

HENKILÖJUNALIIKENTEEN PALVELUT 2030-LUVULLA

Sisällys

Tiivistelmä	4
1. Johdanto	9
2. Rautatieliikenteen sääntelykehys.....	11
2.1. Euroopan unionin sääntelystä	11
2.2. Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma.....	13
3. Henkilöjunaliikenne osana liikennejärjestelmää.....	13
3.1. Henkilöjunaliikenteen merkitys ja olennaispiirteet.....	13
3.2. Henkilöjunaliikenteen kehittyminen tulevaisuudessa	15
3.3. Alueellinen junaliikenne	17
4. Kansainväliset esimerkit.....	18
5. Open Access –malli ja kilpailun avaaminen	20
6. Henkilöjunaliikenteen palvelut	22
6.1. Nykytila.....	22
6.2. Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välinen ostoliikennesopimus	23
6.3. Tulevaisuudessa linjattavat asiat.....	26
6.3.1. Kaukoliikenteen tulevaisuus	28
6.3.2. Hankittaville palveluille asetettavat tavoitteet.....	29
6.3.3. Asemien avustamispalvelu	31
7. Henkilöjunaliikenteen infrastruktuuri	32
7.1. Nykytila.....	32
7.2. Tulevaisuudessa linjattavat asiat.....	34
8. Henkilöjunaliikenteen talous	36
8.1. Nykytila.....	36
8.2. Tulevaisuudessa linjattavat asiat.....	39
9. Henkilöjunaliikenteen toimijat	42
9.1. Nykytila.....	42
9.2. Tulevaisuudessa linjattavat asiat.....	44
9.3. Liikkuva kalusto	46
9.4. Kunnossapito	46

9.5. Lipunmyynti ja tiedon hyödyntäminen.....	47
10. Henkilöjunaliikenne 2030 – hankkeen vaiheistus ja aikataulu	48
11. Lähteet.....	50

Tiivistelmä

Liikenteellä on keskeinen merkitys yhteiskunnan hyvinvoinnin ja kilpailukyvyn mahdollistajana. Ihmisten ja tavaroiden on päästävä liikkumaan tulevaisuudessakin, mutta sen täytyy tapahtua nykyistä päästöttömämmin ja energiatehokkaammin. Käynnissä oleva vihreä ja digitaalinen kaksoisiirtymä on liikennesektorilla valtava systeeminen muutos. Digitaalisille ja vihreille ratkaisuille on globaalia kysyntää ja Suomen kannattaa pyrkiä osaksi tuota markkinaa.

Liikennejärjestelmää on tärkeää kehittää kokonaisvaltaisesti ja pitkäjänteisesti yli hallituskausien. Liikenteen palvelumarkkinoiden kehittäminen on välttämätöntä, jotta voimme vastata entistä paremmin ihmisten liikkumistarpeisiin, peruspalveluiden saatavuuden varmistamiseksi, kustannusten nousun hallitsemiseksi ja ilmastonmuutoksen haasteisiin vastaamiseksi. Raideliikenteellä voidaan myös edistää maankäytön ja rakentamisen tehokkuus sekä vaikuttaa positiivisesti yhteiskunnan kestävyysiirtymään myös sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla.

Useissa Keski-Euroopan suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa henkilöautoliikennettä on pyritty vähentämään erilaisilla toimenpiteillä ja parantamaan rautatieliikenteen palvelutasoa. Suotuisaan kehitykseen on vaikuttanut myös väestöpohja ja tiivis aluerakenne. Suomessa junaliikenteen kulkutapaosuus on vielä hyvin pieni osa kokonaissuoritteesta.¹ Kasvumahdollisuudet ovat kuitenkin Suomessakin merkittäviä, huolimatta väestöpohjasta sekä hajautuneesta alue- ja yhdyskuntarakenteesta.

EU-sääntely edellyttää tasapuolisia kilpailuolosuhteita markkinoilla ja EU kannustaa rautateiden kulkumuoto-osuuden kasvattamiseen. Tulevan hallituskauden (2023-2027) alussa onkin käynnistettävä toimenpiteet julkisen henkilöjunaliikenteen järjestämismallin uudistamiseksi, jotta EU:n asettamat tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Samalla on määriteltävä henkilöjunaliikenteen pitkäkestoiset kansalliset tavoitteet osana liikennejärjestelmää ja käynnistettävä määrätietoiset toimenpiteet niiden saavuttamiseksi. Henkilöjunaliikenteen laatu ja määrä voidaan parhaiten varmistaa kilpailuttamalla julkisesti rahoitetut palvelut. Tavoitteiden ja toimenpiteiden tulee tukea kestävä kehityksen mukaista liikennejärjestelmää.

2030-luvulle tultaessa nykyisen tasoiseen henkilöjunaliikenteen julkisesti tuettuun palvelutarjontaan ja nykyisiin julkisen palveluvelvoitteen alaisen liikenteen sopimusjärjestelyihin liittyy todennäköisiä ja merkittäviä epäjatkuvuuksia. Näitä aiheuttaa muun muassa muuttuneesta sääntely-ympäristöstä, kysynnästä, palveluiden rahoituksesta, kaluston sekä infrastruktuurin kunnosta ja määrästä sekä toistaiseksi puuttuvista poliittisista päätöksistä koskien hallintoa, resursseja ja rakennejärjestelyjä.

Suomen henkilöjunaliikennemarkkinoilla on ollut voimassa jo useamman vuoden niin sanottu Open Access –malli. Uusia markkinaehtoisia rautatieyrityksiä, jotka toimivat henkilöjunaliikenteessä, ei ole Suomeen kuitenkaan vielä ilmaantunut. Open Access -mallin mukaan yritykset hyödyntävät omaa kalustoa ja samoilla reiteillä voi toimia useita rautatieyrityksiä. Operaattorit kilpailevat samoilla rataosilla markkinaehtoisesti omalla kalustollaan. Open Access –malli ei sellaisenaan takaa asiakaslähtöistä ja kehittyvää valtakunnallista junaliikennettä Suomen rataverkolla edes korkeamman kysynnän yhteysväleillä. Osana tekemäänsä raideliikennemarkkina selvitystä kilpailu- ja kuluttajavirasto lähetti kansainvälisille henkilöjunaliikenneoperaattoreille kyselytutkimuksen, jossa tiedusteltiin, millä malleilla ne näkevät alalle tulon Suomeen kannattavaksi. Yksikään kyselyyn

¹ Traficommin tutkimuksia ja selvityksiä 1/2023 s. 26.

vastannut operaattori ei nähnyt, että toimiminen pelkästään vapaan markkinoille tulon liikenteessä olisi Suomessa kannattavaa. Operaattorit kuitenkin näkivät, että Suomessa toimiminen olisi kannattavaa julkisen tilaajan kilpailuttamassa liikenteessä tai yhdistelemällä toimintaa sopimusliikenteessä ja markkinaehtoisessa liikenteessä.²

Johtuen suomalaisista erityispiirteistä liittyen muun muassa markkinan pieneen kokoon, demografiaan ja talousmaantieteeseen sekä poikkeavaan raideleveyteen, on oletettavaa, että Suomessa Open Access -liikenne sopisikin mahdollisesti parhaiten täydentämään julkisesti hankittuja palveluja. Siihen ei tulisi luottaa henkilöjunaliikenteeseen liittyvän liikennepolitiikan ja –järjestelmän kehittämisen kulmakivenä 2030 -luvulla.

VR:n nykyinen tosiasiallinen monopoliasema henkilöjunaliikenteessä ei edesauta kotimaisten rautatiemarkkinoiden ja kokonaisvaltaisen rautatieliikennepolitiikan kehittämistä Suomessa. Samalla VR:n asema ainoana henkilöjunaliikenteen rautatieyrityksenä heikentää EU:n ja Suomen yleisiä liikennepoliittisia tavoitteita mm. rautatieliikenteen kulkumuoto-osuuden kasvattamisesta vihreän siirtymän edistämiseksi. Suomessa ei tulisikaan pyrkiä säilyttämään yhden toimijan asemaa ja suljettuja markkinaolosuhteita pitkällä aikavälillä.

Muuttuneen sääntelyn ja edelleen muuttuvan toimintaympäristön vaikutuksista johtuen henkilöjunaliikenteen palveluiden osalta on tehtävä valintoja tulevaisuuden rakentamiseksi. Nämä valinnat käsittävät muun muassa asiakokonaisuuksia kuten henkilöjunaliikenteen:

1. palveluiden laajuus, saatavuus ja hinnoittelu,
2. infrastruktuuri- ja taustajärjestelmät,
3. kokonaisuuteen tarvittavat investoinnit ja julkinen rahoitus ja
4. palveluiden sääntelynmukainen toteutusmalli.

Palvelut

Parhaimmillaan hankittavat henkilöjunaliikenteen palvelut tuovat raiteille lisää matkustajia. Henkilöjunaliikenne voi myös parantaa ihmisten mahdollisuuksia valita kestävämpiä liikkumismuotoja erityisesti kaupunkiseuduilla. Palvellakseen saavutettavuutta ja kestävyyttä, junaliikenteen vuorotarjonnan tulisi palvella ihmisten liikkumistarpeita. Lähes kaikissa tapauksissa saavutettavuuden turvaaminen ja kehittäminen lisäävät julkisen talouden kustannuksia. Tulevaisuudessa onkin tarkasteltava kriittisesti nykyisin julkisin varoin ostettavia palveluita. On mahdollista, että osa nykyisistä palveluista on tarkoituksenmukaista lopettaa 2030-luvulle tultaessa ja toisaalta toisia palveluja puolestaan voi olla tarkoituksenmukaista ja perusteltua lisätä. Myös nykyistä markkinaehtoista liikennettä voi olla tarkoituksenmukaista ottaa mukaan kilpailutettaviin kokonaisuuksiin. Näin voidaan varmistua palvelutasosta ja paketoita korkeamman kannattavuuden reittejä tukemaan matalamman kysynnän reittejä. Tämä olisi perusteltua yhteiskunnan kokonaisyötyjen ja julkisen talouden kokonaiskustannusten kannalta. Yhteiskunta saa tässä laajan kilpailuttamisen vaihtoehdossa varainkäytölleen läpinäkyvän vasteen sekä pystyy hyödyntämään henkilöjunaliikenteen tulot kansallisen liikennejärjestelmän palveluiden kehittämisessä.

Palveluiden toteutusmalli edellyttää myös uudistamista. Mikäli haluttua palvelutasoa ei määritellä ja hankintoja ei tehdä ennakkollisesti, koordinoitusti ja tehokkaasti, on todennäköisenä seurauksena palvelutarjonnan supistuminen ja laadun heikkeneminen pitkällä aikavälillä. Rataverkon investointeja

² Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 6/2022 s.4.

ja taustajärjestelmiä olisi tarkasteltava osana henkilöjunaliikennekokonaisuutta, joka muodostuu infrastruktuurista, kalustosta ja palveluiden operoinnista sekä edellä mainittujen osatekijöiden rahoituksesta. Tulevaisuuden palvelutasoa päätettäessä on myös otettava huomioon, kuinka taataan tiedon kokonaisvaltainen hyödyntäminen matkaketjuissa, matkaketjujen saumattomuus ja esteettömyys. Kilpailutusta varten palveluista tarvitaan laajat ja yksityiskohtaiset tiedot, jotka ovat avoimesti yritysten arvioitavissa. Tällä hetkellä suurimman esteen avoimesti kilpailuille markkinoille ja avoimelle, syrjimättömälle kilpailutukselle muodostaa liikkuvan kaluston omistajuus ja pääsy varikoille. Liikkuvan kaluston omistus olisikin lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisinta keskittää tulevaisuudessa julkisomisteiseen kalustoyhtiöön.

Infrastruktuuri

Henkilöjunaliikenteen tarjonnan kehittäminen edellyttää tulevaisuudessakin julkisten varojen käyttöä infrastruktuuri- ja kalustoinvestointeihin sekä palveluihin. Kaikkiaan henkilöjunaliikennekokonaisuutta tulisi tarkastella nykyistä enemmän kysynnän kehittymisen ja yhteiskuntatalouden, Liikenne12 -tavoitteiden sekä kestävä kehityksen, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja liikkumisen ympäristöön kohdistuvien haitallisten vaikutusten vähentämisen kannalta. Väylänpidon ja uusien investointien kannalta olisi myös tärkeää muodostaa mahdollisimman tarkka kuva niistä palveluista ja liikennevirroista, joita liikennejärjestelmässä arvioidaan olevan tulevina vuosikymmeninä. Myös yhteinen rataverkon käyttö tavara- ja henkilöliikenteelle on maksimoitava, jotta raiteiden käyttöaste olisi mahdollisimman korkea ja kaikkia hyödyttävä.

Liikenneverkon strategisen tilannekuvan mukaan rautateiden henkilöliikenteen isoimpia välityskykyhaasteita on koko pääradalla välillä Helsinki–Tampere, painottuen yhteysvälin eteläpään. Rantaradalla Helsingin ja Turun välillä on haasteena liikenteen häiriöherkkyys. Sekä henkilö- että tavaraliikenteen näkökulmasta keskeisiä ratapihoja, joilla on tarvetta erilaisille peruskorjaus-, parantamis- tai kehittämistoimille ovat Kokkola-Ykspihlaja, Oulu ja Tampere. Kaikki nämä sijaitsevat pääväylillä, kaikki myös TEN-T-ydinverkolla ja ovat keskeisiä myös verkollisesta toimivuusnäkökulmasta.

Henkilöratapihoilla on paljon matkustajien olosuhteita koskevia parantamistarpeita, jotka liittyvät mataliin ja heikkokuntoisiin matkustajalaitureihin, laituripituuksiin tai vaarallisiin laituripolkuihin (mm. Kemissä, Kokkolassa, Lappeenrannassa, ja Rovaniemellä). Esteettömän ympäristön tärkeys tulee korostumaan entisestään muun muassa väestön ikääntyessä. Laiturien pidentämistarpeita tuovat nykyisten tarpeiden lisäksi junakaluston kehittyminen.

Jotta Digiradan tuomat kapasiteettiä hyödynnettyä, vaatii se investointeja. Digirata-selvityksessä tunnistetut vähimmäisinvestoinnit tulisi toteuttaa, jotta uuden kulunvalvontajärjestelmän hyödyt ja erityisesti lisäjunatarjonta voidaan täysimääräisesti saavuttaa. Henkilöjunaliikenteen kilpailutuksessa vuoden 2030 alkavalle sopimuskaudelle onkin perusteltua ottaa huomioon myös liikkuvan kaluston varustelun kustannukset ja se, mikä on operaattorien valmius tuoda Suomen rataverkolle Suomen ERTMS-yhteensopivaa kalustoa.

Siirryttäessä 2030-luvulle on varmistettava, että myös hankittaviin henkilöjunaliikenteen palveluihin liittyviin palvelurakenteisiin ja asemille on eri toimijoilla syrjimätön pääsy. Asemat ja asemien seudut ovat matkustajien näkökulmasta tärkeä osa matkaketjuja. Vastaavasti varikot ja muut tukipalvelut ovat tärkeitä palvelupaikkoja junaliikenteen harjoittamiselle. Tällä hetkellä Suomen junakaluston kunnossapitovarikot ovat VR:n hallinnassa, rakennukset pitkälti myös sen omistuksessa. Valtaosa

henkilöliikennekaluston kunnossapidosta on keskitetty Ilmalan varikolle. Kun mahdollisesta kalustoyhtiöön eriytettävästä kalustosta päätetään, on syytä päättää ja varmistaa myös, miten sitä kunnossapidetään ja tuleeko toiminta eriyttää mahdollisesti VR:lle jäävän kaluston kunnossapidosta.

Rahoitus

Henkilöjunaliikenne on oikein suunniteltuna ja toteutettuna oletettavasti kestävin julkisen liikenteen runkopalvelu. Verrattuna bussi-, taksi- ja lentoliikenteeseen junaliikenne on julkisen liikenteen suoritetilaston mukaan yliveroinen taloudelliselta tehokkuudeltaan. Henkilöjunaliikenteen nykyisen palvelutason talouden kannalta merkitsevää on, että kaikki palvelut yhteensä maksavat huomattavasti enemmän kuin niistä saadaan lipputuloja. Henkilöjunaliikenteen palvelutasokokonaisuus on siis lähtökohtaisesti alijäämäinen. Valtio käyttää henkilöjunaliikenteen hankintoihin vuosittain 34,9 miljoonaa euroa (sis. alv).³ Yksittäisten kaukoliikenteen yhteysvälien ylijäämästä huolimatta henkilöjunaliikenteen markkina on Suomessa nykyisin pieni ja henkilöjunaliikenteen kokonaiskannattavuus on melko matala. On erittäin epätodennäköistä, että kaupunkien välisen junaliikenteen kokonaistarjonta kasvaisi suunnitelmallisesti ja palveluihin sekä kalustoon syntyisi uutta investointihalukkuutta ilman julkisia hankintoja ja selkeää näkymää päämääristä ja tavoitteista kyseisten palveluiden suhteen.

Todennäköistä onkin, että jotta liikennejärjestelmän yhteiskuntataloudellista tehokkuutta ja verkon käyttöastetta voidaan nostaa kaupunkien välisen nopean junaliikenteen osalta, tarkoittaa se käytännössä palvelutason määrittelemistä yhteysväleittäin koko tavoitteelliselle verkolle, tai suurelle osalle verkkoa ja julkisia hankintoja myös kaupunkien väliseen nopeaan junaliikenteeseen, mikäli halutaan turvata liikenne tietyillä yhteysväleillä, vuorojen tietty tiheys ja kapasiteetti sekä matkustusajat. Julkisten hankintojen avulla ja palveluja paketoimalla mahdollisten lipputuloylijäämien käyttäminen paikkaamaan palveluiden kokonaisalijäämää on mahdollista. Nykyisin osa myös kaukoliikenteen palveluista on julkisin varoin tuettuja. Mikäli tarvittaisiin uutta kalustoa esimerkiksi yöjunaliikenteeseen, alueelliseen junaliikenteeseen tai kaupunkien väliseen liikenteeseen, edellyttäisivät investoinnit todennäköisesti myös nykyistä suurempaa julkista tukea näihin palveluihin. Kilpailuttamalla on mahdollista saavuttaa joitain synergiaetuja ja kustannustehokkuutta.

Toimijat

Palveluiden sääntelynmukaisen toteutusmallin osalta tulevaisuudessa tulee arvioida eri toimijoiden välisiä tehtäviä uudelleen. Osana hanketta tulisi arvioida muun muassa sitä, kuinka mahdolliset tulevaisuuden ostoliikenteen hankinnat järjestetään organisatorisesti. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että ensiksi hankinnat olisi tarkoituksenmukaista keskittää uudella tavalla 2030-tilanteessa ja myöhempien kilpailutusten yhteydessä arvioida hankitaanko palvelut edelleen keskitetysti yhden viranomaisen toimesta vai hajautetaanko toimivaltaa enemmän alueellisesti eri viranomaisille. Henkilöjunaliikenteen osatekijöiden vastuiden selkeyttäminen ja keskittäminen ovat käytännössä välttämättömiä, jotta syntyy edellytykset toimivien henkilöjunaliikenne palveluiden kilpailuttamiselle ja toteuttamiselle 2030-luvun tilanteessa. Rakennejärjestelyt ja vastuumuutokset vievät aikaa useita vuosia ja siksi tarvittavat päätökset tulisi tehdä sekä valmistelun käynnistyttyä jo seuraavalla hallituskaudella mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Rakennejärjestelyillä mahdollistetaan myös tehokkaan hankintatoimen toteutuminen, riittävien resurssien tavoitteellinen kohdentaminen ja osaamisen syntyminen.

³ Summa ei sisällä valtion HSL:lle maksamia tukia.

Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa tällä hetkellä Suomea koskevista kansallisen tason junaliikenteen ostoista Helsingin seudun liikennealueen ulkopuolisessa liikenteessä. Tulevaisuudessa ministeriö ei ole tarkoituksenmukainen viranomaisen kyseisen tehtävän hoitoon. Koska ministeriö vastaa raideliikennealan sääntelyn valmistelusta, olisi parempi, jos se ei olisi mukana julkisen liikenteen hankinnoissa etenkin tilanteessa, jossa markkinoilla on useampi mahdollinen tarjoaja. Esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa ministeriöllä ei ole roolia hankintojen kilpailuttamisessa. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla siirtää kyseinen tehtävä Liikenne- ja viestintävirastoon, joka osallistuu rautatiejärjestelmän ja sitä koskevan sääntelyn kehittämiseen niin kotimaassa kuin EU:ssakin.

Liikenne- ja viestintäministeriön arvion mukaan junaliikenteen ostojen hajauttaminen ei sellaisenaan todennäköisesti johtaisi nykyistä suurempaan tai parempaan junaliikenteen palveluiden tarjontaan. On mahdollista, että pienillä paikallisilla hankinnoilla kokonaisuutena pieni markkina jakautuisi vielä pienempiin osiin, joita voisi olla vaikea yhteen sovittaa keskenään. Myös riski kustannusten noususta on hajautetussa mallissa suurempi. Henkilöjunaliikenteen hankintojen kilpailuttaminen vaatii lisäksi monialaista erikoisosaamista verrattuna muihin julkisen liikenteen hankintoihin. Kyseistä osaamista on Suomessa saatavana hyvin rajallisesti. On kuitenkin selvää, että hankittavien henkilöjunapalveluiden on palveltava alueiden ja ihmisten tarpeita mahdollisimman hyvin. Perustarjonnan lisäksi on mahdollista hyödyntää myös yhteisrahoitettuja hankintamalleja, jossa kunnat ja alueelliset toimijat osallistuvat kilpailutettujen palveluiden suunnitteluun ja rahoittamiseen.

VR:llä on ollut merkittävä osa Suomen rautatieliikenteessä koko sen historian ajan. Erilaisten skenaarioiden vaikutusten arviointi on hyvin vaativa tehtävä tilanteessa, jossa useampi asia muuttuu kotimarkkinoilla ja kansainvälisetkin markkinat ovat muutoksessa. VR:n tulevaisuus Suomessa ja kansainvälisesti riippuu pitkälti niistä päätöksistä, joita on aiemmin tehty ja tehdään jatkossa omistajaohjauksessa ja liikennepoliitikassa henkilö- ja tavarajunaliikennemarkkinoiden kehittämiseksi 2020- ja 2030 luvuilla. Valtion tulisikin miettiä ja linjata kahtena erillisenä kysymyksenä mitä VR:ltä odotetaan ja toisaalta mitä kotimaiselta henkilöjunaliikenteeltä halutaan. Henkilöjunaliikennettä koskeviin poliittisiin kysymyksiin ei voi vastata vain ja ainoastaan VR:n näkökulmasta. Toisaalta VR:n tulevaisuus on myös otettava huomioon sääntelyn määrittämää tavoitteellista liikennepoliittikkaa toteutettaessa.

Edellä mainittujen neljän osakokonaisuuden haasteisiin on löydettävä ratkaisut 2020-luvun alkupuolella, jotta voidaan turvata suomalaisen rautatiemarkkinoiden EU-sääntelyn mukaisuus sekä henkilöjunaliikenteen palveluiden jatkuminen ja kehittyminen myös tulevaisuudessa. Asiassa voidaan edetä useammalla tavalla ja muutokset voivat olla pienempiä tai suurempia. Myös se, että jostain asiasta ei päätetä, vaikuttaa henkilöjunaliikenteen tulevaisuuteen.

Henkilöjunaliikenteestä tavoiteltujen yhteiskunnallisten hyötyjen aikaansaaminen edellyttää nykyistä selkeämpää näkymää tulevaisuuteen. Siirryttäessä 2020-luvun aikana kohti tulevaisuutta, on tärkeää, että muutos kohti määriteltäviä tavoitteita on hallittua ja ennakoitua. Henkilöjunaliikenteen palveluiden kilpailuttaminen ja mahdollisesti tehtävät muut rakenteelliset muutokset vievät paljon aikaa. Tarvittavat analyysit ja rakenteelliset muutokset on tehtävä viimeistään 2020-luvun puolivälissä.

Keväällä 2023 aloittavan hallituksen on linjattava asiassa tarkemmin ja tehtävä asiassa tarvittavat päätökset, jotta 2030-luvulle tultaessa kilpailutukset on tehty suunnitelmallisesti ja oikea-aikaisesti. Hankkeen aikataulu tarkentuu hankkeen edetessä ja se voi muuttua suurestikin riippuen siitä, millaisia valintoja tulevaisuudessa tehdään.

Henkilöjunaliikenteen palveluiden järjestämiseen 2020-luvulla liittyvät muutostarpeet ja järjestelyt ovat todennäköisesti suurin yksittäinen muutos Suomen henkilöjunaliikenteen historiassa sitten junaliikenteen aloittamisen. Kokonaisuuteen liittyy, tehtävistä valinnoista riippuen, paljon erilaisia vaikutuksia ja mahdollisia riskejä. Kuitenkaan nykytilanteen jatkaminen ei ole vaihtoehto. Tehtyjen valintojen säilyminen yli hallituskausien tulisi turvata. Päätökset ja valinnat on tehtävä tietyssä aikataulussa, muuten palveluiden jatkuvuus ja tulevaisuusnäkökymät muuttuvat täysin epävarmoiksi tultaessa 2030-luvulle. Tällöin henkilöjunaliikenteen tuomia mahdollisuuksia ei voitaisi myöskään huomioida tehokkaasti maankäytön ja asumisen ratkaisuihin eikä osana vihreän siirtymän toimenpiteitä.

