EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 6.2.2008
KOM(2008) 54 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Rautatieinfrastruktuurin laatua koskevat monivuotiset sopimukset

{SEC(2008)131}
{SEC(2008)132}
{SEC(2008)133}

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Rautatieinfrastruktuurin laatua koskevat monivuotiset sopimukset

1. YLEINEN TAUSTA

1.1. Rautatieinfrastruktuurin rahoittaminen

Euroopan yhteisön liikennepolitiikalla pyritään kehittämään ja optimoimaan liikenneinfrastruktuuria sekä parantamaan sen laatua, luotettavuutta, joustavuutta ja asiakassuuntautuneisuutta. Tämä edellyttää soveltuvia rahoituslähteitä. Kuusi vuotta rautateiden infrastruktuuripaketin[1] antamisen jälkeen huolta aiheuttavat edelleen nykyisen rautatieinfrastruktuurin kestävä rahoitus ja infrastruktuuripalvelujen laatu sekä se, kuinka rataverkon haltijoiden suorituskykyä voitaisiin parantaa. Tämä tuli esille toukokuun 2006 ja syyskuun 2007 välillä pidetyissä sidosryhmien laajoissa kuulemisissa[2].

Tässä tiedonannossa esitetään toimenpiteet, jotka jäsenvaltioiden ja rataverkon haltijoiden olisi toteutettava, jotta sekä rahoituksen tasapaino että rautatieinfrastruktuuripalvelujen moitteeton taso voitaisiin saavuttaa. Komissio suosittaa, että näitä toimenpiteitä sovelletaan johdonmukaisesti ja täysimääräisesti Euroopan unionissa. Se harkitsee kuitenkin sitovan lainsäädännön ehdottamista varmistaakseen, etteivät rautatiepalvelujen markkinat ole Euroopan unionissa ristiriidassa niiden rautatieinfrastruktuurin kehittämistä koskevien velvoitteiden kanssa, joita on asetettu jäsenvaltioille.

1.2. Rautatieinfrastruktuurin kehittämisen strateginen viitekehys

Kilpailukykyisten rautatiepalvelujen markkinoiden yksi tärkeimmistä edellytyksistä on rautatieinfrastruktuurin tarjoaminen. Infrastruktuurin kehittämisestä vastaavat pääasiallisesti jäsenvaltiot (tavallisesti kansalliset hallitukset, jotka omistavat infrastruktuurin) ja rataverkon haltijat. Rautatiealan lainsäädännössä niille määrättyjen tehtävien mukaisesti niiden on tehtävä johdonmukaisesti päätökset infrastruktuurin kehittämisen laajuudesta ja luonteesta sekä tarvittavista rahoitusvaroista.

Ensimmäisenä edellytyksenä on, että strategista liikennepolitiikkaa harjoitetaan johdonmukaisesti. Liikennepolitiikkaa harjoittaessaan valtion olisi päätettävä pitkän aikavälin infrastruktuuritarpeista kaikkien liikennemuotojen osalta ja otettava tällöin huomioon käyttäjien tulevat tarpeet. Täten saataisiin tarvittavat muuttujat päätösten tekemiseksi infrastruktuurin laadun optimaalisesta tasosta ja rautatieverkon laajuudesta. Tällöin saatetaan joutua karsimaan eräitä rataosuuksia, joille ei kohtuudella voida olettaa syntyvän kysyntää, tai lisäämään kapasiteettia muilla rataosuuksilla kasvaneen kysynnän tyydyttämiseksi[3].

---

1 Direktiivejä 2001/12/EY, 2001/13/EY ja 2001/14/EY kutsutaan yhteisellä nimellä ”rautateiden infrastruktuuripaketti”.

2 Näihin kuuluivat toukokuussa 2006 pidetty sidosryhmien seminaari, komission vuosina 2006 ja 2007 käynnistämiin tutkimuksiin liittyvät kaksi sidosryhmien kuulemista ja syyskuussa 2007 päättynyt julkinen kuuleminen.

3 Esim. Alankomaiden hallitus tekee vuotuisen rautatieinfrastruktuurin hallintosuunnitelmansa kaikki liikennemuodot kattavan kymmenvuotisen liikennesuunnitelman perusteella.

1.3. Julkisen tuen osuus

Jäsenvaltiot ilmoittivat, että ylläpitoon[4] ja uuteen rautatieinfrastruktuuriin käytettiin 13,9 miljardia euroa vuonna 2006. Tähän määrään eivät sisälly julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudesta saadut varat (liitteet 1 ja 2). Käyttömaksuista saadut tulot huomioon ottaen radanpito maksaa noin 35 miljardia euroa vuodessa. Käyttömaksuista saatavat tulot kattavat ainoastaan noin 30–50 prosenttia kustannuksista, vaikka myös poikkeavia 10 prosentin ja 100 prosentin arvoja on.

EU osallistuu lähinnä yhteisrahoittamalla liikenneinfrastruktuuria TEN-budjetista sekä osista koheesio- ja aluerahastoja. Näillä varoilla rahoitetaan Euroopan laajuisen rautatieverkon infrastruktuurin rakentamista ja kunnostamista vain pienellä osaa verkkoa.

