

LUONNOS 12.1.2009

**Hallituksen esitys Eduskunnalle joukkoliikennelaiksi
sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi joukkoliikennelaki.

Joukkoliikennelakia sovellettaisiin linja-autolla harjoitettavaan ammattimaiseen liikenteeseen sekä osittain myös henkilökuljetuksiin raideliikenteessä. Laissa säädettäisiin ammattimaisen liikenteen luvanvaraisuudesta, liikenneluvista, niiden saamisen edellytyksistä ja peruuttamisesta, matkustajan oikeuksista sekä muista linja-autoliikenteen harjoittamiseen liittyvistä asioista.

Joukkoliikennelaissa säädettäisiin myös Euroopan unionin kolmen asetuksen toimivaltaisista viranomaisista ja asetusten muusta soveltamisesta. Näistä uusi ja merkitykseltään keskeinen on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus, jossa säädetään rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista. Laissa säädettäisiin myös tätä asetusta sovellettaessa noudatettavasta hankintamenetelmästä.

Lait ehdotetaan tulevaksi voimaan 3 päivänä joulukuuta 2009.

SISÄLLYS

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ
SISÄLTÖ**

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

2.3 Nykytilan arviointi

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

3.3 Keskeiset ehdotukset

4 Esityksen vaikutukset

5 Asian valmistelu

6 Riippuvuus muista esityksistä

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

3 Voimaantulo

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1370/2007 rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) 1107/70 kumoamisesta, jäljempänä palvelusopimusasetus, tulee voimaan 3 päivänä joulukuuta 2009. Palvelusopimusasetuksessa säädetään toimenpiteistä ja menettelytavoista, joita toimivaltaisten viranomaisten on sovellettava turvatessaan kansalaisille riittävät, laadukkaat ja varmat julkisen henkilöliikenteen palvelut. Asetuksen voimaantulo luo tarpeen muuttaa kansallista lakia niin, että ristiriidat asetukseen nähden poistuvat. On myös välttämätöntä määrittellä, miten yritykset voivat tarjota liikennepalveluja silloin, kun palvelusopimusasetusta ei sovelleta.

Luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain (343/1991), jäljempänä henkilöliikennelaki, kokonaisuudistuksen ensimmäisessä vaiheessa annettiin taksiliikennelaki. Kokonaisuudistus saateetaan loppuun ehdotetulla lailla. Lain soveltamisalaan kuuluisi linja-autolla harjoitettava liikenne kokonaisuudessaan sekä raideliikenteen eri muodot siltä osin, kuin niihin sovelletaan palvelusopimusasetusta. Valtakunnallisen liikenteen palvelutason määrittelyssä otettaisiin lisäksi huomioon myös lentoliikenne. Sairaankuljetusta koskevat säännökset siirrettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön vastuualueen lainsäädäntöön.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Liikenteen harjoittamista koskeva lainsäädäntö

Linja-autolla ja sairausautolla harjoitettavasta luvanvaraisesta liikenteestä säädetään henkilöliikennelaissa. Lain eräitä pykäläiä sovelletaan myös raide-, vesi- ja ilmaliikenteeseen. Henkilöliikennelakia on muutettu keskeisin osin vuonna 1994 (662 ja 663/1994), jolloin Suomen ETA-jäsenyyden myötä kansallisen lain lisäksi ruvettiin soveltamaan EY:n lainsäädäntöä. Vuoden 1994 lainmuutoksella pantiin täytäntöön EY:n liikenteenharjoittajien ammattiin pääsyä koskevat säännökset. Keskeistä oli myös ristiriidan poistaminen kansallisen lain ja julkisten palvelujen käsitteeseen rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteessä olennaisesti kuuluvia velvoitteita koskevista jäsenvaltioiden toimenpiteistä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 (neuvoston palveluvelvoiteasetus) väliltä.

Tämän jälkeen lakiin on tehty useita pienempiä muutoksia koskien muun muassa seutu- ja kaupunkilippuja, joukkoliikenneluvan nojalla harjoitettavaa liikennettä, linja-autolla harjoitettavan kansainvälisen liikenteen ja kabotaasiliikenteen toimivaltaisia viranomaisia sekä ammattiin pääsyn edellytyksiä. Suurempi muutos tuli voimaan 1 päivänä elokuuta 2007 (218/2007), kun lain taksiliikennettä koskevat säännökset kumottiin henkilöliikennelaista ja säädettiin uusi taksiliikennelaki (217/2007). Henkilöliikennelakia täydentää asetus luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä (666/1994).

Luvanvaraisella henkilöliikenteellä tiellä tarkoitetaan henkilöiden kuljetusta tiellä linja-autolla tai sairausautolla korvausta vastaan. Poikkeuksellisesti henkilöiden kuljetus on sallittu linja-autolla ilman liikennelupaa konsernin sisäisissä henkilökuljetuksissa. Ilman liikennelupaa saa myös suorittaa sairaankuljetusta valtion, kunnan, kuntayhtymän tai sairaalan hallinnassa olevalla sairausautolla. Ilman liikennelupaa harjoitetusta liikenteestä voidaan tuomita sakkoon tai enintään kolmen kuukauden vankeusrangaistukseen.

Henkilöliikennelakiin sisältyy säännöksiä liikenteen suunnittelusta. Joukkoliikenteen hoitamisen edellytykset tulee ottaa huomioon kaavoituksessa sekä muussa maankäytön ja liikenneväylien suunnittelussa. Liikennetarpeet ja -palvelut on aina pyrittävä yhteen sovittamaan. Liikennettä suunniteltaessa viranomaisen vastuulla on selvittää ja hyödyntää joukkoliikenteen käyttömahdollisuudet.

Kuntien tehtävänä on määritellä alueensa palvelutaso tarvittavilta osin. Kuntien tulee toimia yhteistyössä toistensa kanssa pyrkien yhteen sovittamaan eri henkilöliikennemuotojen palveluita sekä ottaen huomioon eri väestöryhmien tarpeet. Lääninhallituksen tehtävänä on edistää kuntien liikennesuunnittelua ja luoda edellytyksiä niiden yhteistyön onnistumiselle. Liikenne- ja viestintäministeriön tehtävänä on erityisesti yhteen sovittaa eri henkilöliikennemuotojen palveluita sekä edistää joukkoliikenteen käyttömahdollisuuksia parantavaa liikennesuunnittelua ja -tutkimusta.

Luvanvaraista henkilöliikennettä saa harjoittaa joukkoliikenneluvan, linjaliikenneluvan ja sairaankuljetusluvan nojalla. Joukkoliikennelupa oikeuttaa harjoittamaan tilaus- ja ostoliikennettä koko maassa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Tilausliikenteellä tarkoitetaan henkilöliikennettä, jota harjoitetaan vain tilauksesta tilaajan määräämällä tavalla sekä muuta luvanvaraista henkilöliikennettä, joka ei ole linjaliikennettä eikä ostoliikennettä. Ostoliikenteellä tarkoitetaan henkilöliikennettä, joka on säännöllistä, jonka palvelut ovat yleisesti käytettävissä ja jonka hoitaminen perustuu kunnan tai lääninhallituksen kanssa tehtyyn palveluiden ostamista koskevaan sopimukseen. Ostoliikenteen järjestäminen perustuu lakiin julkisista hankinnoista (348/2007). Ostoliikenteen harjoittamiseen sovelletaan neuvoston palveluvelvoiteasetusta. Ostoliikenteessä viranomainen suorittaa liikenteenharjoittajalle korvauksen.

Linjaliikennelupa oikeuttaa harjoittamaan linjaliikennettä linja-autoilla. Linjaliikenteellä tarkoitetaan luvanvaraista henkilöliikennettä, joka on säännöllistä, jonka palvelut ovat yleisesti käytettävissä, jonka reitin lupaviranomainen vahvistaa ja jonka harjoittaminen ei perustu kunnan, kuntayhtymän, pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan tai lääninhallituksen kanssa tehtyyn ostosopimukseen. Linjaliikennettä harjoitetaan aikataulun mukaan. Linjaliikenteen lakkauttamisesta säädetään neuvoston palveluvelvoiteasetuksessa.

Sairaankuljetuslupa oikeuttaa harjoittamaan sairaankuljetusta yhdellä sairasautolla koko maassa Ahvenanmaata lukuun ottamatta.

Joukkoliikenneluvan myöntää hakijan kotipaikan lääninhallitus. Linjaliikenneluvan myöntää se lääninhallitus, jonka alueella liikennettä harjoitetaan. Mikäli linjan reitti ulottuu useamman läänin alueelle, luvan myöntää se lääninhallitus, jonka alueella on pisin osa reitistä. Linjaliikenneluvan läänin rajan ylittävään liikenteeseen, jota ajetaan kokonaan tai osittain pikavuoroliikenteenä, myöntää kuitenkin Etelä-Suomen lääninhallitus. Lisäksi 28 kaupunkia myöntää oman alueensa linjaliikenneluvat. Nämä kaupungit ovat: Espoo, Helsinki, Hyvinkää, Hämeenlinna, Imatra, Joensuu, Jyväskylä, Kajaani, Kemi, Kokkola, Kotka, Kouvola, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Mikkeli, Oulu, Pori, Rauma, Riihimäki, Rovaniemi, Savonlinna, Seinäjoki, Tampere, Turku, Vaasa, Vantaa ja Vaasa. Sairaankuljetusluvan myöntää se lääninhallitus, jonka alueella liikenteen asemapaikka on.

Laissa on säännökset neuvoston palveluvelvoiteasetuksessa tarkoitettujen viranomaisten toimivalta. Niin ikään laissa on säännökset niistä viranomaisista, jotka hoitavat kansainväliseen liikenteeseen tai kabotaasiliikenteeseen kuuluvia viranomaistehtäviä.

Joukkoliikenneluvan myöntämisen edellytyksenä ovat hakijan oikeustoimikelpoisuus, hyvä maine, vakavaraisuus ja ammattitaito. Lupa myönnetään vakavaraiselle oikeushenkilölle, jonka liikenteestä vastaava henkilö täyttää muut mainitut vaatimukset. Hakijaa koskevat vaatimukset perustuvat maanteiden kansallisen ja kansainvälisen tavara- ja henkilöliikenteen harjoittajien ammattiin pääsystä sekä tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta sekä toimenpiteistä näiden liikenteenharjoittajien sijoittautumisvapauden tehokkaan käyttämisen edistämiseksi annettuun neuvoston direktiiviin 96/26/EY, jäljempänä ammattiin pääsydirektiivi. Joukkoliikennelupa myönnetään kymmeneksi vuodeksi. Lupavi-

ranomaisen on säännöllisesti ja vähintään viiden vuoden välein tarkistettava, että joukkoliikenneluvan haltija ja oikeushenkilön liikenteestä vastaava henkilö edelleen täyttävät luvan myöntämisen edellytykset.

Linjaliikennelupa voidaan myöntää hakijalle, jolla on joukkoliikennelupa. Linjaliikennelupaa myönnettäessä on otettava huomioon ennen kaikkea liikennepalvelujen kysyntä sekä olemassa olevat liikennepalvelut, myös ostoliikenne, kuntien henkilöliikenteen järjestämistä koskevat tarpeet ja sen liikenteen taloudellisuus ja tarkoituksenmukaisuus, jonka harjoittamiseen lupaa haetaan. Lupa myönnetään enintään kymmeneksi vuodeksi.

Sairaankuljetuslupa voidaan myöntää hakijalle, joka täyttää henkilöä koskevat vaatimukset. Lupaa myönnettäessä on otettava huomioon pääasiallisen toiminta-alueen kysyntä sekä sen yritystoiminnan tarkoituksenmukaisuus ja taloudelliset edellytykset, johon lupaa haetaan. Sairaankuljetuslupa on voimassa enintään viisi vuotta.

Liikenneluvan haltija on velvollinen harjoittamaan liikennettä luvan mukaisesti ja muutoinkin asianmukaisesti. Lain soveltamisalaan kuuluvan tilaus- ja ostoliikenteen harjoittaminen on kielletty, jos sen tarkoituksena on kuljettaa matkustajia, joiden käytettävissä on sopivat ja heidän erityiset tarpeensa tyydyttävät linjaliikenneyhteydet. Tilausliikennettä harjoitettaessa ei saa ottaa ajoja taksiasemilta. Tilausliikenteen harjoittamista on rajoitettu myös joukkoliikenneluvan lupaehtojen perusteella. Linja- ja ostoliikenteessä saa kuljettaa myös tavaraa.

Liikenne- ja viestintäministeriö voi tarvittaessa vahvistaa sairaankuljetustaksan ja linjaliikenteen valtakunnallisen sarjalipputaksan. Lisäksi kunnilla ja kuntayhtymillä on oikeus sopia seutu- ja kaupunkilippujen hinnoista liikenteenharjoittajien kanssa silloin, kun kunnat tai valtio rahoittavat näiden lippujen hinnanalennuksia. Tällaisen sopimuksen osapuolina voivat olla yksi tai useampi kunta taikka kuntayhtymä sekä seudun tai kunnan liikenteenharjoittajat yhdessä tai erikseen.

Lupaviranomainen voi peruuttaa liikenneluvan määräajaksi tai kokonaan, jos liikenneluvan haltija ei enää täytä liikenneluvan myöntämisen edellytyksiä tai jos liikennettä ei harjoiteta luvan mukaisesti tai muutoin asianmukaisesti. Jos joukkoliikenneluvan myöntänyt viranomainen peruuttaa joukkoliikenneluvan, sen on samalla peruutettava myös luvanhaltijan linjaliikenneluvat. Lupaviranomainen voi peruuttaa liikenneluvan, ei kuitenkaan joukkoliikennelupaa, myös, jos liikenteen ei enää voida katsoa olevan tarkoituksenmukaisesti ja taloudellisesti järjestettyä ja liikenteen uudelleen järjestely on yleisen edun kannalta välttämätöntä. Lupaviranomaisen on peruutettava oikeushenkilölle myönnetty sairaankuljetuslupa yrityksen myyntitilanteessa, jos laissa tarkemmin säädetty edellytykset täyttyvät.

Jos liikennettä harjoitetaan joukkoliikenneluvan tai linjaliikenneluvan nojalla lain tai sen nojalla annettujen säädösten tai määräysten taikka lupaehtojen vastaisesti, voi joukkoliikenneluvan myöntävä viranomainen, vaikka liikennelupaa ei peruuteta, kieltää luvanhaltijaa määräajaksi tai toistaiseksi harjoittamasta tilausliikennettä. Jos liikennettä harjoitetaan joukkoliikenneluvan nojalla kansainvälisten sopimusten vastaisesti, voi liikenne- ja viestintäministeriö kieltää luvanhaltijaa määräajaksi tai toistaiseksi harjoittamasta kansainvälistä liikennettä tai rajoittaa sen harjoittamista.

Valtion talousarviossa osoitetuin määrärahoihin voidaan maksaa korvauksia palvelujen ostamisesta yrityksille ja hyvityksiä yrityksille asetetuista palveluvelvoitteista siten kuin neuvoston palveluvelvoiteasetuksessa säädetään. Määrärahaa voi lisäksi käyttää lentoliikennepalvelujen ostoon ja joukkoliikenteen kehittämis-, suunnittelu- ja tutkimushankkeisiin. Näihin tarkoituksiin ministeriö ja lääninhallitukset käyttävät määrärahaa itse. Ne voivat myös myöntää valtionapua kunnalle, seudul-

liselle kuntayhtymälle tai pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnalle. Laissa on myös säännöksiä määrärahan kiintiöimisestä lääninhallituksille sekä valtioavun takaisin perimisestä.

Liikenteen harjoittamista koskeva käytäntö

Liikennelupavaatimusta on käytännössä tulkittu tiukasti. Lain konserneja koskevaa poikkeusta on sovellettu hyvin harvoin, koska konsernien käytössä on yleensä lähinnä henkilöautoja. Sen sijaan sairaankuljetusta harjoitetaan laajasti ilman liikennelupaa lain poikkeussäännöksen perusteella

Säännös joukkoliikenteen hoitamisen edellytysten huomioon ottamisesta kaavoituksessa ja maankäytössä on jäänyt soveltamatta. Sen sijaan sovelletaan maankäyttö- ja rakennuslakia (132/1999). Muutoinkaan liikenteen suunnittelua koskevilla säännöksillä ei aina ole ollut riittävää ohjausvaikutusta.

Seutu- ja kaupunkilippuja koskevaa lainkohtaa on sovellettu laajasti. Neuvoston palveluvelvoiteasetuksen hintavelvoitteita koskevia säännöksiä ei sen sijaan ole sovellettu. Kansallisen lain soveltamista on jatkettu myös sen jälkeen, kun Euroopan yhteisöjen tuomioistuin katsoi tapauksessa Altmark (C-280/00), että neuvoston asetus 1191/69 on jäsenvaltioita velvoittavaa oikeutta. Samalla tuomioistuin määritteli ne edellytykset, joita noudattaen tukea saa maksaa silloin, kun jäsenvaltio on asetuksen 1 artiklan nojalla päättänyt, ettei asetusta sovelleta paikallisessa tai alueellisessa liikenteessä.

Joukkoliikenneluvan ja taksiluvan nojalla harjoitetun tilausliikenteen rajanveto on aiheuttanut ongelmia, joita on pyritty korjaamaan täydentämällä lain 6 a pykälää. Huolimatta lain muutoksesta ja sitä täydentävistä joukkoliikenneluvan uusista lupaehdoista taksien ja pienten linja-autojen työnjako ei ole edelleenkään täysin selventynyt. Tämä aiheuttaa tulkintapyyntöjä ja työllistää jossain määrin myös käräjäoikeuksia.

Linjaliikenneluvan myöntämisen edellytyksiä koskevat säännökset ovat väljät. Pykälän tulkintaan liittyvät ongelmat ovat kuitenkin olleet harvinaisia, koska joukkoliikenteen aleneva kysyntä on johdannut lupahakemusten luonteen muuttumiseen. Lupahakemuksissa on useimmiten kyse liikenteen lakkauttamisesta tai pienistä reitti- ja aikataulumuutoksista. Liikenteen lakkauttamiseen ei sovelleta henkilöliikennelakia, vaan neuvoston palveluvelvoiteasetusta. Menettelyyn liikennelupia myönnettäessä sovelletaan hallintolakia (434/2003).

Liikenne- ja viestintäministeriö vahvistaa sairaankuljetustaksan. Vuodesta 2005 lukien ei ole enää vahvistettu linja-autoliikenteen yleistä sarjalipputaksaa, vaan yksinomaan koulu- ja opiskelumatkoihin sovellettavat taksat.

Linjaliikenteen haittaamiskiellon soveltamisala on kaventunut sen jälkeen kun taksiliikennelaki tuli voimaan. Haittaamiskieltoa koskevaa pykälää sovelletaan sen jälkeen vain linja-autolla harjoitettavaan liikenteeseen. Muutoinkaan haittaamiskieltoon ei enää viime aikoina ole juuri vedottu. Lain mukaista mahdollisuutta asettaa haittaamiskiellon tehosteeksi uhkasakko ei ole sovellettu.

Liikenteenharjoittajan velvollisuutta antaa tietoja taloudestaan ja harjoittamastaan liikenteestä on sovellettu Tilastokeskuksen toimenpitein. Ongelmana on ollut, että yhä harvemmat liikenteenharjoittajat ovat suostuneet antamaan tietoja. Uhkasakkoa ei ole tässä yhteydessä sovellettu. Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt liikenteenharjoittajilta linjaliikenteen tuloja ja matkustajamääriä koskevia tietoja. Niiden saaminen on ollut ongelmallista osittain sen vuoksi, että liikenteenharjoittajat eivät aina kokoa tietoja linjoittain tai vuoroittain. Tietoja on pyydetty lainvalmistelua palvelevan

tutkimuksen käyttöön. Toistuvasti on tullut esiin, että tietoja tarvittaisiin myös liikenteen suunnittelua ja hinnoittelua varten.

Linja-autoliikenteen liikennelupia ei ole juurikaan peruutettu. Yritys on yleensä myyty, ennen kuin sen vakavaraisuuden tila olisi antanut aiheen luvan peruuttamiseen. Liikenteen harjoittamista joukkoliikenneluvan nojalla ei myöskään ole koskaan kielletty eikä rajoitettu.

Matkustajien oikeuksia koskeva lainsäädäntö ja käytäntö

Kuluttajansuojalain (38/1978) 1 luvun 1 §:n mukaan laki koskee kulutushyödykkeiden tarjontaa, myyntiä ja muuta markkinointia elinkeinonharjoittajalta kuluttajalle. Luvun 3 §:n mukaan kulutushyödykkeellä tarkoitetaan myös palveluksia, joita tarjotaan luonnollisille henkilöille. Luvun 4 §:n mukaan kuluttajana pidetään luonnollista henkilöä, joka hankkii kulutushyödykkeen pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin harjoittamaansa elinkeinotoimintaa varten.

Lakia ei sovelleta muihin kuin kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisiin sopimussuhteisiin. Kuluttajana ei siten pidetä esimerkiksi liikematkustajaa. Julkisyhteisön harjoittamaan toimintaan kuluttajansuojalakia ei pääsääntöisesti sovelleta, ellei se harjoita toimintaa esimerkiksi osakeyhtiön muodossa. Kunnallisiin liikennelaitoksiin on kuitenkin erikseen todettu voitavan soveltaa kuluttajansuojalakia.

Joukkoliikenteen palveluita on kuluttajaoikeudessa vakiintuneesti pidetty niin sanottuina välttämättömyyspalveluina eli kuluttajapalveluina, joita ilman kuluttaja ei voi nyky-yhteiskunnassa tulla toimeen ja jotka ovat elinkeinotoimintaa. Välttämättömyyspalveluihin liittyvästä kuluttajansuojasta on yleensä säädetty erikseen. Tällaisen erityislainsäädännön taustalla on ollut lähinnä tarve suojata kuluttajaa kilpailun avaamisen yhteydessä. Taustalla on ollut myös se tosiasia, että kuluttajansuojalain säännökset soveltuvat sellaisenaan vain niihin palveluihin, joista kuluttajansuojalaissa on erikseen säännelty. Vain lain markkinointia ja sopimusehtojen sääntelyä koskevilta osin tilanne on ollut selkeä ja näitä säännöksiä on voitu soveltaa sellaisenaan. Muilta osin, kuten esimerkiksi palvelun virheen osalta, käytettävissä ovat olleet vain yleisen sopimusoikeuden periaatteet.

Kuluttajan mahdollisuudet toteuttaa oikeuksiaan ja vedota esimerkiksi palvelun virheeseen ovat huonommat, jos hän voi tukeutua vain yleisiin sopimusoikeuden periaatteisiin. Tämä on tilanne silloin, kun alalta puuttuu ohjaava sääntely siitä, mitä kuluttajalla on oikeus odottaa palvelulta, mitä seuraamuksia palvelun puutteista voi olla ja mitä palvelun puutteita hänen tulisi toisaalta sietää.

Yleisen kuluttajansuojan kannalta tärkeitä periaatteita, joista linja-autoliikennepalvelujen osalta puuttuu tarkempaa sääntelyä, ovat kuluttajan oikeudet palvelun viivästys- ja virhetilanteissa. Kuluttajansuojalain kattamissa, lain 8 luvun mukaisissa palveluissa, kuluttajalla on viivästyksen johdosta tietyn edellytyksin oikeus pidättäytyä maksusta, vaatia sopimuksen täyttämistä, purkaa sopimus sekä oikeus vahingonkorvaukseen. Mikäli palvelussa on virhe, kuluttajalla on virheilmoituksen tehtyään tietyn edellytyksin oikeus pidättäytyä maksusta, saada virhe oikaistua, oikeus hinnanalennukseen ja sopimuksen purkuun sekä vahingonkorvaukseen.

