

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöstä Euroopan laajuisen liikenneverkon hankkeissa”

(98/C 129/14)

Komissio päätti 16. syyskuuta 1997 Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut liikenne- ja tietoliikennejaosto antoi lausuntonsa 11. helmikuuta 1998. Esittelijä oli Lars Olof Kritz.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 25.–26. helmikuuta 1998 pitämässään 352. täysistunnossa (helmikuun 25. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 76 ääntä puolesta ja yksi vastaan.

1. Taustaa

1.1. Yksi komission joulukuussa 1993 julkaiseman valkoisen kirjan ”Kasvu, kilpailukyky ja työllisyys” tärkeimpiä johtopäätöksiä oli, että yksityinen sektori pitäisi kytkeä mukaan Euroopan laajuisiin liikenneverkkoihin (TEN) liittyvien hankkeiden rahoitukseen ja toteutukseen. Toimintatapa nähtiin keinona tämentyypisten investointien vauhdittamiseen ja tehostamiseen.

1.2. Eurooppa-neuvosto päätti Essenissä joulukuussa 1994 pitämässään kokouksessa antaa etusijan 14 suurelle TEN-projektille. Näin tehtiin korkean tason työryhmän tekemien ehdotusten pohjalta. Työryhmä koostui valtion ja hallitusten päämiesten henkilökohtaisista edustajista, ja sen puheenjohtajana toimi komission varapuheenjohtaja Henning Christophersen.

1.3. Christophersenin ryhmän vuonna 1994 valitsemien 14 tärkeimmän TEN-liikenneprojektin toteutukseen tarvittavien investointien kokonaismääräksi arvioitiin tuolloin 94 miljardia ecua, joista 40–45 miljardia ecua oli määrä investoida ajanjaksolla 1995–1999. Vuoden 1995 lopussa tehtyjen arvioiden mukaan investointien kokonaiskustannukset nousevat noin 99 miljardiin ecuun.

1.4. Komission laatimassa Euroopan laajuisia verkkoja koskevassa vuoden 1996 vuosikertomuksessa todettiin, että useat suurimmista etusijalle asetuista hankkeista (erityisesti rautatiehankkeista) olivat jäljessä aikataulusta ja että olisi epävarmaa, pystyttäisiinkö 14 hankkeen osalta keräämään tai pääsemään lähellekään ennakoitua 40–45 miljardin ecun investointeja vuoteen 1999 mennessä.

1.5. On kaksi selitystä sille, miksi monien priorisoitujen hankkeiden toteutus laahaa jäljessä aikataulusta. Ensinnäkin julkiset infrastruktuuri-investoinnit ovat yleisesti ottaen vähentyneet viimeksi kuluneiden vuosien aikana julkistalouden vajeiden supistamistarpeen vuoksi. Toiseksi priorisoitujen projektien toteuttamista nopeuttavaa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä on ollut ennakoitua vaikeampi saada aikaan. Lisäksi

joissain tapauksissa on kohdattu hallinnollisia, lainsäädännöllisiä tai poliittisia esteitä. Suurimmat viivästyksiä aiheuttaneet syyt liittyvät kuitenkin rahoitukseen.

2. Korkean tason asiantuntijaryhmän raportti (toukokuu 1997)

2.1. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyönä tapahtuvaa Euroopan laajuisten liikenneverkkohankkeiden (TEN-hankkeet) rahoittamista pohtinut korkean tason asiantuntijaryhmä perustettiin syyskuussa 1996 komission jäsenen Neil Kinnockin aloitteesta ja liikenneministerien neuvoston suostumuksella. Kinnockin alaisuudessa toiminut työryhmä käsitti EU:n 15 jäsenvaltion liikenneministerien henkilökohtaiset edustajat sekä rakennusteollisuuden, pankkisektorin, liikennevälineolisuuden ja liikenteenharjoittajien omissa nimissään toimivat edustajat. Ryhmän raportti julkistettiin toukokuussa 1997, ja se sisälsi yhteenvedot raporteista, jotka Kinnockin työryhmän nimittämät viisi alatyöryhmää olivat valmistelleet.

2.2. Korkean tason asiantuntijaryhmän tavoitteena oli tutkia, miten julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöllä voidaan nopeuttaa Euroopan kilpailukykyä ja kasvun kannalta ratkaisevan tärkeiden Euroopan laajuisten verkkojen toteuttamista.

2.3. Raportissa painotetaan, että julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöllä ei pyritä vain julkista rahoitusta täydentävien rahoituskanavien löytämiseen. Yhtä tärkeää on parantaa hankkeen taloudellista elinkelpoisuutta saattamalla yhteen yksityisen ja julkisen sektorin asiantuntemus: julkisen sektorin kokemus infrastruktuurin hallinnasta sekä yksityisen sektorin yrittäjähänki ja liiketalouden ja rahoituksen asiantuntemus.

