

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan unionin neljänneksi rautatiepaketiksi (ns. markkinaosa)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan komission 30 päivänä tammikuuta 2013 tekemä ehdotus Euroopan unionin neljännen rautatiepaketin markkinaosasta, joka sisältää kolme lainsäädäntöehdotusta:

1) komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2012/34/EU) muuttamisesta rautateiden kotimaan henkilöliikennemarkkinoiden avaami-

sen ja rautatieinfrastruktuurin hallinnoinnin osalta;

2) komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 1370/2007 muuttamisesta rautateiden kotimaan henkilöliikenteen markkinoiden avaamisen osalta; ja

3) komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä säännöistä rautatieyritysten kirjanpidon säännönmukaistamiseksi annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1192/69 kumoamisesta.

Helsingissä 14 päivänä maaliskuuta 2013

Liikenneministeri *Merja Kyllönen*

Hallitusneuvos Katja Viertävä

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ**MUISTIO**

EU/2013/0605
EU/2013/0608
EU/2013/0610
EU/2013/0611

KOMISSION EHDOTUS EU:N NELJÄNNEKSI RAUTATIEPAKETIKSI: MARKKINA-OSA**1 Yleistä**

Euroopan komissio antoi 30 päivänä tammikuuta 2013 ehdotuksen Euroopan unionin neljänneksi rautatiepaketiksi. Paketti sisältää yhteensä kuusi lainsäädäntöehdotusta, joista tässä valtioneuvoston kirjelmässä esitellään ehdotuksen markkinaosaan sisältyvät ehdotukset. Nämä ovat:

1) komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2012/34/EU) muuttamisesta rautateiden kotimaan henkilöliikennemarkkinoiden avaamisen ja rautatieinfrastruktuurin hallinnoinnin osalta (KOM(2013) 29 lopullinen);

2) komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 1370/2007 muuttamisesta rautateiden kotimaan henkilöliikenteen markkinoiden avaamisen osalta (ns. palvelusopimusasetuksen muuttaminen) (KOM(2013) 28 lopullinen); ja

3) komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä säännöistä rautatieyritysten kirjanpidon säännönmukaistamiseksi annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1192/69 kumoamisesta (KOM(2013) 26 lopullinen). Tällä kolmannella ehdotuksella esitetään kumottavaksi tarpeettomaksi käynyt neuvoston asetus. Asetus ei enää sovellu nykyisenkaltaisille kilpailuille ja vapautetuille rautatiemarkkinoille. Tätä kumottavaa asetusehdotusta ei siten tässä valtioneuvoston kirjelmässä käsitellä yksityiskohtaisemmin.

Neljännän rautatiepaketin ns. tekniseen osaan sisältyy kolme lainsäädäntöehdotusta, jotka ovat ehdotukset ns. yhteentoimivuus- ja rautatieturvallisuusediktivien muuttamisesta

sekä Euroopan rautatievirastoa koskevan asetuksen (ns. ERA-asetuksen) muuttamisesta. Niin sanotusta teknisestä osasta annetaan oma valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle.

Lisäksi neljänteen rautatiepakettiin sisältyy erillinen tiedonanto ”Neljäs rautatiepaketti – yhtenäinen eurooppalainen rautatiealue Euroopan kilpailukyyn ja kasvun tukena” (KOM(2013) 25 lopullinen) sekä raportti kansainvälisen henkilöliikenteen kilpailun toteutumisesta direktiivin 2007/58/EY pohjalta (KOM(2013) 34 lopullinen). Tiedonanto ja raportti toimivat neljännen rautatiepaketin perustelumuistioina.

2 Ehdotusten tavoitteet

Komissio on viitannut ehdotuksissaan komission Valkoiseen kirjaan vuodelta 2011 ”Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää”, jossa komissio on esittänyt lähestymistapansa EU:n liikennealan kilpailukyyn varmistamiseen pitkällä aikavälillä. Lähestymistavassa on komission mukaan keskeistä rautatieliikenteen rooli lisääminen.

Neljännän rautatiepaketin markkinaosaan sisältyvän kahden keskeisen lainsäädäntöehdotuksen tavoitteena on rautatieliikenteen houkuttelevuuden lisääminen parempien ja tehokkaampien rautateiden matkustajaliikennepalveluiden saavuttamisen kautta sekä julkisen rahoituksen tehokkaan käytön varmistaminen. Lisäksi lainsäädäntöpaketin markkinoillepääsyvaatimuksia koskevan direktiiviehdotuksen tavoitteena on varmistaa rautatiemarkkinoiden olennaisten toimintojen parempi hallinnointi.

