



Brüssel, 30.1.2013
COM(2013) 25 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**„NELJAS RAUDTEEPAKETT – EUROOPA ÜHTSE RAUDTEEPIIRKONNA
LÕPULEVIIMINE EUROOPA KONKURENTSIVÕIME JA MAJANDUSKASVU
SUURENDAMISEKS”**

(EMPs kohaldatav tekst)

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

„NELJAS RAUDTEEPAKETT – EUROOPA ÜHTSE RAUDTEEPIIRKONNA LÕPULEVIIMINE EUROOPA KONKURENTSIVÕIME JA MAJANDUSKASVU SUURENDAMISEKS”

(EMPs kohaldatav tekst)

1. SISSEJUHATUS

2011. aasta transpordipoliitika valges raamatus¹ on esitatud Euroopa ühtse raudteepiirkonna loomise visioon ning sätestatud komisjoni strateegia ELi transpordisektori konkurentsivõime tagamiseks pikaajalises perspektiivis. Lisaks käsitletakse selles eeldatavat majanduskasvu, kütusega varustatust ning CO₂-heite vähendamist. Poliitikasuundumuse üks oluline eesmärk on suurendada raudtee tähtsust, võttes arvesse raskusi seoses vajadusega vähendada sõltuvust naftast muudes sektorites. See on saavutatav vaid siis, kui raudtee pakub tõhusaid ja atraktiivseid teenuseid ning kui kõrvaldatakse tõhusust ja konkurentsivõimet kahjustavad regulatiivsed ja turutõrked, turuletulekut takistavad tõkked ning koormavad haldusmenetlused.

Euroopa raudteesektori käive on 73 miljardit eurot² ning sektoris töötab 800 000 inimest³. Riigiasutused investeerivad raudteessektoris igal aastal märkimisväärse summa. 2009. aastal ulatusid valitsemissektori maksed seoses avaliku teenindamise kohustusega 20 miljardi euronit ning taristusse tehti riiklikke investeeringuid 26 miljardit euro eest⁴.

Enamikus ELi liikmesriikides on riiklikud toetused oluliselt suurenenud, kuid samas on reisijakilomeetrite arv jäänud tagasihoidlikuks. Aastatel 2005–2010 suurenes reisijakilomeetrite koguarv 4,3 %⁵. Suurtest investeeringutest avalikus sektoris, eelkõige uutes ELi liikmesriikides, kus toetusmaksed on kuue aasta jooksul enam kui kahekordistunud, ei ole paraku piisanud, et kindlustada samaväärset suurenemist nõudluses raudteetranspordi järele. See on osaliselt tingitud asjaolust, et sobivate konkurentsistiimulite puudumisel ei ole suudetud tegevuse ebaefektiivsust vältida. Praegugi toimub mõnes liikmeriigis riiklik rahastamine otse ja ilma pakkumismenetlusteta. Jätkusuutliku majanduskasvu tagamiseks ja riigikassa jaoks on tõhususe suurendamine hädavajalik.

Kuigi mõned turud on arenenud positiivses suunas, on raudteekaubaveo osakaal vähenenud alates 2000. aastast 11,5 %-lt 10,2 %-le⁶. Samast aastast alates on ELi-sisestes vedudes jäänud reisijatevedude osakaal ligikaudu samaks (6 %). Siseriikliku raudtee turuosa areng on liikmesriigiti olnud ebaühtlane, nt aastatel 2005–2010 vähenes see Ungaris enam kui 10 % ning suurenedes samas Rootsis üle 20 %⁷. Seda hoolimata asjaolust, et nende aastate jooksul

¹ Euroopa ühtse transpordipiirkonna tegevuskava – Konkurentsivõimelise ja ressursitõhusa transpordisüsteemi suunas KOM(2011) 144 (lõplik)

² Sealhulgas taristuettevõtjad, mis on integreeritud raudteeveo-ettevõtjatega (ettevõtted).

³ 463 000 neist töötab reisijateveo valdkonnas.

⁴ Mõjuhindang siseriiklike raudtee-reisijateveoteenuste turu avamise kohta

⁵ 2011. aasta transpordipoliitika valge raamat

⁶ SWD(2012) 246 final/2

⁷ SDG aruanne – Täiendavad meetmed Euroopa tasandil (Further action at European Level) (2012)

võeti kasutusele kiirraudteeliine ligikaudu 6 000 rööbastekilomeetri ulatuses⁸. Kiirraudteevõrgustik on võitnud turuosa õhustranspordi arvelt ja pannud reisijad mitmete marsruutide puhul raudteed eelistama ning tänu sellele on raudteetransport hakanud palju tõhusamalt mitmele transpordiliigile konkurentsi pakkuma. Eeldatakse, et võrreldes muude transpordiliikidega suureneb aastatel 2020–2035 nõudlus kiirraudtee järele kõige enam,⁹ luues seega häid majanduskasvu-, investeeringu- ja tööhõivevõimalusi, mida käesoleva paketi raames soovitakse edasi arendada.