2.4. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöllä tarkoitetaan yhtäältä eri julkishallinnollisten elimien ja toisaalta yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden välistä yhteistyötä, jonka tarkoituksena on infrastruktuurihankkeen suunnittelu, rakentaminen, rahoitus ja/tai sen

kunnossapito (ns. SRRK-sopimus). Ei ole kuitenkaan mielekästä määritellä ahtaasti, mitä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö on tai mitä sen pitäisi olla, koska jokainen projekti on omanlaisensa yhteistyösovellus hankkeen tarpeiden ja luonteen mukaisesti ja riippuen siitä, millä tavoin viranomaiset päättävät työllistää yksityistä sektoria hankkeen eri toteuttamisvaiheissa.

2.5. Hanke on taloudellisessa mielessä elinkelpoinen, kun se tuottaa yhteiskunnalle sosioekonomista hyötyä. Liiketaloudellisesti kannattava hanke taas on sellainen, jonka tuotto on tarpeeksi korkea kattamaan kaikki kustannukset ja takaamaan sijoittajalle riittävä tuotto. Raportissa painotetaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöllä haettavan ratkaisua siihen keskeiseen ongelmaan, ettei käytössä ole riittävästi julkisia varoja taloudellisesti elinkelpoisten mutta liiketaloudellisesti kannattamattomien hankkeiden subventoimiseksi. Raportissa ei sen sijaan puututa liiketaloudellisesti kannattavien hankkeiden julkisen tai yksityisen sektorin myöntämän lainarahoituksen niukkuuteen. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöllä hankkeet saadaan lähemmäksi liiketaloudellisen kannattavuuden rajaa.

2.6. Korkean tason asiantuntijaryhmän päätelmät ja suositukset voidaan tiivistää kolmen otsikon alle:

- yleiset päätelmät;
- julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyölle otollinen ympäristö;
- rahoitusinstrumenttien kehittäminen.

2.7. Yleisissä päätelmissä todetaan mm. seuraavaa:

- a) Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön pitäisi alkaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa hanketta, jotta yksityisen sektorin liiketaloudellisiin periaatteisiin pohjautuva toimintatapa on mukana hankkeen alustavassa suunnittelussa ja eri suunnitteluvaiheissa.
- b) Julkisen sektorin on jo varhaisessa vaiheessa määriteltävä hankkeen tavoitteet, ja sen tulee jättää projektisuunnittelussa riittävästi liikkumatilaa yksityisen sektorin näkemyksille.
- c) Usein paras lähestymistapa on perustaa väliaikainen työyhteisöliittymä – erityisesti kun on kyse suurista rajat ylittävistä hankkeista – jotta pystytään luomaan vakaa toimintakehys, jossa eri osapuolet voivat luoda luottamukselliset suhteet yhteistoimintaa varten. Projektin alkuvaiheissa on suositeltavaa tukeutua eurooppalaisen taloudellisen etuyhtymän (ETEY) sääntöihin, mutta rakennus- ja käyttövaiheen asettamiin vaatimuksiin ne eivät enää sovellu.

2.8. Pitäen tavoitteena otollisen ympäristön luomista julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyölle korkean tason asiantuntijaryhmän suositukset liittyvät julkisia hankintoja koskeviin säännöksiin ja menettelytapoihin sekä rautateiden infrastruktuurihankkeissa sovellettaviin yh-

teisen kilpailusääntöihin. Julkisia rakennusurakoita koskevan direktiivin sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alan hankintasopimuksia koskevan direktiivin soveltamissääntöjen selkeyttäminen tukisi julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä. Komission pitäisi tästä syystä antaa erityisohjeita, joiden avulla selkiytettäisiin liikenneinfrastruktuuriin liittyvien toimilupien myöntämismenettelyä.

2.9. Korkean tason asiantuntijaryhmä toteaa, että kun hanke on edennyt käyttövaiheeseen, sen lainarasisus ja lainanhoitokulut ovat korkeimmillaan ja sen tuottama kassavirta on alhaisimmillaan. Tästä syystä työryhmä suosittelee rakenteeltaan toissijaisten ja projektin käyttöönottovaiheeseen tarkoitettujen lainojen kehittämistä, jotta pienennettäisiin kassavirran käynnistymiseen liittyvien epävarmuuksien aiheuttamia riskejä käyttöönoton alkuvaiheessa.

2.10. Rahoitusinstrumenttien kehittämisessä työryhmä ehdotti uutta EU-tason toimintaa oman pääoman ja erityisesti pääomalainojen rahoitukseen. Yhteisön rahoituksen tarkalla kohdistamisella voitaisiin edistää yhteisön väliarahoituksen keskittyvän rahaston perustamista. Tällaisella rahastolla voisi olla suuri merkitys institutionaalisten sijoittajien kiinnostuksen herättämiseksi TEN-hankkeiden rahoitukseen.

3. Komission tiedonanto

3.1. Useat työryhmän suosituksista on kohdistettu komissiolle harkittavaksi ja toteutettavaksi. Komission syyskuussa 1997 julkaisemassa tiedonannossa valotetaan, miten komissiota suoranaisesti koskettavien suositusten toteuttamista seurataan. Tiedonannossa myös määritellään lukuisia hankkeita, jotka komission mukaan soveltuvat julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyökentäksi.

