

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 17.9.2010
KOM(2010) 474 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

yhtenäisen eurooppalaisen rautatiealueen kehittämisestä

KOMISSIION TIEDONANTO

yhtenäisen eurooppalaisen rautatiealueen kehittämisestä

1. JOHDANTO

1.1 Taustaa

Viimeksi kuluneiden kahden vuosisadan aikana Euroopan rautatieliikenne on kehittynyt lähinnä kansallisten rajojen sisällä, kun kukin valtio on luonut oman rautatiejärjestelmänsä paikallisten näkökohtien ja kotimaisen teollisuuden ehdoilla ja rautatieyritykset ovat omaksuneet omat tekniset ja toimintastandardinsa. Kehitys on johtanut Euroopan rautatiejärjestelmän rakenteelliseen hajanaisuuteen, joka on edelleen vakava este yhtenäisen eurooppalaisen rautatiealueen kehittämiselle. Hajanaisuus aiheuttaa vakavia tehokkuuteen, joustavuuteen ja luotettavuuteen liittyviä ongelmia etenkin tavaraliikenteessä. Se kasvattaa myös toimintakustannuksia, mikä estää rautateitä kilpailemasta vakavasti muiden liikennemuotojen kanssa ja jarruttaa rautatiemarkkinoille tulevien uusien yritysten yksityisiä investointeja.

Pitkän laskuvaiheen jälkeen Euroopan rautatieala on vuodesta 2000 alkaen onnistunut kasvattamaan henkilö- ja tavaraliikenteen määrää ja vakiinnuttamaan rautateiden osuuden suhteessa muihin liikennemuotoihin. Rautatiealan työllisyyden nopea lasku hidastui ennen talouskriisin puhkeamista, koska perinteisten toimijoiden tarjoamien työpaikkojen menetystä korvasivat osin perustettujen uusien rautatie- ja palveluyhtiöiden luomat työpaikat. Myös turvallisuus parani merkittävästi. EU:n 15 jäsenvaltiossa (EU-15) onnettomuuksissa kuolleiden junamatkustajien keskimääräinen lukumäärä laski vuosien 2000–2002 104:stä 47:ään vuosina 2005–2007, ja useimmissa EU:n 12 uudesta jäsenvaltiosta (EU-12) suuntaus on ollut samankaltainen.

Havaituista suuntauksista huolimatta rautateiden osuutta tavara- ja henkilöliikenteestä ei ole pystytty parantamaan liikenteen valkoisessa kirjassa vuonna 2001 esitettyjen tavoitteiden mukaisesti. Perinteisten rautatieyritysten ja uusien tulokkaiden markkinaosuudet myös osoittavat, että markkinoiden avaamiselta odotetut tulokset ovat toteutuneet hitaasti. Kolmessa jäsenvaltiossa (Romaniassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Virossa) muiden kuin perinteisten rautateiden tavaraliikenneoperaattoreiden markkinaosuus oli vuoden 2008 lopulla yli 40 prosenttia, mutta monissa jäsenvaltioissa tilanne on monopolistinen sekä tavara- että henkilöliikenteessä. Yleisesti ottaen maissa, joissa markkinat avattiin nopeasti ja uudet tulokkaat ovat saaneet suurempia markkinaosuuksia, myös tavaraliikenteen markkinat ovat vakautuneet.

Laatuongelmien (etenkin luotettavuuteen liittyvien) vuoksi rautatiealan on kuitenkin vaikea säilyttää nykyinen asemansa EU:n liikennejärjestelmässä, saati sitten parantaa sitä, huolimatta tiukkenevien ympäristövaatimusten aiheuttamasta kasvupotentiaalista, rautateiden tavaraliikenteen menestymisestä muualla maailmassa

sekä siitä, että kansalaiset ja tavarantoimittajat näyttävät vaativan rautatieliikenteen laajempaa käyttöä.

1.2 Rautatieliikenteen kehitys EU:ssa

Vuosina 1990–2000 rautateiden tavaraliikenne laski jyrkästi (lähinnä EU-12:ssa tapahtuneen laskusuuntauksen vuoksi) 526,3 miljardista tonnikilometristä 403,7 miljardiin tonnikilometriin. Tämän jälkeen se kasvoi EU-27:ssä 453,1 miljardiin tonnikilometriin (+12,2 %) vuonna 2007. Vastaavasti rautateiden henkilöliikenne kasvoi 1990-luvulla koetun jyrkän laskun (420,1 miljardista henkilökilometristä vuonna 1990 370,7 miljardiin henkilökilometriin vuonna 2000; syynä oli lähinnä lasku EU-12:ssa) jälkeen EU-27:ssä 395,3 miljardiin henkilökilometriin vuonna 2007 (+6 %) huolimatta siitä, että Keski- ja Itä-Euroopassa lasku jatkui (-18,4 % EU-12:ssa).

