



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 13. heinäkuuta 2023
(OR. en)

11718/23
ADD 4

Toimielinten välinen asia:
2023/0271(COD)

TRANS 305
CODEC 1346

SAATE

Lähtettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	13. kesäkuuta 2023
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2023) 444 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rautateiden ratakapasiteetin käytöstä yhtenäisellä eurooppalaisella rautatiealueella sekä direktiivin 2012/34/EU muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 913/2010 kumoamisesta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2023) 444 final.

Liite: SWD(2023) 444 final

Strasbourg 11.7.2023
SWD(2023) 444 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi

**rautateiden ratakapasiteetin käytöstä yhtenäisellä eurooppalaisella rautatiealueella sekä
direktiivin 2012/34/EU muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 913/2010 kumoamisesta**

{COM(2023) 443 final} - {SEC(2023) 443 final} - {SWD(2023) 443 final}

A. Toimenpiteen tarve
Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?
Rautatieliikenne on kestävä liikennemuoto, jonka odotetaan tukevan siirtymistä ilmastoneutraaliin EU:n talouteen. Rautatiealalla on tällä hetkellä vaikeuksia tarjota asiakkaiden tarpeita vastaavia palveluja erityisesti tavaraliikenteen osalta. Ensinnäkin heikko suoriutuminen asiakkaiden tarpeisiin vastaamisessa, täsmällisyydessä, luotettavuudessa ja nopeudessa tekevät rautatieliikenteestä usein toissijaisen vaihtoehdon liikennemuotoa valittaessa. Toiseksi rataverkon haltijat ja kuljetuspalvelujen tarjoajat (rautatieyritykset) eivät aina hyödynnä niukkaa ratakapasiteettia kovin hyvin. Ratakapasiteetin ja liikenteen hallintaa koskevat säännöt vahvistetaan EU:n lainsäädännössä. Yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta annetussa direktiivissä 2012/34/EU vahvistetaan yhtenäistä eurooppalaista rautatiealuetta koskeva unionin yleinen oikeudellinen kehys. Kilpailukykyisen tavaraliikenteen eurooppalaisesta rautatieverkosta annetussa asetuksessa (EU N:o 913/2010, jäljempänä 'tavaraliikennekäytäviä koskeva asetus', määrittää erityisiä sääntöjä 11:lle rautateiden tavaraliikennekäytävälle. Niihin kuuluvat vähintään kahden jäsenvaltion alueen ylittävät radat, jotka yhdistävät kaksi terminaalialueita tai useampia terminaalialueita. On näyttöä siitä, että nykyinen kehys ei palvele kaikkia rautatiemarkkinoiden segmenttejä yhtä hyvin; erityisesti tavaraliikenteellä ja rajat ylittävällä kuljetuksella on vaikeuksia saada riittävästi kapasiteettia, joka vastaa asiakkaiden tarpeita. Rautatieyritykset ja rataverkon haltijat ovat käynnistäneet useita aloitteita, erityisesti aikataulujen uudistamishankkeen (TTR), jonka tarkoituksena on tarkistaa kapasiteetin hallintaprosessia Euroopassa. Tässä hankkeessa testattujen toimenpiteiden täytäntöönpano on kuitenkin mahdollista vain muuttamalla EU:n lainsäädäntöä.
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?
Aloitteella pyritään parantamaan EU:n rautatieverkon kapasiteetin ja liikenteen hallintaa rautatieliikenteen kasvun tukemiseksi. Tätä varten aloitteella pyritään puuttumaan kahteen keskeiseen ongelmaan. Sen erityistavoitteina on 1) mahdollistaa tehokkaammat kapasiteetin hallintamenettelyt; 2) vahvistaa kannustimia rautatieinfrastruktuurin ja rautatieliikennepalvelujen suorituskyvyn parantamiseksi; 3) ottaa käyttöön tehokkaampia mekanismeja sidosryhmien väliseen koordinointiin erityisesti rajojen yli ja 4) tukea kapasiteetin ja liikenteen hallinnan parantamiseen tähtäävien digitaalisten välineiden käyttöönottoa.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?
Suurin osa rautateiden matkustajaliikenteestä on valtioiden sisäistä liikennettä, mutta noin puolet tavaraliikenteestä on rajat ylittävää ja odotettavissa on, että rajat ylittävien rautatiepalvelujen kysyntä kasvaa liikenteen hiilestä irtautumista koskevien kunnianhimoisten tavoitteiden sekä Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden ehdottamien ja käyttöön ottamien politiikkatoimien ansiosta. Näin ollen rautatieliikenteessä on vahva rajat ylittävä ulottuvuus. EU:n tason toimissa otetaan väistämättä huomioon kansalliset rajat ylittävien rautatiepalvelujen kehittäminen. Näin voidaan hyödyntää rautateiden kilpailualueita, jotka lisääntyvät pitkillä matkoilla. EU:n tason toimet ovat välttämättömiä rajat ylittävän liikenteen täsmällisyyden ja luotettavuuden parantamiseksi. Lisäksi uudet säännöt vaikuttavat myönteisesti kaikkien rataverkossa tarjottavien rautatiepalvelujen laatuun, maan sisäinen liikenne mukaan luettuna. Tavaraliikennekäytäviä koskevan asetuksen vuoden 2021 jälkiarvioinnissa todetaan, että ilman EU:n tason lisätoimia rautatiemarkkinat keskittyvät edelleen kansallisiin palveluihin. Rautatieyritykset ja rataverkon haltijat eivät tällöin voi laajentaa toimintaansa hyödyntämällä parempaa suorituskykyä. Rataverkon haltijat, joista valtaosa on perustettu jäsenvaltioiden tasolla, keskittyvät kansallisen rautatieverkon hallintaan. Sen vuoksi saumaton rajat ylittävä rautatieliikenne edellyttää tehokasta koordinointia ja yhdistymistä EU:n tasolla, jotta voidaan käsitellä rajat ylittävään junakapasiteettiin ja -liikenteeseen liittyviä kysymyksiä koko EU:n verkossa ja ratkaista rautateiden tavaraliikennekäytävien rajoitukset, sillä ne vastaavat vain osasta kapasiteettia osassa rautatieverkkoa.
B. Ratkaisut
Millä eri vaihtoehdoilla tavoitteet voitaisiin saavuttaa? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei, miksi ei?