Yhteisön lainsäädännön mukaan rautatieinfrastruktuurimaksut määräytyvät yleensä niiden kustannusten perusteella, jotka aiheutuvat liikennepalvelujen lisäämisestä yhdellä junalla, vaikka näin voidaankin kattaa kustannukset kokonaan ainoastaan poikkeustapauksissa ja tiettyjen edellytysten täyttyessä[5]. Jäsenvaltioilla on usein hallitseva asema rataverkon haltijoiden taloudellisen vakauden varmistamisessa. Rataverkon haltijoiden on katettava suuri osa ylläpitokustannuksista omista varoistaan tai valtion varainsiirroista. Tällöin esille nousee kysymys valtion ja rataverkon haltijoiden välisestä suhteesta tällaisten varainsiirtojen osalta.

2. TÄYTÄNTÖÖNPANON TILANE

2.1. Euroopan unionin lainsäädäntökehys

Yhteisön lainsäädännössä edellytetään kannustimien asettamista infrastruktuurin tarjoamisesta ja infrastruktuurimaksuista aiheutuvien kustannusten alentamiseksi. Kustannuksia alennettaessa on otettava asianmukaisella tavalla huomioon turvallisuuskysymykset ja infrastruktuuripalvelujen laatu ei saa heiketä. Vaikka yhteisö on vahvistanut yksityiskohtaiset vaatimukset turvallisuusjohtamista ja onnettomuuksien (niitä koskevien tietojen) raportointia varten, vastaavia vaatimuksia ei ole vielä vahvistettu yhteisössä infrastruktuuripalvelujen valvonnalle.

Jäsenvaltiot voivat halutessaan noudattaa tätä vaatimusta sääntelytoimenpitein ja/tai monivuotisten sopimusten[6] avulla. Tällaiset sopimukset ovat voimassa vähintään kolmen vuoden ajan eli pidempään kuin perinteiset vuotuiset budjetit. Sopimusehdoista ja maksujen rakenteesta on päätettävä etukäteen koko sopimuksen voimassaoloajaksi.

Eräiden Euroopan maiden rataverkon haltijat ovat saaneet myönteisiä kokemuksia monivuotisten sopimusten käytöstä. Komission mielestä olisi hyödyllistä, jos tällaista lähestymistapaa noudatettaisiin laajemmin nykyisten parhaiden käytänteiden mukaisesti. Sen vuoksi se on pyytänyt, että rautatieinfrastruktuurin ylläpidon ja nykyaikaistamisen rahoitus perustuisi edelleen jäsenvaltioiden ja rataverkon haltijoiden välillä tehtyihin sopimuksiin. Tällainen lähestymistapa soveltuisi myös suorituskykyjärjestelmään[7].

---

4 Tämä ilmaisu kattaa rautatieinfrastruktuurin uudistamisen ja parantamisen.

5 Direktiivin 2001/14/EY 7 ja 8 artikla.

6 Direktiivin 2001/14/EY 6 artikla ja erityisesti sen 2, 3 ja 4 kohta.

7 Ks. komission tiedonanto KOM(2006) 189 lopullinen, 3.5.2006, ensimmäisen rautatiepaketin täytäntöönpanosta, päätelmät, s. 10.

2.2. Lainsäädännölliset lisävaatimukset

Edellä mainittujen monivuotisia sopimuksia koskevien sääntöjen lisäksi EU:n rautatiealan direktiivit sisältävät säännöksiä, joista voi olla apua täytäntöönpanossa:

- Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet kansallisen rautatieinfrastruktuurinsa kehittämiseksi[8]. Ne saavat myöntää rataverkon haltijalle sen tehtäviä, kokoa ja rahoitustarpeita vastaavaa rahoitusta erityisesti uusien investointien kattamiseksi[9]. Rataverkon haltijoiden olisi laadittava liiketoimintasuunnitelma sen varmistamiseksi, että rahoitus on tasapainossa ja keinot vastaavat tavoitteita[10].

- Jäsenvaltioiden on varmistettava, että rataverkon haltijoiden tulot ja menot ovat tasapainossa kohtuullisen pitkällä aikavälillä. Tähän kuuluvat kaikki toimet, vaikka ne eivät koskisi suoraan infrastruktuurin ylläpitoa.

Lisäksi erityissäännöksissä käsitellään valtion varainsiirron kelpoisuutta ja avoimuutta ottaen huomioon rataverkon haltijan toiminnan taloudellinen luonne sekä vaatimus, jonka mukaan rataverkon haltijan on oltava hallinnollisesti riippumaton.

- Yhteisön lainsäädännössä kielletään julkisten varojen siirto rataverkon haltijoiden ja rautatieyritysten välillä.

- Rataverkon hoitoa koskevat tuloslaskelmat on pidettävä ja julkaistava erillään.

- EU:n rataverkon haltijoiden on sisällytettävä infrastruktuurin käyttöä koskeviin hintajärjestelmiin suoritejärjestelmä.

- Valtiontukisääntöjä on noudatettava[11].

2.3. Monivuotisten sopimusten käyttö tällä hetkellä

Monivuotisia sopimuksia käytetään tällä hetkellä hyvin vaihtelevasti eri jäsenvaltioissa (ks. liite 4). Noin puolet jäsenvaltioista eivät käytä sopimuksia eivätkä edes suunnittele tätä. Eräät jäsenvaltiot eivät myönnä rahoitusta lainkaan rautatieinfrastruktuurin ylläpitoon, jotkut niistä neuvottelevat sopimuksista paraikaa ensimmäistä kertaa ja jotkut puolestaan valmistelevat sopimusten pidentämistä uudeksi monivuotiskaudeksi. Samalla yhä useammat jäsenvaltiot suunnittelevat niiden käyttöönottoa täytettyään ensimmäisen rautatiepaketin vaatimukset.

