EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 8.7.2025
COM(2025) 368 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

direktiivin 2012/34/EU, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2016/2370, täytäntöönpanosta

{SWD(2025) 178 final}

1. Johdanto

Tässä kertomuksessa tarkastellaan direktiivin 2012/34/EU[1], jäljempänä ’direktiivi’, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2016/2370[2], jäljempänä ’hallinnointia koskeva direktiivi’, täytäntöönpanoa rautatiealalla direktiivin 2012/34/EU 63 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Kertomuksen tavoitteena on antaa yleiskuva direktiivin täytäntöönpanoon liittyvistä keskeisistä kysymyksistä ja ongelmista. Siinä ei kuitenkaan ole mahdollista esittää kattavasti kaikkia kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä, eikä se vaikuta siihen, minkälaisen kannan komissio saattaa omaksua jossakin tulevassa oikeudellisessa menettelyssä.

Kuten direktiivin 2012/34/EU 63 artiklan 1 kohdassa säädetään, kertomuksessa arvioidaan erityisesti 1) suurnopeusjunapalvelujen kehitystä sekä syrjivien käytänteiden olemassaoloa suurnopeusraiteiden käyttöoikeuden osalta ja 2) sitä, ilmeneekö vertikaalisesti integroituneeseen yritykseen kuuluvien rataverkon haltijoiden suhteen edelleen syrjiviä käytäntöjä tai muuntyyppistä kilpailun vääristymistä. Lisäksi tämän täytäntöönpanokertomuksen yhteydessä tehty analyysi suurnopeusrautatiemarkkinoiden toiminnasta on antanut komissiolle tietoa tulevan suurnopeusjunayhteyksiä koskevan tiedonannon[3] laatimisen tueksi.

Rautatieliikenteen lisäämistä pidetään välttämättömänä liikenteen hiilestä irtautumisen kannalta, koska kyseessä on yksi energiatehokkaimmista liikennemuodoista. Vuonna 2022 rautateillä kuljetettiin 7,2 prosenttia EU:n henkilöliikenteestä ja 11,9 prosenttia EU:n tavaraliikenteestä, mutta rautatiekuljetukset aiheuttivat vain 0,3 prosenttia liikenteen kasvihuonekaasupäästöistä. Rautatieliikenteen osuus EU:n liikenteen energian loppukulutuksesta on vain 1,8 prosenttia.

Tämä kertomus osoittaa, että aidosti yhtenäisen eurooppalaisen rautatiealueen kehittämistä hidastavat yhä jotkin esteet. Direktiivin vaikutuksia rautatiemarkkinoihin ei kuitenkaan voida vielä arvioida kattavasti, sillä hallinnointia koskevan direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa on ollut viivästyksiä ja markkinoihin ovat vaikuttaneet myös covid-19-pandemia[4] ja viime vuosien energiakriisi. Uusien lainsäädäntöehdotusten esittäminen tässä vaiheessa edellyttäisi laajempaa näyttöä. Tässä kertomuksessa esiin nostettuihin kysymyksiin voi kuitenkin olla mahdollista vastata kohdennetusti erityisillä politiikkatoimilla tai tarkistamalla esimerkiksi täytäntöönpanosäädöksiä, delegoituja säädöksiä tai ohjeita.

Kuten tämän kertomuksen oheisasiakirjana olevan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan liitteessä A esitetään, sidosryhmät toimittivat komissiolle arvokasta palautetta kertomuksen laatimista varten. Komissio ottaa nämä näkemykset huomioon mahdollisissa jatkotoimissa.

Kertomus ei sisällä viimeisintä markkinakehitystä koskevia lukuja. Kattava yleiskatsaus tilastoineen esitetään kuitenkin komission yksiköiden valmisteluasiakirjan liitteessä C.

---

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/34/EU, annettu 21 päivänä marraskuuta 2012, yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta (uudelleenlaadittu) (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 343, 14.12.2012, s. 32–77).

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2370, annettu 14 päivänä joulukuuta 2016, direktiivin 2012/34/EU muuttamisesta rautateiden kotimaan henkilöliikennemarkkinoiden avaamisen ja rautatieinfrastruktuurin hallinnoinnin osalta (EUVL L 352, 23.12.2016, s. 1–17).

[3] Suurnopeusjunayhteyksiä koskeva tiedonanto, tulossa.

[4] Euroopan komissio, ”Impact of the COVID-19 pandemic on the financial sustainability of the railway sector” (2024).

2. Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä

Direktiiviä muutettiin viimeksi vuonna 2016 hallinnointia koskevalla direktiivillä, joka koskee sekä kotimaan henkilöliikennemarkkinoiden avaamista että rautatieinfrastruktuurin hallinnointia. Komissio on seurannut direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja käynnistänyt useita rikkomusmenettelyjä jäsenvaltioita vastaan. Puolet näistä menettelyistä liittyvät tapauksiin, joissa jäsenvaltiot eivät ole ilmoittaneet komissiolle ajoissa toimenpiteistään direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöään. Toinen puoli liittyy vaatimustenvastaisuuteen eli tapauksiin, joissa direktiiviä ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä asianmukaisesti. Useimmin esiintyneet vaatimustenvastaisuudet koskivat seuraavia asioita (lueteltu yleisimmästä harvinaisimpaan):

- rataverkon haltijoiden hallinnointi
- hinnoittelupuitteet
- sääntelyelinten rooli
- infrastruktuurin käyttöoikeuksien myöntäminen
- ratakapasiteetin käyttöoikeuksien myöntäminen
- toimilupien myöntäminen.

