



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 22.07.1998
KOM(1998) 466 lopull.

**Oikeudenmukainen maksu infrastruktuurin käytöstä:
Vaiheittainen lähestymistapa liikenneinfrastruktuurin
yhtenäiseen hinnoitteluun Euroopan unionissa**

Valkoinen Kirja

(komission esittämä)

Tiivistelmä

1	Johdanto.....	1
2	Nykyisistä hinnoittelujärjestelmistä aiheutuvat liikenneongelmat.....	2
3	Infrastruktuurin hinnoittelua koskeva yhteisön lähestymistapa.....	6
4	Vaiheittainen täytäntöönpano.....	14
4(a)	Ensimmäinen vaihe: 1998–2000.....	14
4(b)	Toinen vaihe: 2001–2004	15
4(c)	Kolmas vaihe: vuoden 2004 jälkeen	16
5	Toteutus, ensisijaiset toimet ja vaikutukset eri liikennemuotoihin	16
5(a)	Johdonmukaisten hinnoittelu- ja kirjanpitokäytäntöjen kehittäminen.....	16
5(b)	Maantieliikenne	18
5(c)	Rautatieliikenne.....	22
5(d)	Sisävesiväylät	22
5(e)	Ilmailu	23
5(f)	Merenkulku	25
5(g)	Liikenteeseen liittyvä verotus.....	26
5(h)	Infrastruktuurin tehokas tarjonta.....	27
6	Strategian sosioekonominen arviointi	32
6(a)	Yleiset taloudelliset vaikutukset.....	32
6(b)	Tulonjakovaikutukset	34
6(c)	Koheesio ja syrjäseudut	34
7	Päätelmät.....	35
	Lähteet.....	36
	Sanasto.....	38
	Liite I : Erilaiset lähestymistavat infrastruktuurin hinnoitteluun	41
	Liite II: Nykyiset lähestymistavat infrastruktuurin hinnoitteluun	43
	Liite III: Yhteiskunnallisiin rajakustannuksiin perustuva hinnoittelu ja pääomakustannusten takaisinsaaminen.....	50

TIIVISTELMÄ

1. Infrastruktuurin hinnoittelujärjestelmien suuret erot liikennemuotojen ja jäsenvaltioiden välillä heikentävät Euroopan liikennejärjestelmän tehokkuutta ja kestävyyttä. Rautateiden infrastruktuuria varten on tällä hetkellä käytössä yhdeksän erilaista hinnoittelujärjestelmää, joiden kustannusten takaisinsaantiasteet vaihtelevat 0 prosentin ja 100 prosentin välillä. Ajoneuvojen verotus- sekä maanteiden hinnoittelujärjestelmät ovat myös perustavalla tavalla erilaisia. Esimerkiksi kuorma-autoja koskevien vuotuisten ajoneuvoverojen välinen ero voi olla jopa 3000 ecua, ja ainoastaan neljä jäsenvaltiota kerää tiemaksuja merkittävällä osalla moottoritieverkostoaan. Samoin alv- ja energiaverotuskohtelu eroavat toisistaan suuresti liikennemuodoittain ja jäsenmaittain. Lisäksi maksut kerätään harvoin käyttöpaikalla, eivätkä ne yleensä liity ympäristökustannuksiin tai muihin ulkoisiin kustannuksiin. Käyttäjää kannustetaan siis vain rajoitetusti mukauttamaan liikennejärjestelyjä ja -teknologioita kustannusten vähentämiseksi, ja infrastruktuurin hallinnoijat saavat harvoin suorista käyttömaksuista tarpeeksi tuloja investointien rahoittamiseen.

2. Tilanne aiheuttaa huomattavaa kilpailun vääristymistä liikennemuotojen sisällä ja niiden välillä usein liikenteenharjoittajan kansallisuuden perusteella. Se rajoittaa myös kannustimia ympäristökulujen vähentämiseksi ja hidastaa infrastruktuurin tehokasta tarjontaa.

3. Infrastruktuurikustannusten veloitusta koskevien lähestymistapojen erilaisuus aiheuttaa useita erilaisia ongelmia, joita ei voida tarpeeksi hyvin käsitellä erillään toisistaan. Sen vuoksi komission mielestä koko yhteisössä on asteittain ja progressiivisesti yhdenmukaistettava hinnoitteluperiaatteita kaikkien merkittävien kaupallisten liikennemuotojen osalta. Ehdotuksen mukaan hinnoittelujärjestelmä perustuisi siihen käyttäjä maksaa periaatteeseen, ts kaikki liikenteen infrastruktuurin käyttäjät maksaisivat aiheuttamansa kustannukset, myös ympäristövaikutuksista ja muista ulkoisista vaikutuksista aiheutuvat kustannukset käyttöpaikalla tai mahdollisimman lähellä sitä. On syytä huomata, että hinnoittelun muutokset eivät automaattisesti vaikuta lopullisiin kuljetushintoihin, koska elinkeinonharjoittajat voivat sovittaa infrastruktuurin käyttöönsä vähentääkseen kustannuksiaan. Lisäksi jäsenvaltiot voivat edelleen tukea julkisten palvelujen tai yleiseen etuun liittyvien palvelujen tarjontaa tukemalla infrastruktuuria käyttäviä liikenteenharjoittajia ja tasoittaa siten muutosten vaikutuksia kuluttajien maksamiin lopullisiin hintoihin. Ne voivat myös suoraan korvata infrastruktuurin hallinnoijille infrastruktuurin tarjonnasta muille aiheutuvat laaja-alaisemmat hyödyt (esimerkiksi parantunut maankäytön suunnittelu). Periaatteet eivät kuitenkaan edellytä keskitettyä yhteisön hinnoittelujärjestelmää. Ne muodostavat pikemminkin kehyksen, jonka sisällä jäsenvaltiot voisivat vapaasti vahvistaa hinnoittelutasot. Niin kutsuttuihin yhteiskunnallisiin rajakustannuksiin perustuvan hinnoittelun periaate lisännee sekä kuljetusjärjestelmän tehokkuutta että sen kestävyyttä. Kun yleinen kehys on laadittu, erityisongelmia voidaan käsitellä tehokkaasti.

4. Lähestymistapa olisi otettava käyttöön vaiheittain, jotta liikennepalvelujen käyttäjillä ja tarjoajilla olisi aikaa mukautua siihen. Siksi komissio ehdottaa vaiheittaista toteuttamista, johon liittyisi jäsenvaltioiden asiantuntijoista koostuva neuvoa-antava komitea ja johon kaikki osapuolet osallistuisivat. Komitea voisi aloittaa työnsä käytettävissä olevan todistusaineiston perusteella siten, että ensimmäisen vaiheen aikana aloitettaisiin periaatteiden asteittainen käyttöönotto. Tämän vuoteen 2000 jatkuvan ensimmäisen vaiheen aikana otettaisiin käyttöön parhaillaan keskustelun kohteena olevat rautateiden ja lentoasemien hinnoittelujärjestelmät,

täydennettäisiin maanteiden tavaraliikenteen hinnoittelujärjestelmää ja taattaisiin laajasti yhteensopivat rakenteet kaikkia keskeisiä liikennemuotoja varten. Ulkoisten kustannusten veloitus sovitun yhteisön kehyksen perusteella sallittaisiin, mutta hinnoittelun kokonaistasojen katoksi tulisivat keskimääräiset infrastruktuurikustannukset (mikä on nyt käytössä oleva sääntö). Toisessa vaiheessa hinnoittelujärjestelmiä yhdenmukaistettaisiin ja mukautettaisiin enemmän erityisesti raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen ja rautateiden osalta, jolloin käyttöön otettaisiin kilometriperusteinen, erilaiset ajoneuvot ja maantieteelliset erityispiirteet huomioiva hinnoittelujärjestelmä, sekä satamasektorilla, jossa otettaisiin käyttöön hinnoittelun suuntaviivat. Tänä aikana hinnoittelu ei ylittäisi yhteiskunnallisia rajakustannuksia (joihin ulkoiset kustannukset sisältyvät). Jäsenvaltiot päättäisivät tulojen käytöstä. Ilmeiset vaihtoehdot ovat, että varat osoitetaan infrastruktuurin toimittajille tai yleiseen talousarvioon esimerkiksi nykyisten verojen järjestelemiseksi uudelleen tai että osa tuloista varataan kansallisiin, alueellisiin tai kaupunkikohtaisiin, mahdollisesti multimodaalisiin infrastruktuurirahastoihin. Lisäksi uusien hinnoittelujärjestelmien käyttöönoton yhteydessä nykyisiä liikennemaksuja olisi muutettava ja/tai poistettava ne vaiheittain käytöstä. Kolmannessa vaiheessa yhteisön kehys ajantasaistettaisiin kahden ensimmäisen vaiheen aikana saatujen kokemusten perusteella.

5. Kyseinen hinnoitteluperiaate johtaisi siihen, että infrastruktuurin hallinnoija saisi paljon suuremman osan kustannuksista takaisin käyttäjiltä (tämä ei kuitenkaan välttämättä merkitsisi lisäkustannuksia käyttäjille, koska vastapainona voitaisiin vähentää nykyisiä liikennemaksuja), ja siksi periaate helpottaisi täydentävän infrastruktuurin tarjontaa ja rahoitusta. Tämä periaate sekä tuet, joita jäsenvaltiot maksavat suoraan infrastruktuurin hallinnoijille korvataksien liikennettä käyttämättömien saamat laajemmat yhteiskunnalliset hyödyt, johtavat todennäköisesti suurempaan – mahdollisesti jopa täysimääräiseen – infrastruktuurin pääomakustannusten takaisinsaamiseen koko liikennejärjestelmässä. Jos kustannuksia ei saataisi takaisin kokonaan ja jäsenvaltiot haluaisivat saada takaisin suuremman osan niistä, tämä pitäisi komission mielestä toteuttaa ottamalla käyttöön täydentäviä kiinteitä käyttömaksuja, jotka ovat tasapuolisia ja eivätkä vääristä kilpailua. Lisäksi on todennäköisesti lyhyen tai keskipitkän aikavälin investointihankkeita, joita varten suurempi osa kustannuksista on saatava takaisin hankkeiden käyttäjiltä. Tällaisissa tapauksissa korkeammat maksut sallittaisiin riittävän pitkäksi ajanjaksoksi, kunhan syrjimättömyyden takaavia yhteisön sääntöjä noudatetaan ja taataan, että järjestelystä ei aiheudu monopoliasemaan perustuvia voittoja. Sen lisäksi, että tässä asiakirjassa ehdotetut hinnoitteluperiaatteet ovat välttämättömiä infrastruktuuriverkoston tehokkaalle käytölle, ne siis loisivat edellytykset infrastruktuurin rahoittamiselle käyttömaksuista, jotka voitaisiin mukauttaa erilaisiin rahoitusmalleihin. Koska EU:n alueella on käytössä hyvin erilaisia infrastruktuurin rahoitusjärjestelmiä ja koska toissijaisuusperiaate on otettava huomioon, tässä valkoisessa kirjassa ei esitetä periaatteita infrastruktuurin rahoittamista varten.

6. Hinnoittelujärjestelmä tehostaisi infrastruktuurin käyttöä ja helpottaisi siis tarvittaessa myös uuden infrastruktuurin tehokasta tarjontaa. Tämän varmistamiseksi hinnoittelukehystä olisi kuitenkin tuettava infrastruktuuria koskevilla tehokkailla investointipäätöksillä. Näiden päätösten olisi perustuttava perusteelliseen yhteiskunnalliseen kustannus-hyötyanalyysiin (mukaan lukien kustannukset ja hyödyt, jotka liittyvät esimerkiksi parantuneeseen maankäytön suunnitteluun ja saavutettavuuteen). Olisi toteutettava ainoastaan sellaisia hankkeita, joista saadaan yhteiskunnallista nettohyötyä. Uusilla infrastruktuurihankkeilla on todennäköisesti entistä enemmän valtioiden rajat ylittäviä vaikutuksia yhdistyville sisämarkkinoilla. Nämä vaikutukset on otettava huomioon kustannus-hyötyanalyysissä, ja niiden on heijastuttava investointi- ja rahoituspäätöksiin. Valtioiden rajat ylittävät hyödyt ovat merkittävä peruste siihen, että Euroopan laajuisia liikenteen infrastruktuureja

yhteisrahoitetaan yhteisön talousarviosta. Tällä hetkellä ei kuitenkaan ole käytössä riittäviä mekanisme, joilla voitaisiin tarkkailla infrastruktuuriin tehtyjen investointien kielteisiä vaikutuksia toisissa valtioissa ja taata, että nämä vaikutukset otetaan huomioon. Tämä on erityisen tärkeää satamien osalta, sillä niihin voitaisiin rakentaa julkisin varoin uusia infrastruktuureja osittain sellaisten muissa jäsenvaltioissa olevien satamien kustannuksella, jotka eivät hyödy samankaltaisesta tuesta. Tämän vuoksi ehdotetaan, että avoimen kirjanpidon kehittämisen lisäksi vaihdetaan tietoja tämän sektorin julkisten investointien kustannuksista ja hyödyistä. Näin varmistetaan, että jäsenvaltiot ottavat kokonaisuudessaan huomioon investointipäätösten vaikutukset myös muihin kuin oman maansa kansalaisiin. Komissio tekee asiasta aloitteen EY:n perustamissopimuksen 129 c artiklan 2 kohdan nojalla.

7. Useat komission toteuttamat tutkimukset osoittavat, että ehdotettu "käyttäjä maksaa" -periaate lisäisi merkittävästi yksittäisten liikennemuotojen teknistä tehokkuutta ja vähentäisi voimakkaasti ympäristökustannuksia. Vaikka jotkin käyttäjien maksamat maksut nousisivat, liikennejärjestelmän kokonaiskustannukset laskisivat merkittävästi. Käytettävissä olevien tutkimusten perusteella voidaan päätellä, että "käyttäjä maksaa" -hinnoitteluperiaatteen käyttöönotto voisi johtaa ainakin 30–80 miljardin ecun vuotuisiin säästöihin. Alustava arvio osoittaa myös, että ehdotetut toimintalinjat hyödyttäisivät sekä suhteellisen kehittyneitä että taloudellisesti kehittymättömpiä yhteisön alueita. Komissio toteaa kuitenkin, että hinnoitteluperiaatteiden käyttöönoton on kohdealueilla oltava asteittaista.

8. Tehokkuus- ja kestävyysyistä on välttämätöntä, että nykyiset jäsenvaltioittain ja liikennemuodoittain vaihtelevat hinnoittelumekanismit korvataan liikenteen hinnoittelua koskevalla yhteensovitetulla yhteisön lähestymistavalla. Tässä valkoisessa kirjassa esitetään, miten tämä voidaan toteuttaa.

1 JOHDANTO

1. Eurooppalainen liikenteen infrastruktuuri on erittäin tärkeä taloudelliselle kasvuille, työvoiman liikkuvuudelle, kuluttajille ja Euroopan yhteisön kilpailukyvyille. Siksi on olennaista, että sen tarjonta ja käyttö on mahdollisimman tehokasta. Tehokkuuden tavoitteen saavuttaminen riippuu muun muassa siitä, kuinka käyttäjiä veloitetaan infrastruktuurin käytöstä ja millaisia keinoja on käytössä investointien rahoittamista varten. Lisäksi tavoitteen saavuttaminen vaikeutuu jatkuvasti.

2. Liikenteen infrastruktuurin rahoitus puhtaasti julkisin varoin muuttuu yhä vaikeammaksi, koska jäsenvaltioiden rahoitusongelmat kasvavat ja jäsenvaltiot pyrkivät lisäämään yksityisen sektorin osallistumista infrastruktuurihankkeiden rahoittamiseen. Toisissa tapauksissa osa kustannuksista pyritään saamaan takaisin käyttäjiltä uutta julkista infrastruktuuria kehitettäessä. Samaan aikaan tutkitaan myös liikennemallien ja liikenteen kasvun nykyisiä kehityssuuntauksia, koska lisääntyvä ruuhkautuminen ja saastuminen asettavat liikenteen kestävyyskyseenalaiseksi. Liikenteen maksuilla on hyvin selkeä asema näiden kysymysten käsittelyssä, koska maksujen muutokset vaikuttavat hintoihin, jotka vuorostaan muuttavat liikenteen käyttötapoja. Lisäksi liikennepalvelujen käyttäjät ja tarjoajat ovat yhä tietoisempia siitä, että maksujen erot eri liikennemuotojen ja jäsenvaltioiden välillä vaikuttavat alan kustannuksiin ja kilpailukykyyn ja vääristävät yhteismarkkinoiden toimintaa.

3. Kaikkia kolmea ongelmaa voidaan pitää Euroopan yhteisön liikennemarkkinoiden heikkouksina. Ensinnäkään infrastruktuurin hallinnoijat eivät aina kykene saamaan takaisin suurta osaa pääomakustannuksista, jotka johtuvat infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvista hyödyistä yksityiselle tai julkiselle sektorille, ja siksi ne ovat haluttomia tekemään investointeja. Lisäksi ulkoiset kustannukset eivät heijastu hintoihin markkinoilla, joten joitakin liikennemuotoja käytetään liikaa. Erot veroissa ja maksuissa vääristävät myös markkinoiden hintasignaaleja ja sitä kautta liikennevalintoja alalla. Kaikki kolme ongelmaa voidaan ratkaista taloudellisia välineitä käyttäen: liikenteen infrastruktuurin yhteisön hinnoittelukehys voi korjata kyseiset markkinoiden epäonnistumiset.

4. Tässä valkoisessa kirjassa selvitetään, kuinka infrastruktuurin hinnoittelun uudistus voi ratkaista useita liikennealan ongelmia ja auttaa kehittämään eurooppalaisia liikennepalveluja. Asiakirja on kehittynyt niiden keskustelujen pohjalta, joita on käyty vuonna 1993 julkaistusta komission valkoisesta kirjasta, joka käsittelee yhteisen liikennepolitiikan tulevaa kehitystä¹, vuonna 1995 julkaistusta komission vihreästä kirjasta "Kohti oikeudenmukaista ja tehokasta liikenteen hinnoittelua"², julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyökumppanuuksia käsitelleen korkean tason asiantuntijaryhmän raportista vuodelta 1996³, sekä infrastruktuurin hinnoittelua käsittelevän korkean tason asiantuntijaryhmän raportista⁴. Viimeksi mainittu asiantuntijaryhmä perustettiin vuoden 1998 keväällä neuvomaan monipuolisten hinnoitteluperiaatteiden kehittämisessä. Myös kesäkuussa 1998 neuvostossa kokoontuneet

¹ Euroopan komissio, KOM(92) 494 lopullinen.

² Euroopan komissio, KOM(95) 691. Vihreässä kirjassa suositeltiin rajakustannushinnoittelua, korkeampaa kustannusten takaisinsaantiastetta ja avoimuutta tehokkaan liikennejärjestelmän merkittävänä periaatteena, ja sillä käynnistettiin liikenteen hinnoittelua koskeva keskustelu.

³ Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyökumppanuuksia käsittelevä korkean tason asiantuntijaryhmä, 1997. Asiantuntijaryhmän raportissa korostettiin, että käyttäjiltä tulevilla tuloilla on helpotettava julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyökumppanuuksien perustamista.

⁴ Infrastruktuurin hinnoittelua tutkiva korkean tason asiantuntijaryhmä, 1998.

liikenne- ja ympäristöasioiden ministerit vaativat toimenpiteitä nykyisen infrastruktuurin hyödyntämiseksi parhaalla mahdollisella tavalla, toimenpiteitä ympäristöä vähemmän vahingoittaviin liikennemuotoihin siirtymiseksi sekä taloudellisia keinoja polttoaineen kulutuksen, päästöjen ja melun vähentämiseksi. Asiakirjan rakenne on seuraava:

- (a) yhteenveto infrastruktuurimaksujen nykyisistä ongelmista ja tarpeesta ottaa käyttöön yhtenäisemmät hinnoitteluperiaatteet
- (b) yhteisön laajuiset hinnoitteluperiaatteet ja niiden vaikutukset ongelmiin
- (c) suunnitelma periaatteiden soveltamiseksi kaikkiin liikennemuotoihin
- (d) ehdotetun hinnoittelujärjestelmän vaikutukset.

2 NYKYISISTÄ HINNOITTELUJÄRJESTELMISTÄ AIHEUTUVAT LIIKENNEONGELMAT

1. Jotta infrastruktuurin hinnoittelujärjestelmiä voitaisiin ymmärtää paremmin, on syytä tarkastella niiden kustannusrakennetta, josta on esitetty tiivistelmä seuraavassa taulukossa. Tässä luetellut kaksi pääluokkaa ovat liikennevirroista riippumattomat "kiinteät kustannukset" ja liikenteen tason mukaan vaihtelevat "muuttuvat kustannukset".

Infrastruktuurin tarjontaan ja käyttöön liittyvät kustannustekijät

Kiinteät kustannukset		Muuttuvat kustannukset	
Sisäiset kustannukset	Ulkoiset kustannukset/hyödyt	Sisäiset kustannukset	Muut ulkoiset kustannukset
Pääomakustannukset: • Pääoman takaisinmaksu • Koron maksu • Pääoman tuotto Kiinteät juoksevat kustannukset: • Ylläpitokustannukset (säästä ja ajasta riippuvia) • Käyttökustannukset (valaistus, liikenteen hallinta, tiedotus) • Hallinto	Kustannukset: - Rajoittavat vaikutukset - Maiseman pilaantuminen - Maisemalliset haitat Hyödyt: - Saavutettavuuden parantuminen - Verkoston edut - Tuottavuuden lisääntyminen	Muuttuvat juoksevat kustannukset: • Käyttökustannukset (liikenteen hallinta, valvonta, tuki-palvelut) • Käyttöön liittyvät ylläpitokustannukset (päällysteen uusiminen, raiteiden uusimiset, korjaukset)	Ilman ja veden saastuminen: • Paikalliset saasteet (esim. hiukkaspäästöt) • Alueelliset saasteet (esim. NO_x) • Maailmanlaajuiset saasteet (esim. CO₂) Onnettomuudet (osittain) Melu ja värinä Ruuhkautuminen (osittain)

Lähde: Infrastruktuurin hinnoittelua käsittelevä korkean tason asiantuntijaryhmä, kesäkuu 1998.

2. Tehokkaassa ja kilpailuhenkisessä liikennesektorissa⁵ nämä erilaiset kustannukset otetaan huomioon tehtäessä päätöksiä infrastruktuurin tarjonnasta ja käytöstä. Jotta infrastruktuurin tarjonta olisi tehokasta, sen olisi perustuttava perusteelliseen kustannus-hyötyanalyysiin, jossa kaikki yksityiselle ja laajemmalle julkiselle sektorille aiheutuvat hyödyt ja kustannukset otetaan huomioon. Analyysiin olisi sisällytettävä myös vaikutukset muihin jäsenvaltioihin. Tehokasta liikenteen käyttöä tietyllä infrastruktuurin tarjonnan tasolla edistää se, että muuttuvat kustannukset heijastuvat liikennepalvelujen tarjoajien ja käyttäjien maksamiin lopullisiin hintoihin. Jos infrastruktuurihinnoittelu ei kuitenkaan vastaa kustannuksia, liikenteen käyttö ei enää ole tehokasta ja Euroopan liikennesektorin kilpailukyky heikkenee. Jos maksut ovat liian alhaisia, syntyy todennäköisesti liiallista kysyntää, joka aiheuttaa hyödyt ylittäviä kustannuksia. Näin yksittäisiä liikenteenharjoittajia ei kannusteta vähentämään yhteiskunnalle aiheuttamiaan kustannuksia. Liian korkeat maksut estäisivät infrastruktuurin käytön sellaisilta käyttäjiltä, jotka voisivat maksaa aiheuttamansa kustannukset, ja näin vähennettäisiin infrastruktuurin yhteiskunnallista hyötyä.

3. Jäsenvaltioissa liikennesektorilta on pitkään kerätty maksuja tai veroja, joilla ei ole juurikaan tekemistä kustannusten kanssa. Ne ovat olleet osa laajempaa verotuspolitiikkaa, jolla on kerätty tuloja valtiolle mutta myös muutettu hintoja heijastamaan teollisuuteen, yhteiskuntaan ja ympäristöön liittyviä politiikan suuntalinjoja. Tällaiset maksut ja verot eivät useinkaan heijasta kustannuksia, ja ne vaihtelevat liikennemuodoittain ja jäsenvaltioittain. Tämä aiheuttaa useita ongelmia:

- (a) vääristymät jäsenvaltioiden välisessä kilpailussa (esim. kilpailevat satamat)
- (b) vääristymät liikennemuotojen välisessä ja niiden sisäisessä kilpailussa (erityisesti maanteiden ja rautateiden tavaraliikenne)
- (c) liikenteen yhteiskunnallisten ja ympäristönsuojelullisten näkökohtien huomiotta jättäminen (eri liikennöintitapojen ympäristövaikutukset eivät heijastu hintoihin)
- (d) infrastruktuuriin tehtävien investointien rahoitusvaikeudet (liikenteen käyttäjät maksavat usein huomattavia summia veroina, joilla ei ole yhteyttä liikenneverkon rahoitukseen).

4. Kyseisiä vääristymiä pidetään yleensä toisistaan erillisinä erityisongelmina, joita ovat esimerkiksi liikennemuotojen välinen epätasapaino (esimerkiksi maanteiden liiallinen käyttö sekä rautateiden, sisävesiväylien ja lyhyen matkan meriliikenteen alikäyttö), ruuhkautuminen (joko kaupunkialueilla tai kaupunkien välisillä alueilla) ja saastuminen. Seuraavat esimerkit ovat osoituksena ongelman vakavuudesta ja siitä, kuinka ongelmat liittyvät toisiinsa.