1. Johdanto

Rautatieliikenteen sääntely kuuluu pääosin unionin toimivaltaan, mikä tarkoittaa sitä, että rautatieliikenteen harjoittamista säännellään hyvin tarkkaan EU-tasolla annetuilla säädöksillä, joista osa on suoraan kansallisella tasolla velvoittavia ja osa vaatii kansallisia toimenpiteitä säädösten voimaan saattamiseksi. Euroopan unioni on asettanut tavoitteen, jonka mukaisesti se on hiilineutraali vuoteen 2050 mennessä. Euroopan komissio julkisti joulukuussa 2020 Kestävän ja älykkään liikenteen strategian⁴, jossa rautatieliikenteellä ympäristö- ja ilmastoystävällisenä kulkumuotona on keskeinen rooli etenkin EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamisessa. Strategiassa komissio on asettanut tavoitteeksi, että suurnopeusjunaverkostolla tapahtuvien matkustajamäärien pitäisi kaksinkertaistua vuoteen 2030 ja kolminkertaistua vuoteen 2050 mennessä vuoden 2015 tasoon verrattuna. Rautatieliikenteen tavarankuljetusten pitäisi kaksinkertaistua vuoteen 2050 mennessä ja rautatie- ja vesiliikenteeseen perustuvien yhdistettyjen kuljetusten tulisi tarjota kilpailukykyinen vaihtoehto tiekuljetuksille. Rautatieliikenteen tavarankuljetusten kaksinkertaistaminen edellyttäisi vähintään kahden prosentin kasvua rautatiekuljetusten määrässä vuosittain. Rautatieliikennettä on myös asteittain avattu EU-tasolla kilpailulle EU:n ns. neljällä rautatiepaketilla.

EU-sääntely edellyttää tasapuolisia kilpailuolosuhteita markkinoilla ja EU kannustaa rautateiden kulkumuoto-osuuden kasvattamiseen. Pääsääntönä julkisesti hankittujen palveluiden järjestämisessä on niiden kilpailuttaminen. Suomessa on tehty ensimmäisten jäsenmaiden joukossa tarvittavat lainsäädäntömuutokset, jotka takaavat rautatieyrityksille avoimen verkolle ja markkinoille pääsyn periaatteen. Henkilö- ja tavaraliikenteen markkinoilla on kuitenkin useampia rakenteellisia ja toiminnallisia esteitä, jotka tosiasiallisesti haittaavat kilpailua sekä markkinoiden toimintaa ja kehitystä. Suomen henkilöjunaliikenteessä, kuten muuallakin Euroopassa tarvitaan julkisia hankintoja palvelutason turvaamiseksi ja kehittämiseksi. Valtaosa matkustajaliikenteen suoritteista Euroopassa toteutuu julkisen hankinnan ja palveluvelvoitteen johdosta.

Henkilöjunaliikennettä Suomessa harjoittaa tällä hetkellä VR-Yhtymä Oyj (VR), joka on valtion 100 prosenttisesti omistama yhtiö. Valtion omistus perustuu yhtiölle määriteltyyn strategiseen intressiin, jonka mukaan VR varmistaa riittävän rautatieliikenteen jatkuvuuden.⁵ VR:n omistajaohjaus on valtioneuvoston kanslian omistajaohjausyksikössä. VR harjoittaa itsenäisesti ja omalla taloudellisella riskillään valtaosaa valtakunnallisesta henkilöjunaliikenteen tarjonnasta. Liikenne- ja viestintäministeriö ja VR sopivat joulukuussa 2020 henkilöjunaliikenteen ostamisesta vuodeksi 2021. Kyseisellä ostoliikennesopimuksella korvattiin liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välinen aiempi

⁴ Komission tiedonanto 9.12.2020.

⁵ Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös s. 28.

sopimusjärjestely kokonaisuudessaan, ja yksinoikeus poistettiin. Nykyisin VR:llä ei ole sopimukseen perustuvaa yksinoikeutta henkilöjunaliikenteen harjoittamiseen Suomessa.

Vuoden 2022 alussa liikenne- ja viestintäministeriö ja VR tekivät sopimuksen henkilöjunaliikenteen ostamisesta vuosille 2022 – 2030. Allekirjoitushetkellä sopimukseen sisältyviä palveluita olivat yöjunavuorot, kiskobussit, Etelä-Suomen taajamajunaliikenne sekä yksittäiset IC- ja Pendolino- vuorot. Palvelut ovat toisistaan irrallisia kokonaisuuksia, joissa kussakin on käytössä eri kalusto. IC- ja Pendolino vuoroissa käytetään VR:n myös omalla taloudellisella riskillään järjestämässä liikenteessään käyttämää kalustoa. Muissa hankittavissa palveluissa käytetään vain kyseisen palvelun tarvitsemaa kalustoa.

Henkilöjunaliikenteen palveluja koskevan sääntelyn tarkoitus on, että mikäli toimivaltainen viranomaisena haluaa varmistua markkinaehtoisia palveluja paremmista palveluista, tulee viranomaisen määrittellä tavoiteltava palvelutaso ja osoittaa, ettei markkinaehtoinen tarjonta pysty tyydyttämään tavoiteltua tasoa ilman julkisen toimijan väliintuloa. Viranomaisen tulee lisäksi määrittellä kilpailun ehdot sekä kilpailuttaa hankinta, tai hankinnat.

Suomessa henkilöjunaliikenteen kilpailun tulisi toteutua erityisesti junien operoinnin sekä tukipalveluiden, kuten kunnossapidon, osalta. Suomen poikkeavan raidelevyeyden, markkinan pienen koon sekä nykyisen tosiasiallisen monopolitoimijan vahvan aseman vuoksi ei ole realistista odottaa, että ulkopuolinen toimija investoisi uuteen kalustoon ja pyrkisi kilpailemaan tosiasiallisen monopolitoimijan kanssa avoimeen markkinoillepääsyyn perustuen. Mitä useampi toimija osallistuu Suomessa joukkoliikenteen ja henkilöjunaliikenteen julkisiin varoin tuetuille markkinoille, sitä enemmän markkinoiden on mahdollista houkuttaa investointeja ja tuottaa aidosti markkinahintaisia asiakaslähtöisiä palveluja. Suomen tulisi edelleen pyrkiä luomaan avoimen kilpailun edellyttämät olosuhteet, jossa yrityksillä on tosiasiallisesti tasapuoliset toimintaedellytykset ja että kilpailu ja julkisten hankintojen tuomat yhteiskunnalliset hyödyt voivat toteutua.

Valtion on käynnistettävä 2023 alkavan hallituskauden alussa toimenpiteet julkisen henkilöjunaliikenteen järjestämismallin uudistamiseksi, jotta rautateiden henkilöliikennepalvelujen kilpailutus onnistuisi EU-lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Samalla on määriteltävä henkilöjunaliikenteen pitkäkestoiset kansalliset tavoitteet ja käynnistettävä määrätietoiset järjestelmätason toimenpiteet niiden saavuttamiseksi.

Tämän muistion tavoitteena on kuvata henkilöjunaliikenteen palveluhankintojen kannalta nykytila ja haasteet sekä vuonna 2023 alkavalla seuraavalla hallituskaudella tehtävät välttämättömät ratkaisut ja prosessi, jolla siirrytään hallitusti sääntelyn mukaiseen hankintajärjestelyihin vuoden 2030 alkupuolella. Muistiossa ei oteta kantaa rautateiden tavaraliikenteen erityiskysymyksiin. Tavaraliikenteessä kilpailu on ollut mahdollista jo vuodesta 2007, mutta tosiasiallisesti aivan viime vuosiin asti se on ollut melko pientä. Muistiossa ei myöskään käsitellä laajemmin Helsingin seudun liikenteen (HSL) junaliikennettä, valtion ja HSL:n välistä yhteistyötä henkilöjunaliikenteessä tai valtion HSL:lle myöntämiä avustuksia. HSL on kuitenkin tällä hetkellä merkittävä henkilöjunaliikenteen tilaaja ja HSL-alueen ja valtion tilaama liikenne tulee yhteensovittaa myös tulevaisuudessa.

Luvuissa 2-4 on kuvattu nykyisen henkilöjunaliikenteen sääntelyä, toimintaympäristöä ja kansainvälisiä esimerkkejä ja luvuissa 5-9 on tuotu esiin keskeisimpiä ratkaistavia kysymyksiä ja alustavia ratkaisuvaihtoehtoja. Muistion lopussa on esitetty arvio hankkeen alustavasta aikataulusta. Eri vaihtoehtojen vaikutus- ja riskiarviointia on tarkoitus tehdä mahdollisessa jatkovalmistelussa.

Useita valintoja ja ratkaisuja on tehtävä jo 2020-luvun alkupuolella, mikäli halutaan turvata henkilöjunaliikenteen markkinoiden ja palveluiden myönteinen kehittyminen.

Muistio on jatkumoa ministeriöiden tulevaisuuskatsaukselle⁶ ja ministeriön maaliskuun 2023 alussa julkaisemalle virkamiespuheenvuorolle.⁷ Muistiossa esitetyt näkemykset edustavat liikenne- ja viestintäministeriön asiantuntijanäkemyksiä henkilöjunaliikenteen markkinoiden nykytilasta. Syvennämme virkakuntamme näkemyksiä tulevaisuuden näkymistä, keskeisistä haasteista ja mahdollisuuksista 2030-luvulla. Asiakirjaa ei ole käsitelty poliittisesti.

2. Rautatieliikenteen sääntelykehys

2.1. Euroopan unionin sääntelystä

Rautatieliikennettä on asteittain avattu EU-tasolla kilpailulle neljällä eri rautatiepaketilla.⁸ EU:n neljän suuren lainsäädäntöpaketin lisäksi unionitasolla on annettu paljon muuta sääntelyä, joiden myötä on luotu yhdenmukaiset viranomaisjärjestelyt unionitasolla, luotu rautatieliikennejärjestelmälle ja rautatieliikenteen harjoittamiselle yhdenmukaiset lupajärjestelyt, harmonisoitu turvallisuusvaatimuksia, kehitetty rautatiejärjestelmän yhteentoimivuutta ja luotu yhdenmukaiset periaatteet rataverkon käytölle ja sen hinnoittelulle. Myös rautatiematkustajien oikeuksia ja esteettömyyttä koskevaa sääntelyä on harmonisoitu.⁹

Rautatieliikenteen sääntelyn lähtökohtana on turvata lainsäädännöllisesti avoin markkinoillepääsy, joka edellyttää sitä, että kaikilla rautatieyrityksillä on yhtäläiset edellytykset saada ratakapasiteettia rautatieliikenteen harjoittamista varten ja harjoittaa rautatieliikennettä yhdenmukaisin edellytyksin. Näistä edellytyksistä on säädetty erityisesti rautatiemarkkinadirektiivissä (2012/34/EU) ja EU:n neljänteen rautatiepakettiin sisältyneessä rautatiemarkkinadirektiivin muutosdirektiivissä (2016/2370/EU). Rautateiden tavaraliikenne Euroopan unionissa on pääosin markkinaehtoista toimintaa. Sellaiset markkinaolosuhteet, jotka eivät todellisuudessa ja käytännössä kannusta kilpailuun ovat rautatiesääntelyn tarkoituksen vastaisia.

⁶ Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022.

⁷ Liikenne- ja viestintäministeriön virkakunnan puheenvuoro haasteista ja mahdollisuuksista vuosille 2023–2027.

⁸ Kyseiset rautatiepaketit 1-4 on annettu vuosien 2001-2016 välillä ja ne pyrkivät avaamaan kilpailua asteittain. Neljännellä rautatiepaketilla, joka annettiin vuonna 2016, turvattiin rautateiden kotimaan henkilöliikennepalveluihin vapaa markkinoille pääsy, rataverkon haltijan riippumattomuus sekä kilpailuttamisvelvollisuuden pääsääntö.

⁹ Harmonisoitu EU-sääntely perustuu etenkin seuraavaan kolmeen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin: 1) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta (2012/34/EU) eli ns. rautatiemarkkinadirektiivi; 2) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta Euroopan unionissa (797/2016/EU) eli ns. yhteentoimivuusdirektiivi; 3) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rautateiden turvallisuudesta (798/2016/EU) eli ns. rautatieturvallisuusedirektiivi. Kaikkien kolmen päädirektiivin nojalla on annettu hyvin kattavasti komission täytäntöönpanoasetuksia ja muuta delegoitua sääntelyä komission asetuksina, joita sovelletaan sellaisenaan ilman kansallista täytäntöönpanolainsäädäntöä.

Edellä mainitut kolme Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä on pantu kansallisesti täytäntöön vuoden 2019 alusta voimaan tulleella raideliikennelailla (1302/2018), sen nojalla annetuilla valtioneuvoston asetuksilla rautatieliikenteen harjoittajille tarjottavista palveluista (1489/2015), rautatieliikenteen aikataulukaudesta ja ratakapasiteetin jakamisesta (1308/2018) ja rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta (284/2919) sekä Liikenne- ja viestintäviraston määräyksellä rautatieturvallisuudesta (TRAFICOM/138582/03.04.02.00/2019).

Rautateiden henkilöliikenne on suurelta osin jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten hankkimaa julkisen palveluvelvoitteen liikennettä, jota toimivaltaiset viranomaiset tukevat. Tuetun julkisen palveluvelvoitteen henkilöliikennejärjestelyjä säännellään suoraan sovellettavalla rautateiden ja maanteiden henkilöliikennejärjestelyistä annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella 1370/2007 eli ns. palvelusopimusasetuksella (PSO-asetus). Kun rautateiden kotimaan henkilöliikenne avattiin kilpailulle EU:n neljännellä rautatiepaketilla, PSO-asetukseen tehtiin asetuksella 2016/2338/EU tarvittavat muutokset.

PSO-asetuksen mukaista henkilöjunaliikennettä voivat hankkia lainsäädännössä nimetyt toimivaltaiset viranomaiset. Tällä hetkellä liikenteenpalveluista annetun lain (320/2017) 182 §:ssä on säädetty, että ainoastaan liikenne- ja viestintäministeriö sekä omalla toimivalta-alueellaan Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä ovat palvelusopimusasetuksessa tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia rautatieliikennettä koskevissa asioissa. Jos muille viranomaisille haluttaisiin antaa toimivalta hankkia PSO-asetuksen mukaista henkilöjunaliikennettä tulevaisuudessa, tulisi siitä säätää erikseen lailla.

PSO-asetuksen ja siihen tehtyjen muutosten nojalla toimivaltaisten viranomaisten on pääsääntöisesti hankittava rautateiden julkisen palveluvelvoitteen henkilöliikennepalvelut kilpailuttamalla 25.12.2023 alkaen.¹⁰ Kilpailuttamisvelvollisuus -lähtökohtaa ei voida kiertää esimerkiksi erityistehtäväyhtiöillä tai muilla järjestelyillä. Kilpailutukselle on luotavat syrjimättömät olosuhteet, mikä tarkoittaa Suomen tapauksessa mm. sen varmistamista, että kilpailuun osallistuville rautatieyrityksille on sopivan liikkuvan kaluston käyttöön todellinen ja syrjimätön pääsy (5a artikla).

Tarjouskilpailussa noudatettavan menettelyn on oltava avoin kaikille liikenteenharjoittajille, sen on oltava oikeudenmukainen ja siinä on noudatettava avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita. Ainoastaan pienet, kynnyсарvon alittavat palveluhankinnat ja eräät muut asetuksessa erikseen mainitut rajatut palveluhankinnat voidaan jatkossa tehdä suorahankinnalla. Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiesarvion mukaan se ei voi tehdä jatkossa nykyisen kaltaista junaliikennesopimusta VR Oy:n tai muun toimijan kanssa ilman avointa ja syrjimätöntä kilpailutusta.

Toimivaltaisen viranomaisen tekemät julkisen palveluvelvoitteen palveluhankinnat ja niitä koskevat sopimukset rautatieyrityksen kanssa eivät saa muodostaa estettä rautateiden henkilöliikenteen avoimelle markkinoillepääsulle. Euroopan komissio on antanut rautatiemarkkinadirektiivin 11 artiklan nojalla täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2018/1795 menettelyn ja perusteiden vahvistamisesta ns. taloudellisen tasapainon soveltamista varten. Jos toimivaltaisen viranomaisen on tehnyt julkisen palveluvelvoitteen sopimusjärjestelyn rautateiden henkilöliikennepalvelujen järjestämisestä tietyllä rataverkon osalla ja jokin toinen rautatieyritys haluaa harjoittaa samalla rataverkon osalla rautateiden henkilöliikennettä avoimen markkinoillepääsyn pohjalta, rautateiden sääntelyelimen on tehtävä arviointi siitä, vaarantaako avoimen markkinoillepääsyn liikenne julkisen palveluvelvoitteen mukaisen sopimuksen taloudellisen tasapainon (ts. vaarantuuko julkisen palveluvelvoitteen liikenne sovitulla tukitasolla ja vaarantuuko palveluvelvoitteen mukaisen liikenteen arvioitu liikennetulokertymä). Sääntelyelin voi antamassaan ratkaisussa esittää esimerkiksi muutoksia avoimen markkinoillepääsyn liikenteen vuoroväleille, pysähdyksille tai reitille ja vasta viimeisenä

¹⁰ PSO-asetuksen mukaisista poikkeuksista kilpailutukseen säädetään asetuksen 5 artiklan 2, 3 a, 4, 4 a, 4 b, 5 ja 6 kohdissa. Näistä Suomen kannalta keskeisimmät poikkeukset ovat 5 artiklan 4 ja 5 kohta. Toimivaltaiset viranomaiset voivat esimerkiksi päättää tehdä ilman tarjouskilpailua tiettyjä pieniä julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia (5 artiklan 4 kohta). Toimivaltaiset viranomaiset voivat myös tilanteissa, joissa palvelu keskeytyy tai on välittömässä vaarassa keskeytyä tehdä kiireellisiä hankintoja (5 artiklan 5 kohta).

ratkaisuna sääntelyelin voi antaa oikeutuksen sille, että julkisen palveluvelvoitteen sopimusjärjestelyn mukaiselle liikenteelle voidaan antaa yksinoikeus tietyllä rataverkon osalla.

2.2. Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman¹¹ laatiminen perustuu liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettuun lakiin (503/2005), jossa säädetään liikennejärjestelmäsuunnittelusta ja sen tavoitteista, valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisesta ja suunnitelman sisällöstä. Lain mukaan liikennejärjestelmällä tarkoitetaan kaikki liikennemuodot kattavasta henkilö- ja tavaraliikenteestä, niitä palvelevista liikenneverkoista, viestintäyhteyksistä ja tiedosta sekä liikenteen palveluista annetussa laissa tarkoitetuista palveluista, liikennevälineistä ja liikennettä ohjaavista järjestelmistä muodostuvaa kokonaisuutta. Valtakunnalliselle liikennejärjestelmäsuunnitelmalle on asetettu kolme tavoitetta, jotka ovat rinnakkaisia ja jotka kaikki pyrkivät hillitsemään ilmastonmuutosta: saavutettavuus, kestävyys ja tehokkuus.

Ensimmäinen valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma valmisteltiin parlamentarisessa ohjauksessa vuosille 2021 - 2032, ja se julkaistiin 2.9.2021. Suunnitelmassa on parlamentarisesti linjattu valtakunnallisen henkilöjunaliikenteen hankinta ja eduskunnan erikseen myöntämä sopimusvaltuus. Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa on todettu, että valtio (liikenne- ja viestintäministeriö ja Liikenne- ja viestintävirasto) määrittelee palvelutasotavoitteet maakuntakeskusten välisten keskeisimpien työssäkäynti- ja työasiayhteyksien kaukoliikenteen (juna-, linja-auto- ja lentoliikenne) palveluille. Määrittely tehdään yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa vuosina 2021–2022.¹²

3. Henkilöjunaliikenne osana liikennejärjestelmää

3.1. Henkilöjunaliikenteen merkitys ja olennaispiirteet

Suomessa valtaosa henkilöliikenteen matkoista ja suoritteista tehdään henkilöautolla. Valtakunnallisen henkilöliikennetutkimuksen mukaan vuonna 2021 kaikista kotimaanmatkoista 62 % tehtiin henkilöautolla. Toiseksi yleisin kulkutapa oli jalankulku, jolla tehtiin 23 % matkoista. Pyörällä tehtyjen matkojen osuus oli 7 % ja joukkoliikenteellä tehtyjen 6 %. Kulkutapaosuuksissa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia vuoteen 2016 verrattuna.¹³

Raideliikenteen kulkumuoto-osuus tehdyistä matkoista jää valtakunnallisesti muutamaan prosenttiyksikköön. Poikkeuksen muodostavat suuret kaupunkiseudut, joiden liikkumisesta suurempi osa hyödyntää raiteita. Tilastokeskuksen rautatietilaston mukaan pääosa rautateiden henkilöliikenteen matkoista tehdään lähijunaliikenteessä (noin 85 % vuonna 2021), mutta henkilöliikenteen kilometreillä mitattuna valtaosa henkilöjunaliikenteen suoritteesta syntyy kaukojunaliikenteestä (noin 76% vuonna 2021).¹⁴

¹¹ Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021–2032.

¹² Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021–2032 s.68.

¹³ Traficom:n tutkimuksia ja selvityksiä 1/2023. s.15.

¹⁴ Rautatietilasto 2021.

Henkilöjunaliikenne muodostaa parhaimmillaan liikennejärjestelmään vaihtoehdon erityisesti henkilöautolle, bussille ja lentokoneelle. Henkilöjunaliikenteelle tyypillistä on, että yhteen junaan mahtuu istumaan useampi sata matkustajaa kerralla. Käytännössä suuri kuljetuskapasiteetti tekee junasta mukavan, turvallisen ja tehokkaan kulkumuodon runkoreiteille, joihin kohdistuu riittävän suuri kysyntä. Samalla suuri kapasiteetti tarkoittaa, että ihmisten tarpeisiin perustuvan matkustuskysynnän tulee kohdistua ja suuntautua tietyille alueille. Alue- ja yhdyskuntarakenteella onkin keskeinen vaikutus junaliikenteen hyödyntämismahdollisuuksiin.

Liikennejärjestelmässä henkilöjunaliikenteelle on tunnistettavissa kolme käyttötapausta, jossa sen hyödyt ovat kiistattomat verrattuna muihin henkilöliikenteen kulkumuotoihin.

Kaupunki- ja taajamajunaliikenne: Rajatulla maantieteellisellä alueella ja usealla asemalla tapahtuva junaliikenne. Junalla matkustetaan vähintään useamman kilometrin tai kymmenien kilometrien matka. Matka-aika ei usein ylitä tuntia. Juna palvelee ihmisten asiointi- ja työssäkäyntiä osana muuta julkista liikennettä. Matkustaminen on usein säännöllistä, mahdollisesti päivittäistä.

Kaupunkien välinen nopea junaliikenne: Kahden tai useamman kaupungin välinen ja harvalla asemalla pysähtyvä junaliikenne, jossa matkustetaan kymmeniä tai satoja kilometrejä. Matka-aika on usein vähintään tunti. Juna palvelee ihmisten vapaa-ajan matkustamista ja työmatkustamista. Matkustaminen on usein satunnaisia kertoja viikossa, kuukaudessa tai vuodessa.

Yöjunaliikenne: Junamatka on pitkä, eli useita satoja kilometrejä ja kestää yli yön. Matkustajat ehtivät nukkua junassa. Juna palvelee usein vapaa-aikaa, loman viettoa ja matkailua. Matkustaminen on usein kertaluonteista ja keskittyy erityisesti esimerkiksi lomasesonkeihin ja tiettyihin vuodenaikoihin. Yöjunissa on usein mahdollisuus myös henkilöauton kuljettamiseen.

Kaupungistuminen ja junaliikenteen järjestämisen mahdollisuudet korreloivat voimakkaasti keskenään. Mitä lähempänä junarataa ja –asemia sijaitsevat asunnot ja palvelut, sitä yksinkertaisempaa on järjestää junaliikennettä, joka palvelee ihmisten matkustustarpeita kaupunkialueilla tai niiden välillä. Vastaavasti mitä kauempana asemasta ihmiset asuvat ja asioivat, sitä vaikeampaa on järjestää esimerkiksi henkilöautoon verrattuna kilpailukykyistä junaliikennettä, joka vastaisi ihmisten tarpeita.

Mitä säännöllisempää on ihmisten liikkumistarve, sitä tärkeämpää on päästä sujuvasti juna-asemalle ja perille kohteeseen asti. Usein ihmisten matkaketjut alkavat kotiovelta, tai työpaikalta ja päättyvät johonkin pisteeseen kohdealueella. Useinkaan tilanne ei ole junaliikenteen uusien käyttäjien kannalta sellainen, että matkan alku- ja päätepiste sijaitsisivat juna-asemien välittömässä läheisyydessä. Mitä pidempi siirtymä ihmisen on tehtävä matkan alussa junaliikenteen äärelle, tai perille saavuttaessa asemalta kohteeseen, sitä todennäköisemmäksi ja kilpailukykyisemmäksi kulkumuodoksi muodostuu henkilöauto niille ihmisille, joille se on vaihtoehto.

Junaliikenteen houkuttelevuuden kannalta onkin keskeistä, että koko alueellinen julkisen liikenteen syöttöliikennejärjestelmä palvelisi mahdollisimman edullisesti ja joustavasti laajoja joukkoja ja mahdollistaisi yhä useammalle ihmiselle junien käytön osana matkaketjuja. Junaliikenteen tarvitsemaa syöttöliikennettä ovat muun muassa:

- erilaiset kävelyn ja pyöräilyn sekä mikroliikkumisen palvelut,

- muu julkinen liikenne, kuten junat, linja-autot, raitiovaunut ja taksit sekä
- liityntäpysäköintitratkaisut.

Liikennejärjestelmässä kulkumuotovalintoihin vaikuttaa moni tekijä. Kuluttaja arvioi matkakokonaaisuutta muun muassa käytettävissä olevien vaihtoehtojen, matka-ajan, mukavuuden ja joustavuuden sekä hinnan osalta. Jos vaikka junalippu olisi sellaisenaan edullinen, mutta ihminen joutuu maksamaan syöttöliikenteestä lähes saman summan, voi matkaketjun kokonaiskustannus nousta melko korkeaksi. Vastaavasti jos ovelta ovelle matkaketju kestäisi autolla 1,5 tuntia, mutta junalla 2 tuntia, jälleen auto voi olla monelle houkuttelevampi vaihtoehto. Aika ja kustannuserot usein vielä kahdentuvat, jos kyseessä on meno-paluumatka esimerkiksi saman päivän aikana. On myös havaittavissa, että hinnan ja matka-ajan lisäksi kulkumuotovalintoihin vaikuttavat koettu mukavuus- ja laatumäkökulmat. Toisaalta, etenkin pidemmällä junamatkalla voi usein levätä tai tehdä töitä, mikä ei ole henkilöautossa samalla tavalla mahdollista. Matkaketjuja ja liikennetarjontaa suunniteltaessa on kuitenkin otettava huomioon, ettei henkilöauto ole kaikille käyttäjille mahdollinen liikennemuoto sielläkään, missä auton käyttäminen voisi ajan ja kustannukset huomioiden olla järkevintä suurimmalle osalle matkustajista.

