

Talouspoliittinen ministerivaliokunta 10.4.2017

## Rautateiden henkilöliikenteen avaaminen kilpailulle

### Päätösesitys

Liikenne- ja viestintäministeriö esittää, että talouspoliittinen ministerivaliokunta puoltaisi seuraavia linjauksia rautateiden henkilöliikenteen kilpailun avaamiseksi sekä tavaraliikenteen kilpailun vauhdittamiseksi:

- 1) Rautateiden henkilöliikennepalvelut avattaisiin vaiheittain kilpailulle siten, että rautateiden henkilöliikennepalvelujen saatavuus turvattaisiin koko Suomessa kattavasti viiden käyttöoikeussopimuksen avulla. Rautateiden henkilöliikenteen kilpailun avaaminen aloitetaan Etelä-Suomen taajamajunaliikenteestä. Osto- ja velvoiteliikennettä kilpailutetaan niitä koskevien sopimusjärjestelyjen päätyttyä VR-Yhtymä Oy:n kanssa. Sopimukset kilpailutettaisiin avoimien ja läpinäkyvien valintakriteerien perusteella vaiheittain niin, että kaikki käyttöoikeussopimukset olisi kilpailutettu ja sopimusjärjestelyjen mukainen liikenne olisi käynnistynyt kesäkuuhun 2026 mennessä.
- 2) Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR-Yhtymä Oy:n välinen henkilöjunaliikenteen yksinoikeutta koskeva käyttöoikeussopimus 30.11.2009 ja sen jatkamista koskeva sopimus 2.7.2013 neuvoteltaisiin uudelleen.
- 3) Tasapuolisten ja kilpailuneutraalien olosuhteiden luomiseksi rautatiemarkkinoille VR-Yhtymä Oy:stä eriytetään kolme erillistä valtiomisteista yhtiötä: kalustoyhtiö, huolto- ja kunnossapitopalveluyhtiö sekä kiinteistöyhtiö.
- 4) Toiminnan käynnistämiseksi sekä tarvittavien investointien turvaamiseksi perustettaville yhtiöille siirrettäisiin riittävästi omaa pääomaa VR-Yhtymä Oy:ltä.
- 5) Henkilöstöä siirtyisi tehtäviensä mukaisesti VR-Yhtymä Oy:stä uusiin yhtiöihin liikkeenluovutuksen periaatteella ns. vanhoina työntekijöinä.
- 6) Kalusto siirretään kalustoyhtiöön vaiheittain siinä järjestyksessä, kun kalustoa tarvitaan kilpailutetun liikenteen operoimista varten.
- 7) Tavaraliikenteen kalustoa siirrettäisiin kalustoyhtiöön tavarakuljetusten häiriintymättä huomioiden tarkoituksenmukaisella tavalla VR-Yhtymä Oy:n kuljetussopimukset. Lähtökohtana on, ettei asiakkaiden kustannustaso nouse.
- 8) Valtioneuvoston kanslia ja liikenne- ja viestintäministeriö ryhtyvät välittömästi toteuttamaan yhtiöjärjestelyjä yhteistyössä VR-Yhtymä Oy:n kanssa. Yhtiöjärjestelyt toteutettaisiin vuoden 2017 aikana.

- 9) Valtion kokonaan omistamien perustettavien erityistehtävayhtiöiden omistajaohjaus on liikenne- ja viestintäministeriön vastuulla.
- 10) VR-Yhtymä Oy:n rooli ja kilpailukyky valtio-omisteisena junaliikennöinti-yhtiönä turvataan järjestelyjen yhteydessä.
- 11) Rautatieliikenteen kilpailun avaamiseen liittyvästä yhtiöjärjestelystä tiedotettaisiin julkisuuteen sen jälkeen, kun asiasta on informoitu VR-Yhtymä Oy:n johtoa ja henkilöstöä.

## 1. Asian tausta

Pääministeri Juha Sipilän hallitus totesi eduskunnalle marraskuussa 2015 antamassaan välikysymysvastauksessa, että rautatieliikenteen kilpailukyvyn ja asiakaslähtöisyyden parantaminen edellyttävät henkilöjunaliikenteen avaamista kilpailulle. Välikysymysvastauksen mukaan kilpailun avaamisen onnistuminen edellyttää, että markkinoille luodaan luottamus siihen, että kilpailun vapauttaminen on aitoa eikä uusia operaattoreita syrjitä. Lisäksi kilpailun avaaminen edellyttää liikenne- ja viestintäministeriön ja VR Yhtymä Oy:n välisen yksinoikeussopimuksen neuvottelemista uudelleen. Voimassaoleva sopimus antaa VR-Yhtymä Oy:lle yksinoikeuden rautateiden henkilöliikenteeseen liikenne- ja viestintäministeriön toimivaltaan kuuluvalla alueella vuoden 2024 loppuun asti.

Liikennejärjestelmän tehokkuus ja tuottavuus ovat olennainen osa kansallista kilpailukykyä ja kansalaisten hyvää arkea. Rautatieliikenne on keskeinen osa liikennejärjestelmää. Tulevaisuuden liikennejärjestelmä muodostuu palveluiden, tiedon ja infrastruktuurin yhteentoimivasta kokonaisuudesta.

EU-tasolla rautatieliikennettä on avattu asteittain kilpailulle vuodesta 2003 alkaen, ensin tavaraliikenteessä ja viimeiseksi kotimaan henkilökuljetuksissa. EU:n neljännen rautatiepaketin nojalla on turvattava avoin markkinoillepääsy 3.12.2019 alkaen. Ennen 3.12.2019 tehdyt suorahankintasopimukset voivat olla voimassa korkeintaan 10 vuotta EU:n markkinaosan säädösten voimaantulosta (25.12.2026 saakka). Kilpailuttamisesta tulee pääsääntö palvelujen hankintatapana viimeistään 25.12.2023 alkaen.

Suomessa rautatieliikenteen osuus henkilöliikennematkoista ja henkilöliikennekilometreistä on tällä hetkellä noin viisi prosenttia, joka on hieman alle EU:n keskiarvon. Rautatieliikenteen matkustajavirrat ovat nykyisellään melko ohuita, ja suurimpia matkustajavirrat ovat Helsingin ja Tampereen välisellä rataosalla. Helsingin seudun lähiliikenteen matkustajamäärä on ollut jatkuvasti kasvussa. Muun rautatieliikenteen matkustajamäärät ovat myös kääntyneet kasvuun viimeisen vuoden aikana.