3.2. *Julkiset hankinnat*

3.2.1. Komissio on tutkinut EU:n hankintasääntöjä tiettyjen erityispiirteiden osalta sekä yksityisen sektorin problematiikan näkökulmasta. Tavoitteena on luoda sellainen sääntelykehys, jolle olisi luonteenomaista joustavuus, julkisuus, neuvottelemisen ja tarjouspyyntömenettelyn noudattaminen. Komission tarkoituksena on piakkoin julkaista julkisia hankintoja koskeva tiedonanto, joka toimisi infrastruktuurihankkeisiin sovellettavan julkisia hankintoja säätelevän lainsäädännön ohjeistuksena.

3.2.2. Tässä yhteydessä erityisen mielenkiintoisia ovat erot julkisista rakennusurakoista annetun direktiivin (93/37/ETY) ⁽¹⁾ ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen

⁽¹⁾ Neuvoston 14. kesäkuuta 1993 antama direktiivi 93/37/ETY julkisten rakennusurakoiden myöntämistä koskevien menettelytapojen koordinoinnista (EYVL L 199, 9.8.1993, s. 54). TSK:n lausunto vastaavasta komission ehdotuksesta: EYVL C 106, 27.4.1992, s. 11.

ja teletoiminnan alan hankinnoista annetun direktiivin (93/38/ETY) ⁽¹⁾ välillä, koska molemmat direktiivit saattavat koskettaa laajoja liikenneinfrastruktuurihankkeita. Valmisteilla olevat ohjeet selventävät, kumpaa näistä direktiiveistä sovelletaan.

3.2.3. Yksityisen sektorin kannalta toinen merkittävä kysymys on, miten sovittaa yhteen teknisiä yksityiskoh-
tia koskeva mielipiteenvaihto ja tarjoajien tietosuoja hankkeen ideoinnissa ja suunnittelussa. Komission mukaan suunnittelun aikana esiin tulevia teknisiä innovaatioita voidaan suojata nykyisellä EU:n patenti- ja mallisuojaalainsäädännöllä ja riittäväillä tarjousasiakirjoihin sisällytettävillä lausekkeilla. Sama ei päde luonteeltaan epämuodolliseen, teknisiä näkökohtia koskevaan keskusteluun.

3.3. Kilpailupolitiikka

3.3.1. Käsillä olevan tiedonannon rinnalla on julkaistu erillinen asiakirja ⁽²⁾, jolla pyritään selventämään uusiin rautatieinfrastruktuuriprojekteihin nykyisin sovellettavaa ohjeistusta. Komissio painottaa kuitenkin, että jokaista tapausta on tarkasteltava sen omista lähtökohdista, koska hankkeet ovat monimutkaisia ja usein luonteeltaan hyvin omintakeisia. Tästä syystä kannattaa hyvissä ajoin hyödyntää komission tarjoamia palveluita kilpailusääntöjen soveltamisesta.

3.4. Rahoitusinstrumenttien kehittäminen

3.4.1. Rakenteeltaan toissijaiset lainat ovat pankkiluottoihin nähden yhtäläisessä etuoikeusasemassa lukuunottamatta pitkää maksuaikaa (20–30 vuotta) ja vapaa-
vuosia. Tämän velkainstrumentin avulla kevennetään luottojen kuoleusrasitusta hajauttamalla sitä pidemmälle juoksuajalle. Projektin käynnistysvaiheeseen tarkoitettut luotot ovat kertalyhenteisiä tai luottolimiittiluonteisia lainoja. Komissio kehottaa Euroopan investointipankkia (EIP) ja Euroopan investointirahastoa (EIR) kasvattamaan rakenteeltaan toissijaisten lainojen kokonaismäärää ja kehittämään käynnistysrahoitukseen tarkoitettuja lainoja yhteistyössä liikepankkien kanssa.

3.4.2. Välirahoitus (eli pääomalainat) täydentää omaa pääomaa, ja sillä katetaan oman pääoman ja pankkilainojen välistä aukkoa. Välirahoitus lisää oman pääoman riskipuskuria, mikä edistää pankkiluototuksen saantia projekteihin. Komissio aikoo yhdessä EIP:n ja EIR:n kanssa selvittää TEN-projektien rahoitukseen

tarkoitettua välirahoitusrahaston perustamista. Rahaston tulisi kerätä valtaosa tarvittavasta pääomasta ja kannustaa institutionaalisia sijoittajia osallistumaan TEN-hankkeiden rahoittamiseen.

3.5. Tuen järjestäminen EU:n tasolla

3.5.1. Komissio toteaa, että päävastuu infrastruktuurin kehittämisestä on jäsenvaltioilla. Komissio voisi kuitenkin kahdella tapaa olla aktiivisemmin toiminnassa mukana: houkuttelemalla yksityistä sektoria alusta pitäen aktiivisemmin mukaan projektien suunnitteluun saattamalla yhteen avaintoimijat erityisesti rajat ylittävissä hankkeissa ja toisaalta varmistamalla, että yhteisön tarjoamat rahoitusvälineet ovat koordinoitusti käytettävissä.

3.5.2. Komissio hakee erilaisia menetelmiä TEN-projektien tuottamien verkottumisvaikutusten arvioimiseksi. Projekteista saatavan hyödyn arviointi yhteisön tasolla nähdään keinoksi haarukoida TEN-hankkeisiin tarvittavan rahoituksen määrää. Komissio tutkii myös mahdollisuuksia Euroopan laajuisen tietokannan perustamiseksi julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöstä liikenneinfrastruktuurihankkeissa, jotta voitaisiin analysoida tähän saakka kertyneitä kokemuksia.