Kuluttajansuojalaissa on säädetty myös palvelun yhteydessä aiheutuneista omaisuusvahingoista. Tämän säännöksen soveltaminen linja-autoliikennepalveluihin on epäselvä. Palvelun tarjoajan on korvattava kuluttajan omaisuus, jos se on vahingoittunut ollessaan palvelun tarjoajan hallinnassa tai valvonnassa, jollei palvelun tarjoaja osoita, että vahinko ei johtunut hänen huolimattomuudestaan. Korvattavan vahingon osalta noudatetaan silloin vahingonkorvauslain (412/1974) 5 luvun 5 §:stä

ilmeneviä periaatteita. Esinevahinkona korvataan ainakin esineen korjauskustannukset ja vahingosta aiheutuneet kulut sekä arvonalennus tai hukatun esineen arvo

Kuluttajansuojan kannalta on muun muassa kuluja välttämiseksi oleellista, että kuluttajalla on käytävissään myös muita oikeussuojakeinoja kuin normaali tuomioistuinkäsittely. Tärkein näistä oikeussuojakeinoista on kuluttajan mahdollisuus valittaa kuluttajariitalautakuntaan, joka antaa kuluttajariitalautakunnasta annetun lain (8/2007) 2 §:n nojalla ratkaisusuosituksia yksittäisiin elinkeinoharjoittajan ja kuluttajan välisiin erimielisyyksiin. Lautakunta ratkaisee myös lain 4 §:n nojalla kuluttaja-asiamiehen lautakuntaan tuomia ryhmävalituksia ja antaa lain 5 §:n nojalla tuomioistuimille lausuntoja lautakunnan toimivaltaan kuuluvissa riita-asioissa. Täytäntöönpanokelpoisen päätöksen riita-asioissa tekee kuitenkin kuluttajansuojalain 12 luvun 1 d §:n nojalla se yleinen alioikeus, jonka tuomiopiirissä kuluttajan asuinpaikka on. Kuluttaja voi saada oikeudenkäyntiapua kuluttaja-asiamieheltä.

Kuluttajariitalautakunnalta on pyydetty ratkaisuehdotusta kahteentoista linja-autoliikennettä koskevaan tapaukseen, joista osasta on luovuttu ja yrittäjä on vapaaehtoisesti hyvittänyt matkustajalle joko pyydetty kulut tai osan kuluista esimerkiksi taksikuluja pyydettyä vain bussimatkan kulut. Linja-auton aikataulusta poikkeamiseen on vedottu muutamassa tapauksessa, joista yhdessä tapauksessa kuluttajariitalautakunta on suositellut henkilöauton kilometrikorvausten maksamista.

Käytännössä lakia on sovellettu paitsi liikenneluvan haltijan ja kuluttajan, myös esimerkiksi Matkahuolto Oy:n ja kuluttajan väliseen sopimussuhteeseen. Matkahuolto on bussiliikenteen palvelu- ja markkinointiyritys. Pääkaupunkiseudulla lakia on sovellettu myös pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan (YTV) ja kuluttajan välisiin sopimuksiin. YTV:tä on siten pidetty elinkeinoharjoittajaan verrattavana osapuolena.

Oikeuskäytäntöä kuluttajansuojalain sovellettavuudesta linja-autoliikennepalveluihin ei tiettävästi ole.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Yleistä

Seuraavassa tarkastellaan linja-autoliikenteen ja raideliikenteen harjoittamiseen liittyvää lainsäädäntöä ja käytäntöjä eräissä maissa. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1370/2007 rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta (palvelusopimusasetus) tulee voimaan 3 päivänä joulukuuta 2009. Asetuksen täytäntöönpanoon liittyvä valmistelu on monessa maassa vielä kesken, joten siitä saatavat tiedot ovat yleispiirteisiä. Lainsäädännön muutoksia on kuvattu aikavälillä 2002 – 2009.

Erityisestä linja-autoliikennettä koskevasta kuluttajansuojasta tai matkustajien oikeuksista ei toistaiseksi ole kovin paljon säädetty muissa maissa. Joissakin maissa, kuten Alankomaissa, on kuitenkin käytössä pakollinen liikenteenharjoittajien palautejärjestelmä. Valitukset tässä järjestelmässä käsittelee liikenteenharjoittajista koostuva lautakunta. Isossa-Britanniassa on parhaillaan parlamentin käsiteltävänä laki, jonka nojalla paikallistasolle perustettaisiin matkustajia edustava organisaatio parantamaan kuluttajan suojan toteutumista. Joissain maissa on paikallisesti käytössä palvelutakuujärjestelmä. Norjassa Grenlandissa käytössä olevan järjestelmän mukaan matkustaja on oikeutettu taksilla korvattavaan palvelutakuuseen, jos vuoro myöhästyy 30 minuuttia. Ruotsissa Halmstadissa vuoron myöhästymisen 20 minuutilla oikeuttaa korvaavaan kuljetukseen julkisella liikenteellä.

Ruotsi

Ruotsissa paikallinen ja seudullinen linja-autoliikenne on kilpailutettu. Kaukoliikenteessä markkinoille pääsy ja lippujen hinnoittelu ovat vapaata. Liikenteenharjoittajat vastaavat itse myös suunnittelusta. Eritysryhmien alennuksia varten maksetaan lipputukea.

Rautatieliikenteestä osan tuottaa sisäinen liikenteenharjoittaja ja osa on kilpailutettu. Sisäisellä liikenteenharjoittajalla tarkoitetaan julkisomistuksessa olevaa liikennepalveluita tuottavaa organisaatiota. Liikenteen muuttamista markkinaehtoiseksi vuoden 2010 alussa on ehdotettu. Markkinaehtoista liikennettä täydennettäisiin edelleen kilpailutuksin.

Ruotsissa selvitetään parhaillaan, kuinka lainsäädäntöä on muutettava palvelusopimusasetuksen vuoksi.

Ruotsissa joukkoliikenteen kuluttajansuojan parantamista selvitetään parhaillaan. Tällä hetkellä maassa on voimassa matkustajainformaatiota koskeva laki joka koskee linjaliikennettä bussilla, junalla, metrolla ja raitiovaunulla. Sen mukaan liikenteenharjoittajalla tulee olla järjestelmä, jonka mukaan matkustajalla on oikeus korvaukseen viivästyksien ja muiden liikennehäiriöiden osalta. Liikenteenharjoittajalla on yleinen velvollisuus korvausjärjestelmästä ilmoittamiseen ja luotettavan matkustajainformaation antamiseen. Liikenteenharjoittajan on annettava tietoa matkan hinnasta, lähtö- ja saapumisajoista, korvausvelvollisuudestaan ja siitä mikä yritys liikennettä käytännössä hoitaa. Tarvittaessa liikenteenharjoittajan tulee myös antaa tietoa liikuntaesteisen matkustajan matkustusmahdollisuuksista. Mikäli myöhästyminen tai muu liikennehäiriö syntyy, on liikenteenharjoittajan ilmoitettava mahdollisimman nopeasti viivästyksen tai häiriön syystä, kestosta ja vaikutuksista.

Norja

Norjassa osa paikallisesta linja-autoliikenteestä on kilpailutettu. Käytössä on myös ilman tarjouskilpailua myönnettyjä yksinoikeuksia. Raitiotie- ja metroliikenteen palvelut tuottaa sisäinen liikenteenharjoittaja. Suunnittelusta ja lippujen hinnoittelusta vastaa viranomainen. Maksettavat tuet ovat yhdistelmä erilaisia tukia, mikä tarkoittaa erityisryhmien lipputukea ja sisäisen liikenteenharjoittajan tappioiden korvaamista. Kaukoliikenteessä markkinoille pääsy ja lippujen hinnoittelu ovat vapaata. Liikenteenharjoittaja vastaa suunnittelusta eikä kaukoliikennettä tueta.

Rautatieliikenteen palvelut tuottaa sisäinen liikenteenharjoittaja. Liikenteenharjoittaja ja toimivaltainen viranomainen suunnittelevat lippujen hinnat yhteistyössä. Liikenteenharjoittajalle maksettavaan korvaukseen sisältyy tukea.

Bussien kaukoliikenne avattiin kilpailulle vuonna 2003. Tuettu paikallisliikenne on kuitenkin suojattu kaukoliikenteen kilpailulta. Palvelusopimusasetuksesta johtuvat muutokset ovat parhaillaan selvitettävänä.

Tanska

Tanskassa paikallinen linja-autoliikenne on kilpailutettu. Reittien ja aikataulujen suunnittelusta sekä lippujen hinnoittelusta vastaa viranomainen. Silloin kun liikennepalvelut tuottaa viranomainen itse (sisäinen liikenteenharjoittaja), tappiot katetaan julkisella tuella. Kaukoliikenteessä myönnetään

yksinoikeuksia kilpailuttamatta. Liikenteenharjoittaja vastaa reittien ja aikataulujen suunnittelusta samoin kuin lippujen hinnoista, joita ei tueta.

Rautateiden paikallinen henkilöliikenne joko kilpailutetaan tai viranomainen tuottaa palvelut itse käyttäen sisäistä liikenteenharjoittajaa. Tällöin liikenteenharjoittaja suunnittelee reitit ja aikataulut liikennöintisopimuksen mukaisin ehdoin. Aikataulusuunnitelma tulee hyväksyttävä kansallisella rautatieviranomaisella. Vastuu lippujen hinnoittelusta määräytyy sopimustyyppin mukaan. Liikenteenharjoittaja määrää hinnat silloin, kun se saa pitää lipputulot. Hinnoitteluvapautta kuitenkin rajoittavat liikennöintisopimuksen ehdot. Jos viranomainen määrää hinnat, se myös pitää lipputulot itsellään.

Rautateiden kaukoliikenteen palvelut tuotetaan käyttäen sisäistä liikenteenharjoittajaa, joka myös suunnittelee aikataulut. Se pitää lipputulot ja vastaa lippujen hinnoittelusta kansallisten hintarajojen puitteissa. Maksettavat tuet ovat yhdistelmä erilaisia tukia.

Viro

Virossa paikallinen linja-autoliikenne on kilpailutettu lukuun ottamatta Tallinnaa ja Narvaa, joissa viranomainen tuottaa palvelut käyttäen sisäistä liikenteenharjoittajaa. Vastuu suunnittelusta on liikenteenharjoittajalla, jonka tulee hyväksyttävä suunnitelmansa viranomaisella. Lippujen hinnoista päättää viranomainen. Maksettavat tuet ovat yhdistelmä erilaisia tukia.

Kaukoliikenne on osittain kilpailutettu ja osittain markkinaehtoista. Liikenteenharjoittaja suunnittelee liikenteen, jonka viranomainen sovittaa yhteen yhdessä liikenteenharjoittajan kanssa. Kaukoliikenteessä ei yleensä makseta tukea lukuun ottamatta erityisryhmien lippuja.

Rautatieliikenteen palveluja tuottaa kaksi liikenteenharjoittajaa. Tallinnan alueella liikenteestä vastaa sisäinen liikenteenharjoittaja. Muualla palvelut tuottaa liikenteenharjoittaja neuvotellun sopimuksen perusteella. Myös raideliikenteessä liikenteen suunnittelee liikenteenharjoittaja, jonka tulee hyväksyttävä suunnitelmansa viranomaisella. Lippujen hinnoista päätettäessä liikenteenharjoittaja on yhteistyössä viranomaisten kanssa. Lopullisesti hinnat hyväksyy liikenneministeriö. Yksityinen liikenteenharjoittaja saa neuvotellun sopimuksen perusteella korvauksen, joka sisältää tukea. Sisäisen liikenteenharjoittajan tappiot hyvitetään.

Vuoden 2009 lopussa tulee voimaan lainsäädännön muutoksia, jotka liittyvät yksinoikeuksien myöntämiseen ilman tarjouskilpailua sekä sopimusten pituuteen.

Iso-Britannia

Isossa-Britanniassa Lontoon ulkopuolisesta paikallisesta linja-autoliikenteestä noin 80 prosenttia tuotetaan markkinaehtoisesti. Näin syntyvää tarjontaa täydennetään viranomaisen suunnittelemalla ja kilpailuttamalla liikenteellä, jota myös tuetaan. Markkinaehtoisessa liikenteessä ei makseta muuta tukea kuin erityisryhmien lipputuki. Lontoossa paikallisviranomaisen suunnittelemat reitit kilpailutetaan. Kaukoliikennettä harjoitetaan markkinaehtoisesti, ja liikenteenharjoittaja hinnoittelee liput.

Isossa-Britanniassa ei ole toteutettu linja-autoliikennettä koskevia lainmuutoksia vuosina 2002 - 2008. Parhaillaan on parlamentin käsiteltävänä lakiesitys, jonka tavoitteena on antaa viranomaiselle entistä parempia keinoja tarjouskilpailuja järjestettäessä. Toisena tavoitteena on parantaa liikenteenharjoittajien ja viranomaisten yhteistyötä muun muassa korkeimpia sallittuja lippujen hintoja määriteltäessä.

Alankomaat

Alankomaissa paikallinen linja-autoliikenne kilpailutetaan lukuun ottamatta Amsterdamia, Haagia ja Rotterdamia. Näissä kaupungeissa viranomaisen tuottaa palvelut käyttäen sisäistä liikenteenharjoittajaa. Vastuu suunnittelusta vaihtelee tapauksittain. Korvaus on usein etukäteen määritelty, jolloin tarjouskilpailun ratkaisukriteerinä on laatu. Viranomaisen kuitenkin päättää vähimmäislaadusta. Alankomaissa ollaan siirtymässä älykorttien käyttöön ja käytössä on kansallinen hinnoittelujärjestelmä. Siirtymäkauden jälkeen liikenteenharjoittajien hinnoitteluvapauksia lisätään.

Liikennöinnistä maksetaan korvaus, josta osan voidaan ajatella olevan joukkoliikenteen tukea, jos markkinaehtoista liikennettä ei syntyisi. Sisäisen liikenteenharjoittajan tappiot katetaan. Erityisryhmien lipputuesta päättää paikallinen viranomaisen. Kaukoliikenne on järjestetty osana paikallisliikennettä. Paikallinen viranomaisen määrittelee yhteysvälit ja vähimmäisvuorovälit. Liikenteenharjoittaja päättää tarkemmasta reitistä ja aikataulusta, usein vuodeksi kerrallaan. Lippujen hinnoissa ja tuen määrässä on suuria paikallisia eroja.

Rautatieliikenteessä yksioikeuden myöntäminen on mahdollista ilman kilpailutusta, mutta sen salliminen on perusteltava esimerkiksi tehdyillä investoinneilla tai innovaatioilla. Sopimusaika on lyhyempi kuin kilpailutetuissa sopimuksissa. Joillakin paikallisesti tärkeillä yhteisväleillä myös paikallisella viranomaisella on vaikutusvaltaa sen suhteen, miten ratakapasiteetti on jaettava. Kansallinen liikenteenharjoittaja määrittelee lippujen hinnat yhteistyössä viranomaisten kanssa kuultuaan ensin matkustajien etujärjestöjä. Sille ei makseta tukea. Paikallisliikenteessä hinnoittelumenettelyt ovat samat liikennemuodosta riippumatta. Erityisryhmille myönnetään alennuksia.

Alankomaissa tehtiin vuonna 2005 päätös, jonka mukaan paikallisliikenteen kilpailuttaminen olisi tullut pakolliseksi vuonna 2007. Myöhemmin päätettiin kuitenkin siirtää voimaantuloa Amsterdamissa vuoteen 2012 sekä Rotterdamissa ja Haagissa ensin vuoteen 2009 ja myöhemmin vuoteen 2012. Parhaillaan selvitetään mahdollisuutta muuttaa lakia niin, että kolmen suurimman kaupungin sisäiset liikenteenharjoittajat saisivat yksinoikeuden ilman tarjouskilpailua. Myös sopimusten pisinpiä voimassaoloaikoja harkitaan pidennettävän.

Saksa

Saksassa paikallislinja-autoliikenteen tuottamistapa vaihtelee. Kaupungeilla ja kaupunkiseuduilla on mahdollisuus valita, tuottetaanko liikenne sisäisellä liikenteenharjoittajalla vai kilpailuttamalla. Suurissa kaupungeissa paikallisliikenteen tuottamisessa käytetään usein sisäisiä liikenteenharjoittajia. Suunnitteluvastuu vaihtelee kaupungeittain kuten tuottamistapakin. Lippujen hinnoista päättää kuitenkin pääosin viranomaisen. Myös kaukoliikenteen tuottamistapa vaihtelee samalla tavalla kuin paikallisliikenteessä.

Saksassa on toteutettu lain uudistus, jolla erotettiin paikallislinja-autoliikennepalveluiden tuottaminen ja tilaaminen. Nykyisessä järjestelmässä on kolme tasoa: strateginen taso, ohjaustaso ja operatiivinen taso. Strategisella tasolla kaupunkien tai kaupunkiseutujen viranomaiset päättävät yhteistyössä joukkoliikenteen vähimmäislaatuvaatimuksista, kilpailutuksesta ja joukkoliikenteen järjestämisen säännöistä. Ohjaustasolla liikennöitsijöiden yhteenliittymät päättävät liikennepalveluiden tilaamisesta sekä sovittavat yhteen aikataulut ja lippujärjestelmät. Yhteenliittymät hoitavat siten tehtäviä, jotka ovat yleensä viranomaisten vastuulla. Operatiivisella tasolla yksityiset liikennöitsijät tai sisäiset liikenteenharjoittajat liikennöivät reiteillä.

Rautatieliikenteessä osavaltiot voivat hankkia liikennepalvelut suoraan DB:ltä (Deutsche Bahn) tai kilpailuttamalla. Kilpailuttamista on käytetty vuodesta 1996. Hankintatapa vaihtelee osavaltioiden sisällä. Käytettyjä vaihtoehtoja ovat avoin tarjouskilpailu, rajoitettu tarjouskilpailu ja neuvottelunettely. Kilpailua esiintyy harvoin ja suurin osa liikennöintisopimuksista annetaan suoraan DB:lle ja sen tytäryhtiöille. Viranomaiset ovat useimmissa tapauksissa vastuussa suunnittelusta ja siitä, että suunnittelu vastaa osavaltion vähimmäislaatu- ja hintatasoa. Lippujen hinnoista päättää ratakanttori.

Kuluttajansuojan määrää yleinen kuluttajansuojalaki. Lisäksi kuluttajajärjestöillä on vaikutusvaltaa. Esimerkiksi VCD-niminen järjestö toimii sovittelijana matkustajien ja liikennöitsijöiden välisissä kiistoissa laatien sovintoehdotuksia.

Itävalta

Itävallassa viranomaisen tuottaa paikallisen linja-autoliikenteen palvelut käyttäen sisäistä liikenteenharjoittajaa. Wienissä kustannustason noustessa sisäisen liikenteenharjoittajan tulee hyväksyä lipunhintojen muutokset kaupungilla. Liikenteenharjoittajille maksettavat tuet vaihtelevat.

Itävallassa toteutettiin kilpailutusta ja yksinoikeuksien uusimista koskevia muutoksia vuonna 2006. Kaikki palvelusopimusasetukseen liittyvä lainsäädäntö on tarkoitus käydä läpi ja tehdä tarvittavat muutokset asetuksen voimaantuloon mennessä.

Yleistä kuluttajansuojalakia sovelletaan myös henkilöliikenteen matkustajiin, vaikka mitään yksityiskohtaista esimerkiksi myöhästymisten suhteen ei ole säädetty.

Ranska

Ranskassa paikallinen linja-autoliikenne voidaan tuottaa joko sisäisellä liikenteenharjoittajalla tai kilpailuttamalla. Esimerkiksi Lyonissa ja Dijonissa linja-autojärjestelmän hallinta on ulkoistettu kokonaisuutena siten, että ajoneuvot ja varikot säilyvät viranomaisen omistuksessa. Suunnittelu toteutetaan viranomaisten ja liikenteenharjoittajan kanssa yhteistyössä joko niin, että viranomaiset suunnittelevat ja suunnitelmia kommentoi liikenteenharjoittaja tai päinvastoin. Lippujen hinnoittelusta vastaa viranomaisen kuultuaan liikenteenharjoittajaa. Kaukoliikenne järjestetään osana paikallisliikennettä ja samalla sopimuksella.

Pariisin alueella paikallislinja-autoliikenteen palvelut tuottaa ja suunnittelee pääosin sisäinen liikenteenharjoittaja. Pieni osa reiteistä on ulkoistettu kilpailuttamalla. Hinnoittelusta vastaa viranomaisen.

Rautatieliikenteen tuottaa pääosin sisäinen liikenteenharjoittaja nimeltä SNCF. SNCF:llä on yksinoikeus liikennöidä kansallisella rataverkolla, joka kattaa suurimman osan koko rataverkosta. SNCF vastaa siten myös Pariisin alueen lähijunaliikenteestä. Lippujen hinnoittelusta päättää viranomaisen. Paikallisviranomaiset voi päättää erityisryhmien lippujen hinnoista omalla alueellaan.

Ylikompensaation ehkäisemiseksi esimerkiksi Lyonissa raportoidaan kuukausittain ajamatta jääneet vuorot. Jos niitä on kynnsarvon ylittävä määrä, liikennöintisopimuksen korvausta alennetaan, olipa ajamatta jäämisen syy liikenteenharjoittajasta johtuva tai ei.

Kuluttajansuojan määrää yleinen kuluttajansuojalaki, mutta siinä ei ole erityisesti mainittu linja-autoliikennettä. Esimerkiksi Lyonissa liikenteenharjoittajan on julkaistava sitoumuksensa ja toimenpiteensä asiakkaiden oikeuksien parantamiseksi.

Euroopan Unioni (EU)

EU:ssa julkista liikennettä säännellään neuvoston palveluvelvoiteasetuksella. Se kumotaan 3 päivää joulukuuta 2009 lukien, jolloin palvelusopimusasetus tulee voimaan.

Palvelusopimusasetusta sovelletaan yleishyödyllisiin liikennepalveluihin, kun julkisen henkilöliikenteen toimivaltaiset viranomaiset haluavat varmistaa markkinaehtoisia paremmat julkisen liikenteen palvelut. Palvelujen parantaminen voi liittyä palvelutarjonnan määrään, laatuun, varmuuteen, luotettavuuteen ja matkustajahintoihin.

Toimivaltainen viranomainen voi valita liikenteen järjestämistavan useasta eri vaihtoehdoista mallista. Kaikki liikennepalvelut voidaan tuottaa vapaan kilpailun pohjalta viranomaisen puuttumatta markkinoiden toimintaan, jolloin liikenteenharjoittajien välistä kilpailua ei rajoiteta eikä liikenteenharjoittajille makseta julkista tukea. Liikennepalvelut voidaan tuottaa markkinaehtoisesti myös siten, että kaikkia tai osaa matkustajahinnoista alennetaan soveltaen palvelusopimusasetuksen yleistä sääntöä. Kaupalliselta pohjalta syntyvää liikennettä voidaan täydentää viranomaisen ostoin, joihin sovelletaan asetusta. Kaikki liikennepalvelut voidaan tuottaa asetuksen mukaisesti soveltaen tilaaja-tuottajamallia tai käyttöoikeussopimuksiin pohjautuen taikka viranomaisen omana tuotantona tai käyttäen sisäistä liikenteenharjoittajaa. Asetusta sovellettaessa aloite voi olla viranomaisella tai liikenteenharjoittajalla.