Kilpailun avaamisen onnistuminen edellyttää, että markkinoille luodaan luottamus siihen, että kilpailun vapauttaminen on aitoa eikä uusia operaattoreita syrjitä. Lisäksi kilpailun avaaminen edellyttää liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) ja VR-Yhtymä Oy:n (VR) välisen yksinoikeussopimuksen neuvottelemista uudelleen. Voimassaoleva sopimus antaa VR:lle yksinoikeuden rautateiden henkilöliikenteeseen LVM:n toimivaltaan kuuluvalla alueella vuoden 2024 loppuun asti.

Tämän johdosta LVM ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto (OO) ovat valmistelleet kilpailun avaamista käyttäen apuna ulkopuolisia konsultteja.

Tässä asiakirjassa esitetään linjaukset siitä, mitä toimenpiteitä toteutetaan, jotta kaikilla rautatieyrityksillä olisi tasapuolinen ja syrjimätön mahdollisuus tarjota rautateiden henkilöliikennepalveluja. Asiakirjassa esitetään ne reunaehdot, joiden perusteella VR:n yhtiöjärjestelyt jatkovalmistellaan ja toteutetaan.

## 2. VR:n nykytilanne

VR on 2010-luvulla muokannut konsernirakennettaan ja tehostanut toimintaansa kilpailukyvyyn parantamiseksi ja kasvun aikaansaamiseksi. Ensimmäiset kehitystoimet koskivat logistiikka- ja infrapalveluita, sillä toiminnot olivat tappiollisia. Matkustajaliikenteen kehittäminen aloitettiin vuonna 2014, kun kaukoliikenteen bussiliikennöinti avautui kilpailulle. Siihen saakka divisonan tuloskehitys oli ollut suotuisaa.

VR:n kaukoliikenteen täsmällisyys on parantunut, ja Suomi on Euroopan komission teettämän tutkimuksen mukaan viiden parhaan maan joukossa junaliikenteen täsmällisyydessä. Yhtiö on parantanut asiakastuntemustaan ja kehittänyt palveluitaan. Tämä näkyi kasvaneena asiakastyytyvyytenä.

VR:n liiketulos kasvoi tasaisesti vuoden 2011 noin 21 miljoonan euron tasolta noin 90 miljoonaan euroon vuonna 2014. Liikevoitto ja sijoitetun pääoman tuotto olivat kansainvälisesti vertailtuna hyvää tasoa. Vuoden 2014 muuttuneen markkinatilanteen jälkeen konsernin tulos laski 65 miljoonaan euroon kaukoliikenneyksikön tuloksen heikennyttyä. Konsernin liikevaihto on laskenut vuodesta 2013 lähtien, mutta osittain laskun syynä ovat muutokset konsernirakenteessa.

Matkustajaliikenteen kannattavuuden parantamiseksi yhtiö käynnisti vuonna 2015 liikennerakenteen tehostamisohjelman, jonka seurauksena junien täyttöaste on noussut ja kaluston käytön optimointi on parantunut. Kaluston käyttöaste on noussut lähes 100 prosenttiin. Liikenne rakenteen muutosten, kalustokierron parantumisen sekä kunnossapidon sopeutustoimenpiteiden tuloksena toiminnan kustannustaso on laskenut noin 50 miljoonalla eurolla. Kaukoliikenteen kustannukset henkilökilometriä kohden ovat tämän ansioista laskeneet noin 25 prosenttia, mikä on eurooppalaisten yhtiöiden keskuudessa korkeaa tasoa.

Vuoden 2016 alussa toteutettu kaukoliikenteen hinta- ja lipputuoteuudistus on kääntänyt matkustajamäärät kasvuun. Lippujen hintoja laskettiin VR:n mukaan noin 25 prosenttia, minkä jälkeen ydinreittien matkamäärät ovat nousseet tasaisesti. LVM:n ostoliikenteeseen kohdistuneet leikkaukset, joista osa korvattiin VR:n velvoiteliikennettä lisäämällä, tulivat voimaan maaliskuussa 2016.

VR on myös toteuttanut 2000-luvun alussa alkaneen, noin miljardi euroa maksaneen kaukoliikenteen kaluston uusimisen, joka on mahdollistanut lyhyemmät matka-ajat ja parantanut matkustusmukavuutta. VR:n kalustoin-

vestoinnit jatkuvat seuraavaksi vetokaluston uudistamisella. Yhtiö on tilannut 80 sähköveturia, jotka toimitetaan vuosina 2017-2026. Uudet veturit parantavat VR:n kykyä palvella logistiikka-asiakkaitaan.

### 3. Rautateiden henkilöliikenteen kilpailun tavoitteet

Rautateiden henkilöliikenteen kilpailun avaamisen avulla pyrittäisiin saavuttamaan seuraavia yleishyödyllisiä tavoitteita:

- Rautateiden henkilöliikennepalvelujen tarjonta lisääntyy, monipuolistuu ja vastaa nykyistä paremmin eri asiakasryhmien tarpeisiin, jolloin junamatkustamisesta tulee houkuttelevampi vaihtoehto yksityisautoilulle.
- Palvelut tuotetaan nykyistä tehokkaammin ja julkiselle tuelle saadaan nykyistä enemmän vastinetta.
- Palvelutarjonnan kasvu ja kilpailu tarjoajien sekä eri liikennemuotojen välillä hyödyttää matkustajia, kun palveluntarjoajat kilpailevat lippujen hinnoilla ja erilaisilla palvelukonsepteilla.
- Rautatieliikenteen matkustajamäärät kasvavat ja rautatieliikenteen osuus henkilöliikennematkoista nousee nykyisestä noin viidestä prosentista kuuteen prosenttiin uusilla sopimusjärjestelyillä 2020-luvulla ja edelleen kahdeksaan prosenttiin seuraavilla sopimuskausilla 2030-luvun kuluessa.
- Rautateiden tavaraliikenteessä kilpailu vauhdittuu ja logistiikkapalveluiden tarjonta lisääntyy, jolloin rautatieliikenne pystyy paremmin vastaamaan teollisuuden logistiikan tarpeisiin.
- Kansantalouden kasvuedellytykset paranevat.

