



Ostoliikennesopimus kaudelle 1.2.2022-30.12.2030

Johdanto

Henkilöjunaliikenne jakautuu Suomessa sopimustyyppien mukaan erilaisiin liikennekokonaisuuksiin. Liikenne- ja viestintäministeriö sekä omalla toimivalta-alueellaan Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymä (HSL) ovat liikenteen palveluista annetussa laissa (320/2017) tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia rautateitä koskevissa asioissa. Liikenne- ja viestintäministeriö sekä HSL hankkivat henkilörautateiden ostopalveluita VR Yhtymä Oy:ltä (VR) EU:n palvelusopimusasetuksen (1370/2007) mukaisesti.

Liikenne- ja viestintäministeriö ja VR tekivät 17.12.2020 sopimuksen henkilöjunaliikenteen ostamisesta ajalle 1.1.2021-30.6.2021 sisältäen jatko-option ajalle 1.7.-31.12.2021. Vuoden 2021 ostoliikennesopimuksella korvattiin LVM:n ja VR:n välinen aiempi sopimusjärjestely kokonaisuudessaan, minkä lisäksi VR:n yksinoikeus poistettiin. Yksinoikeuden poiston seurauksena Suomen rataverkko on avoin markkinaehtoiselle kilpailulle ja myös muilla rautatieoperaattoreilla on mahdollisuus hakea ratakapasiteettia rataverkolta (nk. open access –malli).

Liikenne- ja viestintäministeriö ja VR ovat neuvotelleet vuoden 2021 ostoliikennesopimuksen 4 kohdan sisältämän aiesopimuksen mukaisesti uudesta 9-vuotisesta henkilöjunaliikenteen ostoliikennesopimuksesta, jolla turvataan yhteiskunnallisesti merkittävien ostopalveluiden jatkuminen. Sopimuksen alainen liikenne vastaa pääosin vuoden 2019 osto- ja velvoiteliikennekokonaisuutta. Ostoliikenteen palvelutasosta järjestettiin lausuntokierros syksyllä 2022. COVID-19 pandemiasta seurannut joukkoliikenteen kysynnän lasku, kysynnän kehittymiseen liittyvä epävarmuus sekä yleinen kustannustason nousu vaikeuttivat sopimusneuvotteluita erityisesti vuoden 2021 loppupuolella, mikä johti lopulta siihen, ettei uusi ostoliikennesopimus tullut voimaan vuoden 2021 ostoliikennesopimuksen optiokauden päättyessä 31.12.2021. Tästä syystä vuoden 2021 ostoliikennesopimusta jatkettiin tammikuun 2022 kattavalla erityisjärjestelyllä.

Uudella ostoliikennesopimuksella varmistettaisiin yhteiskunnallisesti ja liikennepoliittisesti merkittävien, mutta markkinaehtoisesti kannattamattomien yhteysvälien ostoliikennepalvelut 9-vuotiselle sopimuskaudelle. Sopimuksella edistettäisiin parlamentaarisessa 12-vuotisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa asetettuja tavoitteita etenkin kestävästi liikenteen, saavutettavuuden ja liikennejärjestelmän tehokkuuden näkökulmasta. Liikennejärjestelmäsuunnitelman mukaan valtio (liikenne- ja viestintäministeriö) hankkii henkilöjunaliikenteen palveluja VR:ltä palvelusopimusasetuksen mukaisena suorahankintana. Hankinnoilla ostettaisiin yöjunaliikennettä sekä taajamajunaliikenteen palveluja Etelä-Suomessa.

Valtiovarainvaliokunta hyväksyi joulukuussa 2021 vuoden 2022 talousarviota koskevassa mietinnössään valtuusmuutoksen, jolla uuden ostoliikennesopimuksen vuosittaista ostoliikenteen rahoitusvaltuutta nostettiin enintään 2,7 miljoonalla eurolla per vuosi. Valtuusmuutoksella turvattiin sopimuksen taloudellinen tasapaino siten, että liikenne- ja viestintäministeriö sekä VR pystyivät jatkamaan ja viimeistelemään uutta 9-vuotista ostoliikennesopimusta koskevat sopimusneuvottelut.