Rautateiden tavar- ja henkilöliikenteen määrät

tuhatta miljoonaa

	1990		2000		2007	
	Tavara (tonnikilometriä)	Matkustajat (henkilökilometriä)	Tavara (tonnikilometriä)	Matkustajat (henkilökilometriä)	Tavara (tonnikilometriä)	Matkustajat (henkilökilometriä)
EU-15	256,5	268,9	257,1	309,4	297,1	345,2
EU-12	269,8	151,2	146,6	61,4	156	50,1
EU-27	526,3	420,1	403,7	370,7	453,1	395,3

Vuosina 2000–2007 vallinneen myönteisen suuntauksen ansiosta rautateiden osuus suhteessa muihin liikennemuotoihin on pysynyt lähestulkoon samana vuodesta 2000. Tavaraliikenteessä rautateiden osuus on noin 11 prosenttia kaikista EU:n sisäisistä kuljetuksista. Sisämaan tavaraliikenteessä, eli muussa kuin lento- tai meriliikenteessä, sen osuus on hieman yli 17 prosenttia. Henkilöliikenteen puolella rautateiden osuus on pysynyt kuuden prosentin tasolla. Maaliikenteessä rautateiden osuus henkilöliikenteestä on noin seitsemän prosenttia.

Vuoden 2008 tiedot osoittavat tavaraliikenteen vähentyneen noin kaksi prosenttia kaikissa liikennemuodoissa; tämä johtuu pääosin kyseisen vuoden toisella puoliskolla puhjenneesta talouskriisistä. Henkilöliikenteessä rautateiden onnistui kasvattaa osuuttaan jonkin verran. Tämä johtuu lähinnä keskimääräistä ripeämmästä kasvusta suurnopeusjunaliikenteessä. Tavaraliikenteessä liikennemuotojen osuudet eivät juuri vuoden 2008 tapahtumien vuoksi muuttuneet, mutta talouskriisin jatkuessa vuonna 2009 rautatieliikenteen määrä väheni jonkin verran enemmän kuin muun liikenteen. Rautateiden tavaraliikenteen osuus on todennäköisesti lyhyellä aikavälillä kutistunut. Henkilöliikenne, erityisesti liikematkustus, väheni myös vuonna 2009, mutta rautateiden kehitys ei näytä kärsineen paljon muita liikennemuotoja enempää. Nykyinen taloustilanne on pahentanut joitakin rautatiemarkkinoiden rakenteellisia heikkouksia ja nopeuttanut rautatiealan konsolidointia, kun perinteiset rautatieyhtiöt ovat ostaneet useita tavaraliikenteen uusia palveluoperaattoreita vuosina 2008 ja 2009¹.

¹ KOM(2009) 676, 18.12.2009, s. 15.

1.3 EU:n rautatiepolitiikan tavoitteet

Rautatieliikenne on ympäristöystävällinen liikennemuoto, joka voi edesauttaa sellaisten uusien liikkuvuuden muotojen syntyä, jotka ovat energiatehokkaita ja siten lieventävät saastumisen, ruuhkien ja (etenkin jos käytetään muilla kuin fossiililla polttoaineilla tuotettua sähköä) ilmastonmuutoksen pahentumisen riskiä. Se voi tuottaa korkealaatuisia, luotettavia ja turvallisia palveluja ja siten edistää Euroopan talouden kestävästä kehityksestä.

Kuten tuhkapilven aiheuttama kriisi osoitti, eri liikennemuotojen jatkuva kehittäminen on olennaisen tärkeää, jotta voidaan varmistaa Euroopan liikennejärjestelmän kestävyys, sillä liikennejärjestelmä on koko taloutemme perusta. Monimuotoisuus on tärkeää myös siksi, että käytettävissä olisi erilaisia vaihtoehtoja ilmastonmuutokseen ja energiavarmuuteen liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi. Eurooppalaiset valmistajat ovat maailmassa johtoasemassa rautatietekniikan ja etenkin suurnopeusjunien alalla. Vahva eurooppalainen rautatiejärjestelmä on olennaisen tärkeää, jotta tätä tekniikkaa voidaan esitellä ja edistää eurooppalaisen teknologian käyttöönottoa muilla markkinoilla.

Sen varmistaminen, että rautatiealan kasvupotentiaali hyödynnetään kokonaisuudessaan, ei ole siis keskeinen tavoite ainoastaan EU:n liikennepolitiikalle vaan koko talouspolitiikalle yleensä.

Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi Euroopan unionin on luotava yhtenäinen eurooppalainen rautatiealue, joka perustuu yhdenmukaiseen infrastruktuuriverkkoon ja yhteentoimiviin laitteisiin, jotka mahdollistavat saumattomat liikennepalvelut koko Euroopan alueella ja naapurimaiden kanssa. Tällöin kaikki eurooppalaiset rautatieoperaattorit voisivat tarjota hyvin toimivia palveluja, jotka täyttävät matkustajien ja liike-elämän odotukset, ja ne voisivat kilpailla paremmin muiden liikennemuotojen kanssa etenkin hintojen, joustavuuden, kuljetusaikojen ja täsmällisyyden suhteen.

