

11.9.2025

Liikenne- ja viestintävaliokunta
LiV@eduskunta.fi**HE 66/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi**

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt kirjallista lausuntoa liikenteen palveluista annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä. Esityksen keskeinen sisältö koskee liikenne- ja viestintäministeriössä (jatkossa LVM) nykyisin olevan rautatieliikenteen hankintatoimivallan siirtymistä Liikenne- ja viestintävirastolle (jatkossa Traficom). Hankintatoimivallan siirto tarkoittaa, että jatkossa raideliikenteen hankinnoista vastaa LVM:n sijaan Traficom. Lisäksi esitys antaa alueellisille viranomaisille mahdollisuuden toimia jatkossa toimivaltaisina viranomaisina alueellisen rautatieliikenteen hankinnoissa. Hankintatoimivaltaa koskevien muutosten seurauksena Rautatiealan sääntelyelin toimii jatkossa Traficomin sijaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston (jatkossa KKV) alla. Lausunnossa käsitellään ensin hankintatoimivallan siirtoa ja liikenteen rahoitusta, sen jälkeen kansallisen kynnysarvon asettamista kilpailutukselle ja lopuksi Rautatiealan sääntelyelimen siirtoa KKV:hen.

Alueiden toimivalta ja liikenteen rahoitus

KKV pitää kannatettavana esityksen lähtökohtaa, jonka mukaan julkisen liikenteen eri muodot sovitetaan mahdollisimman hyvin yhteen ja eri liikennemuotoja kohdellaan sääntelyssä tasapuolisesti. KKV on jo aikaisemmin tuonut esiin, että sääntelyn ja hankintojen tulisi kohdella mahdollisimman tasapuolisesti eri liikennemuotoja (lentoliikenne, junaliikenne ja linja-autoliikenne). Sääntelyn ja hankintakäytäntöjen tasapuolisuus takaa sen, että liikennettä hankitaan liikennemuodolta, joka soveltuu parhaiten kyseisen liikennekokonaisuuden operoimiseen. Hankintatoimivallan siirto ministeriöltä Traficomille sekä alueiden mahdollisuus vastata jatkossa itse alueellisen rautatieliikenteen hankinnasta tukevat eri liikennemuotojen sovittamista yhteen ja tasapuolista kohtelua.

Tällä hetkellä alueet eivät ole voineet suoraan hankkia rautatieliikennettä, ja se on voinut johtaa siihen, että jotain rautatieliikenteeseen soveltuvaa liikennettä on järjestetty siihen huonommin soveltuvilla liikennemuodoilla. Lisäksi nykytilanteessa eri liikennemuotojen rahoitus on poikennut toisistaan. Valtion hankkima ja muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta täysin rahoittama rautatieliikenne on sisältänyt myös alueellista liikennettä. Linja-autoliikenteessä taas hankintavastuu ja päävastuu rahoituksesta ovat olleet alueilla. Rahoituksen eroavaisuus on voinut johtaa siihen, että alueet ovat pyrkineet vaikuttamaan valtioon niin, että se hankkisi rautatieliikennettä reiteille, joilla olisi ollut käytännöllisempää järjestää linja-autoliikennettä tai jättää julkinen liikenne kokonaan hankkimatta. Ongelmasta saatiin viitteitä

11.9.2025

KKV:n vuonna 2023 julkaisemasta tutkimusraportista.¹ Osassa valtion hankkimaa liikennettä omarahoitusaste, eli se osuus, jonka lipputulot kattavat liikenteen kustannuksista, oli vain joitain kymmeniä prosentteja ja kapasiteetin käyttöaste oli erittäin matala. Selvityksen tulosten perusteella osassa reittejä kysyntä jäi niin matalalle tasolle, että reittiä olisi voitu operoida linja-autolla.

Yksi esityksen ongelmista koskee liikenteen rahoitusta. Uudessa mallissa alueet voivat halutessaan ilmoittautua toimivaltaiseksi viranomaiseksi. Jos alue päättää ryhtyä toimivaltaiseksi viranomaiseksi, se vastaa liikenteen suunnittelun ja hankkimisen lisäksi myös osittain sen rahoittamisesta. Jos valtion, eli Traficom, jatkossa hankkima liikenne sisältää alueellista liikennettä, luo se alueille kannustimen olla ryhtymättä toimivaltaiseksi viranomaiseksi, koska se joutuisi sitten ottamaan rahoituksesta suuremman osan vastuulleen. Pahimmillaan valtion liian laaja hankintakäytäntö voisi johtaa siihen, että alueet eivät ryhdy toimivaltaisiksi viranomaisiksi, ja silloin nykytilanteen ongelmat säilyvät myös uudessa sääntelymallissa. Ongelmaa ei synny, jos valtio selkeästi linjaa, että se ei tule hankkimaan alueellista rautatieliikennettä, vaan hankkii ainoastaan alueet ylittävää liikennettä, kuten yöjunaliikennettä Etelä-Suomesta Lappiin. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että valtio linjaisi, että se ei hanki muuta kuin maakuntarajat ylittävää liikennettä

