

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiveiksi (rautateiden ns. infrastruktuuripaketti)

Valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 22 päivänä heinäkuuta 1998 tekemä ehdotus Euroopan unionin neuvoston direktiiveiksi, jotka sisältävät rautateiden ns. infrastruktuuripaketin.

Helsingissä 5 päivänä marraskuuta 1998

Liikenneministeri *Matti Aura*

Hallitusneuvos *Jaakko Pohjola*

LIKENNEMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/071098/0655/0656/0657**EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVEIKSI (RAUTATEIDEN NS.
INFRASTRUKTUURIPAKETTI)**

Rautateiden ns. infrastruktuuripaketti sisältää seuraavat direktiiviehdotukset:

- Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisön rautateiden kehittämisestä annetun direktiivin 91/440/ETY muuttamisesta.

- Ehdotus neuvoston direktiiviksi rautatieyritysten toimiluvista annetun direktiivin 95/18/EY muuttamisesta.

- Ehdotus neuvoston direktiiviksi rautatieinfrastruktuurin kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautatieinfrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta.

Komission valmisteluasiakirja: "Rautatieinfrastruktuurin kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautatieinfrastruktuurin käyttömaksujen perimistä sekä turvallisuustodistusten antamisesta koskevan direktiiviehdotuksen yksittäisten artiklojen selitykset".

Asiakirja KOM (1998) 480 lopull., 98/0265(COD), 98/0266(SYN), 98/0267(SYN).

1. Yleistä

Euroopan yhteisöjen komissio on valmistanut kolme rautatieliikennettä koskevaa direktiiviehdotusta. Direktiiviehdotukset ovat valmistuneet 22 päivänä heinäkuuta 1998, mutta lopullinen ehdotus [KOM (1998) 480 lopull.] on annettu neuvostolle 2 päivänä lokakuuta 1998. Direktiiviehdotukset olivat esillä liikenneministerineuvostossa 1 päivänä lokakuuta 1998, jolloin komissio esitteli ne. Tämän jälkeen ehdotuksia on käsitelty neuvoston liikennetyöryhmässä. Ehdotusten käsittely jatkuu Euroopan parlamentissa ja neuvoston liikennetyöryhmässä.

Ehdotukset koskevat radanpidon ja kuljetustoiminnan erottamista (direktiivin 91/440 muutosesitys), rautatieyrityksen toimilupaa (direktiivin 95/18 muutosesitys) sekä uutta direktiiviä, joka koskee ratamaksua ja ratakapasiteetin jakoa sekä turvallisuustodistuk-

sen antamista. Direktiiviehdotukset tarkentavat pääosin voimassa olevaa yhteisölainsäädäntöä. Direktiiviehdotukset ovat läheisesti riippuvaisia toisistaan, jonka vuoksi ne on esitetty yhdessä ns. infrastruktuuripaketina. Lainsäädäntökokonaisuus on laaja sisältäen yhteensä 90 sivua.

Direktiiviehdotukset eivät sisällä ehdotuksia rataverkon käyttöoikeuden laajentamisesta eli kilpailun avaamisesta. Ilmeisenä tarkoituksena on ensin luoda edellytykset usean rautatieyrityksen toiminnalle samalla rataverkolla, jonka jälkeen voidaan jatkaa kilpailun avaamista. Komission direktiiviehdotus vuodelta 1995, joka avaisi rataverkkoa kilpailulle, on edelleen neuvoston käsittelyssä.

2. Direktiivien pääasiallinen sisältö

Komission direktiiviehdotukset pyrkivät luomaan säännöt usean rautatieyrityksen toiminnalle samalla rataverkolla. Direktiiveillä pyritään osaltaan edistämään sisämarkkinoiden toteutumista luomalla rautatieliikennepalveluille koko yhteisön kattavat säännöt. Direktiiviehdotuksilla tähdätään rautatieliikenteen kilpailukyvyyn parantamiseen ja siten rautateiden markkinaosuuden lisäämiseen.

Direktiivin 91/440 muutosehdotuksessa esitetään radanpidon ja kuljetustoiminnan pidemmälle menevää erottamista sekä rautatieyrityksen määritelmän muuttamista. Direktiivi 91/440 määrää tällä hetkellä, että radanpito ja kuljetustoiminta pitää erottaa kirjanpidollisesti toisistaan. Muutosehdotus sisältää määräyksiä erillisten tuloslaskelmien ja taseiden laskemiselle radanpidolle ja kuljetustoiminnalle.