Ostoliikennesopimus kaudelle 1.2.2022 – 31.12.2030



Valtakunnallisen henkilöjunaliikenteen palvelutason turvaamiseksi ja sopimuskonstruktion uudistamiseksi vuoden 2022 talousarviossa hyväksyttiin 313 830 000 euron (alv 10 %) valtuuden myöntäminen liikenne- ja viestintäministeriölle hankintasopimuksen tekemiseksi vuosille 2022—2030 VR-Yhtymä Oy:n kanssa. Valtuuden käytöstä aiheutuva vuotuinen määräraharahatarve sopimuskaudelle on esityksessä 34 870 000 euroa (alv 10 %).

Kyseessä on EU:n palvelusopimusasetuksessa tarkoitettu julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus. Asetus sallii rautatieliikennettä koskevien hankintasopimusten tekemisen ilman tarjouskilpailua joulukuuhun 2023 asti. Nyt solmittava uusi ostoliikennesopimus olisi siten viimeinen suorahankintasopimus, jonka jälkeen rautateiden ostopalveluhankinnat tulee kilpailuttaa sääntelyn mukaisesti. Uusi ostoliikennesopimus on nk. nettomuotoinen hankinta, mikä tarkoittaa, että VR kantaa sopimuksen alaisen liikenteen lipputuloriskin. VR:llä on toisin sanoen kannustin varmistaa, että rautatieliikenne kehittyy ja pysyy kilpailukykyisenä joukkoliikennevaihtoehtona muihin liikennemuotoihin nähden.

Sopimus tulisi voimaan 1.2.2022 ja olisi voimassa määräaikaisena 31.12.2030. Tammikuun 2022 väliaikainen järjestely sisältyy valtuuteen ja sopimuskauteen. Sopimuksen liikennöintivelvoitteeseen sisältyisi Etelä-Suomen taajamaliikennealueen SM2- ja SM4-kalustolla liikennöitävä lähijunavuorotarjonta sekä kiskobussiliikenne kaukoliikenteen hiljaisemmilla reiteillä. Lisäksi sopimuksen liikennöintivelvoitteeseen sisältyisi säännöllinen Lapin yöjunaliikenne ja Intercity- ja Pendolino-kalustolla liikennöityjä palveluja. VR on aloittanut uuden SMX-kaluston hankinnan, millä on tarkoitus korvata sopimuskauden aikana vanhaa SM2-kalustoa.

Uusi ostoliikennesopimus varmistaisi kannattamattomien yhteysvälien palvelut ja tarjoaisi näkymän ja perustason 2020-luvun ostoliikenteelle. Pitkä sopimuskausi loisi edellytykset sopimuskauden jälkeiseen uuden palveluhankinnan kilpailun valmistelemiseen. Sopimus mahdollistaisi myös alueellisen lisäliikenteen hankkimisen alueellisten viranomaisten toimesta, sillä edellytyksellä, ettei lisäliikenne vaikuta eduskunnan myöntämään määrärahavaltuuteen, eikä lisäliikenteellä ole, esimerkiksi kalustokierron muuttumisen seurauksena, negatiivisia vaikutuksia ostoliikennesopimuksen palvelutasoon.