Tämän vaikutustenarvioinnin yhteydessä on kehitetty neljä toimintavaihtoehtoa (toimintavaihtoehdot 1, 2, 3 ja 4). Kaikissa vaihtoehdoissa ehdotetaan ratkaisuja havaittuihin ongelmiin, mutta EU:n tasolla suunniteltujen toimien laajuus vaihtelee. Toimintavaihtoehdossa 1 keskitytään käytäviin perustuvan lähestymistavan ylläpitämiseen ja laajennetaan sitä kaikkeen rajat ylittävään liikenteeseen. Toimintavaihtoehdot 2, 3 ja 4 perustuvat sidosryhmien aloitteisiin, ja niissä otetaan käyttöön uudet ja yhtenäiset säännöt koko verkon kapasiteetin hallintaan. Ne eroavat toisistaan siltä osin kuin on kyse mekanismeista, joilla varmistetaan kapasiteetin hallinnan koordinointi yli rajojen, sekä suorituskyvyn seurannan ja viranomaisvalvonnan kaltaisten näkökohtien osalta. Toimintavaihtoehdoissa 2, 3 ja 4 esitetään kapasiteetin hallinnan digitalisoinnin ja automatisoinnin nopeuttamista.

Parhaaksi arvioidussa toimintavaihtoehdossa 3 otetaan käyttöön kaikki alan ehdottamat toimenpiteet kapasiteetin hallintaa koskevien sääntöjen nykyaikaistamiseksi siten, että ne vastaavat paremmin kaikkien rautatiemarkkinoiden segmenttien tarpeita. Siihen lisätään sääntöihin perustuva koordinointimekanismi, joka antaa rataverkon haltijoiden verkostolle mahdollisuuden toimia päätöksentekojärjestelmänä, jota tukee laillisesti nimitetty operatiivinen yksikkö. EU:n tason sääntelyviranomaisena se vahvistaa rautateiden sääntelyelinten verkoston mandaattia. Yksityiskohtaiset säännöt, jotka koskevat päätöksentekoprosessia tukevan yksikön valintaa operatiivisiin tehtäviin, vahvistetaan muissa kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävissä säädöksissä sidosryhmien laajan kuulemisen jälkeen.

Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Sidosryhmien kuuleminen osoitti selvän yksimielisyyden siitä, että nykyiset kapasiteetin hallintaa koskevat säännöt eivät mahdollista rautatiealan kasvua EU:n ja jäsenvaltioiden poliittisten tavoitteiden mukaisesti. Rautatieyritysten ja rataverkon haltijoiden yhdessä noudattama lähestymistapa vuotuisen aikataulumenettelyn joustamattomuuden poistamiseksi ja sen täydentämiseksi strategisemmilla ja ketterämmillä/joustavammilla menettelyillä sai laajaa kannatusta. Huolimatta yleisestä yksimielisyydestä sidosryhmät korostivat niille erityisen merkityksellisiä näkökohtia. Rautatieyritykset korostivat, että kapasiteetin hallinnassa on otettava huomioon markkinoiden tarpeet, ja varoittivat liian vahvasti tarjontaan perustuvasta lähestymistavasta, joka saattaa tehdä kapasiteetin hallinnasta jäykän ja asiakkaiden tarpeista irrallisen. Jotkin sääntelyelimet yhtyivät tähän näkemykseen, ja monet niistä korostivat kilpailun etuja rautatieliikennemarkkinoilla ja painottivat, että niiden on tärkeää varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset erityisesti, jos rataverkon haltijoille annetaan aktiivisempi rooli kapasiteetin hallinnassa. Tässä yhteydessä sääntelyelimet katsoivat, että rataverkon haltijoiden EU:n tason yhteisten päätöksentekovastuiden vastapainoksi tarvitaan vastaavaa EU:n tason sääntelyvaltaa.

Kun otetaan huomioon keskeiset piirteet, jotka erottavat toimintavaihtoehdot 3 ja 4 toimintavaihtoehdosta 2, rautatieyritykset ja rataverkon haltijat suhtautuivat kuulemisen alkuvaiheessa varauksellisesti koordinointimekanismien käyttöönottoon EU:n tasolla. Rataverkon haltijat korostivat, että niiden asiantuntemusta ja käytännön osaamista ei voida korvata EU:n tason yksiköllä. Rautatieyritykset ilmaisivat huolensa siitä, että rataverkon haltijat voisivat sivuuttaa mahdolliset EU:n tason rakenteet vallitsevien kansallisten etujen nimissä. Rautatieyritykset katsoivat, että yksiköllä, jossa yhdistyvät EU:n tason hallinto- ja sääntelytehtävät ja joka on alisteisessa asemassa rataverkon haltijoihin nähden, olisi paremmat mahdollisuudet toimia liikkeellepaneavana voimana kohti parempia edellytyksiä rajat ylittävälle rautatieliikenteelle.

Rautatieliikennepalvelujen asiakkaat, erityisesti tavaraliikenteen alalla, ovat korostaneet tarvetta parantaa suorituskykyä kiireellisesti ja merkittävästi, sillä se on välttämätön edellytys sille, että rautateille voidaan siirtää lisää liikennettä. Erityisesti tavaraliikenteen osalta on korostettu luotettavuuden, täsmällisyyden ja asiakastietojen merkitystä. Rautatieliikenteen asiakkaat ovat kannattaneet suhteellisesti voimakkaimmin kunnianhimoisempia toimintavaihtoehtoja (toimintavaihtoehdot 3 ja 4), joihin liittyy merkittäviä vastuita EU:n tasolla.

Jäsenvaltioilta saatiin kuulemisen aikana melko vähän palautetta, mutta siinä tuettiin yleisesti aloitteen tavoitetta edistää rautatieliikenteen kehittämistä. Keinojen osalta palaute oli kuitenkin melko epämääräistä. Suuntauksena oli säilyttää käytäviin perustuva lähestymistapa rajat ylittävään koordinointiin.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Parhaaksi arvioidun toimintavaihtoehdon kokonaishyödyksi arvioidaan 13 502,7 miljoonaa euroa

nykyarvona vuosina 2025–2050 perusskenaarioon verrattuna.