Direktiiviehdotus laajentaa rautatieyrityksen määritelmää. Muutosesitys poistaa vaatimuksen, että rautatieyrityksen täytyisi *päätoimenaan* tarjota rautatiepalveluja tavara- ja/tai henkilöliikenteessä. Direktiivi edellyttäisi myös esittämään erilliset tuloslaskelmat

ja taseet henkilö- ja tavaraliikennepalvelujen tarjoamiseen liittyvälle liiketoiminnalle.

Direktiivin muutosehdotukset ovat pääasiallisesti tarkennuksia nykyisiin säädöksiin, eivätkä sisällä merkittäviä muutoksia. Suomessa suoritettu radanpidon ja kuljetustoiminnan erottaminen täyttää kaikki direktiivin perusvaatimukset. Direktiivi merkitsisi kuitenkin joitakin muutoksia valtion rataverkosta, radanpidosta ja rataverkon käytöstä annettuun lakiin (21/1995, rataverkkolaki) ainakin rautatieyrityksen määritelmän osalta.

Direktiivin 95/18 muutosehdotus merkitsee toimilupadirektiivin soveltamisanalan laajentamista koskemaan kaikkea rautatieliikennettä eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Tällä hetkellä rautatieyrityksen toimilupavaatimus koskee ainoastaan direktiivin 91/440 10 artiklan tarkoittamia rautatieliikennepalveluita.

Useat jäsenmaat ovat avanneet rataverkkoa kilpailulle laajemmin kuin mitä direktiivi 91/440 velvoittaa tai kilpailuttavat alueellista liikennettä. Jotta voidaan varmistaa, että rataverkon käyttöoikeudet koskevat tasapuolisesti kaikkia rautatieyrityksiä yhteisön alueella, täytyy yhteisön sääntöjä rautatieyritysten toimiluvasta laajentaa koskemaan koko rautatieliikennettä.

Muutoksilla ei ole vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön, koska direktiivin mukainen toimilupa vaaditaan jo kaikelta rautatieliikenteeltä Suomessa. Muutosehdotus merkitsee muutoksia rataverkkolakiin rautatieyrityksen määritelmän osalta (vrt. direktiivin 91/440 muutosesitys).

Ratamaksua ja ratakapasiteetin jakoa sekä turvallisuustodistuksen antamista koskeva direktiiviehdotus pyrkii luomaan säännöt usean rautatieyrityksen toiminnalle samalla rataverkolla. Direktiiviehdotus on laaja ja yksityiskohtainen ja se sisältää 39 artiklaa. Rautatieinfrastruktuurin hinnoittelu on osa laajempaa liikenteen hinnoittelupakettia, josta komissio julkaisi valkoisen kirjan [KOM (1998) 466 lopull.] heinäkuussa 1998.

Direktiivin mukaan ratamaksujen pitäisi perustua liikenteen aiheuttamiin rajakustannuksiin. Radanpitäjän tulee sisällyttää ratamaksuun myös summa, joka kuvaa kapasiteetin niukkuutta. Radanpitäjä voi tietyillä ehdoilla periä korkeampia kuin rajakustannuksiin perustuvia maksuja. Rajakustannusten ylittäviä maksuja voidaan kuitenkin periä ainoastaan henkilöliikenteeltä. Lisäksi ratamaksua määriteltäessä voidaan ottaa huomioon junaliikenteen ulkoiset kustannukset.

Mikäli kilpailevilta liikennemuodoilta puuttuvat vastaavat maksut, voidaan tämä huomioida ratamaksua määriteltäessä.

Ratakapasiteetin jakamista koskevat ehdotukset eivät sisällä prioriteettisääntöjä kapasiteetin jakamiselle, vaan ehdotus korostaa tasapuolisuutta sekä radanpitäjän ja rautatieyrityksen välisen konsultoinnin merkitystä. Ehdotukset painottavat EU:n sisäistä kansainvälistä liikennettä, joten ne eivät ole Suomen kannalta kovin merkittäviä.

Direktiivi edellyttäisi jäsenmaita ilmeisesti perustamaan sääntelyelimen (regulaattori) sääntelemään ja valvomaan ratamaksujen ja kapasiteetin jakoon liittyviä järjestelyitä. Tämä olisi ainoa direktiivin vaatima organisaattorinen muutos Suomessa. Direktiivin turvallisuustodistusta koskevat artiklat on jo direktiivin 95/19 myötä implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön.