Viimase Eurobaromeetri¹⁰ uuringu kohaselt sõidab rongiga vähemalt kord nädalas vaid 6 % eurooplastest¹¹. Tarbijad¹² järjestasid raudteeteenused 30 teenuseturu seas 27. kohale ning võrreldavust ja rahulolu näitav hinnang sai eriti halva tulemuse. Raudteeturg oli teisel kohal probleemide poolest, kusjuures olukord ELis on väga erinev. Tarbijad ei usu, et probleeme saaks rahuldavalt lahendada. Alates 1990. aastate keskpaigast on alainvesteeringud mõnedes ELi piirkondades (seda just suhteliselt uutes liikmesriikides) põhjustanud vähenemise nõiaringi ning toonud kaasa vana taristu ja veeremi lagunemise, mis on muutnud raudtee ebaatraktiivseks, eelkõige ka seetõttu, et heaolu on oluliselt suurendanud autoomanike arvu. Autodel on linnatranspordis suur osakaal ning 59 % eurooplastest ei kasuta kunagi linnalähironge. Arvestades seda olukorda ning asjaolu, et ELi 27 liikmesriigis on linnastumise määr 75 %, tähendab see tohutut turuarengu potentsiaali reisijate linnalähise või piirkondliku raudteeveo jaoks, arvestades eelkõige üha sagedavaid ummikuid teedel¹³.

2. PRAEGUNE OLUKORD

Kuna eesmärk oli luua raudteesiseturg koos tõhusama ja tarbijakesksema raudteetööstusega, kehtestati varasemates ELi õigusaktides põhimõtted raudteevedude tõhustamiseks, mis tuleks saavutada turgude järkjärgulise avamise, raudteeveo-ettevõtjate ja taristuettevõtjate teineteisest lahutamise ja nende raamatupidamisarvestuse lahususe kaudu. Alates 2000. aastast on neid põhimõtteid tegelikkuses järk-järgult rakendatud, eelkõige ELi õigusaktide kolme järjestikuse paketi abil. Siiski on raudtee osakaal jäänud tagasihoidlikuks ja seda osaliselt seoses selle kasutusotstarbe sobivusega (nt rong ei ole praktiline lühikestel linnasõitudel nagu sõidud ostukeskusesse), kuid ka konkurentsi ja innovatsiooni kahjustavate takistuste tõttu turuletulekul.

2012. aastal osa neist õigusaktidest lihtsustati ning konsolideeriti ja koondati direktiivi 2012/34/EL (millega luuakse ühtne Euroopa raudteepiirkond),¹⁴ millega täiendatakse kehtivaid sätteid raudteesektori konkurentsi, regulatiivse järelevalve ja finantseerimissüsteemi kohta. Direktiiviga tugevdatakse reguleerivate asutuste õigusi, parandatakse raudteesektoris tehtavate investeeringute raamistikku ning tagatakse õiglasem juurdepääs raudteetaristule ja raudteega seotud teenustele. Direktiiv jõustus 15. detsembril 2012 ning selle ülevõtmise tähtaeg on 2015. aasta keskpaik.

Samaaegselt turu avamisega on muude ELi meetmetega parandanud koostalitlust ja riiklike võrkude ohutust. Euroopakesksem raudteestrategia peaks ühest küljest hõlbustama piiriülest liikumist ja tooma esile raudtee konkrentsieelised pikkade vahemaade puhul ning teisest

⁸ Everis uuring regulatiivsete võimaluste kohta seoses turu avamisega (Study on regulatory options on market opening) (2010)

⁹ SDG aruanne – Täiendavad meetmed Euroopa tasandil (Further action at European Level) (2012)

¹⁰ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_388_en.pdf

¹¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_326_en.pdf.

¹² http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm

¹³ Mõjuhindang siseriiklike raudtee-reisijateveoteenuste turu avamise kohta

¹⁴ Direktiiv 2012/34/EL

küljest pakkuma raudteeseadmete tarnijatele ühtset turgu ja seetõttu ka väiksemaid kulusid. Näiteks aitaks Shift2Rail-algatus¹⁵ kaasa raudtee kui transpordivahendi arendamisele, edendades täiesti uuenduslikke lahendusi reisijateveoveeremi, kaubaveo, liikluskorraldussüsteemi ja raudteetaristu jaoks.

