, kaluston saantia, huolto- ja varikkopalveluja, liikenteenohjausta, energianjakelua, rautatiealan koulutuksen järjestämistä sekä pääsyä asemille ja kiinteistöihin. Työryhmä on myös arvioinut rautateiden henkilöliikenteen kilpailuttamisen yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia sekä kilpailuttamisesta saatuja kokemuksia muissa maissa.

Työryhmä on teettänyt esityksensä tueksi vaikutusselvityksen kilpailun avaamisesta rautateiden henkilöliikenteessä. Liikenne- ja viestintäministeriön ja Liikenneviraston (vuonna 2009 Ratahallintokeskuksen) rahoittamassa ja WSP Finland Oy:llä teetetyssä selvityksessä on arvioitu Suomen henkilöliikennemarkkinoita ja miten niillä voitaisiin kilpailu järjestää sekä mitä yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia kilpailulla olisi. Selvityksessä on myös arvioitu rautatieliikenteen kilpailun vaikutuksia muissa Pohjoismaissa, Saksassa, Alankomaissa ja Iso-Britanniassa. Selvityksen tuloksia on käytetty hyväksi työryhmän esityksessä. Selvitys on julkaistu ja saatavilla Liikenneviraston www-sivuilla: <http://www.liikennevirasto.fi> (-> rautatie -> julkaisut).

2. YLEISET LÄHTÖKOHDAT

2.1 EU-lainsäädäntö ja rautateiden kilpailun avaaminen

Suomen rautatiemarkkinoiden toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi viimeisen reilun kymmenen vuoden aikana ja merkittävin muutostekijä on ollut Euroopan yhteisölainsäädännön muutokset. Rautatieliikennettä on EU:n jäsenvaltioissa avattu asteittain kilpailulle 2000-luvun aikana Euroopan yhteisön lainsäädännöllä. EU:n vuonna 2001 annetulla niin sanotulla ensimmäisellä rautatieliikennepaketilla avattiin kilpailulle EU-alueen sisäinen kansainvälinen tavaraliikenne maaliskuusta 2003 lähtien. Toisella vuonna 2004 annetulla rautatiepaketilla avattiin kotimaan tavaraliikenne kilpailulle vuoden 2007 alusta lähtien. Kilpailun avaamista jatkettiin EU:n kolmannella rautatieliikennepaketilla, joka julkistettiin 2007 ja sen mukaisesti kansainvälinen henkilöliikenne avattiin kilpailulle vuoden 2010 alusta lukien.

EU:n rautatieliikennepaketteihin on sisältynyt rautatiemarkkinoiden liberalisointia ja kilpailun avaamista koskevan sääntelyn lisäksi säännöksiä muun muassa rautatieyritysten toimiluvista, ratakapasiteetista ja sen jakamisesta,

sääntelyelimistä, ratamaksuista, rautatiejärjestelmän turvallisuudesta ja yhteentoimivuudesta sekä kansallisista turvallisuusviranomaisista ja niiden tehtävistä, veturinkuljettajien kelpoisuusvaatimuksista sekä rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista. EU-lainsäädännön harmonisointi on 2000-luvun aikana edistänyt yhteisten eurooppalaisten rautatiemarkkinoiden kehitystä koko Euroopan talousalueen alueella.

EU:n rautatiepakettien lisäksi rautatiemarkkinoihin on osaltaan vaikuttanut myös EU:n ns. palvelusopimusasetus (EY) N:o 1370/2007, joka tuli voimaan 3.12.2009. Palvelusopimusasetuksessa säädetään toimenpiteistä ja menettelytavoista, joita viranomaisten on sovellettava julkisen henkilöliikenteen palvelujen järjestämisessä. Palvelusopimusasetuksen keskeisenä tavoitteena on määrittellä, miten jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat yhteisön oikeuden sääntöjä noudattaen toimia julkisen henkilöliikenteen alalla varmistamalla sellaisten yleishyödyllisten palvelujen tarjoamisen niin, että kyetään tarvittaessa ylläpitämään markkinaehtoisesti tuotettuja palveluja korkealaatuisempi tai edullisempi palvelutaso. Palvelusopimusasetuksen perusteella jäsenvaltiot voivat myöntää yksinoikeuden yhdelle palvelun tarjoajalle julkisen palveluvelvoitteen hoitamiseksi tietyllä alueella tai tietyssä palvelusegmentissä. Palvelusopimusasetuksen perusteella myös yksinoikeussopimukset pitäisi kilpailuttaa, mutta rautatieliikenteessä suorahankinnat on sallittu. Liikenne- ja viestintäministeriö ja VR-Yhtymä Oy (jatkossa VR) tekivät joulukuussa 2009 kymmenen vuoden yksinoikeussopimuksen kaukoliikenteestä palvelusopimuksen nojalla.

Myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1371/2007 rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista (ns. rautatievastuuasetus) tuli voimaan 3.12.2009. Asetus on osaltaan parantanut matkustajien oikeudellista asemaa rautatieliikenteessä. Asetus oikeuttaa junamatkustajan korvauksiin ja palveluihin junien myöhästymisen johdosta. Myös liikkumisrajoitteisten palvelut asemilla ja junissa turvataan. Kansallisesti lailla rautatiekuljetuslain muuttamisesta (843/2009) EU-asetuksen soveltamisalaa on rajattu niin, että Suomen ja Venäjän välinen rautateiden yhdysliikenne on suljettu asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Samoin ne säännökset, jotka koskevat lipunmyynti- ja varausjärjestelmiä, junavuoron viivästymisestä maksettavia vakiokorvauksia sekä ateria- ja majoitusvelvollisuutta, on rajattu Helsingin lähiliikenteen osalta soveltamisalan ulkopuolelle.

Yhteisölainsäädännön velvoitteet on Suomessa saatettu kansallisesti voimaan ensisijaisesti uudistamalla rautatielakia. Voimassa olevaa rautatielakia (555/2006) ollaan parhaillaan uudistamassa yhteisölainsäädännön velvoitteiden vuoksi. Rautatielain uudistamisen yhteydessä VR-Yhtymä Oy:llä ollut lakiin perustunut yksinoikeus tarjota henkilöliikenteen palveluja kumotaan palvelusopimusasetuksen velvoitteiden mukaisesti. Vuonna 2010 toteutettavalla rautatielain kokonaisuudistuksella pannaan kuitenkin ensisijaisesti täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/57/EY rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta yhteisössä (ns. yhteentoimivuusdirektiivi) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/110/EY yhteisön rautateiden turvallisuudesta annetun direktiivin 2004/49/EY (rautatieturvallisuudirektiivi) muuttamisesta (ns. rautatieturvallisuudirektiivin muutosdirektiivi). Yhteentoimivuudella tarkoitetaan rautatiejärjestelmän soveltuvuutta junien varmaan ja keskeytymättömään liikennöintiin sellaisella suoritusasteella, joka näiltä radoilta teknisesti, toiminnallisesti ja lainsäädännöllisesti vaaditaan. Rautatieturvallisuudirektiivin ja sen muutosdirektiivin mukaisesti rautatieliikenteen harjoittajilta edellytetään turvallisuusjohtamisjärjestelmää ja sen perusteella myönnettävää turvallisuustodistusta. Myös rataverkon haltijoilta edellytetään turvallisuusjohtamisjärjestelmää sekä sen perusteella myönnettävää turvallisuuslupaa.

Vaikka eurooppalaisen rautatiesäätelyn kautta tavaraliikenne ja kansainvälinen henkilöliikenne rautateillä on Suomessa avattu kilpailulle, Suomen rautatiemarkkinoilla toimii edelleen vain yksi rautatieyhtiö, VR-Yhtymä Oy. Tavaramarkkinoille on mahdollisesti tulossa lähiaikoina pienempiä toimijoita. Liikenteen turvallisuusvirastossa on vireillä kolme turvallisuustodistushakemusta tavaraliikenteen harjoittamista varten. Turvallisuustodistuksen saaminen on edellytys toimiluvan saamiselle, joka mahdollistaa rautatieliikenteen harjoittamisen.

EU:n sisäistä kansainvälistä henkilöliikennettä Suomessa ei ole lainkaan, koska ainoa yhteys olisi Tornion ja Haaparannan välinen rautatieyhteys eikä tällä välillä ole henkilöliikennettä. Suoraa kansainvälistä henkilöliikennettä Suomessa on vain Venäjän yhdysliikenteessä. Voimassa olevan rautatielain sekä Suomen ja Venäjän välisen yhdysliikennesopimuksen perusteella Suomen ja Venäjän väliseen yhdysliikenteeseen on oikeutettu vain VR.

2.2 Rautatieliikenteen järjestämisen mallit

Tässä luvussa kuvataan lyhyesti rautatieliikenteen järjestämisen mallit. Rautateiden henkilöliikenne voidaan järjestää ilman kilpailua suorahankintana. Henkilöliikenteen kilpailun toteuttamisen päämalleja ovat kilpailuttaminen tarjouskilpailun avulla, käyttöoikeussopimukset ja vapaa pääsy. Käytännössä näiden päämallien alla on useita alamalleja ja niiden yhdistelmiä.

Perinteinen tapa rautateiden henkilöliikenteen järjestämiseen on ollut yhden toimijan malli, jossa valtion omistamalle yhtiölle on annettu yksinoikeus henkilöliikenteen harjoittamiseen. Tällaisessa tilanteessa toimivaltaiset viranomaiset ostavat rautatieliikennettä valtionyhtiöltä. Helsingin seudun liikenne-kuntayhtymän (HSL) käyttämä malli on ostoliikennesopimus ja liikenne- ja viestintäministeriön malli on käyttöoikeussopimus nettokorvauksella.

Kilpailutetussa ostoliikennemallissa (tendering) tarjouskilpailun järjestävä viranomainen tekee määräajaksi sopimuksen tarjouspyynnössä verraten tarkasti määrätyn liikennekokonaisuuden liikennöinnistä tarjouskilpailun voittajan kanssa. Liikenteen tarjonta, lippujen hinnat ja laatutekijät ovat liikenteen tilaajan määrittelemät. Tarjoushinnalla on suuri paino tarjouskilpailun kokonaistaloudellista edullisuutta ratkaistaessa.

Kilpailutetussa ostoliikennemallissa viranomainen pyytää tarjouksia suunnittelemansa liikenteen hoitamisesta. Käytössä on kaksi päämenettelyä. Bruttomallissa tarjoushinta annetaan koko liikennöintikustannuksesta, jolloin liikenteen tilaaja kerää kaikki lipputulot. Nettomallissa taas liikenteenharjoittaja jättää tarjouksen liikennöintikustannusten ja arvioitujen lipputulojen erotuksesta, jolloin lipputulot jäävät liikenteenharjoittajalle. Nettomallissa liikenteenharjoittajan kannattaa panostaa palvelun laatuun ja markkinointiin matkustajamäärän ja siten oman tuloksensa maksimoimiseksi. Bruttomalli on markkinoille pyrkivän liikenteenharjoittajan kannalta parempi, sillä kilpailua edeltävällä liikenteenharjoittajalla katsotaan olevan muita kilpailijoita parempi tuntuma matkustuskäyttäytymiseen ja lipputulojen muodostumiseen.

Käyttöoikeussopimuksissa (franchising, konsessio) on paljon samoja piirteitä kuin nettomallin kilpailuttamisessa. Markkinoille pääsy tapahtuu tarjouskilpailun kautta ja lipputuloriski sekä riski tuotantokustannuksista ovat molemmat liikenteenharjoittajalla. Franchising antaa kuitenkin liikenteenharjoittajalle enemmän vapauksia ja on siten markkinalähtöisempi kuin nettomallin kilpailuttaminen. Kilpailuttamisen ja franchisingin pääero on liikenteen suunnitteluvastuussa. Käyttöoikeussopimuksessa liikenteenharjoittaja suunnittelee liikenteen tarjouspyynnössä annettujen ehtojen mukaisesti. Kilpailuttamisessa tilaaja määrittelee liikenteen hyvin tarkasti.

Kilpailun järjestävä viranomais antaa minimivaatimukset liikennetarjonnalle, esimerkiksi liikennöintiajalle ja vuoroväleille, joiden perusteella liikenteenharjoittaja tekee aikataulut. Tilaajan ja liikenteenharjoittajan välinen rahavirta voi kulkea molempiin suuntiin. Liikenteenharjoittaja voi jättää tarjouksen tilaajalle maksettavasta summasta hyvin kannattavassa sopimuksessa. Tällöin kyseessä on maksu siitä, että yrittäjä saa erityisoikeuden tarjota palveluita matkustajille ja kerätä siitä voittoja. Huonosti kannattava sopimus muistuttaa kilpailuttamisen nettomallia. Tarjous jätetään siitä korvauksesta, jonka liikenteenharjoittaja edellyttää saavansa lipputulojen lisäksi saadakseen liikennöinnistä kannattavaa.

Vapaa pääsy (open access) on junaliikenteen järjestämistavoista kaikkein markkinalähtöisin. Sen yleispätevä kuvaaminen on vaikeaa, koska sitä on toteutettu käytännössä vähän. Lähtökohta kuitenkin on, että operaattorilla on suuri vapaus kaikkien kolmen säännellyn päätekijän (tarjonta, hinnoittelu ja tariffi) sekä markkinoille pääsyn ja sieltä poistumisen suhteen.

Operaattori ilmaisee halunsa liikennöidä määrätyillä rataosilla hakemalla rataverkonhaltijalta ratakapasiteettia. Rataverkon haltija yhteen sovittaa kaikkien liikennöitsijöiden aikataulusuunnitelmat ja myöntää sen jälkeen ratakapasiteettia.

2.3 Aikaisemmat selvitykset ja niiden johtopäätökset

Rautatieliikenteen kilpailun avautumista on selvitetty aikaisemmin useammassa työryhmässä. Vuonna 1998 rautatiekilpailun avautumista selvittänyt työryhmä (LVM:n julkaisu 15/1998) esitti, että rautateiden tavaraliikenteessä tulisi sallia kaikille toimijoille vapaa pääsy markkinoille. Henkilöliikenteen kilpailun suhteen työryhmä linjasi, että rautatieliikennettä ostavilla tahoilla, Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnalla ja liikenne- ja viestintäministeriöllä tulisi olla oikeus kilpailuttaa lähiliikennettä.

Pääkaupunkiseudun lähiliikenteen kilpailuttamista pohtineen lähiliikennetyöryhmän mietinnössä Ota A-juna! (LVM:n julkaisu 44/2001) ehdotettiin, että ensi vaiheessa tulisi kilpailuttaa liikenne rataosilla Helsinki-Leppävaara-Espoo, Helsinki-Vantaankoski ja Helsinki-Kerava. Liikenteen ostajina olisi 1) Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta YTV, liikenne- ja viestintäministeriö ja Kerava tai 2) mainitut osapuolet ilman Keravaa. Työryhmä esitti, että palvelujen ostossa käytettäisiin bruttomallia, jolloin tuloerä olisi palvelujen ostajalla. Lähiliikenteen henkilöstön osalta tulisi neuvotella työmarkkinajärjestöjen välinen sopimus, jossa ratkaistaisiin kilpailuttamistilanteissa noudatettavista työsuhteiden ehdoista ja menettelytavoista. Lisäksi työryhmä totesi, että VR-konsernin henkilöstön eläkejärjestelyistä tulisi tehdä selvitys. Rautatiehenkilöstön koulutusta varten tulisi muodostaa erityisoppilaitos.

Työryhmä myös katsoi, että junakaluston hallintaa varten tulisi perustaa kalustoyhtiö, jolloin kalusto on liikenteen ostajan hallinnassa. Tällaisessa kalustonhoitomallissa kilpailuttamisen jälkeen tehtäisiin tarvittavat sopimukset ostajan ja kalustoyhtiön sekä tarjouskilpailun voittaneen ja kalustoyhtiön välillä. Kaluston päivittäishuolto ja kunnossapito olisivat liikenteen harjoittajan vastuulla ja laajemmat kehittämistoimenpiteet junakalustoyhtiön vastuulla. Huoltopalveluiden osalta työryhmä arvioi, että kilpailutuksen alkuvaiheessa ylläpidossa on tukeuduttava Ilmalan varikkoon ja VR:ään.

Helsingin lähiliikenteen kilpailuttamisen edellytyksiä ja vaikutuksia tutkittiin myös liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2005 teettämässä selvityksessä (*Helsingin lähijunaliikenteen kilpailuttamisen vaikutukset*). Selvityksessä todettiin, että merkittävimmät esteet tasapuolisten kilpailuedellytysten syntymiselle potentiaalisten operaattorien näkökulmasta liittyvät epävarmuuteen ammattitaitoisen henkilöstön saatavuudesta, mahdollisiin siirtymävaiheeseen

aikaisiin kalustovajauksiin, laadittavan sopimuksen tuloutusperiaatteisiin sekä VR:n nykyiseen vahvaan rooliin liikenteen ohjauksessa ja suunnittelussa, sekä huoltovarikkotoiminnassa ja koulutuksessa.

Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähijunaliikenteen julkisen rahoituksen uudistamista selvitettiin uudelleen liikenne- ja viestintäministeriön työryhmässä vuonna 2005 (LVM:n julkaisu 1/2006). Työryhmän piti selvityksessään arvioida julkisen rahoituksen uudistamista siten, että tarjonta tehostuisi ja liikenteen palvelutasoa kehitettäisiin osapuolten yhteistyönä. Työssä oli otettava huomioon komission julkisen liikenteen yksinoikeuksia ja julkisia tukia koskevat lainsäädännön muutokset. Työryhmän mietinnössä esitettiin, että pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähijunaliikenteen liikennepalveluja tulisi jatkossa tarkastella yhtenä kokonaisuutena. Alueen palvelutason määrittämiseen osallistuisivat toimivaltaiset viranomaiset, YTV (nykyinen HSL), alueen kunnat ja VR.

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 3.4.2008 työryhmän selvittämään pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen henkilöliikenteen kilpailuttamismahdollisuuksia. Työryhmä esitti, että kilpailuttamisen aloittamisessa ja kilpailutettavan liikenteen laajentamisessa edettäisiin mahdollisimman nopeasti. Työryhmä myös arvioi, että ensimmäinen kilpailutettava kohde voisi olla uuden Kehäradalla vuonna 2014 alkava liikenne, vuonna 2018 kilpailu alkaisi muilla Helsingin lähiliikenteen kaupunkiradoilla ja vuonna 2022 liikenne laajenisi Karjaan, Riihimäen ja Lahden suunnan liikenteeseen. Tämä aikataulu olisi edellyttänyt, että tarvittavat lainsäädäntömuutokset olisi pitänyt aloittaa viimeistään syksyllä 2009 ja kilpailuttamisen valmistelu vuonna 2010. Lähiliikennetyöryhmä teki myös esitykset niistä järjestelyistä, joita tarvitaan tasapuolisten kilpailuedellytysten luomiseksi lähiliikenteessä.

Huhtikuussa 2008 asetetun työryhmän työn pohjalta on sittemmin jatkanut nyt esitystään jättävä työryhmä, joka on laajentanut tarkastelunäkökulmaa koskemaan myös rautateiden henkilöliikenteen kaukoliikennettä ja muiden kaupunkiseutujen lähiliikennettä. Tässä työryhmän esityksessä hyödynnetään aikaisempien työryhmien työn tuloksia ja johtopäätöksiä.

2.4 Kuulemiset ja lausunnot

Työryhmä on työskentelynsä aikana kuullut laajasti asiantuntijoita. Työryhmän työn kokouksissa on kuultu VR-Yhtymä Oy:n, Tampereen ja Turun kaupungin edustajia. VR-Yhtymä Oy korosti erityisesti tarjoamansa palvelun muodostamaa kokonaisuutta. Yhtiö pyrkii tarjoamaan integroituja palveluja koko maassa, myös syrjäseuduilla ja järjestämään yhteydet liityntäliikenteeseen. VR myös katsoi, että nykyinen ratakapasiteetti ei riitä palvelujen tarjonnan lisäämiseen, olipa palvelujen tarjoajia yksi tai useampia.

Tampereen ja Turun kaupungeissa pikaraitiotien rakentaminen on priorisoitu tärkeämmäksi kuin rautateiden lähiliikenteen kehittäminen. Lähiliikenteen kehittämisestä ollaan kiinnostuneita, mutta kummastakaan kaupungista ei löydy tällä hetkellä rahaa hankkeiden toteuttamiseen. Jos valtio maksaisi jäljempänä selostettavien hankkeiden kustannuksista valtaosan, niin molemmat kaupungit ja seutukunnat alkaisivat kaavoittaa alueita niiden mukaisesti.

Lisäksi työryhmä järjesti 9.3.2010 erillisen kuulemistilaisuuden, johon oli kutsuttu laaja joukko liikenteenharjoittajia ja potentiaalisia rautateiden henkilöliikenteenharjoittajia, viranomaisia sekä muita sidosryhmiä. Kuulemistilaisuudessa valmistellun puheenvuoron käyttivät Helsingin seudun liikenne – kuntayhtymä (HSL) ja Proxion Oy. HSL korosti valmiuttaan kilpailuttaa Helsingin seudun lähiliikennettä vuoden 2017 jälkeen, kun ostoliikennesopimus VR-Yhtymä Oy:n kanssa päättyy. Proxion Oy hakee parhaillaan

turvallisuustodistusta Liikenteen turvallisuusvirastolta tavaraliikenteen aloittamista varten, mutta pohtii myös mahdollisuutta käynnistää alueellista henkilöliikennettä. Proxion katsoo, että uudet liikenteenharjoittajat tarvitsisivat tukea lupamenettelyihin ja ratakapasiteetin hakua varten. Myös vanhaa kalustoa pitäisi saada joustavammin ja helpommin käyttöön.

Työryhmä myös lähetti syksyllä 2009 yhteensä 28 kunnalle ja kahdelle kuntayhtymälle kyselyn, johon saatiin vastauksia 22 kunnalta ja kuntayhtymältä. Vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä kymmenen piti rautateiden lähiliikenteen kehittämistä omalla alueellaan realistisena vaihtoehtona ja näiden lisäksi Oulun seudun kunnat pitivät lähiraideliikenteen kehittämistä maakunnassa pitkällä aikavälillä tavoitteena. Tampereen seudulla rautateiden lähiliikenteen kehittämiseen olisi mielenkiintoa, kun osapuolet löytäisivät yhteisymmärryksen liikenteestä ja sen rahoittamisesta. Tampereen seudulla myös katsotaan, että kohtuullisen tiheä lähijunaliikenne edellyttäisi lisäraideyhteyttä Tampereelta Nokialle, Ylöjärvelle ja Lempäälään. Turun seudulla taas lähiliikenne voitaisiin aloittaa sen jälkeen kun valtio on siihen omalta osaltaan luonut edellytykset lainsäädännön, ohjeistuksen, liikenne-, asema- ja tukijärjestelyjen avulla. Raideratkaisuissa Turun seudulla pitäydyttäisiin olemassa olevaan verkkoon. Oulun seudulla katsotaan, että lähiliikenteen kehittäminen edellyttäisi myös raideinvestointeja. Loimaan, Mikkelin, Suonenjoen ja Sastamalan kaupungit ilmoittavat, että kehittämissuunnitelmissa nojaututaan olemassa olevaan rataverkkoon ja sen kehittämiseen.

Liikenteen järjestämisen osalta kunnat ovat pitäneet todennäköisempänä ratkaisuna, että lähiliikennepalvelut ostettaisiin VR:ltä tai palvelut kilpailutettaisiin liikennekokonaisuutena. Kunnissa ei uskota siihen, että kunta tai kunnan oma liikennelaitos tuottaisi raideliikenteen lähiliikennepalvelut lukuun ottamatta Tampereen mahdollista kaupunkiraitiovaunuliikennettä.

Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä sekä alueen kunnat pitivät lähijunaliikenteessä palvelukokonaisuuden ostamisen VR:ltä tai kilpailuttamisen tilaaja-tuottajamallilla ensisijaisena ratkaisuna ja käyttöoikeussopimusmallia toissijaisena ratkaisuna. Raitiovaunuvaihtoehdossa oma tuotanto on ensisijainen ratkaisu ja kilpailutus tilaaja-tuottajamallilla toissijainen ratkaisu.

Varsinais-Suomen kunnat näkemyksen mukaan raideliikenne tulee hankkia PSA:n mukaisena liikenteenä. Vaihtoehtona on joko tilaaja-tuottajamalli bruttokustannusperiaatteella tai koko maakunnan paikallisjunaliikenteen kattava käyttöoikeussopimus. Jos liikenne ostetaan VR:ltä, on perusteltua, että tilaaja ostaa liikenteen bruttoperiaatteella, päättää lippujärjestelmästä ja pitää lipputulot.

Rautatiekaluston omistamisen suhteen kuntien näkemykset hajaantuivat, mutta laajaa kannatusta sai se, että pääkaupunkiseudun junakalustoyhtiö vastaisi myös muualla rautatiekaluston omistuksesta.

Kunnat katsoivat, että kaluston huolto- ja kunnossapitopalvelujen järjestäminen on kytköksissä siihen, miten kaluston omistussuhteet järjestetään. Osa kunnista katsoi, että kaluston huolto- ja kunnossapito olisi oltava liikennöitsijän tai liikennekokonaisuutta hoitavan yhtiön vastuulla. Asemapalvelujen osalta kunnossapitovastuu kuuluisi Liikennevirastolle.

Lähiliikennepalvelujen tarjonnan ja aikataulusuunnittelun osalta kunnat olivat yleisesti sitä mieltä, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) määrittelee tarjonnan yhdessä kuntien kanssa. Kunnilla tulee olla merkittävä rooli sekä palvelutason määrittelyssä että aikataulujen suunnittelussa. Aikataulurajoitukset tulisivat ratakapasiteetin haltijalta.

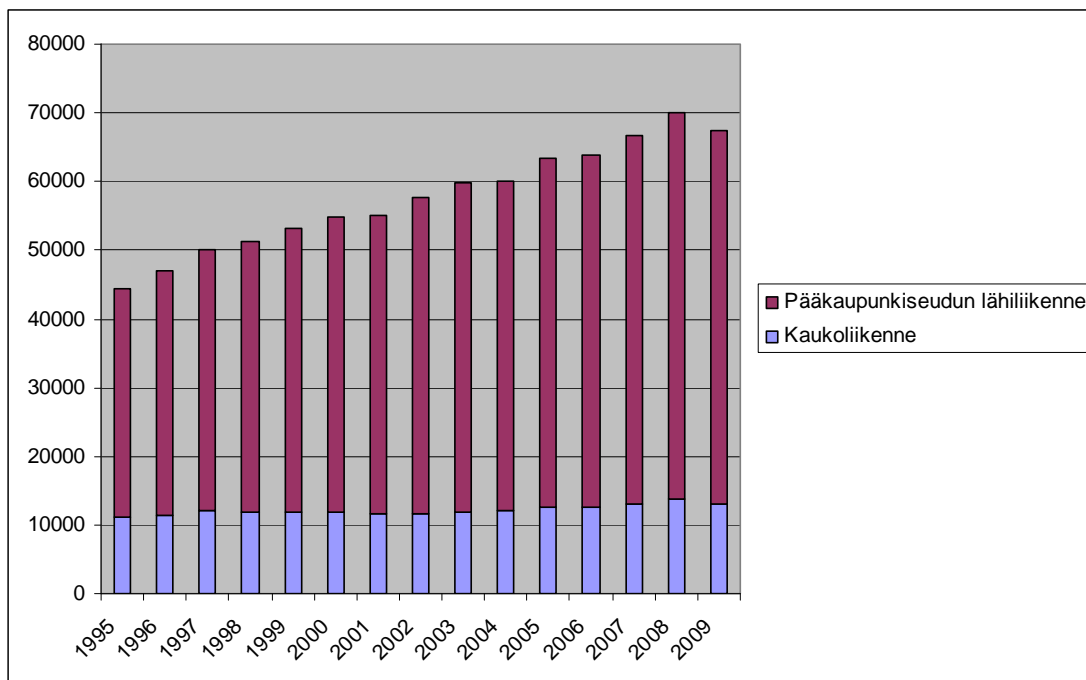
3. YHTEISKUNNALLISET KEHITYSTRENDIT JA PUITTEET

3.1 Rautatieliikenteen kehitystrendit

Rautatieliikenteessä tehdään vuosittain lähes 70 miljoonaa matkaa. Näistä lähes 14 miljoonaa matkaa tehdään kaukoliikenteessä ja 56 miljoonaa matkaa pääkaupunkiseudun lähiliikenteessä.

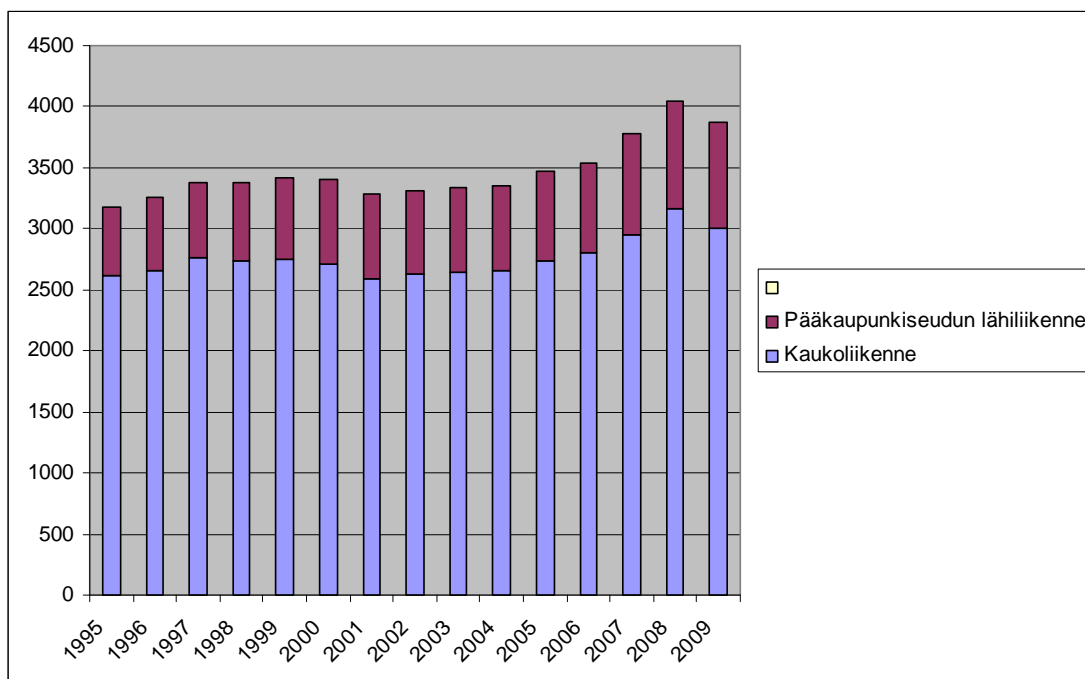
Henkilökilometreillä mitattuna rautatieliikenteessä kuljetaan vuosittain noin 4 miljardia henkilökilometriä. 1990-luvun puolivälistä lähtien rautatieliikenteen matkustajamäärät ovat kasvaneet noin kolmanneksella. Rautatieliikenteen matkustajamäärät ovat kasvaneet ajanjakson aikana keskimäärin 3,5 prosenttia vuodessa ja henkilökilometrit kasvoivat vuosittain keskimäärin 1,6 prosentin vuosivauhdilla ajanjakson aikana. Syksyllä 2008 lopulla alkanut kansainvälinen talous- ja rahoituskriisi ja sitä seurannut työttömyyden kasvu ovat vaikuttaneet myös rautatieliikenteen matkustajamääriin ja henkilökilometreihin. Rautatieliikenteen matkustajamäärät vähenivät 3,3 prosenttia vuonna 2009 ja liikennöidyt henkilöliikennekilometrit 4,3 prosenttia. Matkustajamäärien ja henkilöliikennekilometrien lasku kaukohenkilöliikenteessä oli peräti 5 prosenttia, kun pääkaupunkiseudun lähiliikenteessä lasku oli koko henkilöliikenteen keskimääräistä laskua jonkin verran vähäisempää.

Kuva 1: Henkilöliikenteen matkat vuosina 1995-2009



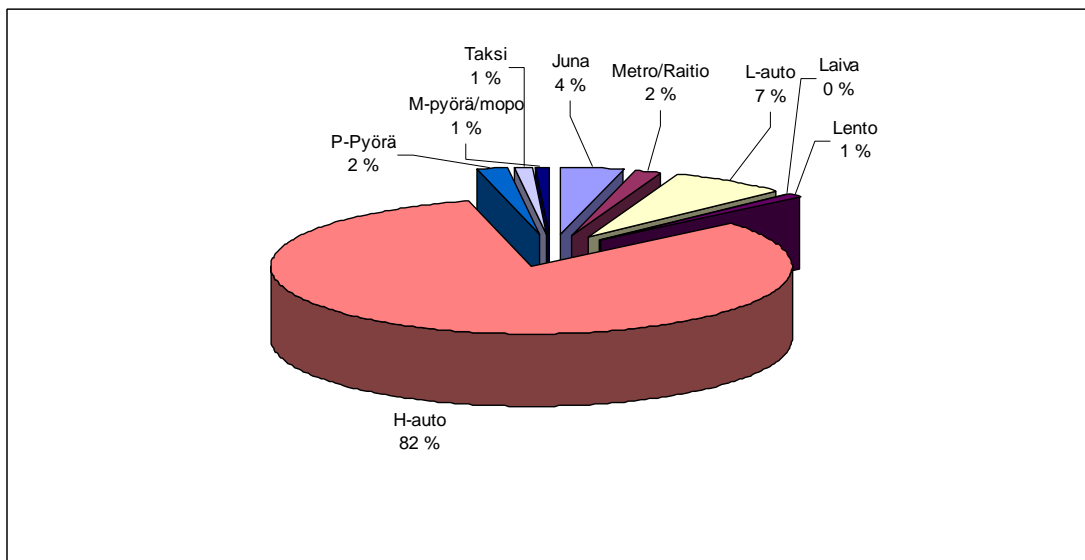
Pitkällä aikavälillä voidaan olettaa, että rautatieliikenteen matkustajamäärät jatkaisivat tasaista noin 1,5 prosentin vuotuista kasvuvauhtia, kun nykyisestä suhdannetaantumasta selvittää. Rautatieliikenteen matkustajamäärät ovat kasvaneet 2000-luvulla erityisesti nopeiden Pendolino-junayhteyksien ansiosta sekä Kerava-Lahti – oikoradan käyttöönoton johdosta. Myös pääkaupunkiseudun lähijunaliikenteessä matkustajamäärät ovat kasvaneet.

Kuva 2: Henkilöliikenteen henkilökilometrit vuosina 1995-2009



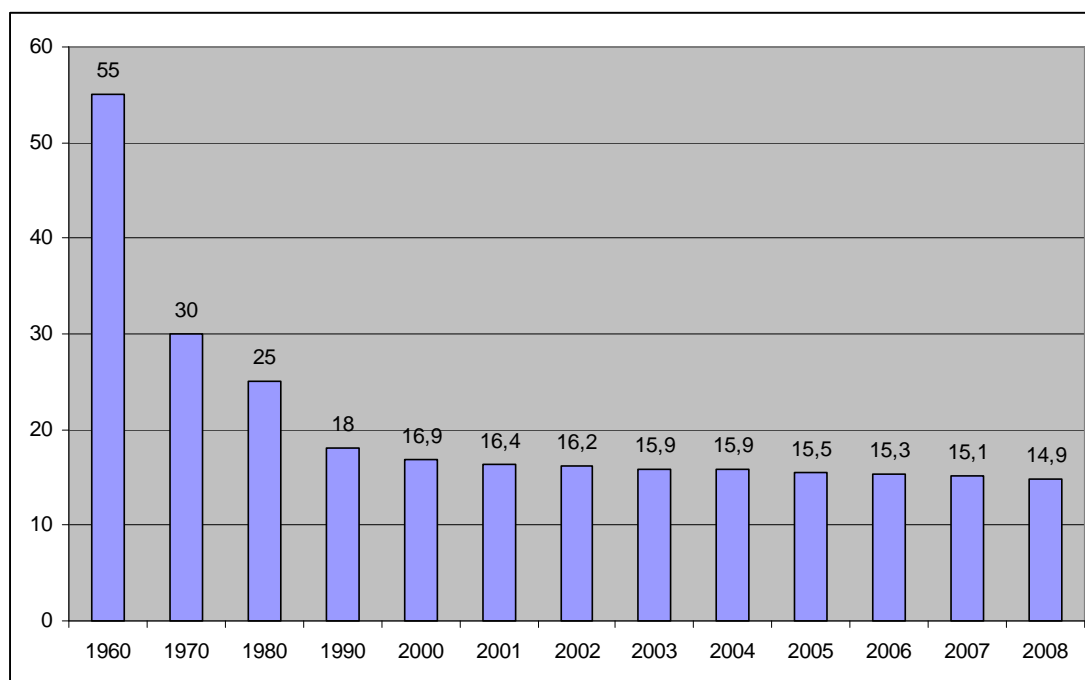
Rautatieliikenteen osuus Suomen henkilöliikenteen kuljetussuoritteesta on noin 4-5 prosentin luokkaa. Matkustajamäärien ja henkilöliikennesuoritteiden viime vuosien kasvusta huolimatta rautatieliikenne ja joukkoliikenne kokonaisuudessaan ovat menettäneet markkinaosuuttaan henkilöliikenteen kuljetussuoritteissa jo vuosikymmenten ajan henkilöautolle.

Kuva 3: Henkilöliikenteen kulkumuotojakauma 2008



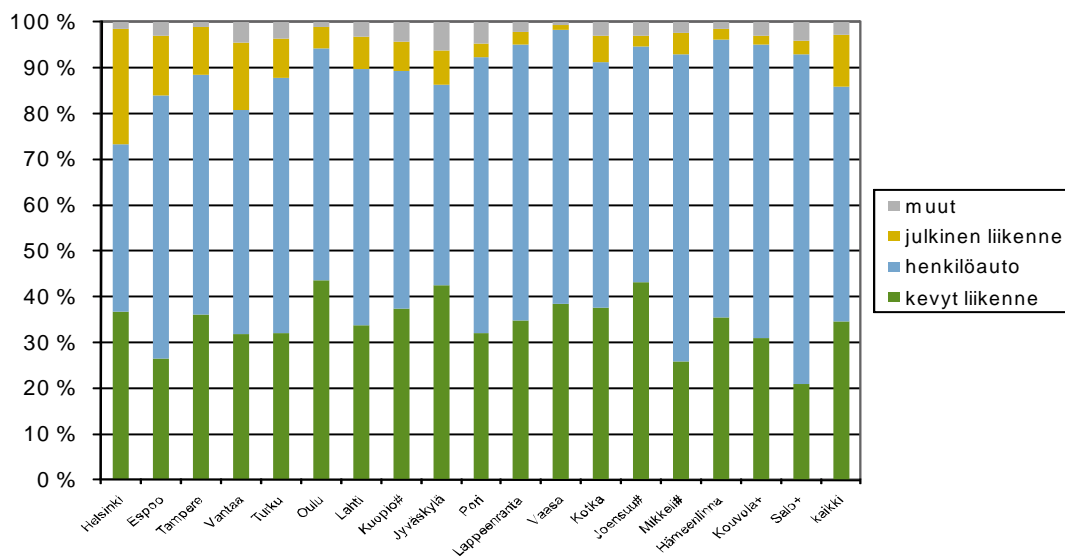
Joukkoliikenteen eli linja-auto-, juna-, metro- ja raitiovaunuliikenteen osuus kotimaisesta henkilöliikennesuoritteesta on noin 15 prosenttia. Joukkoliikenteen markkinaosuus on vuosi vuodelta laskenut samalla kun henkilöautoliikenne on lisääntynyt osuuttaan. Linja-autoliikenteen henkilökilometrit ovat vuoden 1990 jälkeen vähentyneet noin 10 prosenttia. Henkilöliikenteen kasvu koostuu lähes yksinomaan henkilöautoilun lisääntymisestä.

Kuva 4: Joukkoliikenteen (linja-auto- ja raideliikenne) markkinaosuuden kehitys (% koko henkilöliikenteen henkilökilometrisuoritteesta)



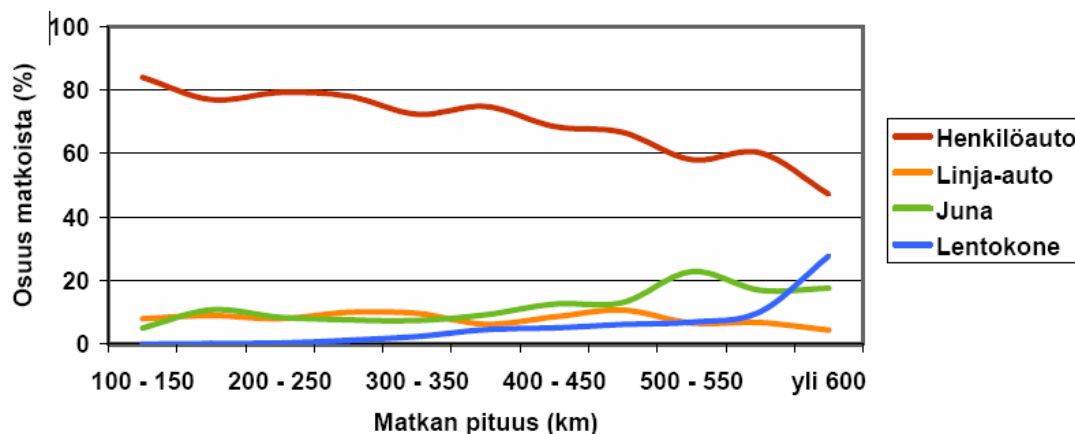
Alueellisesti tarkasteltuna joukkoliikenteellä on suurin markkinaosuus Helsingin sisäisessä liikenteessä ja erityisesti Helsingin keskustaan suuntautuvassa säteittäisessä liikenteessä, jossa aamun ja iltapäivän ruuhkatunteina joukkoliikenteessä matkustavien osuus nousee jopa yli 70 prosenttiin kaikista matkustajavirroista ja päivittäisistä matkoistakin joukkoliikenteen osuus nousee lähelle 60 prosenttia. YTV-alueen sisäistä matkoista noin kolmannes tehdään joukkoliikenteen kulkumuodoilla. Tampereen ja Turun seuduilla joukkoliikenteen markkinaosuus on noin 14 prosenttia ja Oulun seudulla noin 8-9 prosenttia. Muissa keskiuurissa kaupungeissa joukkoliikenteen markkinaosuus jää suurilla kaupungeilla alhaisemmaksi. Kuvassa 5 on esitetty eri kulkumuotojen osuus matkoista Suomen suurimmissa kaupungeissa.

Kuva 5: Matkojen jakautuminen eri kulkumuotojen välillä Suomen suurimmissa kaupungeissa (vuoden 2004 tilanne)



Kuva 6 osoittaa, että henkilöliikenteen kulkumuotojakaumassa rautatieliikenne menestyy parhaiten noin 500-600 kilometrin pituisilla matkoilla. Helsinki-Oulu ja Helsinki-Kajaani sijoittuvat tähän kategoriaan. Matkustajamäärät ovatkin kasvaneet viime vuosien aikana erityisesti Helsingin ja Oulun välisessä liikenteessä, kun nopea Pendolino – junayhteys käynnistettiin kaupunkien välillä kesäkuussa 2002.

Kuva 6: Kulkumuoto-osuudet eripituisilla matkoilla



Rautatieliikenne elää uutta nousukautta kaikkialla maailmassa. Etenkin ilmastonmuutos, kiristyvät energiansäästö- ja energiatehokkuustavoitteet sekä muut ympäristönäkökohdat suosivat rautatieliikennettä suhteessa muihin kulkumuotoihin. Myös suurnopeusjunayhteydet ja muut uudet tekniset ratkaisut ovat parantaneet rautatieliikenteen kilpailuasemaa keskipitkillä ja pitkillä matkoilla erityisesti suhteessa lentoliikenteeseen.

Rautatieliikenteen houkuttelevuuteen ja kilpailukykyyn suhteessa muihin kulkumuotoihin vaikuttaa rautatieliikennepalvelujen saatavuus, palvelujen laatu ja turvallisuus sekä palvelujen hintakehitys. Näiden lisäksi myös muiden kulkumuotojen vastaavat tekijät sekä eri kulkumuotojen hinta- ja kustannuskehityksessä tapahtuneet muutokset vaikuttavat eri kulkumuotojen suhteelliseen asemaan. Myös muut yhteiskunnalliset reunaehdot, kuten alue- ja yhdyskunta- ja väestörakenteen muutokset, vaikuttavat koko rautatieliikenteen ja kokonaisuudessaan joukkoliikenteen toimintaedellytyksiin. Näiden tekijöiden vaikutusta rautatieliikenteen houkuttelevuuteen on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin luvuissa 3.2–3.4.

3.2 Investoinnit rataverkkoon

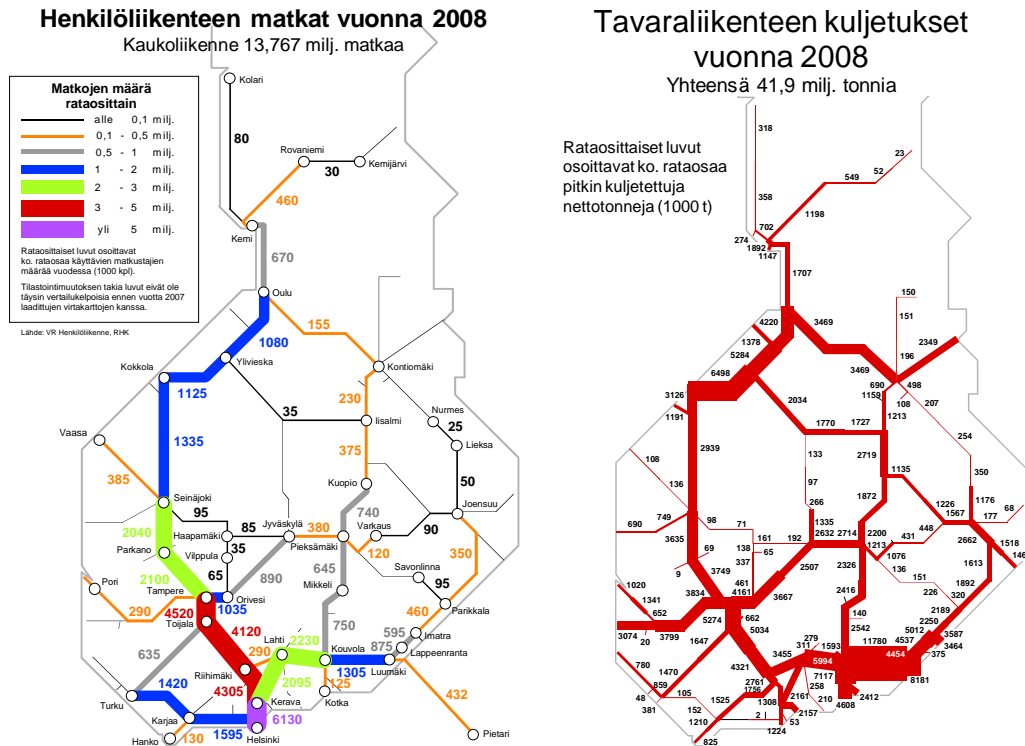
Rataverkolla ja sen kunnolla on merkittävä vaikutus rautatieliikenteen tarjonnan mahdollisuuksiin ja rautatieliikenteen kilpailukykyyn. Rataverkon kehittäminen mahdollistaa rautatieliikenteen nopeuttamisen ja tarjonnan lisäämisen, joiden ansiosta rautatieliikenteen houkuttelevuus kasvaa.

Suomessa yli 90 prosenttia rataverkosta on yksiraiteista. Radat ovat niin sanottuja sekaliikenneneratoja eli henkilö- ja tavaraliikenne käyttävät samaa rataa. Esimerkiksi 60 km/h kulkeva säiliöjuna voi käyttää samaa rataa kuin enimmillään jopa 200 km/h nopeudella liikkuvat Pendolino-henkilöjunat. Tämä syö radan välityskykyä ja aiheuttaa radoille pullonkaulakohtia. Merkittävin ongelma tällä hetkellä on eräiden päärataosuuksien riittämätön välityskyky. Välityskyky on riittämätön etenkin rataosilla Helsinki–Riihimäki, Seinäjoki–Oulu, Luumäki–Imatra, Turku–Toijala ja Oulu–Vartius.

Rataverkosta henkilöliikenteen suurimmat matkustajavirrat ovat Helsinki-Riihimäki – rataosuudella (yli 5 milj. matkaa vuosittain), Riihimäki-Tampere-rataosuudella (3-5 milj. matkaa vuosittain) sekä Tampere-Seinäjoki ja Kerava-

Lahti-Kouvola-rataosuuksilla (2-3 milj. matkaa vuosittain). Tavaraliikenteen suurimmat kuljetusvirrat ovat Kouvola-Luumäki-rataosuudella Venäjän transitoliikenteen johdosta.

Kuva 7: Henkilö- ja tavaraliikenteen kuljetusmäärät Suomen rataverkolla 2009



Viime vuosina rautatieverkon kehittämiseen on panostettu aikaisempaa huomattavasti enemmän Suomessa. Syyskuussa 2006 rautatieliikenteelle avattiin Kerava-Lahti – oikorata. Oikoradan avulla saatiin parannettua junaliikenteen välityskykyä erityisesti Itä-Suomeen suuntautuvalla pääradalla.

Kerava-Lahti – oikoradan suurinvestoinnin jälkeen merkittävin uusi ratahanke on Kehäradan rakentaminen Vantaankoskelta itään niin, että Kehärata yhdistyy päärataan Hiekkaharjun pohjoispuolella. Muita tärkeimpiä rataverkon kehittämishankkeita ovat seuraavat hankkeet (määräraha-arvio):

- Pohjanmaan rata: Seinäjoki–Oulu (2. vaihe, 350 milj. euroa)
- Helsinki–Riihimäki-radon välityskyvyn lisääminen (235 milj. euroa)
- Rataverkon sähköistämishankkeet (260 milj. euroa)
- Luumäki–Imatra-lisäraide ja nopeustason nosto (265 milj. euroa)
- Luumäki–Vainikkala-lisäraide (140 milj. euroa)
- Ylivieska–Vartiussuon-radon välityskyvyn lisääminen (390 milj. euroa)
- Tampereen seudun lähiliikennejärjestelyt (1. vaihe, 65 milj. euroa)
- Espoon kaupunkirata (190 milj. euroa).

Nämä hankkeet osaltaan mahdollistavat nopeuksien nostamisen etenkin Helsingin ja Oulun välillä niin, että matka-aika Pendolino-junalla lyhenisi nykyisestä vajaasta kuudesta tunnista neljään ja puoleen tuntiin. Matka-aikaa voitaisiin edelleen lyhentää tunnilla, jos Helsingin ja Oulun välillä olisi kaksoisraide. Helsinki-Riihimäki – radan välityskyvyn parantaminen ja lähiliikenteelle omat

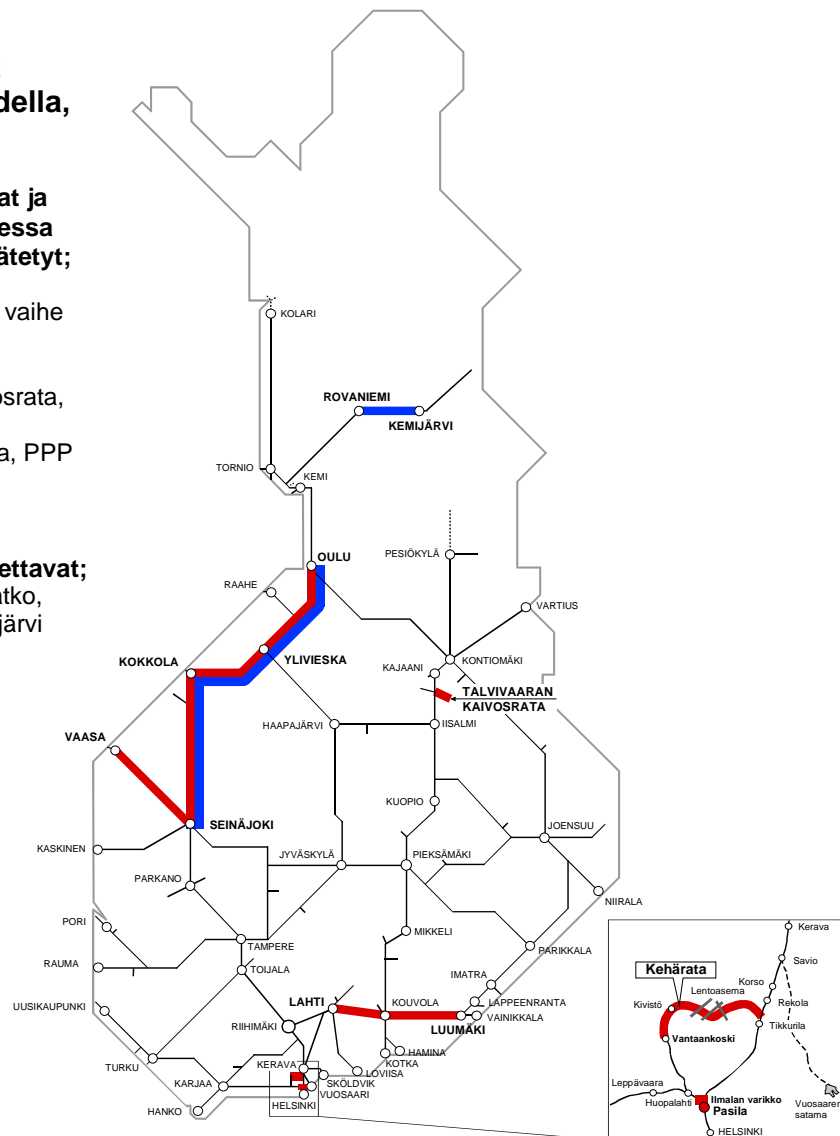
raiteet koko Helsinki-Espoo välisellä osuudella (nykyisin Leppävaaraan asti) taas palvelevat erityisesti pääkaupunkiseudun lähiliikenteen kehittämistä. Kuvassa 8 on esitetty Suomen rataverkon tämän hetken tärkeimmät kehittämishankkeet.

Kuva 8: Kehittämishankkeet Suomen rataverkolla 2010

**Kehittämishankkeet
TTS 2011–2014 kaudella,
peruslaskelma**

— Käynnissä olevat ja liikennepoliittisessa selonteossa päätetyt;
Ilmala,
Seinäjoki–Oulu, I vaihe
Lahti–Luumäki,
Keski-Pasila,
Talvivaaran kaivosrata,
Kehärata
Kokkola–Ylivieska, PPP
Seinäjoki–Vaasa

— Vaalikaudella 2007–2011 aloitettavat;
Seinäjoki–Oulu jatko,
Rovaniemi–Kemijärvi



3.3 Ilmastonmuutos ja energiatehokkuus

Euroopan unioni on asettanut tavoitteeksi, että vuoteen 2020 mennessä Euroopan unioni sitoutuu vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä 20 prosenttia vuoden 1990 tasoon verrattuna. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoite on allokoitu niin, että kaikissa EU:n jäsenvaltioissa päästökauppaneuvoston päätöksellä päästöjä vähennetään 21 prosenttia ja päästökaupan ulkopuolisilla toimialoilla jäsenvaltioille on asetettu omat tavoitteet BKT:n perusteella. Suomelle asetettu tavoite vähentää kasvihuonekaasupäästöjä päästökaupan ulkopuolisilla toimialoilla on 16 prosenttia. Tavoitteet mahdollisesti kiristyvät entisestään, jos kansainvälinen ilmastopöytäkirja saadaan aikaan Meksikossa joulukuussa 2009 pidettävässä ilmastokokouksessa.

Euroopan unioni on myös asettanut tavoitteen lisätä uusiutuvien energialähteiden käyttöä niin, että uusiutuvien energialähteiden osuus olisi 20 prosenttia Euroopan unionin energiankulutuksesta vuonna 2020. Uusiutuvien energialähteiden edistämistavoitteet on myös allokoitu jäsenvaltioiden kesken sen mukaan, kuinka paljon jäsenvaltioilla on edellytyksiä lisätä uusiutuvien energialähteiden käyttöä.

Suomelle asetettu tavoite on lisätä uusiutuvien energialähteiden osuutta 38 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä vuoden 2005 29 prosentista. Samassa yhteydessä biopolttoaineiden osuus liikenteen polttoaineissa on tarkoitus nostaa 10 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Jo aikaisempien tavoitteiden mukaisesti biopolttoaineiden osuus tieliikenteessä nousee 5,75 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä.

Ilmastonmuutoksen hillintä, tiukentuvat energiansäästö- ja energiatehokkuus-tavoitteet sekä uusiutuvien energialähteiden edistämistavoitteet vaikuttavat lähitulevaisuudessa merkittävästi myös liikenteeseen. Liikenteen osuus Suomen kasvihuonekaasupäästöistä on noin viidennes ja liikenteen päästöt ovat kasvaneet lukuun ottamatta 1990-luvun alun lamavuosia ja vuotta 2009, kun taluskriisi on jälleen vaikuttanut myös liikennesuoritteisiin.

Rautatieliikenteen osuus Suomen liikenteen energiankulutuksesta ja kasvihuonekaasupäästöistä on vain noin 2-3 prosenttia, joten rautatieliikenne on ilmastoystävällinen ja energiatehokas kulkumuoto. Usein nostetaan kuitenkin esille se, että rautatieliikenteen ilmasto- ja ympäristöystävällisyys riippuu kuitenkin siitä, miten sähkö on tuotettu. VR-Yhtymä Oy on siirtynyt ns. vihreään sähkövoimaan (vesivoimalla tuotettuun energiaan) toteuttaessaan omaa ympäristöohjelmaansa.

Tiukentuvat ilmasto- ja energiatavoitteet johtavat lähivuosina fossiilisten polttoaineiden hintojen nousuun. Tämä johtaa väistämättä etenkin tie- ja lentoliikenteen kustannustason nousuun, mikä osaltaan parantaa joukkoliikenteen ja etenkin raideliikenteen kilpailuasemaa.

Euroopan unionissa käydään myös keskustelua ulkoisten kustannusten sisäistämistä liikenteen hinnoittelussa. Lähtökohtana on, että eri kulkumuotojen maksuihin pitäisi sisällyttää myös niiden aiheuttamat ympäristö- ja muut yhteiskunnalliset haitat. Euroopan unionin sisäiset ja EU:n ja kolmansien maiden väliset lennot tulevat EU:n päästökauppajärjestelmän piiriin. Euroopan komissio on arvioinut lentolipun hintojen nousevan vain vähän, mutta lentoyhtiöt ovat arvioineet hintojen nousun olevan merkittävä. Uusille henkilöautoille vuonna 2012 voimaan tulevat ja siitä asteittain tiukentuvat hiilidioksidipäästöjen tavoitearvot nostavat henkilöautoliikenteen kustannustasoa. Myös liikennöinti moottoritieverkostolla on useissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa maksullista. Nämä päätökset osaltaan parantavat rautatieliikenteen hintakilpailukykyä. Rautatieliikenteen markkinaosuuden kasvuun ei kuitenkaan riitä se, että muiden kulkumuotojen kustannustaso nousee vaan tarvitaan aktiivisia toimenpiteitä rataverkkoon investoimiseksi (esimerkiksi kaksoisraiteet päärataverkolle).

3.4 Väestö-, alue- ja yhdyskuntarakenteen muutokset

Väestö-, alue- ja yhdyskuntarakenteen muutokset vaikuttavat myös joukkoliikenteen kehitykseen ja toimintaedellytyksiin. Väestön ikääntyminen lisää väestön riippuvuutta joukkoliikenteestä. Samalla korostuu tarve panostaa kaluston ja koko liikennejärjestelmän esteettömyyteen.

Joukkoliikenteen tehokkuuteen ja sitä kautta houkuttelevuuteen vaikuttaa keskeisesti alue- ja yhdyskuntarakenteen. Toimivan ja kattavan joukkoliikenteen järjestäminen on kallista ja haastavaa Suomen kaltaisessa maantieteellisesti laajassa, mutta harvaan asutussa maassa. Alue- ja yhdyskuntarakenteen muutokset tapahtuvat suhteellisen hitaasti. Viime vuosikymmenten aikana väestö on muuttoliikkeen johdosta keskittynyt enenevässä määrin pääkaupunkiseudulle sekä muihin suuriin kaupunkeihin ja näiden ympäryskuntiin. Väestö ja aluerakenne ovat keskittyneet etenkin ruuhka-Suomessa radan varsille. Lähes puolet suomalaisista asuu kymmenellä suurimmalla kaupunkiseudulla. Samalla kun aluerakenteessa on tapahtunut keskittymistä, suurten kaupunkien

yhdyskuntarakenteessa on tapahtunut hajautumista, kun väkiluku on kasvanut nopeimmin nimenomaan suurten kaupunkien kehyskunnissa.

Euroopan ympäristökeskuksen (EEA, 10/2006) tutkimuksen mukaan suomalaiskaupunkien (Helsinki ja Tampere) väestötiheys on ollut jo lähtökohtaisesti alhainen ja yhdyskuntarakenne hajautunut muiden EU-maiden asukasluvultaan vastaavankokoisiin kaupunkeihin verrattuna ja väestön hajaantuminen seutukuntiin on jatkunut viime vuosikymmenten aikana. Suomalaiskaupungeissa henkeä kohden laskettu energiankulutus ja hiilidioksidipäästöt ovat korkeimpien joukossa. Suuri osa korkeasta energiankulutuksesta johtuu asumisesta ja liikkumisesta.

Väestön kasvu suurissa kaupungeissa ja levittäytyminen laajemmalle alueelle kehyskuntiin aiheuttaa paineita erityisesti suurten kaupunkien ja niiden kehyskuntien joukkoliikenteen järjestämiselle. Väkiluvun väheneminen harvaan asutuilla alueilla ja syrjäseuduilla taas vaikeuttaa entisestään toimivien joukkoliikenneyhteyksien ylläpitämistä. Peruspalvelutason säilyttäminen edellyttää yhteiskunnan tukea.

4. RAUTATEIDEN HENKILÖLIIKENTEEN NYKYISET SOPIMUSJÄRJESTELYT

VR-Yhtymä Oy:n liikevaihto oli noin 1,4 mrd euroa vuonna 2009. Liikevaihdosta noin kolmannes tulee henkilöliikenteestä (464,3 milj. euroa). Tässä luvussa esitellään nykyisin voimassa olevat sopimusjärjestelyt, joiden mukaisesti VR harjoittaa rautateiden henkilöjunaliikennettä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista (PSA) tuli voimaan 3.12.2009. PSA mahdollistaa henkilöliikennepalvelujen määrän ja laadun turvaamiseksi yksinoikeuksien myöntämisen ja julkisen tuen maksamisen julkisia palveluhankintoja koskevilla sopimuksilla. Lähtökohtaisesti sopimukset tulee kilpailuttaa, mutta rautatieliikenteessä suorahankinnat on sallittu. Vastineena yksinoikeudesta tai tuesta on toimivaltaisen viranomaisen asetettava liikenteenharjoittajalle julkisen palvelun velvoite. Joukkoliikennelain (869/2009) mukaan rautatieliikenteessä toimivaltaisia viranomaisia ovat liikenne- ja viestintäministeriö sekä omalla toimivalta-alueellaan Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL). PSA:n mukaisesti ilman tarjouskilpailua tehdyn rautatieliikennettä koskevan sopimuksen voimassaoloaika saa olla enintään 10 vuotta. Jos sopimus edellyttää liikenteenharjoittajalta merkittävää pääoman sitomista, voidaan sopimusaikaa pidentää enintään 50 prosentilla eli enintään 15 vuoteen.

4.1 Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR-Yhtymä Oy:n välinen yksinoikeussopimus henkilöjunaliikenteen järjestämisestä

Liikenne- ja viestintäministeriö ja VR tekivät PSA:n mukaisen yksinoikeussopimuksen 3.12.2009, joka on voimassa 10 vuotta (31.12.2019 saakka). Sopimukseen sisältyy viiden vuoden optio lisäajasta. Sopimuksessa ministeriö asettaa VR:lle henkilöliikennettä koskevan julkisen palvelun velvoitteen, jonka täyttämistä ministeriö myöntää VR:lle yksinoikeuden sopimuksen mukaisen rautatieliikenteen harjoittamiseen.

Sopimuksessa yksinoikeus myönnettiin niille rataosille, joilla VR tällä hetkellä hoitaa kotimaan henkilöjunaliikennettä. Muille rataosille voisi siten tulla muita yrittäjiä eli näillä rataosilla kilpailu on jo siten avautunut.

Yksinoikeuden vastineeksi ministeriö edellyttää VR:ltä, että se liikennöi laajempaa liikennettä kuin se muutoin tekisi. Tällä tavoin yksinoikeussopimus mahdollistaa nykyistä kattavammat junayhteydet henkilökaukoliikenteessä. Kyse on verkostoperiaatteen noudattamisesta. Vastaavaa periaatetta sovelletaan Finavian lentokenttäverkostoon. Verkostoperiaatteen turvin on mahdollista pitkäjänteisesti kehittää junaliikennettä ja lisätä esimerkiksi alueellista liikennettä, mikä nykytilanteessa on mahdotonta ostomäärärahojen riittämättömyyden takia. VR lisää yksinoikeuden vastineeksi vuonna 2010 liikennettä suoralla Helsinki-Pori-Helsinki-IC²-junaparilla ja suoralla Helsinki-Lappeenranta-Helsinki-junaparilla. Lisäksi parannetaan Riihimäki-Tampere-taajamajunatarjontaa. Vuoden 2011 velvoiteliikenne määritetään syyskuun 2010 loppuun mennessä. Vaasan yhteyksiä parannetaan, kun sähköistys valmistuu. Vuosia 2012-2019 varten liikenne- ja viestintäministeriö määrittää liikenteen palvelutason vuorovaikutuksessa muiden toimivaltaisten viranomaisten sekä alueellisten tahojen kanssa. Palvelutaso määritetään syyskuun 2011 loppuun mennessä. Liikennettä ei saa vähentää siten, että se johtaa julkisen palvelun velvoitteen mukaisen liikennetarjonnan heikkenemiseen. Ostosopimuksissa asetettujen velvoitteiden eli lisäliikenteiden ja paremman palvelutason hoitamisen vastineeksi VR:lle maksetaan korvausta. Yksinoikeussopimuksessa ei makseta rahallista korvausta vaan korvauksena on pelkästään yksinoikeus.

Kilpailun avaaminen välittömästi olisi ollut yksinoikeussopimuksen vaihtoehto. Tähän ei katsottu olevan vielä vuoden 2009 lopulla edellytyksiä, kun rautateiden

henkilöliikenteen kilpailun avaamisen edellytykset ovat vasta työryhmän selvitettävänä.

4.2 Pääkaupunkiseudun lähijunaliikenne

Luvun 4.1 yksinoikeussopimus ei koske Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän toimivalta-alueen sisällä liikennöitävää lähiliikennettä, koska liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole kyseisellä alueella toimivaltaa. Helsingin seudun liikenne - kuntayhtymän (HSL) toimivalta-alueen muuttuessa yksinoikeuden rajaus muuttuu vastaavalla tavalla. Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähijunaliikenteen osalta yksinoikeus on voimassa 31.12.2017 asti, mikä vastaa YTV:n nykyisen lähiliikenteen sopimuksen voimassaoloaikaa. Näin ollen tämä sopimus ei estä Pääkaupunkiseudun lähijunaliikenteen kilpailuttamista vuodesta 2018 alkaen vaan luo edellytyksiä sille, että mahdollinen kilpailuttaminen voi koskea liikenne- ja viestintäministeriön ja HSL:n koko lähijunaliikennekokonaisuutta.

Edellä mainitun yksinoikeussopimuksen lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö ja VR sopivat joulukuussa 2009 lähiliikenteen tuen jatkamisesta YTV-alueen ulkopuolisessa liikenteessä vuoden 2010 loppuun asti. Enimmäiskorvaus 1.1.2010–31.12.2010 väliselle ajanjaksolle on yhteensä 10,9 miljoonaa euroa. Tällä valtio ostaa VR:ltä lähiliikenteen vuoroja Helsinki-Kirkkonummi-Karjaa lähijunaliikenteen linjoilla arkipäivinä yhteensä 91 junavuoroa, lauantaisin 84 junavuoroa ja sunnuntaisin 77 junavuoroa. Helsinki-Lahti oikoradalla valtio ostaa arkipäivisin 37 junavuoroa, lauantaisin 36 junavuoroa ja sunnuntaisin 35 junavuoroa.

Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan YTV:n (nykyisen Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän eli HSL:n) ja VR solmivat vuonna 2007 ostoliikennesopimuksen pääkaupunkiseudun lähijunaliikenteestä vuoden 2017 loppuun asti. Ostoliikennesopimus on bruttomallin mukainen eli HSL maksaa VR-Yhtymä Oy:lle vuosittain keskimäärin 50 milj. euroa liikennöintikorvausta lähijunaliikenteestä ja saa lähiliikenteen lipputulot.

4.3 Kiskobussiliikenne ja alueellinen kaukoliikenne

Kiskobussiliikenteen ja alueellisen kaukoliikenteen ostamisesta on voimassa sopimus vuoden 2011 loppuun asti. Sopimus tuli voimaan 1.3.2007. Sopimuksen mukaan liikenteenharjoittaja (VR) on velvollinen liikennöimään sopimuksen mukaisella kalustolla ja aikataululla. Enimmäiskorvaus koko sopimusajalta 2007–2011 on 155,2 milj. euroa eli vuotta kohden keskimäärin 31 milj. euroa. Sopimukseen sisältyy suorituskannustinjärjestelmä, joka kannustaa liikennöinnin täsmällisyyteen ja rankaisee viivästyksistä. Järjestelmän sanktiot tai kannustimet ovat enimmillään 0,5 % kuukauden liikennöintikorvauksesta.

Edellä mainitun sopimuksen lisäksi on voimassa Kemijärven yöjunaliikenteen ostosopimus vuosille 2008 – 2011. Enimmäiskorvaus sopimusajalta on 5,9 milj. euroa eli keskimäärin 1,2–1,3 milj. euroa vuotta kohden.