Rataverkon haltijat ovat tehneet monivuotisia sopimuksia jäsenvaltionsa kanssa Itävallassa, Belgiassa, Bulgariassa, Virossa, Ranskassa, Irlannissa, Italiassa, Latviassa, Romaniassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Eräät jäsenvaltiot, kuten Yhdistynyt kuningaskunta, uusivat parhaillaan sopimuksia, kun taas toiset jäsenvaltiot, kuten Saksa, valmistelevat sopimuksia ensimmäistä kertaa. Itävallassa, Bulgariassa, Unkarissa, Irlannissa, Alankomaissa,

---

8 Ks. direktiivin 91/440/EY 7 artiklan 1 kohta.

9 Ks. direktiivin 91/440/EY 7 artiklan 3 kohta.

10 Ks. direktiivin 91/440/EY 7 artiklan 4 kohta.

11 Komissio tarkastelee, tarvitaanko rautatiealalla erityisiä valtiontukea koskevia suuntaviivoja, joissa käsiteltäisiin mm. rautatieinfrastruktuuriin tehtäviä varainsiirtoja.

Slovakiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa infrastruktuurin tarjoamista koskevat maksut ovat jo nyt riippuvaisia laatukriteereiden täyttymisestä[12].

3. SUURET EROT YLLÄPIDON RAHOITUKSESSA

Rautatiealan kilpailukyky on suuressa määrin riippuvainen infrastruktuurin saatavuudesta ja laadusta. Infrastruktuurin ylläpidolle ei kuitenkaan aina anneta sellaista asemaa ja rahoitusta, joita rautatieliikenteen harjoittajat odottavat voidakseen kilpailla muiden liikennemuotojen kanssa.

Lähes kolmannes rataverkon haltijoista on sitä mieltä, ettei niillä ole käytettävissään riittävästi varoja verkostonsa ylläpitämiseksi[13]. Eri jäsenvaltioiden välillä on valtavia eroja siinä, kuinka suuret niiden ylläpitomenot ovat raidekilometriä kohden[14]. Joskus erot ovat jopa 30-kertaiset. Eräiden jäsenvaltioiden rataverkon haltijat eivät saaneet valtiolta varainsiirtoja infrastruktuuria varten vuosina 2003–2006 niiden merkittävistä verkoista huolimatta. EU:hun vuonna 2004 liittyneet jäsenvaltiot käyttivät 280 miljoonaa euroa infrastruktuurin kehittämiseen kyseisenä vuotena, kun taas muut 15 jäsenvaltiota käyttivät yli 13 miljardia euroa (ks. liite 1).

Tällainen ero viittaa siihen, että joissakin verkoissa ylläpidon puutteet kasautuvat, koska rataverkon haltija ei pysty rahoittamaan tarvittavaa ylläpitoa.

Jäljempänä olevat luvut osoittavat suurimpien eurooppalaisten rautatieyhtiöiden (sekä rataverkon haltijat että rautatieyritykset) oman pääoman ja velkojen kehitystä vuosina 1995–2004. Rautateiden oma pääoma väheni tasaisesti ja samalla velkojen määrä moninkertaistui. Infrastruktuurin ylläpidon ohella myös muut tekijät, kuten se, ettei julkisen palvelun velvoitteesta saatu korvauksia, vaikuttivat tällaiseen kehitykseen. Rahoituksen epävakauden kannalta lopputulos on kuitenkin sama.

Vuonna 2006 raiteiden ylläpitoon käytettiin raidekilometriä kohden vain 220 euroa Slovakiassa, kun taas Puolassa vastaava luku oli 16 000 euroa, Saksassa 160 000 euroa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa 360 000 euroa[15]. Tällainen paljon kustannuseroja suurempi ero voi tarkoittaa sitä, että joissakin tapauksissa ylläpito ei ole kestävää tai että **rataverkon haltijat eivät ehkä ole käyttäneet hyväkseen kustannusten vähennysmahdollisuuksia samalla tavalla kaikkialla Euroopassa**.

Rautateillä on pystytty parantamaan turvallisuutta, vaikka lähtökohtakin oli korkealla tasolla. Sama ei kuitenkaan välttämättä päde infrastruktuurin laatuun. Kun tulot eivät riitä ylläpitämään suuria (toisinaan liian suuria) verkkoja, infrastruktuuripalvelujen laatu heikkenee. Jos (yhteisiä) suoritusindikaattoreita ei määritetä ja julkaista, infrastruktuurin laadun heikkenemistä ei havaita helposti. Vasta pitkän ajan kuluttua, kun nopeuksia on alennettava turvallisuussyistä, ongelman todellinen suuruus käy ilmi.