Kilpailun avaaminen ei yksin takaa yllä mainittujen tavoitteiden saavuttamista. Raideliikenteen kasvu riippuu myös raideinvestointien suuruudesta.

### 4. Kilpailuneutraalien markkinaolosuhteiden varmistaminen

Suomessa ei ole lainsäädännöllisiä esteitä rautateiden henkilöliikenteen kilpailulle. Tällä hetkellä VR:llä on kuitenkin sopimusperusteinen yksinoikeus rataverkolle vuoteen 2024 saakka ja kilpailun avaaminen edellyttää sopimuksen uudelleen neuvottelua. Rautateiden henkilöliikenteen kilpailun avaamisen onnistuminen edellyttää myös kilpailuneutraalien olosuhteiden luomista rautatiemarkkinoille.

Markkinoilla toimivien yritysten tulee olla keskenään samassa asemassa, ja kaikkien junaliikennöintiin liittyvien palveluiden tulee olla toimijoiden käytettävissä kilpailuneutraalisti ja samoin ehdoin. Nykyinen rautatielainsäädäntö takaa jo palveluiden saatavuuden, mutta läpinäkyvyyden parantamiseksi VR:n yhtiörakennetta olisi kehitettävä. Junaliikennöinnin kannalta kriittisten toimintojen eriyttämisellä annettaisiin markkinoille vahva signaali aidosta kilpailuneutraliteetista.

Tasapuolisten markkinaolosuhteiden toteuttamiseksi VR:stä eriyttäisiin kolme erillistä yhtiötä: vaunukalustoyhtiö, huolto- ja kunnossapitoyhtiö sekä kiinteistöyhtiö. Uusien yhtiöiden perustamisen lopputuloksena VR:n toiminnot olisi jaettu neljään erilliseen yhtiöön, jotka olisivat:

- 1) Kalustoyhtiö, joka tarjoaa kaikille rautatieyrityksille tasapuolisesti ja yhtäläisin ehdoin kalustoa liikennöintiä varten;
- 2) Huolto- ja kunnossapitopalveluyhtiö, joka tarjoaa kaikille rautatieyrityksille tasapuolisesti ja yhtäläisin ehdoin kaluston huolto- ja kunnossapitopalveluja;
- 3) Kiinteistöyhtiö, joka turvaa kaikille rautatieyrityksille tasapuolisen pääsyn asemille, terminaaleihin sekä varikko- ja huoltotiloihin;
- 4) Henkilö- ja tavaraliikennettä harjoittava VR-liikenneyhtiö.

Kunkin perustettavan yhtiön hallitus ja yhtiöjärjestys muodostettaisiin sellaisiksi, että ne takaavat rautatieyritysten tasapuolisen kohtelun.

Perustettavista yhtiöistä muodostettaisiin taloudellisesti kannattavia erityis-tehtävayhtiöitä, jotka toimivat LVM:n ohjauksessa. Toiminnan käynnistämiseksi sekä tarvittavien investointien turvaamiseksi perustettaville yhtiöille siirrettäisiin riittävästi omaa pääomaa VR:ltä. Henkilöstöä ja muita toiminnan kannalta kriittisiä resursseja siirrettäisiin VR:stä uusiin yhtiöihin.

Yhtiöjärjestelyt toteutettaisiin edellä todettujen reunaehtojen mukaisesti. VR ryhtyisi yhdessä OO:n ja LVM:n kanssa välittömästi toimenpiteisiin yhtiöjärjestelyjen valmistelemiseksi ja toteuttamiseksi.

## 5. Perustettava kalustoyhtiö

### 5.1 Perustettavaan yhtiöön siirtyvä kalusto ja henkilöstö

Poikkeavasta raidelevydestä johtuen Suomen rataverkolla ei ole nykytilanteessa saatavilla kohtuuhintaista EU:n tyyppihyväksyntä-, turvallisuus- ja yhteentoimivuusvaatimukset täyttävää kalustoa. Kaluston tasapuolisen saatavuuden turvaaminen on kuitenkin välttämätön käytännön edellytys sille, että rautateiden henkilöliikenne voidaan avata kilpailulle. Tämän vuoksi perustettaisiin kalustoyhtiö.

Henkilöliikenteen kalusto siirrettäisiin kalustoyhtiöön vaiheittain. Kalusto siirrettäisiin kilpailun edetessä siinä järjestyksessä, kun kalustoa tarvitaan kilpailutetun liikenteen harjoittamista varten.

Kalustoyhtiöön siirrettäisiin myös VR:n tavaraliikenteen kalustoa. Tavaraliikenteen kalustoa siirrettäisiin kalustoyhtiöön tavarakuljetusten häiriintymättä huomioiden tarkoituksenmukaisella tavalla VR:n kuljetussopimukset. Lähtökohtana on, ettei asiakkaiden kustannustaso nouse järjestelyn myötä.

Tavarakuljetukset vapautuivat rautateillä kilpailulle vuoden 2007 alussa. Kilpailu ei ole kuitenkaan avautunut tyydyttävällä tavalla, ja VR:n lisäksi muita operaattoreita toimii tavaraliikenteessä toistaiseksi kaksi.

Kalustoyhtiön tehtäviin kuuluisivat esimerkiksi riittävän kaluston määrästä huolehtiminen, kalustohankinnat, rahoituksen ja vakuutuksien järjestäminen, vuokraustoiminta sekä huolto-ohjelman laatiminen.

Vuoden 2017 aikana määritellään tarkemmat rajapinnat kalustoyhtiön ja operaattoreiden välille sekä laaditaan yhtiölle liiketoimintasuunnitelma.

## 5.2 Vuokraustoiminnan hinnoittelu ja investointitarpeet

Kalustoyhtiön henkilöliikenteen operaattoreilta perimä vuokrataso olisi maltillinen, ja lähtökohtaisesti sillä katettaisiin vaunu- ja vetokaluston ylläpito- ja pääomakustannukset. Yhtiön tuottovaade määritellään liiketoimintasuunnitelman kehittymisen myötä. Tavoitteena on, että hinnoittelulla voitaisiin alentaa markkinoille pääsyn kynnyksiä ja siten tukea henkilöliikenteen kilpailun avautumista. Henkilöjunaliikennettä operoivat yhtiöt velvoitettaisiin vuokraamaan tarvitsemansa kalusto kalustoyhtiöltä, jolloin kalustoyhtiön ei tarvitsisi sisällyttää vuokrahintoihin riskilisää.

