



KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 15.1.2016
Taltionumero 115
Diaarinumerot 2000/2/14,
2216/2/14 ja
2297/2/14
Lyhyt ratkaisuse-
lostte

1 (8)

Asia Henkilöjunaliikenteen yksinoikeutta koskevan käyttöoikeussopimuksen mukaisen velvoiteliikenteen muuttamista koskevat valitukset

Valittajat

1. Suomen Rautatiematkustajat ry, Kemijärvi
2. Haukivuoren Kisailijat ry,
Eläkeliiton Haukivuoren yhdistys ry,
Haukivuoren Eläkkeensaajat ry,
Haukivuoren Tapahtumayhdistys ry, ja
Mikkelin Yrittäjät ry Haukivuoren jaosto, Mikkelä
3. Mikkelin kaupunki

Päätös, josta valitetaan

Liikenne- ja viestintäministeriö 4.6.2014 nro 1894/08/2012

Liikenne- ja viestintäministeriö on VR-Yhtymä Oy:n esityksestä antanut yhtiölle luvan lopettaa velvoiteliikenne Haukivuoren juna-asemalle siten, että velvoiteliikenteen junat pysähtyvät asemalla viimeisen kerran 10.8.2014.

Ministeriö on perustellut päätöstään seuraavasti:

VR-Yhtymä Oy on esittänyt liikenne- ja viestintäministeriölle junaliikenteen lopettamista Haukivuoren asemalle.

VR-Yhtymä Oy on päättänyt lopettaa oman liikenteensä Haukivuorelle. VR-Yhtymä Oy:n liikennöimät junat pysähtyvät asemalla viimeisen kerran 10.8.2014. Aseman kokonaismatkustajamäärä vuodessa on ollut alle 15 000, josta velvoiteliikenteen junissa kulkeneiden määrä on ollut reilusti alle 500 matkustajaa (3 %) vuodessa.

Tällä hetkellä Haukivuoren asemalle liikennöi VR-Yhtymä Oy:n oman liikenteen lisäksi kaksi velvoiteliikenteen juna, jotka pysähtyvät 8.34 (Helsingistä Kuopioon menevä juna IC 69) ja 5.32 (Kuopiosta Kouvo- laan menevä juna IC 700).

IC 69 junasta jää Haukivuorelle tilastojen perusteella 66 matkustajaa vuodessa (0,2 matkustajaa per junavuoro). IC 69 junaan nousee tilasto- jen perusteella 162 matkustajaa vuodessa (0,5 matkustajaa per junavuoro).

IC 700 junasta jää Haukivuorelle tilastojen perusteella 3 matkustajaa vuodessa (0.01 matkustajaa per junavuoro). IC 700 junaan nousee tilas- tojen perusteella 115 matkustajaa vuodessa (0,4 matkustajaa per juna- vuoro). Tämän lisäksi voi olla yksittäisiä muita kausilipulla matkustavia. Tilaston perusteella näitä matkustajia on kaikissa Haukivuorella pysähty- vissä junissa yhteensä noin 2 matkustajaa päivässä. Velvoitejunien osuus tästä matkustajamäärästä on marginaalinen.

Asian käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

1. *Suomen Rautatiematkustajat ry* on valituksessaan vaatinut, että liiken- ne- ja viestintäministeriön päätöksen täytäntöönpano kielletään ja asiassa pyydetään Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu sekä mi- nisteriön päätös kumotaan ja asia palautetaan ministeriölle uudelleen kä- siteltäväksi. Lisäksi yhdistys on vaatinut, että ministeriö velvoitetaan korvaamaan yhdistyksen oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oi- keudessa laillisine viivästyskorkoineen.

Ministeriön päätöksessä mainittu rautatieliikenteen jaottelu on saatu kei- notekoisesti ja tarkoitushakuisesti vähäiseksi. Liikenteen lopettaminen katkaisee haukivuorelaisten joukkoliikenneyhteydet viikonloppujen ajaksi. VR:n liikennöintioikeus rataverkolla perustuu päätöksessä mai- nittuun käyttöoikeussopimukseen. Liikenteen lopettaminen on vastoin käyttöoikeussopimuksen ehtoja. Ministeriö ei ole noudattanut hallinnon tasapuolisuuden eikä hyvän hallinnon vaatimuksia. Asiaa ei myöskään ole selvitetty riittävästi, ja asiassa on kuultu vain aloitteen tekijää.

Asiassa tulisi pyytää Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu siitä, onko ministeriö soveltanut valituksenalaisen päätöksen perusteena olevaa sopimusta oikein palvelusopimusasetuksen kannalta.