Euroopan komissio on todennut lainsäädäntöehdotusten perusteluissa, että vain 46

prosenttia Euroopan unionin teettämään kyselyyn vastanneista kansalaisista on nykyisin tyytyväisiä kansalliseen ja alueelliseen rautatiejärjestelmään. Siksi komission mukaan tarvittaisiin parannuksia rautatiepalvelujen palvelutasoon sekä rautatieyritysten tehokkuuteen. Komissio katsoo, että palvelutason ja tehokkuuden parantamisessa keskeisellä sijalla olisi hallinnollisten esteiden poistaminen ja yhtenäisten eurooppalaisten rautatiemarkkinoiden luominen. Komissio pitää unionin yhteisten rautatiemarkkinoiden toimivuuden kannalta ongelmallisena sitä, monet unionin jäsenvaltiot ovat avanneet kansallisesti rautatiemarkkinat toisten jäsenvaltioiden rautatieyrityksille ja näille markkinoille ovat tulleet kilpailemaan sellaiset yritykset, jotka voivat edelleen omilla kotimarkkinoillaan toimia monopoliolosuhteissa. Siksi komissio pitää tärkeänä, että unionilainsäädännöllä saatetaan päätökseen vuonna 2003 rautateiden kansainvälisistä tavarankuljetuksista alkanut rautatiemarkkinoiden liberalisointikehitys ja myös kotimaan henkilöliikenne avattaisiin kilpailulle.

Komissio tunnustaa sen, että suuri osa rautateiden henkilöliikennepalveluista ei ole kaupallisin perustein järjestettyä vaan rautatiepalvelujen hankinta on järjestetty julkisen palveluvelvoitteen ja sen mukaisten palvelusopimusten pohjalta. Siksi komissio katsoo, että osana rautateiden henkilöliikenteen avaamista kilpailulle on annettava ehdotus EU:n ns. palvelusopimusasetuksen uudistamiseksi.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Pääasiallisena keinona 2 luvussa esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi komissio esittää kotimaan henkilöliikenteen avaamisen kilpailulle ja niistä järjestelyistä sopimisen, joita tarvitaan palvelutason turvaamiseksi kilpailuolosuhteissa. Yhtenäistä eurooppalaista rautatiealuetta koskevaa direktiiviä muutettaisiin niin, että kotimaan henkilöliikenteeseen olisi avoin markkinoillepääsy vastaavalla tavalla kun jo nykyisin on avattu markkinoillepääsy rautateiden tavarankuljetuksiin sekä kansainväliseen henkilöliikenteeseen.

Voimassa olevan palvelusopimusasetuksen mukaisesti rautatieliikenteen henkilöliiken-

nepalvelut voidaan järjestää suorahankinnan kautta eli toimivaltainen viranomainen ja rautatieyritys voivat tehdä palvelusopimuksen ilman, että palvelujen järjestämisestä järjestettäisiin tarjouskilpailu ennen palvelusopimuksen tekemistä. Komissio ehdottaa, että joulukuusta 2019 lähtien suorahankinta ei enää olisi mahdollista, vaan toimivaltaisen viranomaisen olisi tietyin poikkeuksin järjestettävä tarjouskilpailu palvelusopimuksista.

Komissio ehdottaa säännöksiä rautatiekaluston saatavuuden parantamiseksi, sillä tämän on todettu olevan merkittävä markkinoillepääsyn toiminnallinen este.

Lisäksi komissio esittää myös tarkistuksia rautateiden infrastruktuurin hallintaan niin, että rautatieliikenteen harjoittaminen ja rautatieinfrastruktuurin hallinta eriytettäisiin nykyisäntelyä selkeämmin toisistaan.

3.1 Yhtenäistä eurooppalaista rautatiealuetta koskevan direktiivin muutos

Yhtenäistä eurooppalaista rautatiealuetta koskevaa direktiiviä esitetään muutettavaksi niin, että ehdotuksella poistettaisiin nykyisäntelyn mukainen ero unionin sisäisen kansainvälisen ja kotimaan henkilöliikenteen välillä, kun jatkossa myös kotimaan henkilöliikenteeseen olisi avoin markkinoillepääsy. Samalla erillinen kansainvälisiä henkilöliikennepalveluja koskeva määritelmä poistettaisiin tarpeettomana.