Suoria hyötyjä ovat nykyisen infrastruktuurin käyttökelpoisen kapasiteetin lisääminen, mikä mahdollistaa rautatieliikenteen lisäämisen 4 prosentilla (junakilometreinä ilmaistuna) verrattuna perustasoon vuonna 2050. Muita vaikutuksia ovat junien täsmällisyyden ja rautatiepalvelujen luotettavuuden parantaminen ja ratatöiden liikenteeseen kohdistuvien kielteisten vaikutusten vähentäminen. Käytettävissä olevan kapasiteetin lisääntymisestä rautatieyrityksille koituvat hyödyt ovat arviolta 2 575,7 miljoonaa euroa nykyarvona vuosina 2025–2050 perustasoon verrattuna, ja junien täsmällisyyden paranemisesta johtuvat hyödyt ovat 658 miljoonaa euroa. Parhaaksi arvioidulla toimintavaihtoehdolla saadaan aikaan jonkin verran kustannussäästöjä erityisesti rautatieyrityksille ja rataverkon haltijoille (mukaan lukien toimintakustannukset) mutta myös viranomaisille. Rautatieyritysten kustannussäästöjen arvioidaan olevan yhteensä 482,8 miljoonaa euroa ja rataverkon haltijoiden 493,5 miljoonaa euroa (josta 8,2 miljoonaa euroa säästetään hallintokuluissa). Julkisten viranomaisten kustannussäästöjen arvioidaan vuosina 2025–2050 olevan yhteensä 9,4 miljoonaa euroa nykyarvona verrattuna perusskenaarioon, ja säästöistä 2,6 miljoonaa euroa saadaan aikaan hallintokuluissa.

Välillisiä vaikutuksia ovat työllisyyden kasvu (1,06 miljoonaa enemmän työllisiä vuosina 2025–2050) sekä hiilidioksidipäästöjen, ilman epäpuhtauspäästöjen ja tieliikenneonnettomuuksien ja ruuhkien ulkoisten kustannusten väheneminen. Ulkoisten kustannusten vähenemisestä saatavien hyötyjen arvioidaan olevan rahaksi muutettuina 3 309,3 miljoonaa euroa hiilidioksidipäästöjen osalta, 681 miljoonaa euroa ilmansaastepäästöjen osalta, 2 801,6 miljoonaa euroa onnettomuuksien osalta ja 2 374,8 miljoonaa euroa ruuhkien osalta.

Useiden talouden toimijoiden odotetaan hyötävän rautateiden tavaraliikennepalvelujen lisääntymisestä ja niiden laadun paranemisesta. Näihin kuuluvat terminaalinpitäjät ja rautateiden tavaraliikenteen asiakkaat.

Rajat ylittävän rautatieliikenteen helpottaminen vaikuttaa myönteisesti myös rautateiden matkustajaliikenteeseen ja hyödyttää siten EU:n kansalaisia.

Kun otetaan huomioon myös kustannukset, parhaaksi arvioidun toimintavaihtoehdon nettohyödyksi arvioidaan 11 408,8 miljoonaa euroa nykyarvona vuosina 2025–2050 perusskenaarioon verrattuna.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Parhaaksi arvioidun toimintavaihtoehdon kustannuksiksi arvioidaan peruskustannusten lisäksi 2 094 miljoonaa euroa nykyarvona vuosina 2025–2050.

Suurin osa näistä kustannuksista aiheutuu rataverkon haltijoille useiden politiikkatoimien vuoksi. Suuri osa kokonaiskustannuksista johtuu sellaisten tietoteknisten välineiden ja sovellusten käyttöönotosta, jotka ovat tarpeen EU:n yhteentoimivuuden teknisten eritelmien (TAF YTE) noudattamiseksi rautatieliikenteen osalta ja kapasiteetin hallinnan yksinkertaistamiseksi digitalisoinnin ja automaation avulla yleisemmin. EU:n koordinoituneista mekanismeista aiheutuu merkittäviä kustannuksia käynnissä olevien toimintojen ja asianmukaisen päätöksenteon varmistamiseksi. Rataverkon haltijoille aiheutuu kustannuksia myös sen varmistamisesta, että toimet sovitetaan mahdollisimman hyvin yhteen EU:n tasolla ja lähialueiden kanssa tehtävän työn kanssa. Rataverkon haltijoille aiheutuvien kustannusten suuri osuus kuvastaa sitä, että aloite vahvistaa niiden roolia kapasiteetin ja liikenteen hallinnassa, mutta myös sitä, että niiden on tarjottava tasapuoliset toimintaedellytykset ottamalla käyttöön kattavat kuulemismekanismit. Rataverkon haltijoiden kokonaiskustannuksiksi arvioidaan 1 609 miljoonaa euroa nykyarvona vuosina 2025–2050 (suhteessa perustasoon).