5. Jäsenvaltioiden erilaiset hinnoittelujärjestelmät suosivat joitakin liikenteenharjoittajia toisten kustannuksella. Tämä tulee selkeästi esiin maantiesektorilla: vain yksi jäsenvaltio kantaa rekisteröintiveroja raskailta tavarankuljetusajoneuvoilta. Viisi jäsenvaltiota kerää

⁵ Käsitteitä "tehokas" tai "tehokkuus" käytetään tässä asiakirjassa usein. Käsitteillä tarkoitetaan tilannetta, jossa tietyn tason hyötyjen saavuttamiseen tarvittavat kokonaiskustannukset pidetään mahdollisimman pieninä. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikki liikennettä koskevista päätöksistä aiheutuvat seuraukset (ulkoiset/sisäiset, käyttäjä/ei-käyttäjä) otetaan huomioon, eikä resurssien jakamisen tai liikennevalintojen kehittäminen ole mahdollista.

tiemaksuja, kuusi jäsenvaltiota soveltaa raskaisiin hyötyajoneuvoihin eurovinjetti-järjestelmää, yksi jäsenvaltio soveltaa erimuotoista käyttömaksua ja kolme jäsenvaltiota ei veloita ollenkaan tienkäytöstä. Kaikki jäsenvaltiot keräävät vuotuiset ajoneuvoverot, mutta niiden suuruus vaihtelee enimmillään 3000 ecua, ja diesel-polttoaineen valmisteverot vaihtelevat jopa 330 ecua 1000:ta litraa kohden. Vaihteluiden vuoksi eri jäsenvaltioista olevien maanteiden tavaraliikenteen harjoittajien kustannukset ovat hyvin erilaisia, eikä kilpailu siten ole oikeudenmukaista. Sen sijaan, että liikenteenharjoittajat käyttäisivät tehokkaimpia reittejä ja sijainteja, ne voivat sijoittaa liiketoimintansa alhaisinta yritysveroa kerääviin maihin, ottaa lisää polttoainetta alhaisinta polttoaineveroa keräävissä maissa sekä valita reitit alhaisimpien tiemaksujen mukaan silloin kun se on mahdollista. Yhdenmukaisen hinnoittelujärjestelmän puuttuminen vääristää maanteiden tavaraliikenteen harjoittajien valintoja, ja maanteiden tavaraliikenteen tehokkuus kärsii.

6. Nykyisten hinnoittelukäytäntöjen vuoksi jotkin infrastruktuurin tarjoajat voivat hyötyä monopoliasemasta. Ilmailusektorilla strategisesti hyvin sijoittautuneet lentoasemat voivat käyttää hyväkseen monopolin kaltaista asemaansa ja veloittaa lentoyhtiöiltä hintoja, jotka eivät heijasta tarjotuista palveluista aiheutuvia kustannuksia. Tämä voisi johtaa tarpeettoman korkeisiin lentoliikenteen kustannuksiin ja heikentää yhteisön lentoyhtiöiden kilpailuasemaa maailman markkinoilla.

7. Kun eri liikennemuotoja veloitetaan eri hinnoitteluperiaatteiden mukaisesti, liikennemuotojen välinen tasapaino vääristyy. Esimerkiksi rautateiden infrastruktuurin hinnoittelukäytäntöihin sisältyy koko yhteisössä kaksiosaisia hintoja, moniosaisia hintoja, yhteiskunnallisiin rajakustannuksiin perustuvaa hinnoittelua, maksuhalukkuuteen perustuvia neuvotteluja sekä nollamaksuja. Kustannusten takaisinsaamisaste vaihtelee jäsenvaltioissa nollasta sataan prosenttiin, eikä käytäntö ole yhtenäinen sen suhteen, mitä palveluja kerättävää maksua vastaan tarjotaan ja mitkä muuttujat otetaan huomioon hintoja määrittäessä. Monimutkaiset, vaikeaselkoiset maksut haittaavat markkinoiden toimintaa. Monimutkaisuuden takia käyttäjien on vaikea ymmärtää maksun rakennetta ja tasoa, ja kilpailu voi estyä. Monimutkaiset hinnat ehkäisevät kansainvälisten palvelujen kehittämistä erityisesti sellaisen rahtiliikenteen osalta, joka kulkee useiden rautatieverkostojen kautta. Erilaiset maksut estävät käyttäjää reagoimasta hinnoittelusignaaleihin: vaikka jotkin hinnat voivat kannustaa käyttämään lyhyitä junia vähän käytetyillä reiteillä yöllä, toiset hinnat voivat kannustaa tekemään päinvastoin. Koska rautateiden rahtiliikenne kilpailee usein maanteiden tavaraliikenteen, sisävesiväylien ja lyhyen matkan meriliikenteen kanssa, monimutkainen hinnoittelu lisää sen hallinnollisia kustannuksia, hidastaa tarjousten tekemistä ja heikentää siten sen kilpailukykyä. Toinen ilmeinen liikennemuotoihin liittyvä huolenaihe on, että rautatiet eivät hyödy niiden suhteellisen alhaisista ulkoisista kustannuksista, koska alhaiset kustannukset eivät heijastu käyttäjiltä perittäviin infrastruktuurimaksuihin.

8. Englannin kanaalin ylitys on toinen esimerkki liikennemuotojen välisen kilpailun vääristymisestä, joka johtuu erilaisista hinnoittelujärjestelmistä. Sekä matkustaja- että rahtiliikenteen osalta voidaan valita maantie-, rautatie-, meri- tai ilmakuljetuksen välillä. Eri liikennemuotoja koskevat erilaiset hinnoittelujärjestelmät vaikuttivat selvästi ja voimakkaasti Kanaalin alittavan tunnelin avaamisen jälkeen kiihtyneeseen kilpailuun: satamamaksut, rautatien ja tunnelin käyttömaksut, maksuttomat liittymätiet, lentoasemamaksut ja jopa verovapaata kauppaa koskevat säännökset rajoittivat eri tavoin eri liikennemuotojen ja reittien kilpailukykyä. Kun liikennemarkkinat vapautuvat ja infrastruktuuri kehittyy ja integroituu Euroopan laajuisen liikenneverkon kautta, esimerkit kiihtyneestä kilpailusta kaikkien liikennemuotojen välillä lisääntyvät. Samalla lisääntyy myös tarve vähentää erilaisista hinnoittelujärjestelmistä aiheutuvaa kilpailun vääristymistä.

9. Merkittävä esimerkki kilpailun vääristymisestä on myös maksujen vaikutus merisatamasektoriin. Nykyiset satamamaksujärjestelmät ovat varsin erilaisia, ja satamat voivat valtion tuilla laskea hintojaan ja vetää puoleensa liiketoimintaa muista satamista. Satamien välillä on selvästikin kilpailua, johon vaikuttaa myös pääsy satamaan sisämaasta ja mereltä. Siten meri-, maantie- ja rautatierahdiliikenteen hinnoittelurakenteet vaikuttavat selkeästi satamasektoriin. Voimakkaasti tuettujen satamien keskitetty käyttö voi puolestaan johtaa maanteiden ja rautateiden infrastruktuurin suurempaan käyttöön joillakin alueilla ja siten myös ruuhkautumisen lisääntymiseen.

10. Nykyiset erilaiset hinnoitteluperiaatteet vääristävät siis kilpailua, kun taas yhteisillä hinnoitteluperiaatteilla luotaisiin yhdenmukainen toimintakenttä ja korjattaisiin epätasapaino liikennemuotojen sisällä ja niiden välillä.

11. Lisäksi nykyiset hinnoittelujärjestelmät edistävät harvoin puhtaiden teknologioiden käyttöä. Esimerkiksi meriliikenne tuottaa huomattavan osan rikkidioksi- ja typpioksidipäästöistä, ja päästöjä voitaisiin vähentää merkittävästi käyttämällä rikkipitoisuudeltaan alhaista laivapolttoainetta sekä katalysaattoreita. Jos "saastuttaja maksaa" -periaatetta ei kuitenkaan sovelleta eikä päästöistä veloiteta, laivaliikenteen harjoittajia ei kannusteta ryhtymään edellä mainittuihin toimiin. Päästöjen hinnoittelujärjestelmä kannustaisi laivaliikenteen harjoittajia harkitsemaan ympäristösaasteiden vähentämistä, koska päästöjen vähentäminen pienentäisi maksuja. Jos maksut olisivat korkeampia kuin päästöjen vähentämisestä aiheutuvat kustannukset, laivaliikenteen harjoittajat vähentäisivät päästöjä, ja sektorin tehokkuus parantuisi sosioekonomisin termein ilmaistuna. Tulos olisi sama myös muiden liikennemuotojen osalta.

12. Uusien infrastruktuuri-investointien rahoituksen turvaaminen on ongelmallista liikennesektorilla. Koska julkisen sektorin rahoitustuen saaminen liikenteen infrastruktuuri-investointeja varten muuttuu yhä vaikeammaksi, infrastruktuurihankkeiden rahoituksen osalta on herännyt kasvavaa kiinnostusta hinnoittelua ja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyökumppanuutta kohtaan. Tämä koskee erityisesti kansallisia ja yhteisön tason hankkeita, esimerkiksi Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon kuuluvia hankkeita. Kuten Euroopan laajuisen liikenneverkon hankkeiden julkisen ja yksityisen sektorin rahoitusta käsittelevä korkean tason asiantuntijaryhmä selkeästi totesi, yksityisen sektorin osallistuminen Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon kuuluvien hankkeiden rahoitukseen riippuu mahdollisuudesta saada kohtuullisen varmasti hyväksyttävä kannattavuus sekä sopiva tulovirta. Tällä hetkellä kuitenkin alle 10 % maanteiden infrastruktuurikustannuksista ja alle 30 % rautateiden infrastruktuurikustannuksista saadaan takaisin infrastruktuurin hallinnoijille kertyvien suorien käyttömaksujen kautta. Liikenteen suorasta veloittamisesta saataisiin tulovirta julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyökumppanuuden kehittämistä varten, mikä vähentäisi julkisen tuen tarvetta.

13. Näitä ongelmia käsitellään jo useissa nykyisissä yhteisön suuntalinjoissa ja säädöksissä. Esimerkiksi eräällä direktiivillä yhdenmukaistetaan jossakin määrin raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen veroja ja maksuja (direktiivillä 93/89/ETY yhdenmukaistetaan jossakin määrin raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen veroja ja maksuja) ja erillisillä painolastisäiliöillä varustettujen öljysäiliöalusten satamamaksuja koskevalla neuvoston asetuksella (N:o 2978/94) on selkeät ympäristö- ja turvallisuustavoitteet. Lisäksi komissio on ryhtynyt rikkomismenettelyihin, jotka ovat koskeneet poikkeamia yhteisön hinnoittelujärjestelmistä, ja valvoo tarkasti liikenteelle myönnettäviä valtion tukia. Nykyisessä säädöskehityksessä ei kuitenkaan käsitellä vääristymiä, jotka aiheutuvat ajoneuvon rekisteröintipaikkaan liittyvistä maksuista ja veroista (esimerkiksi vuotuiset ajoneuvoverot), siitä, että yhtenäisiä suuntaviivoja ulkoisten kustannusten huomioonottamiseksi kaikkien

liikennemuotojen osalta ei ole käytössä, ja siitä, että infrastruktuurikustannusten kattaminen on hyvin eritasoista eri liikennemuodoissa. Liikenteenharjoittajat ja useat yhteisön toimielimet ovat laajasti havainneet nämä riittämättömyydet, ja ne ovat toistuvasti kehottaneet komissiota tekemään ehdotuksia näihin ongelmiin puuttumiseksi.

14. Lisäksi ongelmat todennäköisesti pahenevat liikennemarkkinoiden vapautuessa asteittain. Koska maanteiden tavaraliikenteen ja lentoliikenteen markkinat vapautuivat kokonaan vuonna 1998, koska markkinat vapautuvat pian täydellisesti esimerkiksi sisävesiväylien osalta (vuonna 2000) ja rautatiemarkkinoita pyritään vapauttamaan edelleen, hinnoittelukehyksen yhdenmukaistamiskysymys on käsiteltävä nopeasti. Kustannukset käyttöpaikalla ja kerätyt maksut eivät vastaa toisiaan, hinnoittelujärjestelmissä on eroja liikennemuotojen ja jäsenvaltioiden välillä, hallitusten tuet vääristävät kilpailua ja käytössä on monopolistisia hinnoitteluja. Kaikki tämä heikentää eurooppalaisen liikennejärjestelmän tehoa tarpeettomasti. Tilanne johtaa nouseviin liikenne- ja ympäristökustannuksiin, jotka vähentävät liikkuvuutta, taloudellista toimintaa ja talouskasvua sekä aiheuttavat vahinkoa erityisesti EU:n reunamaailmalle. Kun otetaan huomioon kehitysmahdollisuudet ja hinnoittelupolitiikan kansainvälinen ulottuvuus, liikenteen infrastruktuurin hinnoittelua koskevalle yhteisön lähestymistavalle on selkeä tarve.

3 INFRASTRUKTUURIN HINNOITTELUA KOSKEVA YHTEISÖN LÄHESTYMISTAPA

1. Infrastruktuurin hinnoittelua koskevassa yhteisön lähestymistavassa olisi käsiteltävä 2 luvussa analysoituja nykyisten järjestelmien merkittäviä puutteita. Infrastruktuurin hinnoittelua koskevan ehdotetun yhteisön lähestymistavan päätavoite olisi siis parantaa järjestelmän yleistä tehokkuutta ja liikenteen infrastruktuurin käyttöä Euroopassa, edistää oikeudenmukaista kilpailua, turvata yhteismarkkinat sekä edistää liikennejärjestelmän kestävyyttä.

2. Infrastruktuurin hinnoittelua koskevassa yhteisön lähestymistavassa olisi myös otettava täysipainoisesti huomioon toissijaisuusperiaate. Tarkemmin sanottuna tämä tarkoittaa sitä, että järjestelmä antaisi yhteisiin periaatteisiin perustuvat suuntaviivat sovellettaviksi kaikkiin kaupallisiin liikennemuotoihin, ja jäsenvaltiot voisivat niiden puitteissa päättää vapaasti hinnoittelutasoista. Lähestymistavan olisi myös turvattava avoimet ja syrjimättömät järjestelmät, joita pitäisi soveltaa sekä yksityisiin että julkisiin tahoihin. Uudet säännöt eivät kuitenkaan saisi vaikuttaa nykyisiin toimilupiin.

3. Hyötyajoneuvoihin sovellettavaksi ehdotettu hinnoittelu perustuu periaatteisiin, joita voitaisiin laajentaa käsittämään myös henkilöautot. Tämä tehostaisi yleistä hinnoittelujärjestelmää. Komissio on kuitenkin sitä mieltä, että toissijaisuusperiaatteen vuoksi tämä päätös on parasta jättää jäsenvaltioiden tehtäväksi. Mutta koska yhteinen hinnoittelujärjestelmä vaikuttaa kaupalliseen henkilöliikenteeseen, on ilmeistä, että sen kehittämiseen ja toimeenpanoon tulisi yhdistää henkilöautoja koskevia päätöksiä, jotta vältettäisiin julkisen liikenteen ja muiden kaupallisen henkilöliikenteen aseman heikentäminen⁶.

⁶ Lisäksi on syytä huomata, että komissio on jo tehnyt ehdotuksen parantaakseen sisämarkkinoiden toimintaa. Ehdotuksessa käsitellään henkilöautojen rekisteröintiä ja verotukseen liittyviä valtioiden rajat ylittäviä ongelmia, joita aiheuttaa yksityishenkilöiden muuttaessa jäsenvaltiosta toiseen. Komissio aikoo myös esittää vuonna 1999 tiedonannon ajoneuvojen verotusta koskevasta yhteisön kehyksestä.

4. On selvää, että kaupallista liikennettä varten on kehitettävä yhteisön hinnoitteluperusteet. Infrastruktuurimaksut vaikuttavat sisämarkkinoiden kilpailuedellytyksiin, ne voivat vaikuttaa markkinoille pääsyyn ja ne vaikuttavat merkittävästi kansainvälisen liikenteen kehittymiseen. Jotta luonnostellut tavoitteet voitaisiin saavuttaa, lähestymistavan olisi perustuttava seuraaviin peruskäsitteisiin:

(a) Samoja perusperiaatteita olisi sovellettava kaikkiin kaupallisiin liikennemuotoihin jokaisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa ymmärtäen, että tuloksena olevat rakenteet voivat erota toisistaan liikennemuodoittain ja että maksutaso voi vaihdella paikan mukaan, koska se heijastaa erilaisia tarpeita ja olosuhteita.

(b) Infrastruktuurimaksujen olisi kannustettava liikenteen infrastruktuurin tehokkaampaan käyttöön ja siksi sen tulisi perustua "käyttäjä maksaa" -periaatteeseen: kaikkia liikenteen käyttäjiä olisi veloitettava heidän aiheuttamistaan kustannuksista käyttöpaikalla tai mahdollisimman lähellä sitä.

(c) Maksuilla olisi oltava suora yhteys kustannuksiin, joita käyttäjät aiheuttavat infrastruktuurille ja muille käyttäjille. Myös käyttäjien aiheuttamat ympäristö- ja muut vaikutukset on otettava huomioon. Maksut olisivat erilaisia ainoastaan silloin, kun kustannuksissa ja palvelun laadussa on todellisia eroja, eikä maksuilla saisi erotella käyttäjiä kansallisuuden ja asuinpaikan tai liiketoiminnan sijaintipaikan perusteella.

(d) Maksuilla olisi kannustettava infrastruktuurin tehokasta tarjontaa.

Ainoa hinnoitteluperuste, joka täyttää kokonaisuudessaan edellä mainitut kriteerit, on yhteiskunnallisiin rajakustannuksiin perustuva hinnoittelu: käyttäjiä veloitetaan heidän aiheuttamistaan sekä sisäisistä että ulkoisista kustannuksista käyttöpaikalla (katso laatikko).⁷ Tämä kannustaisi käyttäjiä mukauttamaan liikennekäyttäytymistään vähentääkseen yhteiskunnalle aiheutuvia kokonaiskustannuksia ja saadakseen itse mahdollisimman suuren hyödyn. Näin saavutettaisiin mahdollisimman suuri taloudellinen ja yhteiskunnallinen hyvinvointi.

Tuot, joita jäsenvaltiot maksavat suoraan infrastruktuurin hallinnoijille korvatakseen liikennettä käyttämättömien saatamat laajemmat yhteiskunnalliset hyödyt, sekä infrastruktuurin rajakustannuksiin perustuva hinnoittelu (johon sisältyvät ruuhkautumisesta aiheutuvat kustannukset mutta ei muita ulkoisia kustannustekijöitä) johtavat todennäköisesti suurempaan mahdollisesti jopa täysimääräiseen infrastruktuurin pääomakustannusten takaisinsaamiseen koko liikennejärjestelmässä. Jos kustannuksia ei saada takaisin kokonaan ja jäsenvaltiot haluaisivat saada takaisin suuremman osan niistä, tämä pitäisi komission mielestä toteuttaa ottamalla käyttöön täydentäviä kiinteitä käyttömaksuja, jotka ovat tasapuolisia eivätkä vääristä kilpailua.

Sen lisäksi, että tässä asiakirjassa ehdotetut hinnoitteluperiaatteet ovat välttämättömiä infrastruktuuriverkostojen tehokkaalle käytölle, ne siis loisivat edellytykset infrastruktuurin rahoittamiseen käyttömaksuista, jotka voitaisiin mukauttaa erilaisiin rahoitusmalleihin. Koska EU:n alueella on käytössä hyvin erilaisia infrastruktuurin rahoitusjärjestelmiä ja koska toissijaisuusperiaate on otettava huomioon, tässä valkoisessa kirjassa ei esitetä periaatteita infrastruktuurin rahoittamista varten.

⁷ Kun käytetään rajakustannusten käsitettä, sillä viitataan yhteiskunnallisiin rajakustannuksiin, joihin sisältyvät muun muassa ympäristöön liittyvät ulkoiset tekijät.

Kun kuljetusyritys joutuisi kohtaamaan todelliset kustannukset, sillä olisi selvät kannustimet mukauttaa liikennevalintojaan esimerkiksi seuraavasti:

käyttää ajoneuvoja, jotka vahingoittavat vähemmän teitä, saastuttavat vähemmän ja ovat turvallisempia

muuttaa reittejä ja logistiikkaa sellaisiksi, että ne vahingoittavat vähemmän teitä, aiheuttavat vähemmän ruuhkautumista, onnettomuusriskejä ja ympäristövaikutuksia

– vaihtaa liikennemuotoihin, joilla on vähemmän vaikutuksia.

5. Hinnoittelujärjestelmä kannustaisi myös liikenneturvallisuuden edistämiseen usealla tavalla. Liikenteen käyttäjät voivat ostaa turvallisempia ajoneuvoja tai vaihtaa turvallisempiin liikennemuotoihin sekä käyttää liikennejärjestelmiä turvallisemmin. Infrastruktuurin hallinnoijia puolestaan kannustetaan kehittämään verkostojensa turvallisuutta. Vaikka tämä voisikin lisätä suoria kustannuksia, sen aiheuttamat hyödyt olisivat vieläkin suurempia, kun onnettomuuksiin liittyvät kustannukset vähenisivät. Jopa sellaiset liikenteenharjoittajat, jotka eivät mukauta liikennejärjestelyitään, hyötyisivät muiden tekemistä muutoksista muun muassa vähäisempien ruuhkien ja alhaisemman onnettomuusriskin kautta. Useimmat käyttäjät hyötyvät siis siitä, että otetaan käyttöön maksut, jotka heijastavat paremmin ja tasapainoisella tavalla todellisia kustannuksia käyttöpaikalla, ja samalla poistetaan joitakin nykyisiä maksujärjestelmiä tai vähennetään joitakin muita maksuja tai veroja.

6. On syytä korostaa sitä, että yhteiskunnallisiin rajakustannuksiin perustuva hinnoitteluperiaate yhdistyy muihin poliittisiin toimenpiteisiin ja tasapainottaa niitä. Nykyiset turvallisuutta ja ympäristöä koskevat säännökset vähentävät jo nyt liikenteen yhteiskunnallisia rajakustannuksia. Ajoneuvojen ja lentokoneiden päästönormit vähentävät ulkoisia kustannuksia, raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen ja rautatievaunujen painorajoitukset vähentävät infrastruktuurin vahingoittumisesta aiheutuvia kustannuksia ja turvallisuusnormit vähentävät kaikkien liikennemuotojen onnettomuuskustannuksia. Koska normit vähentävät kustannuksia, maksut ovat matalampia kuin mitä ne muutoin olisivat. Siten yleisesti katsoen liikennemuoto, johon sovelletaan tehokkaita normeja, saa korvauksen alempien maksujen muodossa. Tällainen infrastruktuurihinnoittelu on täysin johdonmukaista yleistä etua koskevien palvelujen tarjonnan kanssa, varsinkin julkisten henkilöliikennepalvelujen kanssa. Hinnoitteluperiaatteet vaikuttavat suoraan ainoastaan julkisiin liikenteenharjoittajiin – ei lopullisiin kuluttajiin – ja hallituksilla on edelleen täydet mahdollisuudet tukea näitä julkisia palveluja. Silloin, kun käytössä ei ole suoria hinnoittelujärjestelmiä ja hallitukset maksavat infrastruktuurikustannukset, riittävät rahoitusvarat saadaan ottamalla käyttöön uusia maksuja julkisiin liikenteenharjoittajiin kohdistuvien vaikutusten vastapainoksi. Kun hallitukset rahoittavat infrastruktuuri-investointeja muista kuin puhtaasti liikenteeseen liittyvistä syistä (esimerkiksi tarjotakseen pääsyn syrjäisille alueille), yhteiskunnallisiin rajakustannuksiin perustuva hinnoittelu johtaa todennäköisesti alhaisiin maksuihin, koska käyttäjien ei tarvitse maksaa näiden investointien pääomakustannuksia (katso myös kohta 9).

7. Tässä valkoisessa kirjassa ehdotettuihin periaatteisiin perustuva yhteinen hinnoittelujärjestelmä mahdollistaisi myös johdonmukaisen maankäytön suunnittelun politiikan eri tasoilla. Liikennejärjestelmän tehostaminen edistäisi myös eri alueiden välisiä liikenneyhteyksiä, ja tämä edesauttaisi maankäytön suunnittelua koskevien järkevien päätösten tekemistä. Liikenteen infrastruktuurin yhteinen hinnoittelujärjestelmä liittyy myös Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivojen (ESDP) kehittämiseen. Suuntaviivoilla pyritään saavuttamaan liikenteen ja yhteenkuuluvuuden tavoitteet tunnistamalla parempien liikenneyhteyksien ja infrastruktuurin kestävämmän käytön tarve EU:n tasolla.

YHTEISKUNNALLISTEN RAJAKUSTANNUSTEN KÄYTÄNNÖN MÄÄRITELMÄ

Rajakustannukset ovat muuttuvia kustannuksia, jotka heijastavat infrastruktuuria käyttävästä ylimääräisestä ajoneuvosta tai kuljetusyksiköstä aiheutuvia kustannuksia. Tiukasti määriteltynä nämä kustannukset voivat vaihdella minuutti minuutilta liikenteen käyttäjien, ajankohdan, olosuhteiden ja paikkojen mukaan. Lisäksi junan viimeisestä ylimääräisestä vaunusta, tiellä kulkevasta autosta tai merellä kulkevasta laivasta aiheutuvat rajakustannukset voivat olla usein lähes olemattomat. On selvää, että tällaisesta tiukasta määritelmästä ei ole hyötyä käytännössä, ja tässä kuten kaikissa muissakin kaupallisissa hinnoittelujärjestelmissä on käytettävä tietyntasoisia likiarvoja ja keskiarvoja, jotta voidaan kehittää ymmärrettävät, käytännölliset hinnoittelurakenteet. Rajakustannukset voivat toisinaan kuvastaa ainoastaan keskimääräisiä muuttuvia kustannuksia. Olisi hyödyllisempää, jos ne kuvastaisivat infrastruktuurin vaurioitumiseen, ruuhkautumiseen ja saastumiseen liittyviä kustannuksia ja vaihtelisivat erilaisten tekijöiden – esimerkiksi yksikön paino, akselien lukumäärä, ruuhkahuiput, kaupungissa tapahtuva liikennöinti ja moottorin päästöt – mukaisesti.