3.6. Mahdollisia kohteita julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyölle

3.6.1. Komissio on pyrkinyt yksilöimään joitain tunnettuja TEN-hankkeita, joissa voitaisiin harjoittaa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä. On huomattava, että hankkeiden tärkeysjärjestystä ei ole tarkoitettu muuttamaan. Mahdolliset yhteistyöhankkeet nimetään nykyisen tärkeysjärjestyksen pohjalta.

3.6.2. Seuraavat hankkeet tulevat kysymykseen:

- Etelän suurnopeusjuna: Madridin ja Barcelonan sekä Figuerasin ja Perpignanin väliset rataosuudet;
- Pariisin, Brysselin, Kölnin, Amsterdamin ja Lontoon välisen rautatien Hollannissa sijaitseva rataosuus;
- Brennerin tunneli;
- Berliinin uusi lentokenttä;
- Semmeringin tunneli;
- Piraeuksen ja Ateenan välinen rautatieyhteys.

Näiden hankkeiden osalta komissio pyrkii yhdessä EIP:n ja EIR:n kanssa erityistoimin tukemaan jäsenvaltioita, jotta ne varhaisessa vaiheessa löytäisivät yhteisymmärryksen julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön rakenteesta ja rahoituspohjasta.

4. Yleisiä huomioita

4.1. Talous- ja sosiaalikomitea on useaan otteeseen aiemmissa lausunnoissaan korostanut TEN-hankkeiden

⁽¹⁾ Neuvoston 14. kesäkuuta 1993 antama direktiivi 93/38/ETY vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alan hankintojen koordinoinnista (EYVL L 199, 9.8.1993, s. 84). TSK:n lausunto vastaavasta komission ehdotuksesta: EYVL C 106, 27.4.1992, s. 6.

⁽²⁾ Selvennys komission suosituksiin kilpailusääntöjen soveltamiseksi uusiin liikenneinfrastruktuureihin liittyviin hankkeisiin (EYVL C 298, 30.9.1997, s. 5).

toteuttamisen tärkeyttä, jotta varmistettaisiin sisämarkkinoiden juohea toimivuus, lisättäisiin kilpailukykyä ja talouskasvua sekä edistettäisiin taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

4.2. Tähän mennessä TEN-hankkeet ovat edistyneet odotettua hitaammin, mihin ovat olleet syynä sitkeät rahoitusongelmat, erityisesti julkisen talouden tiukkuuden asettamat rajoitteet, mutta myös odotettua vähäisempi kiinnostus julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön TEN-hankkeiden toteutuksessa. Tämä on valitettavaa, koska 1990-luvun alkupuolelta lähtien on oltu sitä mieltä, että tämäntyyppisen yhteistyön avulla TEN-hankkeiden toteutusta voitaisiin vauhdittaa.

4.3. Tätä taustaa vasten komitea suhtautuu myönteisesti korkean tason asiantuntijaryhmän raporttiin ja komission tiedonantoon. Nämä kaksi asiakirjaa muodostavat kokonaisuuden, eikä niitä pidä tarkastella erillään. Erityisesti komitea arvostaa sitä, että komissio vastasi niin ripeästi työryhmän komissiolle tekemiin toimintasuosituksiin.

4.4. Liikenneministerien neuvosto kävi laajan keskustelun komission tiedonannosta kokouksessaan 9. lokakuuta 1997 ja teki siinä useita julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä TEN-hankkeissa koskevia päätöksiä. Komitea panee tyytyväisenä merkille neuvoston TEN-hankkeita tukevat rakentavat ja realistiset päätökset.

4.5. Perinteisesti valtio on vastannut infrastruktuurihankkeiden toteutuksesta, kun ne ovat tuottaneet sosioekonomista hyötyä ja kun valtiolla on ollut käytössään tarvittavat budjettiresurssit (eli rahaa) tällaisten hankkeiden suunnitteluun, rakentamiseen ja ylläpitoon. Yksityinen sektori on perinteisesti osallistunut hankkeisiin pääosin urakoitsijana ja useimmiten rakennusvaiheessa.

4.6. Yksityisen sektorin osallistuminen yhä enemmän mittaviin liikenneinfrastruktuurihankkeisiin tarkoittaa, että sen pitäisi julkisen sektorin rinnalla toimia – ei vain urakoitsijana – vaan myös rahoituksen ja hallinnollisten resurssien järjestäjänä sekä mahdollisesti osallistua myös kohteen ylläpitoon.

4.7. Komitea haluaa painottaa, että julkisen sektorin rooli on edelleen ratkaiseva sellaisissakin projekteissa, joissa suuri osa yhteistyöhankkeen toteutuksesta on uskottu yksityiselle sektorille. Mittavat liikenneinfrastruktuurihankkeet eivät yleensä ole rahoituksellisesti kestäväällä pohjalla, jollei julkisen sektorin kannan osaa riskistä ja tue hanketta avustuksin ja takauksin.