Junaliikenne on myös hyvin ympäristöystävällinen kulkumuoto. Rautatieliikenteen kasvihuonekaasupäästöt olivat vuonna 2020 noin 0,06 Mt CO₂-ekv. ja niiden osuus kotimaan liikenteen päästöistä oli alle prosentin. Rautatieliikenteen päästöt ovat pienentyneet vuodesta 1994 mm. rataverkon sähköistämisen johdosta.¹⁵ Raideliikenteessä sähkö on pääasiallinen käyttövoima ja junat hyödyntävät myös jarrutusenergiaa. Suomen liikenteen pakokaasupäästöjen ja energiankulutuksen laskentajärjestelmä LIPASTO:n mukaan tieliikenteen hiilidioksidipäästöt olivat vuonna 2021 noin 9,4 miljoona tonnia (Mt). Tieliikenteen hiilidioksidipäästöistä noin 53 % syntyi henkilöautoista, noin 33 % kuorma-autoista, noin 8,5 % pakettiautoista, lähes 4 % linja-autoista ja noin 1 % moottoripyöristä, mopoista ja mopoautoista. Rautatieliikenteen hiilidioksidipäästöt olivat vuonna 2021 noin 0,07 Mt ja niiden osuus kotimaan liikenteen päästöistä on alle prosentin. Kotimaan vesiliikenteen hiilidioksidipäästöt (sisältäen kalastusalukset) olivat vuonna 2021 noin 0,45 Mt CO₂-ekv. ja niiden osuus kokonaispäästöistä oli reilu 4 prosenttia. Kotimaan lentoliikenteen (siviili-ilmailu) päästöt olivat vuonna 2021 Tilastokeskuksen tällöin antaman pikaennakkotiedon mukaan noin 0,2 Mt ja ne muodostivat noin 2 prosenttia kotimaan liikenteen päästöistä.¹⁶

3.2. Henkilöjunaliikenteen kehittyminen tulevaisuudessa

Liikenne- ja viestintävirasto on laatinut uudet valtakunnalliset liikenne-ennusteet tie-, rautatie- ja meriliikenteelle vuoden 2023 alussa.¹⁷ Valtakunnallisia liikenne-ennusteita käytetään yhteiskunnallisen päätöksenteon valmistelussa ja suunnittelussa. Tuotettujen ennusteiden aikajänne ulottuu vuoteen 2060 saakka.

Tuotetut liikenne-ennusteet ovat perusennusteita, jotka kuvaavat sitä, mihin kehitys johtaa nykyisillä toimenpiteillä. Niissä ei ole huomioitu sellaisia poliittisia ohjauskeinoja, väyläinvestointeja tai muita toimenpiteitä, joista ei ole tehty päätöksiä. Tuotettujen liikenne-ennusteiden tarkoituksena on toimia lähtökohdana tarkasteluille, joissa mahdollisten tulevien toimenpiteiden vaikutuksia arvioidaan. Rautateiden henkilöliikenteen ennusteessa on laadittu matkustajamääräennusteet valtakunnalliselle kaukojunaliikenteelle ja Helsingin seudun lähijunaliikenteelle. Ennusteen laatimisessa on käytetty valtakunnallista liikenne-ennustemallia ja Helsingin seudun Helmet-liikennemallia.

¹⁵ Liikenne- ja viestintävirasto: Liikenteen kasvihuonekaasupäästöt ja energiankulutus.

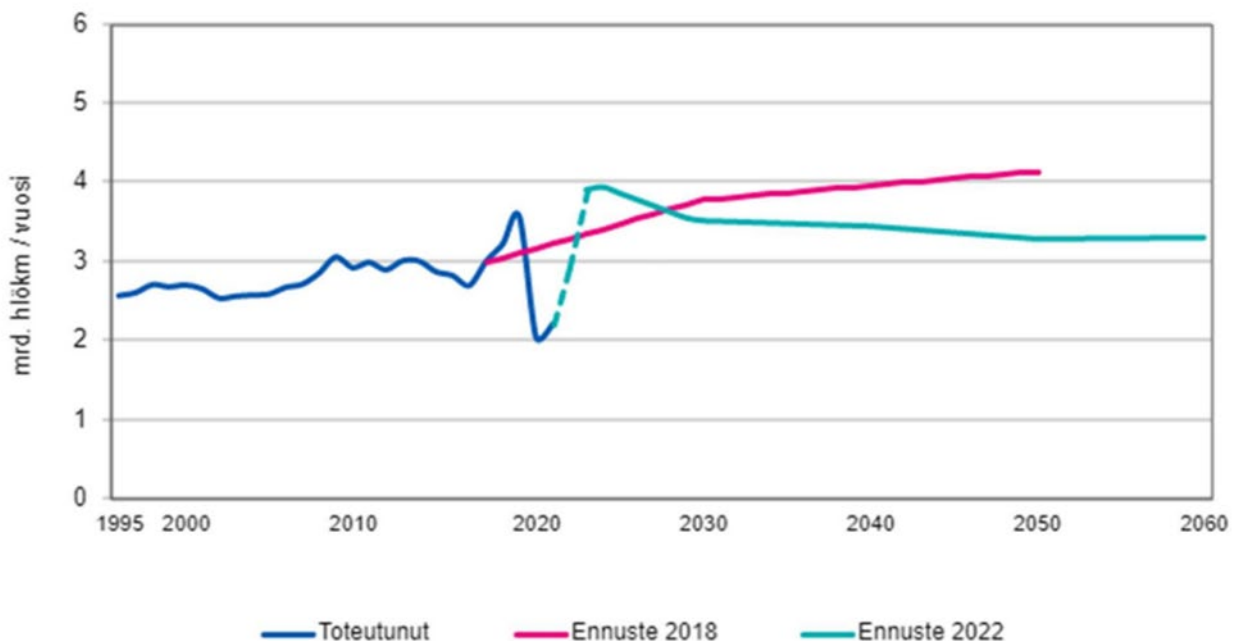
¹⁶ Liikenne- ja viestintävirasto: Liikenteen CO₂-päästöt liikennemuodoittain sekä maakunnittain.

¹⁷ Liikenne- ja viestintäviraston tutkimuksia ja selvityksiä 6/2022.

Liikenne-ennusteiden lähtökohdissa on merkittäviä epävarmuustekijöitä. Toimintaympäristössä tapahtuneet suuret muutokset, kuten mm. pitkään jatkunut koronapandemia, Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja Venäjän talouspakotteet sekä Euroopan energiakriisi aiheuttivat huomattavaa epävarmuutta. Lisäksi tulevaisuudessa henkilö- ja tavaraliikenteen kehittymiseen voivat vaikuttaa erilaiset uudet muutostekijät, kuten mm. digitalisaatio sekä liikenteen automatisaatio ja palveluistuminen. Henkilöliikenteessä keskeisiä muutostekijöitä ovat väestönkasvun ja aluerakenteen muutokset sekä talouden ja työllisyyden sekä hintojen ja kustannusten kehittyminen.

Rautateiden kaukojunaliikenteessä tehtiin vuonna 2019 ennen Covid 19 -pandemiaa yhteensä 14,9 miljoonaa matkaa. Liikenne- ja viestintäviraston arvion mukaan matkustajamäärän arvioidaan kasvavan noin 15 miljoonaan matkaan vuoteen 2030 mennessä, mutta kääntyvän sen jälkeen lievään laskuun. Tämä johtuu henkilöautoliikenteen sähköistymisestä, joka alentaa autoilun kustannuksia merkittävästi. Sähköautoilun vaikutukseen joukkoliikenteen kilpailukykyyn liittyy kuitenkin merkittäviä epävarmuuksia.¹⁸ Suomen ja Venäjän välinen henkilöliikenne on pysähtynyt keväällä 2022 seurauksena Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaan.

Seuraavassa kuvassa on esitetty kotimaan kaukojunaliikenteen henkilökilometrisuoritteiden ennuste, joka on laadittu vuosille 2030, 2040, 2050 ja 2060. Ennustevuosien välillä kehityksen on oletettu olevan lineaarista.



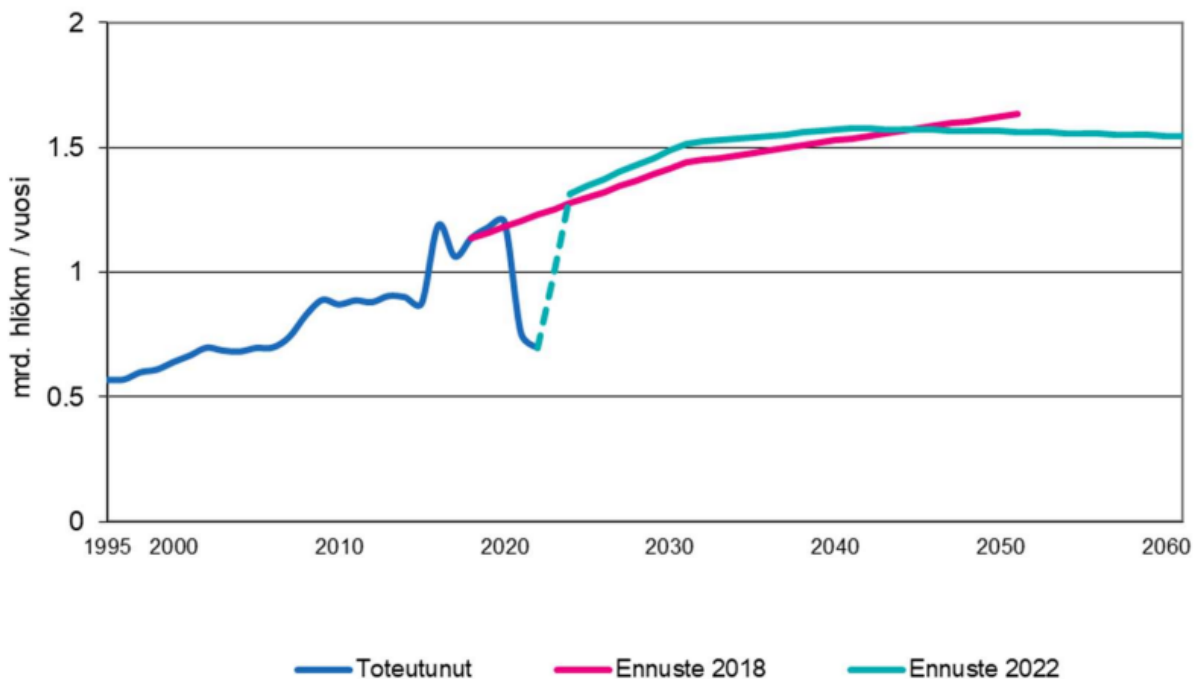
Kotimaan kaukojunaliikenteen matkustajakilometriennuste¹⁹

Seuraavassa kuvassa on esitetty Helsingin seudun lähijunaliikenteen henkilökilometrisuoritteiden ennuste. Ennuste on laadittu vuosille 2030, 2040, 2050 ja 2060. Ennustevuosien välillä kehityksen on oletettu olevan lineaarista. Perusskenaariossa lähijunaliikennettä on vain Helsingin seudulla.

¹⁸ Liikenne- ja viestintäviraston tiedote. Julkaistu 7.2.2023.

¹⁹ Liikenne- ja viestintäviraston tutkimuksia ja selvityksiä 6/2022. s.82.

Lähijunaliikennettä on tarkasteltu Helsingistä Siuntioon, Riihimäelle ja Lahteen. Tämä poikkeaa VR:n käyttämästä lähijunaliikenteen määrittelystä, joka kattaa myös taajamajunat Riihimäki–Tampere-välillä. Tampereen kaupunkiseudulle on suunniteltu seudun omaa lähijunaliikennettä. Se vaatisi kuitenkin mm. infrastruktuuri-investointeja, joista ei ole tehty päätöksiä. Toisaalta olemassa oleva taajama- ja kaukojunaliikenne Tampereen seudulla tarjoaa jo nyt lähijunaliikennemäisen palvelutason, jonka kysyntä sisältyy kaukojunaliikenteen ennusteeseen.



Helsingin lähijunaliikenteen matkustajakilometriennuste²⁰

3.3. Alueellinen junaliikenne

Alueellisen junaliikenteen kehittämistarpeiden ja -mahdollisuuksien selvittäminen oli yksi toimenpide valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa. Liikenne- ja viestintävirasto julkaisi selvityksen tammikuussa 2023²¹. Selvityksen lähtökohtina toimivat Väyläviraston vuonna 2021 tekemät selvitykset ratakapasiteetista, kalustosta ja infrastruktuurista sekä maankäytöstä. Liikenne- ja viestintäviraston selvityksen tavoitteena oli tuottaa tietoa alueellisen junaliikenteen potentiaalista eri alueilla yhdenmukaisella tavalla.

Liikenne- ja viestintäviraston julkaisemassa selvityksessä on tarkasteltu alueellisen junaliikenteen liikennöintikustannuksia, matkustajapotentialiaa ja liikennöinnin kustannustehokkuutta. Alueellista junaliikennettä on tarkasteltu päivittäisenä lähimatkustuksena. Kaukomatkustuksen tarkastelu on rajattu työn ulkopuolelle, mutta nykyisten kaukojunien tarjoamat vaihtoyhteydet on huomioitu.

²⁰ Liikenne- ja viestintäviraston tutkimuksia ja selvityksiä 6/2022. s.85.

²¹ Liikenne- ja viestintäviraston tutkimuksia ja selvityksiä 08/2022.

Matkustajapotentialiaalia on arvioitu lyhyellä aikavälillä. Matkustajapotentialiaaliin vaikuttavat esimerkiksi maankäytön kehittyminen ja alueelliset erityispiirteet. Tavoitteena oli tutkia suurin osa kaikista uusista yhteysväleistä, joilla voisi olla lähijunaliikennettä. Selvityksessä arvioitiin tasapuolisesti liikennöintikustannuksia ja matkustajapotentialiaalia. Jokaisella alueella on kuitenkin omat erityispiirteensä. Alueellinen junaliikenne on kannattavinta, kun reitti on lyhyt ja matkustajia paljon.²²

Selvityksen mukaan lähijunaliikenne edellyttäisi hyvin suurta julkista tukea eli subventiota jokaisella tarkastellulla yhteysvälillä. Matkustajamäärien ja lipputulosten arviot ovat huomattavasti alhaisempia kuin arvioidut liikennöintikustannukset. Yhteysvälit Tampere–Sastamala, Salo–Turku–Naantali ja Hanko–Karjaa(–Helsinki) tunnistettiin kustannustehokkaimmiksi yhteysväleiksi. Niillä vaadittu subventiotaso olisi 65–85 %. Kaikki muut yhteysvälit ovat heikosti tai hyvin heikosti kustannustehokkaita yhteysvälejä.²³

4. Kansainväliset esimerkit

Osana arviomuistion valmistelua liikenne- ja viestintäministeriö tilasi syksyllä 2022 Ramboll Oy:ltä selvityksen henkilöjunaliikenteen markkinoista ja palveluista. Selvityksen tarkoituksena oli analysoida tiettyjä matkustajajunaliikenteen markkinoita ja palveluita Euroopassa. Analysoitavia maita olivat muun muassa Ruotsi, Norja, Tanska, Viro, Liettua, Latvia, Saksa, Puola, Ranska, Italia, Tšekki, Yhdistynyt kuningaskunta ja Espanja. Tässä muistiossa on esitetty selvityksen havainnot tiivistetysti ja kuvattu Ruotsissa ja Norjassa valittuja toimintamalleja. Ramboll Oy:n selvitys julkaistu liikenne- ja viestintäministeriön internetsivuilla.

EU:ssa ei ole syntynyt, muutamia poikkeuksia kuten Italiaa lukuun ottamatta²⁴, yksityisomisteisten rautatieyritysten operointi- ja palvelumarkkinaa. EU:ssa on kuitenkin valtio-omisteisten yritysten välistä kilpailua. Yksityiset investoinnit ovat vahvasti kytkeytyneitä julkisten varojen käyttöön ja julkisiin hankintoihin. Rautatiemarkkinoiden kilpailu henkilöjunaliikenteessä näyttäisi toteutuvan enemmän junien miehityksen ja operoinnin, kalustohankintojen sekä tukipalveluiden puitteissa. Lisäksi ainakin kalustomarkkinoiden osalta näyttää siltä, että esimerkiksi suurten rautatiemaiden (Espanja, Italia, Ranska, Saksa) kaukojuna- ja suurnopeuskaluston investoinnit ovat osa kunkin kyseisen maan teollisuuspolitiikkaa.

Huhtikuussa 2022 ilmestyneen 10. markkinaseurantatiedon²⁵ mukaan vuonna 2020 noin 64 prosenttia IRG-Rail verkoston jäsenmaiden henkilöjunaliikenteen matkustajakilometreistä oli PSO-sopimusten alasta.²⁶ Eli runsaasti yli puoleen henkilöjunaliikenteen suoritteista kohdistuu julkisesti asetettu palveluvelvoite ja julkinen hankinta. Valtioiden omistamalla ja markkinoilla asemansa vakiinnuttaneilla rautatieyrityksillä on historiansakin vuoksi merkittävä rooli EU:n henkilöjunaliikenteen kokonaismarkkinoilla. Uusien rautatieyritysten, jotka eivät olleet vielä vakiinnuttaneet asemaansa markkinoilla, markkinaosuus oli vuonna 2020 noin 22 prosenttia, mutta

²² Liikenne- ja viestintäviraston tutkimuksia ja selvityksiä 08/2022.

²³ Liikenne- ja viestintäviraston tutkimuksia ja selvityksiä 08/2022. s.2.

²⁴ Ramboll Oy 2023. s. 26.

²⁵ IRG-Rail. Tenth Annual Market Monitoring Report. 4/2022. IRG-Rail on "Independent Regulators' Group – Rail", verkosto, johon kuuluu tällä hetkellä riippumattomia rautatiealan sääntelyelimiä 31 Euroopan maasta, mukaan lukien Itävalta, Belgia, Bulgaria, Kroatia, Tšekin tasavalta, Tanska, Viro, Suomi, Ranska ja Pohjois-Makedonia, Saksa, Kreikka, Unkari, Irlanti, Italia, Kosovo, Latvia, Liettua, Luxemburg, Alankomaat, Norja, Puola, Portugal, Romania, Serbia, Slovakia, Slovenia, Espanja, Ruotsi, Sveitsi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

²⁶ IRG-Rail. Tenth Annual Market Monitoring Working Documents. 4/2022. s.31.

maakohtaiset erot ovat suuria.²⁷ Myös valtioiden omistamat rautatieyhtiöt operoivat muiden maiden rautatiemarkkinoilla. VR on myös hankkinut rautatieliikennettä harjoittavan palveluyhtiön Ruotsista ja voittanut paikallisella markkinalla ensimmäisen julkisen kilpailutuksen vuonna 2022.²⁸

Ruotsissa rautatiepalveluja on kilpailutettu yli 20 vuotta. Käytännössä toimivalta palveluiden järjestämiseen on hajautettu 21:lle maakunnalle, joilla on myös verotusoikeus. Maakunnilla on myös yhteisomisteinen kalustoyhtiö, joka tarjoaa liikkuvan kaluston hankinta- ja ylläpitopalveluja omistajilleen. Edelleen markkinassa on asemakiinteistöistä ja niiden palveluista vastaava yhtiö sekä lipunmyyntiyhtiö sujuvien matkaketjujen ja houkuttelevien lipputuotteiden mahdollistamiseksi. Ruotsissa junaliikenteen hankintoihin käytettiin vuonna 2021 yhteensä noin 600 000 000 euroa vuodessa. Suuren hankintavolyymin ansiosta junaliikenteen tarjontaa on voitu kasvattaa huomattavasti ja samalla myös matkustusmäärät ovat kasvaneet erityisesti alueellisessa junaliikenteessä.²⁹ Kaukoliikenteessä matkamäärät eivät ole oleellisesti kasvaneet viimeisen kymmenen vuoden aikana, ja korona on laskenut ainakin tällä hetkellä matkustuskysyntää aiempaa alhaisemmalle tasolle.

Ruotsin keskeiset ongelmat liittyvät ratakapasiteetin hallintaan monitoimijaympäristössä sekä liikenteen laatuun tilanteessa, jossa infrastruktuurista aiheutuu noin puolet myöhästymisistä.³⁰ Myöskään alueiden keskinäinen yhteistyö sekä yhteistyö valtion kanssa ei ole täysin ongelmatonta liikennejärjestelmätasolla. Lisäksi Ruotsissa paikallisliikenneliiton tavoitteena on nostaa julkisen liikenteen markkinaosuutta moottoroidusta liikkumisesta noin 40 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä mikä tarkoittaa todennäköisesti merkittävää lisärahan käyttöä (ennen koronaa oli 30% ja nykytaso on noin 20%).

Norjassa henkilöjunaliikenne oli tarkoitus kilpailuttaa viidellä eri paketilla, mutta niistä on toteutettu vuoden 2023 alkuun mennessä ainoastaan kolme. Kolmen onnistuneen kilpailutuksen myötä Norjan kolmelle pääratayhteydelle saatiin kolme eri operaattoria (SJ, Go Ahead ja VY). Komissio on käyttänyt Norjan toteutettuja kilpailutuksia malliesimerkkinä siitä, miten rautateiden henkilöliikennepalvelujen kilpailutus toteutetaan onnistuneesti. Norjalaiset viranomaiset keskeyttivät kilpailutuksen syksyllä 2021. Kahden jäljelle jääneen paketin osalta norjalaiset viranomaiset valmistelevat suorahankintaa vuoden 2023 joulukuun mennessä. Palveluiden paketoinnin syyt olivat maantieteelliset, markkinat ja liikkuva kalusto. Kilpailutuksista ja suorahankinnoista on vastannut valtion virasto Jernbanedirektoratet. Hajautetusta tarjouskilpailusta ei ole keskusteltu, koska Norja on pieni maa ja yksittäiset alueet saattaisivat olla liian pieniä hoitamaan tarjousprosesseja.

Norjan kilpailutuspaketeissa on ollut jopa 6 tarjoajaa ja noin 3 tarjoajaa per paketti on selvinnyt jatkoon ensimmäisen vaiheen läpi. Jokaisen kilpailutetun paketin on voittanut eri tarjoaja. Tarjousten arviointi on perustunut laatuun ja hintaan. Suhde näiden välillä on arvioitu eri tavalla, koska olosuhteet ovat erilaisia: esimerkiksi Oslon ympäristössä korkea laatu on tärkeämpää ja useammilla maaseutualueilla hinnalla on suurempi rooli. Kolmessa ensimmäisessä pakettien hintakriteerin merkitys vaihteli 40 %:sta 70 %:iin. Kilpailuissa valtion omistamilla yhtiöillä on ollut etulyöntiasema mm. kunnossapidossa, operoinnissa ja lipunmyyntikanavissa, sillä asiakkaat ovat tottuneet käyttämään valtion rautatieyhtiön lipunmyyntisovelluksia.

²⁷ IRG-Rail. Tenth Annual Market Monitoring Working Documents. 4/2022. s. 32.

²⁸ VR Group tiedote 14.12.2022.

²⁹ Liikenne- ja viestintäministeriön tapaaminen Ruotsin TrafikVerketin kanssa 12.12.2022.

³⁰ Liikenne- ja viestintäministeriön tapaaminen Ruotsin Trafikverketin kanssa 12.12.2022.

Ruotsin tapaan myös Saksassa on kilpailutettu henkilöjunaliikennettä jo pitkään. Saksassa alueellinen junaliikenne on kilpailutettu alueittain osissa ja osa pitkän matkan henkilöjunaliikenteessä toimii markkinaehtoisesti ilman PSO-asetuksen mukaisia ostoja. Saksassa kuten Ruotsissa kilpailutuksista vastaavat alueelliset viranomaiset.

5. Open Access –malli ja kilpailun avaaminen

Kilpailun avaamisen potentiaaliset hyödyt ovat rautatiemarkkinoilla samat kuin muilla markkinoilla. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on todennut kesäkuussa 2022 julkaisemassaan selvityksessä, että kilpailu raideliikennemarkkinoilla synnyttää tuotannollista tehokkuutta ja pakottaa yritykset kehittämään toimintaansa niin, että ne käyttävät resursseja mahdollisimman tehokkaasti. Tehokkaat yritykset pystyvät tarjoamaan laadukkaampia tai edullisempia palveluja ja siten ajavat heikomman tuottavuuden yritykset markkinalta. Tämä prosessi johtaa yhteiskunnan resurssien tehokkaimpaan mahdolliseen kohdistumiseen. Kilpailullisilla markkinoilla tuotannollinen tehokkuus myös välittyy kuluttajille halvempina hintoina ja laadukkaampina palveluina. Toinen hyöty, jota kilpailulla haetaan, on alokatiivinen tehokkuus. Monopoli voi nostaa hintansa kilpailullista tasoa korkeammalle. Tästä syntyy yhteiskunnan kannalta kahdenlaisia haitallisia vaikutuksia. Ensinnäkin korkean hintatason takia jää syntymättä transaktioita, jotka muuten tapahtuisivat. Rautatieliikenteessä tämä tarkoittaa sitä, että asiakkaat, jotka kilpailullisella hinnalla valitsisivat rautatieliikenteen, päätyvätkin monopolihintojen vuoksi valitsemaan jonkin vaihtoehdoisen kulkumuodon. Toinen monopolihinnan haitta syntyy siitä, että ne kuluttajat, jotka edelleen päätyvät ostamaan tuotetta tai palvelua, joutuvat maksamaan palvelustaan enemmän kuin kilpailullisella markkinalla.³¹

KKV:n selvityksessä on myös tuotu esiin, että Helsingin seudun lähijunaliikenteen kilpailutus johti tilaajan kustannusten merkittävään laskuun. Ennen vuotta 2015 HSL käytti vuosittain lähijunaliikenteen operointiin ja kaluston kunnossapitoon noin 70 miljoonaa euroa. Kun sopimukseen neuvoteltiin jatkoaikaa vuonna 2016, HSL:n vuosittaiset kustannukset operoinnista ja kaluston kunnossapidosta laskivat noin 60 miljoonaan euroon. Lopulta kilpailutuksen jälkeen HSL maksaa vuodesta 2021 eteenpäin lähijunaliikenteen palveluista noin 40 miljoonaa euroa. Kilpailutuksen myötä HSL:n kustannukset laskivat siis jopa 40 prosenttia vuotta 2015 edeltävästä tasosta. Vaikka HSL:n kilpailutuksessa ei lopulta syntynyt juurikaan kilpailua (tarjouksia saatiin vain kaksi), pelkkä kilpailun uhka vaikuttaa johtaneen huomattaviin kustannussäästöihin.³²

Suomen henkilöjunaliikennemarkkinoilla toteutuu EU:n neljännen rautatiepaketin edellyttämällä tavalla niin sanottu Open Access –malli. Open Access -mallin mukaan yritykset tuovat oman kaluston ja samoilla reiteillä voi olla useita liikennöitsijöitä. Operaattorit kilpailevat samoilla rataosilla markkinaehtoisesti omalla kalustollaan. Rataverkkoa hallinnoiva ja operaattoreista riippumaton Väylävirasto vastaa ratakapasiteetin jakamisesta operaattoreiden kesken.