Sopimus sisältäisi muutoksenhallintamekanismin, jolla varauduttaisiin yllättäviin kysyntämuutoksiin sopimuskauden aikana. Liikenne- ja viestintäministeriö olisi sitoutunut aloittamaan VR:n kanssa neuvottelut ostoliikennesopimuksen taloudellisen tasapainon palauttamiseksi, mikäli sopimuksen liikevaihto laskisi kahdentoista kuukauden tarkastelujaksolla vähintään 25 % tai kolmen kuukauden tarkastelujaksolla vähintään 50 % verrattuna vuoden 2019 osto- ja velvoiteliikennekokonaisuuden liikevaihtoon. Sopimuksen taloudellisen tasapainon palauttamiseen tähtävien neuvotteluiden edellytyksenä olisi lisäksi, että liikevaihdon lasku on VR:lle yllättävä ja ennakoimaton eikä syy liikevaihdon laskuun ole ollut VR:n kontrollissa, ja VR on tehnyt kaikkensa liikevaihdon laskun estämiseksi. Mikäli neuvotteluissa sopimuksen talouden tasapainottamiseksi ei päästäisi yhteisymmärrykseen kahden kuukauden kuluessa, olisi VR:llä oikeus supistaa liikennettä osapuolten yhdessä määrittämän suunnitelman mukaisesti. Kyseisten sopeuttamistoimien ajallinen kesto voisi olla enintään niin kauan kuin yllä mainittujen liikevaihtorajojen mukainen tilanne on käsillä. Muutoshallintamekanismia koskevaa sopimuskirjausta sovellettaisiin aikaisintaan vuonna 2024. Muutoshallintamekanismin johdosta, matkustajakysynnän pysyessä alhaisena, tai



uudelleen laskiessa, voisi syntyä tilanne, jossa sopimuksenmukaista liikennetarjontaa ei voida taata sovitulla rahoitustasolla. Lisärahoitustarpeiden suuruuden arviointi ei ole mahdollista sopimuksen allekirjoitushetkellä.

HSL ja VR ovat sopineet kahdenkeskisessä lippujen yhteiskäyttöisyyttä koskevassa sopimuksessa korvauksista, jotka HSL:n tulee suorittaa VR:lle matkoista, jotka tehdään HSL-lipuilla VR:n taajamajunaliikenteessä. Kyseisen sopimuksen perusteella HSL:n VR:lle maksama korvaus muodostaa merkittävän osan ostoliikennesopimuksen taloudesta. HSL on asettanut tiettyjä edellytyksiä sille, että se sitoutuu lippujen yhteiskäyttöisyyttä koskevaan sopimukseen koko ostoliikennesopimuksen voimassaolon ajaksi. HSL:n intressinä on muun muassa varmistaa, ettei Etelä-Suomen taajamajunaliikenne tarjonta taikka aikataulut muutu sopimuskauden aikana HSL-liikenteen kannalta epäedullisesti. Ostoliikennesopimuksessa varauduttaisiin tilanteeseen, jossa HSL-alue muuttuu sopimuskauden aikana tai sopimuksen rahoitus vaarantuu muulla tavoin. Mikäli sopimuksen taloudellista tasapainoa ei pystyttäisi palauttamaan VR:n ja HSL:n keskinäisten järjestelyiden kautta, olisi liikenne- ja viestintäministeriö sitoutunut neuvottelemaan sopimuksen taloudellisen tasapainon palauttamiseksi lisärahoituksesta tai vaihtoehtoisesti liikenteen supistamisesta.

Sopimusvastuun osalta on saavutettu merkittävä parannus aikaisempiin ostoliikennesopimuksiin verrattuna. Sopimusvastuu sisältää muun muassa suoriteperusteisuuden sekä täsmällisyyteen liittyviä sopimussakkoja, jotka aktualisoituvat, mikäli VR ei pysty suoriutumaan sopimusvelvoitteistaan sopimuksessa määriteltyjen raja-arvojen mukaisesti. Sopimukseen sisältyy myös mahdollisuus kerryttää bonusta, mikäli VR selviytyy sopimusvelvoitteista yli odotetun tason. Sopimusvastuun taloudellisten sanktioiden suuruus ja raja-arvot ovat neuvotteluiden aikana saavutettu kompromissi ja sopimusvastuun kannustinvaikutuksen voidaan katsoa olevan maltillinen verrattuna sopimuksen taloudelliseen kokonaisarvoon. Edellä mainitun mukaisesti VR:n kantama lipputuloriski sekä mahdollisuus bonukseen luovat kuitenkin osaltaan täydentävän lisäkannustimen sopimusvelvoitteista suoriutumiseen.