Rajakustannuksiin voivat sisältyä

- **Käyttökustannukset:** energia, työvoima, jotkin ylläpitokustannukset.
- **Infrastruktuurin vaurioitumisesta aiheutuvat kustannukset:** ylläpitokustannukset, infrastruktuurin kuluminen, joka johtaa teiden päällysteen, kiskojen ja kiitoratojen päällysteen uusimiseen.
- **Ruuhkautumisesta ja infrastruktuurin niukkuudesta aiheutuvat kustannukset:** Liikennevirtojen ruuhkautumisesta (teillä, lentoasemajonoissa tai rautatieasemajonoissa) johtuvista viivästymisistä aiheutuvat kustannukset käyttäjille tai muille. Lisäksi liikenteenharjoittajan infrastruktuurin käyttö voi estää muita käyttämästä samaa infrastruktuuria (esimerkiksi lentokentän kiitorataa).
- **Ympäristökustannukset:** ilman ja veden saastuminen, melu.
- **Onnettomuuksista aiheutuvat kustannukset:** kustannukset, jotka liittyvät omaisuusvahinkoihin, kipuun ja kärsimykseen sekä tuotantotappioihin.

8. Komissio ehdottaa, että kaikkia liikennemuotoja koskevan tämäntyyppisen hinnoittelun käyttöönottoa varten olisi laadittava yhteisön tason suuntaviivat. Järjestelmää olisi luonnollisesti kehitettävä asteittain, eikä kaikkia kustannustekijöitä voitaisi sisällyttää siihen alusta alkaen. Näitä asioita käsitellään luvussa 4.

9. Voidaan myös osoittaa, että yhteiskunnallisiin rajakustannuksiin perustuva hinnoittelu on tärkeä edellytys tehtäessä päätöksiä infrastruktuurin tarjonnasta. Investointipäätösten on perustuttava tehokkaihin nykyisiin ja tuleviin infrastruktuurin käyttötasoihin, jotta ne olisivat tehokkaita. Kuten infrastruktuurin hinnoittelua tutkiva korkean tason asiantuntijaryhmä totesi, investointipäätösten olisi perustuttava perusteelliseen yhteiskunnalliseen kustannus-hyötyanalyysiin, joka kattaa kaikki yhteiskunnalle aiheutuvat julkiset ja yksityiset kustannukset ja hyödyt. Koska jotkin yksittäisistä hankkeista aiheutuvat hyödyt – esimerkiksi vähentynyt saastuminen, joka johtuu nelikaistaisen maantien korvaamisesta moottoritieillä, tai maan arvon lisääntyminen kaupungeissa, jotka liitetään nopeiden junien rataverkkoon – voivat hyödyttää verkostoa käyttämättömiä, voisi olla varsin tehotonta vaatia kunkin yksittäisen investointihankkeen kaikkia kustannuksia takaisin käyttäjiltä. Jos tällaista lähestymistapaa olisi sovellettu, Eurooppaan ei olisi rakennettu juurikaan nopeiden junien raiteita. Jos yksittäisistä hankkeista pyritäisiin saamaan takaisin kaikki kustannukset, tämä

johtaisi liikenteen käytön huomattavaan tehottomuuteen sekä mahdollisesti myös huomattaviin vääristymiin investointipäätöksissä.

YHTEISKUNNALLISIIN RAJAKUSTANNUKSIIN PERUSTUVA HINNOITTELU JA PÄÄOMAKUSTANNUSTEN TAKAISINSAANTI

Yhteiskunnallisiin rajakustannuksiin perustuvat maksut eivät ole yhteydessä pääomakustannuksiin, sillä nämä jälkimmäiset eivät riipu liikenteen käytöstä. Tämä herättää kysymyksen siitä, voidaanko yhteiskunnallisiin rajakustannuksiin perustuvalla hinnoittelulla saada infrastruktuurikustannukset takaisin käyttäjiltä.

On helppo osoittaa, että jos muille kuin infrastruktuurin käyttäjille ei koidu hyötyä, tilanne riippuu infrastruktuurikapasiteetin määrästä ja sen laajentamisen kustannuksista. Jos investoinnit ovat tehokkaita ja perustuvat kannattavuuteen, pelkästään infrastruktuurin rajakustannuksiin perustuvalla hinnoittelulla (johon sisältyvät ruuhkautumismaksut mutta ei maksuja muista ulkoisista kustannuksista) saadaan takaisin kaikki infrastruktuurikustannukset, jollei infrastruktuurin rakentamiseen liitty mittakaavaetuja (Newbery, 1988, Winston 1985 ja liite III). Joillakin infrastruktuuri-investoinneilla on kuitenkin muitakin teknisiä piirteitä. Euroopan liikenneverkon eri osia koskevissa selvityksissä esitetään, että tällaisilla maksuilla varmistettaisiin koko liikennejärjestelmän osalta korkea kustannusten takaisinsaantiaste. Tämä johtuu lähinnä siitä, että infrastruktuurin tarjonnan tehokkaaseen tasoon liittyy yleensä tietty niukkuus, mikä merkitsee, että ruuhkautumismaksut ovat myönteinen asia. Tieinfrastruktuurin kohdalla asia riippuu ratkaisevasti siitä, sovelletaanko hinnoittelua myös henkilöautoihin.

Todellisuudessa kaikki infrastruktuurin tarjonta ei kuitenkaan ole tehokasta. Samoin muille kuin infrastruktuurin käyttäjille koituu hyötyä, mikä viittaa siihen, että kaikkia kustannuksia ei voida periä käyttäjiltä. Toisaalta ehdotettuihin hinnoittelupuitteisiin sisältyisivät myös ulkoiset kustannukset.

Saatavilla olevat tietojen (esim. Roy 1998, ECMT 1998) mukaan tässä valkoisessa kirjassa ehdotetun yhteiskunnallisiin rajakustannuksiin perustuvan hinnoittelun johdonmukainen soveltaminen johtaisi nykyisissä olosuhteissa siihen, että kaikkien maaliikennemuotojen käyttäjiltä EU:ssa perittäisiin takaisin huomattavasti suurempi osa infrastruktuurikustannuksista kuin nykyään. Koko liikennejärjestelmän tasolla tehokkaista maksuista saatavat tulot ovat todennäköisesti lähes sitä luokkaa, joka on tarpeen kaikkien infrastruktuurikustannusten saamiseksi takaisin käyttäjiltä. Vaikka ehdotettu lähestymistapa ei takaa jokaisen yksittäisen infrastruktuurihankkeen kustannusten takaisinsaamista, se toisi riittävästi tuloja koko liikennejärjestelmän infrastruktuurin pääomakustannusten rahoittamiseksi ja myöhempien investointien maksamiseksi.

10. Kuten on todettu, yhteiskunnallisiin rajakustannuksiin perustuvilla maksuilla liikenneinfrastruktuurin käytöstä saadaan todennäköisesti koko liikennejärjestelmän tasolla riittävästi tuloja kaikkien infrastruktuurikustannusten maksamiseksi, mutta on luonnollisesti jäsenvaltioiden asia päättää, miten tuloja käytetään. Ilmeisinä vaihtoehtoina on osoittaa varat infrastruktuuripalvelujen tarjoajille tai yleiseen talousarvioon – esimerkiksi nykyisen verotusrakenteen muuttamiseksi – tai kohdistaa osa tuloista infrastruktuurirahastoihin, jotka voivat olla useita liikennemuotoja koskevia, kansallisia, alueellisia tai kaupunkikohtaisia. Samoin nykyisiä liikennemaksuja on muutettava tai ne on vähitellen poistettava, kun uusia liikenteen hinnoittelujärjestelmiä otetaan käyttöön.

11. Maksujen keräämisestä vastaavat infrastruktuurin hallinnoijat, olivatpa ne sitten julkisia tai yksityisiä. Tämä johtaa kysymykseen tulojen jakamisesta eri tahoille (kuten infrastruktuurin hallinnoijalle tai valtiolle) ja niiden käyttämisestä. Infrastruktuurin hallinnoijat voisivat luonnollisesti pitää sen osan maksuista, joka vastaa infrastruktuurikustannuksia (kattaen infrastruktuurin vaurioitumisesta että niukkuudesta/ruuhkautumisesta aiheutuvat kustannukset⁸). Muihin kustannustekijöihin

⁸ Korkeat ruuhkautumismaksut ilmaisevat kapasiteetin niukkuutta ja investointeja edellyttävän laajentamisen tarvetta. Päätökset asiasta tulisi tehdä yhteiskunnallisen kustannus-hyötyanalyysin perusteella (ks. kohta 9).

liittyvät maksut olisi loogista tilittää valtiolle. Liikenneinfrastruktuurin hinnoittelua käsittelevä korkean tason ryhmä suositteli, että ulkoisiin kustannuksiin liittyvät tulot olisi käytettävä ulkoisten vahinkojen vähentämiseen joko lieventämällä kyseisen haittatekijän vaikutusta tai ehkäisemällä se, tai jos tämä ei ole mahdollista, maksamalla korvauksia vahinkoja kärsineille (noudattaen kuitenkin valtiontukea koskevia sääntöjä). Tällainen varainkäytön jakaminen voi olla toivottavaa, mutta toissijaisuusperiaatteen mukaisesti päätökset on komission mielestä parasta jättää jäsenvaltioille.

12. Yhteiskunnallisiin rajakustannuksiin perustuvaa hinnoittelua koskevassa tekstilaatikossa ja liitteessä III esitetty analyysi osoittavat, että yhteiskunnallisiin rajakustannuksiin perustuva hinnoittelu johtaisi nykyistä paljon korkeampiin tuloihin käyttäjiltä suoraan perittävistä maksuista, mutta tilanne vaihtelee todennäköisesti eri infrastruktuuriverkkojen (tai niiden osien) kesken. Jos infrastruktuurin rajakustannukset ovat keskimääräisiä kustannuksia korkeammat (esimerkiksi jos pääomakustannukset muodostavat vain pienen osan kokonaiskustannuksista ja jos kapasiteetin rajat ovat lähellä), niin silloin rajakustannuksiin perustuva hinnoittelu johtaa sekä infrastruktuurin mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön että kustannuksia suurempiin tuloihin yhteiskunnallisiin rajakustannuksiin perustuvien liikennemaksujen infrastruktuuriolosuhteista. Tämä on merkki siitä, että kapasiteetista on pulaa, ja samalla saadaan lisävaroja ongelman ratkaisemiseksi. Jos rajakustannukset ovat keskimääräisiä kustannuksia alhaisemmat, tilanne on päinvastainen: tulot eivät riitä kattamaan kustannuksia. Jos tällainen infrastruktuuri on osa laajempaa verkkoa, jossa esiintyy myös pulaa kapasiteetista, infrastruktuurin hallinnoijat voivat todennäköisesti tasata vajeensa ja ylijäämänsä koko verkon tasolla. Jos tämä ei ole mahdollista ja jos koituvat hyödyt ovat laajalaisia, niin silloin valtiontuen antaminen on perusteltua riippumatta siitä, onko infrastruktuuri julkisessa vai yksityisessä omistuksessa. On kuitenkin huomautettava, että yhteisön alueella on nykyisin tuskin yhtään infrastruktuurihanketta, joka olisi kokonaan yksityisesti rahoitettu ilman valtiontukea. Ehdotettu lähestymistapa vähentää merkittävästi tarvetta turvautua suoraan valtiontukeen infrastruktuurikustannusten kattamisessa.

13. Rajakustannuksiin perustuvien hinnoittelujärjestelmien kehittäminen kaikenlaista liikenneinfrastruktuuria (kaikki liikennemuodot, terminaalit sekä liikenteeseen liittyvät tieto- ja viestintäjärjestelmät) varten tarjoaa merkittäviä etuja, mutta ainakin lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä on kuitenkin tapauksia, joissa yksittäisten infrastruktuurihankkeiden yhteydessä tulisi voida periä käyttäjiltä suurempi osa kustannuksista. Tämä voi olla tarpeen sen varmistamiseksi, että toivottavat investoinnit julkiset, yksityiset tai näiden yhdistelmät voidaan toteuttaa. Hinnoittelukäytännössä on varauduttava tällaisiin hankkeisiin.

Uudet hankkeet

14. Uuden infrastruktuurin rahoittaminen on Euroopan liikennepolitiikan keskeinen huolenaihe, joka voi olla tarpeen ottaa huomioon uuden infrastruktuurin hinnoittelemisessa. Näin on etenkin kalliiden rakennelmien kuten siltojen ja tunneleiden kohdalla. Perinteisesti tavallisinta on ollut, että rahoitus hoidetaan julkisin varoin. Valtioiden talousarvioihin kohdistuu kuitenkin yhä suurempia paineita, joten tällainen rahoitus ei ole enää itsestään selvää, sillä turvautuminen pelkästään julkiseen rahoitukseen voi rajoittaa kohtuuttomasti infrastruktuurin tarjontaa ja vähentää siten tehokkuutta.

15. Mainitusta syystä ja muiden yksityisen sektorin tehokkuustekijöiden hyödyntämiseksi uuden infrastruktuurin rahoittamisessa käytetään yhä useammin julkisen ja yksityisen sektorin

yhteistyökumppanuutta.⁹ Yksityisten yritysten on kuitenkin hankittava tuloja kaikkien kustannustensa kattamiseksi, ja saatavilla olevan julkisen tuen määrästä riippuen tämä voi merkitä maksuja, jotka ovat rajakustannuksia korkeampia. Näin on etenkin hankkeen alussa, jolloin infrastruktuurin käyttö on varsin vähäistä ja niukkuuteen liittyvät maksut mitättömiä. Vaikka rajakustannuksia korkeammat maksut todennäköisesti vähentävät hankkeen sosioekonomista hyötyä, ne voivat olla tarpeen, jos vaihtoehtona on olla toteuttamatta hanketta lainkaan julkisen rahoituksen puutteen vuoksi.

16. Ottaen huomioon, että rajakustannuksiin perustuvalle hinnoittelulle ominaisen maksujen eriyttämisen tulisi johtaa mahdollisimman tehokkaaseen lopputulokseen, näiden täydentävien maksujen vaikutus liikenteen käyttöön olisi pidettävä mahdollisimman alhaisena sekä liikenteen kokonaismäärän että liikennemuotojen välisen ja sisäisen kilpailun osalta. Tätä varten maksujen olisi mieluiten oltava sikäli kiinteitä, että ne eivät vaihtelisi infrastruktuurin käytön mukaan. Käytännön syistä voi olla pakko hyväksyä niiden vaihtelu ajoneuvotyyppien tai erilaisten kuljetusyksiköiden mukaan. Käytännössä tarkoituksenmukainen hinnoittelumenetelmä vaihtelee hankkeesta toiseen. Esimerkiksi kiinteille maksuille sopiva menetelmä voisi olla vinjettijärjestelmä, jossa käyttäjät maksavat kiinteän ”pääsymaksun” tietyn infrastruktuurin käyttämisestä tietyssä aikana (kaksiosaiset maksut). Vaihtoehtoisesti voitaisiin segmentoida markkinat ja periä korkeampia maksuja niiltä segmenteiltä, joilla kysynnän hintajousto on alhainen (niin sanottu Ramseyn hinnoittelu).

17. Täydentävien maksujen periminen olisi lopetettava vuosina määriteltävän ajanjakson jälkeen, jonka tulisi olla riittävän pitkä investointikustannusten takaisinsaamiseksi ja kohtuullisen pääoman tuoton takaamiseksi.

18. Jäsenvaltioiden on syytä olla joustavia määritellessään ’uusia infrastruktuurihankkeita’ paikallisiin olosuhteisiin sopivalla tavalla. Olisi esimerkiksi asianmukaista määritellä kokonainen moottoritieosuus uudeksi hankkeeksi, jos siihen rakennetaan lisäkaista. Tällöin peritään sama maksu kaikilta kaistoilta. Ei tulisi myöskään sulkea pois mahdollisuutta sisällyttää joitakin yhdistäviä tai rinnakkaisia tieosuuksia uuden hankkeen hinnoitteluun. On kuitenkin selvästi epäasianmukaista ja tehotonta laajentaa hankkeen määritelmää liiaksi.

19. Yksi mahdollisten julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyökumppanuuksiin osallistuvien investoijien kohtaamista epävarmuustekijöistä liittyy tuleviin hinnoittelujärjestelmiin (sekä kyseisen liikennemuodon että kilpailevien liikennemuotojen osalta), sillä ne sanelevat liikennevirran määrän, tulot ja siten kannattavuuden. Luomalla selkeä hinnoittelukehys poistetaan yksi este julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyökumppanuuksien kehittymiseltä.

Kilpaileva infrastruktuuri

20. Tilanne, jossa infrastruktuurihankkeet tai -alat kilpailevat suoraan keskenään Euroopan tasolla, esiintyy lähinnä terminaalien ja samalla vaikutusalueella sijaitsevien liikenteen solmukohtien kuten tärkeiden satamien, yhdistettyjen kuljetusten terminaalien tai lentoasemien yhteydessä. Niin kauan kuin jäsenvaltiot voivat päättää infrastruktuuri-investoinneista täysin vapaasti ottamatta huomioon päätöstensä vaikutuksia toisiin jäsenvaltioihin, rajakustannuksiin perustuvan hinnoittelun ottaminen käyttöön yhteisön tasolla ei ehkä riitä välttämään huomattavia vääristymiä infrastruktuurin tarjonnassa. Tämä johtuu siitä, että jotkin jäsenvaltiot – ehkä oletettujen paikallisten etujen turvaamiseksi – investoivat

⁹ Yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyökumppanuuksia käsittelevä korkean tason ryhmä, 1997.

enemmän kuin liikennejärjestelmän kokonaisuuden kannalta olisi suotavaa. Tällaiset investoinnit voivat johtaa liiallisiin kilpaileviin investointeihin naapurivaltioissa, jotka pyrkivät säilyttämään markkinaosuutensa. Yhteisön tasolla tuloksena olisi infrastruktuurin ylitarjonta, mikä merkitsee niukkojen resurssien haaskausta.

21. Keskeisten kilpailevien terminaalien osalta rajakustannuksiin perustuvaa hinnoittelua onkin täydennettävä investointien tasoa heijastavalla tavalla, jotta saadaan takaisin suurempi osa kustannuksista. Tällainen vaihtoehto ei kuitenkaan sulje pois ylikapasiteetin mahdollisuutta. Tätä varten tarvitaan lisätoimia, joita tarkastellaan jaksossa 5(h).

Päätelmät

22. Liikenteen hinnoittelun ja tehokkaan hintatason yhteensovittamisen uskotaan tuovan merkittävää hyötyä koko yhteiskunnalle. Sen odotetaan johtavan teknologisen, operatiivisen ja organisatorisen tehokkuuden parantumiseen, aiheuttavan pienen mutta toivottavan muutoksen eri liikennemuotojen välisessä tasapainossa ja vähentävän hiukan liikennepalvelujen kysyntää.¹⁰ Komission selvitykset viittaavat myös siihen, että yhteiskunnallisiin rajakustannuksiin perustuvan hinnoittelun käyttöönotto EU:n tasolla johtaisi kokonaishyötyyn, joka olisi vähintään 30–80 miljardia ecua vuodessa (ks. jakso 6a).

23. Tässä hahmoteltu hinnoittelujärjestelmä auttaisi suoraan useimpien 2 jaksossa käsiteltyjen ongelmien ratkaisemisessa. Se edistäisi reilua kilpailua eri liikennemuotojen välillä liittämällä maksut pelkästään liikenteenharjoittajien aiheuttamiin kustannuksiin heidän kansallisuudestaan tai yrityksen sijaintipaikasta riippumatta. Laskuttamalla asianmukaisesti ulkoisista ja muistakin kustannuksista palkitaan liikenteenharjoittajia, jotka investoivat puhtaampiin tai vähemmän vaurioita aiheuttaviin ajoneuvoihin tai aluksiin. Tällöin investoinnit ovat kannattavia eivätkä vahingoita yritysten kilpailukykyä. Ehdotetut hinnoitteluperiaatteet johtaisivat myös oikeudenmukaisempaan kilpailuun liikennemuotojen sisällä ja välillä. Tämän seurauksena liikennemuodon valintaan vaikuttaisi kilpailutilanne eivätkä vääristyneet hinnoittelujärjestelmät. Jos samaa perusperiaatetta sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa, tuloksena olisivat tasavertaiset kilpailuedellytykset kaikille liikenteenharjoittajille, ja samalla vältettäisiin kuljetusyritysten siirtyminen verotuksellisesti edullisempiin valtioihin. Jos hinnoittelujärjestelmät ovat yhdenmukaisia ja niiden soveltaminen avointa, liikenteenharjoittajien hallinnolliset kustannukset alenevat ja eri kuljetusvaihtoehtojen kustannusten vertailtavuus paranee merkittävästi. Monimutkaisista ja vaikeaselkoisista rautatiemaksuista aiheutuvat haitat poistuisivat.

24. Rajakustannuksiin perustuvat maksut toisivat myös huomattavia tuloja. Monissa tapauksissa olisi vastapainoksi vähennettävä liikenteeseen liittyviä maksuja. Samalla uusi hinnoittelujärjestelmä johtaisi tehokkaampaan infrastruktuurin käyttöön ja vähentäisi sitä kautta jonkin verran uusien investointien tarvetta.

25. Tiettyjen hankkeiden yhteydessä olisi sallittava rajakustannuksia korkeammat maksut, jos tämä on tarpeen tärkeiden ja sosioekonomisesti hyödyllisten infrastruktuurihankkeiden rahoittamiseksi.

26. Maksujen ja kustannusten välinen yhteys estäisi terminaaleja hyötymästä paikalliseen monopoliin verrattavissa olevista markkinaolosuhteista. Samalla voitaisiin ehkäistä

¹⁰ ECMT 1998.

ylikapasiteettiin johtavaa epäoikeudenmukaista kilpailua infrastruktuurin tarjonnassa. Näiden ehdotusten vaikutuksia tarkastellaan yksityiskohtaisesti luvussa 6.

4 VAIHEITTAINEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

1. Ehdotettu hinnoittelujärjestelmä on otettava käyttöön asteittain. Siinä on otettava huomioon eri liikennemuotojen erilaiset lähtökohdat nykyisessä liikennettä koskevassa yhteisön lainsäädännössä, uusien maksujen kehittämiseen liittyvät monimutkaiset kysymykset ja muut rajoitteet kuten tuottavuusvaatimus. Toisinaan nykyiset maksut vastaavat kohtuullisen hyvin tiettyjä rajakustannuksia, joten tarvetta välittömään muutokseen ei ole. Esimerkiksi nykyisessä direktiivissä raskailta tavarankuljetusajoneuvoilta perittävistä maksuista ja suunnitellussa direktiivissä lentoasemamaksuista on jo luotu perusta hinnoittelujärjestelmän kehittämiseksi. Muiden liikennemuotojen osalta tällaista perustaa ei kuitenkaan ole. Päätöksissä uusien hinnoittelujärjestelmien rakenteesta ja kattavuudesta – sekä infrastruktuuriverkkojen että liikennevälineluokkien osalta – on otettava täysimääräisesti huomioon myös toiminta- ja käyttöönottokustannukset.

2. Komissio ehdottaa kolmivaiheista lähestymistapaa. Ensimmäisessä vaiheessa olisi luotava hinnoittelujärjestelmän puitteet. Toisessa vaiheessa komissio ja jäsenvaltiot alkaisivat mukauttaa nykyisiä hinnoittelujärjestelmiä puitteiden mukaisiksi. Kolmannessa vaiheessa siirtyminen saataisiin päätökseen, ja kaikkia liikennemuotoja veloitettaisiin rajakustannusten perusteella. Kunkin vaiheen pääpiirteet esitetään tiivistetysti seuraavassa; ensisijaisten toimien yksityiskohtia kuvataan luvussa 5.

4(a) Ensimmäinen vaihe: 1998–2000

3. Tämän valmistelewan vaiheen aikana tulisi pyrkiä sopimaan menetelmistä, joilla mitataan rajakustannuksia, ja edistämään ajatusta maksun perimisestä käyttöpaikassa. Nykyisen lainsäädännön mukaisesti keskimääräisiin kustannuksiin asti yltävät maksut olisivat yleisesti hyväksyttäviä.

4. Jotta luotaisiin pohja rajakustannuksiin perustuvien hinnoitteluperiaatteiden käyttöönotolle, on kehitettävä yhteisiä menetelmiä rajakustannusten, mukaanlukien ulkoiset kustannukset, arvioimiseksi kaikissa liikennemuodoissa. Komissio ehdottaakin hallitusten asiantuntijoista koostuvan neuvonantavan komitean perustamista käsittelemään infrastruktuurin hinnoittelujärjestelmää. Komitean tehtävänä olisi kehittää yhteisön ohjeita liikenteen rajakustannusten arviointimenetelmistä ja neuvonantaa komissiota tässä asiassa, kehittää käytäntöjä kirjanpidon avoimuuden lisäämiseksi, edistää liikennettä koskevan kirjanpidon kehittämistä jäsenvaltioissa sekä neuvonantaa komissiota tilastointiin ja tutkimukseen liittyvistä tarpeista ja painopisteistä. Komitean tukena käytetään itsenäisiä asiantuntijoita ja asianosaisia osapuolia kuten liikenteenharjoittajia, liikennepalvelujen käyttäjiä, alan yrityksiä, kuluttajia ja liikennealan työntekijöitä. Aiheellisten lainsäädäntöehdotusten laatiminen kuuluu luonnollisesti komissiolle, joka ottaa tässä yhteydessä täysipainoisesti huomioon komitean työskentelyn tulokset.