Viranomaisen on asetettava liikenteenharjoittajille julkisen palvelun velvoite aina kun se soveltaa palvelusopimusasetusta. Palvelusopimusasetuksessa säädetään niistä menettelytavoista, joiden mukaisesti toimivaltaiset viranomaiset korvaavat liikenteenharjoittajille julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä aiheutuvat kustannukset ja myöntävät yksinoikeuksia julkisen henkilöliikenteen harjoittamiseen.

Palvelusopimusasetusta sovelletaan raideliikenteeseen ja maantieliikenteeseen. Jäsenvaltio voi halutessaan soveltaa asetusta myös sisävesiliikenteeseen ja rajoitetusti myös kansalliseen meriliikenteeseen. Asetuksen pääasiallinen soveltamisala on kansallisessa liikenteessä, mutta asetusta sovelletaan myös kansainväliseen liikenteeseen, jos soveltamisen edellytykset täyttyvät.

Palvelusopimusasetuksessa säädetään niistä keinoista, jota käyttäen viranomainen saa puuttua markkinoiden toimintaan. Toimivaltaisen viranomaisen on yleensä käytettävä julkisia palveluhankintoja koskevaa sopimusta, mutta vahvistettaessa enimmäishintoja vaihtoehtona on yleisen säännön käyttäminen.

Julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten ja yleisten sääntöjen sisällöstä on asetuksessa yksityiskohtaiset määräykset. Sopimusten pitää olla määräaikaista. Pääsäännön mukaan linja-autoliikenteessä enimmäisaika on kymmenen vuotta ja raideliikenteessä 15 vuotta.

Toimivaltaiset viranomaiset voivat vaatia valittua liikenteenharjoittajaa myöntämään palvelujen tarjoamiseen aikaisemmin osallistuneelle henkilöstölle samat oikeudet, jotka se olisi saanut, mikäli kyseessä olisi ollut liikkeenluovutus. Tämä ei kuitenkaan rajoita kansallisen tai yhteisöoikeuden soveltamista eikä työehtosopimuksen soveltamista.

Sopimuksissa ja tarjouskilpailuasiakirjoissa on osoitettava alihankintaa koskevat rajaukset. Sopija-osapuolena olevan liikenteenharjoittajan on itse hoidettava suurempi osa palvelusta. Alihankinnan

käyttöä ei ole rajoitettu, mikäli sopimus kattaa liikenteenharjoittamisen lisäksi myös suunnittelua ja rakentamista.

Palvelusopimusasetus ei rajoita eikä muuta direktiivien 2004/17/EY eikä 2004/18/EY (hankintadirektiivit) soveltamista. Siten linja-autoliikennettä ja raitiovaunuliikennettä koskevat sopimukset on tehtävä direktiivien mukaisesti, sikäli kuin sopimukset eivät ole direktiiveissä määriteltyjä palveluja koskevia käyttöoikeussopimuksia. Silloin, kun sopimukset tehdään direktiivien mukaisesti, asetuksen kilpailuttamisvelvollisuuden poikkeuksia koskevia kohtia ei sovelleta.

Toimivaltainen paikallinen viranomainen voi päättää tarjota itse julkisia henkilöliikennepalveluja. Se voi myös tehdä sopimuksia ilman tarjouskilpailua oikeudellisesti erillisen yksikkönsä (sisäinen liikenteenharjoittaja) kanssa. Asetuksessa on lisäksi yksityiskohtaisia määräyksiä siitä, miten viranomaisen määräysvaltaa on arvioitava, alueellisista rajoituksista, tilanteesta jossa paikallista viranomaista ei jossakin jäsenvaltiossa lainkaan ole sekä alihankintaa koskevista rajoituksista.

Silloin kun toimivaltainen viranomainen turvautuu ulkopuoliseen liikenteenharjoittajaan, sopimukset on pääsäännön mukaan tehtävä tarjouskilpailun perusteella. Pääsäännöstä poikkeaminen on mahdollista kolmessa tilanteessa, jos toimivaltainen viranomainen niin päättää.

Kilpailuttamisvelvollisuus ei koske kynnysarvojen alle jääviä sopimuksia. Yleinen kynnysarvo on sopimuksen keskimääräinen vuotuinen arvo, joka on alle miljoona euroa tai tuotannon määrä, joka jää alle 300 000 kilometrin vuodessa. Pieniä ja keskisuuria yrityksiä (PK-yrityksiä) koskevat ylemmät arvot: kaksi miljoonaa tai 600 000 kilometriä. PK-yritykseksi katsotaan yritys, joka liikennöi enintään 23 ajoneuvolla.

Kilpailuttamisvelvollisuus ei koske myöskään tilannetta, jossa tarvitaan toimivaltaisen viranomaisen kiireellisiä toimia silloin, kun palvelu keskeytyy tai on välittömässä vaarassa keskeytyä.

Kolmas poikkeus kilpailuttamisvelvollisuudesta on rautatieliikenne. Sopimuksen enimmäispituus on tällöin kymmenen vuotta.

Kynnysarvoja ja rautatieliikennettä koskevien poikkeusten osalta toimivaltaisen viranomaisen oikeutta tehdä sopimus ilman tarjouskilpailua voidaan rajoittaa kansallisella lailla.

Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että niillä, jotka ovat kiinnostuneita harjoittamaan ilman tarjouskilpailua tehdyn sopimuksen piirissä olevaa liikennettä, on asianmukaiset mahdollisuudet oikeussuojan saamiseen.

Palvelusopimusasetukseen ja sen liitteeseen sisältyy yksityiskohtaisia määräyksiä maksettavan korvauksen määrästä. Tarkoituksena on estää liiallisen tuen maksaminen. Menettelyyn liittyy erillisen kirjanpidon pitäminen julkisesta palvelusta silloin, kun liikenteenharjoittajalla on myös muuta toimintaa. Näitä määräyksiä sovelletaan kaikkiin sopimuksiin, jotka on tehty ilman tarjouskilpailua sekä korvauksiin, jotka maksetaan yleisen säännön perusteella.

Palvelusopimusasetuksen siirtymäkauden pituus on kymmenen vuotta. Siirtymäkautta sovelletaan vain kilpailuttamista ja sen poikkeuksia sääntelevän 5 artiklan osalta. Siirtymäkauden aikana jäsenvaltioiden on ryhdyttävä toimenpiteisiin 5 artiklan noudattamiseksi asteittain. Siirtymäkauden puolivälissä jäsenvaltioiden tulee toimittaa komissiolle kertomus, josta ilmenee miten 5 artiklan asteittainen soveltaminen on toteutunut. Silloin kun tarjouskilpailu järjestetään hankintadirektiivien mukaisesti, siirtymäsäännöksiä ei sovelleta.

Asetuksessa on siirtymäsäännöksiä voimassa olevien sopimusten suojasta. Lähtökohtana on, että voimassa olevien sopimusten soveltamista saadaan jatkaa niiden voimassaoloajan loppuun saakka edellyttäen, ettei sopimusten voimassaoloaika vastaa asetuksen mukaisia pisimpiä voimassaoloaikoja.

Toimivaltaisilla viranomaisilla on mahdollisuus rajoittaa tiettyjen liikenteenharjoittajien osallistumista tarjouskilpailuun. Tämä mahdollisuus on käytössä siirtymäajan jälkimmäisellä puoliskolla. Jos rajoitusta sovelletaan, se on kohdistettava kaikkiin niihin liikenteenharjoittajiin, joiden tuottamista julkisista palveluista arvoltaan vähintään puolet saa korvausta tai yksinoikeuden asetuksen mukaisesti.

Asetuksen mukaisista korvauksista ei tarvitse ilmoittaa komissiolle perustamissopimuksen 88 artiklan mukaisesti. Jäsenvaltioilla on edelleen rajoitettu mahdollisuus myöntää muuta kuin asetuksen mukaista tukea perustamissopimuksen 73 artiklan nojalla, jos se on tarpeen liikenteen yhteensovittamiseksi tai korvausta julkisten palvelujen käsitteeseen kuuluvien velvoitteiden täyttämisestä erityisesti tiettyjen infrastruktuurikustannusten korvauksena sekä yhteisön kannalta taloudellisempien liikennejärjestelmien ja teknologioiden tutkimukseen ja kehittämiseen.

Euroopan yhteisön kuluttajapolitiikan ja liikennepolitiikan keskeisissä linjauksissa on viime aikoina kiinnitetty enenevässä määrin huomiota matkustajan oikeuksiin eri liikennemuodoissa. Matkustajan oikeuksia koskevassa sääntelyssä matkustajan käsite on kuluttajakäsitettä laajempi ja kattaa siten myös esimerkiksi liikematkustajan. Vaikka rautatieliikenteestä on jo olemassa sääntelyä, vuonna 2009 voimaan tulevassa uudessa lainsäädännössä sääntelyä lisätään ja edellytetään muun muassa laatuvaatimusten asettamista. Kansainvälisen linja-autoliikenteen osalta matkustajien oikeuksien kehittäminen sisältyy komission vuoden 2008 työohjelmaan.

2.3. Nykytilan arviointi

Joukkoliikenne

Joukkoliikenteen rahoituksen ja kysynnän kehitys on ollut vuosina 1997-2005 kokonaisuutena seuraava: Rautatieliikenteessä matkustajamäärä on kasvanut 27 prosenttia julkisen rahoituksen pysyessä ennallaan. Linja-autoliikenteessä lipputuki on kaksinkertaistunut ja ostoliikenteen rahoitus on kasvanut neljänneksellä. Kokonaismatkustajamäärä on kuitenkin vähentynyt hieman, noin kolme prosenttia. Ajosuoritteet ajoneuvokilometreinä mitattuna ovat samana aikana kasvaneet sekä rautatie- että linja-autoliikenteessä noin viisi prosenttia. Siten nykyinen linja-autoliikenteen rahoitusjärjestelmä on edesauttanut palvelutason säilymistä. Sen sijaan uusia matkustajia ei linja-autoliikenteeseen ole saatu.

Lääninhallitukset arvioivat vuosittain peruspalvelujen tilaa Suomessa. Viimeisimmän vuoden 2007 arvioinnin mukaan joukkoliikenne ei ole kyennyt vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin, mikä seurauksena lipputuloperusteisen bussiliikenteen, läänin ostoliikenteen ja kaupunkien sisäisen liikenteen ajosuoritteet vähenevät ja joukkoliikenteen markkinaosuus pienenee. Kaupunkiseuduilla väestö lisääntyy, mutta vastaavaa kasvua ei näy matkustajamäärissä eikä joukkoliikenteen tarjonnassa. Liikenteenhoidon kustannuskehitys ja matkustajamäärien väheneminen uhkaavat yhä laajemmin joukkoliikenneyhteyksien säilymistä.

Suomen henkilöliikenne on autoistunut voimakkaasti 1960-luvulta lähtien. Joukkoliikenteen verkosto ja sen palvelutaso on ollut kansainvälisesti vertaillen kohtuullisen korkea. Tilastot osoittavat

kuitenkin joukkoliikenteen aseman heikkenevän jatkuvasti. Vuonna 2002 linja-autoliikenteen osuus matkustajamäärästä oli 10,3 prosenttia. Vuonna se oli enää 8,5 prosenttia ja tuoreimman vuodelta 2006 olevan tiedon mukaan edelleen hieman laskussa eli 8,4 prosenttia.

Keskisuurissa kaupungeissa matkustajamäärät ovat vähentyneet. Autoistumisen kasvu ja kaupunkirakenteen hajautuminen ovat suurimmat haasteet. Jos nykyinen kehitys jatkuu, palvelujen kysyntä vähenee ja rahoitustarve joukkoliikenteen palvelujen säilyttämiseksi kasvaa.

Erityisen huolestuttavaa on se, että keskisuurissa kaupungeissa matkustajamäärät ovat vähentyneet huomattavasti siitä huolimatta, että julkista rahoitusta on lisätty. Esimerkiksi Oulussa rahoitus on noussut viidessä vuodessa yli 20 prosenttia, Samana aikana matkustajamäärät ovat vähentyneet 10 prosenttia. Jyväskylässä ja Kuopiossa kehitys on ollut samankaltainen.

Kehitys on ollut myönteistä Helsingin seudulla.

Kielteinen kehitys näkyy myös toimialan yritysten taloudellisesta tuloksesta. Tilastokeskuksen linja-autoliikenteen tilinpäätöstilaston mukaan toimialan kannattavuus on ollut vuosina 2001 – 2005 heikkenevä mitattiinpa tulosta käyttökateella, rahoitustuloksella, nettotuloksella, kokonaistuloksella tai sijoitetun pääoman tuotolla. Käyttökate on tällä ajalla laskenut runsaasta 14 prosentista alle 12 prosenttiin. Kokonaistulos ja sijoitetun pääoman tuotto ovat painuneet nollan alapuolelle. Hieman tuoreemman tutkimuksen mukaan alan kannattavuuden kehitys on ollut jossain määrin parempi vuonna 2006. Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin tarkemmin seitsemän seutulippualueen tilannetta. Helsingin seudulla yritysten kannattavuus on selvästi maan keskiarvoja heikompaa.

Yksi nykyiseen linja-autoliikenteen järjestämistapaan liittyvä ongelma on liikenteen suunnittelun pirstaleisuus. Tämä johtuu perimmältään siitä, että liikennepalvelut järjestetään vaiheittain. Liikenteenharjoittajat suunnittelevat ensin sen liikenteen, jota ne ovat valmiit tuottamaan lipputuloperusteisesti. Sen jälkeen lääninhallitukset suunnittelevat ja hankkivat täydentäviä runkoliikenteen palveluja. Tätä kokonaisuutta täydennetään vielä kuntien ostamilla palveluilla. Tuotantoa ei siten voida suunnitella kokonaisuudesta, vaan kolmesta eri osasta. Osaoptimoinnilla ei pystytä huolehtimaan kokonaisuuden tehokkuudesta. Seurauksena on myös palvelujen integroinnin vaikeutuminen. Palvelukokonaisuus voi kartalle piirrettynä näyttää palveluverkostolta, mutta tosiasiaissa se ei sitä aina ole matkustajan kannalta. Liikennesuunnittelun repaleisuus johtaa myös siihen, että palveluista tiedottaminen on haasteellista.

Liikennepalveluista tiedottamisessa onkin vakavia puutteita. Käytännössä linja-autoliikenteen palveluiden markkinointia ei ole lainkaan lukuun ottamatta joitain poikkeuksia. Myös aikatauluinformaatio on puutteellista. Reaaliaikaista tietoa ei yleensä ole lainkaan.

Matkustajan oikeudet

Kuluttajansuojalain säännökset eivät sellaisenaan sovellu linja-autoliikenteen matkustajaan eikä linja-autoliikenteen palvelun laadusta ole olemassa sääntelyä. Erityislainsäädännön puuttuessa ei ole myöskään selvää, mitä matkustaja voi palvelulta edellyttää, minkä tyyppisiin palvelupuutteisiin hän voi erityisesti vedota ja minkä taseoisia seuraamukset voivat olla. Tällainen epätietoisuus ja mahdollisuus vedota vain pelkkiin yleisen sopimusoikeuden kirjaamattomiin periaatteisiin ovat omiaan estämään matkustajien oikeuksien toteutumisen käytännössä. Kuluttajansuoja ei kata liikematkustajan oikeuksia.

Kuluttajaviranomaiset ovat useissa yhteyksissä esittäneet, että olisi kuluttajan kannalta tärkeää laatia niitä koskevat omat säännöksensä vastaavaan tapaan kuin viestintäpalveluista on säädetty viestintämarkkina-alueissa (393/2003). Vaatimusta on perusteltu sillä, että joukkoliikenne on välttämättömyyspalvelu.

Linja-autoliikenteen matkustajan oikeudet ovat varsinkin palvelun virheestä ja virheestä aiheutuvien seuraamusten osalta epäselvät. Palvelun virheet voivat kuitenkin aiheuttaa matkustajalle huomattavia taloudellisia vahinkoja. Esimerkkinä tällaisesta vahingosta on se, että matkustaja menettää linja-auton viivästyksen vuoksi tärkeän jatkoyhteyden ja myöhästyy etukäteen maksetulta lentomatkalta.

Erityissäännösten puuttuessa linja-automatkustajan ja liikenneluvan haltijan keskeisen sopimussuhteen erityispiirteisiin ei ole välttämättä osattu kiinnittää riittävää huomiota. Linja-autoliikenteen palveluille on tunnusomaista, että matkaliput ostetaan etukäteen vain jos kyse on matkakorteista, kuukausilipuista tai vastaavista lipuista, minkä lisäksi matkustaja voi aina ostaa kertalipun myös vasta autosta. Sitä, että lipun voi ostaa vasta autosta samaan hintaan, pidetään varsinkin pikavuoroliikenteessä myös tärkeänä kilpailuvalttina muihin liikennemuotoihin nähden. Koska kertalipun haltijalla tulee olla samanlainen oikeussuoja kuin muilla matkustajilla, ei sopimuksen solmimisen ajankohtana voi aina pitää sitä hetkeä jolloin matkustaja ostaa lipun tai sitä kun hän nousee autoon, vaan tulkinnan tulisi olla joustavampi. Selkeimmin joustavuuden tarvetta voi kuvata tilanteella, jossa useampia matkustajia, joista vain osalla on etukäteen ostettu lippu, odottaa samalla pysäkillä ja pikavuoro jää kokonaan tulematta. Jos sopimussuhteen katsottaisiin syntyvän vasta lipun ostamisen hetkellä, kuluttajansuojaa ei sovellettaisi lainkaan niihin matkustajiin, joiden tarkoituksena olisi ollut ostaa kertalippu autosta.

Laatua koskevan sääntelyn ja palveluja koskevan tiedotusvelvollisuuden puuttuessa matkustaja ei ole voinut aina etukäteen varmistaa mitä palveluun kuuluu. Asiakas ei esimerkiksi ole aina voinut varmistua siitä, onko liikenneluvan haltijalla käytössä asiakkaan erityisiin tarpeisiin soveltuvaa kalustoa tai voiko asiakas käyttää matkakorttiaan kyseisen liikenteenharjoittajan autossa.

Matkustajan kuluttajansuoja on nykyisin erilainen eri liikennemuodoissa. Esimerkiksi rautatieliikenteessä matkustajan oikeuksista on jo olemassa erityissääntelyä. Linja-autoliikennepalvelut ovat kuitenkin kuluttajien eniten käyttämiä joukkoliikennepalveluja.

Toisin kuin muiden liikennemuotojen osalta on jo tehty, linja-autoliikenteen matkustajan oikeuksiin ei ole kiinnitetty erityistä huomiota myöskään matkustajalle aiheutuvien henkilö- ja omaisuusvahinkojen osalta. Liikennevakuutuslaki kattaa suurelta osin matkustajan henkilö- ja omaisuusvahingot liikennevahingon sattuessa. Matkatavaroiden osalta säännökset ovat kuitenkin puutteelliset, koska matkustajan oikeus korvaukseen riippuu onnettomuustyyppistä. Liikennevakuutuslain 5 §:n 4 kohdan mukaan vakuutus kattaa moottoriajoneuvossa olevan omaisuuden vain matkustajan yllä tai mukana olleiden pukimien tai muiden henkilökohtaisten käyttöesineiden vahingoittumisesta. Muusta matkatavarasta ei makseta korvausta. Muissa liikennemuodoissa on kiinnitetty runsaasti huomiota vammaisten matkustajien oikeuksiin.

Linja-autoliikennepalveluja koskevassa kuluttajansuojassa ja matkustajan oikeuksissa on monenlaisia puutteita. Toisaalta kuluttajansuoja ei saisi myöskään olla ylimitoitettua. Linja-autoliikennepalvelujen tuottajien mahdollisuudet vaikuttaa matkustajan tosiasiallisesti saamaan palveluun ovat muita liikennemuotoja haastavammalla etenkin ruuhkaisessa kaupunkiliikenteessä. Varsinkin pääkaupunkiseudulla vuoroja on jäänyt ajamatta varsinkin kuljettajapulasta johtuen. Käytännössä matkustajan on kuitenkin yleensä helppo löytää korvaava yhteys.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Uudistuksen strategisena tavoitteena on luoda lainsäädännön keinoin edellytyksiä peruspalvelutasoisten joukkoliikennepalvelujen turvaamiselle koko maassa sekä joukkoliikenteen käytön lisäämiselle keskeisillä kaupunkiseuduilla ja niiden välisessä liikenteessä. Näiden tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttaa kuitenkin ratkaisevasti myös valtion ja kuntien joukkoliikenteeseen käyttämien määrärahojen suuruus.

Tavoitteena on toteuttaa Suomen erityisolosuhteisiin mahdollisimman hyvin soveltuvat toimintamallit ottaen huomioon eri toimintaympäristöjen asettamat vaatimukset. Keinoja valittaessa periaatteina ovat olleet hallittu kilpailun lisääminen ja liian suurten muutosten välttäminen, tarpeellisten muutosten hallittavuus, nykyjärjestelmän etujen säilyttäminen ja ongelmien poistaminen.

Matkustajan oikeuksien osalta esityksen tavoitteena on parantaa ja selkeyttää linja-automatkustajan asemaa kuluttajana.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Linja-autolla harjoitettavan reittiliikenteen järjestämistavat

Valmistelussa on selvitetty, mitä eri vaihtoehtoja on käytettävissä linja-autolla harjoitettavan joukkoliikenteen palveluja järjestettäessä. Luonnollisina päävaihtoehtoina on todettu puhtaasti markkinaehtoinen liikenne ja palvelusopimusasetuksen mukainen liikenne. Selvityksessä on käynyt ilmi, että palvelusopimusasetus antaa väljänä puitelakina useita eri soveltamisvaihtoehtoja. Nämä vaihtoehdot ovat koko ajan toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä, eikä niiden käyttöönotto yleensä edellytä lainmuutosta.

Erityisesti on selvitetty, onko olemassa kolmatta päävaihtoehtoa palvelusopimusasetuksen mukaisien toimintatapojen ja markkinaehtoisien kilpailun lisäksi. Sen jälkeen on tutkittu, millä tavoin vapaan kilpailun pohjalta harjoitettavaa liikennettä voidaan säännellä (minimisääntely).

Kolmatta päävaihtoehtoa etsittäessä on perimmältään kyse siitä, voivatko jäsenvaltiot yhteisön oikeuden mukaisesti rajoittaa yritysten välistä kilpailua muulla tavoin kuin palvelusopimusasetusta soveltaen. Perustamissopimuksen 86 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa tämän sopimuksen, etenkin sen 12 ja 81 - 89 artiklan kanssa.

Perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan mukaan yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sovelletaan perustamissopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Perustamissopimuksen liikenteen tukia koskeva 73 artikla on erityissäännös suhteessa 86 artiklan 2 kohtaan. Siinä vahvistetaan säännöt, joita sovelletaan julkisista palveluista maksettaviin korvauksiin maaliikennealalla. Tämä on vahvistettu EY:n tuomioistuimen ratkaisussa (C-280/00, Altmark). Tuomioistuin on katsonut, että muut kuin 73 artiklan mukaiset korvaukset eivät ole perustamissopimuksen kanssa yhteensopivaa valtiontukea. Tällaiset tuet eivät ole sallittuja 86 artiklan 2 kohdan mukaan tai perustamissopimuksen muidenkaan määräysten nojalla. Tuomioistuin on myös todennut, että perustamissopimuksen 73 artiklan tarkemmasta soveltamisesta on tyhjentävästi säädetty asetuksissa 1107/70 ja 1191/69. Palvelusopimusasetus korvaa asetukset 1107 ja

1191. Näin ollen jatkossa ainoastaan palvelusopimusasetuksen mukainen tuki on sallittu tarjottaessa julkisen henkilöliikenteen palveluja tie- tai raideliikenteessä, ellei komissio ole antanut muuhun suostumusta erillisen notifiointin perusteella.

