

12.10.2016

LIVI/6303/00.03.02/2016

Oikeus ja hankinta / Toiminnanohjaus

Liikenneviraston asiantuntijalausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle Liikennekaarta koskevan hallituksen esityksen 161/2016 vaikutuksista hankintalakiin

Liikennevirasto kiittää liikenne- ja viestintävaliokuntaa mahdollisuudesta saada kertoa näkemyksiään ja huomioitaan liikennekaarta koskevan hallituksen esityksen vaikutuksista hankintalakiin.

Liikennevirasto on tilaajaviranomainen, joka soveltaa omissa hankinnoissaan sekä hankintalakia että erityisalojen hankintalakia. Liikenneviraston hankintojen kokonaisarvo on vuositasolla noin 1,6 miljardia euroa. Liikennevirasto vastaa ELY-keskusten liikenne- ja infrastruktuuri vastuualueen toiminnallisesta ohjauksesta, tähän sisältyy ohjaus myös joukkoliikennepalvelujen hankinnoissa.

Kokonaisuutena Liikennevirasto kannattaa ehdotettua liikennekaarta ja pitää sen tavoitteita hyvinä. Lausunnossa kiinnitetään huomiota hankintaprosessin kannalta eräisiin yksittäisiin kohtiin.

Hankintalainsäädännön soveltamisalaa koskevat kysymykset

Joukkoliikennepalvelujen hankintoja säädellään lukuisissa eri laeissa ja sovellettava laki/sovellettavat lait määräytyvät hankinnan kohteen ja sopimustyyppin perusteella.

Erityisalojen hankintalain (HE 108/2016) 8 §:n mukainen säädös tarkoittaa, että jatkossa joukkoliikennepalvelujen toimivaltaiset viranomaiset soveltaisivat hankkiessaan liikennepalveluja hankintasopimuksin palvelusopimusasetusta (=PSA), erityisalojen hankintalakia ja tietyiltä osin hankintalakia. Uutena asiana on siis erityisalojen hankintalain soveltaminen. Jos toimivaltaiset viranomaiset hankkivat käyttöoikeussopimuksia, sovellettavaksi tulevat palvelusopimusasetus (=PSA), liikennekaaren kilpailuttamissäännökset sekä hankintalaki. Muut kuin toimivaltaiset viranomaiset noudattaisivat hankinnoissaan puolestaan tavallista hankintalakia.

Merkille pantavaa eri lakien osalta on erityisesti se, että lain soveltamisen kynnysarvot vaihtelevat suuresti kaikkien näiden edellä viitattujen lakien osalta. Nykyisessä joukkoliikennelaissa ja sen korvaavassa liikennekaareissa ei ole määritelty olleenkaan kilpailuttamisen kynnysarvoa, erityisalojen hankintalaissa lain soveltamisen kynnysarvo on palveluiden osalta tällä hetkellä 418 000 euroa, kun taas hankintalain

12.10.2016

LIVI/6303/00.03.02/2016

Oikeus ja hankinta / Toiminnanohjaus

puolella vastaava palveluiden kynnysarvo tulee HE:n 108/2016 mukaan olemaan 60 000 euroa ja käyttöoikeussopimusten osalta 500 000 euroa.

Voidaan siis todeta, että joukkoliikennepalvelujen hankintoja säätelevä lainsäädäntökehikko on varsin monimutkainen kokonaisuus ja aiheuttanee käytännön haasteita sekä hankintayksiköille että myös tarjoajille. Selvyyden vuoksi todettakoon, että tämä ei kuitenkaan johdu yksinomaan liikennekaaresta.

Hankintalakeja koskevassa HE:ssä 108/2016 on huomioitu joukkoliikennepalvelujen soveltamisalakysymykset sekä muutokset joukkoliikennelain kilpailuttamispykäliin, joissa viitataan sovellettavaksi tuleviin hankintalain pykäliin.

Joukkoliikenteen järjestämistavat liikennekaareissa

Liikennekaaren myötä hankintayksiköiden tulee tarkastella joukkoliikennepalvelujen järjestämismalleja uudelleen ja kehittää kilpailuttamisenettelyjään niiden mukaisesti. Liikennekaaren III osan 3 luvun 10 §:n mukaan toimivaltainen viranomainen voi tehdä päätöksen liikennepalvelujen järjestämisestä PSA:n mukaisesti, jonka lisäksi toimivaltainen viranomainen voi tehdä tarvittaessa PSA:n mukaisen päätöksen yksinoikeudesta. Edellä mainitut päätökset ovat siis hallituksen esityksen mukaan toisistaan erillisiä. Tämä on muutos nykyisin voimassa olevaan käytäntöön, jonka mukaan toimivaltaisen viranomaisen kilpailuttama liikenne saa yksinoikeussuojaa jo siitä lähtien, kun toimivaltainen viranomainen päättää alkaa kilpailuttaa PSA:n mukaista liikennettä.