Osana uutta ostoliikennesopimusta VR sitoutuisi hankkimaan uutta yöjunakalustoa. Hankittavaan kalustoon sisältyisi vähintään yhdeksän makuuvaunua ja kahdeksan autovaunua. Investoinnin tarkoituksena on ylläpitää ja kehittää yöjunaliikenteen tarjontaa. Yöjunakalustohankinnalle varattaisiin yhteensä 40 000 000 euroa työ- ja elinkeinoministeriön pääluokalta. Valtuus perustuu VR:n suuntaa-antavaan arvioon kaluston ja hankintakustannusten kokonaishinnasta. Valtuus kattaisi kalustohankinnan projektikustannuksia, poistoja, pääoman tuottoa sekä kaluston arvioitua jäännösarvoa. Liikenne- ja viestintäministeriö ja VR sitoutuisivat sopimuksessa neuvottelemaan jäännösarvoriskin korvaamisesta VR:lle sekä kaluston käytettävyydestä sopimuskauden jälkeen. VR vastaa kaluston hankinnasta kokonaisuudessaan. Liikenne- ja viestintäministeriö tukisi hankintaa ostoliikennesopimuksessa sovitulla ehdoilla. Liikenne- ja viestintäministeriö ei sitoutuisi korvauksiin, ennen kuin se olisi arvioinut, ovatko tuen maksamisen reunaehdot linjassa EU:n palvelusopimusasetuksen sekä valtioneuvoston päätöksen kanssa. Yöjunakalustohankinnan korvausten sääntelymukaisuudesta ei välttämättä olisi mahdollisuutta saada täyttä varmuutta.

Ostoliikennesopimuksen liikennöintivelvoitteeseen kuuluu Kotkan satama – Kouvola –yhteysväli, joka on sopimuksen tekohetkellä esteellinen käytettävissä olevasta kalustosta sekä asemainfrastruktuurista johtuvien rajoitteiden vuoksi. Jotta ostoliikennesopimusta ei katsottaisi kyseisen yhteysvälin osalta yhdenvertaisuussääntelyn vastaiseksi, selvittää liikenne- ja viestintäministeriö sopimuksen voimaantulon



jälkeen yhteistyössä yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa mahdollisuudet järjestää esteetön korvaava vaihtoehto kyseiselle yhteysväylille sekä vaihtoehdon edellyttämän määrärahan.

Sopimuksessa määritettäisiin EU:n palvelusopimuksen mukaisesti taloudelliset parametrit, joiden perusteella liikennöintikorvaus laskettaisiin. Sopimuksen alaisen liikenteen kannattavuutta seurattaisiin vuositasolla ja mikäli sopimuskauden aikana huomattaisiin, että sopimus muodostuu selkeästi ylikannattavaksi, olisi LVM ja VR sitoutuneet ryhtymään toimiin ylikompensaation poistamiseksi. Sopimuksen korvaustason lopullinen sääntelymukaisuus tarkistettaisiin sopimuskauden jälkeen tehtävällä taloudellisen nettovaikutuksen laskelmalla. Mikäli laskelman perusteella sopimuskauden vuotuinen keskimääräinen liikevoitto ylittäisi 5 %, olisi VR velvollinen palauttamaan keskimääräisen 5 %:n liikevoittotason ylittymistä vastaavan summan korkoineen.

Uuden ostoliikennesopimuksen voimassaolo edellyttää, että eduskunta on myöntänyt tarvittavan määrärahan valtion talousarvion momentille 31.20.55 (joukkoliikenteen palvelujen osto ja kehittäminen). Sopimuksessa tulnaisiin sopimaan, että VR:lle maksettava korvaus olisi riippuvainen eduskunnan myöntämästä määrärahasta. Tämä tarkoittaisi käytännössä, että mikäli määrärahaa vähennettäisiin suunnitellusta, hankittavan liikenteen määrää sopeutettaisiin.

Emil Asp, viestintäneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö