

Lausunto:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esityksen numero: 66/2025 vp

Lausunnon antaja: Suomen Lähijunat Oy

16.9.2025

Tiivistelmä

HE:n mukaiselle liikennepalvelulain muutokselle sekä siihen liittyvien muiden lakien muutoksille on selvä tarve ja muutokset ovat hallitusohjelman mukaisia.

Hallitusohjelmalla ja lakimuutoksilla voidaan päästä tilanteeseen, jossa Suomeen saadaan usean toimijan avoimet markkinat rautatiealalle. Näin voidaan vastata erityisesti Helsingin seudun (HSL-alueen) ulkopuolisen Suomen halulle palauttaa 1980-luvun loppuun lakkautettu alueellinen henkilöjunaliikenne.

Liikennepalvelulain muutoksen valmistelun aikana LVM ja Traficom ovat kuitenkin toimineet hallitusohjelman tavoitteiden vastaisesti pyrkimällä siihen, että valtio jatkaisi edelleen HSL:n ulkopuolisen kaiken junaliikenteen eli myös alueellisen junaliikenteen järjestäjänä. Käytännössä tämä estää uusien toimijoiden pääsyn alalle ja siten rautateiden avointen markkinoiden syntyminen ja hallitusohjelman toteutumisen. Samalla estyy alueiden mahdollisuus vaikuttaa itsenäisesti elinvoimansa kehittämiseen junaliikenteen avulla.

Suomen Lähijunat Oy esittää, että HE:n 182 § 1. momentti muotoillaan siten, että valtio toimii ainoastaan alueiden välisen junaliikenteen toimivaltaisena viranomaisena (TVV). Ne kunnat ja alueet, jotka haluavat järjestää alueellensa alueellista junaliikennettä, ovat oikeutettuja ja velvollisia toimimaan itse TVV:na. (Ehdotus muotoilusta tämän lausunnon perusteluosassa.)

Kiinnitämme valiokunnan huomion myös valtion kalustoyhtiön toimintaan. Vaikka yhtiön toimintaperiaatteesta ei säädetäkään tässä laissa, kaluston avoimen vuokraustoiminnan estäminen estää myös lain tarkoituksen ja hallitusohjelman toteutumisen. Valtion kalustoyhtiö tulee järjestää siten, että se vuokraa kalustoa avoimesti, ei vain valtion omiin liikennehankintoihin.

HE:n 182 § 2. momentissa säädetään alueellisten viranomaisten yhteistyöstä. Esitämme, että lakitekstiin kirjataan, että yhteistyöhön kuuluu myös lippuyhteistyö, jolla matkalippu kattaa koko matkaketjun, ei vain junamatkaa.

Lopuksi toteamme, että suppeilla markkinoilla, joilla on vähän toimijoita, syntyy helposti esteellisyytilanteita. Siksi valtiovallan tulee omilla toimillaan pyrkiä markkinoiden synnyttämisen vaiheessa keskittämistä välttäviin ratkaisuihin. Niiden sijaan tulee toimia tavoilla, jotka edistävät aloittavien yritysten markkinoille pääsyä ja siten markkinoilla toimivien yritysten määrän kasvua.

Perustelut

Liikennepalvelulain muutosesityksen tausta ja tarve

Suomessa on rautatiealla ollut vuosikymmeniä vain yksi toimija, valtiollinen rautatielaitos, joka muuttui virastosta liikelaitosvaiheen kautta valtion täysin omistamaksi osakeyhtiöksi vuonna 1995, kun Suomi liittyi EU:hun. Yhtiömuodossakin VR:llä oli aluksi lakiin ja myöhemmin sopimuksiin perustuva monopoli, joka viimein myös henkilöliikenteen osalta päättyi EU:n pakottavaan lainsäädäntöön 23.12.2023.

Edelleen VR:llä on ylivoimainen hallitseva markkina-asema, joka henkilöliikenteessä on täysi 100 %:n markkinaosuus. EU:n rautatiemarkkinoiden tavoitteiden ja säännösten lähtökohtana ovat avoimet markkinat, joilla kaikilla rautatieyrityksillä on yhtäläiset edellytykset ja mahdollisuudet harjoittaa rautatieliikennettä. Tähän ei tosiasiallisesti riitä se, että muodollisten edellytysten täytyessä mikä hyvänsä yritys voi käyttää valtakunnan rautatieverkkoa (Open access -periaate). Liiketoiminnalle on oltava myös kaupalliset edellytykset, joilla elinkelpoinen liiketoiminta on mahdollista ja jatkuvaa.