Liikennevirasto haluaa korostaa, että markkinaehtoinen liikenne nähdään positiivisena asiana ja mahdollisella yksinoikeuden asettamisella tavoitellaan hankintayksikön näkökulmasta markkinaehtoista palvelua parempaa palvelutasoa esim. ympäristöystävällisen ja esteettömän kaluston muodossa. Ellei toimivaltainen viranomainen tee liikennekaaren ehdotuksen mukaista yksinoikeutta koskevaa päätöstä, viranomaisen kilpailuttaman liikenteen päälle voi syntyä markkinaehtoista liikennettä.

Liikenneviraston näkemyksen mukaan pääosa ELY-keskusten kilpailuttamasta maaseutumaisemmasta joukkoliikenteestä on sellaista, jossa tuskin syntyy ELY:n kilpailuttaman joukkoliikenteen päälle markkinaehtoista liikennettä. Erityisesti suurempien kaupunkiseutujen kehysalueilla markkinaehtoiselle liikenteelle on kuitenkin enemmän potentiaalia, jolloin markkinaehtoisen ja kilpailutetun liikenteen yhteensovittelua päällekkäisten liikenteiden välttämiseksi tarvitaan. Näillä seuduilla joudutaan miettimään uudelleen, miten liikenteen kilpailuttaminen on tarkoituksenmukaista suunnitella ja toteuttaa, jotta joukkoliikennepalvelut muodostavat yhteiskunnan kannalta toimivan ja tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden.

Liikennekaaren yhteentoimivuusvaatimus hankintamenettelyn kannalta

Liikennekaareissa säädetään III osan, 2 luvun 3 §:ssä lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuuden edistämisestä julkisissa hankinnoissa. Kysymyksessä olevan pykälän

12.10.2016

LIVI/6303/00.03.02/2016

Oikeus ja hankinta / Toiminnanohjaus

muotoilu herättää kysymyksen siitä, onko erityisalojen hankintalain piiriin kuuluvien hankinnat jätetty tarkoituksellisesti pois pykälän soveltamisalan piiristä? Pääosa toimivaltaisten kaupunkien ja kaupunkiseutujen liikenteestä kilpailutettaneen jatkossa hankintalakia koskevan HE 108/2016 mukaan erityisalojen piiriin kuuluvina bruttosopimuksina.

Toinen kysymys joka ko. pykälän osalta herää, koskee tarjousten vähimmäisvaatimuksia ja sitä, voiko tilaaja asettaa myös itse muita liikennöitsijän järjestelmiä koskevia vähimmäisvaatimuksia kuin mitä 3 §:n 1 momentin 2-kohdassa esitetään?

Käytännössä tilaajan tulee voida asettaa myös muita vähimmäisvaatimuksia palveluntarjoajan järjestelmälle, liittyen esimerkiksi lipputuotteisiin ja raportointiin. Pelkkä lain vaatimus siitä, että matkustus oikeuksien on oltava todennettavissa taustajärjestelmästä, ei riitä. Nyt muotoilu on tulkinnanvarainen ja tämä voi johtaa tilanteisiin, joissa tilaajan asettamien vaatimusten laillisuus käsitellään markkinaoikeudessa.

Henkilöliikenteen kuljetuspalvelun tarjoajan ilmoitusvelvollisuus

Liikennekaaren IV osan 1 luvun 2 §:n mukaan Liikennevirasto seuraa liikkumispalveluiden kysyntää ja tarjontaa ja sovittaa yhteen liikkumispalveluiden kehittämistä. Henkilöliikenteen kuljetuspalvelun tarjoajan on lisäksi ilmoitettava säännöllisesti tarjottavan palvelun aloittamisesta, lopettamisesta ja olennaisista muutoksista Liikennevirastolle viimeistään 60 päivää ennen suunnitelman toteuttamista siltä osin kuin tiedot eivät ole saatavilla III osan 2 luvun 1 §:n mukaisista rajapinnoista. Tiedot on toimitettava maksutta.

Liikenneviraston näkemyksen mukaan 60 päivän ilmoittamisaika on todella lyhyt esimerkiksi tilanteissa, joissa hankintayksikkö joutuu järjestämään lopettamisilmoituksen kohteena olevan palvelun uudelleen. Käytännössä 60 päivässä ei pystytä viemään läpi lakiin mukaista kilpailuttamisprosessia tarjouskilpailuja koskevine vähimmäismääräaikoi-neen (PSA, hankintalait, liikennekaari) vaan joudutaan turvautumaan väliaikaisiin suora-hankintoihin, ennen lain mukaista kilpailuttamisprosessia.

Heidi Hillner-Huotari
lakimies

Samuli Kinnunen
lakimies