4.8. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeen onnistumiselle on ratkaisevaa siihen liittyvien riskien jakaminen julkisen ja yksityisen sektorin kesken. Riskin-

jako on tärkeää, koska riskit merkitsevät todellisia kustannuksia. Periaatteessa kunkin osapuolen pitäisi vastata sellaisista riskeistä, joita se pystyy kussakin hankkeen vaiheessa parhaiten hallitsemaan. Liiketaloudellisten riskien pitäisi yleensä olla yksityisellä sektorilla, kun taas julkiset riskit ("poliittiset riskit") ovat julkisen sektorin eli veronmaksajien kontolla.

4.9. On selvää, että TEN-hankkeisiin osoitettavien valtiollisten budjettivarojen riittämättömyys on lisännyt kiinnostusta julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön. Komitea haluaa kuitenkin korostaa, että lisärahoituskanavien hankkimisen ei pitäisi olla yhteistyöhankkeissa päällimmäisenä esillä. Yhtä tärkeää on hyödyntää yksityisen sektorin liiketaloudellista, rahoituksellista, teknistä ja projektijohtamiseen liittyvää osaamista kustannustehokkuuden lisäämiseksi TEN-hankkeiden käytännön toteutuksessa.

4.10. Tässä yhteydessä komitea haluaa lisätä, että niin korkean tason asiantuntijaryhmän raportissa kuin komission tiedonannossakin suhtaudutaan jonkin verran ylioptimistisesti yksityisen sektorin osallistumismahdollisuuksien lisäämiseen TEN-hankkeissa. Yksityinen sektori investoi hankkeeseen vain, kun hanke takaa sijoitukselle riittävän tuoton.

4.11. Komitean mukaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeeseen vaatii onnistuakseen seuraavia tekijöitä:

- jäsenmailta vaaditaan tiukkaa poliittista sitoutumista hankkeiden loppuunsaattamiseen ja tarvittavan rahoituksen järjestämiseen;
- yksityinen sektori on saatava hankkeeseen mukaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, ts. ideointi- ja suunnitteluvaiheessa;
- erityisesti rajat ylittävissä hankkeissa tarvitaan varta vasten perustettuja työyhteistyöryhmiä, jotka vastaavat hankkeiden toteutuksesta.

4.12. Yleensä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön perustuvaa lähestymistapaa hyödynnetään suurissa ja tärkeysjärjestyksessä etusijalle asetetuissa Euroopan laajuisiin verkkoihin liittyvissä hankkeissa. Komitea korostaa kuitenkin, että lähestymistapaa voidaan hyödyntää pienemmissäkin ja vähemmän näyttäviissä hankkeissa. On monia esimerkkejä suunnitelluista tai toteutetuista, mittakaavaltaan suhteellisen vaatimattomista julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöprojekteista, jotka ovat kuitenkin olleet ensiarvoisen tärkeitä paikallisesti tai alueellisesti (moottoritiehankkeet, sillat, tunnelit, lentokentät).

4.13. Liikenneinfrastruktuurin rahoittaminen oli yksi Helsingissä (kesäkuussa 1997) järjestetyssä yleiseurooppalaisessa liikennekonferenssissa käsitellyistä aiheista. Konferenssin loppujulistuksessa todetaan, että "valtioiden ja Euroopan unionin julkista rahoitusta on lisättävä, samoin yksityistä rahoitusta esimerkiksi julkisen ja

yksityisen sektorin kumppanuuden avulla” (kohta IV.5). Talous- ja sosiaalikomiteaa konferenssissa edustanut valtuuskunta kannatti näkemystä varauksetta.

5. Erityishuomioita

5.1. *Julkiset hankinnat*

5.1.1. Komitea esittää tukensa korkean tason asiantuntijaryhmän suositukselle, jonka mukaan komission pitäisi laatia erityinen ohjeistus, jolla selvennettäisiin julkisissa hankinnoissa noudatettavia menettelytapoja solmittaessa liikenneinfrastruktuuria koskevia sopimuksia. Komitea suhtautuu myönteisesti komission ilmoitukseen julkaista lähiaikoina kyseiset ohjeet.

5.1.2. Kuten joskus on ehdotettu, ohjeistuksen vaihtoehtona voisi olla liikenneinfrastruktuuri-sopimuksia koskeva julkisten hankintojen direktiivi, joka toimisi lainsäädännöllisenä kehyksenä erityisesti julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeille. Komitean mielestä ei ole suositeltavaa ryhtyä tällaiseen lainsäädännölliseen muutokseen. Erityinen julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä ohjaava direktiivi olisi erittäin vaikea muotoilla ja vielä vaikeampi soveltaa. Lisäksi olisi välttämätöntä tehdä muutoksia nykyisiin julkisia hankintoja koskeviin direktiiveihin ja niiden soveltamiskäytäntöön.

5.1.3. Komitean mielestä komission valmisteltavana olevassa ohjeistuksessa tulisi käsitellä seuraavia asioita:

- julkisia rakennusurakoita ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alan hankintoja koskevien direktiivien keskinäistä suhdetta julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön näkökulmasta;
- miten erityisesti esitarjontavaiheessa voitaisiin parantaa ja helpottaa hankintamenettelyjä ja miten neuvottelumenettelyä sovelletaan.