Rikkomustapauksia kuvataan tarkemmin komission yksiköiden valmisteluasiakirjan liitteessä B.

3. Tärkeimpien säännösten täytäntöönpano

a. Markkinoiden avaaminen

Markkinoiden avaamisella näyttää olleen asiakkaiden kannalta myönteisiä vaikutuksia, kuten komission hiljattain julkaisema tutkimus[5] osoittaa.

Kotimaan henkilöliikennemarkkinoiden avaamisesta on saatu alustavia tuloksia. Edelläkävijöiden kokemukset osoittavat, että valinnanvaran tarjoaminen matkustajille on laskenut rautatiepalvelujen hintoja ja tihentänyt liikennöintiä.

Direktiivillä on saatettu päätökseen markkinoiden asteittainen avaamisprosessi ja siten kannustettu rautatieliikenteen harjoittajia parantamaan kustannustehokkuuttaan ja vastaamaan entistä paremmin asiakkaiden tarpeisiin. Tämä on tehnyt rautatieliikenteestä merkittävämmän tekijän liikenteen päästöjen ja ruuhkien vähentämisessä.

Avoimiin käyttöoikeuksiin perustuvien henkilöliikennepalvelujen tarjoamista voidaan EU:n nykyisessä sääntelykehyksessä rajoittaa vain, jos direktiivin 11 artiklan mukaisen taloudellisen tasapainon arvioinnin perusteella todetaan, että uusi henkilöliikennepalvelu vaarantaisi samalla tai vaihtoehtoisella reitillä suoritetun julkisen palvelun taloudellisen tasapainon. Taloudellisen tasapainon arvioinnit muodostavat poikkeuksen markkinoiden avoimuuteen, ja niitä olisi käytettävä tämän mukaisesti. Arviointien soveltamiseen liittyy useita kysymyksiä, jotka koskevat esimerkiksi direktiivin 38 artiklan 4 kohdan vaatimusta ilmoittaa uusista palveluista viimeistään 18 kuukautta ennen niiden käyttöönottoa, mutta myös menettelyn ja perusteiden

[5] Euroopan komissio, ”Study on passenger and freight rail transport services’ prices for final customers” (2024).

vahvistamisesta taloudellisen tasapainon arvioinnin soveltamista varten annetun täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2018/1795[6] epäjohdonmukaista tulkintaa.

Edullisuus ja helppous ovat edelleen tärkeimpiä tekijöitä, jotka vaikuttavat matkustajien päätökseen valita juna muiden liikennemuotojen sijaan, ja rautatieliikenteen kilpailukykyä on yhä parannettava. On myös huomattava, että Euroopan unionissa on jo toteutettu toimenpiteitä, joissa hiili-intensiivisempien liikennemuotojen ulkoiset kustannukset huomioidaan vain osittain, kuten EU:n päästökauppajärjestelmä.

Rajat ylittävien palvelujen tarjoamista hankaloittavat yhä yhteentoimivuuteen ja kapasiteetin yhteensovittamiseen liittyvät ongelmat. Ne aiheuttavat haasteita ennen kaikkea uusille toimijoille ja pienille startup-yrityksille, joiden on turvauduttava useisiin yhteistyökumppaneihin. Erityisen vaikeaa on perustaa yöjunayhteyksiä, koska niiden voittomarginaali on negatiivinen tai hyvin pieni.

Kaikenlaisen henkilöliikenteen aloittamista haittaavat edelleen huomattavat esteet, joita ei aina oteta huomioon EU:n lainsäädännössä.

Liikkuvan kaluston saatavuus on rautatieliikennepalvelujen tarjoamisen keskeinen edellytys. Uuden kaluston hankkiminen on kallista ja toimitusajat ovat pitkiä – etenkin henkilöliikenteen liikkuvan kaluston osalta. Haaste on erityisen suuri pienemmille toimijoille ja täysin uusille tulokkaille, joiden on usein vaikeampaa rahoittaa investointejaan kuin suurten, vakiintuneiden toimijoiden ja niiden tytäryhtiöiden.

Toimivia henkilöliikenteen liikkuvan kaluston leasing-markkinoita tai käytetyn kaluston markkinoita ei vielä ole, toisin kuin tavaraliikenteen alalla, jossa markkinat avattiin paljon aiemmin ja leasing-markkinat ovat ehtineet kehittyä. Henkilöliikenteen alan aktiiviset toimijat saattavat mieluummin romuttaa liikkuvan kalustonsa kuin myydä sen, jotta eivät auttaisi kilpailijoitaan. Joissakin tapauksissa käytetyn kaluston saatavuutta rajoittaa entisestään se, että vanha kalusto on päivitettävä vastaamaan uusimpia säädöksiä (esimerkiksi silloin, kun se sisältää asbestia). Kyseessä on merkittävä markkinoille pääsyn este, jota ei oteta huomioon nykyisessä direktiivissä.

Epäyhtenäiset lipunmyyntijärjestelmät ja suorien lippujen puute heikentävät junamatkustuksen houkuttelevuutta matkustajien kannalta.[7] Komissio valmistelee parhaillaan joitakin tähän liittyviä aloitteita, esimerkkeinä multimodaalisia liikkumisen digitaalipalveluja ja yhtenäistä digitaalista varausta ja junalippua koskevat aloitteet. Niiden ohella on määrä toteuttaa rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista annetun asetuksen (EU) 2021/782 kohdennettu tarkistus.