Kiskobussiliikenne on kokonaisuudessaan ostettua Savonlinna-Parikkala -väliä lukuun ottamatta. Ostetun kiskobussiliikenteen reitit on kuvattu kuvassa 9. Alueellisesti liikenne muodostaa neljä kokonaisuutta: Hanko-Karjaa, Tampere-Seinäjohti-Jyväskylä, Pieksämäki-Joensuu-Nurmes ja Ylivieska-Iisalmi.

Kuva 9: Ostetun kiskobussiliikenteen reitit Suomessa



Kuvassa 10 on esitetty tuenvarainen alueellinen kaukoliikenne. Hiljaisempia rataosia lukuun ottamatta tuettu liikenne käyttää samoja rataosia itsekannattavan liikenteen kanssa. Vilkkaimmat pelkästään tuetut rataosat ovat Kouvola-Kotka ja Tampere-Pori. Hiljaisin on Rovaniemi-Kemijärvi, jossa kulkee vain yöliikennettä.

Kuva 10: Ostetun alueellisen liikenteen reitit Suomessa



Taulukossa 1 on esitetty Suomen tuenvarainen liikenne kokonaisuudessaan junakilometreittäin, vuoroväleittäin ja alijäämittäin on koottu alla olevaan taulukkoon. Taulukosta käy ilmi, että tuetuimmat junakilometrit ovat Rovaniemi-Kemijärvi välillä ja vähiten tuetut Joensuu-Pieksämäki välillä.

Taulukko 1: Suomen tuenvarainen henkilöliikenne: kiskobussiliikenne ja alueellinen kaukoliikenne

Rataosa	Jkm/vuosi	Vuoroväli molemmat suunnat	(ark/la/su)	Alijäämä/vuosi(€)	€/Jkm
Kiskobussiliikenne	6 275 670			5 880 000	1.0
Hanko-Karjaa	251 230	14/14/14		1 010 000	4.0
Tampere-Haapamäki	252 136	6/5/5		910 000	3.6
Jyväskylä-Seinäjoki	223 080	6/0/0		*	
Iisalmi-Ylivieska	208 342	4/3/3		980 000	4.7
Joensuu-Nurmes	233 104	4/4/4		960 000	4.1
Joensuu-Pieksämäki	5 107 778	8/6/8		2 020 000	0.4
Alueellinen kaukoliikenne	4 977 862			25 240 000	5.1
Seinäjoki-Jyväskylä	182 000	3/2/3		2 230 000	5.5
Seinäjoki-Kokkola	97 116	3/2/3		830 000	8.5
Kokkola-Oulu	146 620	2/2/2		830 000	5.7
Kouvola-Kotka	225 888	12/10/10		980 000	4.3
Pori-Tampere	571 798	12/12/10		2 730 000	4.8
Riihimäki-Lahti	763 576	36/35/32			
Lahti-Kouvola (Lahden kautta)	184 880	9/7/6		6 870 000	4.7
Riihimäki-Tampere/(Hämeenlinn)	507 833	14/11/10			
Kouvola-Kuopio	760 126	8/8/6			
Kuopio-Kajaani	490 858	6/5/5		9 660 000	4.3
Kajaani-Oulu	517 547	8/6/6			
Oulu-Rovaniemi	478 296	6/6/6			
Rovaniemi-Kemijärvi	51 324	2/2/2		1 110 000	21.6

*sis. Jyväskylä-Seinäjoki alueellinen kaukoliikenne -lukuihin

5. MUIDEN MAIDEN KOKEMUKSET KILPAILUTTAMISESTA

Liikenne- ja viestintäministeriön sekä Liikenneviraston rahoittamassa ja WSP Finland Oy:n tekemässä taustaselvityksessä *”Vaikutusselvitys kilpailun avaamisesta rautateiden henkilöliikenteessä”* on kattava kuvaus siitä, miten hallinnollisesti rautatieliikenteen ohjaus ja kilpailuttaminen on järjestetty Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Saksassa, Alankomaissa ja Iso-Britanniassa sekä mitkä ovat olleet rautatiekilpailusta saadut kokemukset.

Hallinnollisesti kaikissa rautatiepolitiikan ohjaus kuuluu liikenneministeriölle. EU-lainsäädännön periaatteiden mukaisesti infrastruktuurin hallinta ja valvonta on eriytetty eri viranomaisille. Tämän luvun yhteenvedossa on lähinnä keskitytty kuvaamaan lyhyesti maiden markkinatilannetta sekä kilpailusta saatuja kokemuksia.

5.1 Ruotsi

Ruotsi on edelläkävijä rautateiden avaamisessa kilpailulle. Ruotsissa myös rautatieliikenteen infrastruktuuriin on panostettu ja se näkyy rautatieliikenteen muita Euroopan unionin maita keskimääräistä korkeampana suoriteosuutena. Henkilöliikennesuoritteesta rautatieliikenteen osuus on 8 prosenttia ja tavaraliikenteen kuljetetuista tonnikipometreista jopa noin 40 prosenttia.

Ruotsissa on tällä hetkellä kuusi henkilöliikennettä harjoittavaa rautatieyritystä. Kannattavan kaukoliikenteen harjoittaminen on kuitenkin ollut tähän asti valtiollisen SJ:n yksinoikeus. Kesäkuussa 2009 Ruotsin hallitus päätti suunnitelmasta, joka johtaa asteittain rautateiden henkilöliikenteen avoimiin ja kilpailutuihin markkinoihin. Heinäkuusta alkaen viikonloppuliikenne avautui kilpailulle. Lokakuusta 2009 alkaen kansainvälinen henkilöliikenne avautui kilpailulle. Joulukuusta 2011 alkaen hallitus poistaa täysin rautatieliikenteen sääntelyn.

SJ:n markkinaosuus on säilynyt yli 80 prosentissa henkilöliikenteen kuljetuksissa. Yksityiset operaattorit ovat tuottaneet palveluita seudulliseen ja seutujen väliseen liikenteeseen. Yksityisiä rautatieyrityksiä Ruotsin rautatiemarkkinoilla ovat Veolia, Arriva, DSBFirst, Tågkompaniet ja A-train.

Kaukohenkilöliikenteen järjestämisestä SJ:llä ei ole sopimusta valtion kanssa. Keskeiset seudulliset ja pitkän matkan yhteydet on kilpailutettu. Rikstrafiken vastaa valtakunnallisen henkilöliikenteen järjestämisestä ja kilpailuttamisesta, läänit alueellisen liikenteen järjestämisestä. Liikenteenohjaus on Ruotsissa nykyisin rataverkon haltijan Banverketin alaisuudessa.

Transitio AB on kalustoyhtiö, joka tarjoaa palveluja seudullisille liikenneviranomaisille ja vuokraa junakalustoa. Aluehallinnot ovat yhteistyössä rahoittaneet Transitio AB-yhtiötä, joka huolehtii seudullisten rautatielinjojen kalustosta. Alueviranomaiset omistavat kalustoyhtiön kokonaisuudessaan. Kalustoyhtiö vuokraa kalustoa alueviranomaisille, jotka edelleen vuokraavat kaluston tarjouskilpailut voittaneille operaattoreille. Operaattorit eivät siten ole mukana omistamassa kalustoyhtiötä. Kalustoyhtiön on katsottu olevan välttämätön Ruotsin markkinoiden erityispiirteiden vuoksi (ilmasto-olosuhteet ja kaluston määrän minimointi linjaa kohden).

Kilpailutetun liikenteen osuus on noin 25 prosenttia Ruotsin kokonaisjunakilometreistä. Tarjouskilpailuun on osallistunut keskimäärin kaksi tarjoajaa kilpailua kohden. Kilpailutuksen jälkeinen liikennöintisopimus ei tarjoa merkittävää vapautta operaattoreille, mm. aikataulut, lippujen hinnat, kalusto ja kunnossapito ovat ennalta määrättyjä. Sopimus pituudet vaihtelevat suuresti. Suurin osa on tehty viideksi vuodeksi, mutta joukossa on 8-18 vuoden sopimuksiakin. Pisin 45 vuoden pituinen ”rakenna ja operoi” -sopimus on tehty

nopeasta junaliikenteestä Arlandan lentoasemalle vastaavan Arlandaban kanssa.

Kilpailutuksen seurauksena subventioiden tarve on vähentynyt 20–28 prosenttia. Matkustajamäärät taas ovat nousseet keskimäärin 32 prosenttia ja lyhyillä taajamamatkoilla jopa 70 prosenttia. Myös liikenteessä oleva kalusto on uusiutunut viime vuosina. Ruotsissa kilpailuttamisesta saatuja kokemuksia on pidetty niin myönteisinä, että markkinaohjaavuutta on asteittain lisätty. Ohjaavana periaatteena on ollut ”markkinat tietävät parhaiten kuluttajien tarpeet” ja siksi vuonna 2011 siirrytään täysin avoimeen kilpailutilanteeseen.

5.2 Norja

Norjassa toimii neljä henkilöliikenteen rautatieyritystä. Valtiollinen rautatieyrittäjä NSB on kuitenkin hallitseva operaattori 88 prosentin markkinaosuudella. NSB koostuu yhtiöryhmästä, jonka yhtiöt valtio omistaa joko täysin tai yhtiöt ovat osin omistettuja tytäryhtiöitä. NSB Persontog AS on NSB Holdingin kokonaan omistama tytäryhtiö. Yhtiö vastaa kaikista Norjan junalinjoista lukuun ottamatta Gjøvikbanenia ja Gardemoenin lentoasemajunaliikennettä, joilla on omat yhtiönsä. NSB Persontogin kanssa on tehty kolmivuotinen sopimus, jossa määritellään vuosittain tarkistettava palvelutaso ja liikennöintikorvaus.

NSB Gjøvikbanen AS on NSB Holdingin kokonaan omistama tytäryhtiö. Yhtiön rahoituksen on järjestänyt NSB Anbud. Yhtiö voitti vuonna 2006 Gjøvikbanenin käyttöoikeussopimuksen, joka on voimassa 10 vuotta.

Flytoget AS on Gardemoen-lentoasemajunan operaattori. Oslon lentoaseman ja keskustan välinen rata ei ole osa valtakunnan rataverkkoa ja sitä operoi Flytoget. Kun uuden Oslon lentoaseman rakentamisesta päätettiin, sovittiin, että lentoasemalle rakennetaan junayhteys. Flytoget on alun perin NSB Holdingin rahoittama yhtiö, joka omisti infrastruktuurin ja vastasi operoinnista. Nykyisin infrastruktuuri on Jernbaneverketilla. Flytoget AS on nykyisin rautatieyhtiö, joka on erotettu NSB:stä. Se on julkinen osakeyhtiö, jonka kaikki osakkeet ovat Norjan valtiolla.

NSB:n, Flytoget AS:n sekä Gjøvikbanenin liikennöinnistä vastaavan NSB:n tytäryhtiön lisäksi Norjan markkinoille on tullut ruotsalainen SJ. Norjassa ei ole tällä hetkellä suunnitelmia rautatiekilpailun laajentamiseksi.

5.3 Tanska

Tanskassa on yhdeksän henkilöliikennettä harjoittavaa rautatieyritystä. Suurimman eli valtiollisen DSB:n toiminnot on jaettu kahteen erilliseen yritykseen, joista toinen harjoittaa Kööpenhaminan pääkaupunkiseudun liikennettä ja toinen kaukoliikennettä. Näillä kahdella yrityksellä on yli 90 prosentin markkinaosuus henkilöliikenteen kuljetuksista. DSB on julkinen yhtiö liikenne- ja energiaministeriön alaisuudessa. Se on sopinut ministeriön kanssa paikallis- ja pitkämatkaisen liikenteen operoinnista vuosina 2005–2014. Sopimukseen kuuluu DSB:n tuottaman palvelutason määrittely ja korvaukset, jotka valtio maksaa liikenteen tuottamisesta DSB:lle. DSB omistaa asemat, niiden kiinteistöt ja radat.

Muut henkilöliikenteen rautatieyhtiöt ovat alueellisia rautatieyhtiöitä, joiden osakkeista 90 prosenttia on seudullisella hallinnolla ja 10 prosenttia yksityisillä osakkeenomistajilla. Yksityiset liikennöitsijät toimivat näiden alueellisten rautatieyhtiöiden alaisuudessa. Ne operoivat omalla rataverkollaan seuduilla ja paikalliskeskusten ympärillä ja niillä on yksinoikeus liikennöintiin. Jos yksityiset liikenteenharjoittajat alkaisivat operoida toimialueensa ulkopuolella, ne menettäisivät yksinoikeutensa. Yksityiset liikennöitsijät on valittu kilpailuttamisen jälkeen liikennöimään DSB:n rautatielinjoilla. DSB:n kanssa on sovittu, että maksimissaan 15 %:lla DSB:n rataverkosta voidaan liikenne kilpailuttaa.

Toistaiseksi liikennettä on voittanut kaksi DSB:n kilpailijaa. Vuonna 2002 Arriva voitti ensimmäisen kilpailun Keski- ja Länsi-Jyllannin liikenteestä. DSB:n ja brittiläisen First Groupin konsortio voitti kilpailun Öresundin seudun linjoista vuonna 2008.

Liikenneministeriön alainen Trafikstyrelsen seuraa kilpailutettavien sopimusten toteutumista ja edellyttää, että liikennöintiäika, kalustomäärä ja vuorovälit vastaavat palvelutasotavoitteita. Keski- ja Länsi-Jyllannissa operoiva Arriva on veloitettu investoimaan uuteen junakalustoon ja välttämättömiin asemien parantamistoimiin. Arrivan sopimus on uusittu siten, että se hoitaa liikennöinnin myös sopimuskaudella 2011–2018.

Kystbanen ja Öresund ovat Tanskan ja Ruotsin rannikoilla kulkevia rataosia. Tanskan puoleista rataa Elsinoresta Kööpenhaminaan kutsutaan Kystbaneniksi ja Ruotsin puolelle ulottuvaa osuutta Kööpenhaminasta kutsutaan Öresundiksi. Uuden sopimuskauden alkaessa (2009–2015) on ollut merkittävästi valituksia myöhästymisistä ja täysistä junista. Ensimmäisten kuukausien aikana 10 prosenttia junista on ollut myöhässä.

Tanskassa junakalusto on liikenteenharjoittajien omistamaa. Erillistä kalustoyhtiötä ei ole perustettu. Tämä on pitänyt kilpailutilanteen sangen rajallisena ja alueellisiin reitteihin ja liikenteenharjoittajiin sidottuna.

5.4 Saksa

Saksassa osavaltiot vastaavat rautatieasioiden järjestämisestä ja siksi Saksassa on perinteisesti ollut useita alueellisia toimijoita rautatieliikennemarkkinoilla. Sekä henkilö- että tavaraliikenteen rautatieyrityksiä on yhteensä yli 300. Valtion DB:tä lukuun ottamatta muut henkilöliikenteen operaattorit harjoittavat kuitenkin vain paikallista tai osavaltion sisäistä alueellista rautatieliikennettä. DB:n markkinaosuus henkilöliikenteessä on noin 80 prosenttia. Kaukohenkilöliikenne on organisoitu DB Fernverkehr – osa-alueen alle. DB Fernverkehr vastaa käytännössä koko kaukoliikenteestä, vaikka myös kaukoliikenteen markkinoillepääsy on ollut periaatteessa mahdollista vuodesta 1994. Kaukoliikenteessä toimii DB Fernverkehrin lisäksi vain neljä liikenteenharjoittajaa: GVG ja SJ yöliikenteessä, sekä Veolia ja Arriva päiväliikenteessä. Niiden markkinaosuus on kuitenkin marginaalinen.

Kaukohenkilöliikenne ei ole minkään sopimuksen tai käyttöoikeuden alaisuudessa eikä sitä tueta. Liittovaltion liikenneministeriö antaa osavaltioille rahoitusta seudullista liikennettä varten. Suurimman osan seudullisesta liikenteestä hoitaa DB Region ilman kilpailutusta. Lisäksi on noin 30 yksityistä liikenteenharjoittajaa, kuten Arriva, Connex/Veolia ja Keolis. Sopimuskauden pituus on keskimäärin yhdeksän vuotta.

DB:n kaukohenkilöliikenteen määräävää markkina-asemaa ei ole kritisoitu. Yleinen kritiikki kohdistuu DB:n ei-kilpailulliseen käyttäytymiseen. Ratakapasiteetin jakaminen hoidetaan tyydyttävästi, mutta on kuitenkin epäilyjä, etteivät kilpailijat pääse kaikkiin tarpeellisiin infrastruktuurin rajapintoihin. DB:n ja rataverkon hallinnoinnista vastaavan viranomaisen (Deutsche Bundesnetzagentur, BNA) välisessä yhteistyössä on selviä puutteita, koska viranomaisella ei ole laillista perustetta saada välttämättömiä tietoja DB:lta. DB:n radanpitotyöstä vastaavalla tytäryhtiöllä DB Netzillä on ollut puutetta henkilöstöstä ja sen tehokkuudesta ei ole tarkkaa tietoa. BNA:lla ei ole mahdollista kohdistaa tavoitteita eikä sanktioita DB Netzille. Lisäksi DB Netzin toiminnalle olisi tarpeen säännellä kustannuskatolla.

Seutu- ja paikallisliikenteestä on sovittu osavaltio- ja paikallistasolla pääosin DB Region kanssa. Suoraa hankintaa on kritisoitu, koska se on ollut yhtiölle edullinen. Siksi suorahankinnasta ollaankin siirtymässä kilpailuttamiseen. Yksityiset operaattorit tuottavat nykyisin noin 12 % kaikesta

junakilometrimäärästä. Yksityisiä operaattoreita on noin 30. DB Regio tuottaa kuitenkin valtaosan paikallisesta rautatieliikenteestä.

DB Regiolla on ollut käytössään aikoinaan yhteiskunnan rahoilla hankittua kalustoa. Pienentääkseen tätä etua jotkut alueviranomaiset ovat esimerkiksi luvanneet ostaa liikenteenharjoittajan kaluston, mikäli he häviävät alueen seuraavan kilpailutuskierron. Lisäksi on perustettu kaksi kalustopoolia (Fahma ja LNVG), joissa osavaltio- ja alueviranomaiset omistavat kaluston ja leasing-sopimuksen turvin antavat sen alueen kulloisenkin liikenteenharjoittajan käyttöön.

DB:n hallitsevasta markkina-asemasta on keskusteltu viime vuosina DB:n mahdollisen yksityistämisen yhteydessä. DB on tarkoitus jakaa kolmeen yhtiöön, jotka koostuisivat matkustaja- sekä rahtiliikenteestä, logistiikasta ja infrastruktuurista (radat ja asemat). Matkustaja- ja rahtiyhtiö sekä logistiikkayhtiö on tarkoitus yksityistää niin, että lähes neljännes yhtiöistä olisi yksityisomituksessa. Sen sijaan infrastruktuuri jäisi kokonaisuudessaan valtion omistukseen. Talouskriisi on siirtänyt yksityistämistä siten, että se alkaa aikaisintaan vuoden 2011 puolivälissä.

5.5 Alankomaat

Alankomaiden kansallinen rautatieyhtiö (NS, Nederlandse Spoorwegen) on kokonaisuudessaan valtion omistama ja sillä on maan henkilöliikenteessä 98 prosentin markkinaosuus. NS:n lisäksi Alankomaissa on neljä yksityistä paikallisliikenteen rautatieyritystä, joiden markkinaosuudet ovat marginaalisia. NS:llä on käyttöoikeussopimus vapaarahoitteen matkustajaliikenteen hoitamisesta rataverkolla. Tämä käyttöoikeus on sille suoraan myönnetty ja se umpeutuu vuonna 2015. Tuetun seudullisen junaliikenteen järjestämisvastuu on seudullisilla viranomaisilla, jotka ovat vähitellen kilpailuttaneet liikenteen. Sopimuksissa säädetään palvelutasosta ja kerättävistä maksuista.

Rautatieliikenteen kilpailuttaminen toteutettiin Alankomaissa 1990-luvun puolivälin jälkeen. Uudistuksen ensimmäisellä jaksolla vuosina 1996–2001 sopimukset painottuivat yksipuolisesti taloudellisiin seikkoihin. Tämä ei johtanut pelkästään hyviin tuloksiin. Päinvastoin kuin toivottiin, yleinen tyytymättömyys kasvoi. Tämän jälkeen sopimuksia muutettiin ennen uuden kauden alkua 2001. Uudet sopimukset painottavat enemmän yhteistyötä. Uudistettuihin sopimuksiin on oltu pääosin tyytyväisiä.

Sekä NS:n että rautatieinfrastruktuurin hallinnasta vastaavan valtiollisen yhtiön ProRailin käyttöoikeussopimuksissa edellytetään palvelutason säilyttämistä. Molemmilla yhtiöillä on velvollisuus tuottaa vuosittainen liikennesuunnitelma (NS) ja infrastruktuurisuunnitelma (ProRail). Molemmilta edellytetään suunnitelmien toteuttamista. Tavoitteena on parantaa käyttöoikeussopimuksia siten, että tuotannon laatu paranee ja toiminta on kustannustehokasta.

Alankomaiden kokemukset ovat pääosin myönteisiä, vaikkakin kilpailu on vielä tähän asti ollut sangen rajallista. Parhaimmillaan matkustajamäärät ovat kasvaneet nopeammin kilpailutetuilla reiteillä. Tarjontaan, hinnoitteluun ja markkinointiin on tullut variaatioita ja joukkoliikennepalvelujen yhteensovittaminen on kohtuullisen onnistunutta.

5.6 Iso-Britannia

Iso-Britanniassa 1990-luvulla toteutetun rautatieliikenteen uudistamisen keskeisenä lähtökohtana oli yksityistäminen ja toimintojen eriyttäminen. Henkilöliikenteen harjoittajia on nykyisellään yhteensä 45. Suurimpien toiminnanharjoittajien markkinaosuus henkilöliikenteessä on vain noin 10 prosentin luokkaa (South West Trains, First Great Western ja National Express East Anglia).

Iso-Britannian liikenneministeriö myöntää kilpailuttamisen jälkeen oikeuden rautatieverkolla liikennöintiin yksityisille junayhtiöille (Train Operating Companies, TOCs). Jokaiseen kilpailuun ottaa osaa keskimäärin 3-4 liikenteenharjoittajaa. Rautatieliikennepalveluita tarjoavat yritykset toimivat ns. franchising -periaatteella eli yhtiöt tarjoavat palveluja käyttöoikeussopimuksen perusteella. Käyttöoikeussopimukset sisältävät yksityiskohtaiset määrittelyt liikenteen palvelutasosta. Käyttöoikeussopimuksen korvaus voi olla joko viranomaiselta operaattorille (kannattamattomissa kohteissa) tai operaattorilta viranomaiselle (kannattavissa kohteissa). Operaattori voi määrittää lippujen hinnat valvojan asettamissa rajoissa. Hintoja säännellään varsinkin tilanteissa, joissa asiakkaalla on vähän muita vaihtoehtoja. Sääntely on puolestaan vähäisempää kilpailullisissa tilanteissa, joissa vaihtoehtoina ovat esimerkiksi pitkämatkainen bussiliikenne tai lentokone. Sopimukseen sisältyvät erilaiset sanktiot mm. täsmällisyydestä ja käytettävissä olevista istumapaikkamääristä.

Käyttöoikeussopimukset eivät takaa yksinoikeutta rataosalle, vaan muut operaattorit voivat toimia TOC:sien rinnalla "open-access" -periaatteella. Tällöin tosin rautatieliikenteen sääntelystä vastaavalla viranomaisella (The Office of Rail Regulation, ORR) on mahdollisuus asettaa muille operaattoreille liikennöintirajoituksia, kuten määrätä, että ne eivät saa ottaa tai jättää matkustajia vilkkailla asemilla tai ne voidaan oikeuttaa liikennöimään vain ruuhka-ajan ulkopuolella. Tällä hetkellä open-access -periaatteella liikennöi kolme liikenteenharjoittajaa: Hull Trains (vuodesta 2000), Grand Central (vuodesta 2007) ja WSMR (vuodesta 2008). Kaikki liikennöivät Lontooseen/Lontoosta East Coast Main Linella, josta ne vastaavat 10 prosentista pitkänmatkan matkoista. Koko maan tasolla ne vastaavat 0,1 % matkojen liikennöinnistä.