Kalustoyhtiön on varauduttava tarvittaviin uusiin investointeihin kilpailutuksen etenemisen mukaan. Tämä otettaisiin huomioon yhtiön pääomituksessa.

Järjestelyn lopputuloksena Suomessa toimisi jatkossa kaksi kalustoyhtiötä, kun HSL:n lähiliikennettä palvelevan Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy:n rinnalle tulisi edellä kuvattu uusi kalustoyhtiö.

## 6. Perustettava huolto- ja kunnossapitopalveluyhtiö sekä kiinteistöyhtiö

Kalustoyhtiön lisäksi VR eriyttää kaksi muuta yhtiötä. Näistä ensimmäinen yhtiö tarjoaisi rautatieyrityksille veto- ja vaunukaluston kunnossapitopalveluita, ja toisen yhtiön haltuun tulisivat varikkoalueet ja niiden huoltolaitteet, muut kiinteistöt ja asemat. Huoltoyhtiöön siirrettäisiin tarpeelliseksi katsotut VR:n omistamat varaosat, työkalut ja varusteet. Kiinteistöyhtiöön siirrettäisiin tarkemman selvityksen perusteella määriteltävät kokonaisuuden kannalta välttämättömät VR:n omistamat kiinteistöt.

Edellä esitettyjen yhtiöjärjestelyjen jälkeen VR jatkaisi henkilö- ja tavaraliikennettä harjoittavana yrityksenä.

## 7. Vaikutus- ja riskiarviot

Valmistelutyön kuluessa on teetetty selvityksiä kilpailun avaamisesta saatavista yhteiskuntataloudellisista hyödyistä ja aiheutuvista kustannuksista. Samoin on selvitetty suunniteltujen toimenpiteiden vaikutusta VR:öön. Valmistelutyössä on lisäksi hyödynnetty aiempia LVM:ssä ja Liikennevirastossa tehtyjä selvityksiä rautateiden henkilöliikenteen avaamisesta kilpailulle.

Valmistelutyössä on myös huomioitu se, että HSL-kuntayhtymä on valmistellut toimivalta-alueensa lähijunaliikenteen kilpailutusta usean vuoden ajan. HSL:n on tarkoitus kilpailuttaa lähiliikennepalvelut kesäkuusta 2021 alkavalle kaudelle. LVM:n toimivaltaan kuuluvaa liikennettä kilpailutettaessa on otettava huomioon valmisteilla oleva pääkaupunkiseudun lähijunaliikenteen kilpailutus aikatauluineen, ja varmistettava sen eteneminen suunnitellusti.

Rautateiden henkilöliikenteen avaaminen kilpailulle on erittäin laaja-alainen hanke. Hankkeen vaativuus on huomioitava sen toteuttamisajassa ja siihen allokoitavissa resursseissa. Muutos edellyttää myös toimivaa yhteistyötä VR:n ja viranomaisten välillä.

Muutokseen sisältyy riskejä, joiden välttäminen on ensisijaisen tärkeää, ja jotka vaativat lisäpaneutumista varsinaisen suunnittelutyön edetessä. Riskit ovat kuitenkin hallittavissa hyvällä valmistautumisella ja sääntelyllä..

**LIITE 1: Tietoa suunnitellusta käyttöoikeussopimusmallista, jonka avulla Suomen rautateiden henkilöliikenne avattaisiin kilpailulle**

Suomen rautateiden henkilöliikennepalvelut avattaisiin kilpailulle siten, että liikenne- ja viestintäministeriön järjestämisvastuulla olevista rautateiden henkilöliikennejärjestelyistä tehdään viisi käyttöoikeussopimusta. Esitetyt käyttöoikeussopimukset on esitetty kuvissa 1 ja 2. Sopimuskokonaisuudet olisivat seuraavanlaiset:

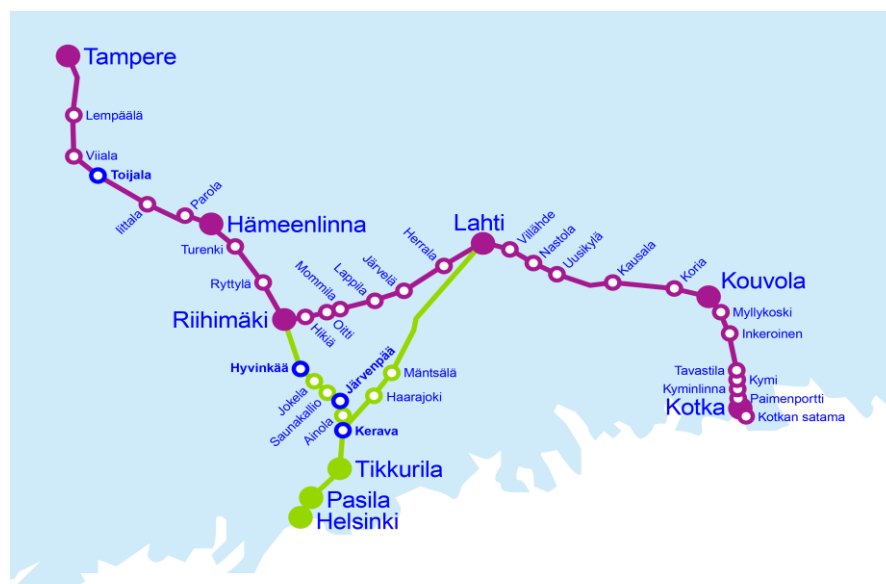
[...]

- 5) Eteläisen Suomen taajamajunaliikennepalveluja koskeva käyttöoikeussopimus (kuva 2).

[...]