Tarvitaan kuitenkin myös muita toimenpiteitä, joilla rautatiealan kilpailukykyä ja ympäristöystävällisyyttä voidaan parantaa jo saavutetun edistyksen pohjalta. Tällaisten toimenpiteiden olisi oltava osa johdonmukaista strategiaa, jolla edistetään tehokkaan rautatieinfrastruktuurin kehittämistä EU:ssa, luodaan vetovoimaiset ja tosiasiallisesti avoimet rautatiemarkkinat, poistetaan hallinnollisia ja teknisiä esteitä sekä varmistetaan muiden liikennemuotojen kanssa yhtäläiset toimintaolosuhteet. Tässä tiedonannossa hahmotellaan tällaista strategiaa.

2. TEHOKKAAN RAUTATIEINFRASTRUKTUURIN KEHITTÄMISEN EDISTÄMINEN

Rautatieinfrastruktuurin kehittämiseen ja kunnossapitoon tehtävien investointien taso on useissa jäsenvaltioissa edelleen riittämätön. Monissa tapauksissa olemassa olevan infrastruktuurin laatu heikkenee edelleen. Myös rajat ylittävät yhteydet ovat edelleen riittämättömiä, mukaan luettuina yhteydet naapurimaiden rautatieverkkoihin. Tilanne on erityisen vakava Keski- ja Itä-Euroopassa. Kunnossapidon puutteet, nykyaikaistamisen hitaus ja verkon pullonkaulojen lisääntyminen vaikuttavat suoraan koko alan kilpailukykyyn. Tätä taustaa vasten Euroopan komission toimintapolitiikan tavoitteena on hankkia kansainvälistä, EU:n, kansallista ja yksityistä rahoitusta

uusien rautatiehankkeiden kehittämiseen, varmistaa olemassa olevan infrastruktuurin asianmukainen kunnossapito ja optimointi tarkoituksenmukaisessa, jäsenvaltioiden ja ehdokasmaiden rautatieinvestointeja stimuloivassa rahoitusympäristössä ja helpottaa infrastruktuurin mukauttamista erikoistuneen kysynnän kasvuun, erityisesti suurnopeusverkon ja tavaraliikenteelle tarkoitetun verkon osalta.

2.1 Rahoituksen hankkiminen rautatieinfrastruktuurin kehittämiseen

Yleisesti ottaen rautateille tehdään vain pieni osa jäsenvaltioiden infrastruktuuri-investoinneista: leijonanosan vie maantieninfrastruktuuri. Tämä epätasapaino on erityisen korostunut Keski- ja Itä-Euroopassa. Siksi Euroopan unioni on päättänyt osoittaa huomattavan osan liikennealan talousarviovaroistaan rautatieinfrastruktuurin kehittämiseen. Tällaisilla suorilla toimilla voidaan ratkaista kansallisten rautatieverkkojen välisessä yhteentoimivuudessa ilmenevät nykyiset ongelmat ja poistaa rajanylitysosuuksien pullonkaulat. Niillä on selkeä vipuvaikutus jäsenvaltioiden investointeihin. Nykyisissä rahoituspuitteissa Euroopan laajuisiin liikenneverkkoihin (TEN-T) kuuluvien hankkeiden rahoituksesta valtaosa on osoitettu rautateiden kehittämiseen (yli 63 % TEN-T-investoinneista eli 246 miljoonaa euroa 390 miljoonasta eurosta). Ensisijaisissa TEN-T-hankkeissa rautateiden rahoittamiseen varattu osuus on vielä suurempi (yli 83 % kokonaisbudjetista, 129 miljoonaa euroa vuosina 2007–2013). Myös muista EU:n välineistä – koheesiorahasto, Euroopan aluekehitysrahasto ja Euroopan investointipankin lainat ja takuut – osallistutaan merkittävästi rautatiealan investointeihin erityisesti Keski- ja Itä-Euroopassa. EU:n rakennerahastosta ja koheesiorahastosta käytetään liikenteen alalla vuosina 2007–2013 noin 82 miljardia euroa (23,8 % kaikista varoista), josta 23,6 miljardia euroa on osoitettu rautatieinfrastruktuuriin. Laajentumismaissa rahoitusta voidaan antaa liittymistä valmistelevalta tukivälineestä (IPA) ja naapurimaissa eurooppalaisesta naapurisuuden ja kumppanuuden välineestä (ENPI).