Hallinnointia koskevalla direktiivillä tehdyillä muutoksilla on ollut vähemmän merkitystä rautateiden tavaraliikenteen kannalta, sillä se on toiminut täysin avoimilla EU:n markkinoilla

[6] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/1795, annettu 20 päivänä marraskuuta 2018, menettelyn ja perusteiden vahvistamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/34/EU 11 artiklan mukaisen taloudellisen tasapainon arvioinnin soveltamista varten (EUVL L 294, 21.11.2018, s. 5–14).

[7] Direktiivin 2012/34/EU 13 a artiklassa säädetään, että komissio seuraa rautatieliikennemarkkinoiden kehitystä yhteisen tietojärjestelmän ja suorien lippujen järjestelmän käyttöönottoa ja käyttöä koskevilta osin sekä arvioi unionin tason toimien tarvetta markkinoita koskevat aloitteet huomioon ottaen. Rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista annetun asetuksen (EU) 2021/782 12 artiklassa säädetään lisäksi rautatieyrityksiä koskevista velvoitteista tarjota suoria lippuja.

vuodesta 2007 lähtien. Rautateiden tavaraliikennemarkkinoiden kehitys ei kuitenkaan ole viime aikoina ollut kovin myönteistä, eikä liikennemuotosiirtymää rautatieliikenteeseen ole vielä tapahtunut. Lähemmin tarkasteltuna markkinadynamiikka vaihtelee tavaraliikenteen eri segmenteillä. Esimerkiksi kuljetuskysyntä on siirtynyt irtotavarasta (kuten hiilestä, kemikaaleista, perusmetalleista ja öljytuotteista) konttikuljetuksiin Euroopan talouden muutosten myötä. Intermodaalisen rautatieliikenteen tulokset ovat viime vuosina olleet yleisesti ottaen hyviä, mutta tämä ei ole riittänyt korvaamaan irtotavarakuljetuksen vähenemistä, joka muodostaa rautateiden tavaraliikenteen ytimen. Yksittäisvaunukuljetusten segmentillä on puolestaan vaikeuksia, jotka johtuvat liiketoiminnan kustannuksista ja monimutkaisesta luonteesta.

Hyvälaatuinen verkon kapasiteetti on tärkeimpiä tekijöitä rautateiden tavaraliikennealan menestyksen kannalta, sillä sen avulla rautatieliikenteen harjoittajat voivat vastata nopeasti markkinoiden tarpeisiin ja tarjota luotettavaa palvelua lähettäjille. Tällä hetkellä henkilöliikenne on etusijalla ratakapasiteetin käyttöoikeuksien jakamisessa, ja huolto- ja korjaustöistä johtuvista tilapäisistä kapasiteettirajoituksista kärsii eniten tavaraliikenne. Kapasiteetin hallintaa koskevia näkökohtia käsitellään tarkemmin jäljempänä e kohdassa.

Myös infrastruktuurin rahoitus ja sen ennustettavuus ovat tärkeitä tekijöitä, koska rataverkon haltijoiden on laadittava liiketoimintasuunnitelmat varmistaakseen riittävät investoinnit rautatieliikenteeseen. Tältä osin on analysoitava tarkemmin 8 artiklan täytäntöönpanoa, jossa vahvistetaan rataverkon haltijoiden rahoitusta koskevat vaatimukset.

Markkinoiden avaamisen vaikutuksia koskevassa kattavassa arvioinnissa olisi tarkasteltava myös sosiaalisia näkökohtia, kuten i) työsuhdeturvaa, ii) työehtoja ja iii) alan kestävyyttä yleisemmin. Erikoistuneen rautatiehenkilöstön puute on laajasti tunnustettu ongelma.

b. Käyttöoikeus palvelupaikkoihin ja niissä tarjottaviin palveluihin

Käyttöoikeus palvelupaikkoihin ja niissä tarjottaviin palveluihin on keskeinen edellytys rautatieliikennepalvelujen tarjoamiselle.

Eri sidosryhmät eivät aina tee samaa rajanvetoa rautatieinfrastruktuurin ja palvelupaikkojen välillä, ja tämä yhteisen näkemyksen puute vaikuttaa käyttöoikeuksia ja hinnoittelua koskevien sääntöjen täytäntöönpanon valvontaan. Yksittäisillä infrastruktuurin osilla ja palvelupaikoilla ei ole tarkkoja, käyttökelpoisia määritelmiä, mikä vaikeuttaa niiden yksiselitteistä luokittelua ja niitä koskevien säännösten soveltamista. Määritelmien epäselvyys aiheuttaa ongelmia myös silloin, kun ne eivät ole täysin kattavia (esimerkiksi tulkittaessa, mitä olisi pidettävä liitteen II mukaisena lisä- tai oheispalveluna). Joissakin tapauksissa yhdessä kohteessa sijaitsee samanaikaisesti useampi kuin yksi palvelupaikka tai yhdessä palvelupaikassa tarjotaan useampaa kuin yhtä palvelua, eikä sovellettavista säännöistä tällöin ole varmuutta. Tärkeimpiä esimerkkejä tästä ovat satamat, suurnopeusrautateiden palvelupaikoissa tarjottavat perusteelliset ja kevyet huoltopalvelut sekä useita toimintoja kattavat tavaraliikenneterminaalit.