---

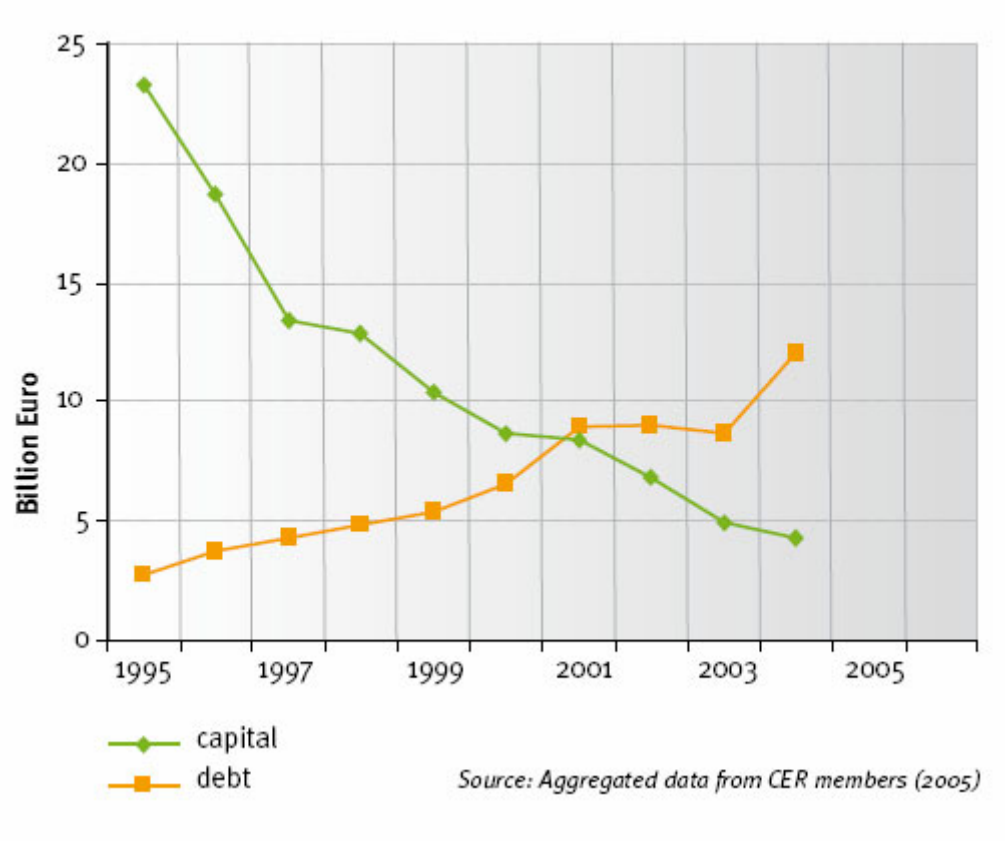
12 Lähde: Euroopan rautateiden ja rataverkon haltijoiden yhteisö (CER), 2006. Sveitsi uusii monivuotisen sopimuksensa, jonka mukaan maksut riippuvat infrastruktuurin laadusta.

13 Ecorys teki vuonna 2006 tutkimuksen ”*Guidelines for sustainable partnerships in railways maintenance*”. Sen mukaan 31 prosentilla rataverkon haltijoista ei ole riittävää budjettia. Tällaisissa tapauksissa keskimääräiset vuotuiset alijäämät vaihtelevat 10–89 prosentin välillä kokonaiskustannuksista.

14 Ks. liitteen 2 taulukko.

15 Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirjan liite 2.

Liitteessä 6 esitettävä tapaustutkimus osoittaa, kuinka puutteellinen infrastruktuuri heikentää liikennepalvelujen laatua ja asiakkaat siirtyvät käyttämään maanteitä rautateiden sijaan. Tämä johtaa noidankehään, koska rataverkon haltijat menettävät tuloja, joita ei sitten enää ole käytettävissä ylläpitoon. Samanlaisia ongelmia syntyy, kun rautateiden matkustajaliikennettä koskevia julkisen palvelujen velvoitteita ei korvata asianmukaisesti.



Kuvio: Rautateiden pääoma ja velat Keski- ja Itä-Euroopan maissa.

4. MONIVUOTISTEN SOPIMUSTEN MERKITYS

Monivuotiset sopimukset ovat infrastruktuurin ylläpitoon käytettäviä pitkän aikavälin rahoitusjärjestelyjä. Liitteessä 3 on yleiskatsaus monivuotisten sopimusten pääpiirteisiin ja hyötyihin, joita niistä voidaan saada, jos ne valmistellaan ja neuvotellaan asianmukaisesti.

4.1. Ylläpitoa koskeva pitkän aikavälin rahoituskehys

Rautateiden ylläpidon lähtökohtana on ollut jo useiden vuosien ajan nykyisen verkon säilyttäminen teknisiin kriteereihin ja säännöllisin väliajoin tehtäviin uudistuksiin perustuen. Rautateiden infrastruktuurin olisi kuitenkin pystyttävä tyydyttämään tuleva kysyntä ja siten lisäämään liikennettä ja käyttömaksuista saatavia tuloja. Monivuotisilla sopimuksilla olisi pakotettava molemmat osapuolet tarkastelemaan asiaa pitkällä aikavälillä ja laatimaan ylläpitoa koskevia suunnitelmia rataverkon haltijoiden liiketoimintasuunnitelman ja siten palvelujen tulevan kysynnän perusteella. Sidosryhmien seminaarissa todettiin, että monivuotiset sopimukset johtavat myös siihen, että kompromissit veronmaksajien ja käyttäjien etujen, verkon ylläpidon ja laadun sekä lyhyen aikavälin ylläpidon ja uudistamisen välillä perustuvat aiempaa useammin tietoon.

