



Bryssel 16.4.2018
COM(2018) 189 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

asetuksen (EU) N:o 913/2010 soveltamisesta sen 23 artiklan mukaisesti

{SWD(2018) 101 final}

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

asetuksen (EU) N:o 913/2010 soveltamisesta sen 23 artiklan mukaisesti

Kilpailukykyisen tavaraliikenteen eurooppalaisesta rautatieverkosta 22. syyskuuta 2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 913/2010¹, jäljempänä 'asetus', tuli voimaan marraskuussa 2010.

Sen hyväksyminen on nähtävä osana Euroopan unionin laajempaa pitkän aikavälin politiikkaa, jolla liikenteestä pyritään tekemään kestävämpää erityisesti vähentämällä kasvihuonekaasupäästöjä ja edistämällä alan irtautumista hiilestä. Tavaraliikenteellä on keskeinen asema tulevaisuuden liikennemallissa. Se on saanut uutta pontta vuonna 2016 hyväksytyistä Rotterdamin ministerikokouksen julistuksesta² ja alaa koskevasta Rotterdamin lausumasta³.

Asetuksessa vahvistetaan säännöt kansainvälisten rautateiden tavaraliikennekäytävien perustamiselle ja organisoinnille kilpailukykyisen tavaraliikenteen eurooppalaisen rautatieverkon kehittämiseksi. Asetuksella edistetään yhteistyötä rautateiden tavaraliikenteen alalla keskeisten sidosryhmien välillä (lähinnä rautatieliikenteestä vastaavat jäsenvaltioiden viranomaiset ja rautateiden infrastruktuurin haltijat mutta myös rautatieyritykset ja terminaalit). Sillä edistetään erityisesti kapasiteetin, liikenteen hallinnan, infrastruktuuritöiden ja investointien suunnittelun koordinaatiota.

Asetuksessa määritellyt alkuperäiset yhdeksän tavaraliikennekäytävää on perustettu (kuusi perustettiin marraskuussa 2013 ja loput kolme marraskuussa 2015), ja ne ovat nyt täysin toimintakunnossa. Yhtä uutta tavaraliikennekäytävää ollaan perustamassa, ja asianomaiset jäsenvaltiot ja Serbia ovat ehdottaneet erästä toista.

Asetuksen 23 artiklan mukaan komissio tarkastelee säännöllisesti tämän asetuksen soveltamista. Se antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen ensimmäisen kerran viimeistään 10. marraskuuta 2015 ja tämän jälkeen joka kolmas vuosi. Komissio toimittaa näin ollen nyt ensimmäisen kertomuksensa parlamentille ja neuvostolle. Kertomus toimitetaan pienellä viiveellä, koska komissio halusi tarkastella kaikkea vasta vuoden 2015 lopulla perustetuista tavaraliikennekäytävistä saatua palautetta ja koska tavaraliikennekäytävistä päätettiin käynnistää laaja sidosryhmien kuuleminen (kannanottoja koskeva pyyntö ja avoin julkinen kuuleminen) vuonna 2016. Kuuleminen herätti runsaasti kiinnostusta ja siihen tuli paljon vastauksia. Niistä saatiin arvokasta palautetta asetuksen soveltamisesta. Osaa näistä näkökohdista käsitellään tässä.

Tässä kertomuksessa esitetään tärkeimmät päätelmät asetuksen täytäntöönpanosta tähän mennessä. Siinä pyritään tuomaan esiin niin asetuksesta seuraavat tärkeimmät myönteiset vaikutukset kuin tärkeimmät haasteet ja ongelmat. Tavaraliikennekäytävien täytäntöönpanosta esitetään yksityiskohtaisempi analyysi tähän kertomukseen liitettyssä komission yksikköjen valmisteluasiakirjassa. Molemmat pohjautuvat komission yksiköiden keräämään suoraan palautteeseen erityisesti tavaraliikennekäytäviä käsitelleistä kokouksista mutta myös

¹ EUVL L 276, 20.10.2010, s. 22.

² Ministerijulistus rautateiden tavaraliikennekäytävistä kansainvälisen rautateiden tavaraliikenteen edistämiseksi: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/infrastructure/news/doc/2016-06-20-ten-t-days-2016/rfc-declaration.pdf>

³ Lausuma kansainvälisen rautateiden tavaraliikenteen edistämisestä: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/infrastructure/news/doc/2016-06-20-ten-t-days-2016/corridor-sector-statement.pdf>

lukuisista asiaa käsittelevistä asiakirjoista ja raporteista samoin kuin yhtenäisen eurooppalaisen rautatiealueen komitean tavaraliikennekäytäviä käsittelevän työryhmän puolivuositaisissa kokouksissa käytyihin keskusteluihin.