5.1.4. Lausunnossaan aiheesta ”Vihreä kirja – Julkiset hankinnat Euroopan unionissa: tulevaisuuden kysymyksiä”⁽¹⁾ komitea korostaa, että on välttämätöntä selvittää käsitteiden ”toimilupa” ja ”sopimus” välistä eroa. Nämä kaksi käsitettä eroavat toisistaan tavoitteen, toimiluvan tai sopimuksen keston, rahoitusehtojen sekä niihin liittyvän vastuun kattavuuden osalta. Komitea toistaa kantanaan, että käsitteitä on selvennettävä.

5.1.5. Julkisen ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö rakentuu toisaalta erilaisten julkisten ja julkishallinnollisten yhteisöjen ja toisaalta yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden välisiin pitkäaikaisiin SRRK-sopimuksiin. Yhteistyö eroaa julkisesta hankinnasta sikäli, että se edellyttää sijoituksia yksityiseltä sektorilta.

5.1.6. Julkisia rakennusurakoita koskevassa direktiivissä todetaan, että toimiluvan haltija voi välittää saamiaan julkisia hankintaurakoita samaan konserniin (yhteenliittymään) (direktiivin 93/37/ETY 3 artiklan 4 kohta) kuuluvalla yritykselle. Vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alan hankintoja koskeva direktiivi ei sisällä vastaavaa määräystä (vrt. direktiivin 93/38/ETY 13 artikla). Komitea katsoo, että toimiluvan saaneen yhteenliittymän on voitava välittää sopimuksia jäsenilleen julkisista rakennusurakoista annetun direktiivin mukaisesti, vaikka kysymys olisikin vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alaan kuuluvista asioista.

5.1.7. Julkisia rakennusurakoita koskevaa direktiiviä sovelletaan teihin, siltoihin, rautateihin jne. (direktiivi 93/37/ETY, liite 2). Moottoritiehankkeissa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö voi käsittää myös sen, että yksityinen sektori vastaa lisäksi kohteen ylläpidosta (teiden maksullisuuden tai jälkirahoitusmenettelyn hyödyntäminen). Komitea katsoo kuitenkin, että valtatieverkkoon liittyvät palvelut eivät kuulu vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alan hankintoja koskevan direktiivin piiriin (direktiivin 93/38/ETY 2 artiklan 2 kohdan c alakohta). Valmisteilla olevilla ohjeilla pitäisi ratkaista tämä epäohdonmukaisuus.

5.1.8. Tarjouskilpailu on mahdollista järjestää missä projektin vaiheessa tahansa riippuen julkisten viranomaisten halukkuudesta hyödyntää yksityisen sektorin palveluja. Kyse voi olla pienistä palvelusopimuksista kannattavuustutkimusten tekemiseksi aina mittaviin toimilupasopimuksiin infrastruktuuriprojektin rakentamiseksi ja/tai siihen liittyvän toiminnan harjoittamiseksi. Tarjousten tekeminen ns. neuvottelumenettelyn muodossa on tehty joustavammaksi vesi- ja energiahuoltoa, liikennettä ja teletoimintaa koskevassa direktiivissä kuin julkisista rakennushankkeista annetussa direktiivissä. Vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan aloilla hankintaa toteuttava yksikkö voi hyödyntää tätä menettelyä rajoituksetta (direktiivin 93/38/ETY 20 artikla), mutta rakennuttajana toimivat viranomaiset voivat turvautua neuvottelumenettelyyn vain poikkeustapauksissa (direktiivin 93/37/ETY 7 artikla). Komitea suosittelee, että aina kun harkitaan julkisen tarjouskilpailun järjestämistä, hyödynnettäisiin laajemmin myös neuvottelumenettelyä. Samalla pitäisi myös harkita direktiivin 93/37/ETY säännösten muuttamista.

5.1.9. Komitea katsoo, että tarjouskilpailu projektin ideointi- ja suunnitteluvaiheessa voi saattaa yksityisen sektorin yritykset epäsuotuisaan asemaan. Tarjoukseen sisältyvien aineettomien oikeuksien suoja voi vaarantua, mikäli projektista päättävä viranomainen käyttää tarjouksessa esitettyjä projektin osaa koskevia innovatiivisia teknisiä ratkaisuja lähtökohtana tarjouskilpailun seuraavissa vaiheissa. Yhden tarjouskilpailuun osallistuneen yrityksen esittämät oivallukset olisivat kaikkien tarjoajien käytössä ilman, että keksijä saisi tästä mitään hyötyä.

5.1.10. Komitea haluaa mainita esimerkkinä koko julkista hankintaprosessia koskevan vaihekohtaisen ohjeistuksen, jota Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovainministeriö julkaisee ”Yksityistä rahoitusta koskevan aloitteen” (PFI) pohjalta ja jonka sisältö voidaan tiivistää seuraavasti:

- ennakkokarsinta selkeiden valintakriteereiden nojalla;

⁽¹⁾ EYVL C 287, 22.9.1997, s. 92.