EU:n suoran rahoituksen lisääminen rautatieinfrastruktuurin kehittämiseen riippuu luonnollisesti seuraavasta monivuotisesta rahoituskehiksestä sekä mahdollisuudesta kehittää uusia rahoitusmekanismeja ja hankkia lisävaroja. EU:n komissio aikoo hahmotella lähestymistapansa EU:n tulevaa liikennepolitiikkaa koskevassa valkoisessa kirjassa.

2.2 Rautatieinfrastruktuurin laadun varmistaminen tarkoituksenmukaisessa rahoitusympäristössä

Vuonna 2008 antamassaan tiedonannossa rautatieinfrastruktuurin laatua koskevista monivuotisista sopimuksista² komissio esitti toimenpiteitä, joihin jäsenvaltioiden ja infrastruktuurin haltijoiden olisi ryhdyttävä varmistukseen olemassa olevan rautatieinfrastruktuurin kestävän rahoituksen. Julkisten toimenpiteiden tason olisi oltava keskipitkän ja pitkän aikavälin investointistrategioiden mukainen, ja niissä olisi yhdistettävä rahoituksen tasapainon periaate sekä sääntö, jonka mukaan infrastruktuurin käytöstä peritään yhden lisäjunan liikennöinnin suoran kustannuksen suuruinen maksu (kaikkien kustannusten periminen olisi sallittua vain poikkeustapauksissa ja tietyin edellytyksin).

² KOM(2008) 54, 6.2.2008.

Rautatieinfrastruktuurin rahoituksen kestävyys on tärkeimpänä tavoitteena muutoksissa, joita komissio on ehdottanut markkinoille pääsyä koskevan EU:n nykyisen lainsäädännön tarkistusten yhteydessä. Komissio pyrkii luomaan rahoitusympäristön, jossa toimivaltaisilla viranomaisilla on selkeät velvoitteet sitoutua liiketoimintamahdollisuuksien ennustettavuutta rautatiealalla parantaviin keskipitkän ja pitkän aikavälin investointistrategioihin ja jossa rautatieyrityksille luodaan nykyistä paremmin toimivien maksujärjestelmien avulla vankkoja kannustimia investoida uusiin turvallisiin, yhteentoimiviin ja ympäristöystävällisiin teknologioihin. Tämän odotetaan stimuloivan yksityisiä ja julkisia investointeja rautatiealalle kansallisella tasolla.

2.3 Erikoistuneiden verkkojen kehittäminen

TEN-T-politiikka on keskeinen tekijä suurnopeusjunaratojen ja tavaraliikenteen infrastruktuurin kehittämisessä yleiseurooppalaisessa mittakaavassa. Suurnopeusjunaverkko laajeni huomattavasti 1990-luvulla ja jopa kaksinkertaistui vuosina 2001–2007. Sen pituus oli vuonna 2008 yhteensä 5 764 kilometriä, ja lisäksi vuonna 2009 oli rakenteilla yli 2 500 kilometriä suurnopeusjunarataa Belgiassa, Ranskassa, Saksassa, Italiassa, Espanjassa ja Alankomaissa. Vuoteen 2007 mennessä suurnopeusjunaliikenteen osuus kaikesta henkilökilometreinä mitatusta rautateiden henkilöliikenteestä EU:ssa oli kasvanut 23 prosenttiin; sen on onnistunut vallata markkinaosuuksia maantie- ja lentoliikenteeltä.

Vastaavasti tavaraliikennemarkkinoilla tarvitaan edelleen infrastruktuuria ja toimintakäytäntöjä, jotka tarjoavat tavaraliikenteen operaattoreille nykyistä parempia ja luotettavampia palveluja. Tästä syystä komissio laati syyskuussa 2008 tiedonannon, jossa annetaan ohjeita ja käytännön ehdotuksia rautateiden tavaraliikennepalvelujen laadun seurannasta³. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät lähiaikoina asetuksen kilpailukykyisen tavaraliikenteen eurooppalaisesta rautatieverkosta, jota komissio oli ehdottanut joulukuussa 2008. Komissio ehdottaa uusia toimenpiteitä, jos rautateiden tavaraliikennemarkkinat eivät kehity tyydyttävällä tavalla.

Komissio aikoo luoda julkisia ja yksityisiä investointeja rautatiealalla edistävän rahoitusympäristön tarkistamalla nykyistä rautatiemarkkinoille pääsyä koskevaa lainsäädäntöä.

Rautatieinfrastruktuurin kehittäminen edellyttää myös uusien (sekä julkisten että yksityisten) rahoitusvälineiden laajempaa tarkastelua sekä asianmukaisten resurssien hankkimista uuden monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa.

Komissio aikoo harkita, tarvitaanko kilpailukykyisen tavaraliikenteen eurooppalaisen rautatieverkon luomisen lisäksi muita toimenpiteitä rautateiden tavaraliikennepalvelujen laadun parantamiseksi, mukaan luettuina välineiden kehittäminen rautatieoperaattoreiden suorituskyvyn seuranta varten ja laatuindikaattoreiden julkaiseminen.