2. *Haukivuoren Kisailijat ry asiakumppaneineen* on valituksessaan vaatinut, että liikenne- ja viestintäministeriön päätöksen täytäntöönpano kielletään ja asiassa pyydetään Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu sekä ministeriön päätös kumotaan ja asia palautetaan ministeriölle uudelleen käsiteltäväksi. Lisäksi yhdistys on vaatinut, että ministeriö velvoitetaan korvaamaan yhdistysten oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Ministeriön päätös on joukkoliikennelain ja henkilöjunaliikenteen yksinoikeutta koskevan käyttöoikeussopimuksen vastainen. Sopimusta on tulkittu virheellisesti siten, että VR:llä olisi yksipuolinen oikeus lopettaa liikenteensä. Ministeriön päätöksessä nimetyt velvoiteliikenteen piiriin kuuluvat junavuorot on keinotekoisesti ja tarkoitushakuisesti haettu. Liikenteen lopettaminen katkaisee haukivuorelaisten joukkoliikenneyhteydet viikonloppujen ajaksi. Ministeriö ei ole noudattanut hallinnon tasapuolisuuden eikä hyvän hallinnon vaatimuksia. Asiaa ei myöskään ole selvitetty riittävästi, ja asiassa on kuultu vain aloitteen tekijää.

Asiassa tulisi pyytää Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu siitä, onko VR:llä yksipuolinen oikeus päättää liikenteestä, ja onko yksinoikeussopimuksessa määritelty riittävän selkeästi julkisen palvelun velvoitteet.

3. *Mikkelin kaupunki* on valituksessaan vaatinut, että liikenne- ja viestintäministeriön päätös kumotaan.

Päätös henkilöliikenteen lopettamisesta Mikkelin Haukivuorelle on vastoin henkilöliikenteen yksinoikeutta koskevaa käyttöoikeussopimusta. Päätös myös heikentää oleellisesti peruspalveluiden saatavuutta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus poistaa liikenne- ja viestintäministeriön päätökseen liitetyn valitusosoituksen ja jättää valitukset tutkimatta.

Perustelut

Sovelletut oikeusohjeet

Rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1370/2007 (*palvelusopimusasetus*) 1 artiklan toisen alakohdan mukaan

asetusta sovelletaan rautateiden ja muiden raideliikennemuotojen sekä maanteiden julkisen henkilöliikenteen kansalliseen ja kansainväliseen harjoittamiseen lukuun ottamatta liikennettä, jota harjoitetaan lähinnä sen historiallisen merkityksen tai matkailuarvon vuoksi.

Palvelusopimusasetuksen 2 artiklan e alakohdan mukaan "julkisen palvelun velvoitteella" tarkoitetaan vaatimusta, jonka toimivaltainen viranomais asettaa tai määrittelee sellaisten yleishyödyllisten julkisten henkilöliikennepalvelujen varmistamiseksi, joita liikenteenharjoittaja ei omien taloudellisten etujensa kannalta katsoen ottaisi hoitaakseen tai ei hoitaisi samassa määrin tai samoilla ehdoilla ilman korvausta.

Mainitun artiklan f alakohdan mukaan "yksinoikeudella" tarkoitetaan oikeutta, jolla julkisen liikenteen harjoittajalle annetaan mahdollisuus harjoittaa julkista henkilöliikennettä tietyllä reitillä tai tietyssä verkossa taikka tietyllä alueella ja jolla suljetaan pois muut mahdolliset liikenteenharjoittajat.

Artiklan h alakohdan mukaan "ilman tarjouskilpailua tekemisellä" tarkoitetaan sopimuksen tekemistä tietyn liikenteenharjoittajan kanssa ilman edeltävää tarjouskilpailumenettelyä.

Artiklan i alakohdan mukaan "julkisia palveluhankintoja koskevalla sopimuksella" tarkoitetaan yhtä tai useampaa oikeudellisesti sitovaa asiakirjaa, jossa vahvistetaan toimivaltaisen viranomaisen ja julkisen liikenteen harjoittajan välinen sopimus, jolla julkisen palvelun velvoitteiden alaisten julkiseen henkilöliikenteeseen liittyvien palvelujen hallinnointi ja toteuttaminen uskotaan kyseiselle julkisen liikenteen harjoittajalle; jäsenvaltion lainsäädännöstä riippuen sopimus voi olla myös toimivaltaisen viranomaisen tekemä päätös.

Palvelusopimusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan, kun toimivaltainen viranomais päättää myöntää valitsemalleen liikenteenharjoittajalle minkä tahansa luonteisen yksinoikeuden ja/tai korvauksen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi, tämän viranomaisen on myönnettävä se julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen puitteissa.

Joukkoliikennelain 1 §:n 1 momentin mukaan mainittua lakia sovelletaan joukkoliikenteenä harjoitettavaan ammattimaiseen henkilöiden kuljettamiseen tiellä linja-autolla, jollei rautateiden ja maanteiden julkisista

henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EY) N:o 1370/2007, jäljempänä *palvelusopimusasetus*, tai muista Euroopan unionin asetuksista muuta johdu. Muun ohella lain 14 §:n ja 6 luvun säännöksiä sovelletaan vain palvelusopimusasetuksen mukaisesti harjoitettavaan joukkoliikenteeseen.

Lain 14 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettut viranomaiset tekevät päätöksen siitä, että ne järjestävät toimivalta-alueensa tai sen osan joukkoliikennepalvelut palvelusopimusasetuksen mukaisesti.