Kaupalliset edellytykset tarkoittavat ensinnä sitä, että markkinoilla on useita toimijoita sekä rautatieliikenteen palveluiden tuottajina ja tarjoajina että rautatieyritysten asiakkaina. Lisäksi on välttämättömänä edellytyksenä, että myös rautatieliikennettä tukevia tuotanto- ja palvelutoimintoja on tarjolla rautatieliikennettä harjoittaville yrityksille. Päivittäinen liikenne tarvitsee huolto- ja varikkotiloja sekä sosiaalitiloja eri puolilla rataverkkoa. Rautatiekalusto edellyttää kunnossapitopalveluita ja konepajatiloja. Kaikkien näiden on oltava syrjimättömästi jokaisen liikenteenharjoittajan saatavilla. Ja tilojen ja palveluiden tarjoajia tulee olla useita, jotta markkinoilla on oikean hinnan ja laadun takaavaa kilpailua.

Erittäin keskeinen osa rautatieliiketoiminnan ekosysteemiä ovat kalustomarkkinat, erityisesti kaluston vuokraustoiminta. Rautatiealan markkinat voivat toimia, kun markkinoilla on kykyä joustavuuteen. Rautatiekalusto vastaa samaa asiaa kuin toimitilat liiketoiminnassa yleisesti. Rakennuksilla ja rautatiekalustolla on karkeasti yhtä pitkä teknistaloudellinen elinkaari. Tiloja tarvitsevien yritysten kannalta investointi rakennuksiin on usein ylivoimaisen kallista. Liiketoiminta tulee mahdolliseksi aloittavallekin yritykselle, kun toimitilat ovat vuokrattavissa. Rautatiealalla on täsmälleen sama tilanne. Kokonaismarkkina tarvitsee tietyn määrän junakalustoa, mutta kaluston käyttäjät vaihtelevat yritysten voittamien palvelusopimusten mukaan. Vaihtelu on mahdollista, kun rautatiekalustoa on vuokrattavissa.

Hallituksen esityksessä liikennepalvelulain muutokseksi todetaan:

Kilpailutukselle on luotava syrjimättömät olosuhteet, mikä tarkoittaa muun muassa sen varmistamista, että kilpailuun osallistuville rautatieyrityksille on sopivan liikkuvan kaluston käyttöön todellinen ja syrjimätön pääsy.

Rautateiden henkilöliikenteen kannalta olennainen osa markkinoita on julkisin varoin hankittu henkilöliikenne. Valtakunnallisesti tällaista liikennettä on LVM:n ostojunaliikenne. Helsingin seudun lähijunaliikenne on kokonaisuudessaan julkisin varoin hankittua, ja sen osuus koko Suomen henkilöjunaliikenteestä on noin neljännes.

Lähijunaliikenne on lopetettu muualta Suomesta kuin Helsingin seudulta 1980-luvun loppuun. Lopettamisesta päätti VR omien intressiensä pohjalta. Taustalla oli autoilun kasvu, joka teki joukkoliikenteestä yleisestikin liiketaloudellisesti kannattamatonta.

Lähijunaliikenteen palauttaminen on kiinnostanut kuntia ja alueita ympäri Suomen 2000-luvulla. Alueellisesta junaliikenteestä on tehty useita selvityksiä. Tampereen seudulla lähijunat otettiin osaksi

MAL-sopimusta ja seutu pääsi valtion pilottikohteeksi. Turun seudulla lähijunajärjestelmä tuli osaksi Varsinais-Suomen maakuntakaavaa 2000-luvun alussa.