Komissio esittää vuonna 2011 tulokset parhaillaan käynnissä olevasta työstään, jossa pyritään kehittämään Euroopan laajuisten liikenneverkkojen ja Euroopan

³ KOM(2008) 536, 8.9.2008.

3. VETOVOIMAISTEN JA AIDOSTI AVOINTEN RAUTATIEMARKKINOIDEN PERUSTAMINEN

3.1 Nykyisten sääntöjen parantaminen ja noudattamisen valvonta

Komissio on jo pitkään katsonut, että sisämarkkinoiden toiminnan parantaminen tehostaisi rautatietoimialaa ja osaltaan muuttaisi sitä paremmin asiakkaiden tarpeita vastaavaksi. Niinpä markkinoiden avaamiseen onkin kannustettu kehittämällä rautatiemarkkinoille pääsyä koskevaa EU:n lainsäädäntöä, joka perustuu infrastruktuurin hallinnan ja liikennetoimintojen tosiasialliseen eriyttämiseen. Rautateiden tavaraliikenne onkin ollut täysin kilpailulle avointa tammikuusta 2007 ja rautateiden kansainvälinen henkilöliikenne tammikuusta 2010.

Rautatieyritysten välistä kilpailua rajoittavat kuitenkin vielä useat tekijät, jotka johtuvat perinteisten rautatieyritysten protektionistisesta käyttäytymisestä ja rautatieinfrastruktuurin peitelystä hallinnasta – koska rautatieinfrastruktuuri on luonnollinen monopoli, sen tulisi oltava kaikkien hakijoiden käytettävissä tasapuolisin ja syrjimättömin ehdoin. Markkinaehtojen riittämätön avoimuus ja institutionaalisen kehyksen tehottomuus vaikeuttavat edelleen kilpailukykyisten rautatiepalvelujen tarjoamista useimmissa jäsenvaltioissa. Uusille tulokkaille olennaisia tietoja – esimerkiksi hakemus- tai valitusmenettelyjä koskevia tietoja – ei vielä ole järjestelmällisesti ja helposti saatavilla. Uusille markkinoille tulevia operaattoreita syrjitään edelleen infrastruktuurin käyttöoikeuksien ja rautateihin liittyvien palvelujen saamisessa: infrastruktuurin ja siihen liittyvät palvelut omistaa usein perinteinen rautatieyritys.

Jäsenvaltioiden sääntelyelimet kohtaavat vaikeuksia toteuttaessaan infrastruktuurin haltijoihin kohdistuvia valvontatehtäviään, erityisesti pyrkiessään varmistamaan, ettei uusia tulokkaita syrjitä, ja tarkistamaan, että maksuperiaatteita ja kirjanpidon eriyttämistä sovelletaan asianmukaisesti. Nämä vaikeudet johtuvat usein henkilöstön tai muiden resurssien vähydestä, ja ne voivat entisestään hankaloitua, jos sääntelyelimet eivät ole riittävän riippumattomia infrastruktuurin haltijoista, perinteisistä rautatieyrityksistä tai ministeriöstä, joka käyttää omistajan oikeuksia perinteisessä rautatieyrityksessä. Kilpailukykyisen tavaraliikenteen rautatieverkkoa koskevassa asetuksessa edellytetään infrastruktuurin haltijoiden tiiviimpää yhteistyötä eurooppalaisten käytävien kansallisilla osuuksilla; tämä puolestaan edellyttää tiiviimpää yhteistyötä vastaavien kansallisten sääntelyelinten välillä. Asetuksen puitteissa saatavat kokemukset voivat osoittautua hyödyllisiksi, jos komissio aikoo myöhemmin omaksua integroidumman lähestymistavan markkinoiden valvontaan yhtenäisellä eurooppalaisella rautatiealueella. Nykyisessä lainsäädännössä käsitellään näitä kysymyksiä jo jossain määrin. Komissio kuitenkin tietää, että ongelmat jatkuvat, jos EU:n lainsäädäntökehystä ei panna asianmukaisesti täytäntöön. Tästä syystä se on jo käynnistänyt rikkomismenettelyjä niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät sovelle EU:n lainsäädäntöä asianmukaisesti. Näyttää myös olevan tarpeen selvittää ja nykyaikaistaa nykyisiä sääntöjä. Yhdessä tämän tiedonannon kanssa annettavassa direktiiviluonnoksessa komissio ehdottaakin,

että nykyisiä markkinoille pääsyä koskevia sääntöjä muutetaan siten, että havaitut terveen kilpailun esteet poistetaan.

Myös rautateiden julkisten henkilöliikennepalvelujen toimintaa säädellään EU:n lainsäädännössä. Rautatieyritysten välisen terveen kilpailun varmistamiseksi on tarpeen vahvistaa kyseisiä säännöksiä, erityisesti julkisista palveluista maksettavan asianmukaisen korvauksen osalta.