Iso-Britannian liikenneministeriö julkisti vuonna 2007 Valkoisen kirjan rautatieliikenteen turvallisuus- ja luotettavuusvaatimuksista sekä kapasiteetista ja rautatieliikennepalvelujen hankintabudjetista. Valkoisella kirjalla ministeriö määritteli rautatiesektorin vaatimukset vuosille 2007–2012. Vaatimusten toteutumista seuraa sääntelyelin (ORR).

Yleinen näkemys on ollut, että valtiollisen British Railin ajan jälkeen institutionaalisen muutokset johtivat liian suuriin palvelutason heikennyksiin. Voimakas tarjonnan ja matkustajamäärien kasvu johti ongelmiin ensimmäisissä käyttöoikeussopimuksissa. Kasvu oli voimakkaampaa kuin oli mahdollista järjestää lisätarjontaa heikolla rataverkolla. Ongelma oli seurausta rataverkon yksityistämisestä. Rataverkkoa hallinnoiva Railtrack teki merkittäviä virheitä. Tämä johti politiikan muutokseen siten, että vuonna 2001 perustettiin uusi Network Rail, joka hallinnoi ratainfrastruktuuria voittoa tavoittelemattomasti. Uusi ratahallinto aloitti valtionavulla ja sillä on todennäköiset mahdollisuudet saavuttaa taso, joka vallitsi ennen rautatieuudistusta.

Nykyisin hallinto toimii tyydyttävästi: rautatiekalusto on merkittävästi uudistunut ja sekä tarjonta että matkustajamäärät ovat kasvaneet huomattavasti. Rautatiejärjestelmä on myös aikaisempaa turvallisempi. Nykyiset käyttöoikeussopimukset (franchises) sisältävät enemmän taloudellisia kannustimia kuin muissa maissa, joissa on erotetut toiminnot. Myös liikenteen ohjaukseen on panostettu. Radanpidosta vastaavan Network Railin ja operaattoreiden (TOC) välille on perustettu yhteinen liikenteen ohjauskeskus, jotta liikenteen ohjaus voidaan paremmin integroida.

5.7 Yhteenvedo kilpailutilanteesta

Euroopan komissio julkisti joulukuussa 2009 Euroopan unionin rautatiemarkkinoiden kehityksen seurannasta raportin (KOM(2009) 676 lopullinen), joka sisältää tilastokatsauksen EU:n ja sen jäsenvaltioiden rautatiemarkkinoista pääosin vuoteen 2008 ja eräiden tunnuslukujen osalta aina vuoteen 2009 saakka. Vuotta 2008 koskevien tietojen perusteella Suomen lisäksi

Espanjassa, Irlannissa, Kreikassa, Luxemburgissa, Portugalissa ja Sloveniassa henkilöliikennettä harjoittaa vain yksi rautatieyritys. Muissa Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen jäsenvaltioissa rautatieliikennettä harjoittaa useampi rautatieliikenteen yritys, vaikka henkilöliikenteen kilpailua ei vielä olekaan EU-lainsäädännössä avattu. Useat jäsenvaltiot ovat kuitenkin avanneet henkilöliikennettä kilpailulle, koska kilpailun on katsottu parantavan palvelutasoa, lisäävän kustannustehokkuutta ja laskevan hintoja.

Vaikka useimmissa Euroopan unionin maissa rautateiden henkilöliikenteessä on ollut useita rautatieyrityksiä jo pitkään, kilpailevat rautatieyritykset ovat voineet keskittyä joko alueellisesti tai palvelullisesti omille segmenteilleen, jolloin tosiasiallinen kilpailu voi olla vähäistä. Kilpailun avaamisesta huolimatta useissa maissa tasapuolista markkinoille pääsyä vaikeuttavia toiminnallisia tekijöitä on edelleen useissa maissa. Iso-Britannia ja Ruotsi näyttäisivät edenneen pisimmälle toiminnallisten markkinoillepääsyn esteiden poistamisessa.

Euroopan maiden rautateiden henkilöliikenteen kilpailuesimerkit osoittavat, että kilpailuttaminen on tuonut ostoliikenteeseen kustannussäästöjä keskimäärin 10-30 prosenttia ja osin myös parantanut rautatieliikenteen palvelua. Kilpailutetuille reiteille on tullut lisää vuoroja ja siten palvelujen tarjonta ja matkustajamäärät ovat lisääntyneet. Kilpailutuksen myötä rautatieliikenteen kilpailukyky on siis parantunut, mikä on lisännyt joukkoliikenteen houkuttelevuutta. Esimerkimaissa kilpailuttaminen ei kuitenkaan ole tuonut aina kaikkia toivottuja hyötyjä. Kilpailutettavien liikennekokonaisuuksien, erityisesti ensimmäisen, laajuus ja kesto on harkittava tarkkaan, jotta kilpailutus on riittävän houkutteleva. Kansainväliset esimerkit myös osoittavat sen, että kilpailutettaessa liikennöintikokonaisuuksia hinnan lisäksi huomiota on kiinnitettävä myös laadullisiin tekijöihin. Usein liiallinen kustannustehokkuus on johtanut kilpailutuksen alkuvaiheessa siihen, että matkustajat ovat joutuneet kärsimään ja on jouduttu tekemään korjausliikkeitä myöhemmissä tarjouskilpailuissa. Siksi tarjouskilpailun suunnittelu on tärkeää.

Kansainväliset esimerkit myös osoittavat, että pelkkä lainsäätelykehikon muuttaminen ei tarkoita kilpailun syntymistä, vaan julkisen vallan on luotava tasapuoliset kilpailunedellytykset, esimerkiksi kalustojärjestelyjen ja huolto- ja varikkopalvelujen tai koulutuspalvelujen järjestämisen suhteen. Kansainväliset esimerkit osoittavat, että eri maissa on päädytty organisatorisesti hyvin erilaisiin ratkaisuihin. Tärkeintä on kuitenkin se, että liikennepalveluja tarjoavilla operaattoreilla on tasapuoliset edellytykset saada näitä palveluja käyttöönsä.

6. KILPAILUN AVAAMISEN EDELLYTYKSET

Rautateiden avaaminen kilpailulle ei ole itsetarkoitus, vaan keino järjestää palvelut entistä tehokkaammin. Kilpailuttamalla rautateiden henkilöliikennepalveluja tulisi voida vastata paremmin asiakkaiden tarpeisiin ja nostaa palvelutasoa entisestään. Liikennepalvelujen tilaajalle kilpailuttaminen tarjoaa mahdollisuuden kustannustehokkuuteen, alempaan tukitasoon ja säästyneiden varojen käyttämiseen palvelutarjonnan lisäämiseen, kehittämiseen ja mahdollisesti myös palvelujen hintojen alentamiseen. Tätä kautta kilpailu voi osaltaan parantaa rautatieliikenteen kilpailukykyä ja siten tukea yleisempiä yhteiskunnallisia tavoitteita, kuten ympäristöystävällistä, turvallista ja sosiaalisesti tasapuolista liikennettä. Rautatiekilpailun avaamisen vaikutuksia on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin luvussa 8.

Suomen rataverkon raideleveys 1524 mm poikkeaa niin länsieurooppalaisesta 1435 mm:n standardista kuin venäläisestä 1520 mm:n standardista. Suomalainen ja venäläinen kalusto kuitenkin pystyvät liikennöimään molempien maiden rataverkolla tietyin rajoituksin. Suomen rautatieverkko ei myöskään ole Tornio-Haaparanta yhteyttä lukuun ottamatta yhteydessä muiden Euroopan talousalueen maiden rautatieverkkoon. Näistä syistä rautateiden henkilöliikennepalveluja tarjoavien yritysten määrä ei Suomessa ole lisääntynyt samalla tavalla kuin useissa muissa Euroopan talousalueen maissa, kun kansainvälinen rautateiden henkilöliikenne avautui Euroopan talousalueella kilpailulle vuoden 2010 alusta. Myöskään Suomessa käytettävä rautatieliikenteen kalusto ei ole sellaisenaan yhteensopivaa muiden Euroopan unionin jäsenvaltioissa käytettävän rautatiekaluston kanssa.

Tässä luvussa käydään läpi niitä osa-alueita, joissa tarvitaan toiminnallisia järjestelyjä, jotta uusille liikenteenharjoittajille luotaisiin tasapuoliset edellytykset päästä rautateiden henkilöliikennemarkkinoille. Rautateiden henkilöliikenteen kilpailuttaminen ei tarkoita pelkästään itse liikenteen kilpailuttamisen mahdollistamista, vaan se vaatii rakenteiden ja kilpailun edellytysten muokkaamista ja järjestämistä siten, että aito kilpailu voi toimia. Ilman näitä kilpailuttamiseen liittyviä toimia vaarana on se, että kilpailuttaminen mahdollistetaan hallinnollisesti, mutta tosiasiallisesti kilpailua ei synny, koska rakenteet ja toiminnalliset tekijät eivät tue tasapuolisia kilpailumahdollisuuksia.

Liikenteenharjoittajille on järjestettävä mahdollisuus vuokrata kalustoa tai muuten varmistettava, että kalustoa on liikennöintiä varten saatavilla. Lisäksi liikenteenohjaus ja rautatiehenkilöstön koulutus on järjestettävä kilpailuneutraalilla tavalla. Liikenteenharjoittajilla on oltava tasapuolinen pääsy varikoille, huoltotoimintoihin, asemille, myyntipisteisiin ja energianjakeluun. Hyvin toimiva rautatiekilpailu edellyttää asiakasnäkökulman korostamista. Rautatiekilpailu ei saa johtaa matkustajan palvelutason heikkenemiseen ja hintojen nousuun.

6.1 Palvelutaso ja asiakasnäkökulma huomioon

Kilpailu voi hyvin toimiessaan edistää asiakaslähtöisten ja kuluttajaystävällisten ratkaisujen löytämistä ilman, että integroidusta joukkoliikenteen palvelutasosta joudutaan luopumaan. Kilpailluilla markkinoilla toimiva yritys joutuu koko ajan etsimään niitä kilpailuetuja, joilla se voi houkuttaa asiakkaita paremmin kuin kilpailijat. Joukkoliikenteessä tällaisia kilpailuetuja voivat olla asiakastarpeeseen hyvin sopivat aikataulut ja tariffirakenne, parempi tietoisuus palveluista, panostukset asiakasinformaatioon ja markkinointiin, parempi palvelun laatu tai hyväksi koettu turvallisuus matkan aikana.

Kun rautateiden henkilöliikenne avataan kilpailulle, on tärkeää turvata palvelutason säilyminen vähintään entisellä tasolla. Tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että hyvän matkustajapalvelun edellyttämä linjastorakenne, aikataulut sekä

tariffijärjestelmä toimivat integroidulla tavalla. Vastuu matkustajapalvelujen palvelutason säilymisestä kuuluu palvelun tilaajalle eli markkinoita sääteleville viranomaisille.

Kun palvelujen tilaamisesta vastaava viranomainen laatii ehtoja linjastorakenteelle ja aikatauluille, huomiota on erityisesti kiinnitettävä liikennöinnin alueelliseen laajuuteen, reitteihin, liikennöinti-aikoihin, vuoroväleihin, pysäkkeihin sekä eri palvelujen tarjoajien aikataulujen integrointiin ja yhteensovittamiseen. Matkustajille on lisäksi kyettävä tarjoamaan aikatauluista ja palveluista yhtenäistä informaatiota, vaikka palvelujen tarjoajia olisi useampia.

Tariffien ja tulojen sääntelyn kannalta keskeisiä asiakysymyksiä ovat lippujen hintataso, lipunmyynti, tariffirakenne sekä lippujen yhteensopivuus ja vaihdettavuus palvelujen tarjoajasta riippumatta, lippujen hintojen variointi asiakasryhmien, palvelutyypin tai ajankohdan mukaan.

Viranomaisten on asetettava palvelutasoa koskevat veloitteet niin, että kilpailevia toiminnanharjoittajia kohdellaan tasapuolisesti ja niillä on lähtökohtaisesti yhtäläiset mahdollisuudet sopia palveluiden tarjonnasta ja päästä markkinoille. Lisäksi viranomaisten vastuulle kuuluu määrittellä selkeästi markkinoille pääsyn ja markkinoilta poistumisen edellytykset sekä viranomaisten ja liikenteenharjoittajien väliset suhteet.

Kansainväliset esimerkit osoittavat, että kilpailuttamisen hyödyt ovat olleet suurimmat juuri niissä maissa, joissa viranomaiset ovat panostaneet palvelutason määrittelyyn ja kilpailuttamisen organisointiin hyvällä ennakkosuunnittelulla ja toteutuksella. Usein vasta yrityksen ja erehdyksen kautta toimialalle on löydetty rakenteita ja toimintamalleja, joissa etenkin kaupunkiliikenteessä tärkeä palveluiden integraatio on onnistuttu yhdistämään kilpailullisiin ja asiakaslähtöisiin toimintamalleihin hyvänä esimerkkinä Ison-Britannian junaliikenteessä nykyisin käytössä olevat käyttöoikeussopimukset.

Työryhmä esittää, että:

- **liikennepalveluja tilaavan toimivaltaisen viranomaisen olisi asetettava palvelutasotavoitteet niin, että liikennepalvelut tarjotaan asiakkaille integroidulla ja tehokkaalla tavalla. Toimivaltaisen viranomaisen olisi kiinnitettävä erityisesti huomiota seuraaviin tekijöihin palvelutason turvaamiseksi: matkustajapalvelun edellyttämä linjastorakenne, aikataulu sekä tariffijärjestelmä toimivat integroidulla tavalla, liikennöinti toteutetaan alueellisesti riittävän kattavalla tavalla ja matkustajille tarjotaan aikatauluista ja palveluista yhtenäistä informaatiota.**

6.2 Kaluston saatavuus turvattava

Kalustohankinta on mittava investointi uusille liikenteenharjoittajille ja siten investoinnit kalustoon toimivat käytännön esteenä uusien liikenteenharjoittajien markkinoillepääsulle. Siksi toimivien kilpailullisten markkinoiden aikaansaaminen edellyttää kaluston omistuksen järjestämistä kalustoyhtiön tai vastaavan omistusjärjestelyn kautta. Kalustomarkkinoihin vaikuttaa osaltaan myös Suomen muusta EU-alueesta poikkeava raideleveys, jonka vuoksi Suomeen sopivan kaluston saaminen on rajoitetumpaa kuin muualla Euroopan unionissa. Kaluston käyttöön ottaminen edellyttää myös EU:n teknisten yhteentoimivuus- ja turvallisuusvaatimusten täyttymistä ja niiden edellyttämää käyttöönottolupaa, jonka Suomessa myöntää Liikenteen turvallisuusvirasto.

Henkilöliikenteen kilpailussa ja kilpailuttamisen järjestämisessä keskeinen kysymys on, kuka omistaa tarvittavan kaluston. Periaatteessa vaihtoehtoja on kaksi:

1) Liikenteen kilpailuttaja ei tarjoa kalustoa, vaan liikenteen harjoittajan on hankittava kalusto; tai

2) Liikenteen kilpailuttaja tarjoaa kaluston kilpailuttamiskierroksen voittaneen liikenteen harjoittajan käyttöön.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa rautatieliikenteen harjoittaja hankkii kilpailuttamiskierroksen päätöksen jälkeen tarvitsemansa kaluston, mikä tarkoittaa, että kilpailuttamisprosessi voi venyä jopa kahdeksaan vuoteen. Lisäksi sopimuskausi on tehtävä riittävän pitkäksi, jotta investointi kalustoon olisi kannattavaa. Jälkimmäinen malli mahdollistaisi nopeamman kilpailuttamisen ja lyhyemmän sopimuskauden ja olisi kilpailun toteutumisen kannalta suotuisampi vaihtoehto.

Liikenteen tilaajaorganisaatio voi tarjota kaluston liikenteen harjoittajan käyttöön omistamansa kalustoyksikön kautta. Suomessa kalustoyhtiö voidaan toteuttaa joko laajentamalla jo nykyisin toimivan Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy:n toiminta-alueella tai perustamalla liikenne- ja viestintäministeriön nykyisin ostamaa liikennettä varten oma kalustoyhtiö. Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy perustettiin vuonna 2004 pääkaupunkiseudun kuntien (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen) sekä silloisen VR Osakeyhtiön toimesta. Yhtiön omistussuhteet ovat: VR 35 prosenttia, Helsinki 34 prosenttia, Vantaa 17 prosenttia, Espoo 12 prosenttia ja Kauniainen 2 prosenttia. Yhtiön tehtävänä on uuden lähiliikennekaluston hankinta ja hallinnointi. Omistajat eivät vastaa kalustohankintojen rahoituksesta, vaan kalustoyhtiö hankkii rahoituksen markkinoilta.

Kunnille tehdyn kyselyn perusteella kunnat näyttäisivät tukevan Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy:n toiminnan laajentamista ja lähtökohtaisesti jo toimivan yhtiön toiminnan laajentaminen vaikuttaisi myös kustannustehokkaalta ratkaisulta. Kilpailunäkökulmasta kuitenkin VR-Yhtymä Oy:n merkittävä osakkuus Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy:ssä on ongelmallinen, koska VR-Yhtymä Oy olisi kilpailutilanteessa kalustoyhtiön omistajaosakas sekä todennäköisesti myös kilpailutettavan liikennekokonaisuuden palvelun tarjouksen jättäjä ja siten mahdollinen palvelun tarjoaja. Siksi olisikin perusteltua kilpailunäkökulmasta, että yhdelläkään operaattorilla ei olisi kalustoyhtiössä merkittävää markkinaosuutta.

Työryhmä esittää, että:

- **liikenteen tilaajaorganisaatiot tarjoavat kaluston liikennepalvelun tarjoavan operaattorin käyttöön. Tämä voitaisiin järjestää kalustoyhtiön avulla.**
- **Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy:n omistuspohjaa pitäisi laajentaa kilpailun edetessä ja kilpailutettavan liikenteen alueellisesti laajentuessa niin, että kaikki liikenteen tilaajat/kilpailuttajat olisivat yhtiön omistajina.**
- **Kalustoyhtiön omistussuhteet tulisi järjestää niin, että yhdelläkään liikennepalvelua tarjoavalla operaattorilla ei olisi merkittävää markkinaosuutta kalustoyhtiössä.**

6.3 Kaluston huolto- ja varikkopalveluja tarjottava tasapuolisesti

Kaluston huolto- ja korjaustoiminnan järjestäminen sekä varikkotilojen tarjoaminen ovat tärkeitä kaikille tarjouksen tekijöille. Tällä hetkellä huolto- ja varikkotilat omistaa VR-Yhtymä Oy ja yhtiö tarjoaa myös huolto- ja korjauspalvelut.

Rautatielaissa palveluja tarjoava yritys veloitetaan tarjoamaan rataverkon käyttömahdollisuuksiin kuuluvia palveluja raideyhteyksineen rautatieliikenteen

harjoittajan käyttöön tasapuolisella ja syrjimättömällä tavalla korvausta vastaan, jos palveluja tarjoaa ainoastaan yksi yhtiö tai muu yhteisö eikä palveluja voida muutoin kohtuudella järjestää. Velvollisuutta palvelujen tarjoamiseen ei voimassa olevan lain mukaan kuitenkaan ole, jos palvelu on yrityksen tai muun yhteisön omassa käytössä tai palvelu on välttämätön yrityksen tai muun yhteisön omaa tarvetta varten. Rautatielakia uudistettaessa vuoden 2010 aikana tätä koskevaa sääntelyä on tarkoitettu tarkistaa.

Kaluston huolto- ja varikkopalvelut voidaan järjestää eri tavoin. Liikenteenharjoittaja voi tuottaa palvelut itse tai ostaa ne palvelujen tarjoajalta. Eri maissa kaluston huolto- ja varikkopalvelut on järjestetty eri tavoin. Esimerkiksi Saksassa kaluston huolto- ja varikkopalveluita on hajautettu useisiin pieniin yksiköihin ja tällainen järjestely on toiminut tehokkaalla tavalla. Useimmissa maissa kuitenkin joko kalustoyhtiö vastaa myös huolto- ja varikkopalveluista tai palvelujen tarjonnasta vastaa suurin rautatieyrittäjä.

Järjestettiin huolto- ja varikkopalvelut organisatorisesti miten tahansa, avainkysymys on kuitenkin pääsy huolto- ja varikkoalueelle, jonne on turvattava avoin ja tasapuolinen pääsy kaikille näitä palveluja tarvitseville. Toinen keskeinen periaate on palvelujen hinnoittelun kohtuullisuus ja yhdenmukaisuus. Palvelujen hinnoittelun pitäisi olla yhdenmukainen kaikille palveluja ostaville yrityksille. Mikäli palveluja tarjoaa vain yksi yhtiö, monopolitilanteessa on sääntelyllä turvattava, että palveluja tarjotaan kilpailutilanteessa tasapuolisesti ja kohtuullisesti kaikille palveluja tarvitseville rautatieliikenteen harjoittajille. Palveluiden hinnoittelussa ei myöskään saisi olla perusteettomia tai kilpailua rajoittavia ehtoja tai rajauksia. Toiminnallinen ratkaisu palvelujen tasapuolisuuden ja hinnoittelun kohtuullisen turvaamiseen voisi olla, että vaikka VR-Yhtymä Oy jatkossakin omistaisi huolto- ja varikkotilat ja tarjoaisi näitä palveluja, huolto- ja varikkotilojen kapasiteettijaosta vastaisi neutraali taho, esimerkiksi Liikennevirasto tai valtion omistama kiinteistöyhtiö Governia Oy.

Nykyisen kaltaisesta käytännöstä, jossa huolto- ja varikkopalveluja tarjoaa VR-Yhtymä Oy, kokemusta on lähinnä Helsingin seudun liikenne – kuntayhtymällä ja radanpidon kunnossapitotöitä tekeillä yrityksillä. Muut toimijat ovat kokeneet palvelujen hinnoittelun kalliiksi. Huolto- ja varikkotiloista ja palveluista on niukkuutta etenkin pääkaupunkiseudulla. Huolto- ja varikkotoiminta on pääkaupunkiseudulla keskittynyt Iimalan varikkoalueelle. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausyksikön johdolla toiminut kiinteistötyöryhmä katsoi joulukuussa 2009 antamassaan esityksessä, että Iimalan varikkoalueella on jatkossakin mahdollisuuksia laajentaa varikkotoimintaa (Iimalan ja pääradan välisellä alueella). Myös muualla Suomessa on varikkoja (Turku, Kouvola, Pieksämäki ja Oulu), mutta toiminnat ovat keskittyneet pääkaupunkiseudulle, koska Helsinki on useimmiten junien pääte- ja lähtöasema ja junaliikenne on myös vilkkainta Etelä-Suomessa.