Historia on johtanut tilanteeseen, jossa alueellinen junaliikenne halutaan palauttaa ja alueilla on myös valmius ottaa junaliikenteestä vastuunsa. Suomessa ei kuitenkaan ole olemassa uuteen junaliikenteeseen tarvittavaa junakalustoa. Vaikka rataverkko on olemassa, 40 vuotta käyttämättä olleet asemat ja laiturit ovat rappeutuneet tai kadonneet. VR:n monopolin jäljiltä henkilöjuniin liittyvät oheistoiminnot ovat VR:n käytössä ja hallinnassa. Kun valtio omistaa VR:n ja valtiolla on lainsäädäntövalta, valtio on avainasemassa luomassa edellytykset uudelle halutulle alueelliselle henkilöjunaliikenteelle ja sen toteuttamiseen tarvittaville avoimille markkinoille ja uusille toimijoille.

Alueellisen henkilöjunaliikenteen järjestäminen

Petteri Orpon hallitusohjelmaan on kirjattu tavoitteet rautatiealan avointen markkinoiden edistämiseksi. Hallitusohjelman mukaan:

Henkilöjunaliikenteen kilpailua lisätään mahdollistamalla kunnille, kuntayhtymille ja alueille ostoliikenteen järjestäminen.

Perustuslakimme mukaan viranomaistehtävät säädetään laissa. EU:n joukkoliikenteen palvelusopimusasetus (PSA) säättää julkisesti rahoitetun henkilöjunaliikenteen järjestämisen toimivaltaisten viranomaisten (TVV) tehtäväksi. Nämä viranomaiset nimetään liikennepalvelulaissa, sen 182 §:ssä.

Hallituksen esitys laista ei käsittele kysymystä siitä, mitä tahoja alueellisen henkilöjunaliikenteen TVV:sten tulisi olla. Jo Sipilän hallituksen aikana käytiin keskustelua siitä, mitkä tahot voisivat olla sopivia tahoja, joille toimivalta osoitetaan. Asia kytkeytyi silloin myös vireillä olleeseen aluehallintouudistukseen.

Liikennepalvelulain muutoksen valmistelun aikana **ministeriö on tulkintamme mukaan toiminut nyt lausuttavan hallituksen esityksen periaatteiden ja tavoitteiden vastaisesti**. LVM ja Traficom ovat rakentaneet ratkaisua, jossa alueellisen junaliikenteen toimivalta olisi edelleen valtiolla. Valtio päättäisi alueellisesta liikenteestä ja hankkisi liikennepalvelut, mutta alueen kunnat maksaisivat liikenteen. Järjestelyyn liittyy myös valtion omistama kalustoyhtiö, joka ei toimi markkinoilla avoimesti vaan tarjoaa kalustoa vain valtion eli Traficomien tekemiin palvelusopimuksiin.

Tulkintamme mukaan ainakin periaatteena edellä kuvattu Traficomien ratkaisu on ristiriidassa Suomen kuntien itsehallinnon kanssa. Kunnilla on osana itsehallintoaan oikeus ja velvollisuus oman alueensa ja maakuntaliiton kautta maakuntansa maankäytön suunnittelussa. Liikennejärjestelmä on keskeinen osa maankäytön suunnittelua. Maankäyttö suunnitellaan ja siitä päätetään kolmella tasolla: asemakaavassa, yleiskaavassa ja maakuntakaavassa. Kaikilla näillä tasoilla päätetään alueen liikenneverkosta. Rautatiet ja rautateillä toimivat palvelut ovat samanlainen osa liikennejärjestelmää kuin tie- ja katuverkko ja niillä toimivat liikenteen palvelut, kuten bussiliikenne.

LVM ja Traficom ovat perustelleet valtion toimivaltaa alueiden junaliikenteen järjestämisessä sillä, että alueilla itsellään ei olisi kykyä järjestää ja hankkia junaliikennepalveluita, mutta valtiolla on. Valtio ei ole koskaan kilpailuttanut junaliikennepalveluiden hankintaa. Ainoan kilpailutuksen ovat järjestäneet Helsingin seudun kunnat eli HSL. Kyse ei kuitenkaan ole siitä, mikä taho on paras hankinnan järjestäjä. Merkittävää on, että alueellisen junaliikenteen järjestäminen liittyy kuntien ja alueiden velvollisuutena olevaan maankäytön suunnitteluun. Tätä laissa määrättyä tehtävää ei pidä eikä voi jakaa valtiolle hankintaprosessin teknisen suorittamisen toimeenpanon perusteella.