Raudteetaristusse on investeeritud suured summad. Uue TEN-T poliitika¹⁶ eesmärk on saavutada väga tõhus Euroopa transpordivõrk koos tugevate kesksete raudteetuiksoontega. Komisjon on kavandanud järgmisesse mitmeaastasessse finantsraamistikku uue taristu rahastamisvahendi – Euroopa ühendamise rahastu –, millega toetatakse neid prioriteete¹⁷. ELi uue taristupoliitika eesmärk on näha ette vajalik reguleeriv raamistik ja tagada rahalised vahendid, et viia raudteepõhivõrk siseturu keskse osana lõpule. Investeerimine taristusse on väga oluline, kuid sellest üksi ei piisa, et raudtee potentsiaali realiseerida. See nõuab ka struktuurimuutusi, et edendada toimimise tõhusust ja teenuste kvaliteeti ühtsema ja läbipaistvama juhtimise ning turu avamise kaudu.

Euroopa Ülemkogu 28. ja 29. juunil 2012. aastal toimunud kohtumisel leppisid riigipead ja valitsusjuhid kokku majanduskasvu ja töökohtade loomise kokkuleppes,¹⁸ mille eesmärk on tugevdada takistuste kõrvaldamisega ühtset turgu, et edendada majanduskasvu ja töökohtade loomist võrgutööstustes. Komisjon määras seejärel neljanda raudteepaketi põhialgatuseks, millega edendada majanduskasvu ELis, ja võttis selleks 2012. aasta oktoobris vastu ühtse turu akti II¹⁹.

Kõnealune pakett on koostatud selleks, et kõrvaldada allesjäänud takistused Euroopa ühtse raudteepiirkonna loomisel.

3. EDASISED SAMMUD

3.1 Taristu juhtimine

Kuigi konkureerivaid raudteetaristuid esineb mitmel pool maailmas (eelkõige Põhja-Ameerikas), on enamik ELi võrgust projekteeritud riigi tasandil ühtse võrguna. Lisaks on taristu kasutamise tõhusus seotud selle kasutuse intensiivsusega. Seega on taristu ELis loomulik monopol ja tõenäoliselt ka selleks jääb. Selleks et tagada kõigi raudteeveo-ettevõtjate õiglane ja võrdne kohtlemine, on ELi kehtivate õigusaktidega nähtud ette teatav lahusus võrgustikku haldavate taristuettevõtjate ja rongiteenuseid pakkuvate raudteeveo-ettevõtjate vahel. Nõutud on täielik sõltumatus kasutustasude määramise ja läbilaskevõime jaotamise puhul, sest need on põhilised aspektid, mis tagavad võrdsed juurdepääsutingimused.

Loomulike monopolidena ei reageeri taristuettevõtjad siiski alati turu vajadustele ning kasutajate arvamuste kohaselt ei ole praegune juhtimisstruktuur näinud neile ette piisavaid stiimuleid, mis vastaksid kasutajate vajadustele. Eelkõige on uued turuosalised kritiseerinud valdusstruktuurides olevate taristuettevõtjate puhul tugevasti seda, et need on mõnikord tõstnud märkimisväärselt reisijateveoteenuste eest võetavaid raudteetasusid ja jaama kasutustasusid võrreldes tasumääradega, mida küsivad turu valitsevad ettevõtjad.

Teabe ebaühtlus on andnud konkurentsieelise turgu valitsevatele ettevõtjatele ning toonud kaasa püsiva ristsubsideerimise ohu, kuna puudub täielik finantsläbipaistvus. Sellise eelise

¹⁵ <http://www.unife.org/page.asp?pid=194>

¹⁶ KOM(2011) 650 (lõplik)/2.

¹⁷ KOM(2011)/0665 (lõplik)

¹⁸ EUCO 76/12 / EUCO 156/12

¹⁹ COM(2012) 573 final

kohta võib tuua näiteks Saksi-Anhalti liidumaal avaliku teenindamise lepingu, mis anti ettevõttele Deutsche Bahn (DB) selle alusel, et DB tütarettevõtte DB Regio kohustus hüvitama igasuguse raudteekasutustasude tõusu 15 aastaks²⁰. Raudteeveo-ettevõtja kanda jäänud kasutustasudega seotud lisakulud oleks sel juhul hüvitatud valdusettevõtja tasandil, suurendades sissetulekut, mida saadakse taristуетtevõtja kogutavatest samadest tasudest. Selline hüvitamine on võimalik vaid integreeritud raudteestruktuuride puhul.