4.2. Hinnoittelujärjestelmän täydentäminen

Tilanteessa, jossa useimmat rataverkon haltijat eivät pysty kokonaan kattamaan ylläpitokustannuksia käyttömaksuilla, monivuotisten sopimusten mukaisilla varainsiirroilla täydennetään käyttömaksuja tarvittavan taloudellisen vakauden saavuttamiseksi. Sen vuoksi monivuotisten sopimusten on oltava yhdenmukaisia hinnoitteluperiaatteiden kanssa, joiden on puolestaan oltava voimassa olevien hinnoittelusääntöjen mukaisia[16]. Tällöin ei kuitenkaan voida rajoittaa rataverkon haltijan oikeuttaa vahvistaa maksut[17].

4.3. Tehokkaan kustannusvalvonnan mahdollistaminen

Rautateiden ylläpitoa ja uudistamista koskevilla pitkän aikavälin suunnitelmilla voidaan alentaa yksikkökustannuksia, koska ylläpitoon tarvittavat laitteistot ja henkilöstö ovat tällöin paremmin soveltuvia työn luonteen ja määrän kannalta ja tarvetta suunnitelmien nopeaan muuttamiseen on vähemmän. Tämä pätee sekä yritysten itse suorittamaan että alihankintana suoritettavaan ylläpitoon.

Vuotuiset budjettimäärärahat on käytettävä ennen vuoden loppua, vaikka töiden aloittamisen lykkääminen olisi kustannustehokkaampaa ja päinvastoin. Siirryttäessä vuotuisista määrärahoista monivuotisiin määrärahoihin rataverkon haltija voi käyttää varoja joustavammin ja tarpeisiinsa paremmin soveltuen eikä sen tarvitse noudattaa julkisia menoja koskevia tiukkoja sääntöjä.

Jäljempänä olevassa taulukossa esitetään ylläpitokustannusten alentamismahdollisuuksia, joiden määrää rataverkon haltijat ja liikenneministerit arvioivat vuoden 2007 kuulemisissa. Saatujen vastausten perusteella kustannusten absoluuttinen alentamispotentiaali on arviolta 580 miljoonaa euroa maissa, joissa ei vielä käytetä monivuotisia sopimuksia. Tästä määrästä 370 miljoonan säästö syntyisi ylläpitotöiden tehokkaamman suunnittelun ansiosta (ks. vaikutusten arviointi).

Monivuotiset sopimukset alentavat ylläpitokustannuksia, koska	*Arvioitu kustannusvähennys*	*Vastausten lukumäärä*
resursseja käytetään tehokkaammin	2 – 5%	6
ylläpidon hoitaminen alihankintana tehostuu	5–10 %	3
henkilöstön vähentämispolitiikka on viety pidemmälle	0,1–3 %	3

Taulukko: Ylläpitokustannussäästöt. Lähde: EU:n rataverkon haltijat, *PriceWaterhouseCoopers* 2007.

[16] Direktiivin 2001/14/EY 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava hinnoitteluperiaatteet ja varmistettava samalla rataverkon haltijoiden hallinnollinen riippumattomuus.

[17] Esimerkkinä mainittakoon Englantia ja Skotlantia koskeva tapaustutkimus (ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirjan liite 6).

Ylläpitotoimet ruuhkautuvat yleensä loppuvuoteen budjettimäärärahojen menettämisuhan aiheuttamien paineiden vuoksi. Julkisen budjetoinnin logiikkana on, että määrärahoja alennetaan, jos niitä ei ole käytetty kokonaan edellisinä vuosina. Tänä aikana tehtävät mittavat ylläpitotyöt aiheuttavat myös enemmän myöhästymisiä ja häiritsevät palveluja. Vuotuisten suunnitelmien korvaaminen monivuotisilla suunnitelmilla vähentää siis liikennepalveluille aiheutuvia häiriöitä, koska ylläpitotyöt voidaan suunnitella liikennettä mahdollisimman vähän häiritsevällä tavalla. Kun tehokkaat suoritusjärjestelmät on otettu käyttöön kaikkialla, tästä strategiasta saadaan vieläkin enemmän hyötyä, koska rataverkon haltijan on korvattava käyttäjille mahdollisesti aiheuttamansa häiriöt.

Kun monivuotiset sopimukset sisältävät ainoastaan tiettyjä elinkaarikustannusten osia, esim. uudistamis- tai ylläpitokustannukset, tämä saattaa kannustaa elinkaarikustannusten ylittämiseen tai rataverkon haltijat saattavat panostaa ylläpitoon liian vähän, koska ne tietävät, että uudistamiskustannuksiin voidaan saada korvauksia valtiolta jälkikäteen. Tällainen ylläpitotöiden lykkääminen saattaa heikentää infrastruktuurin laatua.

4.4. Esikuva-analyysin ja sääntelyvalvonnan mahdollistaminen

Rataverkon haltijoiden ei tulisi pyytää tietojen (erityisesti eräiden ylläpitoa koskevien kustannustietojen) käsittelemistä luottamuksellisina. Tavallisesti infrastruktuuripalvelujen tarjoamisesta ei kilpailla, koska infrastruktuuri on luonnollinen monopoli. Rahoitustietojen julkaisemisvaatimus vastaa periaatetta, jonka mukaan kansalaisilla on oikeus tietää, kuinka julkisia varoja käytetään.

Kun suoritustavoitteet voidaan asettaa tehokkaammin, rataverkon haltijoita on helpompi vertailla. Sen vuoksi kustannustehokkuutta voidaan arvioida sekä kansallisen rataverkon haltijan kustannustietojen perusteella että sen perusteella, kuinka hyvin kansallinen rataverkon haltija on suoriutunut tehtävissään muihin rataverkon haltijoihin verrattuna. Vastaavasti sääntelyelimet varmistavat, että rataverkon haltija noudattaa velvoitetta antaa heikkenevää infrastruktuuria koskevat tiedot saataville paljon ennen kuin nopeusrajoitusten alentaminen alkaa haitata rautateiden toimintaa.