5. Vuoden 1998 ehdotus rautatieinfrastruktuurin hinnoittelusta olisi hyväksyttävä mahdollisimman pian sen varmistamiseksi, että kahta tärkeintä maaliikennemuotoa koskevat puitteet saadaan käyttöön.¹¹ Komission ehdotus neuvoston direktiiviksi lentoasemamaksuista

¹¹ Direktiivi 93/89/ETY kattaa jo maantiiliikenteen.

olisi pantava täytäntöön ja olisi luotava myös satamamaksuja koskevat puitteet. Maaliikenteelle annettavaa valtiontukea koskevan asetuksen 1107/70 tarkistamiseksi annetaan ehdotus myöhemmin vuoden 1998 aikana, ja huomiota kiinnitetään muille liikennemuodoille annettavaa valtiontukea koskevien sääntöjen ja ohjeiden hienosäätöön. Infrastruktuurikustannuksiin perustuvan hinnoittelun lisäksi komissio aikoo kannustaa kehittämään hinnoittelua, joka perustuu kaikkien liikennemuotojen aiheuttamiin ulkoisiin kustannuksiin, edellyttäen että tämä ei johda keskimääräisiä infrastruktuurikustannuksia korkeampiin maksuihin. Tällaisista maksuista keskustellaan jo neuvostossa raskailta tavarankuljetusajoneuvoilta perittäviä maksuja koskevan nykyisen direktiivin muuttamisen yhteydessä, ja ne sallittaneen uudessa ehdotuksessa rautateiden infrastruktuurimaksuista.

6. Komission mielestä ensimmäisen vaiheen tulisi ulottua vuoden 2000 loppuun. Näin toinen vaihe voisi alkaa vuonna 2001, jolloin **maanteiden, rautateiden, satamien ja lentoasemien** sekä valtiontukea koskevien säännösten osalta olisi käytössä pääpiirteissään toisiaan vastaavat perushinnoittelujärjestelmät.

4(b) Toinen vaihe: 2001–2004

7. Hinnoittelupuitteiden ja menetelmien kehittämisen jälkeen toisessa vaiheessa mukautettaisiin erityisiä maksuja vastaamaan paremmin uutta lähestymistapaa, ja eri liikennemuotojen hinnoittelujärjestelmiä yhdenmukaistettaisiin. Tässä vaiheessa maksujen tulisi yleensä vastata yhteiskunnallisten rajakustannusten kokonaismäärää eli infrastruktuurin rajakustannuksia ja ulkoisia kustannuksia. Yhteisöön vaikuttavien ulkoisten kustannusten hinnoittelusta olisi päätettävä yhteisön tasolla; aluksi sovitut maksut olisivat todennäköisesti alhaisia. Tulot maksuista menisivät luonnollisesti jäsenvaltioille. Muiden, ruuhkautumisen ja muiden paikallisten ulkoisten haittojen vuoksi jäsenvaltioiden perimien maksujen käyttöönottoa kannustettaisiin, ja näiden maksujen tulisi perustua sovittuihin yhteisön puitteisiin, joita komiteassa kehitetään. Hinnoittelumenetelmien tarkastelemisen lisäksi komitean olisi aloitettava hinnoittelukäytäntöjen tarkastelu, millä saattaa olla merkittäviä vaikutuksia toisiin valtioihin.

8. Siirtyminen maksuihin, jotka vastaavat infrastruktuurin käyttöä, johtanee siihen, että infrastruktuurin käyttäjiltä saadaan suoraan takaisin suurempi osa kustannuksista. Jäsenvaltiot voisivat kuitenkin halutessaan periä vapaasti lisämaksuja, jotta ne saisivat uusien infrastruktuurihankkeiden kustannuksista takaisin vielä suuremman osan. Näiden lisämaksujen olisi mieluiten oltava kiinteitä (käyttöjaksoon perustuvia tai kaksiosaisia). Ulkoisten kustannusten kattamiseksi asetetuista maksuista saatavia tuloja voidaan käyttää myös uusien investointien rahoittamiseen. Eri liikennemuotojen hinnoittelutasot eivät saisi kuitenkaan missään tapauksessa ylittää keskimääräisten infrastruktuurikustannusten ja ulkoisten kustannusten summaa.

9. Sen lisäksi, että uusien liikennemaksujen käyttöönotto on osa nykyisen vero- ja maksurakenteen uudelleenjärjestelyä, sen tulisi tapahtua yleisen veropolitiikan kehityksen mukaisesti. Tällainen lähestymistapa mahdollistaa lisäauudistukset ilman kokonaistaloudellisia budjettivaikutuksia.¹²

¹² Komissio on jo ehdottanut asianmukaisia säännöksiä polttoaineverojen osalta asiakirjassa KOM(97) 30 lopullinen. Asiaa tarkastellaan perusteellisemmin kohdassa 5 (g).

4(c) Kolmas vaihe: vuoden 2004 jälkeen

10. Ensimmäisen ja toisen vaiheen aikana saaduista kokemuksista otettaisiin tietysti opiksi, mutta kolmannen vaiheen tarkoituksena olisi lähinnä syventää yhdenmukaisten hinnoitteluperiaatteiden käyttöönottoa sekä rajakustannusten että kustannusarvioiden johdonmukaisuuden suhteen. Ulkoisista kustannuksista perittävien yhteisön laajuisten maksujen tasoa olisi myös tarkistettava. Samoin voitaisiin harkita *pakollisia* hinnoittelujärjestelmiä – joskaan ei pakollisia maksutasoja – paikallisille ulkoisille kustannuksille. Tällainen lähestymistapa keventäisi jäsenvaltioiden paineita laskea paikallisia maksuja kansainvälisen kilpailun vuoksi.

Katsaus hinnoittelusääntöihin			
	Ensimmäinen vaihe	Toinen vaihe	Kolmas vaihe
Enimmäis-määrä	vaihtelee liikennemuodoittain, yleensä keskimääräiset infrastruktuurikustannukset ⁴	infrastruktuurin rajakustannukset sekä paikalliset ja yhteisön laajuiset ulkoiset kustannukset ^{1,2,3}	Yhteiskunnalliset rajakustannukset ^{1,2,3}
Vähimmäis-määrä	vaihtelee liikennemuodoittain nollan ja keskimääräisten infrastruktuurikustannusten välillä ⁴	infrastruktuurin rajakustannukset ja yhteisön laajuiset ulkoiset kustannukset ^{1,2,3}	
Ulkoiset kustannukset	Erilaiset maksut sallittuja ¹		
¹ sovittujen parametrien/metodien pohjalta			
² uusia hankkeita koskevat lisämaksut sallittuja; enintään keskimääräiset infrastruktuurikustannukset ja ulkoiset kustannukset			
³ näitä tasapainottaa nykyisten verojen ja maksujen alentaminen			
⁴ tämä heijastaa eri liikennemuotojen nykyisiä enimmäis- ja vähimmäismääriä			

5 TOTEUTUS, ENSISIJAISET TOIMET JA VAIKUTUKSET ERI LIIKENNEMUOTOIHIN

1. Tässä luvussa keskitytään ensisijaisiin toimiin kahdessa ensimmäisessä toteutusvaiheessa. Eri liikennemuodoista esitetään erilliset kuvaukset.

5(a) Johdonmukaisten hinnoittelu- ja kirjanpitokäytäntöjen kehittäminen

2. Hahmoteltujen hinnoitteluperiaatteiden soveltamiseksi käytäntöön on arvioitava useita kustannusten arvioimiseen liittyviä tekijöitä. On tarpeen kehittää käytännöllisiä kustannusten arviointimenetelmiä, ja tässä asiassa komission ja jäsenvaltioiden työskentelyn yhteensovittaminen voi olla erittäin hyödyllistä. Näiden kysymysten käsittelemiseksi ja komission avustamiseksi infrastruktuurin hinnoitteluun liittyvässä työssä olisi hyvä, että infrastruktuurin käytön hinnoittelua käsittelevä hallitusten asiantuntijoiden komitea (jäljempänä "komitea") aloittaisi varsinaisen työskentelynsä komission edustajan toimiessa puheenjohtajana.

3. Komitean toimeksianto olisi saatettava ajan tasalle. On selvää, että komitean tulee käsitellä kaikkia liikennemuotoja, ja sillä on viisi nimenomaista tehtävää.

(1) Yhteisön suuntaviivojen kehittäminen liikenteen rajakustannusten arvioimiseksi.

Viimeaikaiset keskustelut neuvostossa Alppien erityistilanteesta tie- ja käyttömaksujärjestelmän (curovinjetti) yhteydessä ovat osoittaneet, että tieinfrastruktuurin kustannusten laskemisessa ja hinnoittelussa käytetään aivan liian monia erilaisia lähestymistapoja. Käytettävissä on joitakin mahdollisia menetelmiä liikenneinfrastruktuurin käytöstä aiheutuvien erilaisten rajakustannusten arvioimiseksi, ja tätä alaa on tutkittu paljon.

Komitean ei tarvitse välttämättä pyrkiä yksilöimään yhtä ainoaa menetelmää tietyn kustannustyyppin mittaamiseksi, vaan määrittämään, miten erilaisia kustannusten arvioimis- tai arvottamismenetelmiä voidaan soveltaa tarkoituksenmukaisesti. Ihanteellinen lopputulos olisi intermodaalinen lähestymistapa menetelmien kehittämiseen, mutta liikennemuotojen välisten erojen vuoksi saattaa olla perusteltua esittää joitakin tiettyä liikennemuotoa koskevia mukautuksia. Infrastruktuurin vaurioitumisen ja ruuhkien aiheuttamien kustannusten arvioiminen on etusijalla, mutta komitean tulisi myös tarkastella ympäristövaikutusten ja onnettomuusriskien arvottamista. Kiinteiden kustannusten osalta olisi myös kehitettävä koko yhteisön kattava lähestymistapa pääomakustannusten, myös poistomenetelmien, arvioimiseen.

(2) Tilinpidon avoimuutta edistävien käytäntöjen kehittäminen ja "liikennetilinpidon" kehittäminen jäsenvaltioissa.

Hinnoittelua ja valtiontukia koskevien sääntöjen soveltamisen ja noudattamisen valvonnan helpottamiseksi, erityisesti terminaalien osalta, on kehitettävä avoimia tilinpitokäytäntöjä. Tässä asiassa komitean tulisi määrittää parhaita kustannuslaskennan toimintatapoja. Arvioinnin lähtökohtana tulisi käyttää tulevaa kartoitusta merisatamien nykyisistä hinnoitteluperiaatteista.

Komitean pitäisi myös antaa neuvoja niistä menetelmistä, joilla voidaan määrittää kustannusten takaisinsaantiaste liikennemuoto- ja alakohtaisesti, ja edistää liikenteen kustannuksia ja liikenteestä saatavia tuloja koskevan tilinpidon käyttöönottoa yksittäisissä jäsenvaltioissa. Komitean tulisi antaa komissiolle neuvoja asetuksen 1108/70 mahdollisesta tarkistamisesta kaikkia liikennemuotoja koskevan infrastruktuurikulujen tilinpitojärjestelmän ottamiseksi käyttöön.

(3) Hinnoittelukäytäntöjen tarkistaminen

Sitten kun jäsenvaltiot alkavat soveltaa käytäntöön tässä asiakirjassa selostettuihin periaatteisiin perustuvia maksuja, komitealla on tärkeä rooli hinnoittelukäytäntöjen seuraamisessa ja neuvojen antamisessa komissiolle esitettyjen hinnoittelukäytäntöjen noudattamiseen liittyvissä asioissa. Sen tulisi arvioida, perustuuko rajakustannushinnoittelu asianmukaisesti kustannusarvioihin kansalliset ja paikalliset olot huomioon ottaen, ovatko maksut syrjintää välttäviä ja riittävän avoimia ja aiheuttaako ehdotettu kaksiosainen maksu (jota peritään kustannusten saamiseksi takaisin) kohtuuttomia vääristymiä.

(4) Tilastoihin ja tutkimukseen liittyviä tarpeita ja painopisteitä koskevat neuvot.

Rajakustannusten arvioimista ja liikennetilinpidon kehittämistä tulisi tukea jatkotutkimuksin. Komitean tulisiikin varmistaa, että nykyistä yhteisön rahoittamaa tutkimusta liikenteen hinnoittelun alalla hyödynnetään täysipainoisesti, ja antaa neuvoja EY:n viidenteen teknologian tutkimuksen ja kehittämisen puiteohjelmaan liittyvissä asioissa. Erityistä huomiota olisi annettava CAPRI-hankkeelle, jossa on kyse liikenteen hinnoittelua koskevasta yhteistutkimuksesta ja johon liittyy ohjeita parhaista hinnoittelukäytännöistä. Lisäksi tutkimuksessa tulisi keskittyä teoreettisiin puutteisiin ja tarkoituksenmukaiseen vastuun jakamiseen hallinnon eri tasojen kesken (paikallinen, alueellinen, kansallinen ja yhteisön taso).

Rajakustannusten arvioimiseksi ja liikennetilinpidon kehittämiseksi tarvitaan parempia liikennetilastoja. Tilastojen kehittämistyötä olisi yhteensovitettava niiden komission nykyisten toimien kanssa, jotka liittyvät kustannuksia koskevien tietolähteiden parantamiseen sekä muihin liikennealan taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin tietoihin. Komissio on Eurostatin

kanssa määrittänyt jo joitakin aloja, joilla tietojen parantaminen on tarpeen; näihin sisältyvät liikenneinvestoinnit.

4. Liikenneinfrastruktuurin hinnoittelua käsittelevän hallitusten asiantuntijoiden muodostaman komitean tukena pitäisi olla laajempi joukko riippumattomia asiantuntijoita ja alan organisaatioiden edustajia. Komitean ja kyseisen laajemman foorumin suositusten perusteella komission tulisi kehittää tarpeen mukaan ohjeita ja lainsäädäntöehdotuksia.

TOIMINTA:

- Liikenneinfrastruktuurin käytön hinnoittelua käsittelevän hallitusten asiantuntijoiden muodostaman komitean tehokas hyödyntäminen komission apuna liikenteen rajakustannusten arviointimenetelmien kehittämisessä; liikennetilinpidon kehittäminen jäsenvaltioissa; tilinpitokäytäntöjen kehittäminen terminaalien kustannusten takaisinsaannin turvaamiseksi; tilastoihin ja tutkimukseen liittyviä tarpeita ja painopisteitä koskevien neuvojen antaminen sekä hinnoittelukäytäntöjen tarkasteleminen.
- Tutkimuksen käynnistäminen viidennen puiteohjelman yhteydessä rajakustannusten arvioimisesta sekä liikennetilinpitoa ja hinnoittelujärjestelmiä koskevista mittaus- ja arvottamisperiaatteista infrastruktuurikustannusten saamiseksi takaisin täysimääräisesti.
- Kattavan lähestymistavan kehittäminen yhteisiin liikennetilastoihin. Infrastruktuurimenojen kirjanpitojärjestelmää koskevan asetuksen (ETY) N:o 1108/70 mahdollinen tarkistaminen *kaikkien* liikennemuotojen osalta.

5(b) Maantieliikenne

5. Tärkein pitkän aikavälin tavoite on tchostaa Euroopan tieverkon käyttöä, edistää kestävän kehityksen mukaista maantieliikennettä ja kannustaa tarkoituksenmukaisia investointeja Euroopan laajuisiin verkkoihin. Tätä varten komissio aikoo kehittää raskaille tavarankuljetusajoneuvoille ja ammattimaiselle henkilöliikenteelle kattavan tiemaksujärjestelmän, joka olisi yhteensopiva kaupunkialueiden tiemaksujärjestelmien kanssa.

6. Ensimmäisessä vaiheessa komitean tulisi tarkastella kustannusten arviointimenetelmiä yhteisen perustan määrittämiseksi infrastruktuuri- ja ruuhkautumiskustannuksiin perustuville maksuille. Tähän sisältyisi yhteisten tilinpito- ja kustannuslaskentamenetelmien kehittäminen. Näitä toimenpiteitä tulisi tukea kehittämällä maksujärjestelmässä käytettävää teknologiaa koskevia standardeja. Jäsenvaltioita kannustettaisiin yhdenmukaistamaan järjestelmiään tai ottamaan käyttöön yhteentoimivia järjestelmiä raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen tienkäytön hinnoittelemiseksi joko nykyisten tiemaksu- tai eurovinjettijärjestelmien avulla taikka mieluiten kehittämällä paremmin kustannuksia vastaavia elektronisia kilometrimaksujärjestelmiä. Komissio olettaa, että monet jäsenvaltiot pitävät tätä houkuttelevana vaihtoehtona järjestelmille, joissa ei ole lainkaan käyttöön suhteutettuja maksuja tai joissa on vain aikaan perustuvia käyttömaksuja. Tällainen järjestelmä johtaisi siihen, että matkan pituuteen perustuva hinnoittelu yleistyisi merkittävästi koko yhteisön alueella. Komissio aikoo laatia myös ehdotuksen raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen ympäristöluokituksesta sellaisten maksujen kehittämiseksi, jotka heijastaisivat paremmin ajoneuvojen käytöstä aiheutuvien ympäristövaikutusten kustannuksia. Jäsenvaltioita

kannustetaan myös kehittämään kaupunkialueiden tienkäytön hinnoittelujärjestelmiä niin, että otettaisiin huomioon kaupunkiliikenteen ulkoiset kustannukset, mukaan lukien ruuhkautumisesta aiheutuvat kustannukset. Ei ole tarkoituksenmukaista laatia tällaisia järjestelmiä yhteisön tasolla, joskin komissio jatkaa kaupunkialueiden tienkäytön hinnoitteluun liittyvien tutkimus- ja esittelyhankkeiden rahoittamista. Täytäntöönpanoa mahdollisesti haittaavaa yhteisön lainsäädäntöä tulisi tarkistaa esteiden poistamiseksi.

7. Toisessa vaiheessa matkan pituuteen perustuviin maksuihin tulisi sisällyttää infrastruktuurikustannusten lisäksi myös ulkoiset kustannukset. Tällaisia maksuja sovellettaisiin myös uusiin tieosuuksiin, mikä mahdollistaisi kustannusten takaisinrahoituksen perustuvan hinnoittelun uusien investointien kaavailtaessa. Olisi myös pyrittävä edelleen edistämään sellaisten kaupunkialueiden tienkäytön hinnoittelujärjestelmien soveltamista, jotka ovat sovitettavissa yhteen raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen käytön hinnoittelun kanssa.

8. Kolmannessa vaiheessa yhteinen järjestelmä olisi saatettava pakolliseksi. Nykyiset erilaiset välineet kuten tie- ja käyttömaksuihin perustuvat hinnoittelujärjestelmät korvattaisiin siis yhdenmukaisilla, rajakustannuksiin perustuvilla maksuilla raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen ja ammattimaisen henkilöliikenteen osalta.

Elektroninen hinnoittelu¹³

9. Nykyään on teknisesti ja taloudellisesti mahdollista ottaa käyttöön elektronisia tiemaksuja, jotka vastaavat kohtuullisen tarkasti tienkäytön rajakustannuksia. Keskeiset teknologiat ovat mikroaaltoteknologia, jolloin ajoneuvossa sijaitseva laite on yhteydessä tienvarrella sijaitseviin laitteisiin, sekä satelliittipaikannus- (GPS) ja navigointijärjestelmien (GNSS) ja GSM-puhelimen yhdistelmä, jolloin ajoneuvossa sijaitseva laite on yhteydessä satelliittiin ja matkapuhelinta käytetään maksujen perimiseen. Joillakin teillä on jo otettu käyttöön mikroaaltoteknologiaan perustuvia järjestelmiä. Vaikka CEN (Euroopan standardointilaitos) on laatinut esistandardeja, tarvitaan vielä lisätyötä näitä teknologioita koskevien eurooppalaisten standardien laatimiseksi. Mikroaaltoihin perustuviin järjestelmiin verrattuna GPS- ja GNSS-järjestelmien etuna on se, että ne eivät edellytä tien varrella sijaitsevaa laitteistoa ja saattavat siten olla pitkällä aikavälillä edullisempia. Teknologiaa, joka mahdollistaa hyvin eriytettyjen maksujen perimisen, käytetään jo muihin tarkoituksiin, kuten ajoneuvokannan hallintaan, ja se tulee pian käyttöön uusissa ajoneuvoissa, kun elektroninen ajopiirturi (ajo- ja lepoaikojen valvomiseksi) tulee pakolliseksi yhteisön lainsäädännön nojalla.

10. Raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen käytön hinnoittelujärjestelmä on erityinen painopiste Euroopan komissiolle, sillä tämä ala on huomattavan kansainvälinen ja tällainen liikenne on erittäin tärkeää yhtenäismarkkinoiden kehityksen kannalta. Kehittynyt yhteisön järjestelmä raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen käytön hinnoitteluksi olisi merkittävä askel hinnoitteluperiaatteiden soveltamisessa. Järjestelmää olisi kehitettävä niin, että se nivoutuisi yhteen niiden järjestelmien kanssa, joita kaupungit ja alueet kehittävät kaupunkiliikenteen hinnoitteluun. Kuorma-autojen käytön elektroninen hinnoittelujärjestelmä muodostaa luontevan jatkon nykyiselle eurovinjettijärjestelmälle. Tämän kehityksen tukemiseksi asiaa koskevaan yhteisön lainsäädäntöön olisi lisättävä yhtenä vaihtoehtona

¹³ Näitä asioita käsitellään tarkemmin komission tiedonannossa yhteentoimivista elektronisista maksunkeräysjärjestelmistä Euroopassa.

standardoitu elektroninen hinnoittelu. Tämä edellyttää kuitenkin teknisten, hallinnollisten ja yhdenmukaistamiseen liittyvien seikkojen perusteellisempaa analysointia.

Muut toimenpiteet

11. Komissio aikoo kannustaa jäsenvaltioita kehittämään ja soveltamaan elektronisia maksunkeräysjärjestelmiä yhdenmukaisella tavalla. Etenemistapa esitetään tiedonannossa yhteentoimivista elektronisista maksunkeräysjärjestelmistä Euroopassa. Tiedonannon tulosten perusteella harkitaan tarkasti eri järjestelmien teknistä ja hallinnollista yhteentoimivuutta, jotta varmistetaan esteetön liikkuvuus koko yhteisön alueella. Komissio aikoo esittää tältä pohjalta myös ehdotuksen elektronisten maksunkeräysjärjestelmien lähentämisestä.

Mahdollinen kilometrimaksu raskaille tavarankuljetusajoneuvoille

Raskaat tavarankuljetusajoneuvot aiheuttavat monenlaisia kustannuksia, joista ne eivät nykyään useinkaan maksa suoraan. Näihin sisältyvät tievauriot, melu ja ilmansaasteet, jotka kaikki riippuvat ajoneuvon koosta, painosta, moottorista ja tyypistä. Näihin kustannuksiin perustuvan maksun periminen käyttöpaikassa ja ajoneuvotyyppin mukaan antaisi selvän merkin liikenteenharjoittajille, ja kustannukset tulisivat maksetuiksi. Toisaalta koska maantieliikenne on kansainvälinen toimiala, on tärkeää periä maksut ajoneuvon käyttöpaikan mukaan, jotta noudatetaan alueellisuusperiaatetta.

Tienkäytön hinnoitteluksi jäsenvaltioilla on käytettävissään erilaisia teknisiä vaihtoehtoja, sekä elektronisia että muunlaisia. Uusissa ajoneuvoissa on oltava kahden vuoden päästä **digitaaliset ja elektroniset ajopiirturit**, jotka mittaavat ajettuja kilometrejä, ja ajoneuvossa sijaitsevia **paikannuslaitteita** (GPS) on kehitetty, jotta matka, aika, sijainti, ajoneuvoluokka ja tietyyppi voidaan määrittää ja tallentaa elektronisesti. Tällaisia järjestelmiä käytetään jo ajoneuvokannan hallintaan.

Ajoneuvoon asennettavien kehittyneiden elektronisten laitteiden hinta on noin 500 ecua ajoneuvoa kohti. Ruotsista saatujen kokemusten mukaan tällaisen järjestelmän hallintokustannukset ovat varsin alhaiset, noin 2,6 % tuloista. Kilometrikohtaisen **maksun taso** voisi perustua aluksi infrastruktuurin rajakustannuksiin kilometriä kohti ja kaupunkien ruuhkautumisen rajakustannuksiin. Äskettäisessä komission teettämässä tutkimuksessa arvioitiin summittain raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen kustannuksia kaikilla teillä eri jäsenvaltioissa. Arviot marginaalisista infrastruktuurikustannuksista vaihtelivat Espanjan 0,02 ecusta/km Saksan 0,08 ecuun/km. Ruuhkautumiskustannukset vaihtelivat 0,02 ecusta 0,3 ecuun liikennetiheyden mukaan ja erosivat huomattavasti erilaisten aikamääreiden vuoksi. Maksujen olisikin oltava erilaiset ajoneuvoluokan, tiettyypin ja jäsenvaltion mukaan, jotta ne vastaisivat erilaisia kustannuksia. Johdonmukainen hinnoitteluperusta auttaisi kuitenkin poistamaan Euroopan maantieliikennemarkkinoiden nykyiset vääristymät.