Kehtiv lahususe nõue ei hoia ära huvide konflikte ning ülesanded, mis ei ole praegu peamistena määratletud (nt investeeringute kavandamine, rahastamine ja hooldus), on toonud kaasa mõnede uute turuletulijate diskrimineerimise. Näiteks karistas Itaalia konkurentsiamet ettevõtet Ferrovie dello Stato (FS) ja määras talle 300 000 euro suuruse trahvi, kui leidis, et FS võttis oma tütarettevõtete kaudu kasutusele keeruka ja ühtse strateegia, et hoida aastatel 2008–2011 ettevõtet Arenaways (konkurent, kes otsuse ajal läks pankrotti) eemal tulutoovast Milano-Torino liinist²¹. Samuti karistas Prantsusmaa konkurentsiamet hiljuti SNCFi (Société nationale des chemins de fer Français, Prantsusmaa riiklik raudteesüsteem), määrates talle 60,9 miljoni euro suuruse trahvi konkurentsivastase tegevuse eest pärast Prantsusmaa raudteekaubaveoturu avamist 2006. aastal. SNCF kogus volitatud taristуетtevõtjana konfidentsiaalset teavet seoses konkurentide esitatud taotlustega rongiliinide kohta ning kasutas seda ära kaubaveoga tegeleva tütarettevõtja SNCF Fret ärihuvides²².

Praeguse süsteemi alusel puuduvad stiimulid üleeuroopaliseks koostööks transpordiliikide vahel. Selleks et võrgustiku mõju oleks võimalikult tõhus, on ELis vaja keskset raudteesüsteemi. Kuigi komisjoni TEN-T poliitika ja uus ettepanek Euroopa ühendamise rahastu kohta koos raudteeveokoridore käsitlevate kehtivate eeskirjadega²³ on kavandatud suurendama tarbijate jaoks raudtee suutlikkust, tõhusust ja atraktiivsust, saab kõnealuste meetmete võimalikku tulu täielikult saavutada vaid juhul, kui täielikult kõrvaldatakse tõkked taristуетtevõtjate tõhusa tegevuse eest ning saavutatakse tõeline Euroopa mõõde.

Lisaks on taristуетtevõtjate sõltumatust tagavaid olemasolevaid lahususnõudeid olnud raske üle võtta ja jõustada. Euroopa Liidu Kohtus on menetlemisel mitu rikkumismenetlust. Kuna kehtiv õigusraamistik ei ole piisav, et kõrvaldada huvide konflikti oht ja võimalik konkurentsimoonus, on vaja jätkuvalt seadusandlikult sekkuda.

Teisalt on põhjustanud kriitikat²⁴ see, et kehtiv kord võib tuua kaasa ebatõhusa tegevuse ja sobimatud otsused pikaajaliste investeeringute kohta. Komisjon on seisukohal, et need uuringud ei näita, kas lahusus on *tingimata* ebatõhus. Need näitavad siiski, et tõhususe saavutamiseks peavad taristуетtevõtjad vastutama kõigi taristu juhtimisega seotud põhiülesannete eest alates pikaajaliste investeeringute kavandamisest ning sõiduplaani ja reaalajas rongijuhtimisest kuni hoolduseni. Samuti tuleb lihtsustada asjakohast koostööd taristуетtevõtja ja *kõigi* konkreetset liini kasutavate raudteeveo-ettevõtjate vahel, nii et nõuetekohane juhtimisstruktuur tagaks avatud turul järjest rohkemate osalejate huvide ühtlustamise.

²⁰ Juhtimise mõjuhinna

²¹ Juhtimise mõjuhinna. FS ettevõtjad kaebasid hiljuti Itaalia konkurentsiameti otsuse edasi Lazio piirkonnakohtus (TAR), mis ei ole veel oma otsust kõnealuses kohtuasjas teinud.

²² Otsus 12-D-25; 18. detsember 2012.

²³ Määrus (EL) nr 913/2010.