Direktiiviehdotuksessa esitetään muutettavaksi rataverkon haltijan määritelmää niin, että rataverkon haltija vastaisi kaikista niistä tehtävistä, jotka liittyvät rataverkon kehittämiseen, uudistamiseen, ylläpitoon sekä muun infrastruktuurin hallinnointiin, mukaan lukien junien kulun valvonta, ratakapasiteetin allokoinnin hallinta sekä rataverkon käytön hinnoittelu.

Komissio pitää ensisijaisena vaihtoehtona sitä, että rataverkon hallinnointi on institutionaalisesti ja oikeudellisesti täysin eriytetty rautatieliikenteen harjoittamisesta (7 artikla).

Komissio on kuitenkin ehdotuksessaan taipunut siihen, että ns. vertikaalinen integraatio olisi tietyin tiukoin ehdoin jatkossakin mahdollista (7a ja 7b artikla). Tämä tarkoittaisi sitä, että sama yritys voisi jatkossakin harjoittaa rinnakkain sekä rautatieliikennettä että

rataverkon hallinnointiin ja ylläpitoon liittyviä tehtäviä, jos yrityksen konsernirakenne turvaa olennaisten toimintojen riittävän oikeudellisen, taloudellisen ja toiminnallisen riippumattomuuden. Tällaisia vertikaalisesti toimivia yrityksiä valvottaisiin ja mikäli ne aiheuttavat ongelmia rautatiemarkkinoiden toiminnalle ja palveluiden tasapuoliselle saatavuudelle, komissio voisi estää tällaisten yritysten liikennöinnin muiden unionin jäsenvaltioiden rautatiemarkkinoilla vuodesta 2019 alkaen, kun rautateiden henkilöliikenne unionissa vapautuisi kokonaisuudessaan (7c artikla).

Direktiiviehdotuksessa edellyttäisi kansallisen koordinaatiokomitean asettamista, jotta rataverkon haltijoiden, rautatieyritysten, viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyötä vahvistettaisiin mm. rataverkon käyttöön, kapasiteetin jakamiseen sekä hinnoitteluun liittyvissä kysymyksissä (7d artikla).

Direktiiviehdotuksella pyritäisiin myös edistämään rajat ylittävän liikenteen sujuvuutta niin, että Euroopan rataverkon haltijoiden yhteistyötä tiivistettäisiin (European Network of Infrastructure Managers, 7e artikla) erityisesti rahtikäytävien ja muiden avainverkkojen kehittämisessä sekä eurooppalaisen kulunvalvontajärjestelmän käyttöön ottamisessa.

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus rajoittaa avointa markkinoillepääsyä asettamalla reitille julkisen palveluvelvoitteen mukainen yksinoikeus. Tämä ei kuitenkaan saisi vaarantaa sopimuksen taloudellista tasapainoa (11 artikla).

Palvelutason ja matkustajien etujen turvaamiseksi ehdotus sisältäisi säännökset jäsenvaltioiden oikeudesta asettaa ehtoja integroitujen aikataulujen ja matkustajapalvelujen turvaamiseksi, kunhan nämä eivät rajoita kilpailua (13a artikla).

3.2 Palvelusopimusasetuksen muutos

Palvelusopimusasetusta esitetään muutettavaksi niin, että paikallisen toimivaltaisen viranomaisen vastuulla olisi paikallisen taajama- tai maaseutualueen liikennetarpeisiin vastaaminen. Kansallisen tason toimivaltai-

nen viranomainen vastaisi kansallisen tason joukkoliikennejärjestelyistä.

Asetukseen lisättäisiin sääntelyä joukkoliikenteen suunnitelmista ja julkisesta palveluvelvoitteesta. Toimivaltaisten viranomaisten olisi laadittava kaikki joukkoliikenteen kulkumuodot kattava liikennesuunnitelma vastuualueelleen. Suunnitelmassa määriteltäisiin palvelutasotavoitteet sekä keinot tavoitteen saavuttamiseksi (uusi 2a artikla).