Aluksi voi olla perusteltua, että valtio kuitenkin osarahoittaisi korkeahkolla osuudella alueellista rautatieliikennettä. Tämä tukisi alueellisen rautatieliikenteen syntymistä uudessa mallissa. Kuten KKV on aiemmin tuonut esiin, riittävän suuri ja toimiva hankintamarkkina voi myös osaltaan edistää kilpailun syntymistä markkinaehtoiseen liikenteeseen.² Markkinaehtoinen liikenne tarkoittaa rautatieliikennettä, joka ei saa julkista tukea, ja jota yritykset operoivat ilman julkista hankintaa. KKV:n kyselytutkimuksessa kansainväliset operaattorit pitivät Suomessa toimimista kannattavana vain, jos operaattori pystyy toimimaan sekä hankintamarkkinalla että markkinaehtoisessa liikenteessä.³ Vastaavasti KKV:n mallinnuksen perusteella alalle tulijalle muodostuu kannattavaksi operoida markkinaehtoisessa liikenteessä, jos se toimii samanaikaisesti myös riittävän suurella volyymilla hankintamarkkinalla.⁴

¹ Buri, R., Heinonen, M., Karjalainen, J., Wahrmann A. (2023). Henkilöjunaliikenteen järjestämisvaihtoehtojen arviointia. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2023. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2023-02-tutkimusraportteja-henkilöjunaliikenne.pdf>

² Buri, R., Heinonen, M., Karjalainen, J., Wahrmann A. (2023). Henkilöjunaliikenteen järjestämisvaihtoehtojen arviointia. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2023. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2023-02-tutkimusraportteja-henkilöjunaliikenne.pdf>

³ Buri, R., Heinonen, M., Kanervo, J. & Karjalainen, J. (2022). Kilpailun vaikutukset henkilöliikenteessä ja tavarajunaliikenteessä. Raideliikenneselvityksen ensimmäinen osa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 6/2022. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2022-06-tutkimusraporttejaraideliikenneselvitys.pdf>

⁴ Ks. luku 6.2 raportissa Buri, R., Heinonen, M., Karjalainen, J., Wahrmann A. (2023). Henkilöjunaliikenteen järjestämisvaihtoehtojen arviointia. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2023. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2023-02-tutkimusraportteja-henkilöjunaliikenne.pdf>

11.9.2025

Suorahankintoja koskevan kynnysarvon asettaminen

Esityksen tavoitteena on lisätä kilpailua. Tätä tavoitetta vasten vaikuttaa ongelmalliselta, että esityksessä on luovuttu matalamman kansallisen kynnysarvon asettamisesta koskien suorahankintoja. Palvelusopimusasetuksen 5 artiklan 4 kohdan mukaan toimivaltainen viranomais voi hankkia ilman tarjouskilpailua pienet julkiset palveluhankinnat, joiden keskimääräinen ennakoitu vuosittainen arvo on rautateiden julkisten henkilöliikennepalvelujen hankinnan osalta alle 7,5 miljoonaa euroa tai määrältään alle 500 000 kilometriä vuodessa, ellei tätä ole kielletty kansallisessa lainsäädännössä. Käytännössä Suomessa useimmat alueelliset liikennöintikonaisuudet jäävät tämän kynnysarvon alle.

KKV pitää vaarana sitä, että alueelliset markkinat voivat suorahankintojen myötä lukkiutua tietyille palveluntarjoajalle. Suorahankintasopimus mahdollistaa, että alueen ei tarvitse itse hankkia kalustoa liikenteen hankkimiseksi, vaan se voi tilata liikenteen yritykseltä, jolla on olemassa olevaa vapaata kalustoa. Aluksi alue voi kokea saavansa suorahankinnalla paremman sopimuksen ja samalla välttää kaluston hankinnalta. Jos alalle tulo jää kuitenkin vähäiseksi, seuraavalla hankintakierroksella hyvin todennäköisesti ainoa palveluntarjoaja, jolla on liikennöintiin sopivaa kalustoa, on nykyinen palveluntarjoaja. Tällöin nykyinen palveluntarjoaja voi käyttää markkinavoimaansa ja neuvotella sopimuksen, joka on selvästi kilpailullista tasoa korkeampi. KKV katsoo, että kansallisen kynnysarvon asettaminen olisi perusteltua ja tulisi lisätä lakiin esityksen eduskuntakäsittelyssä.