²⁴ EVES-Rail Economic effects of Vertical Separation (november 2012)
Realising the potential of GB Rail (Sir Roy McNulty, mai 2011)

Mitmed turgu valitsevad raudteeveo-ettevõtjad on esitanud uuringud tõendamaks, et integreeritud raudteeveo-ettevõtjad võivad saavutada märkimisväärse turukasvu. Seda varjutab siiski suur mure selle üle, kas raudteeveo-ettevõtjad, keda kaitseb integreeritud struktuur nende koduturul, saaksid rahalist kasu, mis annaks neile ebaõiglase konkurentsieelse, kui nad konkureeriksid mujal ELis või isegi koduturul uute turulesisenejatega. Riiklike turgude säilitamine süsteemidena, kus on juhtival kohal turgu valitsevad integreeritud ettevõtjad, takistaks samuti üleeuroopaliste pikamaa veoteenuste arendamist.

Komisjon teeb ettepaneku muuta direktiivi, millega luuakse ühtne Euroopa raudteepiirkond, et taristuettevõtja saaks teha kõik vajalikud toimingud taristu käitamiseks optimaalsel, tõhusal ja mittediskrimineerival moel. Kuna see on kõige lihtsam ja tõhusam lahendus transpordiettevõtjatele võrdsete võimaluste loomiseks, teeb komisjon ettepaneku taristuettevõtjad ja raudteeveo-ettevõtjad institutsiooniliselt lahutada. Kui liikmesriigid tahavad taristuettevõtja omanduses olevaid ettevõttestruktuure siiski säilitada, teeb komisjon ettepaneku kehtestada ranged turvameetmed taristuettevõtja sõltumatuse kaitseks ning selleks et komisjon saaks kontrollida, kas kõigile raudteeveo-ettevõtjatele on tagatud võrdsed võimalused.

Komisjonil on kavas koostada taristuettevõtjate juhtimise ühised eeskirjad, mille alusel koheldakse kõiki raudteeveo-ettevõtjaid võrdsetel alustel ning tagatakse riigiasutuste ja taristukasutajate nõuetekohane kaasatus neid mõjutavate otsuste ettevalmistamisse. Taristuettevõtjad peavad koos raudteeveo-ettevõtjate, tarbijate ja riigiasutustega looma koordineeriva asutuse, milles neil on keskne roll investeringute kavandamisel ja kasutegurite saamisel. Komisjon kehtestab majanduslikud stiimulid ja tulemuslikkuse näitajad taristuettevõtjate tulemuslikkuse mõõtmiseks ja suurendamiseks. Ta loob piiriülese koostöö edendamiseks taristuettevõtjate Euroopa võrgu, mille puhul pööratakse erilist tähelepanu raudteekaubaveokoridore ja rahvusvahelisi reisijateveo liine hõlmavale tegevusele.

3.2 Siseriiklike raudtee-reisijateveoteenuste turu avamine

Selleks et muuta raudtee reisijatele atraktiivsemaks valikuks ja soodustada vedude ümbersuunamist, on vaja suurendada teenuste kvaliteeti ja tõhusust. Ka avaliku sektori nappide vahenditega saab raha otstarbekamalt kasutada.

Raudtee-kaubaveo turud on täielikult konkurentsile avatud juba alates jaanuarist 2007²⁵ ja rahvusvahelise reisijateveoteenuste turud alates 1. jaanuarist 2010,²⁶ kuid siseriiklikud raudtee-reisijateveoteenuste turud on suures osas suletud ning on riiklike monopolide tugisambad²⁷.

Selleks et tagada kvaliteetsed ja integreeritud teenused, mis annavad sotsiaalset kasu ja millel on madalam välismõju võrreldes muude transpordiliikidega, on jätkuvalt vaja nõuda, et suur osa raudteeteenustest ELis (66 % reisijakilomeetritest) oleks hõlmatud avaliku teenindamise lepingutega, mille liikmesriigid, piirkondlikud ja kohalikud asutused on kindlaks määranud ja mida nad subsideerivad.

²⁵ Direktiiv 2004/51/EÜ, millega muudetakse nõukogu direktiivi 91/440/EMÜ.

²⁶ Direktiiv 2007/58/EÜ, millega muudetakse nõukogu direktiivi 91/440/EMÜ.

²⁷ Ühendkuningriik, Saksamaa, Rootsi ja Itaalia on oma siseturu ühepoolselt avanud.

Kui õiguslikud tõkked kõrvaldataks üksnes avatud juurdepääsu lubamisega, oleks sellel pigem piiratud mõju, kuna enamik riigisiseseid teenuseid on hõlmatud avaliku teenindamise lepingutega. Seepärast tuleks konkurentsi siseturgudel käsitleda kahte aspekti arvestades: konkurents turul selliste teenuste puhul, mida saab osutada avatud juurdepääsu kaudu, ning konkurents turu nimel, et avaliku teenindamise lepingute andmine oleks läbipaistev ja kulutõhus, nagu seda on praegu tehtud mõnes liikmesriigis.