Palvelutasosta ja ehdotetuista sopimusjärjestelyistä tulisi konsultoida sidosryhmiä ennen tarjouskilpailun järjestämistä. Toimivaltaisen viranomaisen tulisi antaa kilpailuttamisen yhteydessä riittävät toiminnalliset, tekniset ja rahoituskelliset tiedot, jotta tarjouksen tekijöillä olisi riittävät edellytykset osallistua tarjouskilpailuun. Rataverkon haltijoiden olisi myös annettava toimivaltaiselle viranomaisille kaikki se tieto, joka on tarpeellista rataverkon osalta tarjouskilpailun järjestämistä varten.

Palvelusopimusasetukseen ehdotetaan lisättäväksi enimmäisrajoja palvelusopimuksille, kuten 10 miljoonaa junakilometriä vuodessa tai yksi kolmasosa palvelusopimusliikenteestä.

Ehdotuksella poistettaisiin toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuus päättää, tekevätkö ne rautateiden julkista palveluhankintaa koskevan sopimuksen suoraan ilman tarjouskilpailua vai tarjouskilpailun perusteella. Sopimusten kilpailuttamista koskevaa yleistä sääntöä sovellettaisiin siten myös rautateihin. Toimivaltaiset viranomaiset voisivat päättää, että kilpailun lisäämiseksi sopimuksia, jotka kattavat osia samasta verkosta tai reittiosuuksista, tehtäisiin eri rautatieyritysten kanssa.

Ehdotuksen mukainen kynnysarvo mahdollistaisi jatkossakin suorahankinnan pienimuotoisissa palveluhankinnoissa, jotta välttyttäisiin siltä, että hallinnolliset kulut eivät ylittäisi kilpailuttamisesta saatavia hyötyjä. Alle 5 miljoonan euron rautatieliikennepalvelujen tai alle 150 000 kilometrin palvelujen hankinta voitaisiin tehdä suorahankintana (5(4) artikla).

Asetusehdotus velvoittaisi jäsenvaltiot varmistamaan valtioneuvoston sääntöjen puitteissa, että kalustoa olisi tehokkaasti ja syrjimättömästi operaattoreiden saatavilla (5a artikla). Toimivaltaisella viranomaisella on vastuu sii-

tä, että kaikilla tarjouskilpailuun osallistuvilla yrityksillä on tasapuoliset edellytykset saada kalustoa sopimuksen mukaista liikennöintiä varten myös siinä tilanteessa, että yritys ei itse omista kalustoa. Kaluston saatavuus voidaan turvata eri tavoin. Toimivaltainen viranomainen voi itse hankkia kaluston, jota tarjotaan tarjouskilpailun voittaneen operaattorin käyttöön. Toimivaltainen viranomainen voi myös antaa takeet siitä, että jonkin operaattorin hankkima kalusto ostetaan tai vuokrataan käypään markkinahintaan toisen operaattorin käyttöön, jos liikenteenharjoittaja on muuttunut sopimuskausien välillä.

Asetusehdotus velvoittaisi jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset informoimaan julkisten palvelusopimusten luonteesta ja kestosta. Jäsenvaltioiden olisi huolehdittava, että tällainen tieto olisi keskitetysti saatavilla esimerkiksi internet-portaalin kautta (7 artikla).

Asetusehdotus mahdollistaisi 3 päivään joulukuuta 2019 saakka ulottuvan siirtymäajan, johon asti toimivaltaiset viranomaiset voisivat olla järjestämättä palvelusopimuksista tarjouskilpailuja. Sopimukset, jotka solmitaan 1 tammikuuta 2013 ja 2 joulukuuta 2019 välisellä ajalla olisivat voimassa sopimusten voimassa oloajan, kuitenkin enimmillään 31 päivään joulukuuta 2022 saakka. Nykyisen palvelusopimusasetuksen mukaisia säännöksiä aiemmin solmituista sopimuksista ei muutettaisi. Muilta osin asetuksen veloitteet tulisivat voimaan välittömästi, kun asetus tulisi voimaan.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Lainsäädännölliset vaikutukset

EU:n palvelusopimusasetuksessa, joka on Suomessa suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, määrätään niistä muodoista, joilla julkinen valta voi puuttua henkilöliikennemarkkinoihin. Palvelusopimusasetuksen mukainen väline yksinoikeuksien ja/tai korvauksien myöntämiseksi on sopimus. Palvelusopimusasetuksen tultua voimaan on Suomen lainsäädännöstä kumottu säännökset, joilla rajoitettaisiin rautatieyritysten markkinoille pääsyä.