Open Access –malli on sääntelyssä minimivaatimus niin kutsutussa yhteismarkkina-ajattelussa. Open Access -mallissa operaattori vastaa tarjoamiensa palvelujen laajuudesta, laadusta ja hinnoittelusta. Yritykset tarjoavat liikennettä vain siinä laajuudessa, kun se on ilman julkista tukea liiketoiminnallisesti kannattavaa. Tästä syystä liikennettä ja kilpailua syntyy vapaan markkinoille tulon mallissa yleensä isojen matkustaja- ja kuljetusvirtojen reiteille. Open Access –mallilla toimiva liikenne on siten ennustettavaa, että sitä on saatavilla niillä reiteillä sillä palvelutasolla, joilla se on

³¹ Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 6/2022 s.9.

³² Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 6/2022 s.4.

liiketaloudellisesti kannattavaa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että esimerkiksi reiteillä, joilla kannattavuus hiljalleen laskee ja joilla jossain vaiheessa ei ehkä ole kannattavaa liikennöidä markkinaehtoisesti, liikennöinti lakkaa tietyn ajan kuluessa. Toisaalta liikennettä voi myös syntyä reiteille, joissa kysyntä kasvaa.³³ Open Access –malli ei sellaisenaan takaa asiakaslähtöistä ja kehittyvää valtakunnallista junaliikennettä edes korkeamman kysynnän yhteysväleillä. Open Access -mallin johdosta on mahdollista, että VR, tai jokin muu uusi rautatieyritys, tarjoaisi markkinaehtoisia palveluja tietyillä reiteillä. On mahdollista, että VR:n omalla taloudellisella riskillä järjestämässä liikenteessä on yksittäisiä taloudellisesti hyvinkin kannattavia reittejä, joilla teoriassa voisi toimia myös muita rautatieyrityksiä. Open access –malli edellyttäisi kuitenkin muilta rautatieyrityksiltä suuria investointeja ja sitoutumista markkinaan, mikä todennäköisesti voi laskea yritysten investointihalukkuutta. Open Access -malli ei kuitenkaan mahdollista minkäänlaisia palveluiden määrään tai laatuun liittyviä kriteerejä. Niissä tilanteissa, joissa tiedetään tai on epävarmaa, ettei markkinaehtoista liikennettä synny, ovat julkiset hankinnat käytännössä ainoa keinoa varmistua tietystä palvelutasosta ja –laajuudesta.

Euroopassa on myös muutamia esimerkkejä, joissa Open Access –malli on tuottanut uusia palveluja ja kaupallisesti kannattavaa rautatieliiketoimintaa. Osana tekemäänsä raideliikennemarkkina selvitystä KKV lähetti kansainvälisille henkilöjunaliikenneoperaattoreille kyselytutkimuksen, jossa tiedusteltiin, millä malleilla ne näkevät alalle tulon Suomeen kannattavaksi. Yksikään kyselyyn vastannut operaattori ei nähnyt, että toimiminen pelkästään vapaan markkinoille tulon liikenteessä olisi Suomessa kannattavaa. Tämä oli yhden operaattorin vastauksen perusteella pitkälti seurausta Suomen poikkeavasta raideleveydestä, jonka takia sopivan kaluston hankkiminen olisi suuri liiketaloudellinen riski. Poikkeavan raideleveyden takia Suomeen hankittua kalustoa pitää muokata ja sitä ei voi suoraan jälleenmyydä käytettäväksi muualle Eurooppaan. Samanaikaisesti VR:llä on käytössään paljon kalustoa, josta osa on periytynyt ajalta ennen kilpailun vapautumista. Yksi vastaaja ilmoitti, että sopimusliikenteen ja vapaan markkinoille tulon liikenteen välisten synergioiden takia se ei pidä operointia pelkässä vapaan markkinoille tulon liikenteessä kannattavana. Yhdessä vastauksessa tuotiin myös esiin, että uuden operaattorin toiminnan käynnistäminen on haastava, jos sille ei ole taattu pääsyä yleisesti käytössä olevaan lippujärjestelmään. Vastauksissa tuotiin myös esiin, että vapaan markkinoille tulon mallilla on haastavaa tulla reitille, jolla toimii myös sopimusliikennettä. Toisessa vastauksessa todettiin, että potentiaaliset reitit vapaan markkinoille tulon kilpailulle ovat sellaisia, jotka kulkevat isojen kaupunkien välillä ja joilla on riittävää asiakasmäärää perustelemaan tiheää liikennöintiväliä. Kolmannessa vastauksessa todettiin, että alalle tulo Open Access -mallilla ei ole kannattavaa valtio-omistaisen VR:n tuottaman kilpailupaineen takia. Operaattorit kuitenkin näkevät, että Suomessa toimiminen olisi kannattavaa julkisen tilaajan kilpailuttamassa liikenteessä tai yhdistelemällä toimintaa sopimusliikenteessä ja markkinaehtoisessa liikenteessä.³⁴

Johtuen suomalaisista erityispiirteistä liittyen muun muassa markkinan pieneen kokoon, demografiaan ja talousmaantieteeseen sekä poikkeavaan raideleveyteen, on oletettavaa, että Suomessa Open Access -liikenne sopisikin mahdollisesti parhaiten täydentämään julkisesti hankittuja palveluja. Huomattava on myös, että viime vuosina, jolloin Open Access –malli on ollut Suomessa käytössä ei henkilöjunaliikennemarkkinoille ole tullut uusia toimijoita. Myös kokemukset rahtiliikennemarkkinoilta, joille viime vuosina on tullut uusia toimijoita, osoittavat, kuinka vaikeaa

³³ Julkisesti hankittu liikenne on siten ennustettavampaa, ettei se ole välttämättä riippuvainen kysynnässä tapahtuvista muutoksista ja sopimuskaudet ovat melko pitkiä. Julkiset hankinnat tulee kuitenkin suunnitella huolellisesti ja ottaen huomioon kysynnässä mahdollisesti tapahtuvat muutokset. Julkisesti hankittu liikenne voi myös hidastaa tai estää yritysten tuloa markkinoille hankinnan ulkopuolella ja se voi johtaa niukkojen resurssien tehottomaan hyödyntämiseen.

³⁴ Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 6/2022 s.4 & s. 93-94.

uusien toimijoiden on tulla markkinoille tilanteessa, jossa vakiintuneella markkinatoimijalla on hyvin vahva asema markkinoilla. Rahtiliikennemarkkinat myös eroavat huomattavasti henkilöliikennemarkkinoista. Open Access -malliin ei tulisikaan luottaa henkilöjunaliikenteeseen liittyvän liikennepolitiikan ja –järjestelmän kehittämisen kulmakivenä 2030 -luvulla.

Henkilöjunaliikenteen uuden kaluston saatavuus Suomeen ei ole ongelma, jos on mahdollisuus tehdä riittävän iso tilaus kerralla. Yksittäisiä uusia junia ei voi käytännössä ostaa mistään Suomeen. Suomen markkinat ovat kalustovalmistajien näkökulmasta melko pienet ja muun muassa poikkeava raideleveys poistaa yhteishankintojen ja –käyttöisyyden mahdollisuudet. Käytännössä siis Open Access –vaihtoehtoa harkitseva yritys joutuisi sitoutumaan isoon kalustosarjaan sen koko elinkaaren ajaksi. VR:n nykyinen tosiasiallinen monopoliasema henkilöjunaliikenteessä ei edesauta kotimaisten rautatiemarkkinoiden ja kokonaisvaltaisen rautatieliikennepolitiikan kehittämistä Suomessa, sillä se ei mahdollista muiden yritysten markkinoille tuloa Suomessa. Tällöin kilpailusta saatavat mahdolliset yhteiskunnalliset hyödyt jäävät toteutumatta. Suomessa ei tulisikaan pyrkiä säilyttämään yhden toimijan asemaa ja suljettuja markkinaolosuhteita.

Onkin ilmeistä, että mitä useampi toimija osallistuu Suomessa joukkoliikenteen ja henkilöjunaliikenteen markkinoille, sitä enemmän investointeja ja aidosti markkinahintaisia asiakaslähtöisiä palveluja on saatavana. Vastaavasti mikäli esimerkiksi erilaista raidelevyettä ja markkinan kokoa käytetään perusteena tosiasialliselle monopolille Suomessa, sitä tärkeämpää olisi tarjota kilpailun alaisiksi ne osat palveluista ja markkinoista, joilla kilpailu voisi toteutua. Edelleen sellaisiin tuotannon tekijöihin, kuten liikkuva junakalusto, jotka mahdollisesti rajoittavat kilpailua, tulisi järjestää syrjimätön pääsy.

Henkilöjunaliikenteen markkinoiden sekä palveluiden houkuttelevuus ja tulevaisuus riippuvat pitkälti julkisen sektorin toimista. Mitä aikaisemmin ja mitä selkeämmin kyetään muodostamaan visio ja tiekartta avoimesta ja kasvavasta markkinasta, sitä helpompaa julkisen sektorin on saada kansainvälisestikin toimivat rautatieyritykset ja muut liikkumisen palveluja tarjoavat yritykset kiinnostumaan sijoittumisesta Suomeen.

6. Henkilöjunaliikenteen palvelut

6.1. Nykytila

Suomalainen rautatiejärjestelmä ja henkilöliikenteen palvelut ovat historiallisen kehityksen tulosta. Kehitystä on määrittänyt pitkälti VR:n monivaiheinen kehitys valtion rautateistä julkiseksi osakeyhtiöksi. Eurooppalaiset esimerkit osoittavat, että kasvua on 2000-luvulla tapahtunut pääosin sellaisilla markkinoilla, joilla on edistetty raidekilpailua ja lisätty julkisia hankintoja sekä julkista varainkäyttöä henkilöjunaliikenteen palveluihin.

Rautatieliikenteen harjoittaminen on yleisesti ottaen melko matalakatteista liiketoimintaa. Liikevoittoprosentit vaihtelevat paljonkin, mutta jo 4-5 prosentin liikevoittoa voidaan pitää Covid 19 -pandemian jälkeisessä ajassa onnistumisena pääomavaltaisella alalla.³⁵ Useat kalustoa omistavat rautatieyhtiöt ovat tehneet merkittäviä tappioita viime vuosina. Valtiot ovat tukeneet eri tavoin rautatieyhtiötä muun muassa sopimusjärjestelyjä muuttamalla. Suomessa nykyisin tarjottavat

³⁵ Liikenne- ja viestintäministeriön tapaaminen Svensk Kollektivtrafikin kanssa 12.12.2022 sekä KPMG:n Liikenne- ja viestintäministeriölle tekemä kohtuullisen tuoton verrokkiyhtiöanalyysi 12/2021.

henkilöjunaliikenteen palvelut perustuvat muun muassa VR:n asemaan aiemmin suljetuilla markkinoilla, taloudelliseen omavaraisuuteen, resursseihin ja suureen taloudelliseen kokoon.

Nykyisen sääntelyn puitteissa ei ole mahdollista velvoittaa omistussuhteeseen perustuen valtion omistamia yhtiöitä tai muita yksityisomisteisia yhtiöitä harjoittamaan kannattamatonta, matalasti kannattavaa, tai muutenkaan sellaista junaliikennettä, jota markkinoilla toimiva yhtiö ei omista kaupallisista lähtökohdistaan harjoittaisi. Mikäli toimivaltaiset viranomaiset haluavat varmistaa sellaisten yleishyödyllisten palvelujen tarjoamisen, jotka ovat muun muassa monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia kuin palvelut, joita voitaisiin tarjota pelkästään markkinoiden ehdoilla, voi se hankkia niitä ainoastaan PSO-asetuksen asettamissa puitteissa.

6.2. Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välinen ostoliikennesopimus

Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välinen sopimus vuosille 2022-2030 kattaa noin 16 % Suomen kaukoliikenteen matkoista ja noin 44 % kaukoliikenteen junien määristä. Lähiliikenteessä 17 % matkoista ja 19 % junista on ostoliikennettä (2019) ja 83 % matkoista ja 81 % junista HSL-liikennettä.³⁶ Liikenne- ja viestintäministeriön sopimuksen piirissä oleva liikenne rahoitetaan pääosin lipputuloilla. Valtio käyttää henkilöjunaliikenteen hankintoihin 34,9 M€ vuodessa (sis alv).

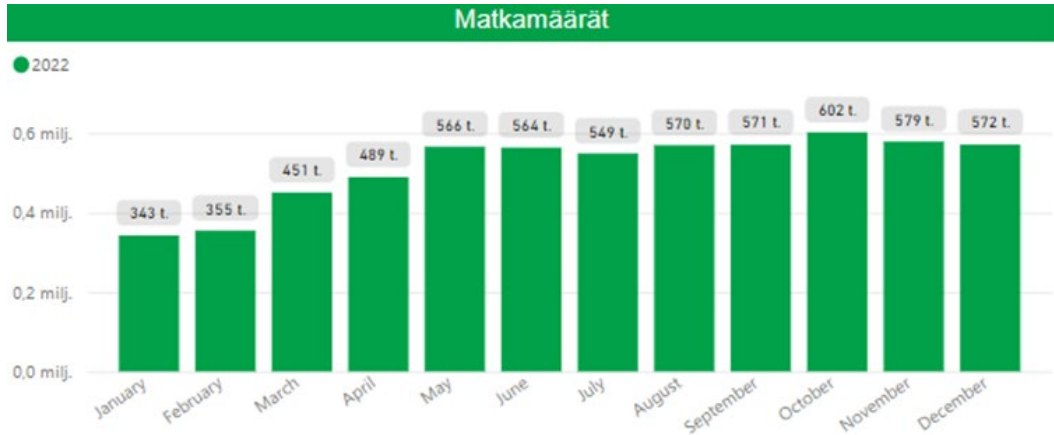
Seuraavassa on esitetty liikenne- ja viestintäministeriön hankkimat palvelut vuoden 2022 tilanteen mukaisina.

Etelä-Suomen taajamajunaliikenne

- Palveluvelvoitteella tavoitellaan kattavaa taajamajunaliikenteen palvelua Helsingin ja Tampereen sekä Lahden – Kouvolan ja Kotkan muodostamalle alueelle eri vuorokauden aikoina työmatka- ja asiointiliikkumiseen. Palveluilla on merkitystä saavutettavuuden näkökulmasta myös syöttöliikenteenä. Taajamajunaliikenteen palvelut ovat tärkeä osa Etelä-Suomen joukkoliikennejärjestelmää ja ihmisten liikkumisen mahdollisuuksia.

Taajamajunaliikenteessä tehtiin vuonna 2022 yhteensä 6,21 miljoonaa matkaa. Liikennekokonaisuuteen kohdennettu LVM:n ostoliikennekorvaus vuonna 2022 oli yhteensä 10,2 M€ eli 1,64 €/matka.

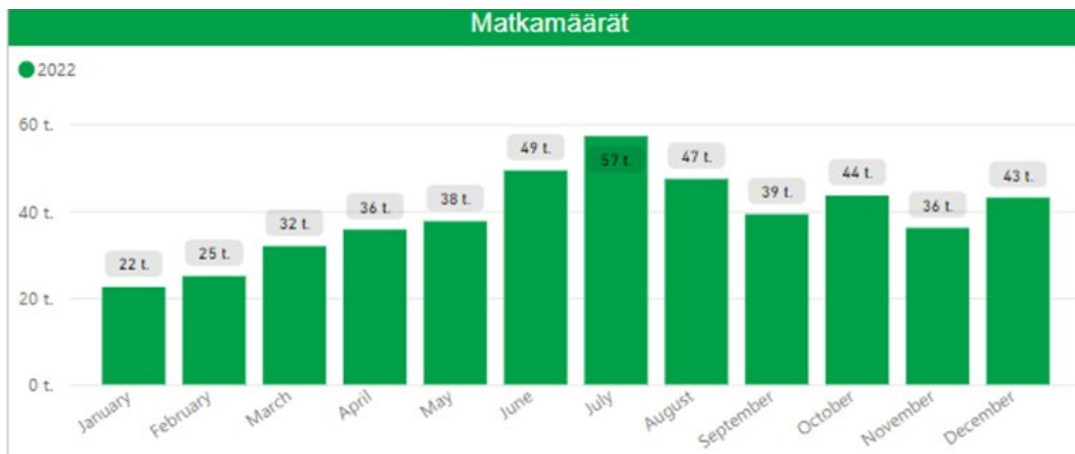
³⁶ VR Group tiedote 27.1.2022.



Sähköistämättömien rataosien kiskobussiliikenne

- Palveluveloitteella tavoitellaan henkilöjunaliikennepalvelua haja-asutusalueiden sähköistämättömillä rataosilla. Diesel-käyttöistä kiskobussikalustoa käytetään tarjoamaan henkilöjunaliikenteen peruspalveluja työmatka- ja asiointiliikenteeseen. Palveluilla on merkitystä saavutettavuuden näkökulmasta myös syöttöliikenteen.

Kiskobussiliikenteessä tehtiin vuonna 2022 yhteensä noin 0,469 miljoonaa matkaa. Liikennekokonaisuuteen kohdennettu LVM:n ostoliikennekorvaus vuonna 2022 oli yhteensä 9,5 M€ eli 20,33 €/matka.

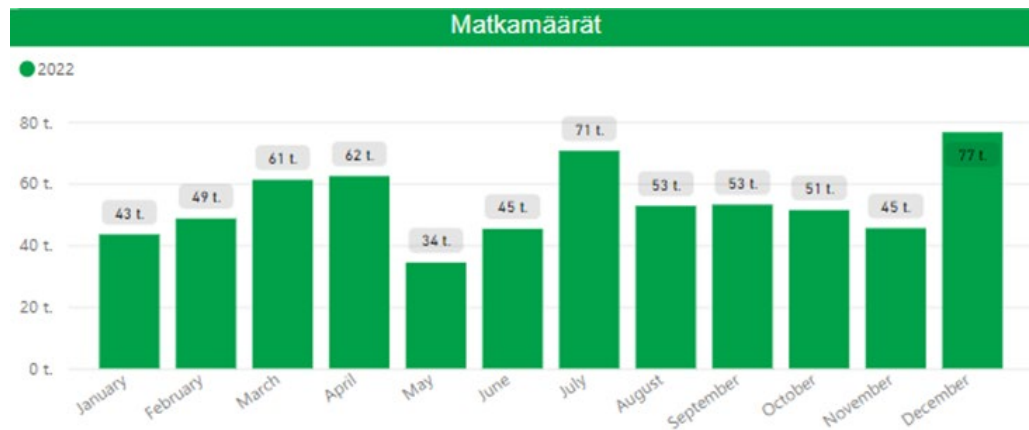


Lapin yöjunaliikenne

- Palveluveloitteella tavoitellaan yli-yön saavutettavuutta Etelä- ja Pohjois-Suomen välillä sekä käytännön vaihtoehtoa henkilöautolle ja lentokoneelle Lapin matkailuun.

Yöjunaliikenteen palvelutasoa ja kapasiteettia yhteensovitetään erilaisten sesonkien kanssa rata- ja kalustokapasiteetin sallimissa puitteissa.

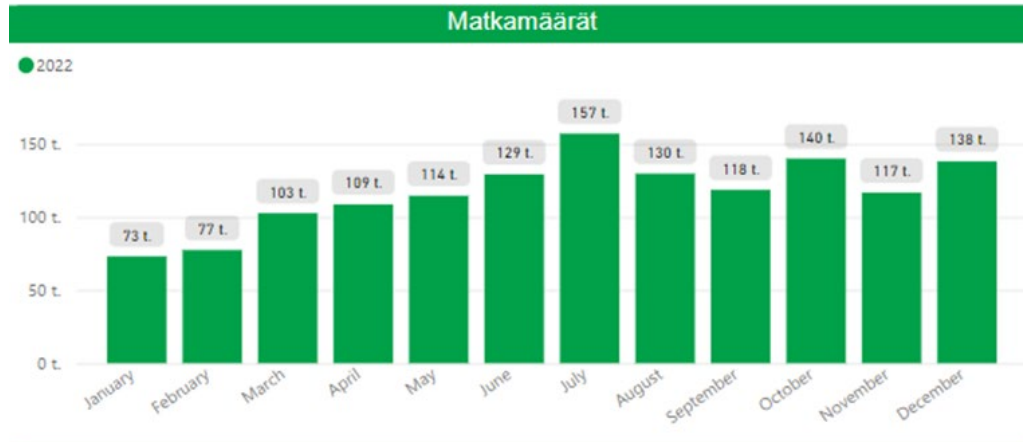
Yöjunaliikenteessä tehtiin vuonna 2022 yhteensä noin 0,645 miljoonaa matkaa. Liikennekokonaisuuteen kohdennettu LVM:n ostoliikennekorvaus vuonna 2022 oli yhteensä 1,4 M€ eli 2,22 €/matka



Muu kaukoliikenne

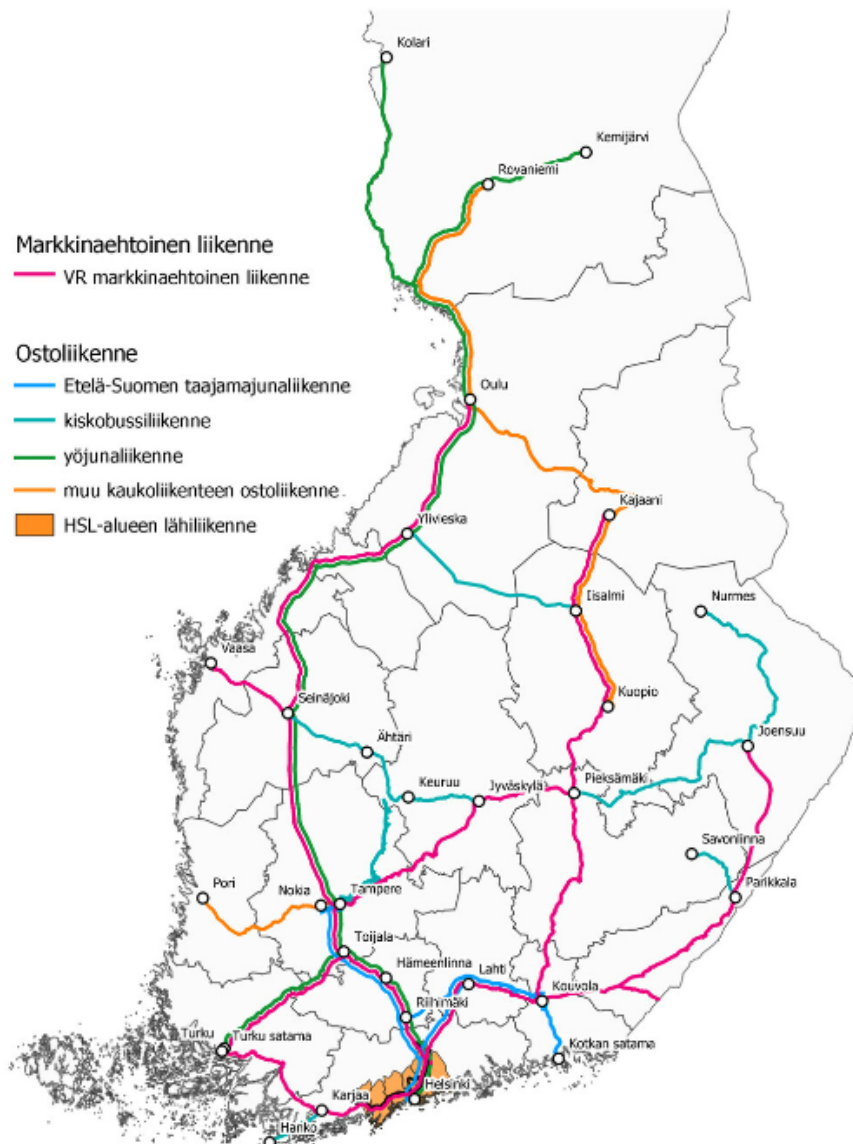
- Palveluvelvoitteella tavoitellaan täydentäviä kaukoliikenneyhteyksiä muuten kannattamattomille yhteysväleille. Muuta, pääosin Intercity-kalustolla, harjoitettua henkilöjunakaukoliikennettä hankitaan sellaisille yhteysväleille, jotka palvelevat liikennejärjestelmän palvelutuotantoa ja henkilöjunaliikenteen tarjontaa kokonaisuutena, vaikka yksittäisen reitin matkustajamäärät eivät mahdollistaisi taloudellisesti elinkelpoista reittiä tai palvelua.