Satunnaiseen liikenteeseen käytettäviin ajoneuvoihin, joissa ei ole elektronista laitteistoa, voitaisiin soveltaa yksinkertaista aikaan perustuvaa tai reittikohtaista **lupajärjestelmää** (paperisen asiakirjan muodossa). Tällaisen luvan voisi ostaa etukäteen, ja se voisi sisältää tietoja paikasta, ajoneuvon tyypistä ja luokasta sekä matkan pituudesta tai sallitusta reitistä. Tällaista järjestelmää tulisi käyttää kuitenkin vain harvojen ajoneuvojen kohdalla, lähinnä sellaisista maista tulevien, joissa elektroninen järjestelmä ei ole vielä käytössä.

Kilometrimaksujen vaikutusta on tutkittu. Tällaiset maksut johtaisivat raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen kapasiteetin tehokkaampaan käyttöön ja lisäisivät valtioiden budjettituloja, jolloin muita, tehottomampia veroja tai maksuja voitaisiin vähentää.

12. Euroopan komissio voi myös rahoittaa tienkäytön hinnoitteluun liittyviä tutkimus-, kehitys- ja esittelyhankkeita. Yhteiskunnallisille seikoille kuten sille, miten käyttäjät hyväksyvät uudet maksut, olisi annettava etusija. Tutkimuksen viidenteen puiteohjelmaan sisällytetäänkin varoja tätä tarkoitusta varten.

13. Komissio jatkaa edelleen tienkäytön hinnoittelua koskevien parhaiden käytäntöjen vaihtamista yhteisön alueella ja tukee myös kaupunkien tienkäytön hinnoittelua koskevia

esittelyhankkeita. Tällaisten järjestelmien soveltamisen helpottamiseksi komissio aikoo toimia yhteistyössä sellaisten eri maiden kaupunki- ja alueellisia viranomaisia edustavien ryhmien kanssa, jotka harkitsevat vakavasti tienkäytön hinnoittelun käyttöönottoa. Se ehdottaa yhteensovittettua lähestymistapaa, jolla varmistetaan, että nämä ryhmät voivat hyötyä täysipainoisesti komission teknisestä ja tutkimustyöstä sekä tähän mennessä saaduista kokemuksista tällä alalla.

14. Yksi tärkeä askel hinnoittelujärjestelmien kehittämisessä on yhdenmukaisten kustannuslaskentamenetelmien luominen tieinfrastruktuurin käytöstä aiheutuvien kustannusten määrittämiseksi. Kuten edellä on todettu, varhaisessa vaiheessa käydyt yhteiset keskustelut tästä asiasta voisivat komission mielestä edistää sopimista menetelmistä, joita voitaisiin käyttää koko EU:n alueella.

15. Komissio tukee myös aloitetta, joka koskee sen analysoimista, miten tieonnettomuuksien kustannukset otetaan huomioon liikenteen hinnoittelussa. Liikenneonnettomuuksien kustannukset ovat teoreettisesti, empiirisesti ja eettisesti vaikea aihe. Jossakin määrin kustannukset lankeavat suoraan yksilöille ja vakuutusyhtiöille. Osa kustannuksista on kuitenkin ulkoisia, eli ne eivät koidu liikenteen käyttäjien maksettaviksi. Sen varmistaminen, että hinnat heijastavat paremmin myös onnettomuuksien kustannuksia, voisi kannustaa infrastruktuurin hallinnosta vastaavia ja liikenteen käyttäjiä parantamaan turvallisuutta, mikä laskisi onnettomuuksista aiheutuvia kustannuksia. Komissio ehdottaa lisäselvityksiä siitä, miten onnettomuusriski ja onnettomuuksien kustannukset voitaisiin sisällyttää paremmin vakuutusjärjestelyihin, sekä siitä, mitä valtiovallan toimia tällä alalla mahdollisesti tarvitaan. Tämän asian tarkastelemiseksi ja hyväksi osoittautuneisiin käytäntöihin perustuvan ohjauksen kehittämiseksi komissio ehdottaa perustettavaksi vakuutusalan, yliopistomaailman ja kuluttajajärjestöjen asiantuntijoista muodostuvaa ryhmää, joka antaisi neuvoja liikennevakuutukseen liittyvistä parhaista käytännöistä.

16. Valtiontukea koskevaa asetusta 1107/70 tarkistetaan tässä asiakirjassa esitettyjen hinnoitteluperiaatteiden mukaisesti. Uusien valtiontukea koskevien sääntöjen tulisi edistää oikeudenmukaista kilpailua.

TOIMET:

- Tiedonanto yhteentoimivista elektronisista maksunkeräysjärjestelmistä Euroopassa.
- Ehdotus elektronisten maksunkeräysjärjestelmien lähentämisestä ja standardeista.
- Uusi ehdotus raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen ja ammattimaisen henkilöliikenteen hinnoittelusta.
- Kaupunki- ja aluehallinnon viranomaisten ryhmien perustaminen tarkastelemaan vakavasti tienkäytön hinnoittelun käyttöönottoa.
- Neuvoa-antavan ryhmän perustaminen kehittämään parhaita käytäntöjä, jotka koskevat liikennevakuutusjärjestelmiä ja tieliikenneonnettomuuksien riskien sisällyttämistä hinnoitteluun.
- Maaliikenteelle annettavaa valtiontukea koskevan asetuksen 1107/70 tarkistaminen.

5(c) Rautatieliikenne

17. Rautatietalouden pääongelmia ovat tarve edistää rautatieinfrastruktuurin tehokasta käyttöä, pelko liikennemuotojen välisen kilpailun vääristymisestä etenkin maantieliikenteen vuoksi ja tarve rahoittaa uusia investointeja. Rautatieinfrastruktuurin käytön hinnoittelu rajakustannusten mukaan antaisi rautatieyrityksille oikeasuuntaisen signaalin kunkin matkan todellisista kustannuksista. Tulevaisuudessa hinnoittelujärjestelmien tulisi perustua rajakustannuksiin, ja maksut tulisi tarvittaessa ulottaa koskemaan uutta infrastruktuuria tavalla, joka vääristää hintasignaaleja mahdollisimman vähän.

18. Sen varmistamiseksi, että kaksi tärkeintä maaliikenteen muotoa voivat kilpailla samoista lähtökohdista, komissio ehdottaa direktiiviä rautatieinfrastruktuurin hinnoittelumisesta; ehdotuksen mukaan maksut perustuisivat infrastruktuurin käytön rajakustannuksiin. Tämä ehdotus olisi hyväksyttävä ensimmäisessä vaiheessa. Ehdotuksessa sallitaan kustannusten takaisinsaamiseksi perittävät maksut, jos infrastruktuurin toiminnassa pitäminen ei muuten olisi kannattavaa. Tällaiset maksut olisi perittävä tavalla, joka ei vääristä tilannetta, esimerkiksi perimällä suhteellisesti korkeampi maksu matkustajaliikenteeltä, jossa hinta ei vaikuta yhtä ratkaisevasti kysyntään. Maksujen criyttäminen ulkoisten kustannusten ottamiseksi huomioon olisi myös sallittua, koska rautatieliikenteen ulkoiset kustannukset ovat alhaisemmat kuin joidenkin muiden liikennemuotojen.

19. Tehokkaampi ratkaisu edellyttäisi maksujen perimistä ulkoisten rajakustannusten perusteella. Toisen vaiheen yhteydessä ja kehitettäessä ulkoisia kustannuksia vastaavia maksuja komissio aikookin tutkia aiheutettuun meluun suhteutettujen ympäristömaksujen soveltamista rautatieliikenteeseen rinnakkain muihin liikennemuotoihin sovellettavien, muita ulkoisia kustannuksia vastaavien maksujen soveltamisen kanssa.

20. Kysyntä tietyillä reiteillä, radoilla, rataosuuksilla ja asemilla vaihtelee vuorokaudenajan, liikenteen luonteen ja vaihtoehtoisten reittien mukaan. Periaatteessa rautatieyritysten tulisi maksaa eri määrä eri reiteillä ja eri aikoihin, jotta maksut heijastaisivat kapasiteetin niukkuutta ja jotta varmistettaisiin kapasiteetin käytön jakautuminen tehokkaasti. Komission ehdotuksessa esitetään tämälntyyppisiä maksuja.

21. Kolmannessa vaiheessa harkitaan keinoja saattaa rautatieinfrastruktuurin kapasiteetin jakaminen aiempaa tehokkaammaksi. Tämä asia edellyttää kuitenkin lisätutkimuksia, ja siihen liittyvää hanketta rahoitetaan osana Euroopan yhteisön neljättä tutkimuksen ja teknologian kehittämisen puiteohjelmaa.

TOIMET:

- Ehdotus neuvoston direktiiviksi rautatieinfrastruktuurin käytön hinnoittelumisesta ja kapasiteetin jakamisesta.
- Maaliikenteelle annettavaa valtiontukea koskevan asetuksen 1107/70 tarkistaminen.

5(d) Sisävesiväylät

22. Komissio tukee avoimempien ja johdonmukaisten hinnoitteluperiaatteiden kehittämistä kaikissa liikennemuodoissa. Niinpä myös sisävesiväylien kohdalla tavoitteisiin kuuluu yhteisten hinnoittelustandardien sekä yhteisten tilinpito- ja kustannuslaskentamenetelmien

kehittäminen infrastruktuurikustannusten määrittämiseksi. Sisävesiliikenteen rajakustannukset ovat hyvin alhaiset, ja liikenne on vain yksi sisävesiväylien monista käyttötarkoituksista. Nämä väylät ovat tärkeitä veden hallinnan ja tarjonnan kannalta, mikä tulisi ottaa huomioon niiden käytöstä perittävissä maksuissa. Samoin sisävesiliikenteen taloudelliset ja ympäristölle aiheutuvat kustannukset ovat kaikkien liikennemuotojen alhaisimpien joukossa.

23. Koska kustannukset ovat alhaiset ja koska ei ole todisteita siitä, että nykyiset hinnoittelukäytännöt vääristäisivät kilpailua merkittävästi, komission mielestä komitean tulisi tarkastella sisävesiliikenteen maksuja, ja muutosehdotusta tulisi kehittää kolmatta vaihtetta varten.

TOIMET:

- Valtiontukea koskevan asetuksen 1107/70 tarkistaminen.

5(e) Ilmailu

Lentoliikenne

24. Nykyiset lentoliikenteen maksut muodostuvat lähinnä reittimaksuista, jotka riippuvat ilma-aluksen painosta ja lentomatkastasta. Silloin kun peritään myös valvontamaksuja terminaalialueella, matkan pituus ei vaikuta maksujen määrään. Niitä käytetään kokonaiskustannusten – eikä siis pelkästään muuttuvien kustannusten – takaisinsaamiseen eikä niissä oteta täysimääräisesti huomioon ympäristö- eikä ruuhkautumiskustannuksia. Lentoliikenteen maksuja koskevat periaatteet ovat kansainvälisten järjestöjen kuten ICAOn ja Eurocontrolin vahvistamia. Jälkimmäisen keskuudessa 27 Euroopan valtiota (kaikki EU:n jäsenvaltiot Suomesta lukuun ottamatta) on allekirjoittanut monenkeskisen sopimuksen yhteisen linjan omaksumisesta maksujen laskemiseen, niiden perustana olevien kustannusten määrittämiseen ja maksujen keräämiseen. Tulot kerää Eurocontrol käyttäen niin kutsuttua ”yksikköhintaa”, joka lasketaan jakamalla lentoliikenteen kokonaiskustannukset liikenteen määrällä.

25. Ottaen huomioon, että nykyiset maksut ovat varsin yhdenmukaiset mutta kuitenkin eriytyneet, ja koska nykyiset hinnoittelumekanismit vastaavat todellisia infrastruktuurikustannuksia ja osittain myös ruuhkautumiskustannuksia, tällä alalla ei tarvita välittömiä komission toimia. Sellaisten tehokkaampien maksujen kehittämiseksi, jotka perustuisivat *käyttäjän ja saastuttajan maksu* -periaatteeseen, hinnoittelurakenteita tulisi laajentaa niin, että ne sisältäisivät

- moottori-/polttoainetyypin (moottorin koosta riippuvien päästöjen ja melun ottamiseksi huomioon) ja
- matkan ajankohdan (ruuhka-ajat nostavat alan toimintakustannuksia).

26. Jos maksut heijastaisivat eri kustannuksia niin, että ilmatilan käyttäjät maksaisivat käyttämistään palveluista ja aiheuttamistaan kustannuksista, mutta eivät sen enemmästä, silloin käyttäjät voisivat reagoida muuttamalla reittiä, ajankohtaa, ilma-alusta, polttoainetta, moottoria jne.

27. Komiteaa kehoitetaan tarkastelemaan mahdollisuuksia saattaa maksut vastaamaan paremmin kustannuksia, erityisesti lentoliikenteen päästöistä aiheutuvia kustannuksia. Sitten kun maksut vastaavat infrastruktuuri-, ulkoisia ja ruuhkautumiskustannuksia, on oletettavissa,

että kaikki lentoliikenteen aiheuttamat kustannukset saadaan perittyä takaisin, mikä helpottaa lentoliikennepalvelujen myyntiä.

28. Komission nykyinen kanta lentopolttoaineen verotukseen on, että tällainen verotus tulisi ottaa käyttöön siinä vaiheessa, kun kansainvälinen oikeudellinen tilanne tekee yhteisölle mahdolliseksi periä veroa kaikilta, myös yhteisön ulkopuolisten maiden lentoliikenteen harjoittajilta. Tämä linja hyväksyttiin nykyistä pakollista vapautusta koskeneen tarkastelun ja raportin perusteella. Vastauksena neuvoston pyyntöön ja hankkiakseen lisätietoja tämän politiikan vaikutuksista komissio on käynnistänyt kattavan tutkimuksen lentopolttoaineen verotuksen vaikutuksista. Tutkimustulokset saadaan syksyllä 1998. Tutkimusta käytetään pohjana jatkokeskusteluille EU:n neuvostossa ja Euroopan parlamentissa energiatuotteiden verotusta koskevan komission ehdotuksen käsittelyn yhteydessä.

TOIMET:

- Tiedonanto lentoliikenteestä ja ympäristöstä.
- Lentopolttoaineen verotusta koskevan tutkimuksen jatkotoimet.
- Analyysi mahdollisuuksista luoda yhteys lennonvarmistusmaksujen ja saastemäärien välille, pikemmin kuin luoda asiaa koskeva crillinen hinnoittelujärjestelmä.
- Vihreä kirja lentoliikenteen hallintaan käytettävän infrastruktuurin rahoittamisesta.

Lentoasemat

29. Lentoasemien käytön parantamiseksi ja kohtuuttoman hinnoittelun mahdollisuuden vähentämiseksi komission ehdotuksessa neuvoston direktiiviksi lentoasemamaksuista ehdotetaan sovellettavaksi kustannusvastaavuuden periaatetta. Tämä tarkoittaa, että lentoasemamaksujen tulisi perustua lentoaseman tarjoamien tilojen, laitteiden ja palvelujen kustannuksiin, ja niiden tulisi mahdollistaa kohtuullinen pääoman tuotto ja kapasiteetin tehokas hallinnointi. Lisäksi niissä tulisi ottaa asianmukaisesti huomioon tilojen ja laitteiden arvon alentuminen. Ehdotetussa direktiivissä esitetään myös lentoasemien kirjanpidon avoimuuden lisäämistä ja pakollisten kuulemismenettelyjen omaksumista. Jos ehdotus hyväksytään, siihen sisältyisi myös mahdollisuus soveltaa ajankohdan ruuhkaisuuteen perustuvaa hinnoittelua, mahdollisuus muunnella lentoasemamaksuja ympäristötekijöiden (esim. melun) perusteella ja säännöksiä lentoaseman tehokkuuden seurannasta.

30. Tämän lähestymistavan täydennykseksi on harkittava lähtö- ja saapumisaikojen jakamismenettelyn parantamista. Komissio aikookin tarkistaa nykyistä lähtö- ja saapumisaikojen jakamista koskevaa asetusta. Pitkällä aikavälillä on toivottavaa, että asiassa lähestytään yhä enemmän tässä valkoisessa kirjassa esitettyjä yleisiä hinnoitteluperiaatteita.

TOIMET:

- Neuvoston direktiivin antaminen lentoasemamaksuista.
- Tiedonanto lentoliikenteestä ja ympäristöstä.
- Tiedonanto lentoliikenteen markkinoista.
- Tiedonanto lentoasemien kapasiteetista ja niiden kustannusten kehittymisestä EU:ssa (mukaan lukien toimintavaihtoehdot ruuhkautumisen vähentämiseksi).

5(f) Merenkulku

Meriliikenne

31. Meriliikenteen infrastruktuurikustannukset ja ulkoiset kustannukset ovat suhteellisen alhaiset, joskin niiden aiheuttamat rikkidioksidin ja typin oksidien päästöt ovat merkittäviä ja aiheuttavat huolta. Ensimmäisen vaiheen valmisteleviin toimiin tulisikin sisältyä meriliikenteen päästöjen tarkasteleminen osana käynnissä olevia kansainvälisiä keskusteluja asiasta. Nykyisin yhteisön lainsäädännössä säädetään laivoissa käytettävän polttoaineen pakollisesta verovapaudesta. Toisessa vaiheessa harkittaisiin polttoaineen laatua koskevien vähimmäisstandardien käyttöönottoa, ja komission tulisi tarkastella mahdollisuuksia periä polttoaineesta maksuja, jotka vaihtelisivat päästöjen mukaan. Vaihtoehtoisesti voitaisiin ottaa käyttöön päästöjen mukaan eriytettyjä reittimaksuja. Tällaisten muutosten tulee kuitenkin olla alaa koskevien kansainvälisten sopimusten mukaisia. Keskusteluja standardien ja maksujen mukauttamisesta käydäänkin myös kansainvälisillä foorumeilla esimerkiksi MARPOLin puitteissa.

Satamat ja meriliikenteen infrastruktuuri

32. Kuten satamia ja meriliikenteen infrastruktuuria koskevassa komission vihreässä kirjassa esitetään, yhteisön satamapolitiikassa tulisi pyrkiä luomaan EU:n satamien välille tasapuoliset kilpailuedellytykset ja maksimoida samalla koko satama-alan käytön tehokkuus. Satamien käytön hinnoittelua koskevat yhteisön puitteet voisivat edistää merkittävästi tämän tavoitteen toteutumista. Tässä valkoisessa kirjassa esitettyjen yleisperiaatteiden mukaisesti komissio katsoo, että satamapalveluiden käyttäjien tulisi maksaa aiheuttamistaan kustannuksista. Se tunnustaa kuitenkin, että rajakustannuksiin perustuva hinnoittelu ei riitä aina tuomaan takaisin kaikkia infrastruktuurikustannuksia. Korkeammat maksut pitäisi sallia sillä edellytyksellä, että ne eivät vääristä kilpailua. Tätä alaa koskevissa yhteisön puitteissa edellytettäisiin siis kustannuksiin perustuvaa hinnoittelua, jossa rajakustannukset muodostaisivat vähimmäistason.

33. Vihreästä kirjasta käyty keskustelu on osoittanut, että yleisesti ollaan yhtä mieltä tarpeesta lisätä satamien rahoitukseen liittyvää avoimuutta. Ensi askelena olisi laadittava kartoitus eri järjestelmistä, joiden mukaan yhteisön tärkeimpiä satamia rahoitetaan. Siinä olisi tuotava esiin sekä julkisten että yksityisten rahoituslähteiden käyttö. Komission olisi ryhdyttävä tarvittaviin toimiin tällaisen kartoituksen tekemiseksi. Tätä asiaa tulisi pitää ensisijaisena ja siihen tulisi sisällyttää mahdollisesti tarvittavat kirjanpito- ja raportointivaatimusten muutokset. Huomattavaa kiinnostusta on herättänyt myös mahdollisuus selkiyttää edelleen, missä laajuudessa valtiontukea koskevat perustamissopimuksen säännöt vaikuttavat investointipäätöksiin satama-alalla. Tätäkin asiaa olisi käsiteltävä samanaikaisesti kartoituksen laatimisen kanssa. Molempia asioita koskevan työn tulisi tapahtua läheisessä yhteydessä satama-alaa edustaviin järjestöihin, sillä näiden yhteistyöllä voi olla ratkaiseva merkitys.

34. Jäljempänä selostettujen syiden vuoksi valtiontukea koskevat säännöt eivät tarjoa täyttä ratkaisua alan ongelmiin, sillä niitä sovelletaan vain tiettyjä yrityksiä suosiviin tukimaksuihin eikä julkiseen infrastruktuuriin, joka on tasapuolisesti kaikkien käytettävissä. Olisi myös tarpeen jatkaa satamamaksuja koskevien puitteiden kehittämistä osana jaksossa 5 (h) kuvattua yleistä lähestymistapaa infrastruktuuri-investointien yhteensovittamiseksi. Samassa yhteydessä tarkasteltaisiin myös satamien ulkopuolista meriliikenteen infrastruktuuria.

TOIMET:

- Satamien rahoituksen kartoitus ja kirjanpitoikäntöjen avoimuus.
- Arvio tarpeesta selkiyttää edelleen valtiontukea koskevia ohjeita satamialalla.
- Satamien käytön hinnoittelua koskevien puitteiden kehittäminen.

5(g) Liikenteeseen liittyvä verotus

35. Infrastruktuurin hinnoittelua koskevien puitteiden käyttöönotto on luonnollisesti sovitettava yhteen arvonlisä- ja polttoaineveroja koskevien nykyisten yhteisön puitteiden kehittämisen kanssa.

36. Arvonlisävero perustuu yhteisön laajuiseen järjestelmään, josta säädetään kuudennessa arvonlisäverosta annetussa direktiivissä (77/388/ETY). Se on laadittu yleiseksi kulutusveroksi tulojen keräämistä varten eikä siten ole tarkoituksenmukainen eikä kovin tehokas keino saavuttaa muita kuin veropoliittisia tavoitteita, esimerkkeinä ympäristönsuojelu tai liikennepoliittika. Siinä, miten henkilöliikennettä verotetaan eri jäsenvaltioissa, on merkittäviä eroja. Samoin on joitakin merkittäviä eroja siinä, miten eri liikennemuotoja verotetaan jäsenvaltioiden sisällä. Joissakin tapauksissa arvonlisäverotuksen erot johtavat kilpailun vääristymiin eri liikennemuotojen välillä.

37. Komissio on havainnut tämän ongelman ja käynnistänyt tutkimuksen alv-järjestelmästä ja sen vaikutuksista kilpailuun henkilöliikenteessä. Myöhemmin tänä vuonna komissio antaa muodollisen kuulemisasiakirjan, jossa esitetään muutosvaihtoehtoja. Eri vaihtoehtoisissa on varmistettava, että EU:hun sijoittautuneet liikenteenharjoittajat eivät joudu huonompaan asemaan kuin EU:n ulkopuoliset liikenteenharjoittajat ja että eri liikennemuodoille koituu mahdollisimman vähän haittaa niiden kilpailijoihin verrattuna. Kuulemismenettelyn tuloksena syntyviä ehdotuksia on valmisteltava ja tarkasteltava tulevan yhteisen alv-järjestelmän kehittymisen valossa. Arvonlisävero ei saisi myöskään haitata julkisen liikenteen kehittämistä. Tätä periaatetta tulisi kunnioittaa täysipainoisesti liikenteeseen sovellettavien verotusta koskevien yhteisön sääntöjen ja ohjeiden kehittämisen ja asteittaisen käyttöönoton sekä ehdotetun liikenteen hinnoittelujärjestelmän asteittaisen käyttöönoton yhteydessä. Lopputuloksena tulisi olla aidosti tasapainoinen kaikkia liikennemuotoja koskeva hinnoittelujärjestelmä.

38. Nykyisinkin on voimassa yhteisön säädöksiä moottoripolttoaineiden valmisteveron vähimmäismääristä. Jäsenvaltiot voivat soveltaa vapaasti näitä veroasteita korkeampaa verotusta, ja useimmat tekevätkin niin. Komissio antoi 12. maaliskuuta 1997 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi energiatuotteiden verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta (KOM (97) 30). Uuden ehdotuksen tavoitteena on laajentaa nykyisen koko yhteisön laajuisen järjestelmän soveltamisalaa mineraaliöljyistä muihin kilpaileviin polttoaineisiin. Uuden ehdotuksen mukaan muun muassa moottoripolttoaineiden verotuksen vähimmäistasot (joista sovittiin vuonna 1992 ja jotka ovat siten monissa tapauksissa jäsenvaltioiden soveltamaa verotusta alhaisempia) saatettaisiin ajan tasalle. Ehdotetut vähimmäistasojen korotukset jaetaan neljän vuoden jaksolle. Ehdotuksen mukaan ensimmäisessä vaiheessa lyijyttömän bensiinin vähimmäisveroa nostettaisiin 45 %:lla. Dieselöljylle ehdotetaan 27 %:n korotusta. Nykyään useimmat jäsenvaltiot soveltavat selvästi EU:n vähimmäistasoja korkeampaa verotusta, joten ehdotuksella ei olisi suurta vaikutusta useimpien valtioiden kansallisiin veroasteisiin. Uusi kehys antaisi jäsenvaltioille enemmän vapautta eriyttää verotusta vähimmäistason yläpuolella. Samoin se antaisi niille jäsenvaltioille, jotka ottavat käyttöön uusia ja suoria tienkäytön hinnoittelukeinoja,

mahdollisuuden alentaa tietyin edellytyksin moottoripolttoaineesiin sovellettua verotusta, vaikka tämä johtaisi uuden direktiivin vähimmäistasoja alhaisempaan verotukseen. Tämän komission ehdotuksen hyväksyminen parantaisi tilannetta dieselpolttoaineeseen sovellettujen erilaisten veroasteiden suhteen.

39. Ajoneuvoverotuksen suhteen komissio on toteuttanut laajan selvityksen nykytilanteesta Euroopan unionissa ja aikoo puuttua selvityksen tulosten perusteella tämän alan ongelmiin vuonna 1999.