Palvelusopimusasetus ei velvoita avaamaan rautateiden henkilöliikennettä kilpailulle. Se ei velvoita käyttämään sopimusten myöntämismenettelynä tarjouskilpailua, vaan antaa toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuuden käyttää myös suorahankintaa. Suorahankinnan käyttäminen on asetuksen mukaan mahdollista kansallisessa lainsäädännössä kieltää, mutta muutoin toimivaltaisen viranomaisen vapautta valita sopimusten myöntämismenettely ei voida kansallisessa lainsäädännössä rajoittaa. Suomessa ei ole kansallisessa lainsäädännössä kielletty suorahankintamenettelyn käyttämistä.

Joukkoliikennelain (869/2009) mukaan toimivaltaisia viranomaisia rautatieliikennettä koskevissa asioissa ovat Helsingin seudun liikenne – kuntayhtymä omalla toimialueellaan ja liikenne- ja viestintäministeriö muualla Suomessa.

Toimivaltaiset viranomaiset ovat EU:n palvelusopimusasetuksen nojalla ja mukaisesti myöntäneet VR-Yhtymä Oy:lle yksinoikeuden Helsingin seudun lähiliikenteeseen vuoden 2017 loppuun (Helsingin seudun liikenne- kuntayhtymän ja VR:n välinen ostoliikennesopimus) ja muussa VR:n liikennöimällä rataverkolla harjoittamaan liikenteeseen vuoden 2019 loppuun (liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välinen yksinoikeussopimus). Komissio ehdottama asetusmuutos ei vaikuttaisi näihin nykyisiin sopimuksiin tai niiden voimassa oloon.

Muut rautatieyritykset voisivat siten aloittaa liikennöinnin muulla rataverkolla jo nykyisäntelyn puitteissa, kunhan ne täyttävät lupaehtot, niille on liikennöintiä varten myönnetty ratakapasiteettia ja käyttösopimus Liikenneviraston kanssa.

Voimaan tultuaan asetus palvelusopimusasetuksen muuttamisesta sitoisi jäsenvaltioita sellaisenaan.

Joukkoliikennelain 6 luku sisältää säännökset joukkoliikennepalvelujen kilpailuttamisesta, mutta komission ehdotuksen pohjalta on arvioitava, ovatko ehdotuksen mukaisen sääntelyn ja joukkoliikennelain nykyiset säännökset riittäviä vai tarvitaanko muutoksia joukkoliikennelakiin. Asetusehdotuksen säännökset julkista liikennettä koskevista suunnitelmista ja julkisen palvelun velvoitteista edellyttävät joukkoliikennelain joukko-

liikenteen palvelutason määrittelyä koskevan 4 §:n sekä joukkoliikenteen suunnittelua koskevan 5 §:n muutostarpeiden arviointia. Myös ehdotuksen säännökset toimivaltaisen viranomaisen velvollisuudesta tietojen antamiseen vaikuttavat tietojen luovuttamista viranomaiselle koskevaan joukkoliikennelain 57 §:ään, jonka muutosta on arvioitava ehdotuksen pohjalta.

Ehdotuksen mukaista vaatimusta kaluston saatavuuden turvaamisesta on arvioitava perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan valossa. Ehdotuksessa annettaisiin kuitenkin erilaisia vaihtoehtoja toimivaltaiselle viranomaiselle järjestää kaluston saatavuus ja vastaavanlaisia järjestelyjä on sisältynyt myös esimerkiksi Helsingin seudun liikenne – kuntayhtymän linja-autoliikenneyritysten kanssa tekemiin sopimuksiin. Myös rautatiealan aikaisempiin unionilainsäädäntöpaketteihin on sisältynyt velvoitteita esimerkiksi siitä, että rautatieliikenteen harjoittajille tarjottavia palvelupaikkoja ja niiden varusteita palveluineen on tarjottava myös ulkopuolisille palveluja tarvitseville toimijoille. Näin ollen tämä ei edellytä näitä koskevien asioiden säätämistä kansallisesti perustuslain mukaisessa järjestyksessä. Joka tapauksessa asetusehdotuksen mukainen lainsäädäntö edellyttää tarkempaa laintasoista sääntelyä siitä, miten kaluston saatavuus Suomessa turvattaisiin.