- kolme tai neljä ehdokasta käsittävän lyhyen listan laatiminen;
- kutsu tarjouskilpailuun; tarjouksessa tulee eritellä yksityiskohtaisesti toimitussisältö, ja sen tulee sisältää selvitys siitä, miten hankkeeseen sisältyvät riskit jakautuvat;
- kun lyhyellä listalla olevien yritysten tarjoukset on saatu, niiden kanssa aloitetaan rinnakkaiset yksityiskohtia koskevat neuvottelut;
- valitaan parhaana pidettävä tarjous.

5.2. Kilpailupolitiikka

5.2.1. Komitea suhtautuu myönteisesti hiljan (syyskuussa 1997) julkaistuihin selvennyksiin uusiin liikenneinfrastruktuuriprojekteihin sovellettavista kilpailusäännöistä. Kysymys on pääosin rautateihin liittyvistä hankkeista ja erityisesti uuden rautatieinfrastruktuurin käyttöoikeuksista ja siitä, onko uuden infrastruktuurin kapasiteettia mahdollista varata joillekin yrittäjille.

5.2.2. Yhtäältä voidaan olla sitä mieltä, että infrastruktuurin ylläpidosta vastaavalla pitäisi olla mahdollisuus varata ainakin osa kapasiteetista sellaisille toimijoille, jotka osallistuvat hankkeen rahoitukseen. Toisaalta kapasiteetin varaaminen pitkäksi ajaksi sotii infrastruktuurin vapaan käyttöoikeuden ja kilpailun periaatteita vastaan.

5.2.3. Kysymystä selventääkseen komissio huomauttaa, että kapasiteetin varaamissopimukset eivät aiheuta kilpailusääntöjen kannalta ongelmia, sikäli kuin infrastruktuurissa on tarjolla vapaata kapasiteettia. Ts. tällöin ei aiheuteta esteitä markkinoille osallistumiseen. Mikäli taas infrastruktuuri on ruuhkainen, sellaiseen kapasiteetin varaussopimukseen, joka ratkaisevasti tehostaa liikennepalvelujen toimivuutta, voi olla perusteltua soveltaa 85 artiklan 3 kohdan mukaista poikkeuskohdetta, edellyttäen että kaikki säännön soveltamiselle asetetut ehdot täyttyvät. Komitea katsoo, että tähän tärkeään asiaan tehty selvitys on luonteeltaan rakentava.

5.2.4. Komitea yhtyy käsitykseen, että jokaisessa liikenneinfrastruktuurihankkeessa on omat erityispiirteensä, jotka tekevät siitä jossain määrin ainutlaatuisen. Niinpä kilpailusääntöjen soveltaminen edellyttää tapauskohtaista tarkastelua, ja projektivastaavien pitäisi hyödyntää komission neuvontapalveluita hankkeen alkuvaiheessa. Komitean mielestä kilpailusääntöjen soveltamista koskeva ohjeistus on välttämätöntä, vaikkakaan se ei riitä poistamaan epävarmuutta julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeisiin osallistuvilta.

5.3. Rahoitusvälineiden kehittäminen

5.3.1. Komitea yhtyy korkean tason asiantuntijaryhmän ja komission näkemykseen, että mittaviin liikenneinfrastruktuuriprojekteihin tarvitaan tasapainoisia rahoituspaketteja, jotka sisältävät omaa pääomaa, rakenteeltaan toissijaisia lainoja, käyttöönottovaiheen lainoja sekä pankkilainoja.

5.3.2. Näistä rahoitusvälineistä tärkeimpiä ovat rakenteeltaan toissijaiset lainat, jotka hajauttavat lainojen takaisinmaksuajan pitemmälle aikajänteelle (20–30 vuotta) kuin mikä on asian laita pankkilainoissa (laina-aika enintään 15 vuotta). Tämän tyyppisiä lainoja EIP on jo rajoitetussa määrin tarjonnut yhteistyössä EIR:n kanssa. Komitea panee tyytyväisenä merkille, että EIP on aktivoitumassa tässä asiassa samoin kuin käyttöönottovaiheeseen liittyvien lainojen kehittämisessä.

5.3.3. Komission tarkoituksena on tutkia mahdollisuuksia perustaa Euroopan laajuisiin verkkoihin keskittyvä välirahasto yhdessä EIP:n ja suurelta osin pääoman hankinnasta vastaavien institutionaalisten sijoittajien kanssa. Komitea katsoo, että tämänkaltaisia rahoitusmarkkinoita on Euroopassa kehitettävä ja että komission tulisi lisätä ponnisteluja välirahaston perustamiseksi.

6. Yhteenveto ja päätelmät

6.1. Julkisen ja yksityisen sektorin rahoitusyhteistyötä Euroopan laajuisen liikenneverkon hankkeissa käsittelevä korkean tason asiantuntijaryhmä, jonka puheenjohtajana toimi komission jäsen Neil Kinnock, julkisti raporttinsa toukokuussa 1997. Ryhmän tavoitteena oli tutkia, miten julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöllä voitaisiin nopeuttaa Euroopan laajuisten verkkojen rakentamista, jolla on ratkaiseva merkitys Euroopan kilpailukyvyille ja kasvuille.

6.2. Useat työryhmän suosituksista osoitettiin komissiolle harkintaa ja toimeenpanoa varten. Komissio vastasi julkaisemalla syyskuussa 1997 tiedonannon, jossa selvitetään, miten niiden suositusten toteutus etenee, joissa se on välittömästi mukana.