## Kuva 2: Eteläisen Suomen taajamajunaliikenne



## Taulukko 1: Tietoa käyttöoikeussopimusten mukaisesta liikenteestä

	<b>Eteläisen Suomen taajamajunaliikenne</b>
Matkoja (1000 kpl/v)	6 600
Matkasuorite (milj. hkm/v)	440
Liikennöity ratapituus, km	511
Liikennöidyt asemat	42
Tarjonta junaa/arkivrk	170
Tarjonta, 1000 junakm/vko	89
Tarjonta junaa/vko	1135
- VR:n oma liikenne	-
- velvoiteliikenne	110
- ostoliikenne	1025
Tuki/liikennetulot	37 %
Arvio markkinoiden kokoluokasta milj. euroa/v.	48

Lähde: Ramboll ja Strafica

Sopimuskokonaisuudet neuvoteltaisiin vaiheittain, jotta kilpailukierrosten opeja voidaan hyödyntää seuraavissa vaiheissa ja jotta siirtymä pysyy riskien osalta hallittuna ja siirtymään on riittävästi aikaa ja resursseja. Ensimmäisen uuden sopimuskokonaisuuden mukaisen liikennöinnin aloitta-

misen arvioidaan kuluvan 30 – 36 kuukautta siitä, kun kilpailun avaamista koskevat päätökset on tehty.

Kaikkiin käyttöoikeussopimukseen sisältyisi sekä markkinaehtoisesti kannattavia että kannattamattomia osuuksia, joista jälkimmäisiä liikennöidään nykyisin osto- ja velvoiteliikenteenä. [...]

Kun liikennöinti rataosilla kilpailutetaan vaiheittain, on junaliikenteen häiriöttömän jatkumisen turvaamiseksi sovittava liikennöinnistä myös muilla kuin kilpailutettavalla rataosilla. Luontevin ratkaisu olisi LVM:n ja VR-Yhtymä Oy:n välisen voimassa olevan käyttöoikeussopimuksen uudelleen neuvottelu. Lisäksi tarvitaan uusi ostoliikennesopimus nykyisen päättyessä vuonna 2019. Uusi käyttöoikeussopimus voitaisiin neuvotella portaittain siten, että VR-Yhtymä Oy:n käyttöoikeus ja sopimuksen sisältämän velvoiteliikenteen määrä supistuisi sitä mukaa kun uusia alueita tai palvelukokonaisuuksia kilpailutetaan. VR-Yhtymä Oy kuitenkin jatkaisi velvoiteliikenteen harjoittamista muilla rataosilla käyttöoikeutensa vastineena. Myös ostoliikennesopimus voisi olla portaittainen.

Tarkemmat käyttöoikeussopimusten hankintakriteerit määriteltäisiin jatkovalmistelussa. Hankintakriteereissä tarkasteltavaksi tulevat mm. seuraavat asiat:

- yleiset vaatimukset (esim. lainsäädännölliset vaatimukset, työehtosopimukset ja muut sosiaaliset vaatimukset, vastuut, sanktiot, bonukset, vaunukaluston saatavuus, vaunukaluston raskas huolto, lippujärjestelmää koskevat yleiset ehdot);
- sopimuskohtaiset palvelutasovaatimukset (esim. alueellisesta palvelutarjonnasta, vuoroväleistä, aikatauluista, pysähdyspaikoista);
- varsinaiset valintakriteerit:
  - o sopimusjärjestelyn tukitaso tai maksutaso;
  - o millaisella henkilökunnalla sopimusjärjestelyn mukainen liikenne on tarkoitus hoitaa;
  - o millaisia tavoitteita ja keinoja niiden saavuttamiseksi yritys asettaa matkustajamäärien kasvulle, innovatiivisten ja digitaalisten palvelukonseptien kehittämiseksi sekä integroidulle palvelutasolle;
  - o millainen kannustin- ja sanktiojärjestelmä on täsmällisyydelle ja palvelutason turvaamiselle;
  - o millaisia laatu-, ympäristö- ja henkilöstön kehittämisjärjestelmiä yrityksellä on;
  - o miten yritys aikoo järjestää yrityksen vastuulle kuuluvan kaluston huollon;
  - o miten yritys varmistaa sen, että kalusto pysyy hyvässä kunnossa ja onko yrityksellä tätä varten esim. kannustin- ja sanktiojärjestelmä;
  - o esteettömyyden turvaaminen liikennepalveluissa (henkilöstön palvelu ja kalusto);
  - o onko yrityksellä suunnitelmia oman kaluston hankintaan ja muihin investointeihin.

## LIITE 2: Tiivistelmä rautatiekilpailun avaamisen vaikutuksista

Rautateiden henkilöliikenteen kilpailun avaamisen vaikutuksista on tehty seuraavat selvitykset, joihin tässä esitetty tiivistelmä perustuu:

Liikenne- ja viestintäministeriön toimeksiannosta Ramboll Oy:n ja Strafica Oy:n selvitykset ”Rautateiden henkilöliikenteen alueellisista tarkasteluista” ja ”Alueselvityksen jatkoselvitys”

- Selvityksen tavoitteena oli muodostaa taloudellisesti ja liikenteellisesti mielekkäitä alueellisia kokonaisuuksia, joita voitaisiin matkustajaliikenteen kilpailun avautuessa kilpailuttaa potentiaalisten operaattoreiden kesken. Selvityksen aikana luotiin useita erilaisia aluejakomalleja, joista parhaaksi todettu otettiin jatkotarkasteluun.
- Selvityksessä tehtiin aluekohtaisia tuotto- ja kustannuslaskelmia, laadittiin kysyntäennusteita eri lähtöoletuksilla sekä arvioitiin kaluston ja rataverkon riittävyttä nykytilanteessa ja erilaisissa tulevaisuuden skenaarioissa. Työssä myös laadittiin alueelliset aikataulut ja kalustokierrot, jolloin voitiin tarkastella aluejaon todellisia rakenteellisia lisäkustannuksia. Lisäksi tarkastelun kohteena oli juna-liikenteen markkinaosuuden kehitys eri ennusteskenaarioissa. Lopuksi selvityksessä laadittiin kokonaistaloudellinen arvio kilpailun avaamisen vaikutuksista valitussa käyttöoikeussopimusmallissa.