Suomessa on toteutettu jo vuonna 1995 rataverkon hallinnoinnin ja rautatieliikenteen harjoittamisen eriyttäminen toisistaan.

Rautatieasiat kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan, vaikka maakunnassa ei ole rautatieliikennettä

4.2 Ehdotusten oikeusperusta ja toissijaisuusperiaate

Kaikki pakettiin kuuluvat säädökset annettaisiin komission ehdotusten mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 91 artiklan 1 kohdan nojalla sopimuksen 294 artiklan mukaista tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

Valtioneuvosto katsoo, että säädösehdotukset on annettu oikealla oikeusperustalla ja että ne ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisia.

4.3 Taloudelliset vaikutukset ja muiden maiden kokemukset

Komission säädösehdotusten liitteenä on vaikutusarvio (SWD(2013) 11 lopullinen ja SWD(2013 12 lopullinen). Komissio katsoo, että perusskenaariossa (ilman uusia investointeja) avoin markkinoillepääsy rautateiden henkilöliikenteeseen toisi Euroopan unionissa 29,4 miljardin euron hyödyn vuodessa ja lisäksi rautatieliikennettä 2,0 miljardia henkilökilometriä vuodessa. Rautatieliikenteen sopimusjärjestelyjen kilpailuttaminen suora-hankinnan sijasta tehostaisi julkisten varojen käyttöä niin, että säästöt ja muut saavutettavat hyödyt olisivat Euroopan unionissa 43,4 miljardia euroa. Sopimusjärjestelyjen kilpailuttamisesta saavutettaisiin edelleen 3,8 miljardin lisäys rautatieliikenteen suoritteisiin. Rataverkon hallinnoinnin täydellinen eriyttäminen toisi myös 6,6 miljardin euron hyödyn ja 0,8 miljardin henkilöliikennekilometrin kasvun liikennesuoritteisiin. Kaikkinsa perusvaihtoehdon hyödyt olisivat noin 80 miljardia euroa vuodessa ja liikennesuoritteiden kasvu 6,6 miljardia henkilökilometriä. Komissio on esittänyt myös investointivaihtoehdon, jossa edellä mainituista taloudellisista hyödyistä ja julkisten varojen säästöistä puolet käytettäisiin uusiin investointeihin. Tämä vaihtoehto lisäisi rautatieliikenteen suoritteita Euroopan unionissa noin 26 miljardia henkilöliikennekilometriä.

Suomessa liikenne- ja viestintäministeriö on selvittänyt muiden maiden kokemuksia rautateiden henkilöliikenteen kilpailusta (LVM:n julkaisut 17/2010 ja 21/2012).

Selvitysmies dosentti Juha Honkatukian (VATT) joulukuussa 2012 julkaistussa selvityksessä on arvioitu henkilöliikenteen avaamisen vaikutuksia Suomessa. Selvityksessä on todettu, että markkinoiden avaaminen kilpailulle voi lisätä tehokkuutta mittakaavaetu- jen tullessa hyödynnetyksi liikenteen lisääntyessä, potentiaalisen kilpailun pakottaessa markkinoilla jo toimivia yrityksiä lisäämään tehokkuutta ja läpinäkyvyyden kasvaessa. Käytännössä kilpailutuksen hyödyistä on kokemuksia ennen kaikkea ostoliikenteen kilpailutuksesta. Selvityksen mukaan nykyään EU:n palvelusopimusasetuksen mukaisena ostoliikenteenä hankittavan lähi- ja kaukoli-

kenteen kilpailuttamisella saavutettaisiin yhteiskunnallisia hyötyjä, jos se johtaisi rautatieliikenteen tehostumiseen muiden maiden tapaan. Muun kaukoliikenteen osalta tehostumishyödyt toteutuisivat todennäköisimmin, jos rautatieinfrastruktuurin pullonkauloja poistettaisiin. Selvityksessä todetaan lisäksi, että muun kaukoliikenteen osalta arviot tehostumisesta ja liikennemäärien lisääntymisestä sisältävät suuria epävarmuuksia eikä muiden maiden kokemuksista ole vedettävissä suoria johtopäätöksiä tehostumispotentiaalista.