6.3. Komitea esittää tukensa korkean tason asiantuntijaryhmän raportille ja komission tiedonannolle. Nämä kaksi asiakirjaa muodostavat kokonaisuuden, eikä niitä voi tarkastella toisistaan erillään.

6.4. Euroopan laajuisten verkkojen kehittyminen on tähän mennessä tapahtunut hitaammin kuin on odotettu. Tähän ovat vaikuttaneet itsepintaiset, erityisesti julkisen talouden tiukkuudesta johtuvat rahoitusongelmat, mutta myös julkisen ja yksityisen sektorin ennakoitua vähäisempi yhteistyö TEN-hankkeiden kehittämisessä.

6.5. Valtion ryhtyessä suuriin infrastruktuurihankkeisiin yksityinen sektori on perinteisesti osallistunut niihin vain urakoitsijoina ja useimmiten rakentamisvaiheessa. Yksityisen sektorin kasvava panos merkitsee sitä, että sen tulisi toimia julkisen sektorin rinnalla, ei vain urakoitsijana, vaan osallistumalla projektin johtotehtäviin ja rahoituksen järjestämiseen ja jopa vastaamalla hankkeen valmistuttua kohteen toiminnan järjestämisestä ja sen ylläpidosta.

6.6. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön onnistumisen kannalta on oleellista, että projektiin liittyvät

riskit jaetaan julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Periaatteessa osapuolten tulisi vastata niistä riskeistä, joita ne parhaiten hallitsevat hankkeen kussakin vaiheessa. Yksityisen sektorin pitäisi yleensä kantaa liiketaloudelliset riskit, kun taas julkiset riskit ("poliittiset riskit") ovat julkisen sektorin vastuulla.

6.7. On selvää, että TEN-hankkeisiin osoitettavien valtiollisten budjettivarojen riittämättömyys on lisännyt kiinnostusta julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön. Komitea korostaa, että täydentävän rahoituksen järjestämisen ei pitäisi olla julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön pääasiallinen tavoite. Yhtä tärkeää on hyödyntää yksityisen sektorin liiketaloudellista, rahoituskellista, teknistä ja johtamiseen liittyvää tietotaitoa, jotta pystyttäisiin kohottamaan TEN-hankkeiden kustannus- tehokkuutta.

6.8. Niin korkean tason asiantuntijaryhmän raportissa kuin komission tiedonannossakin suhtaudutaan jonkin verran ylioptimistisesti yksityisen sektorin mahdollisuuksiin lisätä osallistumistaan TEN-hankkeisiin. Yksityinen sektori investoi hankkeeseen vain, kun hanke takaa sijoitukselle riittävän tuoton.

6.9. Komitean mukaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeet vaativat onnistuakseen seuraavia tekijöitä:

- jäsenmailta vaaditaan tiukkaa poliittista sitoutumista julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön perustuvan lähestymistavan hyödyntämiseen;
- yksityinen sektori on saatava hankkeeseen mukaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, ts. ideointi- ja suunnitteluvaiheessa;

- varsinkin rajat ylittävissä hankkeissa tarvitaan erityisiä työyhteisöliittymiä, jotka vastaavat hankkeiden toteutuksesta.

6.10. Komission on määrä lähitulevaisuudessa julkistaa erityinen ohjeistus, jonka tarkoituksena on selvittää julkisissa hankinnoissa noudatettavia menettelytapoja solmittaessa liikenneinfrastruktuuria koskevia sopimuksia. Komitea pitää tärkeänä, että valmisteltavana olevassa ohjeistuksessa käsitellään seuraavia asioita:

- julkisia rakennusurakoita sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alan hankintoja koskevien direktiivien keskinäistä suhdetta julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön näkökulmasta;
- miten voitaisiin kehittää ja helpottaa hankintaan liittyviä menettelytapoja erityisesti esitarjontavaiheessa ja miten sovelletaan neuvottelumenettelyä.

6.11. Komitea suhtautuu myönteisesti komission äskettäin (syyskuussa 1997) julkaisemiin uusia liikenneinfrastruktuuriprojekteja koskevien kilpailusääntöjen selvennyksiin, joissa pääosin on kysymys rautatieinfrastruktuurin hyödyntämiseen liittyvistä käyttöoikeuksista ja siitä, onko joillekin yrittäjille mahdollista varata uuden infrastruktuurin kapasiteettia. Koska jokainen projekti on jossain määrin ainutlaatuinen, komitea korostaa tapauskohtaisen tarkastelun tarpeellisuutta.

6.12. Mittavat liikenneinfrastruktuurihankkeet edellyttävät tasapainoista rahoitusta, joka koostuu omasta pääomasta, rakenteeltaan toissijaisista lainoista ja pankkilainoista. Komitea panee tyytyväisenä merkille EIP:n aktivoitumisen rakenteeltaan toissijaisten lainojen ja käyttöönottovaiheeseen tarkoitettujen lainojen kehittämiseksi. Komitea pitää myös ensiarvoisen tärkeänä, että komissio lisää ponnisteluja välirahoitukseen erikoistuvan rahaston perustamiseksi.

Bryssel, 25. helmikuuta 1998.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Tom JENKINS