Työryhmä esittää, että:

- **huolto- ja varikkopalvelujen saatavuus ja riittävyys on turvattava kilpailutilanteessa kaikille liikennepalveluja tarjoaville operaattoreille.**
- **Kilpailunäkökulmasta ja huolto- ja varikkopalvelujen tehokkuuden näkökulmasta olisi perusteltua, että palvelujen tarjoajia olisi useampi kuin yksi. Jos kuitenkin huolto- ja varikkopalveluja tarjoaa vain yksi yhtiö, huolto- ja varikkopalveluihin olisi turvattava avoin ja tasapuolinen pääsy kaikille palveluja tarvitseville. Myös palvelujen hinnoittelun olisi oltava läpinäkyvää ja yhdenmukaista kaikille huolto- ja varikkopalvelujen ostajille.**

- ***Mikäli huolto- ja varikkopalvelujen monopolitilanne aiheuttaa ongelmia, palvelujen tarjonta tulisi järjestää toiminnallisesti uudelleen niin, että viranomainen (esim. Liikennevirasto tai Governia Oy) omistaisi varikkokiinteistöt ja vuokraisi tiloja palveluja tarvitseville.***

6.4 Liikenteenohjauksen avulla yhtäläiset liikennöintiedellytykset

Liikenteenohjauksen tehtävänä on varmistaa junille turvallinen kulku, ohjata liikennettä aikataulun mukaan, suorittaa tarvittavat raidevaraukset ja tehdä muut liikenteenohjaukseen liittyvät toimenpiteet. Liikenteenohjaus, sen toiminnot ja laitteet ovat osa radanpitoa. Liikennevirasto kuitenkin ostaa liikenteenohjauspalvelut VR:ltä. Suomen tilanne on Euroopan unionissa sikäli poikkeuksellinen, että liikenteenohjauspalvelu ostetaan rautatieliikenteen harjoittajalta. Erityisesti kilpailutoimintaympäristössä tällainen järjestely ei ole toimiva ratkaisu, vaan voi osaltaan toimia markkinoillepääsyn esteenä. Siksi olisikin tärkeää, että liikenteenohjaus järjestettäisiin niin, että varmistettaisiin myös organisatorisesti ratakapasiteetin käyttö ja liikennöinti tasapuolisesti. Liikenteenohjauksen eriyttäminen VR-Yhtymä Oy:stä olisi tärkeää toteuttaa mahdollisimman pian, jotta liikenteenohjaus olisi vakiinnutettu ennen kilpailun avaamista.

Liikenteenohjauksen järjestämistä selvittänyt työryhmä (LVM:n julkaisu 44/2006) katsoi, että liikenteenohjauksen järjestäminen uudelleen on välttämätöntä rautateiden tavaraliikenteen avautuessa kilpailulle. Työryhmä ehdotti, että liikenteenohjauksen järjestämisessä edettäisiin maltillisesti, mutta ratkaistaan kuitenkin liikenteenohjauksen organisointiin liittyvät keskeiset läpinäkyvyyteen ja tasapuolisuuteen liittyvät vaatimukset. Myöhemmin voidaan arvioida ratkaisun riittävyttä, ja tarpeen vaatiessa jatkaa läpinäkyvyyden, tasapuolisuuden ja viranomaistehtävän toteutumisen lisäämistä. Työryhmä ehdotti, että liikenteenohjaustoiminnosta muodostetaan uusi osakeyhtiö VR-konsernin emoyhtiö VR-Yhtymä Oy:n alaisuuteen. Työryhmä totesi myös, että läpinäkyvyysvaatimus toteutuu täysin ainoastaan liikenteenohjauksen ollessa kokonaan Ratahallintokeskuksen alaisuudessa tai valtionyhtiössä.

Ratahallintokeskus (nykyinen Liikennevirasto) perusti toukokuussa 2007 työryhmän perustamaan liikenteenhallintakeskusta, joka muodostui liikenteenohjausta ja liikennekuvaa valvovasta Liikennekeskuksesta ja muutamista keskeisistä asiantuntijoista. Liikennekeskus perustettiin Ratahallintokeskukseen vuoden 2008 alussa työryhmän esityksen mukaisesti. Siirtyvien toimintojen edellyttämä henkilömäärä oli 15. VR:llä liikenteenohjauksessa työskentelee tällä hetkellä lähes 500 henkilöä.

Radanpidon toimintamallia pohtinut työryhmä (LVM:n julkaisu 35/2008) esitti, että liikenteenohjaus siirretään rautatieliikennettä harjoittavasta VR Osakeyhtiöstä valtionyhtiöön. Työryhmän mukaan liikenteenohjauksen organisointi Ratahallintokeskukseen tai valtio-omisteiseen yhtiöön tulisi selvittää ja toteuttaa mahdollisimman nopeasti. Työryhmämietinnössä todetaan, että liikenteenohjaus, sen toiminnot ja laitteet ovat osa radanpitoa, jolloin liikenteenohjaus on luontevasti Ratahallintokeskuksen vastuulla oleva julkinen palvelutehtävä. Työryhmä arvioi, että liikenteenohjauksen siirto ei aiheuttaisi kustannus- eikä henkilöstövaikutuksia.

Kilpailijoiden tasapuolisen kohtelun ja avoimuuden varmistamiseksi perustettiin 1.1.2008 nykyinen Liikenneviraston Liikennekeskus. Liikennekeskus eli valtakunnallinen liikenteenohjaus valvoo rautatieliikenteen sujumista ympäri vuorokauden vuoden kaikkina päivinä. Lisäksi Rataliikennekeskus ratkaisee

liikenteen häiriötilanteita ja tiedottaa häiriöistä tiedotusvälineille sekä myöntää kiireellistä ratakapasiteettia.

Työryhmä esittää, että:

- **liikenteenohjaus eriytettäisiin VR-konsernista.**

6.5 Koulutus järjestetään neutraalilla tavalla

Veturinkuljettajilta edellytetään rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annetussa laissa (1664/2009) säädettyä kelpoisuutta. Rautatieliikenteen koulutusta, esimerkiksi veturinkuljettajakoulutusta Suomessa antaa nykyisin ainoastaan VR-konserniin kuuluva VR Koulutuskeskus (VRKK). VRKK:n koulutusresurssit on mitoitettu VR-Yhtymä Oy:n tarpeisiin. Rautatielain nojalla VR-Yhtymä Oy:llä on kuitenkin velvollisuus tarjota koulutuspalveluja myös muille rautatieyrityksille, mutta koulutuspalvelujen saanti voi resurssi- ja kapasiteettitilanteen vuoksi olla usean rautatieyrityksen kilpailutilanteessa ongelmallista. VRKK:n koulutuspalvelujen tarjontaa ulkopuolisille toiminnanharjoittajille vaikeuttaa lähivuosina myös se, että veturinkuljettajia on jäämässä eläkkeelle ja VR-Yhtymä Oy:n on koulutettava oman yrityksen tarpeisiin aikaisempaa enemmän veturinkuljettajia.

Liikenne- ja viestintäministeriön asettama työryhmä teki jo vuonna 2006 ehdotuksen rautatieliikenteen koulutuksen järjestämisestä tilanteessa, jossa rautatieliikennemarkkinoilla on useampia rautatieyrityksiä. Työryhmä esitti, että VRKK:n ammatillinen peruskoulutus ja sen rahoitus siirrettäisiin opetusministeriön hallinnonalalle ns. ammatillisen erikoisoppilaitos- tai ammatillisen oppilaitosmallin mukaisesti. Muutoksen yhteydessä selvitettäisiin myös mahdollisuudet veturinkuljettajien, henkilöliikenteen konduktöörin, ratapihahenkilöstön sekä liikenteenohjaajien koulutusohjelmien muuttamiseksi ammattitutkinnoksi tai erikoisammattitutkinnoksi. Koulutuksen yleinen valvonta kuuluisi esityksen mukaan opetushallinnolle. Esityksessä VRKK:n antama koulutus rinnastettaisiin opetustoimen rahoituksessa lennonvarmistuksen ammatilliseen koulutukseen. VR-koulutuskeskuksen johtokuntaan esitettiin nimettäväksi jäseniksi edustajat VR:stä, rautatiealan henkilöstöjärjestöistä, asiakasyhteisöistä, Liikenteen turvallisuusvirastosta (entisestä Rautatievirastosta) ja Liikennevirastosta (entisestä Ratahallintokeskuksesta). Lisäksi opetusministeriölle ja opetushallitukselle varattaisiin tilaisuus nimetä edustajansa johtokunnan jäseniksi.

Työryhmän esityksistä on toteutettu nykyisellään ainoastaan VRKK:n johtokuntaan liittyvät esitykset. VRKK jatkaa edelleen osana VR-konsernia. Suurimpana syynä siihen, että koulutusta ei ole siirretty työryhmän esitysten mukaisesti opetusministeriön hallinnonalalle ammatillisen oppilaitosmallin mukaisesti, ovat olleet kustannuskysymykset. VRKK:n esittämän arvion mukaan veturinkuljettajakoulutus maksaa nykytilanteessa noin 50 000 euroa koulutettavaa kohden. Vuosittain koulutetaan 40–140 kuljettajaa. Veturinkuljettajakoulutuksessa oppilas ei itse maksa koulutusta, vaan todistuksen saamisen jälkeen koulutuksen hinta laskutetaan VR-Yhtymä Oy:ltä.

Ammattitaitoisen junahenkilökunnan saatavuus voi muodostua merkittäväksi esteeksi markkinoille pyrkiville yrityksille. Rautatiealan koulutuksen läpinäkyvyyden ja tasapuolisuuden lisäämisessä kilpailuolosuhteiden vaatimusten mukaiseksi on periaatteessa kolme vaihtoehtoa:

- 1) Siirretään VRKK osaksi jotain muuta koulutuslaitosta tai neutraalia valtionyhtiötä. Tarvittava omaisuus siirrettäisiin uuteen laitokseen tai yritykseen.
- 2) Lisätään kilpailua rautatiealan koulutuksessa kohdistamalla harkinnanvaraista valtionavustusta aloittaville oppilaitoksille. Opintosuuntien osalta painotettaisiin

aloja, jotka ovat rautateiden kilpailun avaamisen kannalta tärkeimmät, esimerkkinä veturinkuljettajakoulutus.

3) Muodostetaan VRKK:sta VR-Yhtymä Oy:n alainen osakeyhtiö, jonka omistukseen siirretään koulutuksessa käytettävät simulaattorit, muut laitteet ja tarvittava omaisuus. Koulutuspalvelujen tasapuolisuus ja läpinäkyvyys turvattaisiin yhtiöjärjestyksellä ja hallituksen kokoonpanolla.

Läpinäkyvyyden ja tasapuolisuuden vaatimukset edellä esitetyistä vaihtoehtoista parhaiten täyttävät kaksi ensimmäistä ja siksi työryhmä pitää näitä vaihtoehtoja ensisijaisina järjestelyinä koulutuksen organisoimiseksi. Uudelleen organisoitu koulutus tulee aloittaa viimeistään 3-4 vuotta ennen kilpailutetun liikenteen käynnistämistä.

Työryhmä esittää, että:

- ***valtio turvaa tasapuoliset ja riittävät koulutusmahdollisuudet rautatiealan ammattiin pääsyyn. Tämä edellyttäisi VRKK:n toimintojen uudelleen järjestämistä ja rautatiealan koulustarjonnan lisäämistä sekä koulutuksen tukemista kohdistamalla harkinnanvaraista valtionavustusta aloittaville oppilaitoksille.***

6.6 Kiinteistövarallisuus sekä pääsy asemille ja lipunmyyntiin

Kun Valtionrautatiet yhtiöitettiin 1995, tehtiin myös kiinteistöjen ja maiden osalta omaisuuden jako. Valtio omistaa rataverkon ja ratapihat ja Liikennevirasto (silloinen Ratahallintokeskus) hallinnoi niitä. Ratapihojen yhteydessä olevien terminaalialueiden, vaunuhallien, huoltotasojen sekä niillä käytettävät laitteiden omistussuhteet eivät ole kaikilta osin olleet riittävän selvät. Rautatieasemat ovat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kuuluneet VR:lle ja lähiliikennealueella eräät asemat myös kunnille. Pieniä asemia on myyty viime vuosien aikana yksityiskäyttöön.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksikön (VNK) johdolla toiminut kiinteistötyöryhmä antoi marraskuussa 2009 esityksensä siitä, mitä järjestelyjä erityisesti kilpailuun varautuminen asettaa VR:n omistamalle ja Liikenneviraston (Ratahallintokeskuksen) hallinnoimalle valtion kiinteistövarallisuudelle. Toimiva rautatieliikenteen kilpailu edellyttää, että myöskään kiinteistöomistus ei muodosta kilpailua vääristävää tekijää ja estettä uusien toiminnanharjoittajien markkinoillepääsulle. Kiinteistötyöryhmän tarkastelun kohteena olivat mm. asemat ja niiden liityntäpysäköintialueet sekä matkakeskukset.

Työryhmä esitti, että Senaatti-kiinteistöille siirrettäisiin VR:n omalla myyntilistalla olevat kiinteistöt. Luovutettavilla kohteilla ei ole VR:n tulonmuodostuksen, taseen eikä omavaraisuusasteen kannalta merkittäviä vaikutuksia. Työryhmä ei esittänyt muita kiinteistöomistuksellisia järjestelyitä, koska se ei katsonut siihen olevan valtion kiinteistöpolitiikan perusteella erityisiä perusteita ja koska se katsoi, ettei useita operaattoreita Suomen rataverkolle todennäköisesti tule lähiaikoina. Kansainvälisen vertailun perusteella keskeiset asemarakennukset ovat useimmiten pääoperaattoreiden hallinnassa ja muut operaattorit voivat asemarakennuksia käyttää ja maksavat näiden palvelujen käytöstä.

Mikäli henkilöliikenteen kilpailun avautuminen edellyttää välittömiä yksittäisiin asemarakennuksiin kohdistuvia toimenpiteitä, VNK:n työryhmän mielestä toimivin malli olisi VR:n omistamien kiinteistöjen tai osan niistä siirtäminen valtion omistaman kiinteistöyhtiön, kuten Governia Oy:n omistukseen. Näin eri toiminnanharjoittajilla olisi yhtäläinen pääsy asemille ja asiakkaat voisivat käyttää samoja lipunmyyntipisteitä siitä huolimatta, minkä liikenteenharjoittajan liikennöintipalveluja asiakkaat käyttävät. Matkakeskusten osalta VNK:n työryhmä

kannatti jatkossakin sitä, että niitä kehitetään eri toimijoiden yhteistyönä (Liikennevirasto, LVM, VM/Senaatti-kiinteistöt, VR sekä kunnat).

VNK:n työryhmän ehdotukset lähtevät ensisijaisesti valtion kiinteistö- ja omistajaohjauspolitiikan näkökulmasta, eikä työryhmä ole työssään riittävällä tavalla varautunut rautatiekilpailun edellyttämiin järjestelyihin. Siksi kilpailu- ja liikennepoliittisista syistä asemien ja muun kiinteistövarallisuuden käytön hinnoittelu voi edellyttää lisäselvityksiä, jotta tasapuolinen saavutettavuus ja hinnoittelu turvataan.

Työryhmä esittää, että:

- ***kaikki liikennepalveluja tarjoavat operaattorit voisivat käyttää asemia, matkakeskuksia ja niiden yhteydessä olevia liityntäpysäköintialueita sekä huoltoraiteita omien palvelujen tarjontaa varten maksamalla tästä asianmukaista ja käypää vuokraa aseman tai alueen omistajalle. Asemien ja muiden kiinteistöjen käytön hinnoittelun tasapuolisuus ja läpinäkyvyys on turvattava ja tämä mahdollisesti edellyttää lisäselvityksiä (esim. muiden maiden kokemukset).***

6.7 Energianjakelu toimii tasapuolisesti

Rautatieliikenteen harjoittajien on tukeuduttava nykyisellään sähköenergian hankinnassa Liikenneviraston ja VR-Yhtymä Oy:n muodostamaan sähkönostopooliin, sillä sähköenergian kulutuspisteitä ei mitata sillä tarkkuudella, että rautatieliikenteen harjoittajien itsenäinen sähkönhankinta olisi mahdollista. Liikennevirasto hallinnoi valtion omistamaa maapohjaa, jolla sähköradan verkkokomponentit ovat. Nykytilanne on ongelmallinen kilpailunedellytysten ja Euroopan unionin vapaiden sähkömarkkinoiden tavoitteiden näkökulmista. Kulutuksen mittaroinnin etenemistä on viivästyttänyt liikkuvan kaluston laskutukseen sopivien mittareiden standardisoinnin valmistelun keskeneräisyys. Rautatiejärjestelmän energiankulutuksen mittausta ja laskutusta säätelevät monet, osin tekeillä olevat direktiivit ja standardit sekä Kansainvälisen rautatieliikennejärjestön (UIC) ohjeet.

Liikennevirasto on linjannut, että tulevaisuuden toimintamalli sähköenergian hankinnassa on vapaa osto. Liikennevirasto on aloittanut mallin rakentamiseen ja muutoksiin tähtäävän valmistelutyön ja mittaroinnissa luonnollisesti otetaan huomioon valmisteilla olevat kansainväliset standardit. Kaikkien rautatieliikenteen harjoittajien sekä radanpitäjän kilpailuttamien radan rakentamisessa ja ylläpidossa toimivien yritysten, kulutus mittaisiin ja toimijat saivat vapaasti ottaa energian haluamaltaan taholta. Malli olisi toimijoiden kannalta tasapuolinen. Liikennevirastolla ei kuitenkaan ole resursseja ryhtyä sähkömyyntimonopoliksi, joten on suunniteltu, että virasto toimisi tasevastaavana ja ratasähköverkon energiansiirtovastaavana. Käytännössä nämä palvelut ostettaisiin ulkopuolisilta tahoilta, kilpailutetuilta meklareilta.

Työryhmä esittää, että:

- ***Liikennevirasto jatkaisi suunnitellulla tavalla toimia, joilla mittarointi ja sähkönsiirto saadaan vastaamaan usean liikenteenharjoittajan kilpailuolosuhteita. Lähtökohtana on, että eri liikenteenharjoittajien energiankulutusta voidaan mitata oikeudenmukaisella tavalla koko rautatiejärjestelmän energiankulutuksen osalta (rataverkko, kiinteistöt ja mahdollisesti myös muut tilat).***

7. KILPAILUTTAMISEN TOTEUTUS

7.1 Kilpailutettavat palvelukokonaisuudet ja valinnan kriteerit

Rautateiden henkilöliikenteen kilpailullisten markkinoiden muodostaminen Suomessa edellyttää edellä luvussa 6 esitettyjen kilpailun edellytysten luomista sekä luvussa 7.1 esitettyjen kilpailuttamistapojen tai niiden yhdistelmien soveltamista kilpailukohteisiin. Näiden edellytysten lisäksi kilpailun kohteena oleva liikenne tulee ryhmitellä markkinoiden muodostumisen ja kilpailun ylläpitämisen kannalta mielekkäisiin kokonaisuuksiin, joiden hallinnoimisesta vastuulliset viranomaiset vastaavat kilpailutuksen käytännön toteutuksesta järjestelyineen.

Työryhmä on arvioinut Suomen rautateiden henkilöliikennemarkkinoiden avaamista kilpailulle erilaisten liikennepalvelukokonaisuuksien soveltuvuuden mukaan. Työryhmä on arvioinut liikennepalvelujen **soveltuvuutta kilpailuttamiseen seuraavien kriteerien valossa:**

- 1) millaisia valmiuksia ja kokemusta eri alueilla ja palvelukokonaisuuksista vastaavilla tilaajaorganisaatioilla on ryhtyä kilpailuttamaan liikennettä;
- 2) miten edellä luvussa 6 esitetyt kilpailun edellytykset (erityisesti kaluston saatavuus) kyseisen palvelukokonaisuuden osalta on järjestettävissä; ja
- 3) miten houkutteleva palvelukokonaisuus on kilpailulle.

Mahdollisesti kilpailutettavia rautateiden henkilöliikenteen palvelukokonaisuuksia olisivat työryhmän mielestä seuraavat palvelukokonaisuudet:

- Helsingin seudun lähiliikenne;
- liikenne- ja viestintäministeriön ostoliikenne Helsingin ja Karjaan sekä Helsingin ja Lahden välillä;
- Tampere-Riihimäki sekä Lahti-Kouvola-Kotka –lähiliikenne;
- taajamajuna- ja kiskobussiliikenne Hanko-Karjaa, Tampere-Haapamäki, Seinäjoki-Jyväskylä, Ylivieska-Iisalmi, Nurmes-Joensuu-Pieksämäki, Savonlinna-Parikkala –rataosilla;
- päärataverkon syöttöliikenne Pori-Tampere –rataosalla; sekä
- kaukohenkilöliikenne.

Myös Suomen ja Venäjän välinen rautateiden yhdysliikenne olisi todennäköisesti kansainvälisiä rautatieliikenneyrityksiä kiinnostava palvelukokonaisuus ottaen huomioon Pietarin jo väkilukunsa ja matkailullisen mielenkiintonsa perusteella tarjoama matkustajapotentiaali sekä vuoden 2010 lopulla avattava nopea junayhteys, jolloin matkustusaika Helsingin ja Pietarin välillä lyhenee noin 3,5 tuntiin. Työryhmä ei kuitenkaan ota kanta Suomen ja Venäjän yhdysliikenteen kilpailuttamiseen ja kilpailun aikatauluun, koska Suomen ja Venäjän välillä käydään parhaillaan neuvotteluja rautatieyhdyksliikennesopimuksen uudistamisesta ja liikenteen järjestämisestä sovitaan kahdenvälisesti. Suomen on myös informoitava Euroopan komissiota sopimusneuvotteluista ja lopullisesta neuvottelutuloksesta.

Kun edellä mainittujen palvelukokonaisuuksien soveltuvuutta kilpailuttamiselle ja sen perusteella edelleen **kilpailuttamisen aikatauluja** arvioidaan, tärkeitä virstanpylväitä ovat:

- 1) vuosi 2014, jolloin uusi Kehärata valmistuu;
- 2) 31.12.2017, jolloin HSL:n ja VR-Yhtymä Oy:n välinen ostoliikennesopimus Helsingin seudun lähiliikenteestä päättyy; sekä

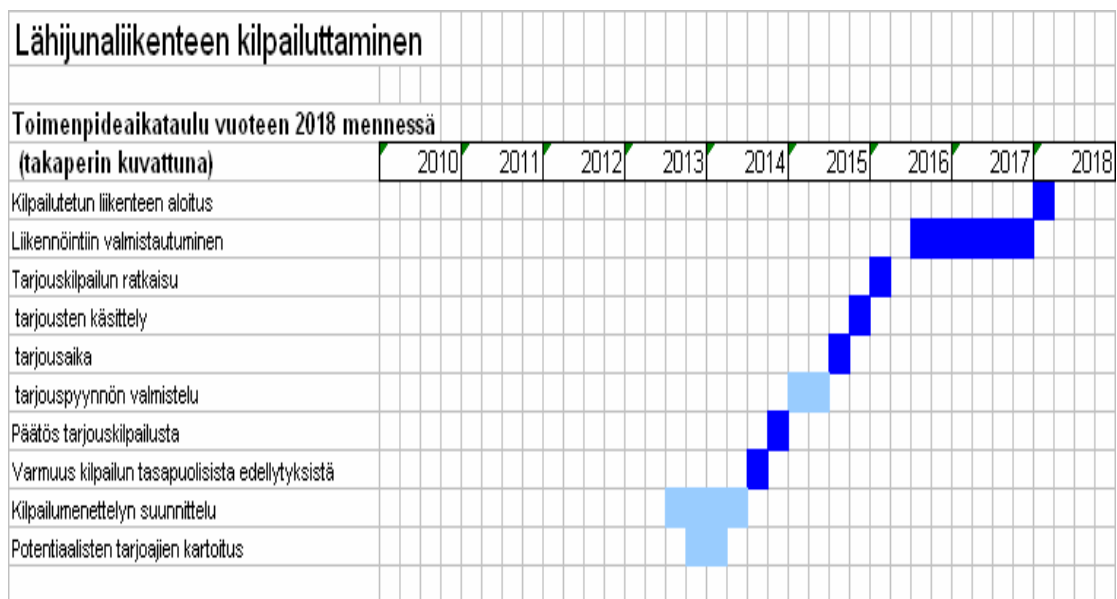
3) 31.12.2019, jolloin liikenne- ja viestintäministeriön sekä VR-Yhtymä Oy:n välinen yksinoikeussopimus päättyy.