Selvityksen mukaan kilpailun avaaminen on toteutettu eri maissa hyvin eri tavoin. Isossa-Britanniassa eteneminen on ollut radikaaleinta ja kokemukset myös olleet ristiriitaisimmat ennen tyydyttävästi toimivan nykymuodon löytymistä. Yhteisenä kokemuksena todetaan, että kilpailuttaminen lisää viranomaisiin kohdistuvia vaatimuksia ja vaatii uusien toimintojen organisoimista ja rahoitusta. Infrastruktuurin ylläpidolle on taattava riittävä rahoitus, jotta hyödyt voisivat toteutua.

Selvityksessä suositellaan, että kilpailun avaamisesta tulisi kerätä lisäkokemuksia Suomessakin. Toisaalta kilpailun avanneista maista löytyy myös esimerkkejä kilpailuun liittyvistä ongelmista. Kilpailun avaamista tulisi selvityksen mukaan lähestyä sekä lähi- että kaukoliikenteen osalta vaiheittain, luoden uudistusten avulla edellytyksiä seuraaville vaiheille, joita voitaisiin toteuttaa, mikäli kilpailusta saadut kokemukset osoittautuvat myönteisiksi.

Muissa maissa kilpailusta eniten kokemusta on kertynyt Ruotsista, Iso-Britanniasta, Italiasta, Saksasta ja Alankomaista, joissa ostoliikenteen kilpailuttamisen lisäksi on avattu avoimelle kilpailulle markkinaehtoista kaukohenkilöliikennettä. Suomea, Irlantia, Kreikkaa, Luxemburgia, Portugalia ja Liettuaa lukuun ottamatta myös muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa rautateiden henkilöliikennemarkkinoilla on useampi kuin yksi rautatieyritys. Yritykset ovat tulleet näissä muissa EU-maissa rautateiden henkilöliikennemarkkinoille erityisesti rautateiden lähi- ja taajamaliikenteen ostoliikenteestä järjestettyjen tarjouskilpailujen kautta, jolloin pienille ja uusille rautatieyrityksille on avautunut

mahdollisuus harjoittaa syöttöliikennettä kaukohenkilöliikenteelle. Kaukohenkilöliikenteessä pääosin hallitsevassa markkina-asemassa ovat edelleen perinteiset valtionyritykset.

Ruotsista, Iso-Britanniasta, Italiasta, Saksasta ja Alankomaista saadut kokemukset osoittavat, että rautateiden henkilöliikennepalvelujen kilpailuttamisen avulla toimivaltaiset viranomaiset ovat saavuttaneet yleisesti ottaen noin 10–30 prosentin kustannussäästön joukkoliikennepalvelujen ostojen korvaustasossa. Ruotsissa alueellisen ja kaukoliikenteen ostoliikennetuet ovat alentuneet kilpailuttamisen ansiosta 20–28 prosenttia. Ruotsin ja Iso-Britannian esimerkit myös osoittavat, että uusien yritysten tulo rautatiemarkkinoille ja kokonaan uusien reittisuuksien avaaminen liikenteelle on lisännyt rautatieliikenteen matkustajamääriä ja jopa rautatieliikenteen osuus henkilöliikenteen kulkumuotojakautumasta on kääntynyt nousuun. Ruotsissa rautatieliikenteen matkustajamäärät ovat kasvaneet tasaisesti 1990-luvulta käynnistetyn kilpailuttamisen jälkeen noin kolmanneksella ja kaupunkiseutujen taajamaliikenteessä jopa 70 prosenttia. Kokemukset Ruotsista ovat lisäksi osoittaneet, että rautateiden henkilöliikenteen avaaminen kilpailulle on lisännyt rautatietoimialalla työskentelevien määrää ja kilpailu on näkynyt Ruotsissa työntekijöiden aikaisempaa myönteisempänä palkkakehityksenä.

4.4 Ympäristövaikutukset

Komissio on arvioinut, että rautatieliikenteen kilpailukyvyn parantuessa ja suoritteiden lisääntyessä yksityisautoilua olisi mahdollista vähentää ja tätä kautta ehdotuksella olisi myönteisiä ympäristövaikutuksia (ilmanlaatu ja kasvihuonekaasupäästöt). Rautatieliikenteen mahdollinen kasvu voisi lisätä rautatiemelua.