Tästä aloitteesta suoraan rautatieyrityksille aiheutuvat kustannukset (435,1 miljoonaa euroa) ovat paljon pienemmät, ja ne liittyvät pääasiassa EU:n yhteentoimivuuden teknisten eritelmien mukaisten liitântöjen nopeutettuun käyttöönottoon rautatieyritysten kapasiteetin hallintaan liittyvissä tietoteknisissä järjestelmissä sekä niiden aktiiviseen osallistumiseen rataverkon haltijoiden kuulemisiin.

Sääntelyelinten on varmistettava, että niiden verkostolla on resurssit seurata uutta kapasiteetin hallintaprosessia ja puuttua siihen. Kansallisille viranomaisille, myös sääntelyelimille, aiheutuvien kokonaiskustannusten arvioidaan olevan 31,1 miljoonaa euroa nykyarvona vuosina 2025–2050 perustasoon verrattuna. Lisäksi Euroopan komissiolle aiheutuu arviolta 1,8 miljoonan euron kustannukset.

Muille sidosryhmille (terminaalinpitäjät ja multimodaalisten liikennepalvelujen harjoittajat) aiheutuvat

kustannukset ovat pienemmät (17 miljoonaa euroa nykyarvona vuosina 2025–2050 verrattuna perustasoon).
Mitkä ovat pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn kohdistuvat vaikutukset?
Parhaaksi arvioitu toimintavaihtoehto ei ole suunnattu pk-yrityksiin, mutta sen odotetaan vähentävän markkinoille pääsyn esteitä ja varmistavan tasapuoliset toimintaedellytykset. Tämä hyödyttäisi rautatiepalvelujen markkinoille tulevia uusia toimijoita, joista osa on todennäköisesti pk-yrityksiä.
Rautateiden palvelupaikkojen ylläpitäjien ja rautateihin liittyvien palvelujen tarjoajien, joista osa on pk-yrityksiä, taloudellinen toiminta todennäköisesti lisääntyy rautatieliikenteen lisääntymisen vuoksi.
Näin ollen aloitteella odotetaan olevan kaiken kaikkiaan myönteinen vaikutus pk-yrityksiin.
Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Useimmat rataverkon haltijat ovat riippuvaisia valtion rahoituksesta. Koska niiden odotetaan kantavan suuren osan kustannuksista, voidaan olettaa, että tämä vaikuttaa kansallisiin talousarvioihin erityisesti viiden ensimmäisen vuoden aikana tarvittavien tietotekniikkainvestointien vuoksi.
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Rautatieliikenteen lisääntyminen vaikuttaa myönteisesti sisämarkkinoihin. Parhaaksi arvioidulla toimintavaihtoehdolla yhdenmukaistetaan ja yhdennetään rautateiden infrastruktuuripalveluja, mikä hyödyttää rajat ylittäviä palveluja kehittäviä liikenteenharjoittajia ja tarjoaa siten mahdollisuuksia kilpailun lisäämiseen ja edistää yhtenäistä eurooppalaista rautatiealuetta.
Suhteellisuusperiaate
Parhaaksi arvioidussa toimintavaihtoehdossa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen yleisten politiikkatavoitteiden saavuttamiseksi. Rautateiden suorituskyvyn parantamista koskevaan tavoitteeseen sisältyy rajat ylittävä liikenne. Toimintavaihtoehto tarjoaa vahvemman koordinoitimekanismin kuin rautateiden tavaraliikennekäytävien nykyinen hallinnointi, mutta siinä otetaan huomioon, että tällä hetkellä rautatieliikenne on pääasiassa kotimaista.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Toimintapolitiikkaa tarkastellaan uudelleen, kun on kulunut riittävän pitkä aika ehdotuksen hyväksymisestä ja yksityiskohtaisten sääntöjen käyttöönotosta muilla kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävillä säädöksillä. Poliittikatoimien voimaantulo ja vaikutusten aikaansaaminen vaativat aikaa. Jos täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia ei ilmene, määräaika on vähintään viisi vuotta lainsäädännön voimaantulosta.
Lisäksi komissiota avustaa suorituskyvyn tarkastuselin, ja se osallistuu rataverkon haltijoiden ja sääntelyelinten työhön EU:n tasolla, jolloin se voi seurata täytäntöönpanon edistymistä ja toimenpiteiden vaikutuksia.