Edellä sanottu ei koske yksinoikeuksia, mutta sen perusteella voidaan arvioida, ovatko muut kuin palvelusopimusasetuksessa määritellyt yksin- ja erityisoikeudet sallittuja. Valtiontuen osalta on kiistatta todettu, että vain asetuksen mukainen tuki on sallittu. Onko tilanne jollain tavoin erilainen tarkasteltaessa yksin- ja erityisoikeuksia? Erona on se, että perustamissopimuksen liikennettä koskevassa V osastossa ei ole määräystä erityis- ja yksinoikeuksista. Tästä seuraa se, että asiaa on arvioitava suoraan 86 artiklan nojalla. Erona on myös se, että ei ole olemassa EY:n tuomioistuimen ratkaisua siitä, että 86 artiklan 2 kohdan nojalla sallitut yksioikeudet olisi julkisen henkilöliikenteen osalta tyhjentävästi määritelty palvelusopimusasetuksessa.

Näillä eroilla ei kuitenkaan ole merkitystä asian lopputuloksen kannalta. Näin voidaan päätellä asetuksen sanamuodon perusteella. Soveltamisalaa koskevassa 1 artiklassa todetaan: ”Tämän asetuksen tarkoituksena on määritellä, miten toimivaltaiset viranomaiset voivat *yhteisön sääntöjä noudattaen* toimia julkisen henkilöliikenteen alalla varmistaakseen sellaisten yleishyödyllisen palvelujen tarjoamisen, jotka ovat muun muassa monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia kuin palvelut, joita voitaisiin tarjota pelkästään markkinoiden ehdoilla. Lisäksi artiklassa on selkeästi määrätty soveltamisalaa koskevista poikkeuksista sekä niistä tilanteista, joissa jäsenvaltioilla on mahdollisuus kansallisen valinnan perusteella soveltaa asetusta. EY:n tuomioistuin on tapauksessa Altmark arvioinut vielä voimassa olevan asetuksen 1191/69 velvoittavuutta sen sanamuodon perusteella ja päätenyt siihen, että kyse on pakottavasta järjestelmästä.

Kansallisia vaihtoehtoja vastaan puhuu vahvasti myös se, mihin niiden soveltaminen käytännössä johtaisi. Koko palvelusopimusasetuksen käsittelyn ajan on korostettu oikeusvarmuuden tärkeyttä. Jos jäsenvaltiot saisivat vapaasti soveltaa omia järjestelmiään rinnan palvelusopimusasetuksen kanssa, ei oikeusvarmuutta saavutettaisi, vaan palvelusopimusasetus menettäisi nopeasti merkitystään. Toisaalta asetuksen useisiin artikloihin sisältyy soveltamisväljyyttä, joka osaltaan varmistaa sen, että asetusta voidaan soveltaa erilaisissa olosuhteissa.

Edellä mainituista syistä ja ottaen huomioon myös tapauksesta Altmark syntyvän analogian on selvää, että palvelusopimusasetuksessa on tyhjentävät määräykset siitä, millaiset korvaukset ja yksinoikeudet ovat sallittuja perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan nojalla. Saman artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioille kohdistettu kielto on puolestaan kategorinen. Siten jäsenvaltioiden valittavana voivat olla vain palvelusopimusasetuksen soveltaminen tai puhtaasti markkinaehtoinen liikenteen järjestämistapa. Myöhemmin on varmistuttu siitä, että kahta päävaihtoehtoa koskeva johtopäätös vastaa myös komission kantaa asiassa. Vahvistus on saatu komission 19.9.2008 päivätyllä kirjeellä. Samalla komissio on selventänyt, millainen minimisääntely on sallittu markkinaehtoisessa liikenteessä.

Sen jälkeen kun on voitu todeta, että kolmatta päävaihtoehtoa ei ole, on selvitetty millä tavoin markkinaehtoista liikennettä voidaan säännellä. Tässä sääntelyssä on olennaista, että viranomaisen ei puutu yritysten väliseen kilpailuun sekä se että sääntely tai sen soveltaminen ei johda syrjintään. Tällaiselle sääntelylle tulee olla hyväksyttävä tavoite ja käytettyjen sääntelykeinojen tulee olla oikeasuhtaisia asetettuun tavoitteeseen nähden. Samat periaatteet pätevät riippumatta siitä, järjestetäänkö markkinaehtoinen liikenne reittiliikenteenä vai kutsujoukkoliikenteenä.

Mahdollisia sääntelykeinoja ovat seuraavat: lupa- tai rekisteröintivaatimus ennen liikenteen aloittamista, ammattiin pääsyä ja kalustoa koskevat vaatimukset, kuluttajansuoja, liikennöinnin vähim-

mäisaika, aikataulujen muuttamisen ajankohdat, vakuuden vaatiminen sekä ruuhkautuvia linja-autoasemia koskevat rajoitukset.

Mainituista keinoista helposti sovellettavia ovat lupa- ja rekisteröintivaatimus, ammattiin pääsyä koskevat vaatimukset, matkustajan oikeuksia koskevat säännökset, liikennöinnin vähimmäisaika sekä aikataulujen muuttamisen ajankohdat. Sen sijaan muihin keinoihin voi liittyä ongelmia. Kalustoa koskevilla vaatimuksilla tarkoitetaan sellaisia autojen ikään, varusteisiin ja esteettömyyteen liittyviä vaatimuksia, jotka menevät pitemmälle kuin ajoneuvoja koskeva lainsäädäntö edellyttää. Tällaisten vaatimusten asettaminen voi ylittää joidenkin liikenteenharjoittajien mahdollisuudet ja johtaa tarjonnan vähentymiseen.

Vakuuden luonne voi vaihdella, mutta luonnollista olisi vakuuden vaatiminen jonkin tulevaisuudessa aiheutuvan kustannuksen kattamiseksi. Esimerkiksi tarjouskilpailussa vaaditaan vakuus, jolla voidaan kattaa korvaavan liikenteen järjestämisestä aiheutuvat lisäkustannukset sopimuksen purkautuessa liikenteenharjoittajasta johtuvasta syystä. Matkanjärjestäjiltä vaaditaan vakuus matkustajien paluukuljetusten, majoituksen sekä ennakkomaksujen palauttamisen turvaamiseksi valmismatkaliikkeistä annetun lain (1080/1994) mukaisesti. Vakuuden vaatiminen voisi joukkoliikennepalveluissa olla ajateltavissa siinä tilanteessa, että palvelu peruuntuu tai myöhästyy. Ottaen huomioon ongelmien vähäisyys ja harvinaisuus vakuuden vaatiminen tällaisia tilanteita varten olisi ylimitoitettua ja aiheuttaisi turhaa byrokratiaa.

Silloin kun linja-autoasema ruuhkautuu lukuisten bussien lähtiessä tai saapuessa samanaikaisesti, voisi olla perusteet rajoittaa tarjonnan määrää, edellyttäen että ruuhkautumisesta aiheutuu turvallisuusongelmia tai -riskejä. Menettely voisi muistuttaa lentoliikenteen lähtöaikojen eli slotien jakamista. Tällöinkin olisi aina sovellettava syrjimättömyyden periaatetta. Se mukaisesti uusiin ja vanhoihin liikenteenharjoittajiin on sovellettava samoja perusteita lähtöaikoja jaettaessa. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että voimassa olevat lähtöajat on jaettava uudestaan joko yhdellä kertaa tai vaiheittain. Jotta kaikilla halukkailla olisi mahdollisuus päästä harjoittamaan liikennettä, jaetut lähtöajat saisivat olla voimassa lyhyehkön ajan kerrallaan.

Lähtöaikojen jakomenetelmän käyttöön otto johtaisi suuriin muutoksiin niin, että nykyiset linjaliikenneluvat menisivät uusjakoon. Lisää tarjontaa tulisi todennäköisesti sinne, missä kysyntä on suurin. Helsingin Kampin terminaali tulisi todennäköisimmin lähtöaikojen jakojärjestelmän piiriin, jos järjestelmä otettaisiin käyttöön. Myös muutamalla muulla linja-autoasemalla voi olla ruuhkia kaikkein vilkkaimpina hetkinä. Lähtöaikojen jakamista koskevan järjestelmän vaihtoehtona on se, että terminaalin täytyessä lisätarjonta ohjautuisi toiseen terminaaliin. Uuden terminaalin perustamiseen voi liittyä sopivan maa-alueen löytämiseen liittyviä ongelmia, ja siitä aiheutuisi myös kustannuksia.

Valmistelussa on ollut esillä myös tarjonnan rajoittaminen niin, että reittiliikenteen lupaa ei myönnettäisi, jos viranomaisen määrittelemä palvelutaso täyttyy ilman haetun luvan mukaista lisätarjontaa. Edelleen on tarkasteltu myös vaihtoehtoa, jossa viranomainen voisi harkintansa mukaan hyväksyä hakemuksen myös tilanteessa, jossa palvelutaso täyttyy. Kumpikin vaihtoehto on kuitenkin ongelmallinen, koska niihin sisältyy yritysten välisen kilpailun rajoittamista. Tällainen hylkäämisperuste ei ole minimisääntelyä. Jälkimmäiseen vaihtoehtoon liittyy myös elinkeinovapauden toteutumiseen liittyvä ongelma, koska harkintaan perustuva hakemuksen hyväksyminen tai hylkääminen ei täyttäisi perusoikeuksien rajoittamiseen sisältyvää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Myös hyväksyttävyyssperusteen osoittamisen kannalta rajoitus on ongelmallinen, koska tällaista tarjonnan rajoittamiseen liittyvää sääntelyä voidaan joka tapauksetta ongelmitta toteuttaa palvelusopimusasetusta soveltamalla.

Valmistelussa on edelleen etsitty myös muita keinoja, joilla voitaisiin jälkikäteen puuttua mahdollisen liiallisen tarjonnan aiheuttamiin ongelmiin. Vaikka yritysten markkinoille tuloa ei estettäisi, voitaisiin kuitenkin estää mahdollisia vahingollisia vaikutuksia. Kyse olisi riittävän nopeasta puuttumisesta markkinahäiriöihin erityisesti silloin, kun voidaan osoittaa saalistustyyppistä menettelyä. Tällainen puuttuminen voi olla perustelua sekä matkustajien että liikenteenharjoittajien kannalta. Matkustajien kannalta hyödyt ilmenevät tarjonnan riittävänä vakautena. Liikenteenharjoittajille pitäisi pystyä turvaamaan kohtuulliset toimintaedellytykset.

Edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen esityksessä ehdotetaan, että markkinaehtoisen liikenteen lupia myönnettäessä sovellettaisiin lupavaatimusta, henkilöä koskevia vaatimuksia, liikennöinnin vähimmäisaikaa sekä aikataulujen muuttamisen ajankohtia. Lakiin sisällytettäisiin myös matkustajan oikeuksia koskevat vaatimukset, joita on perusteltu kohdassa 3.3 ja luvun 8 yksityiskohtaisissa perusteluissa. Lisäksi ehdotetaan, että toimivaltainen viranomainen voisi puuttua markkinahäiriöihin erityisesti silloin kun ilmenee saalistustyyppistä toimintaa. Sen sijaan linja-autoja koskevia lisävaatimuksia, vakuutta ja terminaalikohtaista lähtöaikojen jakamista koskevia menettelyjä ei ehdoteta sovellettavaksi. Tarjonnan rajoittaminen palvelutasomäärittelyn mukaisen tarjonnan ylittyesessä puolestaan soveltuu vain järjestettäessä liikennepalveluja palvelusopimusasetuksen mukaisesti.

Matkustajan oikeudet

Matkustajan oikeuksien osalta valmistelun yhteydessä pohdittiin mahdollisuutta säännellä erikseen myös liikennepalvelun viivästymistä, virheen oikaisua ja oikeutta pidättäytyä maksusta. Kuluttajan suoja koskevassa lainsäädännössä on perinteisesti säädetty näistä seikoista erikseen.

Poikkeamista luvatusista laadusta on pidettävä palvelun virheenä. Palvelun viivästyksellä taas tarkoitetaan sitä, että palvelun tarjoaja ei täytä sopimusvelvoitettaan oikeaan aikaan. Viivästyksellä linja-autopalveluissa voidaan tarkoittaa vain vuoron myöhästymistä tai mahdollisesti myös vuoron poisjäämistä. Viivästyksen ja virhetilanteiden erolla ei kuitenkaan linja-autoliikenteessä ole käytännössä merkitystä. Erottelua ei voi perustella myöskään seuraamusten kannalta. Linja-autovuoron myöhästyessä matkustajan ei käytännössä hyödytä vaatia viivästystilanteissa sen paremmin sopimuksen täyttämistä kuin virheen oikaisua eli lähinnä korvaavaa linja-autoyhteyttä. Näin ollen myös erillistä virheen oikaisua koskevaa sääntelyä pidettiin ylimitoitettuna.

Sääntelyä maksusta pidättäytymisestä ei puolestaan pidetty linja-autoliikennepalveluihin soveltuvana.

Näin sekä viivästyksen, virheen oikaisun että maksusta pidättäytymisen sääntelystä päätettiin luopua kokonaan, koska tällaista sääntelyä voidaan pitää ylimitoitettuna. Hinnan alennuksen ja sopimuksen purun osalta sääntely päätettiin yhdistää samaan lainkohtaan, koska matkalipun hinnan alentaminen tai palauttaminen käytännössä tarkoittaa lähes samaa kuin sopimuksen purkaminen osittain tai kokonaan.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Yleistä

Joukkoliikennettä järjestettäessä ensimmäiseksi on tehtävä valinta sen suhteen, onko perusteltua soveltaa palvelusopimusasetusta vai onko markkinoiden ehdoilla syntyvä tarjonta määrältään, laadultaan ja muilta ominaisuuksiltaan riittävä. Palvelusopimusasetuksen soveltaminen voi olla perus-

teltua myös sen vuoksi, että markkinaehtoisesti tarjottavat palvelut eivät ole riittävän vakaita ja kattavia.

Esitykseen sisältyy säännöksiä toimivaltaisista viranomaisista. Toimivaltaisilla viranomaisilla on palvelusopimusasetuksen mukaisesti oikeus päättää, soveltavatko ne joukkoliikennettä järjestettäessä palvelusopimusasetusta vai markkinaehtoista liikennettä koskevaa kansallista lakia. Esitykseen sisältyy säännöksiä, jotka täydentäisivät palvelusopimusasetusta, erityisesti hankintamenettelyjä koskevat 6 luvun säännökset. Pääosin laissa kuitenkin säädettäisiin markkinaehtoisesta liikenteestä. Se, kuinka laajasti markkinaehtoista liikennettä koskevia säännöksiä lopulta sovelletaan, jää toimivaltaisten viranomaisten ratkaistavaksi. Palvelusopimusasetusta on sovellettava silloin, kun viranomainen maksaa julkista tukea tai rajoittaa kilpailua myöntämällä yksinoikeuksia tai muulla tavalla. Näin ollen toimivaltaisen viranomaisen valinnanvapautta on tosiasiallisesti rajoitettu, koska liikenteen järjestämiseen ja lipunhintoihin maksettava valtion ja kuntien tuki säilyy.

Toimivaltaiset viranomaiset

Viranomaisten toimivallasta säädettäisiin lain 3 luvussa. Pääosin toimivalta jakautuisi linja-autoliikenteessä valtion aluehallintoviranomaisten ja 25 kunnallisen lupaviranomaisen kesken. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö olisi toimivaltainen valtakunnallisen liikenteen palvelutasoa määriteltäessä sekä palvelusopimusasetuksen mukaisissa tehtävissä rautatieliikenteessä lukuun ottamatta Helsingin seutua, jossa toimivaltainen olisi perustettava uusi Helsingin seudun liikennekuntayhtymä. Ajoneuvohallintokeskuksen toimivalta säilyisi nykyisenä. Jos liikennehallinnon virastouudistus toteutuu, väylävirasto hoitaisi joitakin kansainväliseen liikenteeseen ja kabotaasiliikenteeseen liittyviä vähäisiä tai lukumääräisesti pieniä tehtäviä, jotka ovat kuuluneet tähän asti liikenne- ja viestintäministeriön toimivaltaan. Liikenteen turvallisuusvirastolle jäisivät Ajoneuvohallintokeskuksen tähän asti hoitamat tehtävät, jotka liittyvät linja-autoliikenteen harjoittajien ammattitaitovaatimukseen, mutta sen muut tehtävät siirrettäisiin väylävirastolle.

Toimivallan jaossa ei toteutettaisi muita muutoksia kuin ne, jotka johtuvat valtion aluehallinnon kehittämis- ja uudistamishankkeesta (ALKU-hanke), kunta- ja palvelurakennemuutokseen (PARAS-hanke) sekä liikennehallinnon virastouudistuksesta. Myös Helsingin seudun liikenne - kuntayhtymän perustaminen liittyy PARAS-hankkeeseen.

Viranomaisten määrässä tapahtuisi seuraavia, edellä mainituista hankkeista johtuvia muutoksia: Viiden lääninhallituksen tilalle perustettavien elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten lukumäärä olisi yhdeksän. Keskusten erikoistumisen osalta tilanne säilyisi ennallaan. Kunnallisia viranomaisia on voimassa olevan lain mukaan 29, pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta ja 28 kaupunkia. Helsingin seudun liikennekuntayhtymän perustaminen johtaa siihen, että toimivaltaisten kaupunkien listalta poistuvat Helsinki, Espoo ja Vantaa.

Joukkoliikenteen palvelutaso

Peruspalvelujen turvaamiseksi ja joukkoliikenteen käytön lisäämiseksi ehdotetaan, että joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset määrittelisivät joukkoliikenteen palvelutason omalla alueellaan. Viranomaisten tulisi toimia tarpeellisilta osin yhteistyössä keskenään. Palvelutason määrittely ei loisi kansalaisille subjektiivista oikeutta joukkoliikennepalvelujen saamiseen. Tarkoituksena ei myöskään ole, että palveluja tarjottaisiin siellä missä kysyntää ei ole.

Palvelutasoa määriteltäessä otettaisiin kantaa siihen, kuinka hyväksi joukkoliikenteen palvelutaso halutaan. Vaikka laissa on yleinen joukkoliikenteen palvelutasoa koskeva säännös, jokainen toimi-

valtainen viranomainen päättäisi lopulta itse, millainen palvelutaso on kussakin tapauksessa perusteltu. Merkityksellisiä valintoihin vaikuttavia seikkoja olisivat erityisesti kansalaisten tarpeet, käytävissä olevat varat sekä joukkoliikenteen ympäristöhyödyt ja muut yhteiskunnalliset hyödyt. Kuntien tulisi ottaa palvelutasomäärittelyssä huomioon myös lakisääteiset velvoitteensa järjestää kuljetuspalveluita.

Palvelutasomäärittelyt olisivat voimassa määräajan, joka voisi vaihdella sen mukaan, miten nopeasti toimintaympäristö muuttuu. Palvelutason määrittely merkitsisi sitoutumista täytäntöönpanoon, sillä muussa tapauksessa työn merkitys jäisi vähäiseksi. Sovellettaessa markkinaehtoista liikenteen järjestämistapaa palvelutason määrittely ohjaisi liikenneyrityksiä. Palvelusopimusasetusta sovellettaessa toimivaltaiset viranomaiset ryhtyisivät toimenpiteisiin palvelutason toteuttamiseksi.

Liikenteen suunnittelu

Joukkoliikenteen suunnittelussa voidaan erottaa neljä eri tasoa: liikennejärjestelmäsuunnittelu, palveluiden suunnittelu, reittien ja aikataulujen suunnittelu sekä tuotannon suunnittelu. Liikenteen suunnitteluun osallistuvat aina sekä liikenteenharjoittajat että viranomaiset. Riippumatta siitä, millainen joukkoliikenteen järjestämistapa on käytössä, liikennejärjestelmäsuunnittelu on viranomais-tehtävä. Liikennejärjestelmäsuunnittelu ei kuitenkaan kuulu tämän lain soveltamisalaan. Toisaalta tuotannon suunnittelu on aina yrityksen asiana.

Palveluiden suunnittelu sekä reittien ja aikataulujen suunnittelu ovat osakokonaisuuksia, jotka voidaan jakaa liikenteenharjoittajien ja viranomaisten kesken eri tavoin sen mukaan millä tavalla liikenne järjestetään. Markkinaehtoisessa liikenteen hoitomallissa yritykset suunnittelevat palvelut, reitit ja aikataulut kokonaan. Tilaaja-tuottajamallissa tämä kokonaisuus on viranomaisen tehtävänä. Sovellettaessa käyttöoikeussopimuksia palveluiden suunnittelu on pääosin viranomaisen tehtävä, mutta liikenteenharjoittajillakin on oma osuutensa tässä työssä. Sen sijaan reittien ja aikataulujen suunnittelu voidaan käyttöoikeussopimuksissa osoittaa joko pääosin tai kokonaan liikenteenharjoittajille.

Jos liikennettä harjoitetaan markkinaehtoisesti 22 ja 23 §:ssä säädetyin edellytyksin myönnettävän liikenneluvan nojalla, liikenteen suunnittelu kuuluu liikenteenharjoittajalle. Jos käytössä on käyttöoikeussopimus, sovelletaan lain 6 luvun säännöksiä ja suunnitteluvastuu kuuluu pääosin liikenteenharjoittajalle.

Linja-autolla harjoitettava reittiliikenne ja kutsujoukkoliikenne

Lain keskeistä sisältöä olisivat markkinaehtoisesti harjoitettavaa reittiliikennettä ja kutsujoukkoliikennettä koskevat säännökset. Myös palvelusopimusasetuksen mukaan harjoitettu liikenne voi olla reittiliikennettä tai kutsujoukkoliikennettä, mutta niiden järjestämistavasta säädetään palvelusopimusasetuksessa. Lakiehdotuksen 6 lukuun sisältyy asetusta täydentäviä säännöksiä siltä osin kuin kyse on käyttöoikeussopimusten kilpailuttamisesta ja asetuksessa säädetyin, julkista tukea koskevan ylikompensaatiokiellon soveltamisesta.

Palvelusopimusasetuksen mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus päättää, soveltavatko ne toimivallassaan olevassa liikenteessä palvelusopimusasetusta vai eivät. Jos ne päätyvät soveltamaan asetusta, lain markkinaehtoista liikennettä koskevia säännöksiä ei sovelleta tai niiden soveltaminen on kapea-alaista.

Markkinaehtoisen liikenteen harjoittamista voidaan rajoittaa niin sanotulla minimisääntelyllä. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että markkinaehtoisen liikenteen aloittamiselle asetetaan ehtoja. Näiden ehtojen tarkoituksena voivat olla viranomaisen ja matkustajien tiedontarpeen tyydyttäminen, tarjottun palvelun laadun ja jatkuvuuden varmistaminen tai turvallisuuden parantaminen. Komission hyväksymiä minimisääntelyn keinoja on käsitelty kohdassa 3.2 Toteuttamisvaihtoehdot. Minimisääntelyllä ei saa puuttua liikenteenharjoittajien väliseen kilpailuun. Syrjivä sääntely on kielletty, samoin sääntely, joka voi johtaa syrjintään.