5(h) Infrastruktuurin tehokas tarjonta

40. Infrastruktuuri-investointien tehokkaan tason saavuttamiseksi tarvitaan investointipäätöksiä tehtäessä tiukka kustannushyötyanalyysi, jossa tarkastellaan kaikkia kustannuksia, pääomakustannukset mukaan lukien. Rakennettavan uuden infrastruktuurin käytöstä olisi perittävä rajakustannuksia vastaava maksu, paitsi jos pääomakustannusten saamiseksi takaisin on tarpeen periä korkeampia maksuja, jotta kyseisen infrastruktuurin rakentaminen olisi yleensä mahdollista. Näin olisi helpompi saada yksityistä rahoitusta tai sellaista julkista rahoitusta, jonka edellytetään tuottavan voittoa.

41. Koordinaation puute kaavailtujen investointien arvioinnissa voi johtaa pahoihin vääristymiin. Esimerkiksi muiden EU:n jäsenvaltioiden kansalaisille koituvien hyötyjen jättäminen huomiotta saattaa johtaa liian alhaiseen arvioon toteuttamiskelpoisten hankkeiden kokonaishyödyistä ja siten puutteisiin liikenteen TEN-verkkojen infrastruktuurissa. Tämä on yksi TEN-verkkoja koskevan budjettikohdan ja yhteisön toimien perusteista. Toisaalta silloin, kun jäsenvaltiot eivät ota huomioon uusista infrastruktuurihankkeista muille jäsenvaltioille aiheutuvia kustannuksia, infrastruktuuria saatetaan rakentaa liikaa. Kustannuksia saattaa aiheutua siitä, että uusi infrastruktuuri syrjäyttää aiemman infrastruktuurin käytön, mikä on erityisen todennäköistä, jos uuden infrastruktuurin maksut ovat alhaiset. Tämä pätee erityisesti kansainvälisesti keskenään kilpaileviin liikenneterminaaleihin, etenkin satamiin ja yhdistettyjen kuljetusten terminaaleihin.

42. Valtiontukea koskevia sääntöjä voidaan soveltaa infrastruktuuri-investointeihin, ja siten voidaan poistaa vääristymiä, jos julkinen rahoitus suosii tiettyjä yrityksiä tai tiettyjen tuotteiden valmistusta. Valtiontukea koskevia sääntöjä sovelletaan esimerkiksi, jos julkista rahoitusta käytetään infrastruktuurin rakentamiseksi tietyille liikenteenharjoittajalle, mikä antaa sille kohtuuttoman edun kilpailijoihin nähden.¹⁴ Viime vuosina yksityinen rahoitus ja tai hallinnointi ovat yleistyneet infrastruktuurihankkeissa. Tällaisissa tapauksissa on katsottu, että asianomaiselle yritykselle saattaa koitua hyötyä, jos valtion maksama korvaus on suurempi kuin tarkoitusta varten tarvitaan. Avoin tarjouskilpailu on selkeä tapa varmistaa, ettei korvaus nouse tarpeettoman suureksi.¹⁵ Jos tarjouskilpailua ei järjestetä, komission on tutkittava rahoitusjärjestelyt erityisen tarkkaan.

43. Jos liikenneinfrastruktuuri on julkisten viranomaisten suoraan rahoittama ja hallinnoima, ja se on avoin kaikille nykyisille ja potentiaalisille käyttäjille tasapuolisin ehdoin ja sovellettavan yhteisön lainsäädännön mukaisesti, ei voida helposti osoittaa, että jotain tiettyä yritystä tai tuotannonalaa suositaan tavalla, joka vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan

¹⁴ Lentoliikenteelle annettavaa valtiontukea koskevat suuntaviivat, EYVL C 350, 10.12.94, s. 5, kohta 12 (2).

¹⁵ Ks. KOM(97) 453 lopullinen, jakso 2.2.

merkityksessä. Tämän vuoksi investointeja liikenneinfrastruktuuriin on perinteisesti pidetty talouspolitiikkaan kuuluvana yleisenä toimenpiteenä, johon ei tavallisesti sovelleta valtiontukea koskevia sääntöjä.

44. Valtiontukisäännöillä on kuitenkin yhä enemmän merkitystä, koska jäsenvaltiot turvautuvat yhä useammin yksityisiin yrityksiin liikenneinfrastruktuurin rakentamisessa ja hallinnoimisessa. Sen vuoksi onkin tarpeen määritellä kattavasti, milloin infrastruktuurin julkinen rahoittaminen suosii tiettyjä yrityksiä tavalla, joka vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Komissio aikoo selkiyttää ja saattaa ajan tasalle maaliikenteen infrastruktuurille annettavaa valtiontukea koskevan lähestymistapansa tarkistamalla asetusta 1107/70, jolla pannaan täytäntöön perustamissopimuksen 77 artikla. Se aikoo myös arvioida tarvetta selkiyttää edelleen valtiontukea koskevia ohjeita, erityisesti satamien ja muiden terminaalien osalta. Tarvitaan kuitenkin muitakin keinoja sen varmistamiseksi, etteivät julkiset investoinnit – varsinkaan suuret – johda tehottomaan ylikapasiteettiin ja epäoikeudenmukaiseen kilpailuun. Komission mielestä ensi vaiheessa vapaaehtoisuuteen perustuva yhteisön aloite investointien yhteensovittamiseksi voisi edistää merkittävästi tavoitteen toteutumista. Tällainen aloite voisi perustua perustamissopimuksen 129 c artiklan 2 kohtaan.¹⁶ Tarvetta pidemmälle meneviin sitoviin toimenpiteisiin investointien yhteensovittamiseksi arvioitaisiin saatujen tulosten perusteella.

45. Vapaaehtoisuuteen perustuvan, investointien yhteensovittamista koskevan aloitteen on rakennettava kahteen seuraavaan tekijään: yhteiskunnallisessa kustannushyötyanalyysissä käytettävien menetelmien lähentäminen, jotta yhteensovittamiselle saadaan vankka perusta, ja yhteensovittamiseen liittyvät menettelyt. Koska tähän tarkoitukseen käytettävä kustannushyötyanalyysi vastaa hyvin pitkälti sitä, jolla pyritään määrittämään TEN-hankkeiden yleiseurooppalaista hyötyä, menetelmiä koskeva työ on liitettävä liikenteen TEN-verkkoja koskevien suuntaviivojen tarkistamiseen, jonka yhteydessä käsitellään kysymystä yleiseurooppalaisesta hyödystä.

TOIMET:

- Vapaaehtoinen aloite investointien yhteensovittamiseksi (129 c artiklan 2 kohta).
- Arvio tarpeesta selkiyttää valtiontukea koskevia ohjeita erityisesti satamien ja muiden terminaalien osalta.
- Maaliikenteelle annettavaa valtiontukea koskevan asetuksen 1107/70 tarkistaminen.

¹⁶ Yhteydessä komission kanssa jäsenvaltiot sovittavat keskenään yhteen sellaisen kansallisen tasolla harjoittamansa politiikan, jolla voi olla merkittävä vaikutus 129 b artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseen. Komissio voi kiinteässä yhteistoiminnassa jäsenvaltio kanssa tehdä aiheellisia aloitteita tämän yhteensovittamisen edistämiseksi.

**Yhteenveto: liikenneinfrastruktuurin hinnoittelua koskevat yhteisön säännöt
ja toimet (•)**

	Ensimmäinen (nykyinen) vaihe (1998 2000): hinnoittelua koskevan yksityiskohtaisen lähestymistavan määrittelevä ja laatiminen	Toinen vaihe (2001-2004): maanteitä, rautateitä, lentoasemia ja satamia koskevan johdonmukaisen hinnoitteluperustan luominen	Kolmas vaihe: siirtymän saattaminen loppuun. Kaikkiin liikennemuotoihin sovelletaan samoja hinnoitteluperiaatteita
Asiantuntijoiden muodostama komitea	Liikenneinfrastruktuurin käytön hinnoittelua tarkastelevan, hallitusten asiantuntijoista muodostuvan komitean hyödyntäminen komission apuna kehitettäessä liikenteen rajakustannusten arviointimenetelmiä, liikennettä koskevan tilinpidon edistämiseksi jäsenvaltioissa, tilinpitokäytäntöjen kehittämisessä terminaalista aiheutuvien kustannusten takaisinsaamisen turvaamiseksi sekä neuvon antamisessa tilastoja ja tutkimusta koskevista tarpeista ja painopisteistä.	Kuten 1. vaiheessa ja lisäksi hinnoittelukäytäntöjen tarkasteleminen.	Toiminnassa
Maantiet	Tienkäytön hinnoittelun edistäminen. Hyötyliikenteen maksujen eriyttäminen sallittua (esim. ajoneuvotyyppin ja aiheutuvien rajakustannusten mukaan), mutta ylärajana keskimääräiset infrastruktuurikustannukset. Tiedonanto yhteentoimivista elektronisista maksunkeräysjärjestelmistä Euroopassa. - Neuvoa-antavan ryhmän perustaminen liikennevakuutusjärjestelmiä koskevien parhaiden käytäntöjen kehittämiseksi. - Kaupunkialueiden tienkäytön hinnoittelun tutkiminen ja kehittäminen. - Esittelyhankkeita; kaupunkialueiden tienkäytön hinnoittelu. - Raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen kilometrikohtaisen hinnoittelun käyttöönoton edistäminen.	Yhdenmukaisten elektronisten hinnoittelujärjestelmien (esim. Elektroninen maksunkeräysjärjestelmä) edistäminen. Maksujen ylärajaksi keskimääräiset infrastruktuurikustannukset ja ulkoiset kustannukset (perustana infrastruktuurin rajakustannukset ja ulkoiset kustannukset). - Raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen käytön elektronisiin maksuihin liittyvien mahdollisten järjestelmien, standardien ja käytäntöjen lähentämistä koskevien ehdotusten kehittäminen edelleen. - Liikennevakuutusjärjestelmiä käsittelevän neuvoa-antavan ryhmän työn jatkaminen. - Liikenteen maksujen	Kustannuksia vastaavat maksut pakollisia ammattimaisille liikenteenharjoittajille.

		ja muiden verojen vähentämismahdollisuuksien tarkasteleminen.	
Rautatiet	Ehdotus neuvoston direktiiviksi, jonka perustana olisi kuljettuun matkaan suhteutettu rajakustannusten hinnoittelu, vaihtoehtoiset henkilöliikenteen lisämaksut (enimmäismäärä: keskimääräiset kustannukset) ja korvaukset kilpailevien liikennemuotojen perimättä jäävistä ulkoisista kustannuksista.	Mahdollisten melumaksujen tutkiminen.	Rajakustannusten hinnoittelujärjestelmän saattaminen ajan tasalle ja ehdotus sen laajentamiseksi rautateiden henkilöliikennettä harjoittaviin liikennöitsijöihin niin, että se kattaisi infrastruktuurikustannukset ja ulkoiset kustannukset.
Sisävesiväylät			Infrastruktuurin käytön hinnoittelua koskeva direktiivi, joka kattaisi infrastruktuurikustannukset ja ulkoiset kustannukset.
	Ensimmäinen (nykyinen) vaihe (1998–2000): hinnoittelua koskevan yksityiskohtaisen lähestymistavan määrittäminen ja laatiminen	Toinen vaihe: maanteitä, rautateitä, lentoasemia ja satamia koskevan johdonmukaisen hinnoitteluperustan lujittaminen	Kolmas vaihe: siirtymän saattaminen loppuun. Kaikkiin liikennemuotoihin sovelletaan samoja hinnoitteluperiaatteita
Lentoliikenne	Nykyiset maksut perustuvat (pääosin) kustannuksiin ja riippuvat käytöstä. - Tiedonanto lentoliikenteestä ja ympäristöstä. - Tiedonanto lentoliikenteen markkinoista. - Lentopolttoaineen verotusta koskevan tutkimuksen jatkotoimet. - Analyysi mahdollisuuksista luoda yhteys reittimaksujen ja saastemäärien välille, pikemmin kuin luoda asiaa koskeva erillinen hinnoittelujärjestelmä. - Vihreä kirja lentoliikenteen hallintaan käytettävän infrastruktuurin rahoittamisesta.	Hinnoittelua koskeva direktiivi; infrastruktuuri-kustannuksiin ja ulkoisiin kustannuksiin perustuva hinnoittelu (joskin ulkoisia kustannuksia peritään myös lentoasemamaksujen avulla).	Ajan tasalle saattaminen.
Lentoasemat	Infrastruktuurin hinnoittelua koskeva direktiivi; maksut riippuvaisiksi kustannuksista. - Neuvoston direktiivin antaminen lentoasemamaksuista. - Tiedonanto lentoliikenteestä ja ympäristöstä.	Ulkoisten kustannusten hinnoitteluun pakolliseksi (esim. Ruotsin laskeutumismaksut).	Ajan tasalle saattaminen.

	• Tiedonanto lentoliikenteen markkinoista. • Tiedonanto lentoasemien kapasiteetista ja niiden kustannusten kehittymisestä EU:ssa (mukaan lukien toimintavaihtoehdot ruuhkautumisen vähentämiseksi).		
Meriliikenne	• Vaihtoehtojen tarkasteleminen polttoainepäästöjen vähentämiseksi.	• Kansainvälisten standardien parantaminen. • Yhteisön väline standardien soveltamiseksi.	Ajan saattaminen. tasalle
Satamat ja muu meriliikenteen infrastruktuuri	• Satamien julkisen rahoituksen ja hinnoittelukäytäntöjen kartoittaminen.	Infrastruktuurin hinnoittelua koskeva direktiivi; maksut suhteessa kustannuksiin perustana sekä infrastruktuuri- että ulkoisiin kustannuksiin suhteutetut rajakustannukset. • Satamainfrastruktuurin hinnoittelua koskevan direktiivin täytäntöönpano.	Ajan saattaminen. tasalle
Valtiontuot	Valtiontukea koskevien sääntöjen selkiyttäminen ja ajan tasalle saattaminen maaliikenteen yhteensovittamiseksi 77 artiklan nojalla. Poikkeuksina muun muassa korvaukset kilpailevien liikennemuotojen perimättä jäävistä ulkoisista kustannuksista. • Valtiontukea koskevan asetuksen 1107/70 muuttaminen. • Aloite investointien vapaaehtoisesta yhteensovittamisesta. • Arvio tarpeesta selkiyttää valtiontukea koskevia ohjeita.	Järjestelmän mahdollinen ulottaminen kaikkiin liikennemuotoihin. • Valtiontukea koskevien ohjeiden laatiminen satamia ja lentoasemia varten.	Ajan saattaminen. tasalle
Energiaverot/alv	• Verotus ei saisi vääristää liikennettä koskevia päätöksiä eikä haitata tehokkaiden liikennemaksujen kehittämistä. Energiaveroja koskevan ehdotuksen antaminen. • Kuulemisasiakirja, jonka perusteella mahdollisesti ehdotus direktiiviksi liikenteen arvonlisäverosta.	Pidemmälle menevä yhdenmukaistaminen.	Pidemmälle menevä yhdenmukaistaminen.

6 STRATEGIAN SOSIOEKONOMINEN ARVIOINTI

6(a) Yleiset taloudelliset vaikutukset

1. Tehokkaiisiin maksutasoihin perustuvan, liikenteen hinnoittelua koskevan yhteisön lähestymistavan kehittämisen odotetaan tarjoavan merkittävästi hyötyä koko yhteiskunnalle. Sen uskotaan johtavan suoraan teknologisen, operatiivisen ja organisatorisen tehokkuuden parantumiseen, aiheuttavan pienen mutta toivottavan muutoksen eri liikennemuotojen välisessä tasapainossa ja vähentävän hiukan liikenteen kysynnän kasvua.¹⁷ Komissio on teettänyt lukuisia tutkimuksia tällaisten hinnoittelujärjestelmien vaikutuksista talouteen, alan yrityksiin, kuluttajiin, yhteisön koheesioon ja syrjäseutuihin.¹⁸ Analyysien peruspäätelmät osoittavat, että tehokkaat hinnoittelupuitteet edistäisivät yleensä kaikkia näitä tavoitteita, edellyttäen että saatuja tuloja käytetään tehokkaasti.

2. Yleistaloudelliselta näkökannalta tällaisella hinnoittelupolitiikalla ei uskota olevan pitkällä aikavälillä merkittävää vaikutusta BKT:n kasvuun, mutta sen ansiosta saadaan toissijaista hyötyä tulojen kierrättämisen kautta. Lisäksi koska yhteiset hinnoittelusäännöt vähentäisivät potentiaalisesti haitallista verokilpailua, verotusjärjestelmien muuttaminen kilpailua vääristävien verojen ja maksujen vähentämiseksi helpottuisi. Yhdessä muiden verouudistusten kanssa uusi hinnoittelujärjestelmä vaikuttaisi myönteisesti työllisyyteen, kun osa tuloista jaettaisiin takaisin työnteon verotusta keventämällä. Veroista maksuihin siirtyminen johtaisi selkeämpään liikenteen tuloperustaan, mikä parantaisi yksityisten investointien ja infrastruktuurin käytön edellytyksiä.

3. Ympäristökustannusten sisällyttäminen hinnoitteluun parantaisi tehokkuutta ympäristön kannalta: jos maksut heijastaisivat päästöjen rajakustannuksia, päästöt putoaisivat tasolle, jossa lisävähennyksistä aiheutuvat kustannukset vastaisivat rajahyötyä. Suorempien ja kuljettuun matkaan suhteutettujen maksujen käyttöönoton myötä jokaista matkaa arvioidaan todennäköisemmin siitä aiheutuvien kustannusten ja saatavan hyödyn mukaan. Kun kaikki kustannukset otetaan huomioon, kustakin matkasta tulisi koitua nettohyötyä. Näin maksimoidaan yhteiskunnallinen hyvinvointi matkojen lukumäärän sijasta.

4. Rahoitukselliselta kannalta liikennejärjestelmän tehokkaampi käyttö vähentänee infrastruktuuriin, terveydenhoitoon ja ympäristön suojeluun käytettävien julkisten varojen tarvetta (joskin suora taloudellinen hyöty olisi mieluiten kohdistettava verojen alentamiseen). Elinkeinoelämään kohdistuvan nettovaikutuksen uskotaan olevan positiivinen, sillä liikenteen korkeampien maksujen vastineeksi ruuhkautumisen ja onnettomuuksien kustannukset laskisivat ja hallitukset voisivat alentaa veroja. Jotkin liikennepalveluja paljon käyttävät toimialat saattaisivat kärsiä hieman, mutta eivät kovin paljon, sillä liikenteen kokonaishinta nousisi vain vähän ja yritykset mukauttaisivat logistiikkansa ja toimintansa uuteen tilanteeseen.¹⁹

¹⁷ ECMT 1998.

¹⁸ Ks. esim. oikeudenmukaista ja tehokasta hinnoittelua koskevassa vihreässä kirjassa esitetty analyysi (etenkin luvussa 8) ja analyysi eurovinjetti-direktiivin (93/89/EY) muuttamista koskevan komission ehdotuksen perusteluissa.

¹⁹ ECMT 1998.

5. Kunkin liikennemuodon suhteelliset hinnanmuutokset vaihtelisivat maasta toiseen kustannusrakenteiden sekä aiempien vero- ja hinnoittelurakenteiden mukaan. Eräässä ruotsalaistutkimuksessa²⁰ on arvioitu niitä vaikutuksia, joita olisi onnettomuuksista, ympäristön saastumisesta ja infrastruktuurin käytöstä johtuvien yhteiskunnallisten rajakustannusten sisällyttämisellä eri liikennemuotojen hinnoitteluun, olettaen että nykyiset liikenneverot poistetaan (tosin on huomattava, että tutkimuksessa ei oteta huomioon ruuhkautumisesta ja melusta aiheutuvia kustannuksia). Tutkimus osoitti, että kun kyseiset rajakustannukset sisällytetään hinnoitteluun ja vastapainoksi vähennetään verotusta, polttoainesta, autoista ja rahtialuksista perittävät maksut laskisivat ja muiden liikennemuotojen maksut nousisivat. Tutkimuksen mukaan tärkein vaikutus olisi meriliikenteen kilpailuaseman parantuminen. Tutkimuksessa esitetään myös, että liikennepalvelujen loppuhinnat muuttuisivat maksuja vähemmän, koska yritykset vastaisivat uusiin maksuihin muuttamalla kuljetusjärjestelyitään ja ajoneuvokantaansa, eli ne leikkaisivat kustannuksiaan sen sijaan, että langettaisivat maksun kokonaan kuluttajille.

6. Liikennemaksujen ilmeisten ja todennäköisten muutosten vaikutusten ymmärtämiseksi komissio on käynnistänyt useita selvityksiä ja tutkimushankkeita. TRENEN-hankkeessa tarkastellaan tehokkaiden hinnoittelujärjestelmien käyttöönottoa neljällä eri kaupunkialueella (Amsterdam, Bryssel, Dublin ja Lontoo) ja kahdella kaupunkien välisellä alueella (Belgiassa ja Irlannissa). EUNET-hankkeessa selvitetään erilaisten hinnoittelukäytäntöjen vaikutuksia Lontoossa ja Kaakkois-Englannissa sekä Helsingin, Napolin ja Baskimaan alueella. Näiden selvitysten yleisluonteisena tuloksena on, että kaikissa neljässä kaupungissa ja molemmilla alueilla kuluttajien nettohyvinvointi lisääntyy tehokkaan hinnoittelun myötä. Tämä johtuu siitä, että ruuhkautumisen ja saastumisen vähentymisestä sekä verojen alentumisesta saatava hyöty on suurempi kuin joidenkin liikennepalvelun hinnankorotuksesta aiheutuva tappio.

7. Kaupunkeja koskeneissa tutkimuksissa havaittiin, että hinnanmuutokset johtivat teknisiin parannuksiin, liikenteen määrä ruuhka-aipeina väheni 19–33 %:lla ja ulkoiset kustannukset vähenivät 13–35 %:lla. Kaupunkien välisillä alueilla yksityisautojen käyttö väheni ja julkisen liikenteen puolesta kasvoi Lontoossa ja Kaakkois-Englannissa sekä Baskimaassa. Liikenneonnettomuuksien määrä putosi 20 %:lla ja autossa ruuhka-aikaan vietetty keskimääräinen aika 16 %:lla. EUNET- ja TRENEN-selvitykset osoittavat, että yhteiskunnallisiin rajakustannuksiin perustuvan hinnoittelun käyttöönotto EU:n tasolla voisi johtaa 30–80 miljardin ecun vuosittaiseen hyötyyn.

8. Eräässä toisessa komission tutkimuksessa tarkastellaan Euroopan laajuisia maanteiden rahtiveroa, jonka käyttöönotto voisi olla yksi ensimmäisiä mahdollisia toimenpiteitä ja painopisteitä. Tutkimuksessa esitetään malli, jossa maksut perustuisivat raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen tonnikipometreihin koko Euroopan unionin alueella.²¹ Mallissa maksut otettaisiin käyttöön asteittain niin, että ne heijastaisivat maanteiden tavaraliikenteen keskimääräisiä ulkoisia kustannuksia, pois lukien ruuhkautumisesta aiheutuvat kustannukset, ja maksusta saatavat tulot palautuisivat talouteen työnteon verotusta keventämällä. Tutkimuksen keskeiset tulokset kuvastavat maksun vaikutusta vuoteen 2010 ulottuvalla jaksolla:

²⁰ Per Kageson, 1998.

²¹ Barker, T ja Köhler, J. Tarkasteltuun EU-alueeseen kuuluivat vuoden 1995 jäsenvaltiot (12) Kreikkaa lukuun ottamatta.

- BKT kasvaisi 0,3 % ja teollisuustuotanto 0,21 %
- Työllisyys paranisi 0,5 %
- Maanteiden tavaraliikenne vähenisi 6,6 %.

9. Palauttamalla maksusta saatavat tulot talouteen työnteon verotusta keventämällä edistettäisiin tuotantoa, työllisyyttä ja taloudellista kasvua. Nämä vaikutukset ylittäisivät maantieliikenteen korkeammat kustannukset.

6(b) Tulonjakovaikutukset

10. Liikenteen hinnoittelun muuttamisella pyritään parantamaan liikennealan tehokkuutta. Jos tällä on ei-toivottuja tulonjakovaikutuksia, tarvitaan korvaavia toimenpiteitä. Yleisesti ottaen liikennepalvelujen kuluttaminen on kuitenkin progressiivista eli varakkaat kotitaloudet käyttävät tuloistaan suuremman osan liikenteeseen. Siten liikennemaksuilla voi olla pikemmin regressiivinen kuin regressiivinen tulonjakovaikutus.²² Lopullinen vaikutus riippuu kuitenkin paljon siitä, minkä alojen tai minkä liikennemuotojen kustannukset nousevat ja minkälaisia korvaavia toimenpiteitä jäsenvaltiot tarjoavat. Edellä mainitussa tutkimuksessa maanteiden rahtiveron käyttöönotosta esitetään, että tällaisella hinnoittelujärjestelmällä olisi myönteisiä vaikutuksia kaikille tuloryhmille. Todelliset käytettävissä olevat tulot nousisivat kaikissa sosioekonomisissa ryhmissä.

6(c) Koheesio ja syrjäseudut

11. On tarkasteltava myös liikennehintojen muutosten vaikutuksia syrjäisiin ja muita vähemmän kehittyneisiin alueisiin. Maksut olisi eriytettävä niin, että ne vaikuttaisivat lievemmin alueisiin, joilla ei esiinny paljon ruuhkia ja saastumista. Maaseutu- ja syrjäseutualueilla, joilla ei ole paljon infrastruktuuria eikä ruuhkia, kustannuksia vastaavat maksut olisivat alhaiset, joten ei ole aihetta olettaa, että rajakustannuksiin perustuvan hinnoittelun soveltaminen vaikuttaisi yleisesti haitallisella tavalla syrjäisiin ja muita vähemmän kehittyneisiin alueisiin. Kuten edellä on painotettu, järjestelmän odotetaan tuottavan merkittävää kokonaishyötyä, jota koituu myös taloudellisesti muita vähemmän kehittyneille alueille.