3.2 Markkinoiden avaamisen loppuun saattaminen

Markkinoiden avaaminen pysyy keskeneräisenä niin kauan kuin Euroopan rautatieyrityksillä ei ole oikeutta tarjota kotimaan henkilöliikennepalveluja kaikkialla Euroopan unionissa. Tämän suhteen komissio on jo käynnistänyt selvityksen käytettävissä olevista sääntelyvaihtoehdoista kotimaan henkilöliikennemarkkinoiden avaamiseksi. Koska hyvin suuri osa kotimaan henkilöliikennepalveluista tarjotaan julkisia palveluhankintoja koskevan sopimusten perusteella, komissio aikoo tarkastella myös ehtoja, joilla julkisia palveluhankintoja koskevat sopimukset myönnetään rautatieyrityksille jäsenvaltioissa. Joulukuussa 2009 voimaan tullessa asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 vahvistettujen nykyisten käytäntöjen arviointi on jo käynnissä. Näiden alustavien toimien, joihin sisältyy myös sidosryhmien, erityisesti työmarkkinaosapuolten, kuuleminen, avulla komissio pystynee esittämään kokonaisarvion kotimaan henkilöliikennepalvelujen kilpailun kustannuksista ja hyödyistä vuonna 2011 ja hyväksymään uuden aloitteen markkinoiden edelleen avaamiseksi viimeistään vuodesta 2012 alkaen, kuten voimassa olevassa lainsäädännössä edellytetään. Ehdottaessaan tällaisia aloitteita komissio aikoo sisällyttää niihin tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että markkinoiden avaaminen tosiasiallisesti parantaa palveluja ja että siitä ei aiheudu odottamattomia haittavaikutuksia.

Komissio aikoo poistaa vuoden 2001 jälkeen havaitut terveen kilpailun esteet tarkistamalla rautatiemarkkinoille pääsyä koskevaa EU:n nykyistä lainsäädäntöä.

Komissio ehdottaa myös markkinoiden avaamisen laajentamista kotimaan henkilöliikenteeseen riippumatta siitä, hoidetaanko sitä julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten vai yksityisten sopimusten pohjalta. Tällöin se pyrkii varmistamaan, että laatu varmistetaan asianmukaisella tavalla.

Tässä yhteydessä tarkastellaan myös infrastruktuurin haltijoiden ja rautatieyritysten institutionaalista eriyttämistä koskevien vaatimusten vahvistamista ja asianmukaisten institutionaalisten järjestelyjen luomista EU:n rautatiemarkkinoiden yhtenäisemmän valvonnan varmistamiseksi.

4. HALLINNOLLISTEN JA TEKNISTEN ESTEIDEN POISTAMINEN

4.1 Päämääränä yhteinen lähestymistapa turvallisuuskysymyksiin

Turvallisuusvaatimukset ja yhteentoimivuuden puutteet aiheuttavat edelleen merkittäviä esteitä EU:n rautatiemarkkinoille pääsulle. Nämä esteet johtuvat ennen kaikkea kansallisen tason menettelyjen kustannuksista, kestosta ja erilaisuudesta eri Euroopan maissa sekä avoimuuden puutteesta ja heikosta ennakoitavuudesta.

Komissio on jo tehnyt pohjatyön edistymiselle tässä kysymyksessä yhdenmukaistamalla rautatieyritysten turvallisuustodistukset ja ottamalla käyttöön yhteisiä turvallisuustavoitteita ja -menetelmiä. Näiden toimenpiteiden onnistuminen edellyttää kuitenkin, että perustetaan vahvat, tehokkaat ja riippumattomat kansalliset turvallisuusviranomaiset, jotka toimisivat yhteistyössä välttääkseen tarpeettomat ja päällekkäiset tarkastukset. Näin ollen komissio aikoo edelleen seurata, noudattavatko jäsenvaltiot tällaisten elinten luomista koskevaa EU:n lainsäädäntöä.

Tämä sääntelykehys antaa Euroopan rautatievirastolle (ERA) johtavan roolin kansallisten turvallisuussääntöjen ja -menettelyjen asteittaisessa yhdenmukaistamisessa ja korvaamisessa vähitellen yhteisillä menetelmillä. Komissio aikookin varmistaa, että rautatievirastolla on valmiudet suorittaa kyseiset tehtävät. Kuten syyskuussa 2009 ilmoitettiin, komissio aikoo tarkastella, kuinka rautatieviraston roolia voitaisiin asteittain kehittää, jotta se täydentäisi kansallisten viranomaisten toimintoja sertifiointi- ja lupamenettelyissä tai jopa ottaisi osan niistä vastuulleen kokonaan tai ainakin osittain. Tarvittavan toteutettavuustutkimuksen ja siihen sisältyvän sidosryhmäkuulemisen jälkeen komissio voisi tehdä lainsäädäntöehdotuksen lähiaikoina.