Vaikka palvelupaikkojen ja rautatieliikenteeseen liittyvien palvelujen käyttöoikeudesta annetussa täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2017/2177[8] säädetään palvelupaikkoja ja niiden palvelujen käyttöoikeuksia koskevien tietojen antamisesta, tietoja on saatavilla rajoitetusti.

EU:n sääntelykehyksessä ei myöskään ole säännöksiä, joilla estettäisiin syrjivät käytännöt vakiintuneiden rautatieyritysten omistamissa palvelupaikoissa, vaikka niiden käyttö voi olla ratkaisevan tärkeää kilpailevien yritysten tarjoamien rautatiepalvelujen kannalta.

c. Toimilupien myöntäminen

Euroopan unionin rautatievirasto (ERA) pitää rekisteriä kansallisten toimilupaviranomaisten ilmoituksista (24 artiklan 8 kohta). Se on tässä ominaisuudessa antanut merkittävän panoksen komission arviointiin rautatieyritysten toimilupia koskevista säännöksistä ja tuonut esiin ongelmia, jotka liittyvät seuraaviin asioihin: i) ilmoitukset (viivästykset, eriävät tulkinnat menettelyistä, riittämätön digitalisointi), ii) puutteelliset tiedot kansallisista siviilioikeudellista vastuuta koskevista kehyksistä sekä iii) direktiivin ja direktiivin (EU) 2016/798 (rautatieturvallisuusdirektiivi)[9] välinen vuorovaikutus. Komissio on havainnut, ettei sidosryhmille ole aina selvää, voiko tytäryhtiö tai rautatieyrityksen sivuliike vedota emoyhtiönsä toimilupaan. Sidosryhmät ovat viitanneet i) mahdolliseen tulkinnalliseen epäselvyyteen siitä, mitä asiakirjoja tarvitaan liitteessä III lueteltujen taloudellista vakavaraisuutta koskevien tietojen osoittamiseksi, ja ii) siihen, ettei direktiivissä viitata nykyisiin vakiomuotoisiin taloudellisiin raportteihin.

ERA on tuonut esiin myös ongelmia, jotka liittyvät täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2015/171[10] määriteltyyn toimilupailmoituksen malliin ja toimilupamenettelyyn.

d. Maksujen perintä

Rataverkon haltijat soveltavat erilaisia käytäntöjä ratojen käyttömaksuihin – erityisesti lisähintojen asettamiseen ja sen määrittämiseen, miltä markkinasegmenteiltä käyttömaksuja peritään. Tässä yhteydessä sidosryhmät ovat todenneet, että i) rataverkon haltijat eivät ole sovittaneet yhteen ratojen käyttömaksuja, joita peritään rajat ylittäviltä rautatiepalveluilta kansainvälisillä reiteillä, ja että ii) maksuihin liittyviä direktiivin osia ja niiden yhteydessä liitteitä V ja VI on tulkittu ja sovellettu eri tavoin. Komissio on tästä syystä laatinut tulkintaohjeet[11], joiden tarkoituksena on selventää nykyisiä oikeudellisia velvoitteita sekä antaa esimerkkejä EU:n rautatiemarkkinoiden parhaista käytännöistä ja niillä havaitusta kehityksestä.

[8] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2017/2177, annettu 22 päivänä marraskuuta 2017, palvelupaikkojen ja rautatieliikenteeseen liittyvien palvelujen käyttöoikeudesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 307, 23.11.2017, s. 1–13).
[9] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/798, annettu 11 päivänä toukokuuta 2016, rautateiden turvallisuudesta (uudelleenlaadittu) (EUVL L 138, 26.5.2016, s. 102–149).
[10] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/171, annettu 4 päivänä helmikuuta 2015, rautatieyritysten toimilupamenettelyn tietyistä näkökohdista (EUVL L 29, 5.2.2015, s. 3–10).
[11] Komission tiedonanto – *Rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen määräämistä koskevat tulkintaohjeet* (EUVL C, C/2025/2606, 7.5.2025).

Sidosryhmät ovat ilmoittaneet myös, että rataverkon haltijoilla on vaikeuksia kerätä rautatieyrityksiltä tietoja ratojen käyttömaksujen laskemiseksi ja että 30 artiklalla käyttöön otettu ja asetuksessa (EU) 2015/909[12] täsmennetty suorien kustannusten käsite on epäselvä. Seurannasta ja täytäntöönpanon valvonnasta vastaavilla kansallisilla sääntelyelimillä on tässä suhteessa keskeinen rooli.

e. Kapasiteetin hallinta

Direktiivissä vahvistetaan nykyiset ratakapasiteetin hallintaa koskevat säännöt. 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 vastaisi asiakkaiden tarpeita.

Komissio esitti vuonna 2023 ehdotuksen asetukseksi, jolla tarkistetaan edellä mainittuja sääntöjä[13] sekä i) otetaan käyttöön uusi monivuotinen suunnittelujakso, ii) parannetaan rajat ylittävää yhteensovittamista ja iii) lisätään taloudellisten kannustimien, suorituskyvyn tarkastelun ja digitaalisten välineiden käyttöä. Ehdotuksella, josta parhaillaan käydään kolmikantaneuvotteluja, on määrä korvata nykyinen oikeudellinen kehys yhdellä sellaisenaan sovellettavalla kehyksellä, joka koskisi koko EU:n rautatieverkkoa.