Aikana, jolloin henkilöjunaliikenteessä on ollut VR:n monopoli, mitkään muut kunnat kuin Helsingin seudun kunnat eivät ole voineet ottaa junaliikennettä osaksi maankäytön henkilöliikenteen järjestelmää ja siten elinvoimansa kehittämistä. Helsingin seudulla junaliikenne on ollut mahdollista,

ja junaliikenne on ollut ja on edelleen keskeinen osa pääkaupunkiseudun elinvoimaa. Pääkaupunkiseudun yhdyskuntarakenne on kehittynyt ja kasvanut ratojen varsille.

Esitämme, että lain 182 §:ään kirjataan maankäytön suunnitteluun liittyvä alueen kuntien oikeus ja **velvollisuus** toimia alueensa lähijunaliikenteen toimivaltaisina viranomaisina, mikäli ne haluavat ottaa junaliikenteen osaksi alueensa henkilöliikenteen järjestelmää. Vastaavasti tulee todeta valtion toimivallan osalta, että valtio on toimivaltainen vain valtakunnallisessa, alueiden välisessä henkilöjunaliikenteessä. Tätä tarkoittava muotoilu voi olla esimerkiksi alla oleva, joka korvaa HE:n 182 § 1 momentin muotoilun:

Palvelusopimusasetuksessa tarkoitettuja rautatieliikenteen toimivaltaisista viranomaisista ovat liikenne- ja viestintävirasto valtakunnallisessa alueiden välisessä rautatieliikenteessä ja alueellisessa rautatieliikenteessä alueelliset viranomaiset. Muuta raideliikennettä koskevissa asioissa toimivaltaisista viranomaisista ovat 181 §:n 2 ja 3 momentissa mainitut kunnalliset ja seudulliset viranomaiset omalla toimivalta-alueellaan.

Seuraavat alueelliset viranomaiset ovat toimivalta-alueellaan palvelusopimusasetuksessa tarkoitettuja rautatieliikenteen toimivaltaisista viranomaisista:

- 1) *Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Keravan kaupunkien, Kirkkonummen, Sipoon, Siuntion ja Tuusulan kuntien sekä Vantaan kaupungin muodostamalla alueella.*
- 2) *Xxxx kaupunki/kunta Xxxx:n kaupungin, kunta A, kunta B ... ja kunta X muodostamalla alueella.*

Edellä sanottu muotoilu ei muuta mitään muuta siitä, miten alueelliset TVV:t voivat muodostua. Suurilla kaupunkiseuduilla lienee tarkoituksenmukaista, että alueellinen TVV on sama kuin bussiliikenteen TVV, kuten on tilanne Helsingin seudun HSL:n kanssa. Tämän voi ja on syytä kuitenkin jättää kuntien itsensä harkintaan. Sillä on tilanteita, joissa junaliikenteen toimivallan on tarkoituksenmukaista ulottua pidemmälle kuin bussiliikenteen toimivalta. Tällöin junaliikenteen toimivalta voi ulottua kahden rinnakkaisen bussiliikenteen viranomaisen toimivalta-alueelle. Osa rinnakkaisten alueiden kunnista muodostaa yhdessä junaliikenteen TVV:n.

Kalustoyhtiö

Hallitusohjelmassa on kirjattu edellä lainatun mukaan valtion omistaman junakalustoyhtiön perustaminen. Jotta kalustoyhtiö voi edistää avoimien rautatiealan markkinoiden syntymistä, valtion kalustoyhtiön tulee toimia avoimilla markkinoilla. Se tarkoittaa, että yhtiössä oleva kalusto on vuokrattavissa kaikille toimijoille ja kaikkien TVV:sten hankintoihin.

LVM:n ja Traficomien viestinnän perusteella valtion kalustoyhtiö ei tule toimimaan avoimilla markkinoilla. Se vuokraisi kalustoa ainoastaan valtiollisen TVV:n järjestämään liikenteeseen. Tällainen ratkaisu tarkoittaa, ettei valtion kalustoyhtiö edistä millään tavalla avointen markkinoiden syntymistä, ei myöskään uusien toimijoiden pääsyä markkinoille.