Muussa kaukoliikenteessä tehtiin vuonna 2022 yhteensä noin 1,4 miljoonaa matkaa. Liikennekokonaisuuteen kohdennettu LVM:n ostoliikennekorvaus vuonna 2022 oli yhteensä 10,4 M€ eli 7,46 €/matka.



6.3. Tulevaisuudessa linjattavat asiat

Tällä hetkellä koko Suomen henkilöjunaliikenne koostuu VR:n omalla taloudellisella riskillään toteuttamista kaupunkien välisistä kaukoliikenteen palveluista, liikenne- ja viestintäministeriön hankkimista taajama- ja yöjunaliikenteestä, kiskobussiliikenteestä sekä yksittäisistä Intercity- ja Pendolino- vuoroista. Tämän lisäksi HSL hankkii omalla toimivalta-alueellaan kaupunkijunaliikennettä.



Henkilöjunaliikenteen reitit ja järjestämistavat³⁷

Tulevaisuudessa on tarkasteltava kriittisesti nykyisin julkisin varoin ostettavia palveluita. On mahdollista, että osa nykyisistä palveluista on tarkoituksenmukaista lopettaa 2030-luvulle tultaessa ja toisaalta toisia palveluja puolestaan voi olla tarkoituksenmukaista ja perusteltua lisätä.

Palveluiden toteutusmalli edellyttää myös uudistamista. Mikäli palvelutasoa ei määritellä ja hankintoja ei tehdä ennakkolisesti, koordinoitusti ja tehokkaasti, on todennäköisenä seurauksena palvelutarjonnan supistuminen ja laadun heikkeneminen yli ajan. Palvelutason määrittäminen ennakkolisesti on myös kriittistä kilpailutusten onnistumisen kannalta, jotta mahdollisilla tarjoajilla on selkeä kuva muodostuvista markkinoista ja liiketoimintamahdollisuuksista. Tulevaisuuden

³⁷ Liikenne- ja viestintävirasto. Rautatieliikenteen järjestäminen ja rahoitus.

palvelutasoa päätettäessä on myös otettava huomioon, kuinka taataan tiedon kokonaisvaltainen hyödyntäminen matkaketjuissa, infrastruktuurin riittävyys, matkaketjujen saumattomuus ja laadukkaat esteettömät palvelut niitä tarvitseville henkilöille.

6.3.1. Kaukoliikenteen tulevaisuus

Suuri osa rautateiden kaukoliikenteestä on niin kutsuttua markkinaehtoista liikennettä, jota VR tarjoaa kaupallisin perustein. VR päättää itsenäisesti näiden palvelujen hinnoista, reiteistä ja vuorotarjonnasta. Täysin markkinaehtoisen liikenteen riski on se, että ollessaan markkinaehtoista, sen laatua ja määrää ei voida ohjata tai varmistaa. Lisäksi esimerkiksi uusia kalustoinvestointeja voi olla vaikea tehdä, mikäli kannattavuus on matala, tai toiminta on tappiollista, tai vieraanpääoman hinta rahoitusmarkkinoilla on korkea. Ilman julkista omistusta, takausta, julkista liikenteen hankintasopimusta ja pitkäaikaisnäkömää liikennöinnin kassavirtaan on todennäköistä, että rahoittajat pitäisivät kalustoinvestointien rahoitusta hyvinkin melko korkeariskisenä investointina.

Liikenne- ja viestintäministeriön tiedossa ei ole, että Suomen henkilöjunaliikenteen palveluihin ja kalustoon olisi uusilla yksityisillä toimijoilla investointihalukkuutta, ilman julkisia palveluhankintoja. Toisaalta VR on ilmoittanut suunnittelevansa investointeja noin miljardin euron edestä Suomen raideliikennekalustoon seuraavan kuuden vuoden aikana. Suurin osa summasta kohdistuisi uusien sähkövetureiden, sähköjunien ja dieselvetureiden hankintaan sekä nykyisen kaluston kunnossapitoon.³⁸ VR:n suunnittelemat investoinnit ovat ainakin osin luonteeltaan julkisen palveluin korvausinvestointeja, joilla uusitaan vanhentunutta kalustoa, esim. Smx-lähijunat ja erillisrahoituksella toteutettava yöjunainvestointi. Valtio korvaa myös osan yöjunakalustohankinnasta, joka sisällytettiin osaksi liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välillä solmittua pitkää, 9-vuotista ostoliikennesopimusta.

Ongelmallisen markkinaehtoisen liikenteen tilanteesta tekee kansalaisten ja alueiden näkökulmasta se, että tulevaisuuden näkymät eivät ole selkeät. Jos matkustajia ei ole riittävästi junavuorot saattavat loppua nopeastikin. Määrämuotoinen hankintasääntely ei mahdollista markkinaehtoisen liikenteen tukemista aiemmin totutuin tavoin. Viranomaisen tuleekin ennakoida liikkumisen tarpeita ja mikäli kyseisiin tarpeisiin ei löydy riittävää markkinaehtoista ratkaisua, viranomaisen on kilpailutettava toivottua palvelutasoa vastaavat hankinnat PSO-asetuksen mukaisesti.

On mahdollista, että tietyillä reiteillä on henkilöjunaliikennettä myös markkinaehtoisesti, mutta koko rataverkon osalta ennakoitavissa olevaa palvelutasoa ei synny ilman julkista hankintaa. Ruuhka-aikojen ulkopuolella kysynnän jäädessä matalammaksi, aamun ensimmäiset ja illan viimeiset vuorot voisivat karsiutua markkinaehtoisesta tarjonnasta. Erityinen riski karsimisista kohdistuu reiteille, joiden huippukysyntäkään ei johda selkeästi kannattavaan liiketoimintaan, tai kannattaa juuri ja juuri. Tällöin voi syntyä negatiivinen kierre, jossa junaliikenteen houkuttelevuus ja kysyntä laskevat edelleen, mikä johtaisi edelleen pienentyneeseen tarjontaan. Palvelutasoa määriteltäessä on myös tarkasteltava ja arvioitava kriittisesti, tuleeko koko rataverkolla olla henkilöjunaliikennettä johtuen suurista nettokustannuksista, mutta edes siellä missä kysyntä olisi kohtuullista, palveluista ja palvelutasosta voidaan varmistua vain julkisen hankinnan avulla.

Kuten aiemmin luvussa 3 on todettu, kaukoliikenteen matkamäärien markkinaehtoinen kasvu- ja kehityspotentiaali on todennäköisesti rajallinen. Julkisten hankintojen avulla voidaan luoda paremmat kasvu- ja kehitysnäkymät. Henkilöjunaliikenteen kehittäminen edellyttää todennäköisesti

³⁸ VR Group toimintakertomus 2021 s.5.

lisää julkisten varojen käyttöä. Kestävyyden ja käynnissä olevan vihreän siirtymän kannalta lisävarojen merkittäväkin käyttö voi olla hyvinkin perusteltua.

6.3.2. Hankittaville palveluille asetettavat tavoitteet

Parhaimmillaan hankittavat henkilöjunaliikenteen palvelut tuovat raiteille lisää matkustajia. Esimerkiksi lisääntyneet kaupunki- ja taajamajunien käyttäjät voivat näkyä kasvavina käyttäjämäärinä kaupunkien välisessä liikenteessä, tai toisinpäin. Hankittavilla palveluilla on keskinäistä syöttöliikennevaikutusta, kuten muullakin joukkoliikenteellä ja junaliikenteellä keskenään. Hankittaessa junaliikenteen palveluita 2030-luvulla viranomaisten tulee määritellä toivottu palvelutaso ja tavoitteet. Myös toimivaltaisten viranomaisten välinen yhteistyö on otettava huomioon tavoitteita asettaessa ja palveluista päätettäessä. Liikenne- ja viestintäministeriön arvion mukaan junaliikenteen ostojen tavoitteena tulisi olla samat tavoitteet kuin valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa: saavutettavuus, kestävyys ja tehokkuus. Tässä kappaleessa on käsitelty saavutettavuutta ja kestävyyttä. Tehokkuutta käsitellään tarkemmin kappaleessa 8.

Osana Liikenne 12- suunnitelman toteutusta liikenne- ja viestintäministeriö julkaisi selvityksen työssäkäynti- ja työasiayhteyksien liikenteellisen ja laadullisen palvelutason määrittelystä³⁹ joulukuussa 2022. Työssä on tunnistettu yhteysvälit ja niiden tavoitteet maakuntakeskusten välisen työssäkäyntimatkojen ja työasiamatkojen palvelutasolle.

Tavoitteet koskevat liikennetarjonnan määrää, aikataulua ja nopeutta. Työn tarkoituksena oli määritellä tavoitteellinen vähimmäispalvelutaso, joka tarvittaessa pyritään hankkimaan. Siten määrälliset tavoitteet koskevat ensisijaisesti mahdollisesti hankittavia yhteyksiä, ei kaikkea yhteysvälin liikennettä. Laadulliset palvelutasotekijät ovat tavoitteellisia ja kaikille yhteysväleille yhteisiä.

Selvityksen loppuraportissa suositellaan tavoitteeksi mahdollisuutta tehdä joukkoliikenteellä arkisin yhden päivän aikana työssäkäynti- tai työasiamatka Helsinkiin. Tavoitteena on myös, että Helsingistä olisi arkisin voitava tehdä maakuntakeskuksiin työasiamatka yhden päivän aikana. Joukkoliikennedyhteyksiä tarvittaisiin molempiin suuntiin aamulla ja alkuillasta sekä lyhyemmällä yhteysväleillä myös päivällä. Suosituksessa matka-aikatavoite on enintään 3,5 tuntia.

Lisäksi lähekkäisten maakuntakeskusten välillä suositellaan tarjottavan mahdollisuutta tehdä arkisin työssäkäyntimatka joukkoliikenteellä. Tavoite koske niitä maakuntakeskuksia, joiden välinen matka-aika on noin 90 minuuttia tai alle. Yhteyksiä suositellaan tarjottavaksi aamulla ja alkuillasta.

Muiden vierekkäin sijaitsevien maakuntien maakuntakeskusten välillä suositellaan tarjottavaksi mahdollisuutta tehdä työasiamatka julkisella liikenteellä, jos yhteydelle on kysyntää. Yhteyksiä tarvittaisiin aamupäivällä ja alkuillasta.

Saavutettavuus

Henkilöjunaliikenne voi parantaa alueellista saavutettavuutta erityisesti siellä missä on rataverkon alueella riittävästi matkustuskysyntää junaliikenteen vuorotarjontaan ja kapasiteettiin nähden. Palvellakseen saavutettavuutta, junaliikenteen vuorotarjonnan tulisi palvella ihmisten liikkumistarpeita. Lähes kaikissa tapauksissa saavutettavuuden turvaaminen ja kehittäminen

³⁹ Liikenne- ja viestintäministeriö 16.12.2022.

lisäävät julkisen talouden kustannuksia. Hyötyjä voidaan saavuttaa muun muassa hyvinvoinnin, liikkuvuuden ja liikkumismahdollisuuksien lisääntymisinä.

Kaupunki- ja taajamajunaliikenteessä vuorotarjonnan tulisi olla tiheää ja matkustajakapasiteetti tulisi mitoittaa korkeimman kysynnän mukaisesti. Mikäli vuorotarjonta olisi harvaa ja matkustajakapasiteetti liian pientä korkean kysynnän aikoina, johtaisi se käytännössä heikkoon palvelutasoon ja matalaan houkuttelevuuteen.

Kaupunkien välisessä nopeassa junaliikenteessä vuorotarjonnan tulisi palvella ihmisten työ- ja vapaa-ajan tarpeita usein Helsingin ja muiden kaupunkien välillä. Kuten maantieliikenteestäkin, niin myös junaliikenteestä valtaosa on pitkätaajuuksista Helsingin ja muun maan välillä. Poikittaisliikennettä on verrattain vähän kokonaisuudesta. Vuorotarjonta voi olla melko harvaakin verrattuna kaupunkijunaliikenteeseen, mutta saavutettavuuden kannalta sitä tulisi olla aamusta iltaan mahdollistaen yhden tai kahdensuuntaisen liikkumisen.

Yöjunaliikenteessä vuorotarjonnan tulisi palvella erityisesti vapaa-ajan matkustamisen ja matkailun tarpeita Helsingin, Turun ja Tampereen sekä Lapin välillä. Yöjunaliikenteessä tulisi olla ympärivuotista säännöllistä tarjontaa ja kapasiteetin tulisi joustaa muun muassa sesonkivaihteluiden mukaisesti.

Kestävyys

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteen mukaisesti henkilöjunaliikenne voi parantaa ihmisten mahdollisuuksia valita kestävämpiä liikkumismuotoja erityisesti kaupunkiseuduilla. Henkilöjunaliikenteen mahdollisuudet lisätä liikennejärjestelmän kestävyttä liittyvät muun muassa ihmisten kulkumuotovalintoihin, sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen, talouteen sekä alue- ja yhdyskuntarakenteeseen. Rakennetussa ympäristössä junamatkustamisen nähdään yleisesti olevan ekologisesti kestävin kulkumuoto.

Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kannalta julkisella liikenteellä on keskeinen rooli – se takaa pääsyn koulutukseen, työpaikoille ja muuhun toimintaan ja mahdollistaa siten kansalaisten osallistumisen yhteiskuntaan. Liikennejärjestelmän tulee mahdollistaa ihmisten perustarpeisiin vastaaminen ja ehkäistä liikenneköyhyttä. Erityisen tärkeää joukkoliikenne on vammaisryhmille, joilla voi olla rajoitetumpi pääsy muihin liikennemuotoihin, kuten henkilöautoon. Toimiva ja esteetön henkilöjunaliikenne mahdollistaa itsenäisen liikkumisen eri vammaisryhmille. Myös ikääntyvä väestö tarvitsee esteettömiä palveluita. Julkisilla henkilöliikenteen hankinnoilla tulisikin vaikuttaa myös siihen, että edistetään esteettömien palveluiden kehitystä.

Kaupunki- ja taajamajunaliikenteellä tulisi mahdollistaa ihmisten liikkuminen yhdyskuntarakenteessa, eli työssäkäyntialueella, kaupunkiseudulla tai kaupungin sisällä. Ollakseen ekologisesti kestävää junaliikenteen kysynnän tulisi olla varsin suurta, jotta junaliikenne olisi esimerkiksi linja-autoliikennettä perustellumpi ratkaisu. Kysyntään vaikuttaa eniten maankäyttö asemien ympärillä sekä väestömäärä asemien vaikutusalueella. Junaliikenteen houkuttelevuuden ja käytettävyyden kannalta on oleellista, että matkustaminen on edullista, erityisesti verrattuna muihin vaihtoehtoihin.

Kaupunkien välinen nopea junaliikenne muodostaa vaihtoehdon henkilöautoilulle ja jossain määrin mahdollisesti linja-autoille. Kestävyys kannalta junaliikenteellä voidaan edistää kaupunkirakenteiden ja niiden keskusten vahvistumista tarjoamalla esimerkiksi työmatkarendelointiin sujuvan vaihtoehdon. Toisaalta myös vapaa-ajan matkustukseen

pitkämatkainen kaukoliikenne voi tarjota houkuttelevan vaihtoehdon. Mikäli kaupunkien välinen matkustuskysyntä on pientä, tarkoittaa se merkittäviä nettokustannuksia palvelutasosta, koska kaupunkien väliset matkat ovat pitkiä ja kaluston käyttö huomattavan kallista. Tämä laskee taloudellista kestävyyttä. Kaupunkien välisessä junaliikenteessäkin matkustamisen edullisuus on keskeinen sosiaalinen oikeudenmukaisuus- ja valintakriteeri.

Yöjunaliikenteessä kestävyys syntyy erityisesti henkilöautoilun ja lentämisen tarpeiden vähentymisenä Lapin matkailuun liittyen. Junassa voi matkustaa Etelän ja Pohjoisen välillä ja autonkin voi ottaa mukaan helpottamaan siirtymiä kohteessa. Junaliikenteen lippujen hinnoittelu ei ole aivan yhtä tärkeä valintakriteeri kuin muissa henkilöjunaliikenteen palveluissa. Mukavuus- ja laatukokemuksiin liittyvät seikat korostuvat valintakriteereinä.

6.3.3. Asemien avustamispalvelu

Uutta rautatievastuuasetusta (EU-asetus 782/2021) sovelletaan 7.6.2023 alkaen. Asetuksen mukaisesta avustamisesta vastaavat rautatieyrittäjä ja asemanhaltija. Rautatievastuuasetuksen näkökulmasta ei riitä, että tunnistetaan asemanhaltija, sillä asetuksen mukaan avustamista saa vain sellaisella rautatieasemalla, jolla on koulutettua henkilöstöä työvuorossa. Suomessa tällaisia asemia (tammikuussa 2023) on enää kaksi. Asemien avustamispalvelu on tarkoitettu Suomessa vain asemalla liikkumisen avustamiseen. Junaan nousussa Suomessa ei ole tarvetta erikseen tilattavaan avustamispalveluun, sillä junissa on kiinteästi junaan nousuun tarvittavat apuvälineet ja junissa oleva henkilökunta avustaa asiakkaan junaan/junasta.

VR järjestää nykyisin liikkumis- ja toimimisesteisille matkustajille tarkoitettua avustamispalvelua.⁴⁰ Avustamispalvelu on tarkoitettu liikkumisen avustamiseen rautatieasemilla. Junissa avustavat konduktöörit. Avustamispalvelua voivat saada esimerkiksi iäkkäät matkustajat, pyörätuolia käyttävät henkilöt tai henkilöt, joilla on näkö- tai kuulovamma. Apua saavat myös vammaiset henkilöt sekä esimerkiksi autismin kirjon henkilöt tai henkilöt, joilla on muistisairaus. Avustamispalvelu on maksuton.

Ostoliikennesopimuksessa on todettu, että VR sitoutuu noudattamaan aseman haltijan roolia selkeyttävää kansallista viranomaistulkintaa sekä mukauttamaan toimintatapansa ilman aiheetonta viivytystä, erityisesti siltä osin, kun tulkinta osoittaa operaattoreille uusia aseman haltijaa koskevia esteettömyysvelvoitteita. Ostoliikennesopimuksen katsotaan velvoittavan järjestämään avustamista ainoastaan ostoliikenteessä. Lisäksi sopimuksessa todetaan, että rautatievastuuasetuksessa on määritetty, että avunantoa asemilla toteuttaa aseman haltija. Aseman haltijan roolin määrittämisen ollessa epäselvä, VR toteuttaa osana omaa palveluaan asemien avustamispalvelua 37 rautatieasemalla. VR:n avustamispalvelu on myös laajempaa kuin mitä rautatievastuuasetus edellyttää.

Tulevaisuuden osalta on tärkeää, että asemanhaltijan vastuu asemien avustamispalvelun toteuttajana määritetään kansallisella tasolla. Lisäksi tulee päättää, millä asemilla avustamista tulisi tulevaisuudessa saada ja millä perusteella. 2030-luvulle tullessa on ratkaistava myös se, miten asemien avustamispalvelu järjestetään tilanteessa, jossa markkinoilla on useampia operaattoreita.

⁴⁰ VR järjestää avustamispalvelua tällä hetkellä seuraavilla asemilla: Espoo, Helsinki, Hyvinkää, Hämeenlinna, Iisalmi, Imatra, Joensuu, Jyväskylä, Järvenpää, Kajaani, Karjaa, Kemi, Kemijärvi, Kerava, Kirkkonummi, Kokkola, Kolari, Kouvola, Kuopio, Kupittaa, Lahti, Lappeenranta, Leppävaara, Mikkeli, Oulu, Pasila, Pieksämäki, Pori, Riihimäki, Rovaniemi, Salo, Seinäjoki, Tampere, Tikkurila, Turku, Vaasa, Ylivieska.

7. Henkilöjunaliikenteen infrastruktuuri

Tässä kappaleessa on käyty erityisesti läpi rataverkkoa ja ratapihoja koskevia tarpeita, raideliikenteen kapasiteetin parantamiseen liittyviä toimenpiteitä ja asemia. Raideliikennealan erityispiirteisiin kuuluu sen riippuvuus infrasta. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että raideliikenteen palvelutasoa ei voida lisätä, vaikka kysyntää olisi, jos raidekapasiteettiä ei ole. Tämä ominaispiirre tekee siitä myös häiriöherkän, mikä tarkoittaa sitä, että jos raideinfrastruktuuri ei ole kunnossa, niin se heijastuu suoraan myös raideliikenteen laatuun ja määrään.

EU-komissio antoi 14.12.2021 ehdotuksen uudeksi asetukseksi unionin suuntaviivoista TEN-T-verkon kehittämiseksi. 27. päivänä heinäkuuta julkaistiin TEN-T-asetusehdotusta muuttava ehdotus, jolla reagoidaan muuttuneeseen maailmanpoliittiseen tilanteeseen. Yhtenä ehdotuksen vaatimuksena olisi rakentaa uudet raideyhteydet eurooppalaisen standardin (1435 mm) raidelevyteen ilman poikkeuksia ja tehdä olemassa olevan rataverkon osalta suunnitelma siirtymiseksi eurooppalaisen standardin raidelevyteen lukuun ottamatta niitä verkon osia, joilla tämä ei ole hyöty-kustannussyistä perusteltua.

Käynnissä (maaliskuu 2023) on selvitys Suomen raidelevyteen liittyvistä tulevaisuuden vaihtoehtoista ja niiden hyödyistä ja haitoista. Työssä on esitetty erilaisia vaihtoehtoja raidelevyden muutoksen laajuudelle Suomessa ja koostettu niiden hyötyjä ja haittoja. Päätöksiä eurooppalaiseen raidelevyteen siirtymiselle ei ole tehty.

7.1. Nykytila

Liikenneverkon strategisen tilannekuvan mukaan rautateiden henkilöliikenteen isoimpia välityskykyhaasteita on koko pääradalla välillä Helsinki–Tampere, painottuen yhteysvälin eteläpähän. Rantaradalla Helsingin ja Turun välillä on haasteena liikenteen häiriöherkkyyt.

Henkilö- ja tavaraliikenteen erilaisia yhteensovitushaasteita on ollut myös erityisesti väleillä Ylivieska–Oulu, Luumäki–Imatra ja Tampere–Jyväskylä, mutta lisäksi muilla yhteyksillä eri maakuntakeskuksiin. Pääradalla välityskykyongelmia on koko välillä Helsinki–Tampere. Helsinki–Pasila –välin osalta viimeaikaiset selvitykset ovat osoittaneet, että tämä väli ei näyttäisi kuitenkaan muodostuvan pullonkaulaksi liikenteen kasvaessaan, vaikka merkittäviä välityskykyä parantavia investointeja ei tehtäisi. Käynnissä olevan Luumäki–Imatra-hankkeen jälkeen välityskykypuutteita jää edelleen yksiraiteisena säilyvälle Luumäki–Joutseno-osuudelle. Rantaradalla Helsingin ja Turun välillä on haasteena liikenteen häiriöherkkyyt. Välillä Tampere–Jyväskylä suurimmat välityskykyongelmat kohdistuvat yksiraiteiselle Orivesi–Jyväskylä-osuudelle. Henkilö- ja tavaraliikenteen erilaisia yhteensovitushaasteita on todettu myös muillakin yhteyksillä erityisesti maakuntakeskusten välillä.

Toimintaympäristömuutokset nostavat esille myös uusia välityskykyyn liittyviä kysymyksiä, esim. Karjalan rata Imatra–Joensuu. Sekä henkilö- että tavaraliikenteen näkökulmasta keskeisiä ratapihoja, joilla on tarvetta erilaisille peruskorjaus-, parantamis- tai kehittämistoimille ovat Kokkola–Ykspihlaja, Oulu ja Tampere. Kaikki nämä sijaitsevat pääväylillä, kaikki myös TEN-T-ydinverkolla ja ovat keskeisiä myös verkollisesta toimivuusnäkökulmasta.

Henkilöratapihoilla on paljon matkustajien olosuhteita koskevia parantamistarpeita, jotka liittyvät mataliin ja heikkokuntoisiin matkustajalaitureihin, laituripituuksiin tai vaarallisiin laituripolkuihin (mm. Kemissä, Kokkolassa, Lappeenrannassa, ja Rovaniemellä). Esteettömän ympäristön tärkeys tulee korostumaan entisestään muun muassa väestön ikääntyessä. Laiturien pidentämistarpeita tuovat nykyisten tarpeiden lisäksi junakaluston kehittyminen.

Kuten aiemmin on todettu, rautatieliikenteessä avoin markkinoillepääsy edellyttää sitä, että kaikilla rautatieyrityksillä on yhtäläiset edellytykset saada ratakapasiteettia. Tilanteessa, jossa markkinoilla toimii mahdollisesti usea eri operaattori ja liikenne koostuu sekä markkinaehtoisesta että julkisesta liikenteestä, tulee myös ratakapasiteetin jakoon liittyviin kysymyksiin kiinnittää huomiota. Väyläviraston julkaisemassa verkkoselostuksen liitteessä 4A⁴¹ on kuvattu ratakapasiteetin hallinnan osalta ylikuormitetulla rautatiereitillä käytettävä etusijajärjestys. Etusijajärjestyksessä ei kuitenkaan ole asetettu ostoliikennettä erityisasemaan verrattuna markkinaehtoiseen liikenteeseen, eikä tämä ole välttämättä mahdollista tasapuolisuuden näkökulmasta tulevaisuudessakaan.

Digiradan selvitys- ja valmisteluvaiheen loppuraportissa⁴² tuodaan esille laajasti modernin digitaalisen liikenteenohjauksen tuomia etuja nykyiseen järjestelmään verrattuna. Digiradan esittämässä tavoiteskenaariossa koko Suomessa olisi käytössä moderni radiopohjainen raideliikenteen kulunohjausjärjestelmä ETCS/ERTMS (European Train Control System/European Rail Traffic Management System). Modernin radiopohjaisen järjestelmän kapasiteettihyödyt tulevat mahdollisuudesta lyhentää junien suojavälejä, koska näkyviä opastimia ei tarvita ja kulunvalvonnan tiedonvälitys on jatkuvaa, jolloin junat voivat ajaa lähempänä toisiaan. Tämä mahdollistaa ratakapasiteetin kasvattamisen, mikä taas parantaa täsmällisyyttä ja mahdollistaa junamäärien kasvattamisen tietyillä reunaehdoilla. Häiriötilanteita päästään purkamaan nopeammin, kun käytössä on enemmän ratakapasiteettia.