4.5. Suoritustehon ja laadunvalvonnan parantaminen

Monivuotisilla sopimuksilla helpotetaan siirtymistä panosvaatimuksista (eli rataverkon haltijalle korvataan tietyt menot) tulosvaatimuksiin (eli suorituskyvystä riippuvaisiin maksuihin). Laatuindikaattoreiden on vastattava SMART-periaatteita[18].

Tällä hetkellä käytetään kahdenlaisia laatukriteereitä, joita ovat joko junaliikenteen laatuun (esim. nopeus ja turvallisuus) tai infrastruktuurin tarjoamiseen perustuvat indikaattorit. Ensin mainitussa mitataan alemmista nopeusrajoituksista johtuvia myöhästymisiä tai laissa vaadittuja rautatieonnettomuustilastoja koskevia tietoja. Infrastruktuurin tarjoamista koskevilla indikaattoreilla voidaan mitata raidekilometrikohtaisia ylläpitokustannuksia tai sitä, kuinka suurella prosentuaalisella osalla rataverkosta on väliaikaisia nopeusrajoituksia. Rataverkon haltija kerää ja laskee jo nyt useimmat näistä tiedoista radan käyttömaksujärjestelmänsä tueksi.

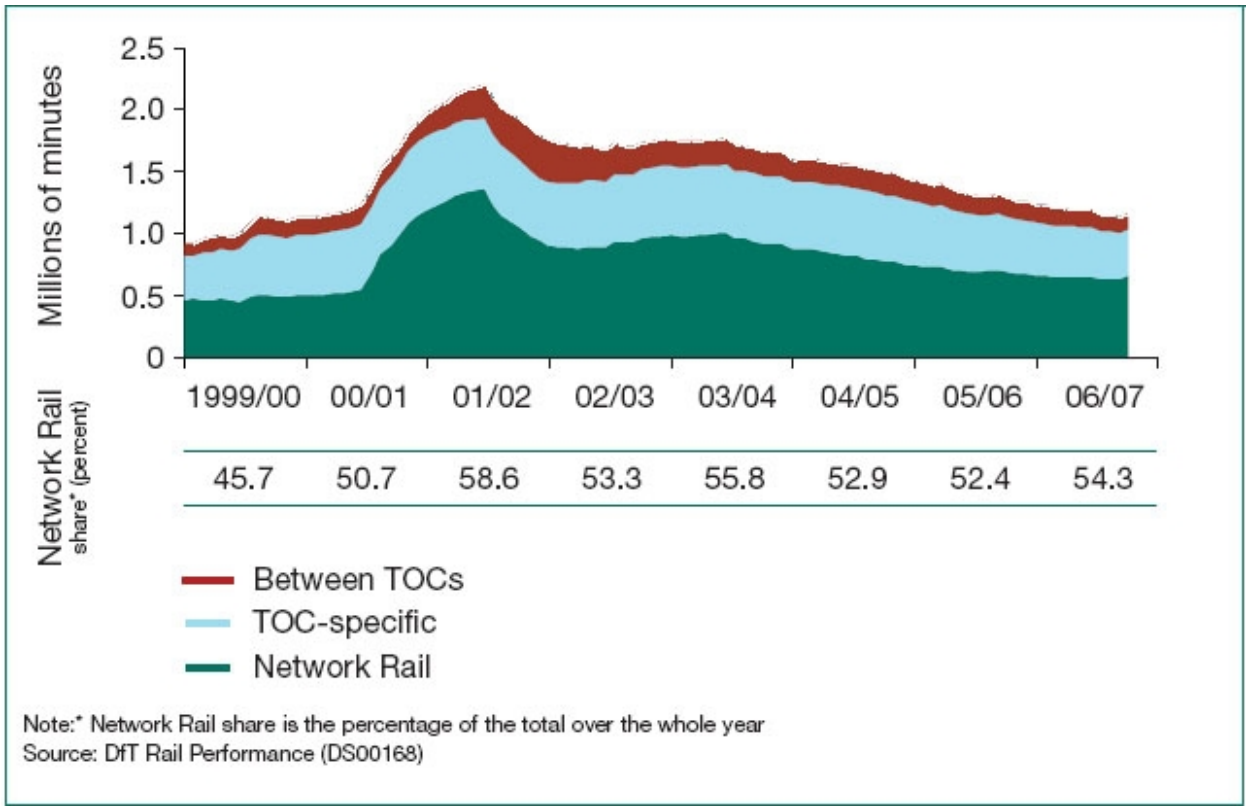
---

[18] Lyhenne SMART tulee englanninkielisistä sanoista Specific (indikaattoreiden erityissuhde tavoitteisiin), Measurable (mitattavuus), Achievable (saavutettavuus tietyssä markkinatilanteessa ja resurssien saatavuus), Relevant (rataverkon haltijan liiketoimintasuunnitelman merkityksellisyys) ja Time-framed (sovittu ajankohta, jolloin kriteerejä arvioidaan ja vertaillaan).