Lain 36 §:n 1 momentin mukaan tämän luvun mukaisia hankintamenettelyjä käytetään tehtäessä maantieliikennettä ja muuta raideliikennettä kuin rautatieliikennettä koskevia käyttöoikeussopimuksia. Tämän luvun mukaisia hankintamenettelyjä käytetään tehtäessä rautatieliikennettä koskevia sopimuksia riippumatta siitä, ovatko ne käyttöoikeussopimuksia vai muita palvelusopimusasetuksessa tarkoitettuja julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia. Sopimuksen tekemisestä ilman tarjouskilpailua säädetään palvelusopimusasetuksen 4-8 artiklassa. Lisätilauksesta ja sopimuksen voimassaoloajan pidentämisestä säädetään tämän lain 42 §:ssä.

Hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta.

Tosiseikat

Liikenne- ja viestintäministeriö ja VR Osakeyhtiö, nykyisin VR-Yhtymä Oy, ovat 30.11.2009 allekirjoitetulla sopimuksella tehneet henkilöjuna liikenteen yksinoikeutta koskevan käyttöoikeussopimuksen ajalle 3.12.2009–31.12.2019. Liikenne- ja viestintäministeriö on 4.6.2014 päivätyllä asiakirjallaan, jonka otsikkona on Henkilöliikenteen yksinoikeutta koskevan käyttöoikeussopimuksen (1933/79/2009) 3.12.2009–31.12.2019 mukaisen velvoiteliikenteen täydennys, antanut VR-Yhtymä Oy:lle luvan lopettaa velvoiteliikenne Haukivuoren juna-asemalle siten, että velvoiteliikenteen junat pysähtyvät asemalla viimeisen kerran 10.8.2014. Asiakirjan mukaan kysymyksessä on päätös ja siihen on liitetty valitusosoitus, jonka mukaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Oikeudellinen arviointi

Joukkoliikennelain 14 §:n 4 momentin mukaan toimivaltainen viranomainen, nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa liikenne- ja viestintäministeriö, tekee päätöksen siitä, että se järjestää toimivalta-alueensa tai sen osan joukkoliikennepalvelut palvelusopimusasetuksen mukaisesti. Joukkoliikennelain 36 §:n 1 momentin mukaan sopimuksen tekemisestä ilman tarjouskilpailua säädetään palvelusopimusasetuksen 4–8 artiklassa. Mainituissa palvelusopimusasetuksen artikloissa säädetään muun ohella sopimuksen pakollisesta sisällöstä. Palvelusopimusasetuksen 2 artiklan 1 alakohdan mukaan julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus voi jäsenvaltion lainsäädännöstä riippuen olla myös toimivaltaisen viranomaisen tekemä päätös.

Liikenne- ja viestintäministeriö ja VR Osakeyhtiö, nykyisin VR-Yhtymä Oy, ovat 30.11.2009 allekirjoittamallaan sopimuksellaan asettaneet VR Osakeyhtiölle rautateiden henkilöliikennettä koskevan julkisen palvelun velvoitteen, jonka täyttämisen vastineena liikenne- ja viestintäministeriö on myöntänyt VR Osakeyhtiölle yksinoikeuden rautateiden henkilöliikenteen harjoittamiseen sopimuksessa tarkemmin määritellyllä tavalla. Rautateiden henkilöliikennettä koskeva yksinoikeus siihen liittyvine julkisen palvelun velvoitteineen on siis määritelty mainitussa sopimuksessa eikä toimivaltaisen viranomaisen antamassa päätöksessä. Sopimusta ei ole pidettävä hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuna päätöksenä, johon saa hakea valittamalla muutosta.

Koska liikenne- ja viestintäministeriön ja VR Osakeyhtiön välistä 30.11.2009 allekirjoitettua sopimusta ei ole pidettävä valituskelpoisena päätöksenä, myöskään mainitun sopimuksen täydennykseksi otsikoitua asiakirjaa, jolla VR-Yhtymä Oy:lle on annettu oikeus lopettaa velvoite-liikenne Haukivuoren juna-asemalle, ei ole pidettävä hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuna päätöksenä, josta saa valittaa.

Tämän vuoksi liikenne- ja viestintäministeriön päätökseen, oikeastaan asiakirjaan, liitetty valitusosoitus on poistettava ja valitukset on jätettävä tutkimatta.

Korkein hallinto-oikeus:

Ahti Vapaavuori
hallintoneuvos

Matti Halén
hallintoneuvos


Hannele Ranta-Lassila
hallintoneuvos

Leena Äärilä
hallintoneuvos

Vesa-Pekka Nuotio
hallintoneuvos

Leo Kaasinen
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Toimituskirjan oikeaksi todistaa.


jaostosihteeri Merja Ahlfors

Jakelu

Päätös

✓ Suomen Rautatiematkustajat ry., maksutta

Haukivuoren Kisailijat ry., maksutta

Mikkelin kaupunginhallitus, maksutta

Jäljennös

VR-Yhtymä Oy

Liikenne- ja viestintäministeriö