4.5 Sosiaaliset vaikutukset

Komissio on arvioinut, että työntekijöiden sosiaalinen asema ja työllisyys kehittyisivät kilpailuolosuhteissa myönteisesti, koska rautatieliikenteen suoritteiden kasvu johtaisi

operaattoreiden määrän lisääntymiseen ja sitä kautta työllisyyden kasvuun.

5 Kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Valtioneuvoston kirjelmä on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. Neljännen rautatiepaketin säädösehdotukset ja sen markkinaosaa koskeva U-kirjelmä on ollut EU-asioiden komitean alaisessa liikennejaostossa 25.2.2013 sekä EU-asioiden ministerivaliokunnassa 1.3.2013 käsiteltävänä. Tämän lisäksi ministeriö on järjestänyt erillisen kuulemistilaisuuden sidosryhmille 15.2.2013 kaikista neljännen rautatiepaketin säädösehdoista. EU-liikennejaoston jäseniltä on pyydetty lisäksi kirjalliset lausunnot. Lausunnot on huomioitu kannan valmistelussa.

Komissio on esitellyt neljänteen rautatiepakettiin kuuluvat ehdotukset neuvoston maaliikennetyöryhmässä 1.2.2013 ja paketista käytiin ensimmäinen näkemysten vaihto 12.2.2013 työryhmässä. Neuvoston puheenjohtajamaa Irlanti aloittaa paketin käsittelyn ns. teknisestä osasta. Oletettavaa on, että markkinaosan käsittely aloitetaan vasta seuraavan puheenjohtajan Liettuan kaudella.

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää kannatettavana komission ehdotusten tavoitetta lisätä rautatieliikenteen houkuttelevuutta paremmilla ja tehokkaammilla matkustajaliikennepalveluilla sekä varmistaa julkisen rahoituksen tehokas käyttö.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komission ehdottamia keinoja rautateiden henkilöliikennemarkkinoiden avaamisesta tarkastellaan vielä huomioiden vaikutukset Suomen rautatiejärjestelmän toimivuuteen kokonaisuutena. Valtioneuvosto pitää tärkeänä Suomen kansallisten erityispiirteiden huomioimista. Suomen osalta tällaisia erityispiirteitä

ovat Keski-Euroopasta poikkeava raideleveys, talviolosuhteet sekä Suomen ja Venäjän välinen liikenne. Mahdollisessa kilpailun avaamisessa tulee varmistaa myös kokonaisuudellinen tehokkuus, raideturvallisuus, palveluiden saatavuus sekä henkilöstön aseman tasa-arvoinen turvaaminen.

Palvelusopimusasetuksen jatkokäsittelyssä on tarpeen turvata riittävät joustavuutta tuovat ehdot ja riittävän pitkät siirtymäajat sekä säilyttää mahdollisuus suorahankintasopimusten käyttöön tilanteissa, joissa se jäsenvaltion rautatieliikenteen palvelujen tarjonnan markkinatilanne huomioon ottaen on perusteltua.

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä varmistaa, ettei kilpailun avaaminen johda mahdolliseen tarpeeseen rahoittaa kannattamattomien reittien liikennöintiä nykyistä suuremmassa määrin valtion talousarviosta. Tämä ei olisi tarkoituksenmukaista.

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että erityisesti kilpailutuksen järjestämistä koskevan palvelusopimusasetuksen muuttamista koskevan ehdotuksen käsittelyssä varmistetaan jäsenvaltioille riittävä liikkumavara kansallisten erityispiirteiden asianmukaiseksi huomioon ottamiseksi ja että matkustajien palvelutaso kyetään turvaamaan jatkossakin. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota myös jäsenvaltioiden tasapuoliseen kohteluun.

Lisäksi valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että ehdotusten jatkokäsittelyssä kiinnitetään erityistä huomiota siihen, etteivät muutokset vaikuta heikentävästi nykyiseen markkinatilanteeseen suhteessa kilpailuun kolmansien maiden omistamien yhtiöiden kanssa.

Valtioneuvosto tukee komission tavoitetta rautatieliikenteen harjoittamisen ja rataverkon hallinnoinnin eriyttämisessä. Tältä osin valtioneuvosto pitää parhaimpana ratkaisuna toimintojen eriyttämisen osalta selkeitä ja yhdenmukaisia säännöksiä, koska näin turvaan eri toimijoiden tasapuolinen kohtelu.