12. Niissä tilanteissa, joissa on huolta siitä, että korkeammat liikenteen käyttömaksut saattavat haitata syrjäisten tai muita vähemmän kehittyneiden alueiden taloudellista kehitystä, voi olla perusteltua ottaa uusi hinnoittelu käyttöön joustavasti ja vähitellen, edellyttäen että tämä ei vääristä kilpailua. Näin voi olla varsinkin siellä, missä tietty infrastruktuuri muodostaa ainoan yhteyden muuhun EU:hun ja/tai merkittävän paikallisen talouskeskittymän. Toisaalta jos liikenneinfrastruktuuri on tasoltaan heikohko ja jos tarvitaan suuria investointeja yhteyksien parantamiseksi ja/tai ennakoituun liikenteen kasvuun varautumiseksi, voi olla tarpeen soveltaa hinnoittelua, jolla saadaan takaisin suurempi osa kustannuksista.

13. Eriytetyt hinnoittelujärjestelmät johtavat muutokseen liikennekustannusten muodostumisessa ja jakautumisessa. Tehokkuuden parantuminen johtaa koko yhteiskunnan liikennekustannusten vähentymiseen. Samoin joidenkin tuottajien suorat kustannukset alenevat. Sen sijaan sellaisten tuottajien kuljetuskustannukset voivat nousta, jotka eivät kykene muuttamaan riittävästi toimintaansa uusien hinnoittelujärjestelmien edellyttämällä

²² (riippuu osittain nousun luonteesta), R Iten et al. 1998.

tavalla. Kuten on jo todettu, kuljetuskustannukset ovat yleensä vain pieni osa kaikista tuotantokustannuksista. Ainakin lyhyellä aikavälillä uudistus saattaa kuitenkin vaikuttaa huomattavasti tällaisiin tuottajiin, jos ne ovat sijoittautuneet syrjäseuduille, ovat riippuvaisia yhdestä kuljetusmuodosta ja myyvät tuotteitaan kaukana sijaitseville keskeisille markkinoille, joilla ne joutuvat kilpailemaan paikallisten tuottajien kanssa. Tämän vuoksi voi olla perusteltua luoda yksityiskohtaisia säännöksiä sisältävät yhteisön puitteet tähän ongelmaan puuttumiseksi. Lisäksi jotkin syrjäseudut haluavat ehkä tukea valtiontukea koskevien sääntöjen puitteissa – tällaisten tuottajien kilpailuasemaa keskeisillä markkinoilla, esimerkiksi auttamalla niitä muuttamaan tuotantorakennettaan niin, että tuotteiden arvon ja painon suhde paranee, ja parantamalla tärkeiden liikennejärjestelmiensä laatua ja monimuotoisuutta. Näitä toimia voidaan tukea rakennerahastoista ja koheesiorahastosta.

7 PÄÄTELMÄT

1. Komission ehdottamalla kolmivaiheisella lähestymistavalla liikenteen oikeudenmukaiseen ja tehokkaaseen hinnoitteluun varmistettaisiin, että tehokas ja kustannuksia vastaava lähestymistapa infrastruktuurin käytön hinnoitteluun omaksuttaisiin kaikissa jäsenvaltioissa ja kaikkien liikennemuotojen osalta. Hallitusten asiantuntijoiden muodostaman komitean avustuksella komissio aikoo kehittää yksityiskohtaiset käytännön ohjeet infrastruktuurin käytön, ruuhkautumisen ja ulkoisten kustannusten hinnoittelua koskevista parhaista käytännöistä. Uudella tai muutetulla lainsäädännöllä (ks. kohta 4.1) varmistettaisiin tämän johdonmukaisen lähestymistavan soveltaminen käytäntöön (ensisijaisten liikennemuotojen osalta vuoteen 2004 mennessä ja muidenkin liikennemuotojen osalta pian sen jälkeen). Kunhan varmistetaan, että maksut perustuvat tarkkoihin kustannuksiin, joiden määrittämisestä on sovittu yhteisesti, komissio uskoo, että saavutetaan yhteisymmärrys tarpeesta luoda yhteys infrastruktuurin käytön hinnoittelun ja siitä aiheutuvien kustannusten välille. Seurauksena olisi koko Euroopan liikennealan tehokkuuden paraneminen.

LÄHTEET

Barker, T ja Köhler, J, Charging for road freight in the EU, Cambridge Econometrics, toukokuu 1998.

CERTE, CES, SESO, What do the Trenen II case studies tell us about the reform of European transport pricing? Seminaaria varten laadittu asiakirja, 25.3.1998.

DIW, INFRAS, Dr Herry, NERA, Infrastructure capital, maintenance and road damage costs for different heavy goods vehicles in the EU, 1998.

ECMT, Efficient Transport for Europe - Policies for the internalisation of external costs, 1998.

ESPO, Report of an enquiry into the current situation in the major Community sea ports, 1996.

EUNET, Socio-economic and spatial impacts of transport. Työasiakirja 1998.

Euroopan komissio, The future development of the common transport policy - A global approach to the construction of a Community framework for sustainable mobility, EY:n Tiedote, täydennysosa 3/93, KOM(92) 494 lopullinen [ei suomennettu].

Euroopan komissio, Kohti oikeudenmukaista ja tehokasta liikenteen hinnoittelua – Poliittiset vaihtoehdot liikenteen ulkoisten kustannusten sisällyttämiseksi hintoihin Euroopan unionissa, vihreä kirja, KOM(95) 691 lopullinen.

Euroopan komissio, Ehdotus neuvoston direktiiviksi raskailta tavarankuljetusajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä kannettavista maksuista, KOM(96) 331 lopullinen.

Euroopan komissio, Ehdotus neuvoston direktiiviksi energiatuotteiden verotusta koskevan yhteisön kehityksen uudistamisesta, KOM(97) 30 lopullinen.

Euroopan komissio, Ehdotus neuvoston direktiiviksi lentoasemamaksuista, KOM(97) 154 lopullinen.

Euroopan komissio, Merisatamia ja merenkulun infrastruktuuria koskeva vihreä kirja, KOM(97) 678 lopullinen.

Euroopan komissio, PO XXI, Ajoneuvoverotus EU:ssa 1997, tausta-asiakirja, 1997.

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyökumppanuuksia käsittelevän korkean tason työryhmän raportti julkisen ja yksityisen sektorin yhteisrahoituksesta Euroopan laajuisille liikennehankkeille, Euroopan komissio, PO VII/321/97.

Liikenteen hinnoittelua käsittelevän korkean tason työryhmän raportti, Euroopan komissio, kesäkuu 1998.

Iten R, Banfi S, Köhler J, Social and Regional Distributive Impacts of Ecotax proposals", valmisteluasiakirja 4. kesäkuuta 1998, EFR, Euroopan komissio, PO XII.

Jansson J O, Lindberg G, Summary of transport pricing principles, PETS Project, maaliskuu 1998.

Kågeson P, Konkurrensen mellan transportslagen efter en internalisering av de externa kostnaderna, 1998.

Matas A, Asensio J, Rendeiro R, Direct user charges for transport infrastructures in the European Union, 1997

NERA, An examination of rail infrastructure charges, 1998.

Newbery, Road user charges in Britain, *Economic Journal (Conference Papers)* 90, pp. 161-176, 1988.

Roy R, Infrastructure cost recovery under allocatively efficient pricing, maaliskuu 1998.

Winston C, Conceptual developments in the economics of transportation: an interpretive survey, *Journal of Economic Literature*, 23, 1985.

SANASTO

Hankinta kustannukset	Tavarain tai palvelun ostokustannukset.
Investointimenot	Nämä heijastavat vuosittaisia menoja luonteeltaan kestävään infrastruktuuriin, jonka käyttöaika on vuotta pidempi (esimerkkinä uuden infrastruktuurin rakentaminen). Tällaiset menot on "pääomittettava" sellaisella poisto- ja korkoasteella, jotka vastaavat investoidun pääoman vaihtoehtoiskustannuksia.
Juoksevat kustannukset	Tietyn hyödykkeen käytössä pitämisestä aiheutuvat kustannukset, jotka eivät lisää hyödykkeen arvoa. Infrastruktuurin osalta juoksevia kustannuksia ovat vuosittaiset menot sen varmistamisesta, että infrastruktuurin tarjoamat palvelut ovat laadultaan hyväksyttäviä (mukaan lukien toimintakustannukset). Näillä menoilla ei kuitenkaan ylläpidetä laatua tiettyä aikaa pitempään. Juokseviin kustannuksiin sisältyvät esimerkiksi lakaisu ja puhtaanapito, nurmipiennarten leikkaus, talvikunnossapito (auraus ja hiekoitus), valaistus ja järjestyksenpito.
Keskimääräiset kustannukset	Keskimääräiset kustannukset muodostuvat infrastruktuurin kokonaiskustannuksista jaettuna tuotosyksiköllä kuten ajoneuvokilometreillä tai lentotunneilla. Ne osoittavat siten tien kustannukset liikenneyksikköä kohti ja ovat erityisen tärkeitä kustannusten takaisinsaamisen kannalta, sillä keskimääräisiä kustannuksia täysin vastaavilla hinnoilla varmistetaan kaikkien kustannusten saaminen takaisin (koska kokonaiskustannuksiin sisältyvät sekä kiinteät että muuttuvat kustannukset).
Kiinteä maksu	Infrastruktuurin käytöstä perittävä maksu, joka ei vaihtelee käytön mukaan mutta jonka lisäksi peritään usein muuttuvia maksuja. Esimerkkejä kiinteistä maksuista ovat vuosittaiset lupamaksut, pääsymaksut tai käyttömaksut.
Kiinteät kustannukset	Kiinteät kustannukset ovat liikennevirrasta riippumattomia kustannuksia (esimerkiksi infrastruktuuriin kuuluvat rakennukset ja valaistus).
Kokonaiskustannukset	Kiinteiden ja muuttuvien kustannusten tai pääomakustannusten ja juoksevien kustannusten summa. Kokonaiskustannukset ilmaisevat kaikki infrastruktuurin käyttöön tarjoamisesta aiheutuvat vuosittaiset kustannukset.
Korko	Korkomenot ovat osa infrastruktuurin pääomakustannuksia. Ne heijastavat pääoman vaihtoehtoiskustannuksia (varat voitaisiin investoida muualle, jos niitä ei investoitaisi infrastruktuuriin). Korkokanta vastaa yleensä valtion lainojen takaisinmaksukustannuksia.
Kuolettut kustannukset	Sellaisten hyödykkeiden kustannuksia, jotka ovat ylittäneet virallisen käyttöikänsä ja joilla ei siten ole enää muodollista pääoma- tai jälleenmyyntiarvoa, pidetään nollana.
Kustannuksiin perustuva lähestymistapa	Kustannuksiin perustuva lähestymistapa infrastruktuurin rahoituksen mittaamisessa perustuu pääoman arvon määrittämiseen (poistomenetelmien avulla) ja toimintarakenteisiin. (Vaihtoehtona on menoihin perustuva lähestymistapa.)
Kustannusten takaisin-saaminen	Tässä hinnoittelutavassa infrastruktuurin (kiinteät ja muuttuvat) kustannukset peritään takaisin kokonaan tai osittain infrastruktuurimaksujen muodossa. Lähestymistapa perustuu yleensä kustannuksiin, ja sillä voidaan kerätä tuloja investointeja ja infrastruktuurin rakentamista varten.
Kustannusvastaavuus	Käsitettä kustannusvastaavuus on käytetty lentoasemamaksuja koskevan direktiiviehdotuksen 4 artiklassa, ja se soveltuu yleisestikin terminaaleihin. Käsite tarkoittaa, että maksujen olisi katettava vähintään rajakustannukset, ja toiminnanharjoittajan olisi kyettävä osoittamaan, että maksut on suhteutettu rajakustannuksiin. Käsite liittyy myös kustannusten takaisinsaamiseen, sillä kaikkien kustannusten saamiseksi takaisin on mahdollista periä lisämaksuja, jotka eivät saa kuitenkaan vääristää kilpailua.
Menoihin perustuva lähestymistapa	Eräät jäsenvaltiot arvioivat infrastruktuurin arvoa vuosittaisten infrastruktuurimenojensa perusteella. Tähän sisältyvät usein sekä vuosittaiset investoinnit (uuteen infrastruktuuriin sekä aiempien rakenteiden laajentamiseen ja uusimiseen) että toimintakustannukset (ylläpito,

	toiminta ja hallinto). Liikenteen rahoituksen arvioimisessa kustannuksiin perustuvaa lähestymistapaa pidetään parempana.
Muuttuvat kustannukset	Kustannukset, jotka muuttuvat liikennemäärän mukaan. Esimerkkejä muuttuvista kustannuksista ovat infrastruktuurin kulumisesta ja ruuhkautumisesta aiheutuvat kustannukset.
Poistot	Poisto on hyödykkeen arvon alenemisen kirjanpidollinen hinta hyödykkeen (odotetun) elinkaaren aikana. Poistot ovat osa pääomakustannusten laskemista nykyisen tiepääoman arvon perusteella.
Pääoma-kustannukset	Pääomakustannuksiin sisältyvät kiinteä pääoma ja korkomenot, ja ne muodostavat usein suuren osan kaikista infrastruktuurikustannuksista. Ne eroavat vuosittaisista pääomamenoista, jotka voivat kattaa tai olla kattamatta kaikkia kustannuksia. (Jos menot ovat kustannuksia pienemmät, infrastruktuurin laatu ja arvo laskee.)
Raja-kustannukset	Rajakustannukset ovat tiettyjä muuttuvia kustannuksia, jotka liittyvät nykyisen infrastruktuurin käyttöön (ottamatta huomioon kapasiteetin lisäystä). Ne heijastavat ylimääräisen ajoneuvon tai muun kuljetusyksikön aiheuttamia lisäkustannuksia ja sisältävät infrastruktuurin käytöstä riippuvat ylläpito- ja toimintakustannukset. Tässä asiakirjassa rajakustannus-käsitteellä tarkoitetaan lyhyen aikavälin yhteiskunnallisia rajakustannuksia, jotka ovat erityisiä nykyisen infrastruktuurin käyttöön liittyviä muuttuvia kustannuksia (ottamatta huomioon kapasiteetin lisäystä). Pitkän aikavälin rajakustannuksiin sisältyvät lisäksi tulevien kapasiteetin lisäysten kustannukset. Liikenteen alalla niitä on kuitenkin hyvin vaikea mitata. Lisäksi maksujen liittäminen pitkän aikavälin rajakustannuksiin johtaisi huomattavaan tehottomuuteen liikenteen käytössä sellaisina aikoina, jolloin kapasiteetin lisäystä ei ole suunnitteilla. Tämän vuoksi useimmat ekonomistit pitävät lyhyen aikavälin rajakustannuksiin perustuvaa hinnoittelua tarkoituksenmukaisempaa liikenteen alalla.
Rakenteen ylläpito	Merkitykseltään keskeinen ylläpito. Hyvä esimerkki rakenteen ylläpidosta on tien päällysteen ja pinnoituksen uusiminen. Menojen hyödyt jakautuvat usealle vuodelle eivätkä pelkästään sille vuodelle, jonka aikana päällystystyö tehdään.
Ruuhkautuminen	Ruuhkautumista syntyy, kun liikenne ylittää infrastruktuurin kapasiteetin ja liikenteen nopeus laskee. Se voidaan määritellä tilanteeksi, jossa liikenne etenee hitaammin kuin jos liikennemäärä olisi vähäisempi. "Vähäisen liikenteen" (viitetason) määrittelemisen on vaikeaa ja vaihtelee maittain.
Ruuhkautumiskustannukset	Ruuhkautumiskustannuksiin sisältyvät suorat kustannukset (ajan menetys ja toimintakustannukset) ja välilliset kustannukset (menetetyn ajan vaihtoehtoiset kustannukset, kolmansille osapuolille aiheutuneet kustannukset tavaroiden toimituksen viivästymisestä ja ympäristökustannukset).
Sisäiset kustannukset	Sisäiset kustannukset ovat kustannuksia, jotka käyttäjä maksaa.
Standardointi	Jäsenvaltioiden kesken yhtenäisten teknisten lähestymistapojen, teknologioiden ja standardien omaksuminen.
Toiminta-kustannukset tai -menot	Nämä menot ovat tarpeen nykyisen infrastruktuurin pitämiseksi toiminnassa (hallinto, järjestyksenpito, liikennemerkkit, puhtaanapito). Nämä kustannukset ovat juoksevia kustannuksia eikä niitä siten tarvitse pääomittaa.
Ulkoiset kustannukset	Ulkoiset kustannukset ovat kustannuksia, joita tavarantoimittajan tai palvelun (kuten infrastruktuurin) käyttäjä ei maksa itse. Niihin sisältyvät infrastruktuurin käyttö, jos se on ilmaista, liikenteen aiheuttamat vauriot, saastuminen, melu ja onnettomuuksien sairaskustannukset. Näiden kustannusten huomioon ottamatta jättäminen johtaa tavarantoimittajan tai palvelun liialliseen käyttöön.
Vaihtoarvo/-kustannus	Tietyn hyödykkeen korvaamisesta samanlaatuksella hyödykkeellä aiheutuvat kustannukset. Vaihtokustannukset voivat ylittää alkuperäiset hankkimiskustannukset hyödykkeiden hinnanmuutosten vuoksi.
Yhdenmukais-taminen	Valtioiden välinen säännösten, käytännönsäätöjen, kustannusten arvioimista koskevien menetelmien, ajoneuvoluokitusten, viitoituksen jne. Yhteensovittaminen ja mahdollinen yhdistäminen.

Ylläpito	Ylläpitokustannukset heijastavat niitä kustannuksia, joita aiheutuu nykyisen infrastruktuurin ylläpidosta. Erottaa voidaan tavanomainen ylläpito, kuten käytöstä riippumaton puhtaanapito ja talvikunnossapito, ja liikenteen määrästä riippuvainen ylläpito (esim. tien päällystys). Koska viimeksi mainitut ylläpitokustannukset ovat muuttuvia ja liikenteen määrästä riippuvaisia, ne ovat myös rajakustannuksia.
----------	--

LIITE I : ERILAISET LÄHESTYMISTAVAT INFRASTRUKTUURIN HINNOITTELUUN

Rajakustannuksiin perustuva hinnoittelu

Rajakustannukset ovat tiettyjä muuttuvia kustannuksia, jotka liittyvät nykyisen infrastruktuurin käyttöön (ottamatta huomioon kapasiteetin lisäystä). Ne heijastavat ylimääräisen ajoneuvon tai muun kuljetusyksikön aiheuttamia lisäkustannuksia ja sisältävät infrastruktuurin käytöstä riippuvat ylläpito- ja toimintakustannukset.

Pitkällä aikavälillä (esim. 50 vuotta) kaikista kustannuksista (myös investointi- ja pääomakustannuksista) tulee muuttuvia, joten rajakustannukset ovat lopulta samat kuin keskimääräiset kustannukset (koska ero kiinteiden ja muuttuvien kustannusten välillä poistuu). Silloin kun politiikan päämääränä on olemassa olevan infrastruktuurin tehokas käyttö, tärkeämpiä ovat kuitenkin lyhyen aikavälin rajakustannukset.

Vaikka rajakustannuksiin perustuva hinnoittelu johtaakin infrastruktuurin tehokkaaseen käyttöön, aloilla, joilla voidaan saavuttaa mittakaavaetuja (kuten rautatieliikenteessä), se ei riitä kaikkien kustannusten takaisinsaamiseen. Samoin tavoitteet kuten kehitys, turvallisuus ja liikkuvuus voivat johtaa investointeihin, jotka ylittävät teoreettisen optimitason, jolloin rajakustannushinnoittelu ei myöskään kata välttämättä kaikkia kustannuksia. Kolmanneksi, tällä hetkellä on mahdollista ottaa käyttöön vain porrastettuja maksuja – ei hienojakoisemmin eriytettyjä maksuja – joten maksut eivät välttämättä heijasta rajakustannuksia täydellisesti (ks. hintasyrjintä). Lisäksi muiden markkinoiden epätäydellinen toiminta voi antaa aiheen käyttää mukautettua rajakustannushinnoittelua.

Keskimääräisiin kustannuksiin perustuva hinnoittelu

Keskimääräiset kustannukset muodostuvat infrastruktuurin kokonaiskustannuksista jaettuna tuotosyksiköllä kuten ajoneuvokilometreillä tai lentotunneilla. Ne osoittavat siten tien kustannukset liikenneyksikköä kohti ja ovat erityisen tärkeitä kustannusten takaisinsaamisen kannalta, sillä keskimääräisiä kustannuksia täysin vastaavilla hinnoilla varmistetaan kaikkien kustannusten saaminen takaisin (koska kokonaiskustannuksiin sisältyvät sekä kiinteät että muuttuvat kustannukset).

Keskimääräisiin kustannuksiin perustuva hinnoittelu on hyvä ja yksinkertainen lähestymistapa, mutta se voi johtaa merkittävään tehottomuuteen, jos jotkin liikennepalvelujen käyttäjät maksavat liikaa (koska niiden *rajakustannukset* ovat alhaiset kuten henkilöautoilla) ja toiset liian vähän.

Ramseyn hinnoittelu

Tämän teorian mukaan sen, missä määrin yritys nostaa hintojaan rajakustannuksia korkeammiksi, pitäisi riippua kysynnän hintajoustosta. On parempi nostaa tuotteen hintaa, jos kysynnän hintajousto sen tai muiden tuotteiden suhteen on alhainen, kuin jos tuotteen kysyntä muuttuu merkittävästi hinnan muuttuessa. Infrastruktuurin kyseessä ollessa tavaraliikenteen kysynnän joustavuus on suurempi kuin henkilöliikenteen. Siten Ramseyn hinnoittelun mukaan henkilöliikenteen hintojen tulisi olla korkeammat, jotta palvelujen tuottaja voisi kattaa paremmin kustannuksensa ja rajoittaa tehokkuuden menetystä. Tällainen analyysi edellyttää kuitenkin, että markkinoiden segmentointi on mahdollista ja hyväksyttävää, eikä siinä oteta huomioon tulonjakovaikutuksia eikä laaja-alaisempia hyvinvointivaikutuksia.

Hintasyrjintä

Tämän strategian mukaan käyttäjiä veloitetaan eri lailla heidän maksuvalmiutensa mukaan. Käyttäjiä, joiden rajatuotot ovat huomattavasti rajakustannuksia korkeampia, myös veloitetaan raskaammin, kun taas käyttäjiä, joiden tuotot ovat alhaiset, veloitetaan rajakustannusten mukaan. Käytännössä on kuitenkin hyvin vaikea suunnitella tällaisia järjestelmiä. Yhtenä ongelmana on, että käyttäjien ei ole pakko paljastaa todellista maksuhalukkuuttaan. Neuvotteluihin perustuvat hinnoittelujärjestelmät ovat teoriassa mahdollisia, mutta voivat olla vastoin maksujen avoimuuden periaatetta. Voidaan myös kyseenalaistaa tällaisten järjestelmien oikeudenmukaisuus.

Kaksiosaiset maksut

Kaksiosaisen maksujen järjestelmässä rajakustannushinnoitteluun voidaan yhdistää yleisesti käytetty kiinteä maksu (esim. rekisteröintimaksu) kustannusten kattamiseksi. Yksittäisiä matkoja koskevat päätökset tehdään rajakustannusten perusteella, mutta kiinteän maksun avulla voidaan kerätä lisätuloja vähentämättä kuitenkaan liikennejärjestelmän tehokkuutta. Jos maksu vaikuttaa päätöksiin alentamalla tuloja tai muuttamalla käsitystä liikenteen kustannuksista, silloin se myös vääristää markkinoita.

LIITE II: NYKYISET LÄHESTYMISTAVAT INFRASTRUKTUURIN HINNOITTELUUN

Seuraavassa taulukossa esitetään eri liikennemuotojen polttoaineverotuksen erot:

Taulukko 1. Polttoaineiden valmisteverot EU:ssa ja eri liikennemuodoissa, tammikuu 1997 (ccuina).

Liikennemuoto	Lyijyllinen bensiini/kilolitra (kl)	Lyijytön bensiini/kl	Diesel/kl	LPG/ tonni	CNG/metaani / tonni
Moottoripolttoaine alimmillaan	396	349	252	0	0
Moottoripolttoaine korkeimmillaan	617	576	501	776	776
Lentopolttoaine	0 kansainvälisillä lennoilla				
Rautatiet (mineraaliöljy)	vaihtelee jäsenvaltioittain*				
Meriliikenne	0	0	0	0	0
Sisävesiliikenne	0 Reinillä (jonka osuus Euroopan sisävesiliikenteestä on yli 70 %)				

*A, D, G, I: Moottoripolttoaineen maksu; P, S, DK, I: vapautettu; UK, Ire: lämmityspolttoaineen maksu Lähde: PO XXI

Maantieliikenne

Vuonna 1992 annetussa yhteisön lainsäädännössä²³ vahvistettiin maantieliikenteen polttoaineista perittävien valmisteverojen vähimmäistasot yhteisössä. Vuotta myöhemmin direktiivillä 93/89/ETY²⁴ luotiin puitteet ajoneuvoveroille ja raskailta tavarankuljetusajoneuvoilta perittäville tie- ja käyttömaksuille.

Maantieliikenteen verotus vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioiden välillä, kuten seuraavat taulukot osoittavat. Taulukosta 2 ilmenee, että jotkin jäsenvaltiot verottavat dieselpolttoainetta vain hiukan säädettyä tasoa tiukemmin (Luxemburg, Kreikka ja Espanja). Taulukosta näkyy huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä.