Esityksessä ehdotetaan, että markkinaehtoiseen reitti- ja kutsujoukkoliikenteeseen sovellettaisiin tiettyjä alalle tuloa rajoittavia vaatimuksia. Ensinnäkin, liikenteen harjoittaminen olisi luvanvaraista. Lisäksi liikenteenharjoittajaan sovellettaisiin ammattiinpääsydirektiivin mukaisia vaatimuksia hyvästä maineesta, ammattitaidosta ja vakavaraisuudesta. Luvan saamisen edellytyksenä olisi lisäksi se, että hakija sitoutuu harjoittamaan liikennettä vähintään yhden vuoden ajan. Jos tällaista sitoumusta ei saada, hakemus olisi hylättävä. Lisäksi reittiliikennelupaam sisältäisiin määräykset niistä ajankohdista, jolloin liikenteen aikataulua voidaan vuosittain muuttaa.

Markkinaehtoista liikennettä koskeva hakemus voitaisiin muutoin hylätä neljän eri perusteen mukaisesti. Niistä kaksi liittyy palvelusopimusasetuksen mukaisesti harjoitetun liikenteen suojaamiseen ja kaksi liikenteenharjoittajan rikkomuksiin. Palvelusopimusasetuksessa harjoitetun liikenteen suojaaminen voi olla tarpeen sekä julkisen tuen kurissa pitämiseen liittyvistä syistä että käyttöoikeussopimuksen nojalla liikennettä harjoittavan yrityksen suojaamiseksi. Koska palvelusopimusasetuksen mukaista liikennettä harjoitetaan viranomaisen ja liikenteenharjoittajan välisen sopimuksen mukaan, markkinaehtoisen liikenteen rajoittaminen voi liittyä myös sopimussuhteeseen kuluvan lojaaliusvelvoitteen noudattamiseen.

Hakemus voitaisiin hylätä silloin kun lupaa haetaan viranomaiselta, joka on päättänyt järjestää alueensa kaiken linja-autoliikenteen palvelusopimusasetuksen mukaisesti. Tässä tilanteessa hakemuksen hylkääminen olisi perusteltu vaihtoehto silloin, kun sopimuksen mukaan liikennettä harjoittaville yrityksille on annettu yksinoikeus. Viranomainen voisi kuitenkin myös hyväksyä hakemuksen varsinkin silloin, kun haettu markkinaehtoinen liikenne täydentää sopimusperusteista liikennettä, esimerkiksi kutsujoukkoliikenne, jota harjoitetaan pääosin silloin kun sopimusperusteinen reittiliikenne ei tarjoa palveluja.

Hakemus voitaisiin hylätä myös silloin, kun markkinaehtoinen liikenne ajaa vain osittain sellaisella alueella, jossa viranomainen soveltaa palvelusopimusasetusta. Tästä esimerkkinä on pikavuoroliikenteen vuoro, joka ajaa osittain kaupunkialueella. Esimerkin mukaisessa liikenteessä hakemuksen hyväksyminen olisi päävaihtoehto. Jos reitti sen sijaan alkaisi kaupungin rajan lähetyviltä, voisi kyseessä olla tilanne, jossa markkinaehtoinen liikenne aiheuttaisi vakavaa haittaa sopimusperusteiselle liikenteelle. Hakemus voitaisiin hylätä tai lupaan voitaisiin sisällyttää sopimusperusteista liikennettä suojaavia rajoituksia.

Hakemus voitaisiin hylätä myös, jos hakija on lopettanut minkä tahansa reittiliikenteen tai kutsujoukkoliikenteen ennen kuin liikennöinti on jatkunut vuoden pituisen vähimmäisajan. Näin ennenaikainen liikenteen lopettaminen voitaisiin sanktioida rikkomuksen luonteeseen sopivalla tavalla; luvan peruuttaminenhan ei liikenteen lopettamistilanteessa ole liikenteenharjoittajan kannalta kielteinen seuraamus. Lisäksi hakemus voitaisiin hylätä, jos hakijan aiemmin harjoittamassa liikenteessä on viimeksi kuluneen vuoden aikana ilmennyt vakavia ja olennaisia rikkomuksia tai laiminlyöntejä, jotka ovat johtaneet luvan peruuttamiseen tai varoituksen antamiseen.

Tarveharkinnan soveltaminen ei olisi enää mahdollista, koska se rajoittaa yritysten välistä kilpailua, eikä siten sisälly sallitun sääntelyn piiriin.

Reittiliikenneluvan ja kutsujoukkoliikenneluvan hakijan olisi hakemuksessaan ilmoitettava yrityksen omista laatuvaatimuksista, joista säädetäisiin lain 54 §:ssä. Vaihtoehtoisesti hakija voisi soveltaa yritysten yhteenliittymän laatuvaatimuksia. Jos hakija jo harjoittaa muuta liikennettä, riittäisi, että hakemuksessa ilmoitettaisiin se Internet-osoite, josta laatuvaatimukset ovat saatavilla. Jos hakemus olisi tältä osin puutteellinen, tulisi viranomaisen pyytää hakemuksen täydentämistä hallintolain mukaisin menettelyin. Hakemuksen käsittely jäisi odottamaan täydennystä.

Hakemuksessa olisi ilmoitettava myös mahdollisesta liikenteenharjoittajien yhteistyöstä. Liikenteenharjoittajilla on verrattain suuret mahdollisuudet toteuttaa yhteistyötä kilpailusääntöjen soveltamisesta rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteessä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1017/68 mukaisesti.

Lisäksi ehdotetaan, että toimivaltaisilla viranomaisilla olisi oikeus puuttua markkinahäiriöihin, jotka voivat ilmetä vakavana kysynnän ylittävänä ylitarjontana. Viranomaisella olisi oikeus markkinahäiriötilanteessa rajoittaa määrääjäksi tarjonnan määrää, jos liiallinen tarjonta uhkaa liikenteenharjoittajien taloudellista tasapainoa ja selviytymistä tai vähentää liikenteenhoidon tehokkuutta taikka vaikuttaa muutoin kielteisesti markkinoiden toimintaan.

Palvelusopimusasetusta täydentävät säännökset

Palvelusopimusasetuksessa tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset määriteltäisiin lain 14 §:ssä. Tältä osin esitystä on perusteltu kohdassa Toimivaltaiset viranomaiset ja 22 ja 23 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Lain 6 luku sisältäisi palvelusopimusasetusta täydentäviä säännöksiä. Siinä säädetäisiin tarkemmin käyttöoikeussopimuksia kilpailutettaessa noudatettavasta hankintamenettelystä sekä asetuksen kieltämän liiallisen julkisen tuen edellyttämästä avoimuudesta.

Palvelusopimusasetus mahdollistaa hankintalain mukaisten hankintanormien soveltamisen silloin kun toimivaltainen viranomainen hankkii liikennepalveluja ostaen tietyn, tarkasti määritellyn tuotantopanoksen. Tällaisesta menettelystä on kyse silloin, kun sovelletaan niin sanottua tilaaja-tuottajamallia.

Palvelusopimusasetuksen 5 artiklan 3 kohdassa on menettelytapasäännöksiä, joita sovelletaan silloin kun julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus täyttää hankintalain 5 §:n 6 kohdan mukaisen palveluja koskevan käyttöoikeussopimuksen tunnusmerkit. Asetuksen 7 artiklassa on julkaisemista koskeva säännös. Nämä säännökset ovat kuitenkin hyvin yleispiirteisiä ja periaatteellisia, joten ne eivät anna riittäviä menettelytapanormeja hankinnasta vastaavalle toimivaltaiselle viranomaiselle. Sen vuoksi lakiin ehdotetaan hankintaa koskevia säännöksiä, jotka kattaisivat hankinnan eri vaiheet. Ilman tarjouskilpailua tehtävistä hankinnoista on asetuksessa riittävän tarkat säännökset, joten tältä osin ei ehdoteta täydentäviä kansallisia säännöksiä.

Täydentävä sääntely ehdotetaan toteutettavan verrattain suppeana ja välttämättä tarpeettomia eroavuuksia hankintalakiin nähden. Toisaalta pykälät muodostaisivat kokonaisuuden ja niissä olisi otettu huomioon palvelusopimusasetuksen ja hankintalain väliset terminologiset ja muut eroavuudet.

Käyttöoikeussopimusten kilpailuttamista koskeviin säännöksiin sisältyivät seuraavat osat: hankintamenettelyiden nimeäminen ja määrittely, hankinnasta ilmoittamista ja siinä sovellettavia vähimmäismääräaikoja koskevat säännökset sekä tarjouspyynnön sisältöä, tarjoajien valintaa ja tarjouksen valintaa koskevat säännökset. Lisäksi säädettäisiin tarjousten jättämisen jälkeen tapahtuvista neuvotteluissa, lisätilauksesta ja sopimuksen pidentämisestä sekä palvelusopimusasetuksen 5 artiklan 7 kohdan edellyttämällä tavalla hankintaa koskevista päätöksistä ja oikeussuojakeinoista. Viimeksi mainitun asiakokonaisuuden osalta viitattaisiin hankintalakiin.

Palvelusopimusasetuksen liitteeseen sisältyy säännöksiä, jotka velvoittavat liikenteenharjoittajia pitämään erillistä kirjanpitoa avoimuuden lisäämiseksi ja ristisubvention välttämiseksi. Tätä säännöstä ja asetuksen liitettä täydennettäisiin säännöksillä, jotka koskevat tietojen julkisuutta, salassapitoa ja tietojen säilyttämistä.

Matkustajan oikeudet

Esityksessä ehdotetaan liikenneluvan haltijoille tai luvanhaltijoiden yhteenliittymälle velvollisuutta laatia vähimmäislaatuvaatimukset, joiden toteutumista olisi valvottava ja joiden tulisi olla helposti asiakkaiden saatavilla.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että liikennepalvelussa katsottaisiin olevan virhe ainakin, jos palvelun laatu poikkeaisi laatuvaatimuksissa määritellystä. Palvelussa olisi virhe ainakin myös silloin, kun se ei vastaa markkinoinnissa annettuja tietoja tai kun pikavuoroliikenteen vuoro myöhästyy, sen vuoroa ei ajeta lainkaan tai vuoro ei pysähdy sille tarkoitetulla pysäkillä.

Matkustajana pidettäisiin yksittäistä matkustajaa tai matkustajien yhteisöä riippumatta siitä olisivatko he kuluttajansuojalain tarkoittamia kuluttajia tai esimerkiksi liikematkustajia. Matkustajalla olisi oikeus saada hinnan alennus tai palautus taikka purkaa sopimus, minkä lisäksi hän voisi vaatia vahingonkorvausta liikennepalvelussa olevan virheen aiheuttaman vahingon vuoksi. Tällöin kuitenkin edellytettäisiin, että matkustaja ilmoittaisi virheestä liikenneluvan haltijalle kohtuullisessa ajassa. Vahingonkorvauksen vastuuperuste olisi välittömien vahinkojen osalta liikenneluvan haltijan huolimattomuudesta riippumatonta niin sanottua kontrollivastuuta. Vastuusta vapauttamisen perusteena olisivat vain seikat, joihin luvanhaltijalla ei ole vaikutusmahdollisuuksia kuten poikkeuksellinen sää, luonnonkatastrofit, lakot ja viranomaisten aiheuttamat esteet. Välittömänä vahingona pidettäisiin esimerkiksi korvaavasta yhteydestä aiheutuneita lisäkustannuksia. Välillisten vahinkojen osalta vastuu perustuisi liikenneluvan haltijan huolimattomuuteen. Välillisestä vahingosta esimerkkinä on jatkoyhteyden menettäminen.

Esitykseen sisältyisi myös säännös matkustajan matkatavaran korvaamisesta.

Matkustajan oikeuksiin sovellettaisiin tämän lain lisäksi kuluttajansuojalakiä (38/1978). Kuluttajalla olisi näin myös mahdollisuus käyttää hyväksi kuluttajansuojan kannalta merkittäviä oikeussuojakeinoja, kuten valitusta kuluttajariitalautakuntaan. Tämä oikeus olisi olemassa riippumatta siitä, olisiko kyse esimerkiksi sopimusehtojen kohtuullisuudesta, joista on säädetty kuluttajansuojalaissa tai tässä laissa tarkoitetusta palvelun toimituksessa ilmenneestä virheestä. Ehdotetut säännökset selkeyttäisivät elinkeinoharjoittajan ja matkustajan sopimussuhdetta. Sopimus voitaisiin katsoa syntyvän jo sen perusteella, että aikataulu on ilmoitettu tai ainakin sen perusteella, että matkustaja on ryhtynyt tosiasiallisiin toimiin käyttääkseen palvelua eli hän on esimerkiksi mennyt pysäkillle.

4 Esityksen vaikutukset

5 Asian valmistelu

Esitystä on valmistelu yhteistyöryhmässä, joka on koostunut valtion viranomaisten, YTV:n, Suomen Kuntaliiton, työntekijöiden sekä liikenteenharjoittajien ja heidän järjestöjensä edustajista. Lisäksi on järjestetty lukuisia tapaamisia erikseen viranomaisten ja liikenteenharjoittajien kanssa. Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehet ovat esitelleet esityksen keskeistä sisältöä useissa lääninhallitusten ja Linja-autoliiton järjestämässä tilaisuuksissa. Lisäksi on asetettu kolme työryhmää valmistelemaan palvelusopimusasetuksen täytäntöönpanoa sekä joukkoliikenteen julkiseen rahoitukseen kuuluvia asioita. Vaikutusarviointi on tilattu Tempo Economics Oy:ltä. Hallituksen esitys on kirjoitettu pääosin virkatyönä.

6 Riippuvuus muista esityksistä

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Joukkoliikennelaki

1 luku Yleiset säännökset

1 §. Soveltamisala. Pykälän 1 momentin mukaan lakia sovellettaisiin linja-autolla harjoitettavaan liikenteeseen. Ajoneuvolain (1090/2002) 10 §:n mukaan linja-autolla (M2- ja M3- luokan ajoneuvo) tarkoitetaan henkilöiden kuljetukseen valmistettua ajoneuvoa, jossa on kuljettajan lisäksi tilaa useammalle kuin kahdeksalle henkilölle. M2-luokan linja-auton kokonaisuudessa on enintään viisi tonnia ja M3-luokan yli viisi tonnia.

Lain soveltamisalaa koskevaa säännöksessä otettaisiin käyttöön ammattimaisuuden käsite, jota sovelletaan taksiliikenteessä ja joka on aikaisemmin vuoteen 1991 asti sovellettu liikennelupaa edellyttävän liikenteen tunnusmerkkinä.

Lakia sovellettaisiin markkinaehtoiseen linja-autoliikenteeseen lukuun ottamatta 6 lukua. Lain 6 lukua ja 14 §:ää sovellettaisiin palvelusopimusasetuksen mukaan harjoitettuun liikenteeseen.

Lain 2 §:n 1 ja 2 kohdan sekä 13 ja 14 kohdan, 3-5 §:n, 14 §:n 1 momentin, 6 luvun sekä 66 §:n säännöksiä sovellettaisiin myös raideliikenteeseen. Joukkoliikenteen valtakunnallisen palvelutason määrittelyyn liittyvää 4 §:n säännöstä sovellettaisiin myös lentoliikenteeseen.

Lain 51 §:ää sovellettaisiin linja-autolla tapahtuvaan tavarankuljetukseen.

2 §. Määritelmät. Pykälässä määriteltäisiin lain keskeiset käsitteet. Pykälän 1 kohdassa annettaisiin kutsumanimi palvelusopimusasetukselle. Sen jälkeen määriteltäisiin kohdassa 2 lain soveltamisalaan ja nimeen liittyvä joukkoliikenteen käsite, johon sisältyisi sekä markkinaehtoinen että palvelusopimusasetuksen mukaan harjoitettu liikenne. Pääosa lain säännöksistä koskisi linja-autolla harjoitettavaa joukkoliikennettä, mutta palvelusopimusasetukseen liittyviä säännöksiä sovellettaisiin myös raideliikenteeseen.

Joukkoliikenteellä tarkoitettaisiin tässä laissa maaliikennettä, joka on tarkoitettu ”joukkojen” kuljettamiseen. Siten tavanomainen taksiliikenne jäisi käsitteen ulkopuolelle. Näin määrittelystä tavoit-

teesta huolimatta joukkoliikenteessä sattuu usein tilanteita, jolloin autossa on mukana vain hyvin pieni matkustajamäärä tai matkustajia on vain yksi. Tämä voi johtua esimerkiksi kysynnän tilapäisestä vähydestä, siitä että matkustajat poistuvat kyydistä ennen päätepysäkkiä tai siitä, että jossain tapauksessa kuljetusten yhdistely ei ole johtanut alun perin tarkoitettuun tulokseen eli useiden ihmisten kuljettamiseen samanaikaisesti.

Voimassa olevan henkilöliikennelain 6 a §:n mukaan harjoitettaessa joukkoliikenneluvan nojalla tilausliikennettä ajoja ei saa ottaa taksiasemilta. Lisäksi joukkoliikennelupaun voidaan sisällyttää taksien ja bussien työnjakoa selventäviä ehtoja. Kuitenkin jo liikennemerkki osoittaa, että taksiasema on tarkoitettu vain takseille. Liikennelupaehdoilla ei ole aina ollut toivottua vaikutusta. Näin ollen kohdassa ehdotetaan näiden säännösten korvaamista joukkoliikenteen käsitteeseen sisältyvällä rajoituksella.

Markkinaehtoisen liikenteen käsite määriteltäisiin negatiivisesti. Sillä tarkoitettaisiin kaikkea selaista liikennettä, jota ei ole järjestetty palvelusopimusasetuksen mukaisesti ja johon tätä lakia sovellettaisiin kokonaisuudessaan lukuun ottamatta 6 lukua ja 14 §:ää. Palvelusopimusasetuksen mukaan harjoitettu liikenne vastaisi henkilöliikennelain ostoliikenteen käsitettä. Markkinaehtoinen liikenne voisi olla tilausliikennettä, reittiliikennettä ja kutsujoukkoliikennettä.

Kohdassa 4 ehdotetaan tilausliikenteen käsitteen määrittelemistä samalla tavalla kuin taksiliikennelaissa.

Kohdassa 5 ehdotetaan käyttöön otettavaksi reittiliikenteen käsite, joka vastaisi pääosin henkilöliikennelaissa tarkoitettua linjaliikennettä. Uusi käsite otettaisiin käyttöön, jotta kumottavan ja uuden lain mukainen, liikenneluvassa määritellyllä reitillä harjoitettu liikenne erottuisivat toisistaan sekä sen takia, että reittiliikenne eroaisi linjaliikenteestä markkinoille pääsyä koskevilta osin. Määritelmä on myös hieman tarkempi kuin linjaliikenteen määritelmä. Utta on määrittely siitä, että lupaviranomainen määrittelee aina reitin päätepisteen. Tämä vastaa vakiintunutta tulkintaa myös kaupunki-alueilla silloin, kun luvan myöntää muu kuin kaupungin viranomainen.

Kohdassa 6 ehdotettu kutsujoukkoliikenteen käsite on laintasoisena uusi, mutta vastaavaa määritelmää on sovellettu joukkoliikenteen valtionavustuksista annetussa liikenne- ja viestintäministeriön asetuksessa (64/2002).

Lain soveltamisalasta johtuen tässä laissa reittiliikenteellä ja kutsujoukkoliikenteellä tarkoitetaan vain markkinaehtoista liikennettä. Palvelusopimusasetuksen mukaisesti järjestetyssä liikenteessä käytettäisiin kuitenkin samoja nimikkeitä. Tämä on perusteltua ennen muuta sen vuoksi, että asiakas ei yleensä tiedä eikä hänen tarvitsekaan palvelun käyttäjänä tietää, onko kyse markkinaehtoisesta vai palvelusopimusasetuksen mukaisesti harjoitetusta liikenteestä.

Pikavuoroliikenteellä tarkoitettaisiin pykälän 7 kohdan mukaan suurin piirtein samaa kuin henkilöliikennelain 2 §:n 3 kohdassa. Utta määritelmässä olisi reitin vähimmäispituus ja se käytäntöä vastaava säännös, jonka mukaan kaukoliikenteen tarkasta reitistä asemakaava-alueella päättää kaupungin viranomainen.

Pykälän 8-11 kohdissa annettaisiin kutsumanimi yhteisöläinsäädännön asetuksille, direktiiville sekä satunnaista kansainvälistä liikennettä koskevalla sopimukselle.

Kohdan 12 liikenteestä vastaavan johtajan määritelmä vastaa pitkälle voimassa olevaa säännöstä, mutta sitä on yhdenmukaistettu taksiliikennelain ja kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain kanssa.

Kohdassa 13 määriteltäisiin palvelusopimusasetuksen liitteessä tarkoitettu erilliskirjanpitovelvollinen liikenteenharjoittaja.

Kohdassa 14 määriteltäisiin käyttöoikeussopimus, joka vastaisi hankintalain käsitettä palveluja koskeva käyttöoikeussopimus. Lyhyiden vuoksi tässä laissa käytettäisiin nimitystä käyttöoikeussopimus. Käyttöoikeudella tarkoitetaan oikeutta ja velvollisuutta joukkoliikenteen hoitamiseen erikseen määritellyllä osalla julkisen liikenteen verkkoa siten, että liikenteenharjoittaja saa matkalipuista kertyvät tulot ja vastaa liikenteen kustannuksista sekä voi vastaavasti omalla suunnittelu- ja markkinointityöllään vaikuttaa liikevaihtonsa lisäämiseen. EY:n tuomioistuimen tulkinnan mukaan käyttöoikeuden tunnusmerkistöön kuuluu, että oikeuden haltija saa merkittävän osan tuloista asiakkailta.

3 §. Lain tavoite. Pykälässä määriteltäisiin lain tavoite yleisellä tasolla. Määrittelyn tarkoituksena on ohjata toimivaltaisia viranomaisia niiden määrittäessä joukkoliikenteen palvelutasoa alueellaan 4 §:n nojalla.

Palvelutason tulisi vastata ihmisten välttämättömiä jokapäiväisiä liikkumistarpeita, joihin lasketaan asiointi-, koulu- ja työmatkat. Runsasväkisillä kaupunkiseuduilla tarkoitettaisiin asukasluvultaan yli 50 000 hengen alueita, joissa työssäkäynnin osuus keskuskaupunkiin on enemmän kuin kymmenen prosenttia. Palvelutason tulisi olla näillä kaupunkiseuduilla ja niiden välisessä liikenteessä peruspalvelutasoa parempi. Tavoitteena olisi sellainen joukkoliikenteen palvelutaso, joka pystyisi houkuttelemaan uusia matkustajia.

Palvelutasotavoitetta ei ole aiemmin määritelty laissa. Samankaltaista määrittelyä on kuitenkin sovellettu jo pitkään valtion talousarvioesityksissä sekä liikenne- ja viestintäministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmissa.

Palvelutason määrittely ei loisi kansalaisille subjektiivista oikeutta joukkoliikennepalvelujen saamiseen. Tarkoituksena ei myöskään olisi tarjota palveluja siellä, missä kysyntää ei ole. Palvelut voitaisiin järjestää eri tavoin kussakin tilanteessa kysyntään parhaiten vastaavalla tavalla. Silloin kun kysyntä on vähäistä, kuljetusten yhdistely ja kutsujoukkoliikenne olisivat säännöllistä reittiliikennettä tarkoituksenmukaisemmat vaihtoehdot. Palvelutason määrittelystä vastaavat viranomaiset ottaisivat määrittelyn omien toimiansa ohjenuoraksi.