PSA säättää artiklassa 5 a rautatiekaluston saatavuudesta TVV:n palveluhankintoihin. Valtion kalustoyhtiö ei täytä artiklan 5 a kohtaa a) yleisenä rautatiealan markkinoiden syntymisen edistäjänä, mikäli kalusto ei ole vapaasti vuokrattavissa, esimerkiksi alueellisten viranomaisten palveluhankintoihin.

Valtion kalustoyhtiön toiminta ei liene laissa säädettävä asia. Mutta nyt lausuttavana olevan liikennepalvelulain uudistuksen toteutuminen osittain tai kokonaan voi estyä, jos kalustoyhtiön toiminta ei lain tarkoitusta tue.

Lippuyhteistyö

Asiakaspalvelun kannalta merkittävää on, että erityisesti junaliikenteen matkustajan on mahdollista ostaa yksi matkalippu koko matkaketjulle. Junamatkustaja pääsee junalla vain rautatieasemalle, ja on hyvin tavallista, että matkan määränpää on paikallisen bussi- tai raitiovaunumatkan päässä.

Liikennepalvelulaissa tulisi olla velvoite lippuyhteistyöstä. HE:n 182 § 2. momentti velvoittaa TVV:t henkilökuljetusten yhteensovittamiseen. Momentti ei kuitenkaan määrittele, mitä yhteensovittaminen tarkoittaa.

Esitämme, että momenttiin lisätään maininta matkaketjun kattavasta lippuyhteistyöstä osana palveluiden yhteensovittamista.

Esteellisyystilanteet

Tällä hetkellä Suomen rautatiealan markkinoille on ominaista hyvin vähäinen alalla olevien toimijoiden määrä. Lisäksi Suomessa on ollut hyvin vähän tilaisuuksia hankkia alan tehtävistä kokemusta. Tämä merkitsee sitä, että alalla toimivia henkilöitä on vähän ja kokemuspohja on suppea. Tilanne on omiaan synnyttämään esteellisyytapauksia.

Vallitsevassa tilanteessa on myös tyypillistä, että alan toimijat käyttävät konsulttipalveluita, koska osajia ei ehkä ole rekrytoitavissa lainkaan tai osajan tarve on tilapäinen. Konsulttipalveluiden käytössä syntyy herkästi tilanne, jossa sama toimija voi päätyä konsultiksi sekä myyjän että ostajan puolelle. Tällöin syntyy esteellisyys, joka voidaan ratkaista esimerkiksi siten, että tilaajan konsultin konsulttoima tarjoaja estyy osallistumasta tilaajan hankintakilpailuun.

Esteellisyysriski on valitettavasti korostunut viime vuosina siitä syystä, että konsulttialalla on tapahtunut yritysostojen kautta keskittymistä. Samalla markkinoilla olevien toimijoiden vähäisyys ja siten konsulttipalveluiden kysyntä on pysynyt alhaisena niin, että keskittymisen ohella rautatiealan konsulttipalveluiden kysyntä on liian vähäistä markkinoiden toimivuuden kannalta riittävän tarjonnan määrän ylläpitämiseksi.

Esteellisyysriski haittaa rautatiealan markkinoiden kehittymistä. Pyrkiessään hallitusohjelman mukaisesti edistämään rautatiealan avoimia markkinoita, valtion tulisi tehdä ratkaisuja, joissa tavoitellaan rautatiealalla toimivien yritysten määrän kasvua. Valtion ratkaisujen tulee edistää ja tukea aloittavien yritysten liikkeelle pääsyä ja toimintaa. Keskittäviä ratkaisuja tulee välttää.

Jo nyt näyttää siltä, että LVM:n ja Traficomien suunnitelma valtion ostoliikenteen toteutuksesta 2030-luvulle tukee keskittymistä ja minimoi toimijoiden määrän. Suunnitelman mukaan yksi toimija eli valtio olisi sekä ostava TVV että kaluston vuokraaja kuin myös yksi merkittävä ja ostokokonaisuuden laajuuden vuoksi ainoa mahdollinen suomalainen tarjoaja. Myös ilmeinen esteellisyysongelma on jo olemassa saman konsultin tultua rekrytoiduksi sekä Traficomille että sen mahdolliselle asiakkaalle Traficomien pyrkiessä myös alueellisen junaliikenteen TVV:ksi.

Antero Alku
DI
Toimitusjohtaja
Suomen Lähijunat Oy