Taulukko 2: Dieselpolttoaineen valmisteverot, tammikuu 1998, ccuina.

Jäsenvaltio	1000 l
EY:N VÄHIMMÄISTASO	245
ALHAISIN VEROASTE	248
KORKEIN VEROASTE	585
ERO	333

Taulukko 3 kuvastaa ajoneuvoverotuksen rakennetta eri EU-valtioissa. *Rakenteissa* on jonkin verran yhtäläisyyksiä jäsenvaltioiden kesken, mutta *veroasteet* eroavat toisistaan suuresti.

²³ Neuvoston direktiivi 92/82/ETY, EYVL L 316, 31.10.1992, s. 19.

²⁴ Neuvoston direktiivi 93/89/ETY, EYVL L 279, 12.11.1993, s. 32.

Taulukko 3: Raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen verotus jäsenvaltioissa 1. tammikuuta 1998

Jäsenvaltio	Vuosittaiset verot	Ajamiseen liittyvät verot		
	Ajoneuvo-vero	Polttoaineen valmistevero + alv	Tie- tai silta-maksut	Käyttö maksut (eurovinjetit jne.)
Belgia	*	*		*
Saksa	*	*		*
Tanska	*	*	*	*
Espanja	*	*	*	
Kreikka	*	*	*	
Ranska	*	*	*	
Italia	*	*	*	
Irlanti	*	*	* ¹	
Luxemburg	*	*		*
Alankomaat	*	*		*
Itävalta	*	*	*	
Portugali	*	*	*	
Suomi	*	*		
Ruotsi	*	*	*	*
Yhdistynyt kuningaskunta	*	*	*	

1) Tähän asti sovelletut tiemaksut ovat yksityisiä maksuja eivätkä veroja.

Taulukko 4 kattaa sekä raskaat tavarankuljetusajoneuvot että henkilöautot ja osoittaa erilaisten maksukäytäntöjen erilaisen painotuksen. Vaihtelu ei välttämättä vääristä tilannetta, vaan heijastaa yksinkertaisesti eroja kustannuksissa. On kuitenkin epätodennäköistä, että erot olisivat tarkoituksellisia tai että ne heijastavat erilaisia kustannusrakenteita.

Taulukko 4: Kaikkein maantiliikenteeseen sovellettujen verojen vertailu¹ (1993, 1995 tai 1996) %.

Maa	Polttoaine	Ajoneuvo	Tiemaksut
Itävalta	62 %	32 %	6 %
Suomi	55 %	45 %	-
Saksa	83 %	17 %	-
Italia	67 %	32 %	1 %
Portugali	73 %	21 %	6 %
Espanja	83 %	8,5 %	8,5 %
Yhdistynyt kuningaskunta	80 %	20 %	-

¹ Kaikki tieajoneuvot. Osuus kerätyistä veroista, lukuun ottamatta eurovinjetistä saatuja tuloja. Polttoaineverot eivät sisällä alv:a. Ajoneuvovero sisältää vuosittaiset ajoneuvoverot ja hankintaveron. Lähde: PO VII 1998.

Rautatieliikenne

Neuvoston direktiivi 95/19/EY sisältää yhteisön perussäännöt rautatieinfrastruktuurin käytön hinnoittelusta. Eri jäsenvaltioiden tähän mennessä omaksumat lähestymistavat rautatieinfrastruktuurin käytön hinnoitteluun eroavat toisistaan huomattavasti. Vaihtoehtoja ovat hinta-asteikko, kaksiosaiset maksut, yhteiskunnallisiin rajakustannuksiin perustuva hinnoittelu, osittain neuvotteluihin perustuva hinnoittelu tai "nollamaksut". Järjestelmät heijastavat merkittäviä eroja jäsenvaltioiden markkinarakenteissa ja rataverkoissa, samoin kuin selviä eroja hallituksen suhtautumisessa julkiseen liikenteeseen ja julkisen rahoituksen saatavuudessa. Useimpien nykyisistä hinnoittelukäytännöistä voidaan kuitenkin katsoa kuuluvan jompaankumpaan seuraavista kahdesta päälinjasta:

- Suhteellisen yksinkertainen "pohjoismainen" hinnoittelujärjestelmä, joka perustuu lyhyen aikavälin rajakustannuksiin mutta jossa otetaan huomioon myös yleiset liikennepolitiikan painopisteet
- mukautettuihin keskimääräisiin kustannuksiin perustuva järjestelmä, jolla pyritään keräämään tietty määrä tuloja, lähinnä muuttuvien maksujen avulla. Maksuja voidaan mukauttaa kustannuksiin ja markkinoiden toimintaan liittyvien tekijöiden perusteella ja pieni osa tuloista voidaan kerätä kiinteillä maksuilla, mutta tämä lähestymistapa johtaa usein maksuihin, jotka ovat huomattavasti korkeampia kuin lyhyen aikavälin rajakustannukset. Lopputulos riippuu myös (mahdollisen) valtion maksuosuuden määrästä.

Keskeinen ero näiden kahden lähestymistavan välillä on rautatieinfrastruktuurille annettavan valtiontuen ja infrastruktuurimaksujen syy-seuraussuhteen suuntautumisessa. Pohjoismaisessa lähestymistavassa infrastruktuurimaksut (ja siten näistä maksuista saatavat kokonaistulot) määräytyvät lähinnä kustannusten ja muihin liikennemuotoihin vertaamisen perusteella niin, että tarvittavan valtiontuen määrä on rautatieinfrastruktuurin kokonaiskustannusten ja infrastruktuurimaksuista saatujen tulojen välinen erotus. Toisaalta mukautettuihin keskimääräisiin kustannuksiin perustuvassa järjestelmässä (mahdollisen) valtiontuen määrä riippuu yleensä laajemmista julkisen varainkäytön painopisteistä koskevista päätöksistä. Infrastruktuurimaksuilla on siten kerättävä riittävästi tuloja infrastruktuurin kokonaiskustannusten ja valtiontuen välisen erotuksen kattamiseksi.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa omaksuttua lähestymistapaa ei ole helppo sovitaa kumpaankaan edellä mainittuun ryhmään. Siinä yhdistyy pohjoismaiselle lähestymistavalle ominainen lyhyen aikavälin rajakustannusten painottaminen ja mukautettuihin keskimääräisiin kustannuksiin perustuvalla järjestelmällä tyypillisempi pyrkimys saada takaisin suurempi osa kustannuksista. Yhdistynyt kuningaskunta on ainoa jäsenvaltio, jossa osa käyttömaksuista perustuu rautatieliikenteen harjoittajan ja infrastruktuurin hallinnoijan välisiin neuvotteluihin. Yhdistyneessä kuningaskunnassa sovellettavat hinnoittelupuitteet vaikuttavat myös selvästi monimutkaisemmilta kuin monissa muissa jäsenvaltioissa.

Seuraavassa taulukossa esitetään kärkeä yhteenveto jäsenvaltioiden rautateiden taloudellisesta tilanteesta ja jäsenvaltioiden soveltamista erilaisista hinnoittelujärjestelmistä:

**Taulukko 5. Rautatieliikenteen kustannukset ja tuet vuonna 1989
(miljoonaa puntaa, 1989).**

Maa	Rautateiden kokonaiskustannukset	Valtiontuot yhteensä	Tulojen osuus kustannuksista ¹
Yhdistynyt kuningas- kunta	3 591	636	82 %
Ranska	6 201	3 194	48 %
Länsi-Saksa	8 763	3 611	59 %
Italia	7 226	6 059	16 %
Belgia	1 309	761	42 %
Alankomaat	834	377	55 %

¹ tulot=kustannukset-tuet

Lähde: OEIL 1997

Taulukko 6. Viitteelliset rautatiemaksut eri jäsenvaltioissa (ecuina, 1997).

Maa	Vuosimaksu	Kilometrimaksu	Painomaksu	Kustannusten kattaminen
Itävalta	9 700–18 900/km	0,73 /juna-km	0,001/tkm	26 %
Belgia		•		
Tanska	200–400/km ¹	2,7–3/juna-km		20–25 %
Suomi			0,0015–0,0017/brutto-tkm	15 %
Ranska	38–1 680/km	0,13–15/juna-km ²		
Saksa		2,5–12,6/juna-km ¹		
Ruotsi	•	0,0027–0,1 /juna-km		
Yhdistynyt kuningas- kunta	•	•		

¹ vuodesta 1999

² riippuu matkan kestosta

³ riippuu reitistä

Lähde: NERA 1998

(Muissa jäsenvaltioissa rautateiden infrastruktuurimaksut eivät ole vielä käytössä.)

Sisävesiliikenne

Noin 7,6 % kuljetuksista Euroopassa tapahtuu sisävesitse. Näistä kuljetuksista yli 70 % suoritetaan Reinillä, jossa maksujen periminen on kiellettyä Mannheimin yleissopimuksen perusteella. Useimmilla muilla sisävesiväylillä jäsenvaltiot perivät maksuja erilaisten periaatteiden mukaisesti.

Vastineeksi Mannheimin yleissopimukselle useat jäsenvaltiot [Luxemburg, Ranska, Saksa (Moselin yleissopimuksen mukaisesti), Belgia, Suomi, Yhdistynyt kuningaskunta (lähinnä huviveneiden osalta) ja Alankomaat] soveltavat varsin hienojakoisia maksuja, jotka riippuvat aluksen tyypistä ja koosta, rahdin tyypistä ja määrästä, matkustajien lukumäärästä, liikennöintitiheydestä ja vuorokaudenajasta (kullakin maalla on oma järjestelmänsä). Maksuilla rahoitetaan ylläpito-, käyttö- ja pääomakustannuksia, mutta palvelujen kysyntä

näyttää reagoivan melko herkästi muutoksiin maksuissa, joten maksujen korottaminen on vaikeaa.

Saksassa maksuja peritään vähemmän, sillä navigointimaksuja ei sovelleta Reinillä, Elbellä, Oderilla eikä Tonavalla. Muilla vesiväylillä (joiden osuus liikenteestä on alle 20 %) peritään edellä kuvatun kaltaisia maksuja (esimerkiksi Moselin yleissopimuksen nojalla). Näillä maksuilla katetaan korkeintaan 25 % sisävesiväylien käyttö- ja ylläpitokustannuksista.

Jotkin maat (erityisesti Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta) perivät maksuja muilta kanaaliverkostojen käyttäjiltä (kuten vesiyhtiöiltä sekä teollisuus- ja maatalousalan käyttäjiltä). Nämä tahot käyttävät kanaaleja enemmän kuin liikenteenharjoittajat (suhde on noin 80/20) ja kattavat kyseisissä maissa merkittävän osan infrastruktuurin kustannuksista. Yleisesti ottaen sisävesiväylien käytöstä perittävät maksut kattavat osan muuttuvista infrastruktuurikustannuksista mutta eivät kokonaan. Jonkin verran valtiontukea tarvitaan edelleen kaikissa jäsenvaltioissa.

Seuraavassa taulukossa esitetään yhteenveto eri jäsenvaltioissa sovellettavista lähestymistavoista:

Taulukko 7. Sisävesiväylien kustannukset ja kustannusten takaisinsaanti, 1998.

Maa	Maksutyyppi	Kustannusten takaisinsaanti	Huomautus
Belgia	muuttuva ¹	7,5 % investoinneista	On pidettävä mielessä, että sisävesiliikenne muodostaa vain 20 % väylien käytöstä.
Ranska	muuttuva	10 % tuloista	
Saksa	muuttuva 20 %:n osuudessa liikenteestä	13 % juoksevista kustannuksista	
Yhdistynyt kuningaskunta	muuttuva	8,75 % ylläpitokustannuksista	
Suomi	muuttuva	21 % ylläpito- ja kehittämiskustannuksista	

¹ Muuttuvat maksut vaihtelevat yleensä painon, etäisyyden, alustyyppin ja matkan luonteen mukaan. Lähde: PO VII:n kyselylomake.

Lentoasemat

Lentoasemien hinnoittelujärjestelmiin kuuluu suuri joukko erilaisia maksuja, jotka liittyvät lentoasemien tilojen ja palvelujen käyttöön, esimerkkeinä laskeutumiseen, valaistukseen, paikoitukseen, polttoainetäydennykseen ja varastointiin liittyvät tilat ja laitteet sekä ilma-aluksille ja henkilö- ja rahtiliikenteelle tarjottavat palvelut. Koska erilaisten lentoasemamaksujen käyttö ei ole standardoitua, ne eivät kata aina samanlaisia tiloja tai palveluja. Lentoasemamaksut perustuvat useisiin kriteereihin, jotka vaihtelevat hinnoittelujärjestelmästä toiseen. Yleisesti käytössä on kuitenkin joitakin kriteereitä, kuten

- lennon lähtö- tai määräpaikka; laskeutumis-, matkustaja- ja valaistusmaksujen perimisessä erotetaan usein kansainväliset ja kotimaanlennot
- ilma-aluksen massa, usein suurin sallittu lentoonlättopaino, laskeutumis- ja paikoitusmaksujen määrittämistä varten

- ilma-aluksen meluluokka melumaksun määrittämistä varten, tai jos tällaista maksua ei ole, laskeutumismaksun määrittämistä varten, jos se riippuu ilma-aluksen melupäästöistä
- paikoitus aika, joka muuttuu toisinaan lentoaikataulun mukaan, paikoitusmaksun määrittämistä varten
- matkustajien lukumäärä, ikä ja toisinaan myös lennetty etäisyys matkustajamaksun määrittämistä varten
- kuormatun tai puretun rahdin määrä tonneina rahtimaksun määrittämistä varten.

Lentoasemamaksujen taso vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioiden kesken ja usein myös lentoasemien kesken saman jäsenvaltion sisällä.

Lentoliikenteen palvelut

Tietyn valtion Eurocontrol-maksu vastaa kyseisen valtion ilmatilaan tulleeilta lennoilta perittyjen yksittäisten maksujen summaa. Yksittäisen lennon maksu lasketaan kertomalla kansallinen maksuyksikkö kyseisen lennon "palveluysiköiden" määrällä. Kunkin maan kansallinen maksuysikkö vahvistetaan vuosittain jakamalla lentoreitin varrella sijaitsevien kansallisten tilojen ja laitteiden kustannusperusta "palveluysiköiden" kokonaismäärällä kyseisen maan ilmatilassa kyseisenä vuonna. "Palveluysiköiden" määrä lasketaan kertomalla ilma-aluksen lentämä etäisyys (ilmaistuna maan ilmatilaan tulopaikan ja sieltä poistumispaikan välisen isoympyräetäisyyden sadasosina) ilma-aluksen painokertoimella (ilmaistuna sen suurimman sallitun lentoonlähöpainon neliöjuurena). Tietyn vuoden "maksuysiköt" vahvistetaan edellisen vuoden lopussa tosiasiallisten kustannusten perusteella. Käytössä olevan mekanismin avulla mahdollisesti ilmenevät erot voidaan tasata myöhemmin. Mainittuja arvoja saadaan soveltaa vain laskutettaviin lentoihin. (Tietyt lennot ovat yleensä vapautettuja maksuista, esimerkiksi lennot alle kahden tonnin ilma-aluksilla, valtion ilma-alukset, etsintä- ja pelastuslennot, sotilaslennot, koulutuslennot ja lentonavigointiin liittyvät tarkastuslennot (navaid check flights.)

Kustannusperustan laskeminen tapahtuu investointimenoja ja käyttökustannuksia koskevien yleisesti hyväksyttyjen tilinpitoperiaatteiden mukaisesti. Laitteisiin ja rakennuksiin tehdyt investoinnit otetaan huomioon kuolettamalla niiden loppukustannukset odotetun käyttöiän perusteella. Näiden kustannusten kaksi tekijää ovat poistot (käytössä oleva pääoman määrä) ja korko (joka liittyy investoidun pääoman nettoarvoon, kustannukset-poistot). Käyttökustannukset muodostuvat lentoliikenteen palveluista, viestinnästä, sääpalveluista ja ilmailutietopalveluista; kukin näistä lajitellaan ylläpito-, käyttö-, koulutus-, tutkimus- ja hallintokustannuksiin. Kaikki maksut perii Eurocontrol, joka jakaa ne sitten takaisin jäsenvaltioille liikennemäärien mukaan.

Nykyinen lähestymistapa vastaa todellisia tuotantokustannuksia ja mahdollistaa niiden täysimääräisen takaisinsaamisen.

Merisatamat

Merisatamat toimivat usein kaupallisten periaatteiden mukaisesti, ja alalla on paljon kilpailua asiakkaista sekä jäsenvaltioiden sisällä että niiden välillä. On havaittavissa suuntaus yhä suurempaan yksityisen sektorin osuuteen satamatoiminnassa, erityisesti luonteeltaan enimmäkseen kaupallisessa toiminnassa kuten lastin käsittelyssä. Tuloksena on, että satamien rahoittaminen tällaisia tarkoituksia varten on yhä enemmän yksityisen sektorin vastuulla, kun satamaviranomaiset rajoittuvat toimimaan "vuokraisäntinä" sekä rahoittamaan ja hoitamaan

niitä toimintoja, jotka ovat välttämättömiä sataman turvallisen ja tehokkaan toiminnan kannalta.

Yhteisössä käytössä olevat hinnoittelujärjestelmät eroavat huomattavasti eri satamien välillä. Niihin sisältyy kuitenkin tiettyjä perustekijöitä kuten kuvaus siitä, mitä satamatiiloja ja -palveluja kunkintyyppinen satamamaksu kattaa, yksittäisten maksujen perusta ja laskentamenetelmä. Yleisesti voidaan erottaa kolmenlaisia maksuja:²⁵ niihin palveluihin ja tiloihin/laitteisiin liittyvät maksut, joiden ansiosta alus pääsee turvallisesti satamaan ja voi käyttää sitä; maksut erityisistä palveluista tai toimituksista; vuokrat tai maksut maan tai sataman omistaman laitteiston käytöstä.

Useimmat merisatamat veloittavat lastatuista ja puretuista tavaroista, ja eräät veloittavat myös satamaa käyttäviä ajoneuvoja ja matkustajia. Tuloja hankitaan vuokraamalla laitteistoa, rakennuksia ja maata satamapalveluiden tarjoajille, sekä tarjoamalla palveluja suoraan. Useimmissa maissa satamamaksut edellyttävät yhä hallituksen tai kunnallisten viranomaisten hyväksyntää. Useimpien, sekä julkisten että yksityisten merisatamien yleistavoitteena on kuitenkin sen varmistaminen, että satamatoiminnan kustannukset saadaan katettua.

Meriliikenne

Avomerellä tapahtuvaan laivaliikenteeseen ei sovelleta maksuja, mutta jotkin jäsenvaltiot veloittavat kulkuväylien käytöstä. Ruotsi on ottanut 1. tammikuuta 1998 alkaen käyttöön ympäristötekijöiden perusteella eriytettyt väylämaksut.

²⁵ ESPO, 1996.

LIIITE III: YHTEISKUNNALLISIIN RAJAKUSTANNUKSIIN PERUSTUVA HINNOITTELU JA PÄÄOMAKUSTANNUSTEN TAKAISINSAAMINEN

Rajakustannuksiin perustuvat maksut eivät ole suorassa yhteydessä kiinteisiin infrastruktuurikustannuksiin. Jos infrastruktuurin tarjonta on tehokasta, kiinteät kustannukset voidaan kuitenkin tietyin edellytyksin kattaa rajakustannuksiin perustuvien maksujen ruuhkautumiseen tai niukkuuteen liittyvällä osuudella.

Tehokkuuden kannalta ja infrastruktuurihankkeiden yhteiskunnallisen kustannus-hyötyanalyysin perusteella on harvoin tarkoituksenmukaista rakentaa sellaista kapasiteettia, joka mahdollistaisi täysin sujuvan liikenteen myös ruuhka-aikoihin. Kapasiteetti on mitoitettava tavanomaisen liikennemäärän mukaan. Saatava hyöty siitä, että pyritään välttämään ruuhkautumista kaikkina päivän ja vuoden aikoina, on alhaisempi kuin tähän tarvittavien infrastruktuuri-investointien lisäkustannukset. Toisin sanoen infrastruktuurin tehokkaaseen tarjontaan kuuluu tavallisesti ruuhkautuminen ja kapasiteettipula tiettyinä aikoina.

Ehdotettuun hinnoittelutapaan sisältyisi ruuhkautumiseen/niukkuuteen liittyvä osatekijä. Nämä hinnoittelun osatekijät eivät heijasta infrastruktuuripalvelujen tarjoajien suoraan maksamia menoja, joten niitä voidaan käyttää kiinteiden kustannusten rahoittamiseen. Optimaalisessa järjestelmässä ruuhkautumismaksut kattaisivat yleensä kiinteät infrastruktuurikustannukset, jos mittakaavatuotokset pysyvät vakiona (olettaen, että keskimääräiset kustannukset ovat yhtä suuret kuin rajakustannukset ja että rajakustannuksiin perustuvilla maksuilla saataisiin takaisin kaikki kiinteät kustannukset). Mittakaavaedut ja jakamattomuus voivat kuitenkin monimutkaistaa tilannetta.

Mittakaavaedut merkitsevät, että kapasiteetin tarjoamisen yksikkökustannukset vähenevät sitä mukaa, mitä enemmän kapasiteettia tarjotaan, eli rajakustannukset ovat keskimääräisiä kustannuksia alhaisemmat. Jakamattomuus puolestaan tarkoittaa, että kapasiteettitasojen valinnan joustavuus on rajallista. Vaihtoehtoina voi esimerkiksi olla yhden tai kahden raiteen rakentaminen, mutta ei ole mahdollista valita näiden välille sijoittuvaa kapasiteetin tasoa. Tyypillistä tehokkaasti suunnitellulle infrastruktuurille onkin kapasiteettitaso, joka ei mahdollista ruuhkautumiseen tai niukkuuteen perustuvaa hinnoittelua kaikkien kiinteiden kustannusten kattamiseksi. Vastaavasti laskevat mittakaavatuotokset (rajakustannukset ovat keskimääräisiä kustannuksia korkeammat), jotka ovat tyypillisiä tiheään asutuilla alueilla, fyysiset rajat kapasiteetin laajentamiselle tai tilanteet, joissa jakamattomuus johtaa suhteellisen alhaiseen kapasiteetin tasoon, merkitsevät varsin korkeita ruuhkautumismaksuja, joista saadaan kustannuksia enemmän tuloja.

Eri liikennemuotoja ei voida helposti luokitella edellä tarkasteltujen erilaisten tapausten mukaan, ja hankkeiden välillä on huomattavaa vaihtelua. Hyvin yleisesti ottaen voidaan kuitenkin päätellä, että mittakaavatuotokset pysyvät yleensä vakiona suurella osalla maanteiden infrastruktuuria, suurilla lentoasemilla ja lentoliikenteessä, kun taas rautateiden infrastruktuurille ja sisävesiväylille ovat tyypillisiä mittakaavaedut. Tämä on yksi syy siihen, että rautateiden ja sisävesiväyliä ei odoteta kattavan yhtä suurta osaa kustannuksista kuin maantie- ja lentoliikenteen.

Kaiken kaikkiaan on selvää, että infrastruktuurin rajakustannuksiin perustuva hinnoittelu (jossa otetaan huomioon ruuhkautuminen/niukkuus, mutta ei ulkoisia kustannuksia) ei johda aina kustannusten takaisinsaamiseen kyseisen liikenneverkon kaikilta osilta, mutta joidenkin osien vaje tasapainottuu yleensä toisten osien ylijäämällä. Tasapaino on erityisen selvä

maantieliikenteessä. Komission rahoittama tutkimus osoittaa esimerkiksi, että rajakustannuksiin perustuva hinnoittelu edellyttäisi noin 200 prosentin hinnankorotuksia joillakin Belgian kaupunkiteillä, jolloin maksut tuottaisivat paljon enemmän kuin kyseisten teiden kokonaiskustannukset ovat. Samalla on selvää, että rajakustannuksiin perustuvassa hinnoittelussa harvaan asuttujen alueiden osuus kiinteiden kustannusten kattamisesta jäisi hyvin pieneksi.

Tämä asiakirja osoittaa, että yhteiskunnallisiin rajakustannuksiin perustuvaan hinnoitteluun sisältyvästä niukkuusosasta saatavilla tuloilla voitaisiin rahoittaa infrastruktuurihankkeita liikennemuotokohtaisten, alueellisten tai kansallisten infrastruktuurirahastojen kautta. Lisäksi on osoitettu, että todisteiden mukaan infrastruktuurin rajakustannuksiin perustuva hinnoittelu johtaa todennäköisesti korkeaan kustannusten takaisinsaantiasteeseen koko liikennesektorin osalta. Infrastruktuurin rahoittamisen kannalta tämä on merkittävä parannus nykyiseen tilanteeseen.

Muita ulkoisia kustannuksia koskevat maksut johtaisivat lisätuloihin. Kuten päätekstissä todetaan, tasapuolisuuden vuoksi voi olla suotavaa käyttää saatuja tuloja korvausten maksamiseen niille, joihin maksut vaikuttavat kielteisesti, tai rahoittaa toimenpiteitä myöhempien vaikutusten rajoittamiseksi. Tietenkin jos nämä varat osoitettaisiin yleisiin infrastruktuuritarkoituksiin, saataisiin takaisin yhä suurempi osa kustannuksista. Royn selvityksessä (1998) esitetään, että koko liikennejärjestelmästä saatavat kokonaistulot ylittävät infrastruktuurikustannukset.

ISSN 1024-4492

KOM(98) 466 lopullinen

ASIAKIRJAT

FI

02 07 06 10

Luettelonumero : CB-CO-98-493-FI-C

ISBN 92-78-38622-7

Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto

L-2985 Luxemburg