Vuonna 2014 valmistuvan uuden Kehäradan liikenne olisi periaatteessa mahdollista kilpailuttaa siltä osin, kuin liikennöinti tapahtuu uudella rataosuudella (Vantaankosken ja Hiekkaharjun välisellä osuudella). Tämä ei kuitenkaan muodosta sellaisenaan järkevää palvelukokonaisuutta ja myös aikataulullisesti vuosi 2014 tulee kilpailuttamisen näkökulmasta liian aikaisin. Kilpailun avaamisen aikatauluttamisessa on otettava huomioon, että kilpailuun valmistautuminen käytännön järjestelyineen vie vuosia. Pelkästään kilpailuasiakirjojen laatimiseen menee vuodesta kahteen vuotta. Sen jälkeen järjestetään itse kilpailutus, johon menee kolmas vuosi. Aikatauluttamisessa ja palvelukokonaisuuksien kilpailuttamisessa olisi myös järkevää aloittaa **helpommista palvelukokonaisuuksista** ja edetä kokemuksen myötä vaikeampiin palvelukokonaisuuksiin.

7.2 Esitys etenemispoluksi

Ensimmäinen kilpailutettava palvelukokonaisuus olisi **Helsingin seudun lähiliikenne**. Helsingin seudun lähiliikenne muodostaa tiiviin, selkeän ja vilkasliikenteisen kokonaisuuden ja toimivaltaisella viranomaisella (HSL) on tahtotila, kokemusta ja riittävät resurssit kilpailun järjestämiseen. Lisäksi Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy on jo nykyisin toimiva kalustoyhtiö alueella ja sillä olisi valmius ottaa vastuulleen kaluston vuokraamiseen ja huoltoon liittyvät tehtävät. Jos Helsingin seudun lähiliikenne päätetään kilpailuttaa niin, että kilpailutettu liikenne alkaisi nykyisen ostoliikennesopimuksen päättyessä, toimivaltaisen viranomaisen (HSL) pitäisi käynnistää kilpailuttamisen edellyttämät valmistelut mahdollisimman pian. Tämä tarkoittaa sitä, että luvussa 6 esitettyjen kilpailun avaamisen edellytysten osalta pitäisi olla käytännön ratkaisut tehty vuoden 2014 loppuun mennessä, jotta kilpailutettu liikenne voisi käynnistyä vuoden 2018 alusta. Kuvassa 11 on esitetty HSL:n arvio siitä, miten Helsingin seudun lähiliikenteen kilpailuttamisen vaiheet pitäisi aikatauluttaa, jotta kilpailutettava liikenne voisi alkaa vuoden 2018 alusta. Helsingin seudun lähiliikenteen kilpailuttamisen aikataulua voidaan hyödyntää muiden palvelukokonaisuuksien kilpailuttamisen suunnittelussa ja aikatauluttamisessa.

Kuva 11: HSL:n esittämä arvio Helsingin seudun lähiliikenteen kilpailuttamisen vaiheista ja aikataulusta



HSL toimivaltaisena viranomaisena valitsee sopivan kilpailuttamisen mallin ja jakaa kilpailutettavan liikenteen osiin. Pääkaupunkiseudun lähiliikenteeseen

sopiva malli voisi olla ns. bruttomalli, jossa toimivaltainen viranomaisen HSL tekisi sopimukset tarjoushinnan kokonaistaloudellisen edullisuusvertailun perusteella joko koko liikennöintikokonaisuudesta tai mahdollisesti jakamistaan palvelukokonaisuuksista. Bruttomallin käyttöä puolustaa se, että pääkaupunkiseudun liikenteessä valtaosa matkustajista käyttää määräaikaista ja seudullisia lippuja.

Helsingin seudun lähiliikenteen jälkeen seuraavia kilpailutettavia kokonaisuuksia voisivat olla työryhmän mielestä eri taajamajunaliikenteen kokonaisuudet reittiosuuksittain. Liikenteellisesti kypsimpiä näistä taajamajunaliikenteen kokonaisuuksista voisivat olla **Helsingin ja Tampereen seutuliikennettä täydentävät taajamajuna- ja kiskobussiliikenteen kokonaisuudet**. Helsingin seudun lähiliikennettä palvelisi erityisesti Helsingin ja Karjaan sekä Helsingin ja Lahden väliset osuudet. Helsingin ja Tampereen seudun liikennettä taas palvelisivat taajamajuna- ja kiskobussiliikenteen kokonaisuudet väleillä Tampere-Riihimäki, Tampere-Haapamäki, Seinäjoki-Jyväskylä ja Pori-Tampere. Liikennöinnin kilpailuttaminen näillä seudullisilla osuuksilla voitaisiin aloittaa pilottihankkeina esimerkiksi ns. nettomallin avulla, jolloin liikennöitsijä jättäisi tarjouksensa liikennöintikustannusten ja arvioitujen lipputulojen erotuksena.

Mikäli Helsingin seudulta saatavat kokemukset ja edelleen edellä mainittujen seudullisten pilottihankkeiden kokemukset olisivat myönteisiä, samanaikaisesti edellä mainittujen pilottikokonaisuuksien kanssa tai vaiheittain edeten voitaisiin kilpailutettaviin kokonaisuuksiin liittää **Lahti-Kouvola-Kotka, Hanko-Karjaa, Ylivieska-Iisalmi ja Nurmes-Joensuu-Pieksämäki liikenneosuudet**. Myös näihin liikennekokonaisuuksiin voitaisiin soveltaa nettomallia.

Alueellisten ja paikallisten liikennekokonaisuuksien jälkeen viimeisenä kilpailutettavana kokonaisuutena olisi **kaukojunaliikenne**. Pitkän matkan kaukohenkilöliikenteestä voitaisiin muodostaa esimerkiksi viisi rataosakohteista käyttöoikeussopimusta, joista osaan liitettäisiin nykyinen ostoliikenne.

Työryhmä ei esitä Helsingin seudun lähiliikenteen kattavaa palvelukokonaisuutta lukuun ottamatta edellä mainittujen palvelukokonaisuuksien kilpailuttamiselle mitään aikataulua. Työryhmän mielestä muiden palvelukokonaisuuksien kilpailukokonaisuuksien aikatauluihin on syytä palata myöhemmin, kun saadaan kokemuksia pääkaupunkiseudun lähiliikenteestä.

Muiden kuin Helsingin seudun lähiliikenteen liikennepalvelukokonaisuuksien kilpailun järjestäminen on sangen vaativaa jo organisatorisista syistä. Pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta ei valtakunnallisesti tai alueellisesti ole olemassa toimivia rautatieliikennepalvelujen tilaaja- ja kilpailuttamisorganisaatioita. Kilpailun järjestävä organisaatio voisi olla alueellisesti kuntayhtymä tai alueellinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja valtakunnallisesti kaukohenkilöliikenteen kilpailuttamisen osalta Liikennevirasto (ks. luku 8.1). Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy voisi jatkossa laajentaa toimintaansa myös pääkaupunkiseudun ulkopuolelle, jos liikenteen kilpailuttaminen alueellisesti laajenee.

Työryhmä esittää, että:

- **rautateiden henkilöliikenteen kilpailuttamisessa edettäisiin palvelukokonaisuuksittain ja vaiheittain palvelukokonaisuuksien soveltuvuuden mukaisesti helpommista palvelukokonaisuuksista vaikeammin toteutettavissa oleviin palvelukokonaisuuksiin;**
- **Liikenteen kilpailuttaminen olisi järkevää aloittaa Helsingin seudun lähiliikenteen kilpailuttamisesta. Liikennekokonaisuuden kilpailuttamisen valmistelut pitäisi aloittaa välittömästi ja kilpailun edellytykset olisi ratkaistava vuoden 2014 loppuun mennessä, jos tähdätään siihen, että kilpailutettu liikenne voi käynnistyä HSL:n ja**

VR-Yhtymä Oy:n ostoliikennesopimuksen päättymisen (31.12.2017) jälkeen. Tilaajaorganisaationa toimisi toimivaltainen viranomainen eli Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymä (HSL);

- Helsingin seudun lähiliikenteen kokemuksia pitäisi käyttää hyväksi, jos kilpailuttamista päätetään jatkaa muiden liikenne- ja palvelukokonaisuuksien kilpailuttamisilla;*
- Jos kilpailuttamista jatketaan palvelukokonaisuuksien soveltuvuuden mukaan, seuraavia järkeviä palvelukokonaisuuksia kilpailutettavaksi voisivat olla Helsingin ja Tampereen seutuliikennettä täydentävät taajamajuna- ja kiskobussiliikenteen kokonaisuudet sekä mahdollisesti Lahti-Kotka-Kouvola, Hanko-Karjaa, Ylivieska-Iisalmi ja Nurmes-Joensuu-Pieksämäki liikenneosuudet. Näiden palvelukokonaisuuksien tilaajaorganisaationa voisi olla alueelliset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset tai mahdollisesti kuntayhtymät; sekä*
- Viimeinen palvelukokonaisuus kilpailutettavaksi olisi kaukojunaliikenne, josta voitaisiin muodostaa esimerkiksi viisi rataosakohteista käyttöoikeussopimusta. Tähän palvelukokonaisuuteen voitaisiin liittää nykyinen ostoliikenne. Tämän palvelukokonaisuuden kilpailuttamisesta vastaavana tilaajaorganisaationa toimisi Liikennevirasto.*

8. KILPAILUTTAMISEN VAIKUTUKSET SUOMESSA

Tässä luvussa esitetty arvio rautateiden henkilöliikenteen kilpailun ja kilpailuttamisen vaikutuksista perustuu pääosin WSP Finland Oy:llä teetetystä taustaselvityksessä ”*Vaikutusselvitys kilpailun avaamisesta rautateiden henkilöliikenteessä*” esitettyyn vaikutusten arviointiin. Vaikutusten arviointi on tehty luvussa 7.2 esitetyle vaiheistetulle etenemistavalle. Vaikutusarviossa on pyritty arvioimaan erikseen valtiontaloudellisia vaikutuksia, vaikutuksia viranomaisjärjestelyihin, liiketaloudellisia vaikutuksia ja muita yhteiskunnallisia vaikutuksia.

8.1 Viranomaisjärjestelyt ja valtiontaloudelliset vaikutukset

Rautateiden henkilöliikenteen avaaminen kilpailulle ja liikenteen kilpailuttaminen luvussa 7.2 esitetyllä tavalla edellyttää tiettyjä viranomaisjärjestelyjä. Työryhmä katsoo, että Liikennevirasto voisi olla luonnollinen tilaajaorganisaatio valtakunnallisen kaukohenkilöliikenteen kilpailuttamisessa. On kuitenkin muistettava, että Liikennevirasto jakaa ratakapasiteetin rautatieyrityksille. Tarvittaessa on sääntelyllä tai muilla järjestelyillä turvattava, että Liikenneviraston kaksoisrooli ratakapasiteettia rautatieliikenteen harjoittajille jakavana viranomaisena ja liikennepalvelujen tilaajaorganisaationa ei aiheuta jääviysongelmaa.

Helsingin seudun lähiliikenteessä Helsingin seudun liikenne – kuntayhtymästä (HSL) on jo tullut vuonna 2010 junaliikenteen tilaajaorganisaatio ja sille kuuluu Helsingin lähijunaliikenteen kilpailuttaminen. Muualla Suomessa luonnollisia alueellisen liikenteen toimivaltaisia viranomaisia ovat alueelliset elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) sekä tarvittaessa mahdollisiin uusiin suurten kaupunkien ympäristöön syntyviin lähijunaliikenteisiin seudun kuntien muodostamat joukkoliikenneviranomaiset. Useissa tapauksissa alueelliset liikennekokonaisuudet jakautuvat useiden eri ELY-keskusten alueelle, jolloin tarjouskilpailujen suunnittelu ja järjestäminen edellyttää viranomaisten yhteistoimintaa.

Junaliikenteen kilpailutettavia kokonaisuuksia on koko maassa vähän, joten liikenteen viranomaissuunnittelun ja kilpailuttamisen osaamista ei kannata hajottaa usean toimijan kesken. On perusteltua keskittää junaliikenteen viranomaissuunnittelua ja kilpailuttamista koskeva osaaminen yhdelle viranomaiselle, joka voisi Liikennevirasto. Periaatteessa myös jokin alueellisista ELY-keskuksista voisi tehtävään erikoistua, vaikkakin alueellista toimintamallia voi olla vaikea sovittaa valtakunnalliseen kilpailuttamiseen. Valtakunnallisesta viranomaisesta muodostuu HSL:n ohella toinen junaliikenteen kilpailuttamisen osaamiskeskus.

Tarkoituksenmukainen järjestely HSL:n vaikutusalueen ulkopuolella syntyy siten, että kukin vastuullinen viranomainen tai viranomaiset yhdessä määrittelevät kilpailutettavan liikenteen palvelutason ja muut reunaehdot, jonka jälkeen osaamiskeskus (HSL, Liikennevirasto tai vastuullinen ELY-keskus) laatii yksityiskohtaiset suunnitelmat ja kilpailuttaa liikenteen.

Edellä esitetyt viranomaisjärjestelyt edellyttäisivät muutoksia joukkoliikennelakiin (857/2009) siten, että ELY-keskuksille, muodostettaville uusille seudullisille joukkoliikenneviranomaisille sekä mahdollisesti Liikennevirastolle annetaan junaliikenteen viranomais- ja kilpailuttamisvaltuus toimialueellaan.

Helsingin seudun lähiliikenteen tai alueellisen junaliikenteen kilpailuttamisella ei ole suurta vaikutusta liikenteen tarjontaan. Epäsuorasti kilpailuttamisen kautta saaduista säästöistä osa voi kanavoitua viranomaisten ostamana lisätarjontana.

Rautateiden henkilöliikenteen kilpailun on yleisesti katsottu lisäävän yhteiskuntataloudellista tehokkuutta. Kilpailuilla markkinoilla tarjottaville

palveluille muodostuu markkinahinta ja näin tunnistetaan paremmin se, mitkä palvelut ja millaisen palvelutason säilyttäminen edellyttää yhteiskunnallista tukea ja kuinka suuri tuen pitäisi olla. Eri maissa ja eri toimialoilla (esimerkiksi rautatieliikenne, teletoiminta ja energianjakelu) toteutettu kilpailun avaaminen monopolitilanteesta on johtanut keskimäärin 10–30 prosentin kustannussäästöihin. Myös pääkaupunkiseudulla toteutettu bussiliikenteen kilpailuttaminen on johtanut keskimäärin 15–20 prosentin laskuun korvaustasossa. Jos kilpailuttamisella saavutetut säästöt olisivat varovaisesti arvioiden 5-15 prosenttia, kuten kansainväliset onnistuneet kilpailuttamisen esimerkit antavat olettaa, niin Helsingin seudulla saavutettaisiin vuositasolla 2,5 – 7,5 milj. euron säästöt. Jos taas alueellisessa ja kaukoliikenteessä subventiot pienenisivät vastaavasti kuin Ruotsissa keskimäärin 20–28 prosentilla, valtio voisi säästää vuosittain 6,2 – 8,7 milj. euroa. Tämä arvio on kuitenkin enintään suuntaa-antava.

Lisäksi on otettava huomioon, että kilpailun edellytysten luominen mm. kalustoyhtiön perustamisella, koulutuksen järjestämisellä ja varikkoihin liittyvillä järjestelyillä sitoo liikenteen järjestäjätahojen pääomia ainakin alussa, vaikka osa näistä menoista saadaan liikennöintisopimusten kautta takaisin. Rautatieliikenteen koulutuksen järjestäminen uudelleen edellyttäisi valtionavustuksen kohdentamista tätä varten.

Liikenteen jakautuminen usean eri toimijan kesken saattaa heikentää aikatauluintegraatiota operaattoreiden kesken, mikä merkitsee huonompia vaihtoyhteyksiä matkustajille. Tähän voidaan kuitenkin brutto- ja nettomalleilla kilpailutettaessa vaikuttaa viranomaisten yhteistyöllä, kilpailuttamisen hyvällä valmistelulla ja organisoinnilla sekä panostamalla asiakaspalveluun ja informaatioon.

8.2 Vaikutukset yrityksiin

Kuten edellä luvussa 6.2 on todettu, ainakin alkuvaiheessa Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy voisi vastata kaluston vuokraamisesta ja kaluston hoitamiseen liittyvistä toiminnoista paitsi Helsingin lähiliikenteessä myös muualla Suomessa. Uudet liikenteen tilaajaorganisaatiot voisivat liittyä Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy:n osakkaiksi. Kalustoinvestointien suuruusluokan ja pitkäaikaisesti sitoutuvan pääoman määrän vuoksi ei ole lähtökohtaisesti perusteltua olettaa, että Suomeen perustettaisiin useita alueellisia kalustoyhtiöitä.

Jos edellytykset aidolle kilpailulle ovat olemassa, on perusteltua olettaa, että Helsingin seudun junaliikennettä tarjoaa muutama suuri kansainvälinen joukkoliikenneyritys. Veolia Transport on julkisesti ilmoittanut kiinnostuksestaan, minkä lisäksi Arrivan, Keolixen ja First Groupin voidaan olettaa olevan kiinnostuneita Suomen markkinoista. Sen sijaan uusien kotimaisten yritysten kiinnostuksesta junaliikenteen markkinoihin ei ole viitteitä.

Jos uusien yrittäjien etabloituminen Helsingin seudulle onnistuu, voidaan olettaa, että myös alueelliseen liikenteeseen tulee useampia tarjouksia.

Kaukojunaliikenteen suurten käyttöoikeussopimusten voidaan arvioida kiinnostavan kansainvälisiä suuryrityksiä.

Uusien yritysten etabloituminen Suomen markkinoille vaikuttaa luonnollisesti VR:n toiminnan laajuuteen, liikevaihtoon ja tulokseen. Jos toimiva kilpailu johtaa rautateiden henkilöliikenteen matkustajamäärien kasvuun, kuten se on johtanut esimerkkimaissa, voidaan olettaa, että VR:n liikennemäärät ja sitä kautta myös liikevaihto ja tulos eivät kuitenkaan heikkenisi vastaavassa suhteessa kuin uusien toiminnanharjoittajien liikennöintimäärät kasvavat.

8.3 Vaikutukset asiakkaisiin

Helsingin seudun lähiliikenteen ja alueellisen junaliikenteen kilpailuttamisella voi olla asiakkaiden näkökulmasta myönteisiä vaikutuksia, jos tilaajaviranomaiselle kilpailuttamisella saatuja säästöjä kohdistetaan matkustajien hyödyksi niin, että lippujen hintoja voidaan laskea ja etenkin liikenteen tarjontaa lisätä. Kaukoliikenteen käyttöoikeussopimuksissa todennäköisesti lippujen hintadifferointi lisääntyy, mikä saattaa merkitä edullisempia lipun hintoja hiljaisina aikoina ja alennettuja hintoja erityisryhmille. Toisaalta korkean kysynnän aikoina lippujen hinnat saattavat nousta, jos hinnoittelua ei kilpailuehdoissa rajoiteta.

Uusien operaattoreiden liikenteen aloitukset eivät kansainvälisten kokemusten mukaan suinkaan aina onnistu vaan liikenteessä saattaa olla erilaisia häiriötä alkukuukausina tai koko ensimmäisen vuoden aikana. Näihin voidaan osittain varautua kilpailun edellytyksiä luomalla. Viranomaisilla tulee kuitenkin olla riittävät valmiudet jo tarjouskilpailuvaiheessa karsia pois voimavaroiltaan ja osaamiseltaan liian heikot tarjoajat sekä hylätä selvästi alihinnoitellut tai aliresurssoidut tarjoukset. Yhtenä suositeltavana toimintamallina on esivalinta- ja neuvottelumenettelyiden käyttö tarjouskilpailuvaiheessa. Kilpailuttamisen hyvä suunnittelu ja organisointi takaavat palvelutason säilymisen ja asiakastyytyvyyden.

8.4 Henkilöstövaikutukset

Rautateiden henkilöliikenteen kilpailuttamisen vaikutuksista henkilöstöön on tärkeää kerätä lisätietoa ja tilannetta on seurattava tarkkaan kilpailun edetessä. Jos rautateiden henkilöliikenne avataan kilpailulle, yhteisistä pelisäännöistä on sovittava henkilöjärjestöjen kanssa, jotta kilpailu ei johda henkilöstön aseman heikentymiseen.

8.5 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Jos pitkällä tähtäimellä rautatiekilpailu osaltaan johtaa rautatieliikenteen markkinaosuuden kasvuun suhteessa erityisesti yksityisautoiluun, toimivalla rautatiekilpailulla voi olla myönteisiä vaikutuksia liikenteen aiheuttamiin kokonaispäästöihin (erityisesti hiilidioksidipäästöt ja ilman epäpuhtaudet). Rautatieliikenteen mahdollinen kasvu voi kuitenkin lisätä jossain määrin paikallisia melu- ja värinähaittoja. Kuten edellä on todettu, rautatiekilpailu ei kuitenkaan automaattisesti lisää tarjontaa ja siten rautatieliikenteen matkoja.

Rautatieturvallisuus ei ole heikentynyt niissä maissa, joissa rautatieliikenteeseen on tullut kilpailua. Lähtökohtaisesti voitaisiin siten olettaa, että rautatieturvallisuus säilyisi kilpailun avaamisesta huolimatta myös Suomessa korkealla tasolla.

Useiden rautatieyritysten liikennöinti kilpailutilanteessa lisäisi tarvetta investoida rataverkkoon, jotta kilpailun myötä lisääntyntä tarjontaa voitaisiin hyödyntää. Tämä tulisi ottaa huomioon valtion tulevaisuuden rautatieinvestoinneissa.

9. YHTEENVETO TYÖRYHMÄN ESITYKSISTÄ

Rautateiden henkilöliikenteen kilpailun avaamista selvittänyt työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti selvittänyt niitä toiminnallisia ja lainsäädännöllisiä järjestelyitä, joita kilpailun avaaminen edellyttää. Tällaiset järjestelyt koskevat integroidun palvelutason turvaamista, kaluston saantia, huolto- ja varikkopalveluja, liikenteenohjausta, energianjakelua, rautatiealan koulutuksen järjestämistä sekä pääsyä asemille ja kiinteistöihin. Lisäksi työryhmä on esittänyt näkemyksensä siitä, miten rautateiden henkilöliikenteen kilpailuttamisessa voitaisiin edetä ja mitkä palvelukokonaisuudet ovat valmiimpia kilpailun avaamiselle. Työryhmän esitykset keskittyvät lukuihin 6 ja 7 ja tähän lukuun on koottu yhteenveto työryhmän suosituksista.