Tavaraliikennekäytävien täytäntöönpano on yleisesti ottaen parantanut rajatylittävää yhteistyötä, joka rautateiden tavaraliikenteen alalta puuttui ennen asetuksen voimaantuloa erityisesti infrastruktuurin operatiivisen hallinnan osalta. Asetuksen antaminen oli kunnianhimoinen keino paikata rajatylittävän koordinoinnin aukkoja. Asetukseen pohjautuvista yhteistyömekanismeista johtuvat epäsuorat vaikutukset on myös huomattu – esimerkiksi operatiivisten yhteyksien helpottuminen kansainvälisellä tasolla jopa niiden kysymysten osalta, jotka eivät koske rautateiden tavaraliikennettä, tai koordinoitiprosessien ja tietoteknisten välineiden kehittämisen kannustaminen esimerkiksi RailNetEuropen⁴ puitteissa. Kyseessä on merkittävä askel eteenpäin.

Joillakin aloilla on kuitenkin edistytty vain vähän tai keskinkertaisesti. Esimerkkinä voidaan mainita tavaraliikennekäytävien erityinen kapasiteetti, töiden koordinointi tai liikenteen hallinnan koordinointi. Nämä ovat keskeisiä aloja, joilla rautateiden rajatylittävien tavaraliikennepalvelujen laadun ja luotettavuuden on kohennuttava, jotta tavaraliikenteestä saataisiin kilpailukykyisempi ja jotta viime kädessä saataisiin toteutettua liikennemuotosiirtymä.

Käytännössä junat eivät useinkaan kulje vain yhdessä käytävässä vaan siirtyvät myös yhdestä tavaraliikennekäytävästä toiseen. Tämän seurauksena käytävien välistä yhteistyötä on käynnistetty useilla tasoilla (jäsenvaltiot, rataverkon haltijat, rautatieyritykset) nykyisen säädöskehityksen puitteissa. Tämä osoittaa, että suuntauksena on vahvistaa verkostoihin pohjautuvaa toimintamallia tavaraliikenteen kilpailukyvyyn parantamiseksi.

Tavaraliikennekäytävien tarjoamat palvelut ja kapasiteettituotteet ovat asetuksen hengen mukaisia mutta markkinoiden antama palaute tai niiden vähäinen käyttöönotto markkinoilla osoittaa, että niitä ei ole riittävästi mukautettu rautateiden tavaraliikenteen asiakkaiden tarpeisiin. Yleensä kansallisesti suuntautuneet säännöt ja prosessit ovat lisäksi edelleen tehokkaamman ja saumattomamman kansainvälisen tavaraliikenteen esteenä.

Monet alan aloitteet ovat oikeansuuntaisia, ja useita kiinnostavia proaktiivisia toimintamalleja ollaan parhaillaan kokeilemassa, kuten kokeiluluonteisia kapasiteettituotteita ad hoc -liikenteelle tai loppuasiakkaiden laajempaa osallistumista strategiakokousten kautta. Rautateiden tavaraliikenteen kehitystä ovat selvästi vauhdittaneet niin Rotterdamin ministerikokouksen julistus, jonka valmistelussa komissio oli tiiviisti mukana, ja alaa koskeva Rotterdamin lausuma, joka hyväksyttiin vuoden 2016 TEN-T-päivillä.

Töiden koordinoinnista ja kapasiteetin hallinnasta rajojen yli on ehdottomasti hankittava lisää kokemusta. Näiden alojen prosessit ja työvälineet ovat edelleen kehitteillä tai suunnitteluvaiheessa. Tavaraliikennekäytävät ovat vasta kehittymässä ja edelleen vaiheessa, jossa niitä muokataan saadun kokemuksen samoin kuin yrityksen ja erehdyksen kautta.

On myös tärkeää ottaa huomioon alueelliset erityispiirteet esimerkiksi markkinoiden odotusten tai infrastruktuurikapasiteetin saatavuuden kannalta. Yleistyksiä ei näin ollen voida tehdä, eikä tavaraliikennekäytävien kunnianhimoiseen täytäntöönpanoon ole olemassa yhtä ainoaa oikeaa lähestymistapaa. Monet vaikutuksista ovat lisäksi aineettomia, joten niitä ei ole helppo esittää määrällisesti (esimerkiksi siirtyminen kansallisesti suuntautuneesta eurooppalaisempaan ajattelutapaan tai viestinnän tehostaminen).

⁴ RailNetEurope (RNE) on rataverkon haltijoiden ja käyttöoikeuden myöntävien elinten perustama järjestö, jonka tavoitteena on helpottaa kansainvälistä liikennettä Euroopan rataverkossa; <http://www.rne.eu/>

Asianomaiset osapuolet näyttävät noudattavan asetusta vain siltä osin kuin sitä virallisesti edellytetään ja rajoittuvan tiukasti sen soveltamisalaan. Asetuksen eri säännökset voidaan panna täytäntöön eri tavoin – enemmän tai vähemmän kunnianhimoisesti –, millä on vaikutusta asetuksen yleisten tavoitteiden saavuttamiseen. Samalla jotkin esimerkit tavaraliikennekäytävien laajentamisesta ja kahden uuden tavaraliikennekäytävän perustamisesta ovat osoittaneet, että tavaraliikennekäytävien täytäntöönpano herättää suurta kiinnostusta ja saa yleisesti kannatusta.