Valtioneuvoston kanslian omistaja-ohjausosaston toimeksiannosta The Boston Consulting Groupin (BCG) selvitys ”Rautateiden henkilökaukoliikenteen avaaminen kilpailulle”

- Selvityksen tarkoituksena oli arvioida Rambollin ja Strafrican selvityksen pohjalta laaditun aluejakomallin tehokkuutta ja esittää sen pohjalta etenemissuosituksia. Selvityksessä selvitettiin mahdollisen kalustoyhtiön liiketoimintamallia, taserakennetta, hinnoittelumekanismia sekä perustamisen realistista aikataulua. Työssä tuli tarkastella myös huolto- ja tukipalvelujen tasapuolisen saatavuuden sekä kiinteistöihin pääsyn varmistamiseksi tarvittavia toimenpiteitä ja niiden toteutustapaa.
- Selvityksessä tarkasteltiin käyttöoikeussopimusmallin vaikutuksia erityisesti tuotantokustannusten näkökulmasta. Selvityksessä laadittiin kustannusennusteet sillä oletuksella, että nykyisten aikataulujen mukainen henkilöjunaliikenteen operointi jakautuisi useamman operaattorin kesken. Kalustoyhtiön, huolto- ja kunnossapito-yhtiön sekä kiinteistöyhtiön toimintaa tarkasteltiin liiketoiminnallisesta näkökulmasta. Kilpailun avaamisen ja siihen liittyvien oheistoimintojen toteuttamisen aikataulua arvioitiin kansainvälisten kokemusten valossa.

Vaikutus	Arvio
Valtion osinkotulot	<p><u>Lyhyt aikaväli:</u> [...] Vaikutus realisoituu asteittain sitä mukaa kun käyttöoikeussopimuksia kilpailutetaan. Uudet perustettavat yhtiöt olisivat myös valtionyhtiöitä ja niiden mahdolliset osinkotulot riippuvat asetettavasta tuottovaateesta. Kalustoyhtiön osalta on kuitenkin huomattava, että henkilöliikennekaluston hinnoittelu on tarkoitus pitää kohtuullisena kilpailun avaamisen vauhdittamiseksi.</p> <p><u>Pitkä aikaväli:</u> VR:n osingonmaksukyky jää todennäköisesti pysyvästi nykyistä alemmalle tasolle. Ennustetut junaliikenteen kasvavat matkustajamäärät kuitenkin lisäisivät yritysten voittoja ja parantaisivat osingonmaksukykyä.</p>
Viranomaistehtävät	<p><u>Lyhyt aikaväli:</u> [...] Lisäksi toimivaltaisen viranomaisen palvelujen hankintaan liittyvät tehtävät ja sääntelyelimen valvontatehtävät lisääntyvät monitoimijaympäristössä. [...] VR:ltä Liikennevirastolle siirtyvät tehtävät vastaavalla tavalla vähentäisivät VR:n henkilöstökuluja. Viranomaistehtävien kustannusvaikutusta syntyy joka tapauksessa jo HSL-alueen kilpailutuksen sekä monitoimijaympäristöön siirtymisen myötä riippu-</p>

	<p>matta kilpailutusmallista.</p> <p><u>Pitkä aikaväli:</u> VR:ltä siirtyvät viranomaistoiminnot jäävät pysyvästi viranomaistoimin hoidettavaksi.</p>
Valtionyhtiöiden henkilöstö	<p><u>Lyhyt aikaväli:</u> VR-Yhtymä Oy:stä kolmeen perustettavaan valtionyhtiöön siirtyvä henkilöstö siirtyisi pääsääntöisesti entisine henkilöstöetuineen, joten henkilöstösiirtymisillä valtionyhtiöiden välillä ei olisi olennaisia kustannusvaihtokuituksia.</p>
Vaikutukset rautatieyrityksille	<p><u>Lyhyt aikaväli:</u> Liiketoiminnasta saatavat tuotot jakautuisivat nykyisen yhden toimijan sijaan useammalle yritykselle. Yritysten välisestä kilpailutilanteesta johtuen yritysten yhteenlasketut voitot jäisivät todennäköisesti VR:n nykyisiä voittoja alemmalle tasolle.<sup>1</sup></p> <p>Yritysten tuotantokustannusten voidaan arvioida kasvavan lyhyellä aikavälillä VR:n nykytasoon verrattuna, mikä johtuu henkilö- ja tavaraliikenteen välisen synergian vähenemisestä sekä tukitoimintojen monistamisesta. On kuitenkin huomioitava, että Suomen markkinoille tulevat yritykset ovat jo olemassa olevia rautatieyrityksiä, jolloin läheskään kaikkia tukitoimintoja ei tarvitse luoda erikseen ja mittakaavaetuja voidaan edelleen saavuttaa. Kohonneet kustannukset voivat vaikuttaa junaliikenteen kilpailukykyyn muihin liikennemuotoihin verrattuna. VR:n osalta tuotantokustannusten nousu tulee todennäköisesti vaikuttamaan negatiivisesti myös tavaraliikennepalvelujen kannattavuuteen. Rakenteellisia kustannuksia on käsitelty tarkemmin jäljempänä.</p> <p><u>Pitkä aikaväli:</u> Yritysten tuottovaade tulee todennäköisesti jäämään pysyvästi VR:n nykyistä tuottovaadetta alemmalle tasolle. Jos henkilöjunaliikenteen kysyntä kasvaa odotetusti, voidaan yritysten yhteenlaskettujen voittojen arvioida kasvavan noin 1,6 miljoonalla eurolla vuodessa.<sup>2</sup></p> <p>VR:n tuotannollinen tehokkuus on eurooppalaisessa vertailussa keskitasoa.<sup>3</sup> On todennäköistä, että kilpailullisilla markkinoilla yritykset hyödyntävät tehokkaimpia mahdollisia tuotantomenetelmiä, kun haluavat pärjätä hintakilpailussa. Tuotantokustannusten voidaan olettaa pitkällä aikavälillä laskevan. Tämän seurauksena junaliikenteen kilpailukyky muihin liikennemuotoihin verrattuna kohenee.</p>
Muut henkilöstövaikutukset	<p><u>Lyhyt aikaväli:</u> Jos rautatiemarkkinoilla (henkilö- ja tavaraliikenteessä) jatkossa toimii 3-4 uutta rautatieyritystä, olisi tällä todennäköisesti alan työpaikkoja lisäävä vaikutus. [...]</p> <p><u>Pitkä aikaväli:</u> Jos henkilöjunaliikennepalvelujen tarjonta lisääntyy ennustetusti, edellyttää tämä merkittävää lisäpanostusta myös henkilöstöön. Lisäystarve koskee erityisesti veturinkuljettajia ja konduktöörejä.</p>
Verotulot	<p><u>Lyhyt aikaväli:</u> Valtion verotulot lisääntyisivät alkuvaiheessa arviolta 1-3 milj. eurolla vuodessa. Alkuvaiheessa verotuloihin vaikuttaisi laskevasti yritysten alentunut tuottovaade. Verotuloja puolestaan lisäisi alan työpaikkojen lisääntyminen.</p> <p><u>Pitkä aikaväli:</u> Jos henkilöjunaliikennepalvelujen kysyntä kasvaa ennusteiden mukaisesti, voisi tämä lisätä arvonlisäverotuottoa noin 3 milj. eurolla vuodessa. Tämä lisäisi myös hiukan yhteisöverotuottoa. Myös henkilöverotuksen tulojen voidaan olettaa kasvavan alan työpaikkojen lisääntyessä.</p>