Kokonaisuutena direktiiviehdotus ei merkitsisi suuria muutoksia Suomen nykykäytäntöön. Direktiivin edellyttämät toimet on jo osittain toteutettu Suomessa sekä lisäksi kansainvälistä liikennettä koskevat säädökset eivät ole kovinkaan relevantteja Suomessa. Käytännössä erilaiset eurooppalaiset ratamaksukäytännöt lähestyisivät Suomen käytäntöä, joka jo nykyisin perustuu rajakustannuksiin.

3. Direktiivien vaikutus Suomen lainsäädäntöön ja rautatieliikenteeseen

Suomessa rautatiealan uudelleen organisointi suoritettiin vuonna 1995, jolloin kuljetustoiminta jäi yhtiöitettyyn VR-Yhtymään ja Ratahallintokeskus perustettiin hallinnoimaan rautatieinfrastruktuuria. Suomessa toteutettu uudelleen organisointi sekä muut toimet täyttävät pitkälti direktiivien vaatimukset.

Direktiiviehdotukset merkitsevät joitakin muutoksia valtion rataverkosta, radanpidosta ja rataverkon käytöstä annettuun lakiin (21/1995).

Direktiiviehdotukset ovat hyvin yksityiskohtaisia. Suurin osa näistä määräyksistä kuuluu Suomessa liikenneministeriön tai Ratahallintokeskuksen päätösvaltaan, joten ehdotuksilla on vain rajoitetusti vaikutuksia lainsäädäntöön.

Liikenneministeriössä valmistellaan hallituksen esitystä rataverkkolain uudistamiseksi ja komission direktiiviehdotukset on tarkoitettu jo tässä vaiheessa ottaa tarpeen mukaan huomioon lainvalmistelutyössä.

4. Taloudelliset vaikutukset

Direktiiviehdotusten taloudellisia vaikutuksia on tässä vaiheessa vaikea lopullisesti arvioida. Merkittävin valtiontaloudellinen vaikutus sisältyy ratamaksun määräytymisperusteeseen, joka kieltäisi kiinteän ratamaksun perimisen rahtiliikenteeltä. Tällä hetkellä tavaraliikenne maksaa puolikiinteää ratamaksua noin 30 miljoonaa markkaa vuodessa. Ratamaksun suuruuteen vaikuttavat merkittävästi rajakustannusten sekä ulkoisten kustannusten laskemisessa käytetyt menetelmät ja arvot. Direktiiviehdotus ei sisällä näitä koskevia määräyksiä. Johtuen asian käsittelevä vaiheesta sekä yhtenäisten laskentamenetelmien puuttumisesta on vielä aikaista arvioida direktiiviehdotuksen lopullisia taloudellisia vaikutuksia. Kaikkiaan Suomessa kerätään ratamaksua noin 350 miljoonaa markkaa vuodessa.

Muut direktiivien aiheuttamat toimet eivät aiheuta merkittäviä valtiontaloudellisia tai muita menoja.

5. Hallituksen kanta

Direktiiviehdotuksilla tähdätään rautatieliikenteen kilpailukyvyyn parantamiseen ja siten rautateiden markkinaosuuden lisäämiseen. Direktiivit pyrkivät edistämään kilpailua rataverkolla luomalla pelisäännöt tilanteeseen, jossa rataverkolla toimii useita rautatieyrityksiä. Direktiiviehdotusten tavoitteet ovat siten sopusoinnussa kansallisen lainvalmistelutyön kanssa.

Hallitus pitää sinänsä tärkeänä tukea rautatiesektorin uudistamista sekä luoda kilpailuedellytyksiä ja siten edesauttaa uusien yritysten markkinoille tuloa. Direktiiviehdotuksiin suhtaudutaan siten periaatteessa myönteisesti. Ehdotuksiin liittyy kuitenkin eräitä epäselviä kohtia ja täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia, minkä takia Suomella on varaumia joihinkin artikloihin.