Tällä on merkittävä vaikutus erityisesti tiheällä liikennerakenteella, missä on myös suuret matkustajamäärät ja suuri vaikutus matkustuskokemukseen. Häiriöiden vaikutuksen pienentyessä matkustajien kokema matkavastus pienenee, mikä parantaa junaliikenteen houkuttelevuutta ja palvelutasoa. Modernin radiopohjaisen järjestelmän hyödyt vaikuttavat laajasti koko liikennejärjestelmään ja toimintaympäristöön. Moderni radiopohjainen järjestelmä mahdollistaa esimerkiksi yhdessä infratoimenpiteiden ja aikataulurakenteen optimoinnin kanssa junamäärien lisäämisen. Tämä puolestaan voi parantaa saavutettavuutta ja tukea kulkumuotosiirtymää maantieliikenteestä raiteille, mikä edelleen tukee päästövähennystavoitteiden saavuttamista.

Parempi ja täsmällisempi junatarjonta tukee kulkumuotosiirtymää kestäviin kulkumuotoihin ja sitä kautta vähentää liikenteen päästö- ja meluvaikutuksia kokonaisuudessa. Modernissa radiopohjaisessa järjestelmässä tarvitaan myös vähemmän ratalaitteita, mikä tarkoittaa pienempää materiaali-vaikutusta ja kunnossapitotarvetta. Moderni radiopohjainen ETCS mahdollistaa myös junaliikenteen automaation tehokkaan hyödyntämisen tulevaisuudessa. Digiradan Investoinnin kustannusarvio vuosille 2021-2041 on 1 370 milj. €. Ensimmäisen vaiheen toteuttamisesta on päätetty (130 milj. €).

Kaluston saatavuus ja pääsy varikoille ovat merkittävimmät henkilöjunaliikenteen alalle tulon mahdollistajat. Tasapuolisten ja kilpailuneutraalien olosuhteiden luomiseksi on tärkeää myös varmistua siitä, että kaikilla operaattoreilla on pääsy asemille, terminaaleihin sekä varikko- ja

⁴¹ Väylävirasto 2023.

⁴² Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2020:6.

huoltotiloihin. Tällä hetkellä Suomen junakaluston kunnossapitovarikot ovat VR:n hallinnassa ja rakennukset pitkälti myös sen omistuksessa. Valtaosa henkilöliikennekaluston kunnossapidosta on keskitetty Ilmalan varikolle.

HSL ja Pääkaupunkiseudun junakalustoyhtiö Oy ovat HSL liikenteessä olevan kaluston osalta linjanneet, että pidemmällä tähtäimellä he haluavat eriyttää sen kunnossapidon pois Ilmalasta, mikä edellyttää uuden/uusien varikoiden rakentamista pääkaupunkiseudulle. Niiden osalta on linjattu, että mahdolliset uudet varikot toteuttaisi Pääkaupunkiseudun junakalustoyhtiö. Varsin varhaisessa vaiheessa onkin syytä varmistaa, tarvitaanko valtion ostoliikenteeseen varikkolaajennuksia tai uusia varikoita ja mikä taho vastaa niiden suunnittelusta sekä toteutuksesta. Uusien varikoiden määrän, laajuuden ja sijainnin selvittäminen ja toteutus ovat usein pitkäkestoisia prosesseja, jotka edellyttävät myös kuntien kaavoitusta. Prosessissa on syytä varautua kaavoituksen hitauteen mahdollisine eri valitusmahdollisuuksineen.

Kuten aiemmin on todettu, tällä hetkellä henkilöjunaliikenteen hyödyntämien asemien omistajuus on hajautunut. Asemia omistavat muun muassa VR, Senaatti-kiinteistöt/asema-alueet ja sekä kaupungit ja kunnat. Asemien monitoimijaympäristö ja vastuiden epäselvä jakautuminen eri toimijoiden välillä on heijastunut hankaluuksina niin lakisääteisten tehtävien järjestämisessä kuin asemien yleisessä kehittämistyössäkin.

7.2. Tulevaisuudessa linjattavat asiat

Liikenneverkkojen kehittämisestä ja kunnossapidosta linjataan Liikenne12-suunnitelmassa. Osana Liikenne 12 -suunnitelman valmistelua Väylävirasto laati näkemyksen rataverkon kehityskuvasta 2050⁴³ koosteen. Tarkemmin infran nykytilaa (palvelutasoa ja kuntoa) ja kehittämistarpeita arvioidaan osana Liikenne- ja viestintäviraston liikennejärjestelmäanalyysia Liikenneverkon strategisessa tilannekuvassa⁴⁴ sekä Väyläviraston suunnitteluohjelman, investointiohjelman⁴⁵ sekä perussuunnitelman⁴⁶ kautta. Kuten edellä on todettu, henkilöliikenteessä keskeisiä muutostekijöitä ovat väestönkasvun ja aluerakenteen muutokset sekä talouden ja työllisyyden sekä hintojen ja kustannusten kehittyminen. Liikenteen päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen liittyy myös raideliikenteen kysynnän lisääminen. Jotta raideliikenteen kulkumuodon houkuttelevuutta ja käyttöä saadaan lisättyä tulevaisuudessa, edellyttää se investointeja myös raideliikenneinfrastruktuuriin.

Tulevaisuuden monitoimijaympäristössä tulee taata syrjimätön pääsy ratapihoille ja varikoille. Kun mahdollisesta kalustoyhtiöön eriytettävästä kalustosta päätetään, on syytä päättää ja varmistaa myös, miten sitä kunnossapidetään ja tuleeko toiminta eriyttää mahdollisesti VR:lle jäävän kaluston kunnossapidosta.

Väylänpidon ja uusien investointien kannalta olisi myös tärkeää muodostaa mahdollisimman tarkka kuva niistä palveluista ja liikennevirroista, joita liikennejärjestelmässä arvioidaan olevan tulevina vuosikymmeninä. Tavaraliikenne edellyttää ainakin tällä hetkellä huomattavasti henkilöjunaliikennettä laajempaa rataverkkoa. Henkilöjunaliikennettäkin on varsin laajalla alueella, mutta matkamäärät ja vuorotarjonta ovat melko pieniä usein paikoin. Henkilöjunaliikenteen kannalta ei kannata ylläpitää ja kehittää verkkoa siellä, missä ehkä ei olisi tulevaisuudessa palveluja.

⁴³ Väyläviraston julkaisu 43/2020.

⁴⁴ Liikenne- ja viestintävirasto. Liikenneverkon strateginen tilannekuva.

⁴⁵ Väylävirasto. Väyläverkon investointiohjelma.

⁴⁶ Väylävirasto. Väylänpidon perussuunnitelma 2023-2026.

Jotta Digiradan tuomat kapasiteettihyödyt saadaan täysimittaisesti hyödynnettyä, vaatii se investointeja. Digirata-selvityksessä tunnistettiin vähimmäisinvestoinnit, jotka tulisi toteuttaa, jotta uuden kulunvalvontajärjestelmän hyödyt ja erityisesti lisäjunatarjonta voidaan täysimääräisesti saavuttaa. Investoinnit, jotka ovat edellytys liikenteen kehittämiseksi, ovat Espoon kaupunkirata Leppävaarasta Kauklahteen (toteutuksessa) ja Pasila-Riihimäki-rataosan välityskyvyn parantaminen. Myös Riihimäki-Tampere-välin lisäraiteet parantaisivat merkittävästi liikenteen toimintaedellytyksiä ja mahdollistaisivat tarjonnan lisäämisen Tampereelle saakka. Investointeja pitää tehdä myös liikkuvaan kalustoon.

Erityisesti yksiraiteisten rataosien pullonkaulojen kapasiteetin parantaminen edellyttää usein myös muita investointeja/parantamishankkeita, kuten kohtaamispaikkojen tai liikennepaikkojen sivuraiteiden lisäämistä. Modernilla radiopohjaisella kulunvalvontaratkaisulla ratainvestoinneista on kuitenkin saatavissa enemmän hyötyä, muun muassa silloin kun henkilöjuna voi ajaa lähempänä tavarajunaa ennen ohituspaikkaa tai yksiraiteisella rataosuudella tavarajunat lähempänä toisiaan samaan suuntaan kuljettaessa.

Suomessa on tällä hetkellä voimassa periaate "omistaja vastaa kustannuksistaan" liittyen liikkuvan kaluston lopulliseen ERTMS-varusteluun. Toisaalta valtio on sitoutunut Digiradan kehitys- ja verifiontinvaiheen aikana maksamaan kehittämisestä ja testaamisesta aiheutuvat kustannukset myös liikkuvan kaluston osalta. Suomen liikkuvan kaluston omistajat ovat esittäneet voimakkaan huolensa tarvittavan laiteinvestoinnin suuruudesta ja sen takaisinmaksuajasta tai pikemminkin sen puuttumisesta lähes kokonaan. Digiradan eri vaiheissa on laskettu, että liikkuvaan kalustoon liittyvät muutosinvestoinnit olisivat koko Suomen kaikkien omistajien kalustoa koskien yhteensä luokkaa 250-300 milj. euroa. Investointitarve ajoittuu hieman omistajasta riippuen ajanjaksolle 2023-2035.

Henkilöjunaliikenteen kilpailutuksessa vuoden 2030 alkavalle sopimuskaudelle onkin perusteltua ottaa huomioon myös liikkuvan kaluston varustelun kustannukset ja se, mikä on operaattorien valmius tuoda Suomen rataverkolle Suomen ERTMS-yhteensopivaa kalustoa. Jatkoselvityksissä on myös otettava huomioon, että markkinaehtoisesti toimiville yrityksille myönnettyt tuet voivat täyttää EU:n valtiontuen määritelmän. Tällöin myönnettävät tuet tulee lähtökohtaisesti ennakoilmoittaa komissiolle, eikä niitä saa laittaa toimeen ennen komission hyväksyntää. Esimerkiksi Saksa, Tanska, Norja ja Alankomaat ovat ilmoittaneet komissiolle kyseisen kaltaisia tukiohjelmia, joissa tukea on myönnetty ERTMS-investointeihin.

Siirryttäessä 2030-luvulle on varmistettava, että hankittaviin henkilöjunaliikenteen palveluihin liittyviin palvelurakenteisiin ja asemille on eri toimijoilla syrjimätön pääsy. Asemat ja asemien seudut ovat matkustajien näkökulmasta tärkeä osa matkaketjuja. On tärkeää, että vastuut ja investointinäköymät ovat myös näiden palvelurakenteiden ja asemien osalta selkeät. Valtion tulisi harkita omistamiensa asemien keskittämistä, mikä tukisi julkisesti hankittavia palveluja. Esimerkiksi Ruotsissa on toimittu näin, missä valtion kokonaan omistama yhtiö Jernhusen omistaa asemat ja varikot.

Kunnilla on omistuksessaan paljon sellaista kalustoa ja palvelupaikkoja/fasilitetteja, joiden hyödyntämisen avulla raide- ja joukkoliikennemarkkinasta voitaisiin muodostaa kiinnostavampi kansainvälisille yrityksille. Esimerkiksi raitiovaunu- ja metrolinjojen markkinat todennäköisesti kiinnostaisivat myös kansainvälisiä yrityksiä osana kokonaisuutta. Kasvava ja kehittyvä kokonaisuus voisi kiinnostaa myös työpaikkana useampaa ihmistä.

8. Henkilöjunaliikenteen talous

8.1. Nykytila

Henkilöjunaliikenne on tärkeä osa julkisen liikenteen tarjontaa. Julkisen liikenteen suoritetilastoinnin tarkoituksena on tuottaa liikennepoliittista päätöksentekoa varten tietoa sekä kotimaan henkilöliikenteen tarjonnan ja kysynnän volyymeista että julkisen vallan rahoituspanosten vaikutuksesta.⁴⁷

Vuoden 2020 tietojen mukaan verrattuna linja-auto-(24 senttiä) ja taksiliikenteeseen (58 senttiä) henkilöjunaliikenteen (3 senttiä) nettokustannus on huomattavan edullinen henkilökilometriä kohden. Vastaavasti matkaa kohden rautateillä tarvittiin tukea 1,6 €, linja-autoliikenteessä 2,7 € ja taksiliikenteessä 10,8 €/matka. Vuonna 2020 junissa tapahtui noin 46% henkilökilometreistä ja julkisen liikenteen rahoitusta siihen kohdistui 8% kokonaisuudesta, jossa ovat myös bussit ja taksit mukana.

		2015	2017	2018	2019	2020
Linja-auto yhteensä	Henkilökilometrit	4 946,18	5 130,01	4 632,18	4 438,87	2 588,50
	Julkinen rahoitus yhteensä	487,97	488,45	496,30	511,88	627,87
Rautatie yhteensä	Henkilökilometrit	3 876,68	4 129,00	4 391,00	4 759,00	2 789,00
	Julkinen rahoitus yhteensä	65,20	51,96	69,46	63,66	94,52
Taksi yhteensä	Henkilökilometrit	991,26	915,50	861,89	992,26	714,58
	Julkinen rahoitus yhteensä	444,83	445,54	467,14	461,59	415,32

Ajoneuvokohtaisen aikasarjatalukon suoritetyyppi (miljoonaa henkilökilometriä ja julkinen rahoitus yhteensä miljoonaa euroa)⁴⁸

Henkilöjunaliikenne on oikein suunniteltuna ja toteutettuna oletettavasti kestävin julkisen liikenteen runkopalvelu. Autoiluun perustuva liikennejärjestelmä muodostaa välillisesti yhteiskunnan kannalta kokonaisuutena kalliimman ratkaisun. Vaikka autoilu tuottaa toistaiseksi valtiolle enemmän verotuloja, kuin mitä siihen käytetään, on autoiluun perustuvan liikennejärjestelmän kokonaisvaikutuksia kuitenkin erittäin hankala hallita. Esimerkiksi kaupungistumiseen, väestön ikääntymiseen ja sosiaalisesti oikeuden mukaiseen vihreään siirtymään liittyviin haasteisiin on vaikea vastata autoiluperusteisella liikennejärjestelmällä tulevana vuosikymmeninä. Autoilua ja raskasta liikennettä tarvitaan myös vuosikymmenten päästä, mutta niille tulisi luoda uskottavia vaihtoehtoja. Henkilöjunaliikenne voisi olla tällainen vaihtoehto.

Verrattuna bussi-, taksi- ja lentoliikenteeseen junaliikenne on julkisen liikenteen suoritetilaston mukaan ylivertainen taloudelliselta tehokkuudeltaan. Lähes puolet (46%) julkisen liikenteen henkilökilometrisuoritteista saavutettiin alle 10 prosentin julkisen liikenteen rahoitusosuudella (n. 95 M€/2020). Junaliikenteen taloudellinen tehokkuus laskee kuitenkin huomattavasti ja

⁴⁷ Tässä esitetyt rahasummat ovat suoritetilaston mukaisesti nettomääräisiä, eli bruttokustannuksista on vähennetty rahoittajalle mahdollisesti tuloutuvat lipputulot. Vastaavasti menoista on vähennetty mahdolliset liikenteen hoitoon suoranaisesti kuulumattomat erät, esim. infrastruktuurikustannukset.

⁴⁸ Julkisen liikenteen suoritetilasto, 2015-2020.

nettokustannukset kasvavat sellaisissa palveluissa, joihin kohdistuu vain vähän kysyntää. Taloudellinen tehokkuus laskee myös, mikäli infrastruktuuri- ja kalustoinvestointeja tarvitaan ja ne otetaan mukaan tarkasteluun. Toisaalta maantie- ja lentoliikenteen oheiskustannukset yhteiskunnalle ovat myös merkittävät.

Henkilöjunaliikenteelle tyypillistä on pääomavaltaisuus ja suuret marginaali/rajakustannukset palveluiden järjestämisessä ja infrastruktuurissa. Sellaisen tarjonnan järjestäminen, joka ei synny markkinaehtoisesti yritysten saamien lipputulosten ja omien investointien kautta, edellyttää usein merkittäviäkin julkisia hankintoja ja julkisen sektorin investointeja ja kehittämistoimia palveluiden synnyttämiseksi. Palvelutason lisäämisen rajakustannukset ovat myös merkittäviä. Merkittävässä uusissa infrastruktuuri-investoinneissa puhutaan miljardeista euroista. Matalan kysynnän palveluissa elinkaaren aikaiset käyttömenot saattavat olla usein infrastruktuuri-investointeja suurempia.

Henkilöjunaliikenteen palveluiden talouden kannalta merkitsevää on, että kaikki palvelut yhteensä maksavat huomattavasti enemmän kuin niistä saadaan lipputulosta. Henkilöjunaliikenteen palvelukokonaisuus on siis lähtökohtaisesti alijäämäinen. Valtio käyttää henkilöjunaliikenteen hankintoihin 34,9 M€/v (sis alv). Tampereen seutu osallistuu alueensa lähijunatarjonnan rahoitukseen. Lisäksi yöjunakaluston korvausinvestoinnista on sovittu maksettavaksi erillinen korvaus. HSL on arvioinut vuonna 2022 alustavassa toiminta- ja taloussuunnitelmassaan vuosien 2023 – 2025 aikana junaliikenteen kustannusten kasvavan 84,7 miljoonasta eurosta 92,2 miljoonaan euroon.⁴⁹ HSL:n liikenteessä kuntasubventiota on arvioitu olevan noin puolet.

Etenkin henkilöjunaliikenteen mahdolliset uudet palvelut ovat suurelta osin suorilta taloudellisilta vaikutuksiltaan alijäämäisiä. On epävarmaa, onko Suomessa tällä hetkellä sellaisia matkustuskysyntäpotentiaaleja, jotka mahdollistaisivat uudet palvelut ilman uutta julkista hankintaa ja taloudellista tukea.

Lippujen hinnoittelu vaikuttaa osaltaan myös henkilöjunaliikenteen houkuttelevuuteen. Lisäksi lippujen hinnoittelulla vaikutetaan mm. sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen, julkisen varainkäytön hyväksyttävyyteen, tarjotun palvelukapasiteetin täytöasteeseen ja junaliikenteen matkustusmääriin. Mitä alhaisempia lippujen hintoja halutaan tarjota, sitä suurempaa on julkisen tuen tarve. Lippujen hinnoittelu on yksi keskeinen tekijä liikenteen talouden ja palveluiden käyttöasteen kannalta.

Poikkeuksen henkilöjunaliikenteen hinnoitteluun muodostavat yöjunat, joissa kysyntä on tarjontaa suurempaa erityisesti lomasesonkien aikana. Myös viimehetken ja ruuhkavuorojen varauksista IC-liikenteessä voidaan velvoittaa korkeampia hintoja. Nämä ovat niin kutsuttuja niche-mahdollisuuksia, joilla ei kuitenkaan muuteta liikenteen rahoituksen isoa kuvaa. Kokonaisuutena liikenteen lipputulosta ei pystytä rahoittamaan kaikkien palveluiden operoinnin ja investointien kustannuksia yliajan. Lisäksi kaikkia nykyisiä palveluja ei todennäköisesti voida toteuttaa 2030-luvulla nykyisellä rahoitustasolla muun muassa kohonneista kustannuksista, investointitarpeista kalustoon ja muuttuneesta kysynnästä johtuen.

Tulevaisuudessa hankittavia palvelukokonaisuuksia tulee arvioida kriittisesti ottaen huomioon vastuullisuus ja tarkoituksenmukainen julkisten varojen käyttö. Kestävyyssajattelu (ekologinen, sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys) ohjaavat myös siihen suuntaan, että junaliikennettä tulisi jatkossa hyödyntää siellä, missä sille on olemassa luontaiset edellytykset. Käytännössä siis kysynnän tulee olla riittävän suurta, jotta julkisen tuen tarve ei lähesty 100 prosenttia. Riittävä

⁴⁹ HSL alustava talous- ja toimintasuunnitelma vuosille 2023-2025. s. 25.

kysyntä voi syntyä erityisesti maankäytön eli asumisen, palveluiden ja työpaikkojen sijoittumisella raiteiden ja asemanseutujen läheisyyteen. On kuitenkin huomattava, että ihmiset valitsevat liikkumistarpeisiinsa myös muita moottoroituja liikkumismuotoja, vaikka edullistakin junaliikennettä olisi arjessa tarjolla.

Lipputulosten merkitys palveluiden rahoituksesta vaihtelee, mutta julkista tukea tarvitaan useampaan palvelukokonaisuuteen. Matkustajien odotukset sekä asiakaskokemuksen ja koetun laadun merkitys ovat kasvaneet ja lisäksi junaliikenteen houkuttelevuuden lisääminen sekä design for all –periaate kasvattavat palveluiden ja julkisen talouden kustannuksia liikennejärjestelmässä. Liikenteen laadun ja määrän lisääminen edellyttävät investointeja. Vaikka kilpailuttamalla saadaan henkilöjunaliikenteen palveluille markkinahinta, se ei välttämättä ole edullisempi kuin se mikä on saavutettu 2020-luvun alussa.

Toisaalta esimerkiksi kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan kilpailu on johtanut Euroopan rautatieliikennemarkkinoilla pääasiassa positiivisiin vaikutuksiin. Junaliikenteen kilpailuttaminen on johtanut keskimäärin tilaajien kustannusten laskuun ja vapaan markkinoille tulon kautta syntynyt kilpailu on laskenut lippujen hintoja. Suomessa kilpailun lisääntyminen henkilöliikenteessä on johtanut myös myönteisiin vaikutuksiin. Pitkän matkan linja-autoliikenteen kilpailun vapautuminen johti merkittäviin hinnan alennuksiin sekä linja-autoliikenteessä että kaukojunaliikenteessä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston analyysin perusteella kilpailu johti vuosina 2014–2019 keskimäärin noin 24–29 prosenttia halvempiin hintoihin pitkissä linja-automatkoissa ja noin 19 prosenttia halvempiin hintoihin kaukojunaliikenteessä. Uudistuksen taloudellisesti merkittävin vaikutus oli VR:n toteuttama junalippujen hintojen alennus. VR:n lippujen hintojen alennukset ovat uudistuksen jälkeen vuosina 2014–2019 johtaneet kuluttajille keskimäärin noin 62 miljoonan euron vuotuisiin säästöihin. Kuluttajat ovat tämän lisäksi säästäneet halvempina linja-autolippuina noin 20–24 miljoonaa euroa vuodessa. Uudistuksen jälkeen kuluttajat ovat myös käyttäneet enemmän raide- ja linja-autoliikenteen palveluja.⁵⁰

Mahdollisimman suurten yhteiskunnallisten hyötyjen ja pienten julkisen talouden nettokustannusten aikaansaamiseksi olisi tärkeää, että julkisesti rahoitetun henkilöjunaliikennejärjestelmän tuottoja voidaan hyödyntää palvelukokonaisuuden kehittämisessä. Tämä tarkoittaisi, että palveluhankinnat toteutetaan tavalla, jossa korkeamman kannattavuuden reittien taloudellista ylijäämää voidaan hyödyntää matalamman kannattavuuden reittien, tai tappiollisten palveluiden toteuttamisessa.

Vastaavasti suurimmat nettokustannukset julkiselle taloudelle aiheutuisivat tilanteesta, jossa vain kaikkein kannattamattomimmat palvelut olisivat julkisin varoin hankittuja samalla kun muutamien kannattavimpien yhteysvälien tuotot kanavoituisivat ulos henkilöjunaliikennemarkkinoilta ja palveluiden kehittämisestä.

Henkilöjunaliikenteen palveluiden suoritemäärien merkittävä kasvu edellyttää julkisten varojen käyttöä ja julkisten hankintojen hyödyntämistä. Markkinaehtoisesti järjestettävän liikenteen kasvupotentiaali on hyvin paljon pienempi, erityisesti ilman julkisia hankintoja.

Henkilöjunaliikenteen markkinoihin vaikuttavat edelleen Covid 19 –pandemian aiheuttamat muutokset ihmisten liikkumisessa. Esimerkiksi VR on vuoden 2021 toimintakertomuksessaan todennut, että pandemia vaikutti erityisesti arjen junamatkustamiseen ja VR Matkustajaliikenteen kautta koko konserniin. Kaukojunien matkamäärät elpyivät vuodesta 2020, mutta ne jäivät edelleen selvästi pandemiaa edeltäneestä ajasta. Koronaviruksen leviämistä ehkäissee rajoitustoimet ja

⁵⁰ Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 6/2022 s.3.

etätyöskentelyä suosittaneet ohjeistukset vaikuttivat työmatkaliikenteen matkustajamääriin, kun taas vapaa-ajan matkustus jopa ylitti parhaimpina kuukausina pandemiaa edeltävän tason.

Kokonaisuutena VR:n liikevaihto oli 1 107,0 M€ vuonna 2022. Vuonna 2022 VR:n matkustajaliikenne teki liikevaihtoa yhteensä 710,9 M€ ja tappiota -31,7 M€. Matkustajaliikenteen investointeja oli 117,4 M€. VR Group osti vuonna 2022 ruotsalaisen bussi- ja raideoperaattori VR Sverigen (ent. Arriva Sverige). VR Sverige liikennöi Tukholman kaupunkiliikenteessä sekä Etelä-Ruotsin ja Itä-Götanmaan alueliikenteessä. VR Sverige raportoidaan osana VR Matkustajaliikenne -liiketoimintasegmenttiä. Keväällä 2022 Venäjän hyökkäyssodan myötä VR teki johdonmukaisen päätöksen lopettaa idän liikenne.