4.2 Yhteentoimivuuden esteiden poistaminen

Yhdenmukaistettujen ja selkeiden yhteentoimivuuden teknisten eritelmien (YTE) käyttöönotto on välttämätöntä verkkoon pääsyn nykyisten esteiden poistamiseksi. Paljon on jo saavutettu komission hyväksymien ensimmäisten eritelmien myötä sekä suurnopeusjuna- että tavanomaisessa rautatieverkossa. Lisää tärkeitä YTE:iä on tulossa hyväksyttäväksi lähitulevaisuudessa. Toistaiseksi YTE:iä on sovellettava ainoastaan Euroopan laajuisessa liikenneverkossa. Rautatievirastolle on kuitenkin hiljattain myönnetty valtuudet valmistella tehtäviensä laajentamista siten, että yhdenmukaistettuja eritelmiä sovellettaisiin koko rautatieverkkoon vuoteen 2013 mennessä.

Henkilö- ja tavaraliikenteen telemaattisten sovellusten osalta rautatieläisyyttä on pyydetty kehittämään integroitua alustoja eri taloudellisten toimijoiden ja asiakkaiden väliseen viestintään. Komission aikomuksena on edistää tällaisten alustojen oikea-aikaista ja kokonaisvaltaista käyttöönottoa. Alustojen tarkoituksena on antaa tietoja ja kirjoittaa lippuja rautatiematkustajille (esimerkiksi järjestelyt, joilla mahdollistetaan matkustaminen yhdellä lipulla määränpäähän saakka nykyistä helpommin) ja tehostaa yhteydenpitoa eri infrastruktuurin haltijoiden, rautatieyritysten ja muiden junia, vaunuja ja intermodaaliliikenteen yksiköitä liikennöivien toimijoiden välillä.

Komissio hyväksyi eurooppalaisen rautatieliikenteen hallintajärjestelmän (ERTMS) käyttöönottosuunnitelman heinäkuussa 2009, ja TEN-T-ohjelman parhailaan käynnissä olevan uudelleentarkastelun yhteydessä on tarkoitus nopeuttaa uusimman yhteentoimivan rautatieliikenteen hallintalaitteiston asentamista ja käyttöönottoa.

Rautatielaitteiston käyttöikä on kuitenkin pitkä ja investointikustannukset on pidettävä tasolla, jolla ala pystyy ne kattamaan, joten yhteentoimivuuden toteuttaminen on hidas prosessi. Tulevina vuosina komission on kuitenkin ryhdyttävä toimiin lyhentääkseen aikaa, jonka kuluessa perinteisistä järjestelmistä siirrytään tavoiteltuun eurooppalaiseen järjestelmään. Siirtyminen perustuu yhteisiin

käyttöönottosuunnitelmiin, joissa ilmoitetaan vanhojen järjestelmien käytöstä poistamisen aikataulu ja korvaaminen yhteentoimivilla järjestelmillä samoin kuin on jo tehty ERTMS-järjestelmän kanssa.

Yhteentoimivuuden puutteiden käsittelemiseksi Euroopan rautatievirasto on samanaikaisesti valtuutettu kehittämään välineitä, jotka helpottavat nykyisen rautatiekaluston käyttöönottoa kaikissa jäsenvaltioissa kansallisten sääntöjen vastavuoroisen hyväksymisen periaatteen mukaisesti.

Komissio vahvistaa asteittain yhdenmukaistettuja turvallisuus- ja yhteentoimivuustoimenpiteitä ja luo kannustimia yhteentoimivien laitteistojen asentamiseksi, jotta EU:n rautatiemarkkinoille pääsyn hallinnollisia ja teknisiä esteitä poistettaisiin.

Rautatieyritysten turvallisuussertifiointin ja kaluston käyttöönottoon liittyvien lupamenettelyjen osalta näyttäisi siltä, ettei ole tehokkaita ja yhdenmukaisia päätöksentekomekanismeja, joihin osallistuvat kaikki osapuolet, erityisesti kansalliset turvallisuusviranomaiset. Komissio pohtiikin parhaillaan, kuinka antaa Euroopan rautatievirastolle valtuudet tarkastaa vakiintuneita mekanismeja ja laajentaa rooliaan sertifiointi- ja lupamenettelyihin lähitulevaisuudessa.