Sidosryhmät ovat toistuvasti maininneet, että liikenteen hallinta ja kunnossapidon suunnittelu vaikuttavat suuresti rautatieliikenteen kehitykseen. Joissakin tapauksissa on havaittu, että direktiivin vaatimukset ovat näiltä osin epäselviä tai että niitä sovelletaan epäyhtenäisesti. Merkittävinä häiriöiden aiheuttajina mainitaan myös kansainvälisen liikenteen heikot ensisijaisuusperusteet, vähäinen tai viivästynyt tiedotus suunnitelluista kunnossapitotöistä sekä kapasiteettirajoitukset. Osa sidosryhmistä on sitä mieltä, että liikenteen hallinnan ja kunnossapidon suunnittelu olisi sisällytettävä olennaisiin toimintoihin, koska rataverkon haltijoiden riippumattomuutta ei voida varmistaa muulla tavoin, mutta toiset pelkäävät, että tämä voisi tehdä keskeistä toiminnoista entistä jäykempiä. Monien mielestä rataverkon haltijoiden suorituskykyyn liittyviä kannustimia olisi tehostettava. Puitesopimukset tukevat rautatieyritysten pitkän aikavälin liiketoimintasuunnittelua, mutta niiden ei tulisi aiheuttaa epävarmuutta (esimerkiksi siitä, uusitaanko tehtyjä sopimuksia) tai estää uusien toimijoiden pääsyä markkinoille. Sääntelyelinten mukaan puitesopimuksista annetulla täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2016/545[14] ei tällä hetkellä torjuta näitä riskejä.

f. Sääntelyelimet

[12] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/909, annettu 12 päivänä kesäkuuta 2015, rautatieliikenteen harjoittamisesta suoraan aiheutuvien kustannusten yksityiskohtaisista laskentasäännöistä (EUVL L 148, 13.6.2015, s. 17–22).

[13] Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rautateiden ratakapasiteetin käytöstä yhtenäisellä eurooppalaisella rautatiealueella sekä direktiivin 2012/34/EU muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 913/2010 kumoamisesta (COM(2023) 443 final).

[14] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/545, annettu 7 päivänä huhtikuuta 2016, rautateiden ratakapasiteetin käyttöoikeuden myöntämistä koskeviin puitesopimuksiin liittyvistä menettelyistä ja perusteista (C/2016/1954) (EUVL L 94, 8.4.2016, s. 1–11).

Rautatiemarkkinoiden terveen kehityksen varmistaminen edellyttää vahvoja, riippumattomia sääntelyelimiä. Tämä koskee erityisesti kilpailun käynnistymisvaihetta ja markkinoita, joilla on vertikaalisesti integroituneita yrityksiä. Direktiivillä on annettu sääntelyelimille merkittäviä, aiempaa laajempia tehtäviä, joiden hoitamiseen ne tarvitsevat osaavaa henkilöstöä ja rahoitusta. Tältä osin direktiivi on melko yleisluontoinen ja sallii jäsenvaltioiden vapaasti päättää sekä rahoitusmekanismista että henkilöstöresursseista, kunhan ne ovat ”oikeassa suhteessa rautatiealan merkitykseen kyseisessä jäsenvaltiossa”.

Sääntelyelinten kyky valvoa sääntöjen noudattamista riippuu myös siitä, mitä valtuuksia niille on annettu kansallisessa lainsäädännössä. Kansalliset kehykset voivat poiketa toisistaan, sillä direktiivissä ei tarkasti määritellä tiettyjen sääntelyvaltuuksien vahvuutta. Tämä saattaa vaarantaa yritysten yhdenvertaisen kohtelun EU:n tasolla. Esimerkkejä tästä ovat seuraamusvaltuudet ja sääntelyelinten määräämien seuraamusten taso (josta direktiivissä todetaan vain, että sen on oltava ”asianmukainen”). Maksujen seurannan osalta sääntelyelimillä on joissakin jäsenvaltioissa ennakkoarviointivaltuudet, kun taas toisissa jäsenvaltioissa sääntelyelinten rooli rajoittuu jälkitarkastuksiin. Toimivaltuuksien selkeämpi tulkinta voisi yleisesti ottaen parantaa sääntelyelinten toimien vaikuttavuutta.

On myös huomattava, että joihinkin direktiivin kohtiin liittyvät epäselvät ja puuttuvat määritelmät vaikeuttavat entisestään sääntelyelinten työtä ja luovat epävarmuutta markkinatoimijoille.

4. Suurnopeusjunapalvelut

Direktiivillä vahvistettu suotuisa sääntelykehys on ollut keskeinen tekijä suurnopeusjunapalvelujen kasvussa. Palveluilla on yhä suuremmissa määrin yhdistetty ihmiset ja markkinat nopeasti ja kustannustehokkaasti kestävämmän liikennemuodon avulla.[15]

Paremmat suurnopeusrautatieyhteydet ovat ratkaiseva askel kohti yhteenliitetympää, saavutettavampaa ja yhtenäisempää Eurooppaa. Komissio muistuttaa tästä tulevassa suurnopeusjunayhteyksiä koskevassa tiedonannossaan, jossa esitetään tarvittavat toimet seuraavien tavoitteiden saavuttamiseksi: 1) täysin yhteentoimiva, tehokas suurnopeusrautatieverkko, 2) kansalaislähtöinen, kilpailukykyinen palvelumalli ja 3) visio kilpailukykyisestä Euroopan rautatieteollisuudesta.