Kehtivad eeskirjad annavad pädevatele asutustele ulatuslikke võimalusi sõlmida otse avaliku teenindamise lepingud ilma võistupakkumise menetlusteta (mis on tegelikult nõutud avaliku teenindamise lepingute sõlmimise puhul muude ühistranspordi liikide puhul)²⁸. Otse sõlmitud avaliku teenindamise lepingud moodustavad 42 % kõigist reisijakilomeetritest ELis,²⁹ mis on toonud kaasa asjaolu, et 25st liikmesriigist 16s on turgu valitsevate ettevõtjate käes üle 90 % turuosast³⁰.

Saksamaal, Rootsis ja Madalmaades on konkurents seoses avaliku teenindamise lepingutega näidanud, et pakkumismenetlus tähendab pädevale asutusele kokkuhoidu (vahel kuni 20–30 %),³¹ mida saab omakorda uuesti investeerida teenuste parandamisse või kasutada mujal. Kogemused muudel liberaliseeritud turgudel, nt Rootsis ja Ühendkuningriigis on näidanud teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse paranemist, mistõttu reisijate rahulolu on tõusnud aastast aastasse ning reisijate arv on rohkem kui kümne aasta jooksul suurenenud 50 %. Paremad teenused tooksid selget kasu reisijatele ning nendega säästetaks maksumaksjate raha ligikaudu 30–40 miljardi euro ulatuses³².

Sidusrühmad märkisid, et peamine probleem uute turuletulijate jaoks on juurdepääs veeremile (rongid). Vähemalt kaheksas liikmesriigis kuulub veerem jätkuvalt eelkõige turgu valitsevatele raudteeveo-ettevõtjatele, kes ei saa või ei taha seda muuta kaubanduslikus mõttes atraktiivseks. Nii näiteks kurtsid Austrias mitmed uued turuletulijad reguleerivale asutusele Schienen-Control, et ÖBB on lasknud tarbetu veeremi lammutada või müünud selle üksnes väljaspool Austriat tegutsevatele raudteeveo-ettevõtjatele, tingimusel et need ei müüks seda uuesti uutele turuletulijatele Austrias.

Siseriiklike turgu valitsevate ettevõtjate hallatavate kohustuslike piletisüsteemide (nagu on Saksamaal ja Tšehhi Vabariigis) puhul võivad vahendusasud ulatuda kuni 25 %ni kogu piletimüügist. Selline diskrimineeriv mõju ei soodusta uute ettevõtjate tulekut turule. Mõnes liikmesriigis võtab uutele turuletulijatele hüvitamine aega kuni kaks aastat, samas kui teistes tehakse maksed kaheksa päeva jooksul ja vahendustasu on vaid 1,5 %³³.

Õiguslike tõkete kõrvaldamiseks teeb komisjon ettepaneku muuta määrust, millega luuakse ühtne Euroopa raudteepiirkond, ja avada selle kaudu siseriiklike raudtee-reisijateveoteenuste turg koos võimalusega piirata juurdepääsu, kui avaliku teenindamise lepingu majanduslik tasakaal on ohustatud.

Muutes määrust,³⁴ mis käsitleb avaliku reisijateveoteenuse osutamist raudteel ja maanteel, kavatseb komisjon võtta alates detsembrist 2019 kasutusele kohustusliku pakkumismenetluse avaliku teenindamise lepingute puhul. Kõnealuste lepingute reguleerimisala ja aluseks olevad avaliku teenindamise kohustused tuleb määratleda kooskõlas aluslepingu üldistest

²⁸ Määrus (EÜ) nr 1370/2007

²⁹ Mõjuhindang siseriiklike raudtee-reisijateveoteenuste turu avamise kohta.

³⁰ Turuosa on alla 50 % vaid Ühendkuningriigis, Rootsis ja Eestis.

³¹ Mõjuhindang siseriiklike raudtee-reisijateveoturgude kohta.

³² SDG aruanne

³³ Mõjuhindang siseriiklike raudtee-reisijateveoturgude kohta.

³⁴ Määrus (EÜ) 1370/2007, millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 1191/69 ja (EMÜ) nr 1107/70

põhimõtetest lähtuvate kriteeriumidega. Selleks et lepingute suurt geograafilist kohaldamisala ei kasutataks turulepääsu piiramiseks, teeb komisjon ettepaneku kasutada lepingu maksimummahu puhul paindlikku määratlust. Kõnnisväärtus, millest allapoole võib lepinguid otse sõlmida, võimaldaks pädevatel asutustel loobuda pakkumismenetluste korraldamisest, kui avalike vahendite eeldatav kokkuhoid ei ületaks pakkumismenetlusega seotud kulusid. Pärast käesoleva paketi vastuvõtmist võivad otse sõlmitud lepingud kehtida vaid 31. detsembrini 2022.