HSL on lausunnossaan tuonut esiin useita seikkoja, jotka puoltavat suhteellisen korkean hankintojen kynnysarvon asettamista junaliikenteeseen. Junaliikenteen suuret pääomakustannukset, mittakaavaedut ja kiinteät kulut tekevät pienistä kilpailutuskohteista epäedullisia. HSL on myös tuonut esiin, että Ruotsissa, jossa hankintamarkkina on ollut kilpailutettu yli 20 vuotta, ei ole kilpailutettu pieniä erilliskohteita. Kompromissiratkaisuna, huomioiden HSL:n esiin tuomat rautatieliikenteen erityispiirteet, voitaisiin kansallinen kynnysarvo asettaa suhteellisen korkealle tasolle (esimerkiksi puolet tai hieman yli puolet palvelusopimuksen kynnysarvosta). Kynnysarvoa voitaisiin myös tarvittaessa muuttaa markkinaolosuhteiden mukaan.

Rautatiealan sääntelyelimen siirtyminen KKV:hen

Esityksen myötä Rautatiealan sääntelyelin siirtyy Traficom alaisuudesta KKV:n alaisuuteen. Esityksen jälkeen Traficom on toimivaltainen viranomais ja vastaa rautatieliikenteen hankinnoista. Rautatiemarkkinadirektiivin 55 artiklan mukaan kansallisen sääntelyelimen on oltava toiminnallisesti riippumaton kaikista toimivaltaisista viranomaisista, jotka osallistuvat julkista palveluhankintaa koskevan sopimuksen tekemiseen. EU-sääntelyssä on erikseen osoitettu organisaatiot, jonka yhteyteen sääntelyelin voidaan sijoittaa, kunhan sen toiminta on järjestetty itsenäisesti. Yksi esitetyistä organisaatioista on kansallinen kilpailuviranomais, ja osassa jäsenmaita

11.9.2025

säätelyelin onkin sijoitettu kansallisen kilpailuviranomaisen yhteyteen. Rautatiealan säätelyelimen siirron osalta KKV kiinnittää huomiota määrärahatarpeisiin.

Edellä käsiteltyä Rautatiealan säätelyelimen siirrossa lähtökohtana ovat Liikenne- ja viestintäministeriön toimialan tehtävärakenteiden muutokset. Siirron taustalla eivät ole KKV:n tarpeet, eikä siirrolla ole synergiaetuja viraston ja säätelyelimen toimintaan, sillä virastolla ja säätelyelimellä ei ole samankaltaisia tehtäviä. KKV valvoo yleisviranomaisena kilpailua kaikilla markkinoilla, ja säätelyelin taas on sektoriregulaattori, jonka tehtävät ovat erityiset ja jonka tehtäviin kuuluu valvoa, että elinkeinonharjoittajat ja julkinen sektori hoitavat niille säädettyt velvoitteet. Lisäksi säätelyelimelle on säädetty vahva organisatorinen, toiminnallinen, hierarkkinen ja päätöksentekoon liittyvä itsenäisyys. KKV voi ottaa säätelyelimen vastaan, mutta pitää tärkeänä, että sen toimintaan saadaan siirrossa riittävät resurssit.

Esityksessä arvioidaan, että siirto ei lisää määrärahatarpeita. KKV:n käsityksen mukaan esityksessä mainittu noin 380 000 euron määräraha ei riitä kattamaan edes siirtyvien neljän virkamiehen palkkakuluja. KKV pitää tärkeänä varmistaa, että siirron yhteydessä siirretään riittävät määräraharesurssit kattamaan paitsi siirtyvien virkamiesten palkat sivukuluineen, myös muut kulut, kuten virkamatkat, pienhankinnat ja siirtyvää henkilöstöä vastaavan osuuden yleiskustannuksista.

KKV kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että siirtyviä virkamiehiä on neljä, mutta siirtyviä virkoja viisi. Tämä sisältää merkittävän määrärahariskin, joka liittyy säätelyelimen päällikön taustavirkaan siinä tapauksessa, jos sama henkilö ei tule uudestaan valituksi säätelyelimen päälliköksi. Kaikkiin viiteen siirtyvään virkaan sekä säätelyelimen muihin toimintakuluihin tulisi saada rahoitus, eikä KKV:n nykyisiä määrärahoja voi käyttää Rautatiealan säätelyelimen kustannuksiin vaarantamatta KKV:n lakisäätelien tehtävien tehokasta hoitoa.

Riku Buri
Tutkimusohjaaja