Kilpailun mahdollistaminen kotimaan suurnopeusrautateiden markkinasegmentillä on laskenut hintoja merkittävästi ja kasvattanut matkustajamääriä Italiassa, Espanjassa ja viime aikoina myös Ranskassa. Kilpailun vaikutus hintoihin, vuorotiheyteen, matkustajapalveluihin ja matka-aikoihin riippuu kilpailevien rautatieyritysten liiketoimintastrategioista, mutta suurnopeusjunilla matkustavien kannalta vaikutukset ovat yleisesti ottaen olleet suotuisat.

Suurnopeusratojen käyttöoikeuksiin liittyy kuitenkin yhä syrjiviä käytäntöjä ja useita markkinoille pääsyn esteitä, jotka heikentävät markkinoiden avaamisen myönteistä vaikutusta. Nopeasti kasvavilla suurnopeusmarkkinoilla merkittävän markkinoille pääsyn esteen muodostaa liikkuvan kaluston saatavuus. Komission tietoon on saatettu useita tapauksia, joissa

[15] Direktiivin (EU) 2016/2370 johdanto-osan 29 kappale.

uusien tulokkaiden markkinoille pääsyä ovat vaikeuttaneet kansalliset säännöt, pitkät viivästykset tarvittavien lupien käsittelyssä sekä liikkuvan kaluston mukauttaminen erilaisiin teknisiin eritelmiin, joka vaatii aikaa ja taloudellista panostusta erityisesti rajat ylittävien palvelujen osalta.

Nykyiset palvelupaikat, kuten huoltokorjaamot, eivät aina pysty tarjoamaan suurnopeusjunien tarvitsemia palveluja – ja jos pystyvät, palvelutarjonnan alueellinen jakauma ei välttämättä sovi uusien tulokkaiden tarpeisiin. Uusien huoltokorjaamojen perustaminen tai olemassa olevien mukauttaminen vaatii kuitenkin paitsi huomattavasti aikaa ja investointeja myös sopivan sijainnin. Yhtälö on usein mahdoton pienille toimijoille, jotka eivät voi hyödyntää mittakaavaetuja tai hallitsevassa markkina-asemassa olevien toimijoiden aikaisempaa infrastruktuuria.

Suurnopeusrautatiemarkkinoiden tarjontaan ja kilpailun voimakkuuteen vaikuttavat myös ratojen käyttömaksujen määrä, hinnoittelurakenne ja vakaus. Ratojen käyttömaksut muodostavat merkittävän osan suurnopeusliikenteen alalla toimivien rautatieyritysten toimintakustannuksista ja ovat vastaavasti tärkeä tulonlähde rataverkon haltijoille. Suurnopeusjunapalvelut ovat suurten matkustajamäärien ja premium-hinnoittelun vuoksi yleensä tavanomaisia palveluja kannattavampia, ja alan toimijoilta vaaditaan usein vielä suoriin kustannuksiin perustuvan maksun päälle tuleva lisämaksu. Tämä kasvattaa rataverkon haltijoiden tulosta mutta vaikuttaa kielteisesti toimijoiden kustannuksiin ja viime kädessä lippujen hintoihin, mikä taas heikentää rautatieliikenteen kykyä kilpailla muiden liikennemuotojen kanssa. Jos ratojen käyttömaksuja alennettaisiin, rautatieyritykset voisivat hintajoustosta riippuen siirtää säästöt matkustajille alhaisempien hintojen muodossa, jolloin kysynnän kasvu tuottaisi lopulta lisää tuloja myös rataverkon haltijoille. Vaikka säästöjä ei siirrettäisi eteenpäin, paremmat voittomarginaalit voisivat kannustaa toimijoita laajentamaan palvelujaan, mikä myös lisäisi rataverkon haltijoiden tuloja.

Myös sovellettaviin ratojen käyttömaksuihin liittyvä epävarmuus (avoimuuden puute, monimutkaiset laskukaavat, toistuvat muutokset) voi muodostaa esteen markkinoille pääsylle. Ilman mahdollisuutta ennakoida infrastruktuurin käyttökustannuksia on vaikea laatia vakuuttavaa liiketoimintasuunnitelmaa ja voittaa mahdollisten sijoittajien luottamus, sillä nämä edellyttävät vakaata tilannetta pitkällä aikavälillä.

Suurnopeusjunapalveluja tarjotaan pääasiassa käyttöoikeuksien avoimuuteen perustuvina palveluina, jotka kuitenkin toisinaan yhdistetään julkisen palvelun velvoitteiden alaisiin valtion rahoittamiin palveluihin. Yhdistelmä voi olla ongelmallinen, jos i) kaupallisten ja julkisen palvelun velvoitteiden alaisten osien välillä ei ole tehty selvää tilinpidollista ja toiminnallista eriyttämistä ristiintukemisen välttämiseksi tai ii) ensisijaisuussääntöjen vuoksi yhdistettyjä palveluja tarjoavia toimijoita kohdellaan suotuisammin kuin puhtaasti kaupallisia palveluntarjoajia.