Selleks et liikmesriigid ja piirkondlikud/kohalikud hankijad sõlmiksid avaliku teenindamise lepingud ühtsel, integreeritud ja tõhusal moel, on kavandatavates sätetes kehtestatud pädevatele asutustele kohustus koostada ühistranspordikavad, milles on määratletud avaliku reisijateveoteenuse poliitika eesmärgid, sealhulgas avaliku reisijateveoteenuse avaliku reisijateveoteenuse osutamise ja kõnealuse veo toimimise üldtingimused. Kõnealused kavad tuleks koostada kooskõlas linnalise liikumiskeskonna tegevuskava nõuetega³⁵. Kõik pakkumismenetlusega seotud täiendavad halduskoormused, mis jäävad ametiasutuste kanda, korvatakse tavaliselt toetuse saamisel tasaarvelduse käigus. Maksimaalse läbipaistvuse tagamiseks peavad pädevad asutused esitama avaliku teenindamise lepingute võimalikele pakkujatele teatavad tegevus-, tehnilised ja finantsandmed, et need saaksid pakkumuse hästi ette valmistada ning seeläbi konkurentsi tihedamaks muuta ja siduda selle kodanikepoolse kasuga.

Võrgu mõju säilimiseks julgustatakse liikmesriike, pädevaid asutusi ja raudteeveo-ettevõtjaid looma riiklikul tasandil integreeritud piletimüügisüsteeme, mille suhtes kehtivad mittediskrimineerivad nõuded.

Liikmesriikides, kus puudub hästi toimiv liisinguturg raudteeveeremi jaoks, peavad pädevad asutused võtma vajalikud meetmed, et tagada mittediskrimineeriv juurdepääs sobilikule veeremile ja kindlustada tihe turukonkurents avaliku teenindamise lepingute puhul.

Kokkuvõttes julgustavad need ettepanekud üleminekut maantee- ja õhutranspordilt raudteetranspordile, suurendavad kasutatud riiklike vahendite majanduslikku tasuvust ning viivad lõpule turu avamise protsessi, mis on juba saavutatud kaubaveo-, rahvusvahelistel reisijateveo- ja muudel transporditurgudel.

3.3 Koostalitlus ja ohutus

Statistika järgi on raudtee reisijakilomeetri kohta palju ohutum liiklemisviis kui maanteeliiklus (62 reisijatega seotud surmajuhtu 2010. aastal võrreldes 31 000 hukkunuga ELi maanteedel³⁶) ning viimasel aastakümnel on vastavad näitajad jätkuvalt paranenud. Seega oleks vedude ümbersuunamine ohutuse seisukohalt kasulik.

Praegune tehniliste standardite ja lubade andmise süsteem on küll väga kindel, kuid killustunud Euroopa Raudteeameti (ERA) ja riiklike ametiasutuste vahel, mis tekitab ülemääraseid halduskulusid ja turulepääsu tõkked, seda eriti uute turuletulijate ja raudteeveeremi tootjate jaoks. Eelkõige kehtivad lisaks ELi KTKdele riiklikud tehnilised ja ohutuseeskirjad ning see tekitab raudteeveo-ettevõtjatele tarbetuid probleeme. Euroopa Raudteeameti hinnangul on selliseid eeskirju ELis praegu üle 11 000³⁷.

Uute raudteeveeremiüksuste kasutuslubade andmise menetlused võivad kesta kuni kaks aastat ja nõuda kuni kuus miljonit eurot; samas kui õhusõiduki sertifikaatide puhul on see oluliselt

³⁵ KOM(2009) 490 (lõplik)

³⁶ Eurostati andmed

³⁷ Koostalitluse ja ohutuse mõjuhinnang

kiirem ja odavam. Sidusrühmade esitatud andmete kohaselt moodustavad lubade andmise menetlusega seotud kulud kuni 10 % vedurite maksumusest igas riigis ning seega võiks veeremi turuleviimiseks kuni kolmes liikmesriigis antavate lubadega seotud kulud moodustada 30 % veeremi ostuhinnast.