4 §. Joukkoliikenteen palvelutason määrittely. Joukkoliikenteen järjestämisestä vastaavien viranomaisten tehtävänä olisi määrittää joukkoliikenteen palvelutaso omalla toimialueellaan. Tällaisia viranomaisia ovat kaupunkien viranomaiset ja alueelliset viranomaiset. Liikenne- ja viestintäministeriö määritteli valtakunnallisen liikenteen palvelutason. Valtakunnallisella liikenteellä tarkoitettaisiin muuta kuin alueellista, seudullista ja paikallista liikennettä. Tässä palvelutasomäärittelyssä tarkasteltaisiin linja-autolla harjoitettua pikavuoroliikennettä, rautatieliikennettä lukuun ottamatta alueellista liikennettä sekä myös lentoliikennettä.

Viranomaisten tulisi toimia yhteistyössä keskenään. Näin voitaisiin huolehtia eri viranomaisten määrittämien palvelutasojen yhteen sovittamisesta sekä alueellisen ja seudullisen liikenteen huomiioon ottamisesta kaupunkialuilla. Viranomaisten olisi valmistelun aikana annettava tietoja palvelutason määrittelyn lähtökohdista ja tavoitteista niille, joiden liikkumiseen tai elinkeinon harjoittami-

seen määrittelyllä on vaikutusta. Sen olisi myös annettava näille tahoille mahdollisuus sanoa mieltänsä asiasta. Joukkoliikenteen palvelutaso vaikuttaa erityisesti liikenteenharjoittajien elinkeinon harjoittamiseen, mutta tiedonanto- ja kuulemisvelvollisuus ulottuisi myös niihin elinkeinonharjoittajiin, joiden henkilöstö ja asiakkaat käyttävät tai voivat käyttää joukkoliikennettä.

Liikenne- ja viestintäministeriö voi informaatio-ohjauksen keinoin vaikuttaa riittävän yhtenäisyyden aikaan saamiseksi palvelutasoa määritettäessä. Ministeriön ohjauksella voitaisiin vaikuttaa palvelutason tärkeimpien osatekijöiden valintaan ja tutkimustietoa hyväksi käyttäen eri osatekijöiden sopivaan painotukseen. Palvelutasoon kuuluvat sekä palvelun määrää että laatua koskevat osatekijät, joita voivat olla muun muassa linjaston laajuus, liikennöintiäika, vuoroväli, matka-aika ja kävelytäisyys pysäkillä. Ministeriö myös seuraa määritetyn palvelutason toteutumista ja selvittää, mistä mahdolliset poikkeamat johtuvat.

Maakuntien liittojen rooli palvelutason määrittelyssä olisi kokoava ja yhteen sovittava. Liittojen tehtävänä olisi myös joukkoliikenteen tarpeiden huomioon ottaminen maankäytön ja kaavoituksen suunnittelussa.

Palvelutaso määrittely olisi voimassa määräajan, jonka kuluttua sovellettavaksi tulisi uusi ja tarkistettu määrittely. Viranomaiset päättäisivät itse, kuinka pitkän ajan määrittely on voimassa. Olosuhteista riippuen sopiva voimassaoloaika voisi yleensä olla 4-8 vuoden luokkaa.

5 §. Vastuu joukkoliikenteen suunnittelusta. Joukkoliikenteen suunnittelussa voidaan erottaa neljä eri tasoa: liikennejärjestelmäsuunnittelu, palveluiden suunnittelu, reittien ja aikataulujen suunnittelu sekä liikennetuotannon suunnittelu. Liikennejärjestelmäsuunnittelusta ei säädettäisi tässä laissa, mutta se olisi aina viranomaistehtävä.

Palveluiden suunnittelu täsmentää ja konkretisoi joukkoliikenteen palvelutason määrittelyä. Kyse on palvelujen tarkemmasta määrittelystä. Palveluita suunniteltaessa määritellään niitä seikkoja, jotka ovat palvelutason toteutumisen ja palvelukokonaisuuden kannalta tärkeitä. Palvelujen määrittely voi koskea esimerkiksi suoria vaihdottomia yhteyksiä, vaihtojen ja liityntöjen toimivuuden varmistamista, tiettyihin kellonaikoihin sidottujen, oleellisten matkustustarpeiden, kuten koulu- ja työmatkojen huomioon ottamista sekä tiettyjen lipputuotteiden ja niiden hintojen määrittelyä. Liikennetuotannon suunnittelu on käytännön liikennöinnin suunnittelua, johon kuuluvat muun muassa kaluston ja henkilöstön käytön sekä niin ikään lipputuotteiden ja niiden hintojen suunnittelua.

Pykälässä säädettäisiin liikenteenharjoittajien ja toimivaltaisten viranomaisten vastuusta joukkoliikennettä suunniteltaessa. Markkinaehtoisessa liikenteessä vastuu olisi liikenteenharjoittajalla lukuun ottamatta liikennejärjestelmäsuunnittelua, joka on aina viranomaistehtävä. Liikennejärjestelmäsuunnittelu ei kuitenkaan kuulu tämän lain soveltamisalaan. Viranomaisten välinen työnjako joukkoliikenteen suunnittelussa seuraisi muuta toimivallan jakoa. Suunnitteluvastuu olisi sillä viranomaisella, jolla on 14 §:n mukainen toimivalta soveltaa palvelusopimusasetusta.

Käyttöoikeussopimuksen nojalla harjoitettavassa liikenteessä liikenteenharjoittajat vastaisivat reittien ja aikataulujen suunnittelusta. Reittejä ja aikatauluja suunnitellessaan liikenteenharjoittajien olisi kuitenkin otettava lähtökohdaksi viranomaisen palvelutason määrittely ja palveluiden määrittely. Tilaaja-tuottajamallia sovellettaessa vastuu reittien ja aikataulujen suunnittelusta olisi pääosin toimivaltaisella viranomaisella.

6 §. Viranomaisen liikennesuunnittelun periaatteet. Pykälässä säädettäisiin joukkoliikenteen suunnittelussa noudatettavista yleisistä periaatteista. Samankaltaiset periaatteet sisältyvät henkilöliiken-

nelain 3 §:ään. Joukkoliikenteen järjestämisen huomioon ottamisesta maankäytöstä päätettäessä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999). Liikennejärjestelmäsuunnittelusta ei ole lain-säädäntöä. Liikennejärjestelmien suunnitteluun sisältyy myös joukkoliikennettä koskevia asioita.

Laissa ei olisi liikenteenharjoittajien liikennesuunnittelua koskevaa normia, vaan tältä osin suunnittelun periaatteet olisivat liikenteenharjoittajien valittavissa ja päätettävissä. Silloin kun liikenne järjestetään käyttöoikeuden perusteella, viranomainen voi edellyttää, että liikenteenharjoittaja noudattaa tässä pykälässä mainittuja periaatteita.

7 §. Liikenteenharjoittajien välinen yhteistyö. Vuonna 1968 annetun neuvoston asetuksen 1017/68 mukaan rautatie- maantie- ja sisävesiliikennettä harjoittavilla yrityksillä on mahdollisuus halutesaan toteuttaa verrattain laajaa yhteistyötä, joka voi koskea esimerkiksi kaluston ja henkilöstön yhteiskäyttöä, reittien valintaa ja jatkoyhteyksien yhteen sovittamista ja joka voi toteutua soveltamalla yhdenmukaisia maksutaulukoita sekä järjestämällä ja toteuttamalla peräkkäisiä, toisiaan täydentäviä, korvaavia tai yhdistettyjä kuljetuksia. Yritykset vastaavat siitä, ettei yhteistyö mene asetuksessa säädettyä pitemmälle. Asetuksen soveltamisen valvonta kuuluu kilpailuviranomaisille.

2 luku **Luvanvarainen liikenne**

8 §. Luvan tarve. Pykälä vastaisi osittain henkilöliikennelain 5 §:ää. Pykälästä jätettäisiin kuitenkin pois säännös, joka koskee liikenteen harjoittamista vuokratulla autolla. Säännös on käytännössä osoittautunut vanhentuneeksi. Säännös, joka kieltää henkilöiden kuljettamisen tiellä korvausta vastaan niin sanotuilla mopoautoilla, siirrettäisiin taksiliikennelakiin.

9 §. Liikenteen harjoittamiseen oikeuttavat luvat ja asiakirjat. Pykälässä säädettäisiin lain lupajärjestelmästä. Pykälä vastaisi osittain henkilöliikennelain 6 a §:ää. Pykälässä olisi kuitenkin aikaisemman lisäksi säännökset myös kansainvälisen liikenteen ja kabotaasiliikenteen harjoittamiseen vaadittavista liikenneluvista ja asiakirjoista. Pykälässä viitattaisiin myös palvelusopimusasetukseen, jossa säädettyä liikennettä saisi harjoittaa joukkoliikenneluvan ja taksiliikennelaisissa säädetyn taksiluvan nojalla edellyttäen, että toimivaltainen viranomainen on tehnyt liikenteenharjoittajan kanssa palvelusopimusasetuksen mukaisen sopimuksen. Liikennetyypiltään sopimuksen mukainen liikenne voisi olla sopimuksessa määritellyillä reiteillä harjoitettavaa liikennettä tai osittain taikka kokonaan kutsujoukkoliikennettä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin kutsujoukkoliikenneluvasta, josta henkilöliikennelaisissa ei ole säännöstä.

3 luku **Toimivaltaiset viranomaiset**

10 §. Joukkoliikenneluvan myöntävä viranomainen. Pykälä vastaa joukkoliikennelain 8 §:n 1 momenttia. Valtion aluehallinnon uudistuksesta johtuen lupaviranomaisena ei enää olisi lääninhallitus vaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

11 §. Ammattiinpääsyydirektiivissä tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset ja toimielimet. Pykälä vastaa henkilöliikennelain 9 d §:ää. Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus olisi kuitenkin toimivaltainen antamaan todistuksen ammattitaidosta henkilölle, joka on saanut oikeuden harjoittaa henkilöliikennettä ennen vuotta 1999. Henkilöliikennelain mukaan tämä toimivalta on lääninhallituksella.

12 §. *Reittiliikenneluvan myöntävät viranomaiset.* Pykälässä säädettäisiin niistä viranomaisista, joiden tehtävänä on myöntää reittiliikennelupa markkinaehtoiseen liikenteeseen. Pääasiassa toimivallan jako olisi sama kuin henkilöliikennelain 8 §:n 2 ja 3 §:ssä ja henkilöliikenneasetuksen 1 §:ssä. Toimivaltaisia viranomaisia olisivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, 25 kaupunkia sekä uusi Helsingin seudun liikennekuntayhtymä, joka saisi pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnalle, Helsingille, Espoolle ja Vantaalle kuuluneen toimivallan.

13 §. *Kutsujoukkoliikenneluvan myöntävät viranomaiset.* Pykälässä säädettäisiin niistä viranomaisista, jotka myöntävät liikenneluvan markkinaehtoiseen kutsujoukkoliikenteeseen. Toimivallan jako vastaa 12 §:ssä reittiliikennelupien toimivallanjaosta ehdotettua.

14 §. *Palvelusopimusasetuksessa tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset ja niiden yhteistyö.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin palvelusopimusasetuksessa tarkoitetuista toimivaltaisista viranomaisista. Toimivallan jako vastaisi pääpiirteissään henkilöliikennelain 7 b §:ää, jossa säädetään palvelusopimusasetuksella kumotun palveluvelvoiteasetuksen toimivaltaisista viranomaisista. Toimivaltaisen viranomaisten keskinäinen toimivallanjako olisi sama kuin niiden toimivallanjako markkinaehtoisen liikenteen reitti- ja kutsujoukkoliikennelupia myönnettäessä.

Lain 12 §:n 2 momentissa on nimetyt toimivaltaiset kuntien viranomaiset olisivat toimivaltaisia myös palvelusopimusasetusta sovellettaessa linja-autoliikenteen ja raitiotieliikenteen osalta. Myös kaikki muut kunnat voisivat tarvittaessa järjestää täydentäviä linja-autoliikenteen palveluja omalla kustannusvastuullaan. Tältä osin kuntien toimivalta perustuu kuntalain 2 §:ssä tarkoitettuun kunnan yleiseen toimialaan. Säännöksen mukaan kunta hoitaa itsehallinnon mukaan itselleen ottamansa tehtävät.

Kokonaan uusi olisi yleisen säännön antamista koskeva toimivaltasäännös. Enimmäishintoja koskevia yleisiä sääntöjä on palvelusopimusasetuksen mukaan sovellettava kaikkiin tietyn maantieteellisen alueen liikenteenharjoittajiin. Kyse on siten velvoittavasta normipäätöksestä. Palvelusopimusasetuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan julkisen palvelun velvoitteista, joiden tarkoituksena on vahvistaa enimmäishinnat kaikille matkustajille tai tietyille matkustajaryhmille, voidaan antaa yleisiä sääntöjä. Yleinen sääntö on vaihtoehtona sille, että näistä hinnoista määrättäisiin liikenteenharjoittajan ja viranomaisen välisessä sopimuksessa. Toimivaltainen viranomainen korvaa julkisen liikenteen harjoittajalle yleisissä säännöissä vahvistettujen hintavelvoitteiden täyttämistä aiheuttavia kustannuksia ja siitä kertyviä tuloja koskevat positiiviset tai negatiiviset taloudelliset nettovaikutukset asetuksen ja liitteen säännösten mukaisesti ja siten, että vältetään liiallisia korvauksia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Viranomaisten yhteistyö on tarpeen eri viranomaisten toimivaltaan kuuluvien liikennepalvelujen integroimiseksi niin, että matkustajien käytettävissä on toimiva joukkoliikenteen verkosto. Yhteistyön avulla voidaan edistää joukkoliikenteen tehokkuutta yhdistämällä liikennetarpeita ja -palveluita. Valtion aluehallinnolla olisi yhteistyöaloite, jos yhteistyö ei synny itsestään.

15 §. *Yhteisön kansainvälistä liikennettä koskevassa asetuksessa tarkoitetut viranomaiset.* Pykälä vastaa pääosin henkilöliikennelain 7 a §:n 1 momenttia. Jos liikennehallinnon virastouudistus toteutuu, toimivaltaisia olisivat liikenne- ja viestintäministeriön sijasta väylävirasto ja Ajoneuvohallintokeskuksen sijasta väylävirasto.

16 §. *Yhteisön kabotaasiliikennettä koskevassa asetuksessa tarkoitetut viranomaiset.* Pykälä vastaa pääosin henkilöliikennelain 7 a §:n 2 momenttia. Jos liikennehallinnon virastouudistus toteutuu,

toimivaltaisia viranomaisia olisivat liikenne- ja viestintäministeriön sekä Ajoneuvohallintokeskuksen väylävirasto.

17 §. *Interbus-sopimuksessa tarkoitetut viranomaiset.* Pykälä vastaa pääosin henkilöliikennelain 7 c §:ää. Jos liikennehallinnon virastouudistus toteutuu, toimivaltaisia viranomaisia olisivat liikenne- ja viestintäministeriön sekä Ajoneuvohallintokeskuksen sijasta väylävirasto.

18 §. *Kahdenkeskisissä sopimuksissa tarkoitetut viranomaiset.* Pykälä vastaa sisällöltään henkilöliikennelain 7 d §:n 1 momentin ensimmäistä virkettä sekä 8 §:n 2 momentin viimeistä virkettä. Jos liikennehallinnon virastouudistus toteutuu, toimivaltaisia olisivat liikenne- ja viestintäministeriön sekä Ajoneuvohallintokeskuksen sijasta väylävirasto.

4 luku **Liikenneluvan myöntämisen edellytykset**

19 §. *Joukkoliikenneluvan myöntämisen edellytykset.* Pykälässä säädettäisiin joukkoliikenneluvan myöntämisen keskeisistä edellytyksistä. Lain 20 §:ssä säädettäisiin lisäksi ammattitaitovaatimukseen liittyvästä linja-autoliikenteen yrittäjäkurssista, kokeesta ja todistuksesta ja 21 §:ssä vaadittavista taloudellisista voimavaroista. Pykälä vastaisi sisällöltään henkilöliikennelain 9 §:n 1-3 ja 5-6 momenttia.

20 §. *Linja-autoliikenteen yrittäjäkurssi, loppukoe ja todistus.* Pykälä vastaisi henkilöliikennelain 9 c §:ää ja henkilöliikenneasetuksen 3 §:ää.

21 §. *Taloudelliset voimavarat.* Pykälä vastaisi henkilöliikenneasetuksen 4 §:ää.

22 §. *Reittiliikenneluvan myöntämisen edellytykset.* Reittiliikenneluvan myöntämistä on perusteltu yleisperusteluissa kohdissa Toteuttamisvaihtoehdot ja Keskeiset ehdotukset.

23 §. *Kutsujoukkoliikenneluvan myöntämisen edellytykset.* Markkinaehtoisen kutsujoukkoliikenneluvan myöntämisen edellytykset ja hylkäämisen perusteet olisivat samat kuin 22 §:n reittiliikenneluvan myöntämisen edellytykset.

24 §. *Kahdenkeskisissä sopimuksissa tarkoitetun kuljetusluvan myöntämisen edellytykset.* Kuljetusluvan myöntämisen edellytykset olisivat saman kuin henkilöliikennelain 7 d §:n 2 momentissa säädettyt.

5 luku **Lupamenettely**

25 §. *Joukkoliikenneluvan hakeminen ja muuttaminen.* Pykälässä säädettäisiin joukkoliikennelupaa koskevan hakemuksen sisällöstä ja liitteistä. Pykälän 2 momentin säännös olisi uusi ja vastaisi sisällöltään kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain 17 §:n 2 momentin säännöstä.

26 §. *Muusta Euroopan talousalueeseen kuuluvasta valtiosta olevalta hakijalta edellytettävät asiakirjat.* Pykälä vastaisi voimassa olevaa lakia. Vastaavat säännökset ovat vakavaraisuuden osalta henkilöliikennelain 9 §:n 2 momentissa, hyvämaineisuuden osalta 9 §:n 4 momentissa ja ammattitaidon osalta 9 §:n 5 momentissa.

27 §. *Reittiliikenneluvan hakeminen ja muuttaminen.* Pykälässä säädettäisiin reittiliikennelupaa koskevan hakemuksen sisällöstä. Hakemukseen tulisi sisällyttää ne tiedot, jotka 30 §:n mukaan sisälty-

vät liikennelupaan ja jotka ovat tarpeen viranomaisen ylläpitämän sähköisen rekisterin takia. Rekisterin tietoja käytetään sähköisen matkustajainformaation perustana, minkä vuoksi tietojen virheettömyys on olennaisen tärkeää. Tiedolla liikenteenharjoittajien välisestä yhteistyöstä on merkitystä tarkistettaessa, liittyykö liikenteen aloittamisaika muihin hakemuksiin. Näin voidaan varmistua siitä, että liikenteenharjoittajien suunnittelemat kuljetusketjut toteutuvat.

Tämän lain 54 §:n mukaan liikenneluvan haltijoiden on määriteltävä tarjoamiensa liikennepalvelujen laatuvaatimukset. Reittiliikenneluvan hakumenettelyssä tarkistettaisiin, onko liikenteenharjoittaja täyttänyt tämän velvoitteen. Jos hakemuksessa on tätä seikkaa koskeva puute, hakijaa pyydetäisiin täydentämään hakemustaan. Tieto laatuvaatimusten sisällöstä tulisi toimittaa lupaviranomaiselle vain silloin, kun hakija ei vielä harjoita liikennettä. Muussa tapauksessa riittäisi ilmoitus siitä, mistä Internet-osoitteesta laatuvaatimukset ovat saatavilla.

28 §. *Kutsujoukkoliikenneluvan hakeminen ja muuttaminen.* Pykälässä säädettäisiin kutsujoukkoliikennelupaa koskevan hakemuksen sisällöstä. Hakemuksessa olisi ilmoitettava tiedot toiminta-alueesta, matkojen yhdistelystä ja siihen kuuluvasta tiedon välittämisestä matkustajan, tilaustoiminnon ja auton välillä, matkojen yhdistelyyn sovellettavista ehdoista sekä liikenteen aiottu aloittamisaika. Muilta osin pätevät reittiliikenneluvan hakemista koskevat perustelut.

29 §. *Kahdenkeskisissä sopimuksissa tarkoitettujen kuljetuslupien hakeminen ja lupien palauttaminen.* Pykälä vastaisi pääosin henkilöliikennelain 7 d §:ssä säädettyä. Kahdenkeskisessä sopimuksessa tarkoitettua kuljetuslupaa koskevaan hakemukseen tulisi sisällyttää ne tiedot, joita lupaviranomainen pyytää ja jotka ovat tarpeen hakemuksen käsittelemiseksi. Tietojen tarkempi sisältö voi määräytyä Suomen ja toisen valtion välisen sopimuksen perusteella. Lupien hakemiselle voitaisiin asettaa määräaika. Jos liikennehallinnon virastouudistus toteutuu, toimivaltainen viranomainen olisi väylävirasto.

30 §. *Liikennelupien myöntäminen.* Pykälässä säädettäisiin liikennelupien voimassaoloajoista ja lupien sisällöstä. Joukkoliikenneluvan voimassaoloaikaa ehdotetaan lyhennettäväksi kymmenestä vuodesta viiteen vuoteen. Tämä on tarkoituksenmukaista sen vuoksi, että ammattiinpääsydirektiivin mukaan toimivaltaisen viranomaisen on säännöllisesti ja vähintään viiden vuoden välein tarkistettava, että joukkoliikenneluvan haltija ja liikenteestä vastaava henkilö edelleen täyttävät hyvämaineisuutta, vakavaraisuutta ja ammattitaitoa koskevat vaatimukset. Muiden lupien osalta ehdotetaan, että ne olisivat voimassa toistaiseksi. Laki olisi siten sama kuin taksiliikenteessä.

Joukkoliikenneluvassa vahvistettaisiin liikenteessä käytettävien linja-autojen määrä. Reittiliikenneluvassa vahvistettaisiin reitti, kaikki tai tärkeimmät pysäkit, aikataulu sekä liikenteen aloittamisen ajankohta. Myös ne ajankohdat jolloin aikatauluja voidaan muuttaa, vahvistettaisiin luvassa.

Kutsujoukkoliikenneluvassa vahvistettaisiin tiedot toiminta-alueesta, matkojen yhdistelystä ja siihen kuuluvasta tiedon välittämisestä matkustajan, tilaustoiminnon ja auton välillä, matkojen yhdistelyyn sovellettavista ehdoista sekä liikenteen aiottu aloittamisaika.

30 a §. *Toimivaltaisen viranomaisen toimenpiteet markkinahäiriötilanteessa.* Pykälässä säädettäisiin toimivaltaisen viranomaisen toimenpiteistä tilanteessa, jossa jollakin reitillä tai alueella ilmenee kysynnän selvästi yltävää ylitarjontaa. Tällaisessa tilanteessa uhkana on, että liikenteenharjoittajien taloudelliset edellytykset hoitaa liikennettä vaarantuvat. Samalla liikenteen tarjonta muodostuisi matkustajan kannalta epävakaaksi.

Aloitteen toimenpiteisiin ryhtymisestä voi tehdä esimerkiksi liikenteenharjoittaja tai matkustajia edustava taho. Viranomaisen voi käynnistää prosessin myös omasta aloitteestaan.