Kilpailun avaamisen toiminnallisten edellytysten osalta työryhmä on esittänyt seuraavaa:

Palvelutason ja asiakasnäkökulman huomioon ottamiseksi työryhmä esittää, että:

- *liikennepalveluja tilaavan toimivaltaisen viranomaisen olisi asetettava palvelutasotavoitteet niin, että liikennepalvelut tarjotaan asiakkaille integroidulla ja tehokkaalla tavalla. Toimivaltaisen viranomaisen olisi kiinnitettävä erityisesti huomiota seuraaviin tekijöihin palvelutason turvaamiseksi: matkustajapalvelun edellyttämä linjastorakenne, aikataulu sekä tariffijärjestelmä toimivat integroidulla tavalla, liikennöinti toteutetaan alueellisesti riittävän kattavalla tavalla ja matkustajille tarjotaan aikatauluista ja palveluista yhtenäistä informaatiota.*

Kaluston saatavuus turvattava työryhmä esittää, että:

- *liikenteen tilaajaorganisaatiot tarjoavat kaluston liikennepalvelun tarjoavan operaattorin käyttöön. Tämä voitaisiin järjestää kalustoyhtiön avulla.*
- *Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy:n omistus pohjaa pitäisi laajentaa kilpailun edetessä ja kilpailutettavan liikenteen alueellisesti laajentuessa niin, että kaikki liikenteen tilaajat/kilpailuttajat olisivat yhtiön omistajina.*
- *Kalustoyhtiön omistussuhteet tulisi järjestää niin, että yhdelläkään liikennepalvelua tarjoavalla operaattorilla ei olisi merkittävää markkinaosuutta kalustoyhtiössä. Jos liikennepalvelua tarjoavat operaattorit kuitenkin ovat edustettuina kalustoyhtiössä, niiden ei pitäisi osallistua kilpailijoita koskevaan päätöksentekoon.*

Kaluston huolto- ja varikkopalveluja tarjonnan tasapuolisuuden turvaamiseksi työryhmä esittää, että:

- *huolto- ja varikkopalvelujen saatavuus ja riittävyys on turvattava kilpailutilanteessa kaikille liikennepalveluja tarjoaville operaattoreille.*
- *Kilpailunäkökulmasta ja huolto- ja varikkopalvelujen tehokkuuden näkökulmasta olisi perusteltua, että palvelujen tarjoajia olisi useampi kuin yksi. Jos kuitenkin huolto- ja varikkopalveluja tarjoaa vain yksi yhtiö, huolto- ja varikkopalveluihin olisi turvattava avoin ja tasapuolinen pääsy kaikille palveluja tarvitseville. Myös palvelujen hinnoittelun olisi oltava läpinäkyvää ja yhdenmukaista kaikille huolto- ja varikkopalvelujen ostajille.*
- *Mikäli huolto- ja varikkopalvelujen monopolitilanne aiheuttaa ongelmia, palvelujen tarjonta tulisi järjestää toiminnallisesti uudelleen niin, että viranomainen (esim. Liikennevirasto tai Governia Oy) omistaisi varikkokiinteistöt ja vuokraisi tiloja palveluja tarvitseville.*

Liikenteenohjauksen järjestämiseksi työryhmä esittää, että:

- liikenteenohjaus eriytettäisiin VR-konsernista.

Koulutuksen järjestämiseksi työryhmä esittää, että:

- Valtio turvaa tasapuoliset ja riittävät koulutusmahdollisuudet rautatiealan ammattiin pääsyyn. Tämä edellyttäisi VRKK:n toimintojen uudelleen järjestämistä ja rautatiealan koulutustarjonnan lisäämistä sekä koulutuksen tukemista kohdistamalla harkinnanvaraista valtionavustusta aloittaville oppilaitoksille.

Kiinteistövarallisuuden sekä asemille ja lipunmyyntiin pääsyn turvaamiseksi työryhmä esittää, että:

- Kaikki liikennepalveluja tarjoavat operaattorit voisivat käyttää asemia, matkakeskuksia ja niiden yhteydessä olevia liityntäpysäköintialueita sekä huoltoraiteita omien palvelujen tarjontaa varten maksamalla tästä asianmukaista ja käypää vuokraa aseman tai alueen omistajalle. Asemien ja muiden kiinteistöjen käytön hinnoittelun tasapuolisuus ja läpinäkyvyys on turvattava ja tämä mahdollisesti edellyttää lisäselvityksiä (esim. muiden maiden kokemukset).

Energianjakelun turvaamiseksi työryhmä esittää, että:

- Liikennevirasto jatkaisi suunnitellulla tavalla toimia, joilla mittarointi ja sähkönsiirto saadaan vastaamaan usean liikenteenharjoittajan kilpailuolosuhteita. Lähtökohtana on, että eri liikenteenharjoittajien energiankulutusta voidaan mitata oikeudenmukaisella tavalla koko rautatiejärjestelmän energiankulutuksen osalta (rataverkko, kiinteistöt ja mahdollisesti myös muut tilat).

Työryhmä on esittänyt seuraavanlaista etenemispolkua, jos rautateiden henkilöliikenne päätetään avata kilpailulle:

- Rautateiden henkilöliikenteen kilpailuttamisessa edettäisiin palvelukokonaisuuksittain ja vaiheittain palvelukokonaisuuksien soveltuvuuden mukaisesti helpommista palvelukokonaisuuksista vaikeammin toteutettavissa oleviin palvelukokonaisuuksiin;
- Liikenteen kilpailuttaminen olisi järkevää aloittaa Helsingin seudun lähiliikenteen kilpailuttamisesta. Liikennekokonaisuuden kilpailuttamisen valmistelut pitäisi aloittaa välittömästi ja kilpailun edellytykset olisi ratkaistava vuoden 2014 loppuun mennessä, jos tähdätään siihen, että kilpailutettu liikenne voi käynnistyä HSL:n ja VR-Yhtymä Oy:n ostoliikennesopimuksen päättymisen (31.12.2017) jälkeen. Tilaajaorganisaationa toimisi toimivaltainen viranomaisen eli Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymä (HSL);
- Helsingin seudun lähiliikenteen kokemuksia pitäisi käyttää hyväksi, jos kilpailuttamista päätetään jatkaa muiden liikenne- ja palvelukokonaisuuksien kilpailuttamisilla;
- Jos kilpailuttamista jatketaan palvelukokonaisuuksien soveltuvuuden mukaan, seuraavia järkeviä palvelukokonaisuuksia kilpailutettavaksi voisivat olla Helsingin ja Tampereen seutuliikennettä täydentävät taajamajuna- ja kiskobussiliikenteen kokonaisuudet sekä mahdollisesti Lahti-Kotka-Kouvola, Hanko-Karjaa, Ylivieska-Iisalmi ja Nurmes-Joensuu-Pieksämäki liikenneosuudet. Näiden palvelukokonaisuuksien tilaajaorganisaationa voisi olla alueelliset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset tai mahdollisesti kuntayhtymät; sekä
- Viimeinen palvelukokonaisuus kilpailutettavaksi olisi kaukojunaliikenne, josta voitaisiin muodostaa esimerkiksi viisi rataosakohteista

käyttöoikeussopimusta. Tähän palvelukokonaisuuteen voitaisiin liittää nykyinen ostoliikenne. Tämän palvelukokonaisuuden kilpailuttamisesta vastaavana tilaajaorganisaationa toimisi Liikennevirasto.

LIITE 1:

TIMO TANNERIN (VETURIMIESTEN LIITTO) ERIÄVÄ MIELIPIDE RAUTATEIDEN HENKILÖLIIKENTEEN AVAAMISTA KILPAILULLE SELVITTÄNEEN LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN ASETTAMAN TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTIIN

Koska en voi yhtyä työryhmän enemmistön näkemyksen mukaiseen loppuraportin esitykseen, jonka mukaan "rautateiden henkilöliikenteen kilpailuttamisessa edettäisiin palvelukokonaisuuksittain ja vaiheittain palvelukokonaisuuksien kypsyysasteen mukaisesti helpommista palvelukokonaisuuksista vaikeammin toteutettavissa oleviin palvelukokonaisuuksiin", esitän eriävänä mielipiteenäni seuraavaa:

Työryhmän enemmistö perustelee kilpailutusta sen mukanaan tuomilla taloudellisilla arvoilla. Vedoten ulkomaisiin arvioihin työryhmän loppuraportissa väitetään, että kilpailun avaaminen monopolitilanteesta olisi johtanut eri toimialoilla ml. rautatieliikenne keskimäärin 10-30 prosentin kustannussäästöihin (Luku 8.1, sivut 42-43). Tämä on pelkkä väite, jonka tueksi ei ole esitetty vakuuttavaa tieteellistä tai muuta näyttöä. Kilpailutuksen tuomien taloudellisten hyötyjen arviot vaihtelevat. Etenkään työryhmän raportin esittämä vertailu hyvin erilaisiin toimialoihin (teletoiminta, energijakelu) ei ole perusteltua. Vaikutusten arvioinnin tulisi pohjautua hyvin käytännölliseen, yksityiskohtaiseen analyysiin ja Suomen rautatieliikenteen erityispiirteisiin, ml verkostovaikutukset. Ulkomaisiin esimerkkeihin vetoaminen ei ole vakuuttavaa, koska riittävän laaja-alaista vaikuttavuusselvitystä rautateiden henkilöliikenteen kilpailuttamisen kokonaisvaltaisista seurauksista ei ole osoitettavissa.

Työryhmän loppuraportissa todetaan, että rautateiden avaaminen kilpailulle ei ole itsetarkoitus, vaan keino järjestää palvelut entistä tehokkaammin (Luku 6, s.30). Rautatieliikenteen kehittämisen ja palvelun laadun kannalta investoinnit rataverkkoon ja matka-aikojen lyhentäminen ovat mielestäni välttämättömiä. Niiden merkitys tuodaan raportissa vain osittain esille. Vaikutukseltaan ne ovat kilpailun avaamista suurempia tekijöitä markkinaosuuksien kasvattamiselle. Kilpailun avaaminen ei sinänsä lisää rataverkon kapasiteettia lainkaan. Alkuvuosi 2010 osoitti, kuinka herkkä nykyinen rataverkko on poikkeustilanteille. Jos rataverkon kapasiteettia ei kasvateta, useamman operaattorin toiminta yhtä aikaa lisää poikkeustilanteiden hoidon haastavuutta olennaisesti.

Mielestäni työryhmän enemmistön esityksiä rautateiden henkilöliikenteen kilpailuttamisesta ei tule ryhtyä toteuttamaan, koska esimerkiksi lähiliikenteen irrottaminen muusta rautatieliikenteestä tuhoaisi nykyisen toiminnan tuottaman synergiaedun, heikentäisi palvelutason laatua, lisäisi liikenteen häiriöitä ja uhkaisi henkilöstön asemaa. Pakkokilpailuttaminen olisi rautatieliikennejärjestelmän yksityistämisen ja pirstomisen käytännön toteuttamista eikä tätä pidä miltään osin hyväksyä. Se merkitsisi nykyisen palvelutoiminnan yksityistämistä ja aiheuttaisi ns. kermankuorintailmiön. Mikään taho ei pilkkomisen jälkeen enää vastaisi valtakunnanlaajuisesti rautateiden henkilöliikenteen kattavuudesta ja palvelukyvystä. Tämän seurauksena myös palvelu ja kaluston laatu heikentyisi, kuten on nähtävissä mm. pääkaupunkiseudun kilpailutetussa bussiliikenteessä.

Mielestäni rautateiden henkilöliikenteen kilpailuttamista koskevat kaavailut perustuvat nyt vallalla olevaan muoti-ilmiöön kaikkien julkisten toimintojen yksityistämisestä ja kilpailuttamisesta. Mielestäni työryhmän kilpailuttamista koskevia ehdotuksia ei tule ryhtyä toteuttamaan, vaan on edistettävä nykymuotoisen rautatieliikennetoiminnan kehittämistä. Euroopan Unionin lainsäädäntö ei edellytä rautateiden henkilöliikenteen kilpailuttamista. Euroopan parlamentin ja neuvoston antama palvelusopimusasetus (EY N:o 1370/2007) ei koske raskasta rautateiden henkilöliikennettä. Ilman tarjouskilpailua voidaan palvelusopimusasetuksen mukaan tehdä rautatieliikennettä koskeva suora

hankintasopimus, jonka voimassaoloaika saa olla enintään 10 vuotta. Jos sopimus edellyttää liikenteen harjoittajalta merkittävää pääoman sitomista, voidaan sopimisaikaa pidentää enintään 15 vuoteen. Palvelusopimusasetuksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen on asetettava vastineena yksinoikeudesta tai tuesta liikenteenharjoittajalle julkisen palvelun velvoite. Kolmanteen rautatiedirektiivipakettiin sisältyvä EU-lainsäädäntö ei myöskään edellytä kilpailun avaamista kansallisessa rautateiden henkilöliikenteessä. Joukkoliikennelain mukaan rautatieliikenteessä toimivaltaisia viranomaisia ovat liikenne- ja viestintäministeriö sekä omalla toimivalta-alueellaan Helsingin seudun liikenne - kuntayhtymä.

Vaihtoehtona nykyisen suoran sopimustoiminnan jatkaminen (Nollaplussa –malli)

Työryhmä on enemmistönsä näkemyksen mukaan selvittänyt toimeksiantoonsa sisältyviä toiminnallisia ja lainsäädännöllisiä järjestelyitä, joita kilpailun avaaminen edellyttäisi. Työryhmän olisi mielestäni pitänyt tehdä myös vaihtoehtoinen esitys ns. nollaplussa - mallista, joka pitäisi sisällään nykyisentyypisen toiminnan jatkamisen. Tässä vaihtoehdossa EU:n palvelusopimusasetuksen mukaisten suorien sopimuksien tekemistä jatkettaisiin, jolloin sopijaosapuolina olisivat tapauskohtaisesti VR Yhtymä Oy, Liikenne- ja viestintäministeriö sekä Helsingin seudun liikenne HSL. Liikenne- ja viestintäministeriö ja VR- Yhtymä Oy tekivät palvelusopimusasetuksen mukaisesti 3.12.2009 kymmenen vuoden yksinoikeussopimuksen kaukoliikenteestä ja sopimus on voimassa 3.12.2019 saakka. Tähän suorahankintasopimukseen sisältyy viiden vuoden optio lisäajasta. Sopimuksen mukaan liikennettä ei saa vähentää siten, että se johtaa julkisen palvelun veloitteen mukaisen liikennetarjonnan heikkenemiseen. Em. yksinoikeussopimuksen lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö ja VR sopivat joulukuussa 2009 lähiliikenteen tuen jatkamisesta YTV-alueen ulkopuolisessa liikenteessä vuoden 2010 loppuun asti. Kiskobussiliikenteen ja alueellisen kaukoliikenteen ostamisesta on tehty vuonna 2007 sopimus liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n kesken ja se on voimassa vuoden 2011 loppuun. Em. sopimuksen lisäksi on voimassa Kemijärven yöjunaliikenteen ostosopimus vuosille 2008-2011.

Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR- Yhtymä Oy:n tekemä yksinoikeussopimus ei koske Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymän toimivalta-alueen sisällä liikennöitävää VR:n lähiliikennettä, koska liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole tällä alueella toimivaltaa. Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähijunaliikenteen osalta yksinoikeus on voimassa 31.12.2007 asti, mikä vastaa YTV:n aikana tehdyn lähiliikenteen sopimuksen voimassaoloaikaa. Uusi sopimus voidaan aikanaan tehdä palvelusopimusasetuksen mukaisena suorana sopimuksena nykyisenkaltaisella pohjalla huomioiden uudistunut lainsäädäntö ja uusi viranomaisorganisaatio, Helsingin seudun liikenne HSL ja alueen mahdollinen laajentuminen.

Kaikkia edellä mainittuja sopimuksia tulisi jatkaa myös nykyisten sopimuskausien jälkeen. Mielestäni rautateiden henkilöliikenne pääkaupunkiseudulla ja myös muualla maassa on parhaiten järjestettävissä nyky muodossa. Perusteluina tälle sopimustoiminnan jatkamiselle olisivat nykyisen VR:n toiminnan synergiaedut, henkilöstön ja kaluston yhteiskäyttö sekä kokonaisvastuu maanlaajuisesta liikennöinnistä. Tähän suoran sopimustoiminnan jatkamis- ja kehittämistä vaihtoehtoon tulisi sisällyttää myös nyky muotoisen toiminnan kehittämisenäkökulmia, kuten laadullisten asioiden kehittäminen ja matkalippujen joustava hinnoittelu.

Palvelutasotavoitteiden asettaminen

Työryhmä esittää palvelutasotavoitteiden asiakasnäkökulman kehittämistä mm. siten, että liikennepalveluja tilaavan toimivaltaisen viranomaisen olisi asetettava palvelutasotavoitteet niin, että liikennepalvelut tarjotaan asiakkaille integroidulla

ja tehokkaalla tavalla. Palvelutasotavoitteiden asettaminen ja toimivaltaisen viranomaisen roolin vahvistaminen sopii parhaiten pääkaupunkiseudun lähiliikenteeseen, jossa HSL jo toimii tällä tavoin. Muun rautateiden henkilöliikenteen osalta on huolehdittava siitä, että markkinamekanismit toimivat. Tämä merkitsee sitä, että on huolehdittava siitä, että liikenteen harjoittajalla säilyvät kannustimet innovaatioihin eikä viranomaisbyrokratiaa turhaan lisätä.

Kaluston saatavuus

Työryhmä esittää, että liikenteen tilaajaorganisaatiot tarjoavat kaluston liikennepalvelun tarjoavan operaattorin käyttöön, mikä voitaisiin järjestää kalustoyhtiön avulla. Työryhmän enemmistön mukaan Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy:n omistus pohjaa pitäisi laajentaa siten, että kaikki liikenteen tilaajat/ kilpailuttajat olisivat yhtiön omistajina ja että kalustoyhtiön omistussuhteet tulisi järjestää niin, että yhdelläkään liikennepalvelua tarjoavalla operaattorilla ei olisi merkittävää markkinaosuutta kalustoyhtiössä. Mielestäni liikenteen mahdollisesta kilpailuttamisesta päättävän tahon ei suinkaan ole välttämätöntä omistaa kalusto ja tarjota sitä operaattorien käyttöön. Hyvä vaihtoehto olisi säilyttää kaluston omistaminen pääosin nykyisellä operaattorilla VR:llä ja Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy:llä ja asettaa suoran sopimuksen tekemistä koskevassa tarjouspyynnössä kalustolle kohtuulliset laatuvaatimukset. Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy:n mahdolliset järjestelyt ovat sen osakkaiden välisiä, sopijaosapuolten oikeuksia ja vapauksia, joita tulee kunnioittaa.

Huolto- ja varikkopalvelut

Työryhmän enemmistö esittää mm., että huolto- ja varikkopalvelujen saatavuus ja riittävyys on turvattava kilpailutilanteessa kaikille liikennepalveluja tarjoaville operaattoreille ja että huolto- ja varikkopalvelujen tarjonta tulisi järjestää toiminnallisesti uudelleen, niin että viranomaisen (esim. Liikennevirasto tai Governia Oy) omistaisi varikkokiinteistöt ja vuokraisi tiloja palveluja tarvitseville. Mielestäni HSL -liikenteen mahdollinen kilpailuttaminen edellyttää lisäinvestointeja hallikapasiteettiin ja muihin fasiliteetteihin. Kaluston omistajan, joko operaattorin tai kalustoyhtiön tulee järjestää kalustonsa huolto investoimalla itse halleihin tai kunnossapitosopimuksilla. Käsitykseni mukaan on ainakin jossain määrin osoitettavissa lisärakentamismahdollisuuksia ja vaihtoehtoisia alueita laajenevan raideliikenteen tarpeisiin. Mielestäni nykyinen sääntely on toimiva ja sen mukaisesti tulisi jatkaa. Vastustan työryhmän enemmistön esitystä ulkopuolisesta huoltokapasiteetin jakajasta. Tämä lisäisi byrokratiaa ja merkitsisi tosiasiallisesti huolto- ja varikkopalvelujen kustannusten kasvua, koska lisääntyneen byrokratian kustannukset siirtyvät väistymättä hintoihin. Raportin sivulla 33 oleva väite, jonka mukaan "muut toimijat ovat kokeneet palvelujen hinnoittelun kalliiksi" on mielipiteen luonteinen väittäjä eivätkä edes sen perusteet ole selvät. Mikäli pakkokilpailuttamiseen ryhdytään, niin VR voi kapasiteettimahdollisuuksiensa puitteissa tarjota tässäkin tapauksessa palveluja muille toimijoille. Hinnoittelussa tulee perusteena olla markkinaehtoinen hinnoittelu. Hinnoitteluun voidaan puuttua tai sitä säännellä vasta, jos ongelmia todistettavasti esiintyy.

Liikenteen ohjaus

Työryhmän enemmistö esittää liikenteen ohjauksen järjestämistä siten, että liikenteenohjaus eriyttäisiin VR -konsernista. Liikenneviraston liikenteen ohjausta ja liikennekuvaa valvovassa Liikennekeskuksessa työskentelee alle 20 henkilöä. VR:llä liikenteenohjauksessa toimii tällä hetkellä lähes 500 henkilöä. Osa tästä henkilöstöstä on ns. monitoimijoita ja he tekevät liikenteenohjaustehtävien lisäksi myös tavaraliikenteen töitä. Mikäli VR:n liikenteenohjaustehtävissä olevat henkilöt siirrettäisiin muuhun organisaatioon, merkitsisi se byrokratia- ja henkilöstökustannusten lisääntymistä. Mielestäni liikenteenohjauksen organisatorinen asema ei vaaranna kilpailuneutraaliteettia,

sillä liikenteenohjaajat ohjaavat liikennettä aikataulujen ja liikenneturvallisuuden puitteissa. Nykyinen kokonaisvaltainen VR:n hoitama liikenteenohjaus mahdollistaa erilaisissa häiriötilanteissa mahdollisimman sujuvan liikenteenhoidon. Liikenteen ohjauksen eriyttäminen lisää byrokratiaa ja merkitsisi tosiasiallisesti junaliikenteen kustannusten kasvua, koska lisääntyneen byrokratian kustannukset siirtyvät väistymättä junaliikenteen kustannuksiin. Jos liikenteenohjaus päätetään eriyttää VR:stä, se on toteutettava, etteivät liikenteenohjauksen kustannukset kasva eikä liikenneturvallisuus vaarannu. Mahdollinen siirto vaatii huolellisen valmistelun ja riittävän siirtymäajan.

Koulutus ja VRKK:n asema

Koulutuksen järjestämiseksi työryhmä esittää mm, että valtio turvaa tasapuoliset ja riittävät koulutusmahdollisuudet rautatiealan ammattiin pääsyyn. Työryhmän esitys harkinnanvaraisen valtionavun käytöstä oppilaitoksille on mielestäni tarkoituksenmukainen. Muutenkin rautatiealan koulutuksen valtionavut tulisi nostaa vastaavalle tasolle muiden liikennemuotojen koulutuksen kanssa. Simulaattorien hankinta ja muut koulutuksen käynnistämiseen tarvittavat investoinnit eivät ole este koulutuksen käynnistämiseksi muiden operaattorien tai jonkin muun tahon ylläpitämässä oppilaitoksessa.

On todettava, että VR koulutuskeskuksen (VRKK) resurssit on mitoitettu lähtökohtaisesti VR:n omaan koulutustarpeeseen. Lähivuosina on mm. henkilöstön ikärakenteen vuoksi koko VRKK:n kapasiteetti käytössä, eikä koulutusmäärien merkittävä kasvattaminen jo suunnitellusta ole mahdollista. Jokaisen operaattorin tulee itsenäisesti hoitaa junahenkilökunnan koulutukseen kiinteästi kuuluva työnopastus. Tällä tavoin taataan, että työssä oppiminen tapahtuu tulevan työnantajan kaluston ja järjestelmien mukaisesti. Ohjeistuksella, valvonnalla ja laatujärjestelmillä on varmistettava uuden henkilöstön osaaminen, ja näin osaltaan varmistettava liikenneturvallisuuden toteutuminen.

Helsingissä toukokuun 7. päivänä 2010

Timo Tanner

Oik.kand.