Yhä useammin esiintyvät ongelmat (kuten rikkoutuneet radat, ratahalkeamat) ovat ensimmäisiä merkkejä infrastruktuurin laadun heikkenemisestä. Infrastruktuuriomaisuuden jäljellä olevan käyttöiän lyhentäminen saattaa olla merkkinä kestämättömästä ylläpidosta eli siitä, että rataverkkoa ollaan ajamassa alas. Ratainfrastruktuurin saatavuus on toinen tärkeä suoritusindikaattori. Tällöin on tehtävä ero suunnitellun ja suunnittelemattoman saatavuuden välillä. Kun rataverkon saatavuutta koskevia tietoja kootaan, eri verkon osia koskevia tilastoja olisi painotettava kunkin rataosuuden tärkeyden mukaan.

Yksi rataverkon haltijalta edellytetyistä perusvaatimuksista on kiinteän omaisuuden valvominen infrastruktuuria koskevan luettelon avulla. Luettelot ovat jo pakollisia Euroopan laajuisessa rautatieverkossa[19]. Ne on suunniteltu siten, että rataverkon haltija saa tiedon infrastruktuuriomaisuuden käyttöönottopäivästä ja sen oletetusta käyttöiästä. Se on siis tärkeä tekijä arvioitaessa puuttuvien ylläpitotöiden kasaantumista.

Jäljempänä esitetään minuutin tarkkuudella Yhdistyneen kuningaskunnan rataverkon hoitajan (NetworkRail) ja sen junaliikenteen harjoittajien aiheuttamat myöhästymiset. Sen jälkeen kun monivuotiset sopimukset otettiin käyttöön, infrastruktuurista johtuvat myöhästymiset (ks. alin käyrä) ovat vähentyneet tasaisesti.



Kuvio: Myöhästymiset vastuussa olevien osapuolten mukaisesti jaoteltuna

Millions of minutes = Miljoonaa minuuttia

[19] Euroopan laajuisen tavanomaisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta annetun direktiivin 2001/16/EY 24 artiklassa edellytetään, että tavanomaisen rautatiejärjestelmän infrastruktuuria koskeva luettelo julkaistaan ja saatetaan ajan tasalle vuosittain. Luettelon yksityiskohdista määrätään yhteentoimivuuden teknisissä eritelmissä. Vastaavanlainen säännös sisältyy Euroopan laajuisen suurten nopeuksien rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta annettuun direktiiviin 96/48/EY.

Share* (percent) = Osuus* (prosentteina)

Between TOCs = Useampien junaliikenteen harjoittajien aiheuttamat myöhästymiset

TOC-specific = Yksittäisen junaliikenteen harjoittajan aiheuttamat myöhästymiset

Note* NetworkRail share is the percentage of the total over the whole year =

*Huom: NetworkRailin osuus on koko vuotta koskeva prosentuaalinen osuus

Source = Lähde

Valtio, sääntelyelimet ja infrastruktuurin käyttäjät (erityisesti rautatieyritykset ja rahtaajat) voivat verrata eri rataverkon haltijoiden suorituskykyä (esikuva-analyysi) ja sopia tavoitteista sen perusteella. Ne saavat täten paremmin tietoja infrastruktuurin laadusta laatiessaan liiketoimintasuunnitelmiaan. Käyttäjät voivat myös paremmin arvioida ja valvoa ylläpitoa suhteessa odotettuun kysyntään[20].

4.6. Sopimusten tehokkuuden varmistaminen

Ollakseen uskottavia sopimuksissa on määrättävä seuraamuksista, joita langetetaan vaatimusten täyttämättä jättämisestä. Sopimuksessa on ensinnäkin määrättävä selkeistä ja avoimista menettelyistä, joita noudatetaan, kun sopimusvelvoitteita ei täytetä kuten silloin, kun valtion rahoitus ei ole riittävää tai se ei noudata sovittuja rahoitussääntöjä, mikä vaikuttaa rataverkon haltijan toimintamahdollisuuksiin. Myös rataverkon haltija on voinut jättää noudattamatta yhtä tai useampaa sovittua suorituskyvyn arviointiperustetta. Valvontaprosessin johdossa olisi oltava riippumaton elin eikä valtio tai rataverkon haltija. Käytännössä on todettu, että tähän tehtävää soveltuu parhaiten riippumaton, vahva ja toimivaltainen sääntelyelin, joka ei ole osa hankintaviranomaista ja jolla on pätevä henkilöstö, budjetti ja oikeus tutustua tietoihin.

Seurauksina voidaan langettaa sakkoja, alentaa tulostasoja vajaiksi jääneitä rahoituspanoksia vastaaville tasoille, vaihtaa rataverkon haltija tai siirtää vastuu rautatieinfrastruktuurista jollekin toiselle rataverkon haltijalle. Ennen seuraamusten langettamista sopimuspuolten (ja sääntelyelimen) olisi kuitenkin pyrittävä sovintoratkaisuun.

Seuraamusten olisi oltava asteittain kasvavia ja oikeasuhteisia rikkomuksen vakavuuteen nähden. Alussa valvontaelin voi toimia sopimuspuolten välisenä sovittelijana. Jos rataverkon haltija ei täytä sopimusvelvoitteitaan, valtio voi osakkaan ominaisuudessa langettaa seuraamuksia (esim. vaihtaa johtohenkilöstöä). Seuraamuksena voi olla myös sakon määrääminen tai toimiluvan muuttaminen, jolloin tietty osa infrastruktuuria siirretään jollekin toiselle rataverkon haltijalle.