Toimivaltaisen viranomaisen asiana olisi todeta, täyttyvätkö pykälässä mainitut soveltamisedellytykset. Toimivaltaisena viranomaisena voisi olla joko kilpailuviranomainen tai toimivaltainen liikenneviranomainen. Liikenneviranomaisella on kuitenkin kilpailuviranomaista paremmat edellytykset arvioida niitä toimenpiteitä, joilla ylitarjonnasta johtuvat ongelmat voidaan poistaa. Luonnollisesti liikenneviranomainen voisi toimia asiaa valmisteltaessa yhteistyössä kilpailuviranomaisen kanssa.

Jos kaikki kriteerit täyttyisivät, viranomainen voisi ryhtyä toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi. Tässä menettelyssä kuultaisiin kaikkia alueen tai reitin liikenteenharjoittajia. Kuuleminen voisi johtaa myös siihen, että yritykset tai osa niistä ryhtyisi omaehtoisesti toimenpiteisiin ylitarjonnan poistamiseksi. Näin voisi olla mahdollista, että viranomaisprosessi voitaisiin keskeyttää.

Toinen mahdollisuus olisi se, että toimivaltainen viranomainen ei valitsisikaan kilpailuoikeudellisten keinojen käyttöä, vaan ryhtyisi soveltamaan palvelusopimusasetusta.

Kolmas vaihtoehto on, että viranomainen tekisi päätöksen vähentää tarjontaa. Teknisesti tämä tapahtuisi niin, että voimassaolevat liikenneluvat peruutettaisiin ja niiden tilalle annettaisiin uudet luvat, joissa tarjonta olisi aikaisempaa vähäisempi.

Viranomainen ratkaisisi, missä suhteessa vähentynyt tarjonta jaetaan liikenteenharjoittajille. Lähtökohtana olisi, että jakosuhteet pidettäisiin ennallaan. Viranomainen voisi kuitenkin tästä jakosuhteesta, jos on selvästi osoitettavissa, että ongelmat aiheutuvat tietyn liikenteenharjoittajan tai tiettyjen liikenteenharjoittajien toimenpiteistä. Esimerkkinä olisi tilanne, jossa ennestäänkin runsaan tarjonnan reitille tulisi uusi liikenteenharjoittaja kaksinkertaistaen tarjonnan määrän mahdollisena tavoitteena kaapata markkinat saalistushinnoittelua käyttäen. Tällaisessa tilanteessa tälle liikenteenharjoittajalle voitaisiin osoittaa alkuperäistä pienempi jako-osuus tai jättää hänet kokonaan ilman jako-osuutta. Säännöksen tavoitteena olisi vähentää kiinnostusta saalistustyypiseen toimintaan.

Päätös olisi voimassa määräajan, enintään vuoden, jonka jälkeen tilannetta olisi tarkasteltava uudelleen. Lähtökohtaisesti määräajan umpeen kuluttua tarjonnan määrää rajaava päätös pitäisi poistaa, minkä jälkeen tarjonnan lisääminen voisi olla taas mahdollista. Määräaikaisen päätöksen voisi keran uudistaa. Jos tilanne ei normalisoidu, viranomaisella olisi mahdollisuus siirtyä soveltamaan palvelusopimusasetusta. Takaportti säänneltyyn toimintaympäristöön siirtymiseksi olisi siis koko ajan olemassa.

31 §. Joukkoliikenneluvan peruuttaminen. Pykälässä säädettäisiin joukkoliikenneluvan peruuttamisesta. Lupa olisi peruutettava silloin, kun luvan haltija ei enää täytä 19 – 21 §:ssä säädettyjä luvan saamisen edellytyksiä. Varoituksen antamisesta luvan peruuttamisen vaihtoehtona ja luvan peruuttamisperusteen korjauskelpoisuudesta säädetään 35 §:ssä.

32 §. Reittiliikenneluvan ja kutsujoukkoliikenneluvan peruuttaminen joukkoliikenneluvan peruuttamisen yhteydessä. Reittiliikenneluvan ja kutsujoukkoliikenneluvan saamisen edellytyksenä on, että hakijalla on joukkoliikennelupa. Sama vaatimus on koskenut myös ennen tämän lain voimaantuloa myönnettyjä linjaliikennelupia. Sen vuoksi reittiliikenneluvat ja kutsujoukkoliikenneluvat on peruutettava silloin, kun joukkoliikennelupa peruutetaan. Pykälän periaate vastaa henkilöliikennelain 20 §:n 1 momentissa säädettyä.

Joukkoliikenneluvan haltijalla voi olla usean eri viranomaisen myöntämiä reittiliikennelupia ja kutsujoukkoliikennelupia sekä palvelusopimusasetuksen mukaisia sopimuksia. Näiden viranomaisten on tärkeää saada tieto joukkoliikennelupaa uhkaavasta peruuttamisesta, koska ne joutuvat todennäköisesti järjestämään korvaavia palveluita. Sen vuoksi näille viranomaisille on varattava kohtuullisesti aikaa näihin toimenpiteisiin.

33 §. Reittiliikenneluvan ja kutsujoukkoliikenneluvan peruuttaminen luvanhaltijan pyynnöstä. Pykälän mukaan liikenneluvan haltijalla olisi oikeus saada lupansa peruutetuksi noudattaen kolmen kuukauden ilmoitusaikaa. Ilmoitusta ei tarvitsisi perustella. Hakemukseen ei kuitenkaan pitäisi suostua, jos 22 §:n 1 momentin mukainen vuoden liikennöintiäika ei ole vielä kulunut umpeen. Tästä säännöksestä olisi yksi poikkeus. Jos liikenteenharjoittaja lopettaa toimintansa kokonaan ja haluaa peruuttaa myös joukkoliikennelupansa, myös reittiliikenneluvat ja kutsujoukkoliikenneluvat olisi peruutettava siinäkin tapauksessa, että vuoden liikennöintiäika on vielä kesken. Siirtymäsäännöksessä säädetään, miten on meneteltävä, silloin kun liikenneluvan haltija pyytää ennen tämän lain voimaantuloa myönnetyn linjaliikenneluvan peruuttamista

34 §. Liikenneluvan peruuttaminen muissa tapauksissa. Pykälässä säädettäisiin liikennelupien peruuttamisesta silloin, kun liikennettä ei harjoiteta asianmukaisesti. Pykälässä määriteltäisiin perustuslain edellyttämällä tavalla täsmällisesti, millaiset liikennettä harjoitettaessa ilmenneet rikkomukset tai laiminlyönnit voivat johtaa liikenneluvan peruuttamiseen. Keskeistä on, että merkityksellisiä olisivat vain vakavat ja olennaiset rikkomukset ja laiminlyönnit. Käyttämätön liikennelupa olisi niin ikään peruutettava. Mikä tahansa liikennelupa voitaisiin peruuttaa näillä perusteilla.

Markkinaehtoisen liikenteen luvat voitaisiin peruuttaa myös silloin kun viranomaisen on tehnyt päätöksen ryhtyä soveltamaan palvelusopimusasetusta. Tässä tilanteessa luvat voitaisiin vaihtoehtoisesti jättää voimaan, jolloin markkinaehtoisen liikenteen asema jäisi riippuvaiseksi liikenteenharjoittajan omista toimenpiteistä. Tämän pykälän soveltamisesta ennen tämän lain voimaantuloa myönnettyihin linjaliikennelupiin säädettäisiin siirtymäsäännöksessä.

35 §. Varoitus ja peruuttamisperusteen korjauskelpoisuus. Pykälässä säädettäisiin varoituksen antamisesta ja liikenneluvan peruuttamisperusteen korjauskelpoisuudesta. Lievemmissä tapauksissa luvan peruuttamisen sijasta voitaisiin antaa varoitus. Silloin, kun virhe tai muu syy on korjattavissa, tulisi siihen antaa tilaisuus ennen luvan peruuttamistoimiin ryhtymistä. Samankaltaiset säännökset sisältyvät myös taksiliikennelain 22 §:ään.

6 luku **Palvelusopimusasetuksen mukainen liikenne**

36 §. Hankintamenettelyt. Pykälässä säädettäisiin hankintamenettelyistä, joita käytetään sovellettaessa palvelusopimusasetusta. Tämän pykälän ja koko 6 luvun äänöksillä tarkennettaisiin palvelusopimusasetuksen 5 artiklan 3 kohdan ja 7 artiklan säännöksiä. Tässä laissa ei säädettäisi ilman tarjouskilpailua tehtävistä sopimuksista, vaan tältä osin sovellettaisiin vain asetuksessa säädettyä. Poikkeuksena on niin sanottujen optioiden käyttöön liittyvä, lisätilausta ja sopimuksen voimassaoloajan pidentämistä koskeva 42 §.

Säännöksissä on otettu huomioon palvelusopimusasetuksen korkeat kynnyksarvot. Säännöksiä pitäisi soveltaa hankittaessa muita palvelusopimusasetuksessa tarkoitettuja palveluita kuin rautatieliikenteen palveluja silloin kun sopimuksen vuotuinen arvo ylittää yhden miljoonan euron rajan tai kun liikenteen määrä on enemmän kuin 300 000 kilometriä vuodessa. Pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevasta erityissäännöksestä johtuu, että toimivaltainen viranomaisen voisi tehdä sopimuksen ilman tarjouskilpailua alle kahden miljoonan arvoisesta tai alle 600 000 kilometrin suuruudesta lii-

kenteen määrästä edellyttäen, että liikenteenharjoittajalla on käytössään enintään 23 ajoneuvoa. Asetuksen kymmenen vuoden siirtymäajasta johtuu, että myös kynnysarvot ylittävät palvelut on siirtymäajalla kilpailutettava vaiheittain. Näin ollen suuriakaan hankintoja ei tarvitse kilpailuttaa heti asetuksen voimaan tultua.

Pykälässä määriteltäisiin sovellettavat hankintamenettelyt, joita olisi kaksi. Menettelyt olisivat hyvin lähellä hankintalain avoimen ja rajoitetun menettelyn käsitteitä. Erottamisen helpottamiseksi niille on kuitenkin perustelua antaa omat nimet. Suora hankintalakiin viittaaminen ei ole mahdollista sen takia, että hankintalain määrittelyt ovat osittain ristiriidassa palvelusopimusasetuksessa käytettyjen käsitteiden kanssa. Tässä laissa käytettäisiin käsitteitä yksivaiheinen menettely, joka olisi lähellä hankintalain avointa menettelyä, sekä kaksivaiheinen menettely, joka olisi lähellä hankintalain rajoitettua menettelyä.

37 §. Hankinnasta ilmoittaminen ja vähimmäismääräajat. Palvelusopimusasetuksen 7 artiklassa säädetään viranomaisten julkaisemisvelvollisuudesta. Sen mukaan toimivaltaisten viranomaisten on toimitettava Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistavaksi vuotta ennen tarjouskilpailumenettelyn aloittamista yhteistietonsa, tieto suunnitellusta sopimuskentekomenettelystä sekä palvelusta ja alueista, joita sopimus koskee. Tämä ilmoitus ei kuitenkaan ole varsinainen hankintailmoitus. Se ei myöskään ole riittävä tarjouskilpailua järjestettäessä, vaan tässä pykälässä säädettäisiin, että viranomaisen on lisäksi ilmoitettava hankinnasta Internet-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi.

Pykälä 2 ja 3 momentissa säädettäisiin hankintamenettelyissä sovellettavista määräajoista. Nämä määräajat vastaavat kestoiltaan hankintalain avoimeen ja rajoitettuun menettelyyn sovellettavia määräaikoja. Ajat ovat vähimmäisaikoja. Ottaen huomioon hankintojen korkeat arvot voi olla perusteltua soveltaa ainakin joissain tilanteissa vähimmäisaikoja pitempiä tarjousaikoja.

38 §. Tarjouspyyntö. Pykälässä säädettäisiin tarjouspyynnön sisällöstä. Pykälän 1 momentti vastaisi hankintalain 40 §:n 1 momenttia lukuun ottamatta sitä eroa, että tässä laissa puhuttaisiin palvelusopimusasetuksen terminologian mukaisesti liikenteenharjoittajasta eikä tarjoajasta.

Pykälän 2 momentti vastaisi pitkälle hankintalain 41 §:ää. Kohdassa kuitenkin mainittaisiin laatua koskevat vähimmäisvaatimukset ja kohdassa 6 käytettäisiin termiä liikenteenharjoittaja.

39 §. Tarjoajien valinta. Tarjoajien valintaa koskevat säännökset vastaavat hankintalain 52-54 §:n säännöksiä, mutta ne on ilmaistu lyhyemmin ja osin viittaamalla hankintalakiin.

40 §. Neuvottelut tarjousten jättämisen jälkeen. Palvelusopimusasetuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaan tarjousten jättämisen ja mahdollisen esivalinnan jälkeen menettelyyn saattaa sisältyä neuvotteluja, joissa on noudatettava oikeudenmukaisuuden, avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita ja joissa pyritään määrittämään, kuinka voitaisiin parhaiten täyttää erityiset ja monitahoiset vaatimukset.

Asetuksen johdanto-osan 22 kohdan mukaan joitakin tarjouskilpailuja varten toimivaltaisten viranomaisten on tarpeen määritellä ja kuvata monimutkaisia järjestelmiä. Sen vuoksi näillä viranomaisilla olisi oltava oikeus neuvotella tällaisessa tapauksessa sopimuksia tehdessään yksityiskohdista joidenkin tai kaikkien mahdollisten julkisen liikenteen harjoittajien kanssa sen jälkeen, kun tarjoukset on jätetty.

Pykälässä säädettäisiin neuvottelumenettelyn rajoista. Pykälässä ehdotetut periaatteet vastaavat hankintalain 25 §:n 2 momentin 2 kohdan ja 26 §:n 1 ja 2 momentin säännöksiä. Tämän pykälän

säännöksiä sovellettaessa on otettava huomioon, että 38 § velvoittaa laatimaan tarjouspyynnön niin selväksi, että sen perusteella voidaan antaa yhteismitallisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Toimivaltainen viranomaisen tulee toimia huolellisesti, niin että neuvotteluiden käyminen ei pääsääntöisesti ole tarpeen.

41 §. Tarjouksen valinta. Pykälässä ehdotetut tarjouksen valintakriteerit vastaisivat hankintalain 62 §:ssä mainittuja. Tarjouksista olisi hyväksyttävä joko hinnaltaan halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin. Kokonaistaloudellista edullisuutta koskevat esimerkit on kuitenkin valittu niin, että ne osittain poikkeavat hankintalaista. Ne on tältä osin valittu joukkoliikennepalvelujen hankintaan soveltuviksi. Toimivaltainen viranomaisen voisi soveltaa kokonaistaloudellista edullisuutta myös siten, että hinta ei olisi ratkaisukriteerien joukossa. Tällöin kriteereinä käytettäisiin tarjonnan määrää ja muita sopivia kriteereitä ja hinta olisi ilmoitettu hankintailmoituksessa. Tällainen toimintamalli soveltuu silloin, kun viranomaisen käytettävissä on rajattu määrä rahaa tai hinnan suuruusluokan ennakointi on syystä tai toisesta vaikeaa.

42 §. Lisätilaus ja sopimuksen voimassaoloajan pidentäminen. Pykälässä säädettäisiin käyttöoikeussopimuksen voimassaoloajan pidentämisestä kahdessa eri tilanteessa. Pykälän 1 momentin säännös vastaa pääosin hankintalain 28 §:n 3 momentin säännöstä. Säännöksen menettelystä käytetään nimitystä optio. Säännöksen soveltamisessa on pitkälle kyse siitä, että toimivaltainen viranomaisen katsoo edullisimmaksi vaihtoehdoksi sopimuksen jatkamisen. Hankintalaissa lisätilaus voidaan tehdä enintään kolmen vuoden kuluessa alkuperäisen sopimuksen tekemisestä. Pykälässä ei ehdotettaisi tällaista käytön rajausta, vaan säännöstä saisi soveltaa, kunhan sopimuksen kokonaisaika ei ylitä palvelusopimusasetuksessa säädettyä. Siten enimmäisaika olisi pääsäännön mukaan linja-autoliikenteessä kymmenen vuotta ja raideliikenteessä 15 vuotta.

Pykälän 2 ja 3 momenteissa säädettäisiin mahdollisuudesta pidentää sopimusta, jos liikenteenharjoittaja on sopimuspuolten yhdessä asettamien tavoitteiden mukaisesti pystynyt alkuperäisen sopimuksen aikana parantamaan suoritustaan. Tällainen sopimusehto toimii kannustimen tavoin. Viranomaisen tavoitteena voisi olla parempi palvelutaso tai matkustajamäärien kasvu. Palvelutason parantuminen voisi liittyä esimerkiksi ympäristö- ja esteettömyysvaatimusten tiukentumiseen tai tarjonnan lisäämiseen. Liikenteenharjoittajan päätavoitteena voisi olla sopimuksen jatkaminen. Matkustajamäärän kasvaessa liikenteenharjoittaja voi saada lisää tuloja. Tällaisen option soveltaminen voi onnistuessaan johtaa itseohjautuvuuteen, mikä on omiaan vähentämään viranomaisen tehtäviä, esimerkiksi tarvetta valvoa sopimuksen noudattamista.

43 §. Hankintaa koskevat päätökset ja oikeussuojakeinot. Pykälässä säädettäisiin hankintaa koskevasta päätöksestä ja oikeussuojakeinoista. Palvelusopimusasetus velvoittaa jäsenvaltiot toteuttamaan toimenpiteet muutoksenhaun mahdollistamiseksi. Tämä jäsenvaltioiden velvoite täytettäisiin soveltamalla hankintalain asianomaisia säännöksiä. Hankintalain 73 §:ssä säädetään hankintaa koskevasta päätöksestä, 75 §:ssä asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten soveltamisesta, 76 §:ssä markkinaoikeuden määräämistä seuraamuksista ja 77 §:ssä asian saattamisesta markkinaoikeuteen. Asianosaisia koskevasta 78 §:stä sovellettaisiin sen 1 momenttia. Lisäksi sovellettaisiin 79 §:n väliaikaisia kieltoja, 80 §:n kuulemista, 81 §:n uhkasakkoa, 82 §:n valituskieltoa, 83 §:n muutoksenhaku markkinaoikeuden päätökseen sekä 84 §:n vahingonkorvausta koskevia säännöksiä.

44 §. Palvelusopimusasetuksen 4 artiklan 1 kohdan, 6 artiklan ja asetuksen liitteen soveltamiseen liittyvät säännökset. Pykälässä säädettäisiin palvelusopimusasetuksen liitteen täytäntöönpanoon liittyvistä asioista. Keskeisiä olisivat pykälän 1 - 3 momenttien säännökset, joita soveltaen voitaisiin toteuttaa julkisen tuen maksamiseen liittyvä avoimuusvelvoite. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tietojen luovuttamisesta komissiolle.

45 §. *Valtionrahoituksen käyttötarkoitukset.* Pykälässä määriteltäisiin valtionrahoituksen käyttötarkoitukset. Pykälässä on yksilöity palvelusopimusasetuksen mukaiset julkisen tuen käyttötavat. Lisäksi voitaisiin edelleen maksaa korvausta kehittämis-, suunnittelu- ja tutkimustyöstä.

46 §. *Määrärahan kiintiöinti ja käyttö.* Pykälässä säädettäisiin valtion talousarviossa joukkoliikenteeseen käytettävän määrärahan kiintiöimisestä ja käytöstä. Pykälä vastaa pääosin henkilöliikennelain 23 a §:ää.

7 luku **Liikenteen harjoittaminen**

47 §. *Velvollisuus harjoittaa liikennettä.* Pykälässä säädettäisiin yleisestä velvollisuudesta harjoittaa liikennettä luvan mukaisesti. Liikenteenharjoittajalla on pääsääntöisesti oikeus lopettaa liikenteen harjoittaminen milloin tahansa, mutta jos tällaista aietta ei ole ilmoitettu lupaviranomaiselle, on liikenteen harjoittamista jatkettava luvan mukaisesti ja muutoin asianmukaisesti. Reittiliikenneluvan haltija on velvollinen harjoittamaan liikennettä vuoden ajan.

48 §. *Alihankinta.* Pykälässä säädettäisiin alihankinnasta. Säännökset vastaisivat sisällöltään henkilöliikenneasetuksen 16 §:n 1 ja 3 momenttia. Palvelusopimusasetusta sovellettaessa on noudatettava asetuksen 4 artiklan 7 kohdan säännöksiä alihankinnasta.

49 §. *Kuolin- ja konkurssipesän oikeus jatkaa liikennettä.* Pykälässä säädettäisiin liikenteen jatkamisesta liikenteenharjoittajan kuollessa tai joutuessa konkurssiin. Pykälä vastaa henkilöliikenneasetuksen 17 §:ää.

50 §. *Liikenteestä vastaavan henkilön vaihtaminen.* Pykälässä säädettäisiin menettelyistä, joita on sovellettava silloin, kun ilmenee syy liikenteestä vastaavan henkilön pikaiseen vaihtamiseen. Nämä syyt voivat liittyä esimerkiksi sairastumiseen tai tapaturmaan. Pykälä vastaa sisällöltään henkilöliikenneasetuksen 11 §:ää.

51 §. *Tavarankuljetus.* Pykälässä säädettäisiin linja-autoliikenteen tavarankuljetusoikeudesta. Pykälä vastaisi pääosin henkilöliikennelain 17 §:ää. Palvelusopimusasetusta ei sovelleta tavarankuljetukseen. Oikeudesta kuljettaa tavaraa palvelusopimusasetuksen mukaan harjoitetussa liikenteessä säädettäisiin siten tässä pykälässä.

8 luku **Matkustajan oikeudet**

52 §. *Matkustajan oikeuksia koskevan sääntelyn suhde palvelusopimusasetukseen.* Pykälässä säädettäisiin 8 luvun suhteesta palvelusopimusasetukseen. Viranomaiset voivat palvelusopimusasetuksen antamin keinoin vaikuttaa siihen, millaisia liikennepalveluja tuotetaan, millaisia hintoja asetetaan ja millaisia laatuvaatimuksia palveluille asetetaan.

Lain 8 luvun tarkoituksena olisi säätää linja-autoyrittäjien tai useamman tällaisen yrityksen muodostaman yhteenliittymän velvollisuudesta määritellä ja julkaista laatuvaatimukset sekä matkustajan oikeuksista liikenneluvan haltijaan nähden niissä tilanteissa joissa palvelussa on virhe. Luvun säännöksiä sovellettaisiin kaikkeen linja-autolla harjoitettavaan joukkoliikenteeseen, oli kyse sitten palvelusopimusasetuksen mukaisesta liikenteestä tai markkinaehtoisesta reitti- kutsujoukko- tai tilausliikenteestä.

53 §. Säännösten pakottavuus. Pykälässä säädettäisiin säännösten pakottavuudesta. Luvun säännöksistä poikkeava sopimusehto, jonka mukaan matkustajan oikeudet olisivat tässä luvussa säädetyjä huonommat, olisi mitätön, eikä sitä saisi soveltaa.

54 §. Liikennepalvelujen laatuvaatimukset. Pykälässä säädettäisiin liikenneluvanhaltijan tai liikenneluvan haltijoiden yhteenliittymän velvollisuudesta määritellä palvelujensa laatu sekä niistä laadun osatekijöistä, jotka ainakin tulisi sisällyttää laatuvaatimuksiin. Liikenteenharjoittajan olisi valvottava määrittelemänsä laadun toteutumista.