On myös huomattava, että kaikki toimet suurnopeusrautatieyhteyksien parantamiseksi edellyttävät markkinoiden luotettavaa seurantaa. Euroopan tilastoista puuttuvat kuitenkin kattavat, nimenomaan suurnopeusmarkkinoiden (sekä ratojen että palvelujen) seurantaan tarkoitetut indikaattorit. Tämä johtuu osittain siitä, että suurnopeusradat ja

suurnopeusjunapalvelut on määritelty epätarkasti tai epäyhdenmukaisesti EU:n lainsäädännössä. Ongelmaan pyritään puuttumaan EU:n tason aloitteilla.[16]

5. Vertikaalisesti integroituneet yritykset

Direktiivi ei velvoita tiettyyn rautatiealan hallintomalliin. Sidosryhmät ovat keskenään varsin erimielisiä siitä, voidaanko nykyisillä säädöksillä estää tehokkaasti vertikaalisesti integroituneiden yritysten (eli yhteisöjen, joihin kuuluu sekä rataverkon haltija että rautatieyritys) kilpailunvastainen toiminta. Osa sidosryhmistä katsoo täydellisen eriyttämisen olevan ainoa tehokas tapa välttää eturistiriidat ja kilpailunvastainen toiminta, kun taas toiset ovat omaksuneet systeemisen näkemyksen ja korostavat yhdennetyn hallinnon hyötyjä yhteiskunnalle. Sääntelyelinten mukaan hallintomallin vaikutuksista kilpailuun ei voida tehdä yleistyksiä mutta vertikaalisesti integroituneita yrityksiä olisi valvottava tiukemmin.

Hallinnointia koskevalla direktiivillä on otettu käyttöön tiettyjä säännöksiä, joilla varmistetaan, ettei vertikaalisesti integroituneiden yritysten toiminta aiheuta eturistiriitoja tai ole kilpailunvastaista. Direktiivin muutettu 7 artikla koskee rataverkon haltijoiden riippumattomuutta erityisesti vertikaalisesti integroituneista yrityksistä. Artiklassa muun muassa säädetään velvollisuudesta eriyttää rataverkon haltija organisatorisesti erilliseksi oikeussubjektiksi ja kielletään saman henkilön samanaikainen nimittäminen tai palkkaaminen siten, että hän toimisi sekä rataverkon haltijan että jonkin muun rautatieyrityksen johtoryhmässä. Viimeksi mainittu seikka on erityisen tärkeä, sillä on havaittu tapauksia, joissa kaksoismandaatit ja henkilöstön siirrot integroituneiden yhteisöjen sisällä viittaavat merkittävien eturistiriitojen jatkumiseen myös silloin, kun vertikaalisesti integroituneet yritykset ovat muodollisesti noudattaneet säännöksiä. Sääntelyelinten valtuudet valvoa eturistiriitoja vaihtelevat eri maissa.

Direktiivissä vahvistetaan useita ehtoja sen varmistamiseksi, että rataverkon haltijalla on olennaisten toimintojen osalta organisatorinen ja päätöksentekoa koskeva riippumattomuus (7 a artikla). Tavoitteena on välttää integroituneita rautatieyrityksiä suosiva syrjintä. Jäsenvaltiot voivat myös päättää antaa olennaiset toiminnot – maksujen keruun ja reittien jakamisen – riippumattomalle olennaisista toiminnoista vastaavalle elimelle. Ratkaisu on tällä hetkellä käytössä vain Irlannissa, Latviassa, Luxemburgissa ja Unkarissa.

Vertikaalisesti integroituneet yritykset harjoittavat yhä enemmän muita kuin ydintoimintoja, kuten liikkuvan kaluston huoltoa, lipunmyyntiä, energianhallintaa tai televiestintäpalvelujen tuotantoa ja tarjoamista. Tällaiset energiantoimitukseen ja liikkuvan kaluston huoltoon liittyvät toimet saattavat muodostaa kilpailulle esteitä, joihin tulisi kiinnittää enemmän huomiota erityisesti silloin, jos vertikaalisesti integroituneet yritykset käyttävät alun perin julkisista varoista rahoitettua rautatieinfrastruktuuria.

Tilinpidollinen eriyttäminen ja konsernin sisäisten rahavirtojen läpinäkyvyys ovat edelleen merkittäviä ongelmia. Niiden lisäksi ongelmia aiheuttavat avoimuuden puute ja sääntelyelinten vaikeudet saada tarvittavat taloudelliset tiedot seuranta- ja valvontatehtäviensä hoitamista varten. Tähän liittyviä sääntöjen vastaisia menettelytapoja ovat esimerkiksi i) konsernin sisäiset suotuisat rahoitusehdot, ii) tehtävien ja vastuiden kasautuminen vertikaalisesti integroituneen

[16] Ks. tämän kertomuksen oheisasiakirjana olevan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan liite C.

yrityksen sisällä, iii) avoimuuden puute ja iv) tilien eriyttämisen laiminlyönti. Myös varojen suoria siirtoja samaan konserniin kuuluvien yhteisöjen välillä voidaan pitää ongelmana.