Jos valtio ei täysin noudata rahoitussitoumustaan, tämä johtaa yleensä laatuvaatimusten kevenemiseen tai rataverkon koon pienenemiseen. Myös tällaisessa tilanteessa sääntelyelimen olisi toimittava sovittelijana ja/tai avustaa sopimusten neuvottelemisessa uudelleen. Rataverkon haltijan olisi pystyttävä arvioimaan, millaiset vaikutukset eri rahoitustasoilla on

[20] Taustatietoja asiasta on komission yksiköiden valmisteluasiakirjan liitteessä 5.

infrastruktuurin laatuun. Panosten ja tulosten välistä suhdetta kuvaava malli saattaa olla hyödyllinen tapa lisätä prosessin avoimuutta.

5. PARHAIDEN KÄYTÄNTEIDEN EDISTÄMINEN MONIVUOTISTEN SOPIMUSTEN KÄYTÖSSÄ

Edellä sanotun perusteella lisätoimenpiteitä on tarkasteltava kolmesta näkökulmasta: jäsenvaltiot, rataverkon haltijat ja sääntelyelimet.

Parhaissa käytännöissä edellytetään, että jäsenvaltioiden on **tehtävä monivuotisia** sopimuksia rataverkkonsa haltijoiden kanssa. Sopimuksiin on sisällyttävä edellä mainitut näkökohdat ja niillä on pyrittävä saavuttamaan liitteessä 3 mainitut edut. Jos tällaisia sopimuksia ei kuitenkaan tehdä, jäsenvaltioiden olisi ainakin mahdollistettava, että **rataverkon haltija sitoo resursseja yli kolmeksi vuodeksi joko itse suorittamiin tai alihankintana suoritettaviin töihin**.

Jäsenvaltioiden ja niiden rataverkon haltijoiden on **varmistettava, että monivuotiset sopimukset ovat samansuuntaisia** kansallisten strategisten liikennesuunnitelmien ja rataverkon haltijoiden liiketoimintasuunnitelmien kanssa. Sama pätee myös infrastruktuurien toimilupiin sekä rautatieyritysten ja rataverkon haltijoiden välillä mahdollisesti tehtyihin puitesopimuksiin.

Valtion olisi **kuultava sidosryhmiä** mahdollisista monivuotisia sopimuksia koskevista ehdotuksista ennen uuden sopimuksen tekemistä tai voimassa olevien sopimusten neuvottelemista uudelleen. Sen jälkeen se neuvottelee rataverkon koosta ja laadusta.

Jäsenvaltioiden olisi yhä hanakammin pyrittävä alentamaan infrastruktuurin tarjonnasta ja käytöstä aiheutuvia kustannuksia ja niistä perittäviä maksuja. Jäsenvaltioiden olisi sovittava määrällisistä kustannusten alennustavoitteista, valvottava niitä ja pantava ne täytäntöön vähintään kolmen vuoden ajaksi.

Rataverkon haltijoiden olisi **tarkastettava radan kunto** vähintään kerran vuodessa kaikilla rataosuuksillaan ja tätä useammin eniten käytetyillä rataosuuksilla.

Tällaisten tarkastusten perusteella rataverkon haltijoiden on määriteltävä ja julkaistava indikaattorit, joilla voidaan vuosittain arvioida ja ennakoida infrastruktuurin laatua ja suorituskykyä koko monivuotisten sopimusten voimassaoloajan.

Valtion mahdollisuutta puuttua infrastruktuurin hoitoon oman harkintansa mukaan olisi rajoitettava sopimuksissa määrättyihin tapauksiin ja rataverkon haltijan on pyrittävä saavuttamaan sovitut tavoitteet suurelta osin **hallinnollisesti riippumattomana**. Muutoin sopimus on neuvoteltava uudelleen.

Rataverkon haltijoiden olisi ilmoitettava **verkkolausunnossa**, jos rataosuuksia ei hoideta asianmukaisella tavalla ja infrastruktuurin laadun katsotaan heikkenevän: muussa tapauksessa infrastruktuuri poistetaan käytöstä. Nämä tiedot olisi annettava riittävän ajoissa, jotta se toimisi käyttäjien ennakkovaroitusjärjestelmänä.

Riippumattoman elimen olisi valvottava monivuotisen sopimuksen noudattamista ja toimittava sovittelijana monivuotisten sopimusten osapuolten välillä mahdollisissa

riitatapauksissa. Tämä edellyttää, että elimellä on käytössään tämänkaltaisen arvioinnin tekemiseen soveltuva henkilöstö ja asiantuntemus.

Monivuotiset sopimukset voivat toimia tienraivaajina infrastruktuuripalveluja koskevien tarjouskilpailujen hyödyntämisessä aiempaa paremmin. Koska koko kansallisesta rataverkosta on vaikeaa tehdä tarjouskilpailu kerralla, kilpailussa mukana olevien rataverkon haltijoiden, verkkolausuntojen, hinnoittelujärjestelmien ja pääsyvaatimusten määrä voisi lisääntyä asteittain. Mahdollisten kielteisten vaikutusten minimoimiseksi on toteutettava suojatoimenpiteitä, jotta varmistetaan, että pääsyvaatimukset ovat yksinkertaisia ja syrjimättömiä ja että niissä noudatetaan kilpailusääntöjä.

Tässä vaiheessa komissio harkitsee useiden aiempien suositusten sisällyttämistä sen ensimmäistä rautatiepakettia koskevaan uudelleenlaadintaehdotukseen, joka on tarkoitus antaa vuonna 2008.