Pykälän 1 momentissa tarkoitettu yhteenliittymä olisi esimerkiksi ExpressBus -markkinointiyhteenliittymä. Vaikka laatuvaatimukset voisivat olla tällaisen yhteenliittymän määrittelemät, vastuu laatuvaatimusten noudattamisesta olisi kullakin liikenneluvan haltijalla. Yleensä laadun järjestelmällinen kehittäminen ja valvominen edellyttävät laadunvalvontajärjestelmän käytön ottoa. Tätä ei kuitenkaan vaadittaisi.

Valitusten ja korvausvaatimusten sekä takaisinmaksujen käsittely olisi järjestettävä ja asiakkaan tulisi saada tietää millainen tämä menettely on. Yrityksen tulisi laatuvaatimuksissaan kuvata, miten korkeaan tai hyvään laatuun yritys sitoutuu ja millaista laatua matkustaja voi siten odottaa palvelulta. Pykälässä edellytettäisiin muun muassa lipputyypeistä ja hinnoista ilmoittamista samoin kuin siitä, millaista kalustoa olisi käytössä iäkkäiden matkustajien, lastenvaunujen kanssa liikkuvien ja liikuntarajoitteisten matkustajien tarpeisiin. Pykälässä edellytettäisiin myös, että vammaisten ja muiden liikuntarajoitteisten matkustajien kannalta tärkeistä lisäpalveluista ilmoitettaisiin. Tällainen lisäpalvelu on esimerkiksi mahdollisuus saada avustamista.

Ilmoitus siitä, mihin informaatio- ja lippujärjestelmään liikenteenharjoittaja on liittynyt, auttaisi matkustajaa hänen selvittäessään esimerkiksi oman matkakorttinsa soveltuvuutta kyseiseen palveluun. Samalla ilmoitusvelvollisuus olisi omiaan ylläpitämään tällaisia palveluja.

Vaatimusten tulisi olla mahdollisimman helposti matkustajien saatavilla paitsi Internet-sivuilla myös esimerkiksi autoissa ja milloin mahdollista, lipunmyyntipisteissä.

55 §. Liikennepalvelun virhe. Pykälässä määriteltäisiin ne tapaukset, joissa liikennepalvelussa katsottaisiin olevan virhe.

Liikennepalvelun tulisi laadultaan ja muuten vastata sitä, mitä matkustajalla on yleensä samanlaisen palvelun yhteydessä oikeus tällaiselta palvelulta odottaa. Liikennepalvelussa katsottaisiin olevan virhe, jos liikennepalvelu ei vastaisi sovittua taikka sitä mitä voidaan katsoa sovittun.

Toisaalta matkustajan tulisi esimerkiksi kaupunki- ja lähiliikenteessä hyväksyä se, että linja-autovuorot voivat myöhästyä ruuhkan, katutöiden tai muun vastaavan syyn vuoksi. Matkustajan olisi syytä ottaa huomioon, että liikenneluvan haltijan on yleensä tällaisessa liikenteessä vaikeampaa vaikuttaa liikenteen sujuvuuteen ja häiriöttömyyteen. Matkustajan on myös yleensä tiheävuo- roisessa kaupunkiliikenteessä helpompi löytää myöhästyneen tai ajamatta jääneen vuoron tilalle korvaava yhteys. Näin ollen kynnys siihen, mikä katsotaan virheeksi, voisi olla erilainen eri liikennetyypeissä. Se voisi olla erilainen perinteisessä kaupunkiliikenteessä kuin esimerkiksi palveluliikenteessä. Se voisi olla erilainen saman kaupungin eri osissa riippuen siitä, onko kyse tiheävuo- roista tai harvemmin hoidettavasta liikenteestä.

Pikavuoroliikenteessä, jossa lähtöaikoja ja korvaavia vuoroja on vähemmän, matkustajan tulisi hyväksyä se, että liikenteessä voi olla toisinaan aikataulupoikkeamia. Matkustajalla olisi kuitenkin

oikeus vedota virheeseen ainakin siinä tilanteessa, että pikavuoro myöhästyisi aikataulusta enemmän kuin puoli tuntia. Myös se, ettei pikavuoroa ajettaisi lainkaan, katsottaisiin virheeksi. Vastavasti virheenä voisi pitää tilannetta, jossa vuoro ei pysähtyisi sille tarkoitetulla pysäkillä huolimatta siitä, että matkustaja olisi selkeästi ja riittävän ajoissa kättä nostamalla tai muuten ilmaissut halunsa päästä kyytiin. Kyse olisi pikavuoroliikenteeseen liittyvästä virheestä riippumatta siitä, kuinka pitkän matkan matkustajan olisi tarkoitus tällä vuorolla matkustaa. Matkustaja ei saisi myötävaikuttaa virheen syntymään.

Virheenä pidettäisiin myös poikkeamista luvanhaltijan lupaamasta laadusta tai markkinoinnista annetuista tiedoista. Näin ollen virheeksi katsottaisiin muun muassa se, ettei aikataulun muutoksista ole tiedotettu, tiettyä lipputuotetta ei luvatussa poiketen voi käyttää tai autossa ei ole luvattua ajoaluetta. Näissä säännöksen 3 ja 4 kohdassa mainituissa tapauksissa erottelua eri liikennemuotoihin ei tehtäisi.

56 §. Matkustajan ilmoitusvelvollisuus. Pykälässä säädettäisiin matkustajan velvollisuudesta ilmoittaa virheestä eli reklamaatiovelvollisuudesta. Ilmoitus tulisi tehdä kohtuullisessa ajassa sen jälkeen kun virhe havaittiin. Kohtuullisuutta arvioitaisiin ottaen huomioon esimerkiksi virheen tyyppi ja vahingon määrä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ilmoitusvelvollisuuden poikkeuksista. Matkustaja ei menettäisi oikeutta virheeseen vetoamiseen, vaikka ilmoitusta ei tehtäisi, jos virhe on aiheutunut tahallisesti tai törkeästi huolimattomuudesta.

57 §. Matkalipun hinnan alennus ja palautus sekä sopimuksen purku. Pykälässä säädettäisiin matkustajan oikeudesta matkalipun hinnan palautukseen liikennepalvelun toimituksessa ilmenneen virheen johdosta. Koska hyvityksen tulisi vastata virhettä, matkustaja olisi oikeutettu kyseistä matkaa koskevan lipun hinnan alennukseen tai palautukseen. Myöhästymistilanteissa kyseeseen voisi tulla myös lipun hintaa vastaava hyvitys.

Sopimuksen purkaminen merkitsee sopimusosapuolien velvoitteiden palauttamista puolin ja toisin. Matkalipun hinnan alennusta ja palautusta voi siten pitää luonteeltaan myös sopimuksen purkuna. Pykälässä säädettäisiin kuitenkin myös erikseen matkustajan oikeudesta vaatia sopimuksen purkua. Käytännössä kyseeseen tulisi esimerkiksi tilausliikennettä koskevan sopimuksen purku niissä tapauksissa, joissa ei ole kyse valmismatkoista vaan esimerkiksi usealle matkustajalle yhteisesti tilatusta kimpakkayydyistä linja-autolla. Koska matkustajan käsite olisi kuluttajansuojalaissa mainittua kuluttajakäsitettä laajempi, kyse voisi olla myös esimerkiksi urheiluseuran sopimuksesta tilausliikennettä harjoittavan yrityksen kanssa. Tällaisen sopimuksen purku edellyttäisi esimerkiksi olennaisia puutteita luvatussa laatutasosta.

58 §. Vahingonkorvaus. Pykälässä säädettäisiin matkustajan oikeudesta vahingonkorvaukseen ja vahingonkorvauksen perusteista. Matkustajalla olisi oikeus vaatia liikenneluvan haltijalta vahingonkorvausta jos hän kärsii taloudellista vahinkoa 55 §:ssä tarkoitetun virheen takia.

Liikenneluvan haltija vastaisi välittömistä ja välillisistä vahingoista. Välittömien vahinkojen vastuuperuste olisi riippumaton liikenneluvan haltijan huolimattomuudesta eli niin sanottua kontrollivastuuta tai objektiivista vastuuta. Välittöminä vahinkoina voitaisiin pitää esimerkiksi virheen selvittelykustannuksia kuten puhelinkuluja sekä hyödyttömäksi jääneitä kustannuksia ja taksikuluja. Liikenneluvan haltija voisi vapautua vastuusta vain, jos hän osoittaa, että virhe johtui ylivoimaisesta esteestä tai vastaavasta kuten poikkeuksellisesta säästä, luonnonkatastrofista, lakosta tai työsulusta taikka viranomaisen toimenpiteistä johtuvista esteistä. Kyse olisi esteestä, jota hänen ei kohtuudella voida edellyttää ottaneen huomioon etukäteen ja jonka seurauksia hän ei myöskään kohtuudella olisi voinut välttää.

Välillisten vahinkojen osalta vastuu riippuisi siitä, katsottaisiinko liikenneluvan haltijan syyllistyneen huolimattomuuteen eli tuottamukseen vai ei. Välillisinä vahinkoina korvattaisiin vain 4 momentissa mainitut vahingot. Samoin korvattaisiin esimerkiksi vahinko, jonka matkustaja kärsisi muun sopimussuhteen yhteydessä. Näin ollen korvattaisiin pikavuoroliikenteen viivästymisestä aiheutunut vahinko silloin, kun matkustaja olisi myöhästynyt ulkomaan lennolta. Matkustajalla olisi oikeus korvaukseen muusta jatkoyhteyden menettämisestä.

Liikenneluvan haltijan vastuuta rajoittavat aina myös yleiset vahingonkorvausoikeuden periaatteet, riippumatta siitä onko seuraamuksena hinnan palautus, sopimuksen purku tai vahingonkorvaus. Näin ollen vastuuta rajoittaa esimerkiksi syy-yhteyden puute moitittavan toiminnan ja syntyneen vahingon väliltä, se, että vahinkoa kärsinyt on laiminlyönyt velvollisuutensa rajoittaa vahingon syntymistä samoin kuin se, että vahinkoa kärsinyt on itse tavalla tai toisella myötävaikuttanut vahingon syntymiseen.

59 §. Tiedotus matkustajan oikeuksista. Pykälän mukaan liikenneluvan haltija olisi velvollinen paitasi julkaisemaan laatuvaatimuksensa, myös tiedottamaan matkustajille heidän oikeuksistaan ja oikeussuojakeinoistaan. Samoin kuin laatuvaatimusten myös tämän tiedon tulisi olla matkustajan kannalta helposti saatavissa. Tiedot oikeuksista voitaisiin ilmoittaa esimerkiksi laatuvaatimusten yhteydessä.

60 §. Palvelun yhteydessä aiheutuneet omaisuusvahingot. Pykälä sisältäisi liikennevakuutuslakia (279/1959) täydentävät säännökset matkustajan oikeudesta saada korvausta matkatavaran kadottua tai vahingoituttua liikennevahingon yhteydessä. Liikennevakuutuslain mukaan korvataan matkustajan henkilövahinkojen lisäksi omaisuusvahingoista pääsääntöisesti vain vahingot matkustajan vaatteille ja henkilökohtaisille käyttöesineille. Liikenneluvan haltija olisi vastuussa muista matkatavaroista, eli lähinnä matkustajan kuljetuksen yhteydessä matkatavaratilassa kuljetettavista matkatavaroista. Vastuu perustuisi siihen, että liikenneluvan haltija tai hänen edustajansa olisi toiminut huolimattomasti.

61 §. Kuluttajansuojalain soveltaminen Pykälässä säädettäisiin kuluttajansuojalain (38/1978) soveltamisesta. Kuluttajansuojalakia sovellettaisiin erityisesti sopimusehtojen sovittelua koskevaan sääntelyyn. Kuluttajalla olisi mahdollisuus käyttää hyväkseen kuluttajansuojan kannalta merkityksellisiä oikeussuojakeinoja. Niitä ovat esimerkiksi suosituksen pyytäminen kuluttajariitalautakunnalta riippumatta siitä, olisiko kyse esimerkiksi sopimusehtojen kohtuullisuudesta, joista on säädetty kuluttajansuojalaissa tai tässä luvussa tarkoitettusta palvelussa ilmenneestä virheestä.

9 luku **Erinäiset säännökset**

62 §. Oikaisuvaatimus ja muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta ja oikaisuvaatimuksesta. Muutoksenhausta hankintaa koskevaan päätökseen säädetään 43 §:ssä. Pykälä vastaisi keskeiseltä sisällöltään henkilöliikennelain 25 §:n 2 ja 3 momenttia. Pykälän 1 momentin mukainen oikeus muutoksenhakuun määräytyisi hallintolainkäyttölain mukaisesti.

63 §. Asiakirjan esittämisvelvollisuus. Asiakirjojen esittämistä koskeva säännös on voimassa olevan henkilöliikenneasetuksen 15 §:ssä. Autossa tulisi aina olla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten oikeaksi todistama jäljennös joukkoliikenneluvasta. Voimassa olevan säännöksen mukaan mikä tahansa kopio joukkoliikenneluvasta on riittänyt. Muutoksen tarkoituksena on parantaa liikenteen

valvontamahdollisuuksia ja estää liikenteen harjoittaminen useammalla autolla kuin mihin joukko-
liikennelupa oikeuttaa.

Säännöstä täydennettäisiin velvollisuudella pitää tarvittaessa mukana kansainvälisessä liikenteessä
vaadittava lupa tai muu asiakirja.

64 §. Kuljetuksen keskeyttäminen. Pykälän sisältö vastaa pääosin henkilöliikennelain 28 §:ssä sää-
dettyä kuljetuksen keskeyttämisen osalta. Pykälän 2 momentin säännös on uusi. Se on tarpeen val-
vonnan tehostamiseksi. Vastaava säännös on taksiliikennelain myös 26 §:n 3 momentissa.

65 §. Rangaistussäännökset. Luvattoman linja-autoliikenteen harjoittamisen rangaistusmaksimia
ehdotetaan korotettavaksi kolmesta kuukaudesta kuuteen kuukauteen. Muutoksen avulla voidaan
varautua siihen, että valvonnan käytettävissä on riittävän tehokkaita keinoja ongelmatilanteiden
varalle. Muutos on tarpeen harmaan talouden estämiseksi. Muutos mahdollistaa poliisin pääsyn
tutkimaan luvottomasti toimineen kirjanpitoa ja antaa sen myötä mahdollisuuden laittoman hyödyn
selvittämiseen silloin, kun rikoksesta epäilty ei ole yhteistyöhaluinen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sakolla rangaistavaksi liikenneluvan luovuttaminen toisen käyt-
töön sekä liikenneluvan mukana pitämisen tai esittämisvelvollisuuden rikkominen. Vastaavasti sääde-
tään taksiliikennelaissa ja kaupallisista tavarankuljetuksista annetussa laissa.

66 §. Tietojen luovuttaminen viranomaiselle. Henkilöliikennelain 18 §:ssä säädetään liikenteenhar-
joittajan velvollisuudesta antaa viranomaiselle tietoja. Säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi ja
liikenteenharjoittajan tiedonantovelvollisuutta laajennettavaksi niin, että tietoja pitäisi pyydettyäessä
antaa muillekin viranomaisille kuin liikenne- ja viestintäministeriölle. Viranomaisella olisi myös
oikeus sisällyttää liikenteen kysyntätietoja tarjousasiakirjoihin. Tämä on välttämätöntä, jotta kaikilla
tarjoajilla olisi tasavertaiset mahdollisuudet arvioida liikenteen tuottojen määrää. Myös esimerkiksi
liikenteeseen käytettävien autojen kokoa ja määrää on hankala arvioida tietämättä, kuinka paljon
matkustajia on ollut. Viranomaisilla olisi oikeus käyttää ja luovuttaa reittejä ja aikatauluja koskevia
tietoja joukkoliikenteen informaatiota parantaviin tarkoituksiin.

Tietojen luovuttamista koskevia säännöksi sovellettaisiin linja-autoliikenteeseen ja raideliikenteeseen.
Tarjontaa koskevat tiedot kerättäisiin yleensä liikenneluvan hakumenettelyn yhteydessä tai
hankintamenettelyssä. Toteutunutta kysyntää koskevien tietojen saaminen voidaan helpoiten toteut-
taa pyytämällä tiedot liikenteenharjoittajilta.

67 §. Henkilörekisteritiedot. Henkilörekisteritiedoista säädettäisiin samaan tapaan kuin taksiliiken-
nelain 29 §:ssä.

68 §. Valtuutussäännös. Pykälässä säädettäisiin valtuutus säätää palvelusopimusasetuksessa tarkoi-
tettujen yleisten sääntöjen tarkemmasta sisällöstä valtioneuvoston asetuksella.

10 luku **Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset**

69 §. Voimaantulo. Laki tulisi voimaan 3 päivänä joulukuuta 2009 samanaikaisesti palvelusopi-
musasetuksen kanssa. Lailla kumottaisiin henkilöliikennelaki ja -asetus.

70 §. Siirtymäsäännökset. Palvelutasotavoitteet on osittain jo asetettu. Suurin osa yli 40 000 asuk-
kaan kaupungeista on määritellyt palvelutason tavoitteet. Tämän lisäksi on olemassa palvelutasota-

voitteita kaupunkiseudullisesti, maakunnallisesti ja kunnallisesti määriteltynä. Sen sijaan lääninhalitukset eivät ole määrittäneen palvelutasotavoitteita alueillaan.

Toimivaltaisten viranomaisten tulisi määrittää toimivalta-alueensa palvelutaso kahden vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Jos palvelutaso on jo määritelty, ensimmäinen tämän lain mukainen palvelusomääritys olisi tehtävä viimeistään neljän vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

Lain 54 §:n mukaisten laatuvaatimusten valmistelulle varattaisiin kahden vuoden aika.

Hallinnon uudistukset, joilla on vaikutusta viranomaisten toimivaltaan, tulevat voimaan vuoden 2010 alusta. Lain voimaantulosta vuoden 2009 loppuun toimivaltaisina olisivat henkilöliikennelain mukaiset viranomaiset.

Joukkoliikenneluvat jäisivät sellaisenaan voimaan luvassa määritellyksi ajaksi. Myös linjaliikennelupien liikennöintioikeudet säilyisivät riippumatta siitä ovatko ne pikavuoroliikenteen vai vakiovuoroliikenteen lupia. Silloin kun toimivaltainen viranomainen päättää soveltaa toimivalta-alueellaan palvelusopimusasetusta, laissa on tarpeen säätää, että lupien katsotaan olevan palvelusopimusasetuksen siirtymäsäännöksen mukaisia sopimuksia. Tämä on liikenteenharjoittajien oikeusturvan kannalta perusteltua. Käytännössä lupa voitaisiin liittää sopimukseen, jonka sekä liikenteenharjoittaja että viranomainen vahvistavat allekirjoituksellaan.

Sopimuksista käytettäisiin nimitystä siirtymäajan liikennöintisopimus. Nämä sopimukset eroaisivat myöhemmin tehtävistä sopimuksista, koska niiden tarkoituksena olisi vain säilyttää linjaliikennelupiin sekä seutu-, kaupunki ja työmatkalippuihin perustuvat oikeudet ja velvollisuudet, ellei palvelusopimusasetuksesta muuta johdu. Silloin kun linjaliikenteessä ei käytetä mainittuja lippuja tai jos alueelle annetaan yleinen sääntö, sopimus koskisi vain linjaliikennelupiin sisältyviä oikeuksia ja velvollisuuksia.

Sopimuksessa määriteltäisiin velvollisuus harjoittaa liikennettä ja ne matkalippujen hinnat, joihin maksetaan lipputukea. Liikenteenharjoittajalle voitaisiin myöntää yksinoikeus. Sopimukseen voisi sisältyä ehtoja siitä, missä tilanteessa liikenteenharjoittaja voi lakkauttaa liikennettä esimerkiksi liikenteen kannattamattomuuden takia. Yleisenä lähtökohtana olisi kuitenkin sopimuksen sitovuus.

Siinä tapauksessa, että liikenteenharjoittaja ei halua tehdä linjaliikenneluvista sopimusta, linjaliikennelupia pidettäisiin 22 §:ssä tarkoitettuina reittiliikennelupina ja niihin sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin reittiliikennelupiin. Sama koskee tilannetta, jossa viranomainen ei sovelta alueellaan palvelusopimusasetusta.

1.2 Laki taksiliikennelain muuttamisesta

2§. Määritelmät. Lakiin lisättäisiin palvelusopimusasetuksen määritelmä. Taksiluvan määritelmää muutettaisiin niin, että luvan liikennöintioikeudet säilyisivät ennallaan. Taksiluvan nojalla saisi edelleen harjoittaa liikennettä viranomaisen kanssa tehdyn sopimuksen perusteella.

3 §. Lain soveltamisalaa. Lain soveltamisalan muutos liittyy 4 §:n muutokseen.

4 §. Luvanvaraiset kuljetukset. Henkilöliikennelain säännös, joka kieltää ammattimaisen liikenteen harjoittamisen niin sanotuilla mopotakseilla, siirrettäisiin taksiliikennelakiin.

1.3 Laki seutuyhteistyökokoilusta annetun lain 9 ja 11 §:n muuttamisesta

9 §. *Kokeiluseudun osallistuminen eräisiin lupahallinnon päätöksiin.* Pykälän viittaus henkilöliikennelakiin muutettaisiin viittaukseksi joukkoliikennelakiin.

10 §. *Kokeiluseudun joukkoliikenteen palvelutason määrittely.* Pykälän viittaus henkilöliikennelakiin muutettaisiin viittaukseksi joukkoliikennelakiin.

1.4 Laki Kainuun hallintokokeilusta annetun lain 10 §:n muuttamisesta

10 §. *Maakuntavaltuuston tehtävät kansallisen kehittämisrahoituksen hallinnoinnissa.* Pykälän viittaus henkilöliikennelakiin muutettaisiin viittaukseksi joukkoliikennelakiin.

1.5 Laki indeksiehdon käytön rajoittamisesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

2 §. *Poikkeukset.* Henkilöliikennelain ostoliikenne-termin sijasta viitattaisiin palvelusopimusasetukseen.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

3 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 3 päivänä joulukuuta 2009. Lain voimaantulon ajankohdan tulisi olla sama kuin palvelusopimusasetuksen.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys

Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on lain mukaan oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on aiemmin käsitellyt elinkeinovapautteen liittyviä kysymyksiä muun muassa lausunnoissa PeVL 28/2001 (vartiointiliikkeet), PeVL 23/2000 (arpajaiset), PELV 53/2001 (liikepankit), PEVL 14/2004 (päästökauppa), PeVL 9/2005 (vakuutusedustus) ja PeVL 31/2006 (taksiliikenne).

Valiokunnan lausuntojen mukaan elinkeinovapautta ei saa rajoittaa ilman painavaa syytä. Tällaisena syynä voidaan pitää esimerkiksi henkilöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemista tai muita tärkeitä ja vahvoja yhteiskunnallisia intressejä. Rajoitusten tulee ilmetä laista, koska kyseessä on perusoikeuden rajoittaminen.

Valiokunta on lausuntokäytännössään katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista. Luvanvaraisuudesta on kuitenkin aina säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeuden rajoittamista koskevat tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun ohella sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti.

Esityksessä on seuraavia kohtia, joita on arvioitava elinkeinovapauden kannalta: luvan tarve (8 §), liikenneluvan myöntämisen edellytykset (4 luku), liikenneluvan peruuttaminen ja varoituksen antaminen (30 – 34 §) ja velvollisuus harjoittaa liikennettä vuoden ajan (22 §).