<sup>1</sup> Arvio perustuu VR:n ja kilpailullisilla markkinoilla toimivien rautatieyritysten liikevoittoprosenttien vertailuun. VR:n tuottovaade on selkeästi kilpailullisessa ympäristössä toimivia yrityksiä korkeampi

<sup>2</sup> Perustuu edellä mainittuun Ramboll Oy:n ja Strafica Oy:n selvitykseen. Arviossa on huomioitu alempi tuottovaade sekä alentunut ostoliikennetuki

<sup>3</sup> Euroopan komissio. Study on the Cost and Contribution of the Rail Sector - Final Report September 2015. VR:n junakilometrikohtainen operointikustannus oli jäsenvaltioiden vertailussa seitsemänneksi korkein.

Ostoliikennetuki	<p><u>Lyhyt aikaväli:</u> Kilpailutuksen ansiosta ostoliikenteen tukitasossa olisi mahdollista saavuttaa noin 3 milj. euron vuotuinen säästö, jos ostoliikennepalvelujen laajuus säilyy nykyisenä.<sup>4</sup></p> <p><u>Pitkä aikaväli:</u> Pitkällä aikavälillä ostoliikennetuen tarpeen arvioidaan entisestään laskevan matkustajamäärien lisääntyessä. Ostoliikennetuen määrä voi kuitenkin nousta, jos palveluntarjonnan laajentumista halutaan tukea julkisista varoista.</p>
Vaunukaluston sitouma	<p><u>Lyhyt aikaväli:</u> Arvio vaunukaluston sitoumasta aiheutuvista vuotuisista rakenteellisista kustannuksista vaihtelee [...] euron välillä. Alempi arvio<sup>5</sup> perustuu siihen, että kalustoyhtiö turvaa yhden yhteisen varapoolin kaikille käyttöoikeussopimuksista vastaaville rautatieyrityksille ja lähtökohtaisesti käyttöoikeussopimusten mukainen liikenne voidaan käynnistää nykyisellä ja jo tilatuilla IC-kaksikerrosvaunukalustolla ([...] kpl). Lisäksi kunnossapitoa ja huoltositoumaa sekä alueiden sisäistä aikataulua tehostamalla voidaan vaunukalustositoumaa vähentää jo lyhyellä aikavälillä. [...]</p> <p>Arviot perustuvat siihen, että markkinoilla toimisi viisi uutta operaattoria, joten lopullinen sitouman toteuma riippuu siitä, kuinka monta toimijaa markkinoilla on.</p> <p><u>Pitkä aikaväli:</u> On todennäköistä, että kilpailullisilla markkinoilla yritykset hyödyntävät tehokkaimpia mahdollisia tuotantomenetelmiä, kun haluavat pärjätä hintakilpailussa. Oletettavasti myös kalustokierron tehokkuus pysyy paremmalla tasolla ja jopa kehitty nykyisestä, kun yrityksillä on aito kannustin etsiä tehokkaimpia mahdollisia ratkaisuja.</p>
Vetureiden sitouma	<p><u>Lyhyt aikaväli:</u> Arvio veturikaluston sitoumasta aiheutuvista kuluista vaihtelee [...] euron välillä. Alemassa arvioissa<sup>6</sup> sitoumasta aiheutuva kulu jäisi [...] euroon, sillä arvion mukaan uutta veturikalustoa ei tarvittaisi ja kyse olisi ainoastaan veturikaluston siirroista aiheutuvista lisäkuluista. [...]</p> <p><u>Pitkä aikaväli:</u> On todennäköistä, että kilpailullisilla markkinoilla yritykset hyödyntävät tehokkaimpia mahdollisia tuotantomenetelmiä, kun haluavat pärjätä hintakilpailussa. Oletettavasti myös kalustokierron tehokkuus pysyy paremmalla tasolla ja jopa kehitty nykyisestä, kun yrityksillä on aito kannustin etsiä tehokkaimpia mahdollisia ratkaisuja.</p>
Kaluston yhteiskäytön poistumisesta aiheutuvat henkilöstökulut	<p><u>Lyhyt aikaväli:</u> [...] Uudet markkinoille tulevat rautatieyritykset arvioivat kuitenkin henkilöstötarpeen itsenäisesti omiin toimintamalleihinsa sovittaen, eikä tarkkaa arviota lisäkustannuksista pystytä tekemään.</p> <p><u>Pitkä aikaväli:</u> Myös henkilöstökulujen osalta yritykset pyrkivät kilpailullisilla markkinoilla tehokkaaseen lopputulokseen, jolloin henkilöstökulujen voidaan olettaa pitkällä aikavälillä laskevan.</p>
Palvelutaso	<p><u>Lyhyt aikaväli:</u> Usealla rataosalla operoisi heti kilpailun avauduttua enemmän kuin yksi operaattori. Näiden yritysten välisen kilpailun voidaan olettaa synnyttävän lisää tuotevalikoimaa ja parempaa asiakaspalvelua sekä ylipäätään lisäävän asiakkaan valintamahdollisuuksia. Voidaan myös olettaa asemakoh- taisten junavuorojen määrän kasvavan useamman toimijan ympäristössä, jolloin sellaiset asiakasryhmät, jotka jäävät tällä hetkellä tyystin vaille tarjontaa, pääsevät hyötymään lisääntyvistä palveluista.</p> <p><u>Pitkä aikaväli:</u> Palvelutason paranemisesta matkustajille saatava hyöty voisi olla selvitysten mukaan pitkällä aikavälillä noin 20 milj. euroa vuodessa.<sup>7</sup></p>

<sup>4</sup> Perustuu edellä mainittuun Ramboll Oy:n ja Strafica Oy:n selvitykseen ja kansainvälisiin kokemuksiin.