6. Kilpailun avaaminen, kansallinen lainvalmistelu

Komission nyt esittelemän ns. infrastruktuuripaketin ohella neuvoston käsittelyssä on edelleen komission direktiiviehdotus rataverkon avaamiseksi kilpailulle. Komissio antoi 19 päivänä heinäkuuta 1995 ehdotuksen direktiivin 91/440/ETY muuttamisesta. Muutosesitys on saatettu eduskunnan tietoon (U

61/1995 vp) 30 päivänä marraskuuta 1995. Ehdotuksen merkittävin sisältö on kansainvälisen liikenteen ja kabotaasin salliminen tavaraliikenteessä ja yhdistetyissä kuljetuksissa. Muutos merkitsee vapaan kilpailun avaamista tavaraliikenteeseen. Henkilöliikenteen osalta ehdotetaan kansainvälisen liikenteen ja ns. liitännäiskabotaasin sallimista. Komission ehdotusta on käsitelty useasti neuvoston liikennetyöryhmässä.

Eduskunnan suuri valiokunta on 8 päivänä maaliskuuta 1996 käsitellyt direktiivin muutosehdotusta. Valiokunnan kanta on varauksellinen ehdotetun laajuisen rataverkon avaamiseen. Varsinkin kabotaasin salliminen tavaraliikenteessä on Suomelle ongelmallista. Se saattaisi johtaa kilpailuun ainoastaan parhaista kuljetuksista ja siten heikentää edellytyksiä pitää yllä heikompia rautateiden kuljetusvirtoja. Henkilöliikennettä koskevien ehdotusten toteuttamiseen ei valiokunnan käsityksen mukaan liity yhtä suuria ongelmia.

Rautateiden uudistaminen ja kilpailun avaaminen on ollut useasti esillä liikenneministerineuvostojen kokouksissa. Liikenneministeriön muistiossa suurelle valiokunnalle koskien Feldkirchissä 15. - 16.9.1998 pidettyä epävirallista liikenneneuvostoa todetaan seuraavaa: "Rautatieliikenteessä olisi keskeisintä pyrkiä ensin jäsenvaltioiden rataverkkojen avaamiseen kilpailulle, joka loisi pohjan etenemiselle yhteisön rautatiemarkkinoiden luomisessa".

Liikenneministeriön asettama työryhmä luovutti mietintönsä "Rataverkon avaaminen kilpailulle" liikenneministerille 20 päivänä huhtikuuta 1998. Mietinnössä on selvitetty edellytykset avata valtion rataverkko kilpailulle, mahdollisen kilpailun vaikutukset sekä kansainväliset kokemukset kilpailun avaamisesta. Lisäksi mietinnössä on esitetty toimia kilpailuedellytysten luomiseksi koskien rataparasiteetin jakoa, liikenteenohjausta, tele- ja radioverkkojen käyttöä, asematoimintoja, tavaraterminaaleja, liikennekalustoa, ratapihatoimintoja sekä junahenkilöstön koulutusta. Mietinnössä ehdotetaan seuraavia toimia kilpailun avaamiseksi:

- tavaraliikenteessä sallitaan vapaa pääsy rataverkolle
- henkilökaukoliikenne säilytetään VR:n yksinoikeutena
- Helsingin lähiliikenteen kilpailuttaminen sallitaan
- muun maan paikallisliikenteen ostoliikenteen kilpailuttaminen sallitaan.

Työryhmän käsityksen mukaan kilpailun avaaminen synnyttää kilpailua todennäköisesti tavaraliikenteen kokojunakuljetuksiin, Helsingin lähiliikenteeseen ja muun maan paikallisliikenteeseen. VR:n kilpailuasemaa pidetään kuitenkin niin hyvänä, ettei kilpailun avaaminen lyhyellä aikavälillä aiheuta huomattavia kuljetusten siirtymisiä VR:ltä muille rautatieyrityksille.

Valtaosassa liikenneministeriön saamissa lausunnoissa suhtaudutaan myönteisesti rata-verkon avaamiseen kilpailulle. Kriittisesti

kilpailun avaamiseen suhtautuivat muun muassa VR-Yhtymä Oy ja rautatieläisjärjestöt. Lausunnonantajat yhtyvät pääosin työryhmän esityksiin eri kilpailumuodoista ja niiden soveltuvuudesta liikennelajeittain.

Liikenneministeriössä valmistellaan hallituksen esitystä rataverkkolain uudistamiseksi. Valmistelutyö tulee pitkälti perustumaan kilpailun avaamista tutkineen työryhmän mietintöön. Komission direktiiviehdotukset on tarkoitettu tässä vaiheessa ottaa soveltuvin osin huomioon lainvalmistelutyössä.