Sääntelyelinten toiminnalla on keskeinen rooli varmistettaessa, että vertikaalisesti integroituneet yritykset noudattavat niitä koskevia sääntöjä, erityisesti tilien eriyttämistä koskevia sääntöjä ja syrjimättömien käytäntöjen vastaisia suojatoimia. Direktiivin 56 artiklan 12 kohdassa sääntelyelimille annetaan valtuudet varmistaa 6 artiklan (tilien eriyttäminen) ja 7 d artiklan (rahoituksen läpinäkyvyys) noudattaminen. Sääntelyelinten tutkintavaltuuksien tehokkuus määritellään kuitenkin kansallisissa lainsäädäntökehyksissä, ja siinä on siksi eroja jäsenvaltioiden välillä. Haasteita aiheuttavat edelleen muun muassa tarkastusten suuret resurssivaatimukset ja vaikeudet saada tärkeitä tietoja. Sääntelyelinten toimivaltuuksien virtaviivaistaminen ja paremmat tiedonsaantimahdollisuudet sekä mahdolliset kolmansien osapuolten tekemät ja toimijoiden itse rahoittamat tarkastukset voisivat parantaa tehokkuutta ja varmistaa sääntelyn täytäntöönpanon johdonmukaisen valvonnan.

Kilpailun vääristymistä ja syrjiviä käytäntöjä voitaisiin lisäksi estää sääntelyaloitteilla, jotka koskisivat esimerkiksi i) keskeisiin määritelmiin liittyvien oikeudellisten epäselvyyksien ratkaisemista, ii) avoimuuden lisäämistä tietojen saatavuuden ja rahavirtojen osalta, iii) rataverkon haltijoiden ja rautatieyritysten tietojärjestelmien fyysistä ja toiminnallista eriyttämistä, iv) palvelupaikkojen ja asematilojen tasapuolisia käyttöoikeuksia sekä v) sääntelyelinten riippumattomuuden, resurssien ja valvontavalmiuksien vahvistamista.[17]

6. Päätelmät

Tarkistetun direktiivin vaikutuksista on tässä vaiheessa vaikeaa esittää kattavaa, luotettavaa arviointia. Syitä tähän ovat i) se, että jäsenvaltiot ovat vasta hiljattain panneet direktiivin kokonaisuudessaan täytäntöön, ii) covid-19-pandemian vaikutus rautatiealaan ja iii) energiakriisin vaikutus rautatiealaan. Vaikka joillakin markkinoilla on tapahtunut myönteistä kehitystä, on saatu vahvoja merkkejä siitä, että monet esteet rajoittavat edelleen direktiivillä tavoitellun yhtenäisen eurooppalaisen rautatiealueen luomista eikä direktiivillä puututa niihin kaikilta osin riittävästi.

Komissio on viime vuosina tehnyt tiettyjen direktiivin ongelmakohtien ratkaisemiseksi aloitteita. Niitä ovat muun muassa **ehdotus asetukseksi rautateiden ratakapasiteetin käytöstä** ja **käyttömaksujen määräämistä koskevat tulkintaohjeet**. Tulevassa **EU:n suurnopeusjunayhteyksiä koskevassa tiedonannossa** käsitellään markkinoiden sääntelyyn liittyviä kysymyksiä ja infrastruktuuri-investointien tarvetta. Myös **lippujärjestelmiä koskevia aloitteita** on jo käynnissä.

Komission viimeaikaisista aloitteista huolimatta on kuitenkin vielä puututtava muihin rautatiealan sääntelyn täytäntöönpanoon vaikuttaviin ongelmatekijöihin.

Taloudellisen tasapainon arvioinnit ovat keskeinen osa markkinoiden avaamista, ja niitä olisi sovellettava johdonmukaisesti ja käytettävä asianmukaisella tavalla. Komissio arvioi

[17] Lisätietoja on tutkimuksessa ”Input study on vertically integrated rail undertakings in the European Union”, joka on saatavilla liikenteen ja liikkumisen pääosaston verkkosivustolla.

taloudellisen tasapainon arviointien käyttöä sekä **asetuksen (EU) 2018/1795** täytäntöönpanoa ja voi saamiensa tulosten perusteella päättää tarkistaa kyseistä asetusta.

Rautatieliikennepalvelut edellyttävät palvelupaikkojen ja niissä tarjottavien palvelujen oikeudenmukaisia, syrjimättömiä käyttöoikeuksia, joihin kuitenkin liittyy yhä suuria esteitä. Komissio arvioi esteitä tarkistaessaan **täytäntöönpanoasetusta (EU) 2017/2177**.

Komissio ottaa myös huomioon toimilupiin liittyvät ongelmat ja tarkastelee **täytäntöönpanoasetusta (EU) 2015/171** selvittääkseen, millä tavoin sitä voitaisiin päivittää ja parantaa.

Koska markkinoiden seurantaa varten ei ole kattavia indikaattoreita, komissio tarkistaa **täytäntöönpanoasetusta (EU) 2015/1100** sisällyttääkseen siihen erityisiä suurnopeusrautateitä koskevia indikaattoreita sekä sosiaalisiin näkökohtiin ja työhön liittyviä indikaattoreita. Samalla raportointivelvoitteita pyritään yksinkertaistamaan mahdollisimman paljon.

Komissio on tietoinen siitä, että jotkin direktiivin ongelmakohdat edellyttävät perusteellisempaa arviointia, ja pyrkii käsittelemään niitä jatkamalla yhteistyötä alan toimijoiden kanssa. Ongelmakohdista tärkeimpiä ovat liikkuvan kaluston saatavuus ja rahoitus. Koska vertikaalisesti integroituneisiin yrityksiin liittyvät ongelmat ovat jatkuneet, komissio aikoo varmistaa määrätietoisesti, että asiaan liittyvät nykyiset säännökset pannaan tehokkaasti täytäntöön.