Asetuksessa säädetään erityisestä hallintorakenteesta ja annetaan osapuolille mahdollisuus mennä sen vähimmäistehtäviä ja -valtuuksia pidemmälle. Käytännössä tavaraliikennekäytävä on integroitu operatiivinen rakenne, jota voidaan käyttää erilaisiin ja usein toisiaan täydentäviin tarkoituksiin. ”Markkinavälineenä” tavaraliikennekäytävä voi tarjota laadukkaita ja kilpailukykyisiä palveluja suorille ja loppuasiakkaille. ”Politiikan/yhteistyön välineenä” käytävien tehtävänä on parantaa toimintaedellytyksiä käytävässä ja myös kansallisten käytäntöjen koordinoitua/yhdenmukaistamista useilla aloilla samoin kuin käsitellä lukuisia erilaisia rautateiden tavaraliikennettä haittaavia tekijöitä, kuten rajaylittäviä ja yhteentoimivuuteen liittyviä kysymyksiä. Se, missä määrin tiettyä toimintamallia käytetään, vaihtelee tavaraliikennekäytävästä toiseen.

Tavaraliikennekäytävät perustuvat hallitustenväliseen ja alakohtaiseen yhteistyöhön. Tähänastinen kokemus on osoittanut, että niiden onnistuminen riippuu ensisijaisesti siitä, miten kunnianhimoisesti jäsenvaltioiden viranomaiset (johtokunnat) ja rataverkon haltijat (hallintoneuvostot) erityisesti korkealla tasolla ovat mukana. Joissakin tavaraliikennekäytävissä asetus on lisäksi katsottu vähimmäisvaatimukseksi, ja ainoastaan ylittämällä tämän vähimmäisvaatimuksen osapuolet ovat onnistuneet pääsemään lähemmäs asetuksen tavoitetta eli parantamaan rautateiden tavaraliikenteen kilpailukykyä.

Komission arviona on tässä vaiheessa lyhyesti sanottuna, että tavaraliikennekäytävät ovat onnistuneet monelta osin esimerkiksi yhteistyömekanismien perustamisen kannalta ja että niillä on valtavat mahdollisuudet. Niiden tarjoamat mahdollisuudet voidaan kuitenkin hyödyntää kokonaisuudessaan vain, jos mukana olevat eri osapuolet sitoutuvat toimintaan vahvasti ja pyrkivät selkeästi tuloksiin erityisesti muuttamalla ajattelutapoja ja kansallisesti suuntautuneita prosesseja.

On tärkeää huomata, että vaikka tavaraliikennekäytävät ovat edelleen keskeinen osatekijä komission toimissa rautateiden tavaraliikenteen edistämiseksi, ne eivät yksinään ratkaise kaikkia rautateiden tavaraliikennettä haittaavia ongelmia. Tavaraliikennekäytävien parissa tapahtuva työ täydentää erityisesti komission pitkäaikaista toimintaa yhteentoimivuuden saavuttamiseksi ja markkinoiden avaamiseksi. Sillä täydennetään etenkin neljännen rautatiepaketin niin teknisen kuin markkinoita koskevan pilarin toteuttamista, infrastruktuurin kehittämistä Euroopan laajuisia verkkoja ja Verkkujen Eurooppa -välinettä koskevan politiikan avulla ja Shift2Rail-aloitteen mukaista innovointia ja digitalisointia samoin kuin toimia näihin liittyvillä politiikan aloilla eri liikennemuotojen kilpailuetujen välisen epätasapainon korjaamiseksi.

Lisäksi on muistettava, että rautateiden tavaraliikenteen kilpailukykyyn vaikuttavat myös ulkoiset tekijät, kuten talouselämä, teollisuuden rakenne, infrastruktuurin tila ja siihen liittyvät investoinnit, tasapuolisen kilpailun aste eri liikennemuotojen välillä, kansallisten rautateiden tavaraliikennettä koskevien politiikkojen kunnianhimon aste jne.

Päätelmänä voidaan todeta, että asetuksen täytäntöönpano on selvästi antanut pontta kansainvälisen rautateiden tavaraliikenteen kehittämiseksi. Tavaraliikennekäytävien käsitteen toimivuus riippuu suurelta osin siitä, missä määrin osallistuvat tahot sitoutuvat sen tehokkaaseen täytäntöönpanoon tarvittaessa myös korkean tason tuen pohjalta. Rautateiden

tavaraliikenteen tilanne Euroopassa on edelleen uhattuna. Komissio tekee virallisen arvioinnin asetuksesta vuonna 2019 ottaen täysimääräisesti huomioon viimeisimmän kehityksen ja alaa koskevan Rotterdamin lausuman täytäntöönpanemiseksi alalla käynnissä olevat aloitteet.