<sup>5</sup> Perustuu edellä mainittuun Ramboll Oy:n ja Strafica Oy:n selvitykseen.

<sup>6</sup> Perustuu edellä mainittuun Ramboll Oy:n ja Strafica Oy:n selvitykseen.

<sup>7</sup> Perustuu edellä mainittuun Ramboll Oy:n ja Strafica Oy:n selvitykseen.

Muut matkustajahyödyt	<p><u>Lyhyt aikaväli:</u> Vaikutus lippujen keskimääräisiin hintoihin on todennäköisesti lyhyellä tähtämellä vähäinen, sillä arvioitu rakenteellisten kustannusten kasvu tuonee jonkin verran korotuspainetta hintoihin. Toisaalta tuottovaateen aleneminen kompensoi arvioitua kustannusnousua. Lyhyen aikavälin vaikutus hintoihin riippuu siitä, kuinka tehokkaasti mahdolliset uudet operaattorit pystyvät palvelunsa järjestämään heti liikennöinnin alkuvaiheessa.</p> <p><u>Pitkä aikaväli:</u> Pitkällä aikavälillä kilpailun avaamisen vaikutus lippujen hintoihin tulisi todennäköisesti olemaan laskeva. Yritysten alempi tuottovaade ja kohonnut tuotannollinen tehokkuus tulevat pitkällä tähtämellä näkymään alentuneina lippujen hintoina. Monopoliympäristössä yritys pystyy kilpailullisiin markkinoihin verrattuna siirtämään helpommin korkeammat tuotantokustannuksensa ja tuottovaateensa suoraan lippujen hintoihin. Tehtyjen arvioiden mukaan lippujen hintojen alentumisesta saatava hyöty asiakkaille olisi pitkällä aikavälillä noin 19 milj. euroa vuodessa.<sup>8</sup></p>
Ympäristö	<p><u>Lyhyt aikaväli:</u> Kilpailun avautumisella ei olisi lyhyen aikavälin ympäristövaikutuksia.</p> <p><u>Pitkä aikaväli:</u> Jos tieliikennesuoritteet vähenevät ennustetusti, voidaan saavuttaa 28 440 CO<sub>2</sub>-tonnin vähennys hiilidioksidipäästöissä. Hiukkas-, typenoksidi- ja muiden ilmanlaatua heikentävien päästöjen vähentyminen voi osaltaan vaikuttaa myönteisesti ihmisten terveyteen. Rautatiemelua voi jonkin verran lisääntyä, mutta vastaavasti tieliikenteen melu vähentyy.</p>
Turvallisuus	<p><u>Lyhyt aikaväli:</u> Nykyisen hyvän rautatieturvallisuuden voidaan olettaa säilyvän monitoimijaympäristössä tiukan lainsäädännön ja valvonnan avulla.</p> <p><u>Pitkä aikaväli:</u> Jos rautatieliikenteen matkustajaosuus suhteessa henkilöautoiluun kasvaa, tieliikenneturvallisuus voi parantua ja tällä on myönteisiä vaikutuksia yleiseen liikenneturvallisuuteen.</p>
Ratakapasiteetti	<p><u>Lyhyt aikaväli:</u> Kilpailu ei lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä lisää investointitarvetta ratakapasiteettiin.</p> <p><u>Pitkä aikaväli:</u> Matkustaja- ja junamäärien kasvaessa investointitarpeet lisääntyisivät oleellisesti. Matkustajamäärien kasvaessa rataverkon kehittämisinvestoinneista tulee nykyistä kannattavampia ja niillä voidaan korvata tieverkon kehittämisinvestointeja. Investointeja rataverkon kehittämiseen on joka tapauksessa tehtävä suunnitellulla tavalla, vaikka monopolitilanne jatkuisi, mikäli raideliikenteen matkustajamääriä halutaan kasvattaa. Kilpailutilanteen edellyttämiä rataverkon kehittämisinvestointitarpeita ei ole arvioitu erikseen.</p>
Arvio kokonaisvaikutuksista yhteensä	<p><u>Lyhyt aikaväli:</u> Kilpailun avaamisesta koituisi hyötyjä asiakkaille heti alusta lähtien, kun palvelutaso paranee ja valinnanmahdollisuudet lisääntyvät. Rautatieyritysten näkökulmasta muutos jakaisi voittoja nykyistä useammalle taholle, mutta vähentäisi yksittäisen yrityksen tuloksentekomahdollisuutta. Viranomaiskustannukset lisääntyisivät monitoimijaympäristössä, mutta on otettava huomioon, että esim. tehtävien siirtäminen VR:ltä viranomaisille ja rataverkon haltijalle on joka tapauksessa toteutettava muun henkilöliikenteen kilpailun avaamisesta riippumatta HSL-liikenteen ja tavaraliikenteen avautuessa kilpailulle. Ostoliikennemäärärahoissa arvioidaan saavutettavan säästöjä heti kilpailun avautuessa.</p> <p><u>Pitkä aikaväli:</u> Kvantifioitavissa olevat hyödyt olisivat vuodessa arviolta 40-50 milj. euroa suuremmat kuin kilpailun avaamisesta aiheutuvat rakenteelliset, hallinnolliset ja valtiontaloudelliset kustannukset. Pitkän aikavälin dynaamiset vaikutukset ovat kuitenkin vaikeammin kvantifioitavissa kuin esimerkiksi yhtiö-</p>

<sup>8</sup> Perustuu edellä mainittuun Ramboll Oy:n ja Strafica Oy:n selvitykseen.

	järjestelyistä aiheutuvat kustannusvaikutukset ja niiden toteutumiseen sisältyy epävarmuustekijöitä.
--	--