5. MUIDEN LIIKENNEMUOTOJEN KANSSA YHTÄLÄISTEN TOIMINTAEDELLYTYSTEN VARMISTAMINEN

Liikenteen tekeminen kestäväksi on pitkän aikavälin strateginen prioriteetti – tavoitteena on vastata tuleviin liikkuvuuden tarpeisiin ja haasteisiin. Liikenteen tulevaisuudesta 17. kesäkuuta 2009 antamassaan tiedonannossa⁴ ja osana ympäristöystävällisempää liikennettä koskevaa pakettia komissio ehdotti toimenpiteitä liikenteen ulkoisten kustannusten sisällyttämiseksi hintoihin koordinoitulla ja tasapainoisella tavalla kaikissa liikennemuodoissa siten, että maksut heijastelevat koko yhteiskunnalle aiheutuneiden ulkoisten kustannusten tasoa. Tällä hetkellä on ratkaisevan tärkeää, että liikenne myötävaikuttaa komission tärkeimpiin prioriteetteihin, joita ovat kestävä kehitys ja kilpailukyvyyn säilyttäminen Euroopassa.

Ulkoisten kustannusten sisällyttäminen hintoihin on oikea tapa varmistaa, että hinnoittelujärjestelmät vastaavat nykyistä täsmällisemmin liikennemuotojen aiheuttamia todellisia kustannuksia. Se antaa myös liikenteen käyttäjille oikean hintasignaalin, jotta heillä on kannustin muuttaa käyttäytymistään kyseisten kustannusten alentamiseksi.

Nykyään ei ole olemassa todella yhtäläisiä toimintaedellytyksiä ja tervettä liikennemuotojen välistä kilpailua. Rautatie-, maantie- ja lentoliikenteessä tällä hetkellä sovelletut maksuperiaatteet eroavat merkittävästi toisistaan. Pohja (infrastruktuurikustannukset) ja keinot ulkoisten kustannusten (erityisesti saastuminen, melu, ilmastonmuutos ja ruuhkat) huomioon ottamiseen tai eriyttämiseen ovat vielä varsin erilaisia. Jäsenvaltiot voivat eriyttää rautatiealalla infrastruktuurin käyttömaksut siten, että niissä otetaan huomioon junien

⁴ KOM(2009) 279, 17.6.2009.

liikennöinnistä aiheutuneiden ympäristövaikutusten kustannukset. Tällainen eriyttäminen ei saa kuitenkaan tuoda infrastruktuurin hallinnolle lisätuloja, ellei vastaavia maksuja sovelleta vertailukelpoisella tasolla muissa liikennemuodoissa.

Komission ehdotuksessa ns. ensimmäisen rautatiepaketin tarkistamiseksi ja ympäristöystävällisempää liikennettä koskevassa paketissa maanteiden tavaraliikenteen alalla esitetyissä toimenpiteissä (eurovinjettidirektiivin 1999/62/EY uudelleentarkastelu⁵) on jo uusia säännöksiä, joilla pyritään varmistamaan rautatie- ja maantieliikenteessä sovellettavien maksuperiaatteiden lähentäminen ja valmistelemaan maaperää kaikille liikennemuodoille aidosti yhtäläisiä toimintaedellytyksiä varten. Tarkistetussa eurovinjettidirektiivissä mahdollistetaan ulkoisten ympäristö- ja ruuhkakustannusten huomioon ottaminen, kun taas ensimmäisen rautatiepaketin tarkistuksen yhteydessä komissio ehdottaa, että otetaan käyttöön melun mukaan eriytettyjen radan käyttömaksujen järjestelmä tietyin ehdoin ja helpotetaan maksujärjestelmien mukauttamista, jotta niissä voitaisiin ottaa huomioon muita ympäristövaikutuksia koko EU:ssa.

Komissio on vakuuttunut, että edellä mainitut sääntöehdotukset edistävät asianmukaisesti täytäntöön pantuina liikenteen kestävyyttä ja tehokkuutta EU:ssa. Olennaisen tärkeänä osana tässä visiossa on rautateiden osuuden kasvattaminen liikenteen kokonaisuudesta. Rautateiden ympäristöasioihin liittyvän kilpailukykyyn maksimoiminen voi kuitenkin edellyttää lisätoimenpiteitä, erityisesti energiatehokkuuden parantamiseksi.

Komission aikomuksena on varmistaa, että kustannusten kattamisen periaate kaikissa liikennemuodoissa johtaa yhtäläisten toimintaedellytysten luomiseen liikennemuotojen välille. Rautateiden osalta markkinoille pääsyä koskevan EU:n nykyisen lainsäädännön tarkistamisella olisi varmistettava, että radan käyttömaksuissa otetaan huomioon junien liikennöinnin ympäristövaikutukset.

Komissio harkitsee myös mahdollisuutta hyväksyä uusia toimenpiteitä rautatiealan energiatehokkuuden parantamiseksi.

Komission aikomuksena on kuulla lähiaikoina kaikkia sidosryhmiä tässä tiedonannossa hahmotelluista aloitteista. Sidosryhmät voivat näin vaikuttaa ensisijaisten toimien valintaan seuraaville viidelle vuodelle.

⁵ KOM(2008) 436, 8.7.2008.