PSO-asetuksen mukaan liikenteenharjoittajan on pidettävä erilliskirjanpitoa palveluista, joita koskee julkisen palvelun velvoite. Liikennepalvelulain (320/2017) mukaan erillisen kirjanpidon tuloslaskelma esitetään liikenteenharjoittajan tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona. Oheinen VR:n vuoden 2022 tilinpäätöstiedoissa⁵¹ oleva julkinen laskelma sisältyy yllä esitettyihin matkustajaliikenteen liikevaihtolukuihin. Erillistuloslaskelma antaa kuvan julkisesti hankitun liikenteen taloudesta raportointihetkellä.

Tuloslaskelma (1 000 €)

	1.1.-31.12.2022	1.1.-31.12.2021
Liikevaihto	408 322	303 013
Liiketoiminnan muut tuotot	15 116	8 413
Materiaalit ja palvelut	-44 044	-34 383
Henkilöstökulut	-108 702	-94 392
Poistot	-68 023	-54 749
Liiketoiminnan muut kulut	-177 038	-169 133
Kulut yhteensä	-397 808	-352 657
Liiketulos	25 631	-41 231

8.2. Tulevaisuudessa linjattavat asiat

Henkilöjunaliikenteen yhteiskuntataloudellinen tehokkuus on korkeinta niissä palveluissa, joiden hankkimiseen kohdennetaan vähiten julkista tukea. Subventioita voidaan tarkastella, joko euromääräisinä kokonaissummina tai suhteellisina tukisummina esimerkiksi € per matka. Yleistäen julkinen liikenne tarvitsee järjestyäkseen julkista rahoitusta.

Kaupunki- ja taajamajunaliikenteissä tarvitaan julkista tukea myös tulevaisuudessa. Parhaimmillaan palveluja käyttävät miljoonat ihmiset vuosittain. Tehokkuus heikkenee

⁵¹ VR Group vuoden 2022 toimintakertomus ja tuloslaskelma s.112.

huomattavasti, mikäli matkustuskysyntä on pientä suhteessa tarjottuun kapasiteettiin. Julkista tukea tarvitaan tehokkaimmillaan noin puolet palveluiden kustannuksista. Liikennekokonaisuuksien kustannukset ovat käytännössä vähintään kahdeksannumeroisia. Tämä selittyy sillä, että liikenteen laadun, luotettavuuden ja tehokkuuden vuoksi yksittäisiä reittejä ja palveluja ei kannata hankkia erillisinä pieninä kokonaisuuksina. Tukisummat per matka ovat parhaimmillaan euron luokkaa, mutta voivat kasvaa kymmeneen euroihin per matka, mikäli matkustuskysyntä on alhaista.

Kaupunkien välinen nopea junaliikenne voi olla tietyillä korkean kysynnän yhteysväleillä jopa ylijäämäistä ja taloudellisesti kannattavaa ilman julkista tukea. Esimerkki tällaisesta yhteysvälistä voisi olla vaikkapa Helsinki – Tampere. Osa nykyisistä IC- ja Pendolino -palveluista on raskaasti tappiollisia. Yksittäisten kaukoliikenteen yhteysvälien ylijäämästä huolimatta henkilöjunaliikenteen markkina on Suomessa pieni ja kaukoliikenteen kokonaiskannattavuus on melko matala. On erittäin epätodennäköistä, että kaupunkien välisen junaliikenteen kokonaistarjonta kasvaisi suunnitelmallisesti ja palveluihin sekä kalustoon syntyisi uutta investointihalukkuutta ilman julkisia hankintoja ja selkeää näkymää päämääristä ja tavoitteista kyseisten palveluiden suhteen.

Todennäköistä onkin, että jotta liikennejärjestelmän yhteiskuntataloudellista tehokkuutta ja verkon käyttöastetta voidaan nostaa kaupunkien välisen nopean junaliikenteen osalta, tarkoittaa se käytännössä palvelutason määrittelemistä yhteysväleittäin koko tavoitteelliselle verkolle ja julkisia hankintoja myös kaupunkien väliseen nopeaan junaliikenteeseen. Julkisten hankintojen avulla mahdollisten lipputuloylijäämien käyttäminen paikkaamaan palveluiden kokonaisalijäämää on mahdollista. Mahdollisten ylijäämäisten reittien paketoimista osaksi kilpailutettavaa kokonaisuutta on arvioitava tarkasti ja siinä on otettava huomioon paketoimisesta aiheutuvat positiiviset ja negatiiviset yhteiskuntataloudelliset vaikutukset.

Mikäli palvelutasoa ei määritellä ja hankintoja ei tehdä ennakkollisesti, koordinoitusti ja tehokkaasti, on todennäköisenä seurauksena palvelutarjonnan supistuminen ja laadun heikkeneminen yli ajan. On tärkeää määritellä liikennejärjestelmätasolla erilaisten junaliikennepalveluiden rooli, hankinnat ja rahoitus.

Yöjunaliikenne on matkustajamääriltään melko pientä verrattuna kaupunkijunaliikenteeseen tai muuhun kaupunkien väliseen liikenteeseen. Pitkien etäisyyksien ja erikoiskaluston johdosta yöjunaliikenteen kokonaiskustannukset ovat suurehkot. Kuitenkin myös lipputulot ovat suuret, mikä tekee palvelusta lähes itsekantavan, ilman kaluston investointikustannuksia. **Yöjunaliikenteeseen tulisi kuitenkin todennäköisesti kohdistaa myös julkinen hankinta, jotta voitaisiin varmistua kalustokapasiteetin lisäämisestä ja uudistamisesta sekä säännöllisestä ja ympärivuotisesta vuorotarjonnasta.**

Kustannusten osalta tarjonnan määrä sekä ajallinen ja maantieteellinen kohdentaminen ovat tärkeimmät tekijät. Lisäksi liikkuvan kaluston investoinneissa ja elinkaaren hallinnassa voidaan säästää julkisia varoja tehokkailla ja keskitetyillä hankinnoilla. Hankittavien palveluiden kilpailuttamisesta saadaan suurimmat hyödyt, kun kilpailutus tehdään selkeästi rajattuina ja ennakoitavina kokonaisuuksina. Mitä enemmän epävarmuuksia ja riskejä kilpailuttamiseen sisältyy, sitä suuremmat ovat yritysten riskipreemiot ja tavoiteltavat voittomarginaalit. Nämä lisäävät julkisen talouden kustannuksia.

Tuottojen osalta vuorotarjonnan oikea mitoitus ja aikatauluttaminen sekä asiakaspalvelu ja lippujen myynti ovat keskeisimmät tuottoihin vaikuttavat tekijät. Asiakkaille henkilöjunaliikennepalveluiden saatavuus, saavutettavuus ja helppokäyttöisyys ovat hinnan lisäksi keskeisiä ostopäätökseen vaikuttavia tekijöitä.

Toimivaltaisen viranomaisen tulee PSO-asetuksen mukaan asettaa liikennepoliittinen tavoite tietystä palvelutasosta ja tämän jälkeen arvioida markkinoiden kysyntää ja tarjontaa, ja ennen PSO:n asettamista, osoittaa etteivät markkinat pysty tarjoamaan tavoiteltua palvelutasoa. Julkisen tuen rajaaminen tiettyyn tukitasoon jo suunnitteluvaiheessa auttaa tunnistamaan sellaiset palvelut ja palvelukokonaisuudet, jotka eivät aiheuta niistä saataviin hyötyihin verrattuna suuria nettokustannuksia julkiselle taloudelle. Tukitasoa rajaamalla osa nykyisistäkin henkilöjunaliikenteen palveluista jäisi toteutumatta, tai niille olisi luotava vaihtoehtoinen toteutustapa.

Lisäksi tulevaisuudessa on arvioitava, miten Suomessa siirrytään nettomallisesta sopimuksesta, jossa liikenteenharjoittaja kantaa riskin lipputulosta, bruttomallisiin sopimuksiin. Bruttomalliset hankinnat muuttavat rahoitustarpeita ja sopimuskäytäntöjä huomattavasti ja ne edellyttävät aiempaa suurempia valtuuksia ja joustoja liikenteen ostojen määrärahoihin. Tyypillisesti sopimusten kesto olisi 8-10 vuotta, mikä takaa riittävän pitkän näkymän rekrytointeihin ja palveluiden kehittämiseen. Käytännössä Euroopassa ei tehdä enää markkinoilla puhtaasti nettomallisia sopimuksia. Bruttomallissa lipunmyynti on myös tavallisesti toimivaltaisella viranomaisella, mikä edellyttää ostajalta laajaa erityisosaamista liikenteen suunnittelusta sekä investointia lipunmyynti-järjestelmään ja infraan. Lipunmyynti voidaan vastuuttaa myös rautatieyritykselle bruttomallisessa sopimuksessakin, mutta lipputuloriskin kantaa liikenteen tilaaja.

Samalla kun VR:n kansainvälistyy, sen tulevaisuuden kehityksen arviointi vaikeutuu. Erilaisten skenaarioiden vaikutusten arviointi on hyvin vaativa tehtävä tilanteessa, jossa useampi asia muuttuu kotimarkkinoilla ja kansainvälisetkin markkinat ovat muutoksessa. VR:n tulevaisuus Suomessa ja kansainvälisesti riippuu pitkälti niistä päätöksistä, joita on aiemmin tehty ja tehdään jatkossa omistajaohjauksessa ja liikennepoliitikassa henkilö- ja tavarajunaliikennemarkkinoiden kehittämiseksi 2020- ja 2030 luvuilla. **Valtion tulisikin miettiä ja linjata kahtena erillisenä kysymyksenä mitä VR:ltä odotetaan, mikä valtion mahdollinen strateginen intressi on tulevaisuudessa ja toisaalta mitä kotimaiselta henkilöjunaliikenteeltä halutaan.** Näihin omistaja- ja liikennepoliittisiin kysymyksiin ei voi vastata vain ja ainoastaan VR:n näkökulmasta. Toisaalta VR:n tulevaisuus on myös otettava huomioon sääntelyn määrittämää liikennepoliittikkaa toteutettaessa.

VR:n resurssit voidaan järjestellä myös täysin uusiksi ja palveluiden kilpailuttaminen voidaan toteuttaa täydessä laajuudessa perustuen liikennepoliittisiin tavoitteisiin vuoden 2030 tilanteessa. Nykyisen markkinaehtoisin liikenteen ottaminen mukaan kilpailutettavaan kokonaisuuteen voisi olla perusteltua yhteiskunnan kokonaishyötyjen ja julkisen talouden kokonaiskustannusten kannalta. Vain tällöin voidaan varmistua siitä, että henkilöjunaliikenteen markkinoilla on aidosti tasapuoliset kilpailuolosuhteet. Yhteiskunta saa tässä vaihtoehdossa varainkäytölleen läpinäkyvän vasteen sekä pystyy hyödyntämään henkilöjunaliikenteen tulot kansallisen liikennejärjestelmän kehittämisessä.

Olivatpa tehdyt valinnat tulevaisuudessa mitä tahansa, sääntely-ympäristön muutoksesta johtuen VR:n tulee sopeuttaa liiketoimintastrategiansa sekä miettimään sen toimintaedellytyksiä markkinan muuttuessa. Valtio-omistajan tulisi pohtia VR:n omistusta, omistuksen perustaa ja mitä valtionyhtiöltä tulevaisuudessa odotetaan finanssi-intressin lisäksi. Lisäksi tulisi tarkastella omistajaohjauksen järjestämistä tulevaisuudessa⁵². Muutoksen suuruuteen ja merkitykseen yhtiön

⁵² Esimerkiksi Norjassa liikenneministeriö vastaa sekä kansallisen kalustoyhtiön Norske tog AS:n että kansallisen junayhtiön Vygruppen AS:n omistajaohjauksesta kun taas elinkeino ja kalastusasioista vastaava ministeriö omistajaohjaa toista junaoperaattoriyhtiötä Flytoget AS:aa, joka operoi Oslon lentokentälle. Norjan hallituksen internetsivut. What the state owns.

kannalta voidaan vaikuttaa poliittisilla päätöksillä. VR saattaa olla uudessa tilanteessa pienempi, ketterämpi ja perustoiminnoiltaan aiempaa tehokkaampi yhtiö.

Riippumatta VR:n tulevaisuudesta Suomen liikennejärjestelmää tulisi kehittää kokonaisuutena yhteiskunnallisten tavoitteiden mukaisesti sääntelyn edellyttämällä tavalla.

9. Henkilöjunaliikenteen toimijat

Henkilöjunaliikenteeseen liittyy useita eri toimijoita. Tässä kappaleessa on tarkoitus esittää keskeisimmät kansalliset henkilöjunaliikenteen toimijat. Siirryttäessä kohti 2030-lukua tulee myös eri toimijoiden välisiä tehtäviä arvioida uudelleen.

9.1. Nykytila

Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa Suomen liikenne- ja viestintäverkkojen ja väylien sekä verkkomarkkinoiden toimivuudesta. Ministeriö vastaa lisäksi muun muassa toimialansa lainsäädäntö- ja EU-asioista, liikennepolitiikan ja verkkojen käytön ohjauksesta ja hallinnasta sekä liikenteen ympäristöasioista ja energiakysymyksistä. Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa myös toimivaltaisena viranomaisena tällä hetkellä valtakunnallisista junaliikenteen ostoista.

Liikenne- ja viestintävirasto toimii EU-sääntelyn mukaisesti rautatiejärjestelmän kansallisena turvallisuusviranomaisena, jonka tehtäviin kuuluu rautatieliikenteen harjoittajien turvallisuustodistusten ja rataverkon haltijoiden turvallisuuslupien hyväksyminen. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto toimii lupaviranomaisena rataverkon ja kaluston käyttöönottamista koskevissa kysymyksissä sekä hyväksyy muun muassa rautatieyritysten toimiluvat, vaatimustenmukaisuuden arviointilaitokset, oppilaitokset ja rautatielääkäri- ja -psykologit ja myöntää veturinkuljettajien lupakirjat. Liikenne- ja viestintävirasto toimii myös rautatiejärjestelmän valvojana sekä osallistuu aktiivisesti rautatiejärjestelmän ja sitä koskevan sääntelyn kehittämiseen niin kotimaassa kuin EU:ssakin. Liikenne- ja viestintävirastolla on tehtäviä myös kaupunkiraideliikenteessä.

Väylävirasto toimii hallinnassaan olevan valtion omistaman rataverkon haltijana ja radanpitäjänä. Väylävirasto toimii valtion rataverkon haltijana Liikenne- ja viestintäviraston myöntämän turvallisuusluvan ja toimintaansa koskevan turvallisuusjohtamisjärjestelmän mukaisesti tehden yhteistyötä rataverkolla liikennöivien rautatieliikenteen harjoittajien ja valtion rataverkkoon liittyvien yksityisraiteen haltijoiden kanssa. Rataverkon haltijana Väylävirasto vastaa rataverkon käytöstä, kunnosta ja kehittämisestä sekä muun muassa kapasiteetin jaosta verkkoselostuksessaan tarkemmin kuvatuin tavoin.

Fintraffic Oy tarjoaa ja kehittää liikenteenohjauksen ja -hallinnan palveluita sekä varmistaa liikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden vastuullisesti. Rautatieliikenteen ohjaus kuuluu EU-lainsäädännön mukaisesti rataverkon haltijan vastuulle, mutta unionilainsäädäntö mahdollistaa sen, että rataverkon haltija hankkii nämä palvelut ulkopuoliselta taholta. Vaikka palvelu on ulkoistettu, vastuu siitä säilyy rataverkon haltijalla. Väyläviraston toimeksiannosta rautatieliikenteen ohjauspalvelut tarjoaa siten Fintraffic Raide Oy, jonka tehtäviin kuuluvat rautatieliikenteen ohjaaminen ja turvaaminen valtion rataverkolla, ratatöiden turvaaminen ja luvananto ratatöille sekä rataverkon ja raideliikenteen poikkeustilanteiden hallinta. Fintraffic Raide Oy suorittaa rautatiejärjestelmän liikenteenohjaustehtäviään Väyläviraston turvallisuusjohtamisjärjestelmän mukaisesti ja tiiviissä yhteistyössä viraston kanssa.

Rautatiealan sääntelyelin seuraa, valvoo ja edistää rautatiemarkkinoiden toimivuutta, tasapuolisuutta ja syrjimättömyyttä. Rautatiealan sääntelyelin on perustettu jokaiseen rautatieliikennettä harjoittavaan EU:n jäsenvaltioon ja sen tehtävänä on huolehtia markkinoiden toimivuudesta ja siitä, että alan toimijoita kohdellaan tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Sääntelyelin on rautatieliikenteen harjoittajista, rataverkon haltijoista ja palvelupaikan ylläpitäjistä riippumaton valitus- ja valvontaelin, joka ratkaisee asioita sille toimitettujen valitusten perusteella sekä omasta aloitteestaan. Tällä hetkellä sääntelyelin toimii Liikenne- ja viestintäviraston yhteydessä itsenäisenä yksikkönä.

HSL eli Helsingin seudun liikenne on kuntayhtymä, jonka jäsenkuntia ovat Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kerava, Sipoo, Tuusula, Kirkkonummi ja Siuntio. HSL vastaa Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisesta, suunnittelee ja järjestää toimialueellaan joukkoliikenteen ja edistää sen toimintaedellytyksiä. HSL hankkii myös bussi, raitiovaunu-, metro-, lautta- ja lähijunaliikenteen palvelut, hyväksyy joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmän sekä lippujen hinnat, vastaa joukkoliikenteen markkinoinnista ja matkustajainformaatiosta ja järjestää lippujen myynnin. HSL vastaa myös matkalippujen tarkastuksesta. HSL:n järjestämä junaliikenne muodostaa muun alueen joukkoliikenteen kanssa synergisen kokonaisuuden, mikä palvelee laajasti ihmisten liikkumistarpeita pääkaupunkiseudulla.

HSL on tällä hetkellä liikenne- ja viestintäministeriön lisäksi ainoa viranomainen, joka on määritelty PSO-asetuksen mukaiseksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi junaliikenteessä. HSL käynnisti pääkaupunkiseudun junaliikenteen kilpailutuksen vuonna 2018. Lähijunaliikenteestä oli kiinnostunut useampi ulkomainen yhtiö. Lopulta kilpailuun tuli määräaikaan eli helmikuun alkuun mennessä kaksi tarjousta, joista VR:n tarjous voitti kilpailutuksen. HSL:n kilpailutti liikenteen niin kutsutulla bruttosopimusmallilla. Bruttomallissa liikenteenharjoittajalta ostetaan tietyn reitin ajaminen tietyllä aikataululla ja tietyllä laatutasolla. Bruttomallissa toimivaltainen viranomainen saa lipputulot ja liikenteenharjoittaja hankintasopimuksen mukaisen liikennöintikorvauksen. HSL siis vastaa junaliikenteen taloudesta kokonaisuutena ja kantaa muun muassa riskin matkustuskysynnästä ja lipputulosta. HSL vastaa myös liikenteen suunnittelusta ja lipunmyynnin järjestämisestä, mikä edellyttää laajaa erityisosaamista. HSL osallistuu myös liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välisen ostoliikennesopimuksen rahoittamiseen lippuyhteistyön muodossa. Lippuyhteistyö mahdollistaa matkustajille joustavan tavan käyttää lähijunia riippumatta liikenteen tilaajatahosta.

VR Group (VR) on kokonaan Suomen valtion omistama yritys. Omistajan valtaa käyttää valtioneuvoston kansliaan kuuluva omistajaohjausyksikkö. Valtion omistus perustuu yhtiölle määriteltyyn strategiseen intressiin, jonka mukaan VR varmistaa riittävän rautatieliikenteen jatkuvuuden.⁵³ Konsernin emoyhtiö on VR-Yhtymä Oyj. Konserniin kuuluu emoyhtiön lisäksi kuusi tytäryhtiötä, jotka ovat konsernin 100-prosenttisessä omistuksessa, sekä kolme osakkuusyhtiötä. VR:n markkinaosuus henkilöjunaliikenteen operoinnista on 100%.

Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy:n toiminta käynnistyi vuoden 2004 alussa. Yhtiön omistajina ovat pääkaupunkiseudun kunnat Helsinki, Espoo, Kauniainen ja Vantaa. Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy on julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä noudattava hankintayksikkö, joka on perustettu hankkimaan ja omistamaan HSL-alueen liikenteessä tarvittava uusi junakalusto. Junakalustoyhtiön ydintehtävänä on hoitaa hankinnat ammattitaidolla ja tehokkaasti. Junakalustoyhtiö kilpailuttaa junia ja rahoitusta koskevat sopimukset. Junakalustoyhtiö vastaa omistamansa kaluston elinkaaren hallinnasta ja hankkii myös vastuullaan olevan kunnossapidon

⁵³ Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös s. 28.

sekä valvoo junayksiköiden kunnossapidon toteutumista. Junakalustoyhtiö järjestää myös tarvittavat varikkotilat- ja kiinteistöt omistamalleen kalustolle.

Vuonna 2022 perustettiin Suomen Lähijuna Oy, joka on ilmoittanut ostavansa VR:n vanhoja käytöstä poistamia Sm2-junia ja kunnostavansa niistä esteettömiä. Yhtiö suunnittelee aloittavansa liikennöinnin Varsinais-Suomessa, mutta tähtäävänsä myös valtakunnalliseksi rautatieyritykseksi.

Henkilöjunaliikenteen hyödyntämien asemien omistajuus on hajautunut. Asemia omistavat tällä hetkellä muun muassa VR, Senaatti-kiinteistöt/asema-alueet ja sekä kaupungit ja kunnat.

9.2. Tulevaisuudessa linjattavat asiat

Kuten edellä on todettu, siirryttäessä kohti 2030-lukua tulee myös eri toimijoiden välisiä tehtäviä arvioida uudelleen. **Osana hanketta tulisikin arvioida muun muassa sitä, kuinka mahdolliset tulevaisuuden ostoliikenteen hankinnat järjestetään organisatorisesti.** Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, hankitaanko palvelut jatkossa keskitetysti yhden viranomaisen toimesta vai hajautetaanko toimivaltaa alueellisesti eri viranomaisille. Kuten edellä kappaleessa 4 on tuotu esiin, kansainvälisesti on löydettävissä esimerkkejä sekä keskitetystä että hajautetusta mallista. Lisäksi, erityisesti keskitetyssä mallissa on arvioitava, mikä tai mitkä viranomaiset olisivat parhaita kyseisen tehtävän hoitoon.

Henkilöjunaliikenteen osatekijöiden vastuiden selkeyttäminen ja keskittäminen on käytännössä välttämätöntä, jotta syntyy edellytykset toimivien henkilöjunaliikenne palveluiden kilpailuttamiselle ja toteuttamiselle 2030-luvun tilanteessa. HSL vastaisi edelleen myös keskitetyssä mallissa Helsingin seudun joukkoliikenteen suunnittelusta ja tilaamisesta. Rakennejärjestelyt ja vastuumuutokset vievät aikaa useita vuosia ja siksi valmistelun tulisi käynnistyä jo seuraavalla hallituskaudella. Rakennejärjestelyillä mahdollistetaan myös riittävien resurssien ja osaamisen syntyminen. Eri toimijoiden roolia voidaan myös arvioida uudelleen tulevaisuudessa uusien kilpailutusten yhteydessä. Tällöinkin vahva yhteinen tietopohja ja koordinointi ovat avainasemassa resurssien tehokkaalle ohjaukselle.

Hankintatoimen peruslähtökohta on, että keskittämällä hankintoja voidaan saavuttaa tehokkuutta ja skaalaetuja. Vastaavasti hajauttamalla hankintoja voidaan ehkä paremmin vastata yksilöllisempiin tarpeisiin, mutta samalla hankinnat pienenevät ja hinta yleensä kasvaa. On mahdollista, että pienillä paikallisilla hankinnoilla kokonaisuutena pieni markkina jakautuisi vielä pienempiin osiin, joita voisi olla vaikeakin yhteen sovittaa keskenään Suomen yksiraiteisella rataverkolla. On kuitenkin selvää, että hankittavien henkilöjunapalveluiden on palveltava alueiden ja ihmisten tarpeita mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. **Tulevaisuudessa tulisikin arvioida alueellisessa liikenteessä myös muiden alueellisten viranomaisten roolia järjestelmässä rahoitusvastuun osalta.** Perustarjonnan lisäksi on mahdollista hyödyntää yhteisrahoitettuja hankintamalleja, jossa kunnat ja alueelliset toimijat osallistuvat kilpailutettujen palveluiden suunnitteluun ja rahoittamiseen.

Hajautettu malli vaatisi toimiakseen kunnolla Suomen nykyistä rautatiemarkkinaa isommat markkinat. Hankintojen pieni koko voi myös aiheuttaa sen, että hankinta ei ole tarjoajien näkökulmasta tarpeeksi houkutteleva, jolloin ei saada tarpeeksi kilpailevia tarjouksia. On epäselvää, missä määrin pienet paikalliset markkinat houkuttelisivat rautatieyrityksiä osallistumaan kilpailuihin. Todennäköistä on myös, että pienten paikallisten markkinoiden malli johtaisi keskitettyä mallia suurempiin yksikkö- ja kokonaiskustannuksiin.

Julkisen sektorin hankinnat vaativat yleensä myös erityisosaamista hankinnan kohteesta sekä siihen liittyvästä sääntelystä. Erityisesti junaliikenteen hankinnat eroavat monesta muusta palveluhankinnasta oleellisesti muun muassa hankinnan määrittelyn ja rajausten, kilpailun toteuttamisen ja taustajärjestelyiden sekä hankinnan valmistelu- ja vaikutusajan suhteen. Raskas henkilöjunaliikenne poikkeaa myös tuotantotekijöiltään oleellisesti muusta julkisesta liikenteestä. Ottaen huomioon Suomen junaliikenteen markkinoiden koko sekä kilpailutusten vaatima erityisosaamisen tarve on hyvin todennäköistä, että myös tulevaisuudessa kilpailutukset kannattaa järjestää keskitetysti 1-2 viranomaisen välillä, kuten tälläkin hetkellä. Hankintojen tehokas toteuttaminen edellyttää myös riittäviä viranomaisresursseja. Näin isoa kilpailusta ei ole aikaisemmin Suomessa toteutettu, joten riittävästi valmista osaamista ei Suomessa tällä hetkellä ole.

Tehokkuus- ja tuottavuusnäkökulmat edellyttävät Suomessa sellaisten henkilöjunaliikenteen hankintoihin liittyvien toimintojen keskittämistä, joiden johtaminen ja toteuttaminen hajautetusti lisäisi entisestään julkisen talouden kustannuksia. Hajautetut tilaajaorganisaatiot lisäisivät todennäköisesti julkisen talouden kustannuksia, sopimukset voisivat olla eri mittaisia ja ne vaatisivat päällekkäistä osaamista useissa eri organisaatioissa, toisivat epävarmuuksia muun muassa kaluston saatavuuteen, matkaketjuihin ja palveluiden yhteen toimivuuteen sekä ratakapasiteetin hallintaan. Keskitetty malli tarjoaa parhaimmat lähtökohdat hankintasynergioiden ja skaalaetujen aikaansaamiseksi.

Edellä mainituin perustein liikenne- ja viestintäministeriön arvio on, että liikenteen palvelujen kilpailuttamisen toimivallan hajauttaminen ei todennäköisesti sellaisenaan johtaisi nykyistä suurempaan, parempaan tai edullisempaan junaliikenteen palveluiden tarjontaan.

Tällä hetkellä liikenne- ja viestintäministeriö on vastannut koko Suomea koskevista junaliikenteen ostoista. Ministeriö ei ole tarkoituksenmukainen viranomaisen kyseinen tehtävään tulevaisuudessa. Esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa ministeriöllä ei ole roolia hankintojen kilpailuttamisessa. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla siirtää kyseinen tehtävä Liikenne- ja viestintävirastoon. Tehtävien siirto liikenne- ja viestintäministeriöltä vahvistaisi ministeriön ja virastojen välisen työnjaon yleisperiaatetta, jonka mukaisesti ministeriö keskittyy strategiseen suunnitteluun ja ohjaukseen ja virastot keskittyvät operatiivisiin tehtäviin, joihin myös tulevan kilpailutuksen voidaan katsoa kuuluvan.

Jos tehtäviä siirrettäisiin ministeriöltä virastolle, tulee varmistua resurssien riittävydestä sekä arvioida, täytyykö esimerkiksi rautatiealan kansallinen sääntelyelin sijoittaa virastosta toisaalle, jotta sen riippumattomuudesta voidaan varmistua. Rautatiemarkkinadirektiivin 55 artiklan mukaan kansallisen sääntelyelimen on oltava toiminnallisesti riippumaton kaikista toimivaltaisista viranomaisista, jotka osallistuvat julkista palveluhankintaa koskevan sopimuksen tekemiseen. Tällä hetkellä liikenne- ja viestintävirasto valvoo liikenteenpalveluista annetun lain 178 §:n nojalla lain sekä sen nojalla annettujen säännösten, määräysten ja päätösten noudattamista. Liikenteen palveluista annetussa laissa on myös säännöksiä PSO-asetuksen mukaisista kilpailutusmenettelyistä. Liikenne- ja viestintävirastolla on myös raideliikennelaista tulevia vastuita, jotka tulee ottaa huomioon asiaa arvioitaessa. Päätöksenteossa tulee myös huomioida myös, että rautatieturvallisuudsdirektiivin 16 artiklan mukaan kansallisen turvallisuusviranomaisen pitää olla päätöksenteoltaan erillinen palveluhankintasopimuksia tekevästä tahoista. Tällä hetkellä rautatiejärjestelmän kansallisena turvallisuusviranomaisena toimii raideliikennelain 13 § mukaisesti Liikenne- ja viestintävirasto.

9.3. Liikkuva kalusto

Henkilöjunaliikenteen palveluita koskevan tarjouskilpailumenettelyn järjestämiseksi toimivaltaiset viranomaiset arvioivat, tarvitaanko toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että sopivan liikkuvan kaluston käyttöön on todellinen ja syrjimätön pääsy. Arvioinnissa on otettava huomioon liikkuvaa kalustoa vuokraavien yritysten tai liikkuvan kaluston vuokrausta tarjoavien muiden markkinatoimijoiden olemassaolo asiaankuuluvilla markkinoilla. Arviointikertomus on asetettava julkisesti saataville. Tällä hetkellä kaiken Suomessa henkilöjunaliikenteessä käytössä olevan kaluston omistavat VR ja HSL-alueen liikenteessä tarvittavan kaluston osalta Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy.

Tällä hetkellä suurimman esteen avoimesti kilpailuille markkinoille ja avoimelle, syrjimättömälle kilpailutukselle muodostaa liikkuvan kaluston omistajuus. Myös Ramboll Oy:n tekemässä selvityksessä on tuotu ilmi, että kaluston saatavuus, investointien suuruus ja kaluston jälleen myynti ovat isoimpia markkinoille tulon esteitä.⁵⁴ Suomen pienen markkinakoon ja raidelevyden vuoksi kaluston jälleenmyynti on muita markkinoita vielä suurempi ongelma. Suomen markkinoille tulo omalla kalustolla edellyttäisi suurta investointia.

Liikkuvan kaluston omistus olisikin lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisinta keskittää julkisomisteiseen kalustoyhtiöön. Liikkuvaa kalustoa voitaisiin tällöin hankkia tehokkaimmin ja suurimpina sarjoina keskitetysti ja pitkäjänteisesti. Lisäksi kaluston elinkaarenhallinta vaatii erityisosaamista, jota ei ole tarkoituksenmukaista hajauttaa. Vastaavasti kaluston raskaan kunnossapidon kilpailuttaminen mahdollistuu parhaiten suurempina kokonaiskilpailutuksina. Sääntely tunnistaa myös muita vaihtoehtoja syrjimättömän pääsyn varmistamiseksi liikkuvaan kalustoon. Käytännössä nämä rahoitustakuu- vuokraus- ja lunastusvaihtoehdot voivat lisätä julkisen talouden kustannuksia ja voisivat luoda entistä suurempia epävarmuuksia ja –jatkuvuuksia tulevaisuudessa kaluston omistusta ja rahoitusta koskevissa muutostilanteissa. Tällä hetkellä esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa on myös julkisomisteinen kalustoyhtiö ja varikoista vastaavat eri julkisen sektorin tahot.

9.4. Kunnossapito

Kunnossapidolla tarkoitetaan juniin, metroon, raitiovaunuihin ja muihin rautateillä liikkuvaan raskaaseen kalustoon kohdistuvaa huolto- ja korjaustoimintaa. Kunnossapidon asiakkaita voivat olla operaattorit, kalustoyhtiöt ja infrarakentajat ja se voi sisältää sekä kevyen huollon että raskaan huollon. VR vastaa tällä hetkellä oman kalustonsa kunnossapidosta.

Raideliikenteen kunnossapitoyritys VR FleetCare tarjoaa asiakkailleen kaluston ylläpitopalveluita. Palvelut kattavat muun muassa kaluston huollot, modernisointiprojektit, komponenttipalvelut, elinkaaren hallinnan sekä digitaaliset palvelut. VR FleetCare on VR Groupin tytäryhtiö. VR FleetCare on myös voittanut vuoden 2022 lopussa Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy:n järjestämän kilpailutuksen Flirt-sähköjunien telien peruskunnostuksesta. VR FleetCare vastaa myös kaluston päivittäisestä operointikunnossapidosta. Lisäksi, kunnossapidon markkinoilla toimii muutampia muita pienempiä yrityksiä, jotka huoltavat yksityisten operaattorien ja teollisuuden omistamaa tavaraliikennekalustoa sekä muuta infrastruktuurin rakentamiseen tarvittavaa kalustoa. Yksityiset kaluston omistajat myös huoltavat omaa kalustoaan.

⁵⁴ Ramboll Oy 2023 s. 27.

Kunnossapito-organisaatioilla on lain takaama velvoite tarjota palvelua syrjimättömin ehdoin kaikille asiakkaille, joten lähtökohtaisesti kunnossapitopalvelua on saatavissa markkinoilta.⁵⁵ Muut operaattorit voivat kuitenkin olla haluttomia ostamaan palvelua kilpailijalta, sillä tällä on potentiaalisesti merkittävä vaikutus kilpailukykyyn operaattorikilpailutuksissa. Operaattorien kilpailuasetelmasta johtuen uusien palveluntuottajien synty todennäköisesti parantaisi palvelujen saatavuutta. **Tulevaisuudessa tulisikin linjata siitä, kuinka avoin ja syrjimätön pääsy kaluston kunnossapitoon varmistetaan huomioiden myös kunnossapitotilojen eli varikoiden hallintaoikeudet sekä vastuurajat kalustoyhtiön ja operaattorin välillä kunnossapidon osalta.**

9.5. Lipunmyynti ja tiedon hyödyntäminen

Henkilöjunaliikenteen käyttäjille on tärkeää, että matkaketjuista muodostuisi kaikilta osin mahdollisimman saumattomia, eikä matkan aikana tarvitsi ostaa montaa erilaista lipputuotetta. Lisäksi olisi tärkeää, että lippuja olisi saatavana mahdollisimman houkuttelevalla ja yksinkertaisella tavalla. Eri Euroopan maissa lippujen myynti on järjestetty usealla eri tavalla. Lipunmyynnin osalta tuleekin varmistaa, että tarjoajia voidaan palvella helposti lipunmyynti- ja myyntijärjestelmien osalta kilpailulle avoimessa liikenteessä. Norjassa kilpailutuksen voittanut operaattori, joutui ostamaan vakiintuneen, kilpailun hävinneen markkinoilla aiemmin toimineen operaattorin lipunmyyntibrändin palveluita sovelluksineen ja myyntikanavineen, koska heidän markkina-asemansa lipunmyynnissä oli niin vahva.⁵⁶

Jatkossa tulisikin selvittää, kuinka lipunmyynti on tarkoituksenmukaista järjestää tulevaisuudessa kilpailutetuilla markkinoilla. Lipunoston ei tulisi kuitenkaan muodostua kilpailutuksen jälkeen hankalammaksi asiakkaille kuin mitä se on tällä hetkellä.

Koko liikennejärjestelmän uudistuminen pohjautuu datapohjaisiin, käyttäjälähtöisiin palvelu- ja teknologiainnovaatioihin. Yritysten tulisi kokea Suomen liikennejärjestelmä, liikenteen palvelut ja datavarannot kiinnostavana tuotekehitys-, investointi- ja toimintaympäristönä. Datan saatavuus ja hyödynnettävyys sekä avoimet ja reilut markkinat mahdollistavat innovaatioiden ja palveluiden kehittämisen ja houkuttelevat investointeja sekä edistävät vihreä siirtymää.

Tiedon hyödyntäminen ja uudet teknologiat mahdollistavat infrastruktuurin ja liikennevälineiden tehokkaan kapasiteetin käytön sekä materiaalikäytön, ylläpidon ja huollon kiertotalouden toimintamallien mukaisesti. Sujuvat palvelut kehittyvät yhteentoimivista, liikennemuodot yhdistävistä, käyttäjien tarpeita palvelevista matka- ja kuljetusketjuista, joissa hyödynnetään tietoa, digitalisaatiota, tekoälyä ja automaatiota. Älykkäät järjestelmät ja automaatio parantavat liikenneturvallisuutta.

Henkilöliikenteessä tiedon kokonaisvaltainen hyödyntäminen liikkumisen matkaketjuissa olisi myös pyrittävä huomioimaan palveluiden kilpailuttamisen yhteydessä. **Olisi arvioitava, mitä juridisia mahdollisuuksia/velvollisuuksia EU ja toisaalta kansallinen lainsäädäntö voisi tarjota, jos kilpailutuksen kriteereihin nostetaan datan avoimempi jakaminen ja tiedon parempi hyödyntäminen rautatieliikenteessä ja henkilöliikenteen matkaketjuissa.** Liikenteen palveluista annetun lain 18 luvussa asetetaan jo nykyisin liikkumispalveluiden tuottajille velvollisuuksia mm.

⁵⁵ Ks. Raideliikennelain 132 § ja erityisesti sen 3 momentti, jolla on kansallisesti pantu täytäntöön rautatiemarkkinadirektiivin 13 artiklan 2-4 kohdat ja sekä direktiivin liitteen II kohta 2.

⁵⁶ Ramboll Oy 2023 s. 37.

liikkumispalvelua koskevista yleisistä tiedoista, lippu- ja matkustusjärjestelmien yhteentoimivuudesta, yhteentoimivuuden edistämisestä julkisissa hankinnoissa sekä tietorajapintojen avaamiseen liittyvistä yleisistä vaatimuksista. Tietojen avaaminen ei ole toteutunut niin, että ne olisivat täysimääräisesti edistäneet rautatieliikenteen digitalisointia sekä palveluistumista ja tarjonnet pohjaa multimodaaleille matkaketjuille, joiden tärkeänä runkoverkkona rautatiet toimivat. Tiedon nykytilannetta avoimempi jakaminen antaa mahdollisuuden parempaan asiakaspalveluun ja raideliikenteen houkuttelevuuden lisäämiseen.

10. Henkilöjunaliikenne 2030 – hankkeen vaiheistus ja aikataulu

Edellä mainittuihin haasteisiin on löydettävä ratkaisut 2020-luvun alkupuolella, jotta voidaan turvata suomalaisen rautatiemarkkinoiden EU-sääntelyn mukaisuus sekä henkilöjunaliikenteen palveluiden jatkuminen ja kehittyminen myös tulevaisuudessa. Tämän muistion tarkoituksena on ollut tuoda esiin asian jatkoselvittelyssä esille otettavia näkökulmia ja alustavia ratkaisuvaihtoehtoja.

Henkilöjunaliikenteestä tavoiteltujen yhteiskunnallisten hyötyjen aikaansaaminen edellyttää nykyistä selkeämpää näkymää tulevaisuuteen. Siirryttäessä 2020-luvun aikana kohti tulevaisuutta, on tärkeää, että muutos kohti määriteltäviä tavoitteita on hallittua ja ennakoitua ja että muutosten toteuttamiselle varmistetaan jatkuvuus yli hallituskausien. Henkilöjunaliikenteen palveluiden kilpailuttaminen ja mahdollisesti tehtävät muut rakenteelliset muutokset vievät paljon aikaa. Keväällä 2023 aloittavan hallituksen on linjattava asiassa tarkemmin ja tehtävä asiassa tarvittavat päätökset oikea-aikaisesti. Tässä kappaleessa käydään läpi alustavaa arviota hankkeen aikataulusta. Hankkeen aikataulu voi muuttua suurestikin riippuen siitä, millaisia valintoja tulevaisuudessa tehdään. Mikäli seuraava hallitus aloittaa vuonna 2027, se voi aloittaa kautensa turvallisesti liikkuvassa junassa kohti uutta henkilöjunaliikenteen markkinaympäristöä.

Analyysi- ja tiekarttavaihe 2023 – 2024

Työvaiheessa kerätään lähtötiedot nykyisistä henkilöjunaliikenteen palveluista ja muodostetaan niistä analyysi. Määritellään henkilöjunaliikennemarkkinan visio, joka sisältää hankittavien palvelukokonaisuuksien lisäksi, markkinan rakenteen ja hallinnon sekä investoinnit koskien kalustoa ja infrastruktuuria. Hallitus saa linjattavakseen 2030-tilanteessa julkisesti hankittavat ja kilpailutettavat palvelut vuoden 2024 aikana.

Visioon perustuen vuoden 2024 lopussa / vuoden 2025 alussa laaditaan tiekartta, joka toimii myös tarkemman projektisuunnitelman pohjana. Tiekartta pitää sisällään myös henkilöjunaliikennejärjestelmän yritysraenteet, rahoitustarpeen ja budjetoinnin julkisen talouden suunnitelmaa varten. Luotettava nykytilan kuvaus, lähtötietojen kerääminen ja tiekartan laatiminen edellyttävät nykyisten raideliikennetoimijoiden (kuten VR) yhteistyötä asiassa. Valtion omistajapolitiikalla ja -ohjauksella tulisi myötävaikuttaa VR:n suuntaan projektin alusta alkaen.

Valmiuksien luominen 2024 - 2025

Vuonna 2024 laadittavaan tiekarttaan tulisi saada laaja parlamentaarinen tuki. Tiekartta voisi olla osa valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman päivitystä. Tiekartan toteuttamisen tulisi jatkua suoraan tarkemman projektisuunnitelman laatimisella, toteutettavien osaprojektien määrittelemisellä ja aikatauluttamisella sekä tarvittavan resursoinnin kohdentamisella. Työvaiheessa tulee käsitellä myös liikenteen toimivaltaan liittyvät kysymykset sekä eri vaihtoehtojen toiminnalliset ja taloudelliset vaikutukset.

Tässä työvaiheessa käydään läpi tarkemmin henkilöjunaliikennejärjestelmään liittyvän sääntelyn, talouden, liikennepalveluiden järjestämisen, infrastruktuurin sekä palvelufasilitteettien ja tukipalveluiden muutostarpeet. Nämä projektoidaan omiksi toteutuskokonaisuuksikseen sisältäen tarvittavat toteutustavat ja -prosessit, investointiohjelmat, rakennemuutokset ja yritysjärjestelyt. Myös mahdollisesti perustettavat uudet yhtiöt on suunniteltava, organisoitava ja resursoitava.

Mahdollisten uusien kalustoinvestointien on käynnistytävä viimeistään vuonna 2025, jotta ne ehditään ainakin osin toteuttaa 2030-luvun alkuun mennessä. Viestintä ja markkinavuoropuhelu on käynnistettävä myös viimeistään myös vuonna 2025.

Kilpailuttaminen 2026 – 2028

Työvaiheessa kilpailutetaan valmistellut palvelukokonaisuudet. Käytännössä tämä tarkoittaa jo aiemmissa vaiheissa mahdollisesti päätettyjen kalustoinvestointien lisäksi liikenteen operoinnin ja tukipalveluiden kilpailuttamista. EU sääntely määrittää tarkasti kilpailuttamisen reunaehdot, prosessin ja aikataulutuksen. PSO-asetuksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen on esimerkiksi viimeistään vuosi ennen tarjouskilpailumenettelyn aloittamista ilmoitettava tiettyjä tietoja Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Todennäköistä on, että kilpailutettavia osakokonaisuuksia on useampia ja ne toteutetaan vaiheistetusti. Vaiheistus on tärkeää myös siksi, että osallistumista harkitsevilla yrityksillä on aito mahdollisuus jättää tarjoukset haluamiinsa kilpailutuskokonaisuuksiin. Toisaalta myös tarjousten vertailu ja päätöksenteko ovat monivaiheisia. Kilpailutusprosessin aikana tehtävät valinnat muuttavat markkinatilannetta projektin aikana.

Kilpailuttamisen rinnalla viimeistellään ja toimeenpannaan mahdollisesti tarvittavat yhtiöjärjestelyt, julkisen talouden budjetointi sekä muut uuden järjestämismallin mukaiset hallinnolliset ratkaisut.

Siirtymäkausi 2029 – 2030

Siirtymäkauden aikana kilpailutusten lopputulos on selvillä. Tällöin valmistaudutaan siirtymään uuteen palvelusopimuskauteen kilpailun voittaneiden yritysten kanssa.

Käynnistäminen 2031 –

Voittaneet operaattorit aloittavat palveluiden tuottamisen ja siirtyään palvelusopimusten seurantavaiheeseen.

11. Lähteet

Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022. Yhteiskunnan tila ja päätöksiä vaativat kysymykset.

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164320>

Liikenne- ja viestintäministeriön virkakunnan puheenvuoro haasteista ja mahdollisuuksista vuosille 2023–2027: Kestävää kasvua, hyvinvointia sekä turvallisuutta tiedolla ja tulevaisuuden yhteyksillä.

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164685>

Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021–2032

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163389>

Liikenne- ja viestintäministeriö 16.12.2022. Valtakunnallinen julkisen liikenteen palvelutason määrittely.

<https://www.lvm.fi/-/joukkoliikenteen-solmupisteiden-ja-kaukoliikenteen-palvelutason-tavoitteita-selvitetty-1893528>

Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2020:6. Kohti digitaalista ja älykästä rautatieliikennettä – Digirata-selvityksen loppuraportti.

https://digirata.fi/wp-content/uploads/2020/04/Digirata_loppuraportti_02042020.pdf

Liikenne- ja viestintäviraston tutkimuksia ja selvityksiä 1/2023: Valtakunnallinen henkilöliikennetutkimus. Suomalaisten liikkuminen.

https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/publication/Valtakunnallinen%20henkil%C3%B6liikennetutkimus_p%C3%A4%C3%A4raportti_20230222.pdf

Liikenne- ja viestintävirasto: Liikenteen kasvihuonekaasupäästöt ja energiankulutus. Julkaistu 13.12.2022.

<https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/liikenteen-kasvihuonekaasupaastot-ja-energiankulutus>

Liikenne- ja viestintävirasto: Liikenteen CO₂-päästöt liikennemuodoittain sekä maakunnittain. Julkaistu 7.9.2021.

<https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/liikenteen-co2-paastot-liikennemuodoittain-seka-maakunnittain>

Liikenne- ja viestintäviraston tutkimuksia ja selvityksiä 6/2022: Valtakunnalliset liikenneennusteet.

<https://traficom.fi/sites/default/files/media/publication/VLE%202022.pdf>

Liikenne- ja viestintäviraston tiedote. Julkaistu 7.2.2023.

<https://traficom.fi/fi/ajankohtaista/uudet-valtakunnalliset-liikenne-ennusteet-ulottuvat-vuoteen-2060?toggle=Valtakunnalliset%20liikenne-ennusteet%2C%20Traficom%20tutkimuksia%20ja%20selvityksi%C3%A4%206%2F2022>

Liikenne- ja viestintäviraston tutkimuksia ja selvityksiä 8/2022. Alueellisen junaliikenteen jatkoselvitys; Liikennöintikustannukset ja matkustajapotentialiaali.

https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/publication/Alueellisen%20junaliikenteen%20jatkoselvitys_p%C3%A4ivitetty%2025012023.pdf

Liikenne- ja viestintävirasto. Rautatieliikenteen järjestäminen ja rahoitus. Julkaistu 24.09.2021.

<https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/rautatieliikenteen-jarjestaminen-ja-rahoitus>

Liikenne- ja viestintävirasto. Liikenneverkon strateginen tilannekuva.

<https://tieto.traficom.fi/fi/liikenne/liikennejarjestelma/liikenneverkon-strateginen-tilannekuva>

Väylävirasto 2023. Rautateiden verkkoselostus.

https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/182819/vj_2021-60_978-952-317-909-7.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Väyläviraston julkaisu 43/2020. Rataverkon tavoiteltava kehityskuva vuoteen 2050.

https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/180412/vj_2020-43_978-952-317-798-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Väylävirasto. Väyläverkon investointiohjelma.

<https://vayla.fi/suunnittelu-rakentaminen/liikennejarjestelman-suunnittelu/investointiohjelma>

Väylävirasto. Väylänpidon perussuunnitelma 2023-2026.

<https://vayla.fi/kunnossapito/vaylanpidon-perussuunnitelma>

Ramboll Oy 2023. Study on passenger rail markets and services.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164712?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter

IRG-Rail. Tenth Annual Market Monitoring Report. 4/2022.

<https://www.irk-rail.eu/irk/documents/market-monitoring/363,2022.html>

IRG-Rail. Tenth Annual Market Monitoring Working Documents. 4/2022.

file:///C:/Users/03103250/Downloads/IRG-Rail_-_10th_MM_Report_-_Working_Document.pdf

Julkisen liikenteen suoritetilasto, 2015-2020.

https://trafi2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/TraFi/TraFi__Julkisen_liikenteen_suoritetilasto/010_jlst_tau_101_12vg.px/

HSL alustava talous- ja toimintasuunnitelma vuosille 2023-2025.

<https://hslfi.oncloudos.com/kokous/2022162-2-20566.PDF>

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Kestävän ja älykkään liikkuvuuden strategia – Euroopan liikenne tulevaisuuden raiteelle. COM(2020) 789 final. 9.12.2020.

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5e601657-3b06-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 6/2022: Kilpailun vaikutukset henkilöliikenteessä ja tavarajunaliikenteessä.

<https://www.kkv.fi/tutkimus-ja-vaikuttaminen/julkaisut/tutkimusraportit/kilpailun-vaikutukset-henkiloliikenteessa-ja-tavarajunaliikenteessa/>

Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös. Vaurautta vastuullisella omistajuudella. 8.4.2020.

<https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f80699a87>

Tilastokeskus. Rautatietilasto 2021.

<https://stat.fi/julkaisu/cktybu3081xir0c52vhkkv724>

VR Group toimintakertomus 2021.

<https://www.vrgroup.fi/fi/vuosiraportti-2021/>

VR Group vuoden 2022 toimintakertomus ja tuloslaskelma.

https://vrgroup.studio.crasman.cloud/file/dl/i/xp83dQ/Br3UUYH9pcCMO0PJW2sOUQ/VR_Group_Toimintakertomus_ja_tilinpäätös_2022.pdf

VR Group tiedote 14.12.2022. VR voitti uuden junaliikennöintisopimuksen Ruotsista.

<https://www.vrgroup.fi/fi/vrgroup/uutiset/vr-voitti-uuden-junaliikennointisopimuksen-ruotsista-141220221430/>

VR Group tiedote 27.1.2022. VR Group ja liikenne- ja viestintäministeriö sopimukseen ostoliikennepalveluista vuoteen 2030 saakka

<https://www.vrgroup.fi/fi/vrgroup/uutiset/vr-group-ja-liikenne-ja-viestintaministerio-sopimukseen-ostoliikennepalveluista-vuoteen-2030-saakka-270120221456/>

Norjan hallituksen internetsivut. What the state owns. Päivitetty 3.8.2022.

<https://www.regjeringen.no/en/topics/business-and-industry/state-ownership/hva-staten-eier/id2604524/?expand=factbox2607470>

Liikenne- ja viestintäministeriön tapaaminen Ruotsin Trafikverketin kanssa. 12.12.2022

Liikenne- ja viestintäministeriön tapaaminen Svensk Kollektivtrafikin kanssa. 12.12.2022

KPMG:n Liikenne- ja viestintäministeriölle tekemä kohtuullisen tuoton verrokkiyhtiöanalyysi 12/2021