Lisaks peavad raudteeveo-ettevõtjad ohutussertifikaatide saamiseks maksma tasu riiklikele ohutusasutustele. Mõnel juhul on raudteeveo-ettevõtjatel kulunud haldus- ja nõustamiskuludeks kaks inimaastat ja kuni 70 000 eurot³⁸. Ülemäärast bürokraatiat turuletulekul on pidanud kogema eriti teravalt uued raudteeveo-ettevõtjad, kuna neid mõjutavad menetluste keerukus ja viivitused kõige enam, sest nende inim- ja rahalised ressursid on sageli piiratud.

Samuti on täheldatud erinevusi selles, kuidas viiakse veeremi kasutuslubade ja ohutussertifikaatide andmise menetlusi läbi riiklikes ohutusasutustes, ning teatavad riiklikud ohutusasutused eiravad pidevalt sertifikaatide ja lubade väljaandmiseks ettenähtud tähtaegu, nõudes täiendavaid dokumente ja teste.

Selleks et realiseerida ühtse turu potentsiaali, on vaja suuremat ühtlustamist ELi tasandil. Seepärast teeb komisjon ettepaneku Euroopa Raudteeameti määruse läbivaatamiseks, et anda ametile õigus anda välja veeremi turuleviimise lubasid ja ohutussertifikaate raudteeveo-ettevõtjatele. Kuigi õiguslik vastutus lasuks Euroopa Raudteeametil, teeks amet koostööd asjaomaste riiklike ohutusasutustega. Samas oleks ametil ka suurem roll riiklike eeskirjade täitmise üle järelevalve teostamisel ja riiklike ohutusasutuste jälgimisel, samuti Euroopa raudteeliikluse juhtimissüsteemi (ERTMS) kasutuselevõtu lihtsustamisel. Kavandatud muudatused seoses Euroopa Raudteeameti ülesannetega kajastuvad raudtee koostalitluse ja ohutuse direktiivide muudatustes, mis annab võimaluse selgitada ja lihtsustada kehtivaid sätteid, konsolideerida eelnevaid muudatusi ning ajakohastada õigusakte. Lisaks nendele muudatustele parandatakse Euroopa Raudteeameti juhtimisstruktuuri ja sisemist töökorda ning need viiakse vastavusse hiljuti vastuvõetud ühisavalduse ja ühise lähenemisviisiga detsentraliseeritud asutuste suhtes³⁹.

Kõnealuste ettepanekute eesmärk on vähendada raudteeveo-ettevõtjate puhul turuletulekuks kuluvat aega 20 % võrra ning vähendada veeremi kasutusloa andmisega seotud kulusid ja aega 20 % võrra. Tänu sellele hoitakse viie aastaga kokku 500 miljonit eurot⁴⁰ ning toetatakse Euroopa raudteetööstuse konkurentsieelist ja juhtpositsiooni maailmaturul.

3.4 Sotsiaalne mõõde

Järgmisel aastakümnel tuleb raudteesektoril seista silmitsi nii aktiivse rahvastiku vananemise probleemiga kui ka turu avamisega kaasnevate mõjudega. Ligikaudu 30 % kõigist raudteetöötajatest läheb järgmise kümne aasta jooksul pensionile,⁴¹ mis võib tekitada tööjõu puudust, samas kui mitmed raudteeveo-ettevõtjad vajavad tootlikkuse ja tõhususe parandamiseks ümberstruktureerimist. Taristuettevõtjate ja raudteeveo-ettevõtjate lahutamise tulemusel peavad paljud töötajad tegema lühiajaliselt lisatööd. On tähtis, et raudteesektor saaks innovatiivse ja kõrge kvalifikatsiooniga tööjõu jaoks parandada oma atraktiivsust tööandjana ning pakkuda neile piisavat töötasu.

³⁸ Koostalitluse ja ohutuse mõjuhinnaang

³⁹ Euroopa Liidu Nõukogu (2012) 11450/12

⁴⁰ Koostalitluse ja ohutuse mõjuhinnaang

⁴¹ Mõjuhinnaang siseriiklike raudtee-reisijateveoturgude kohta.

Selleks et näha töötajatele ette vajalikud tagatised pärast turu avamist, on kehtivates õigusaktides, nt ettevõtete üleminekut käsitlevas direktiivis⁴² sätestatud tingimused töötajate kohustuslikuks üleviimiseks, kui avaliku teenindamise leping antakse või varad, nt veerem, kantakse üle teisele raudteeveo-ettevõtjale. Avaliku teenindamise kohustuse määrase kohaselt võivad pädevad asutused nõuda personali üleviimist⁴³ ja/või standardite ja kriteeriumide kehtestamist, kui avaliku teenindamise leping antakse teisele raudtee-ettevõtjale. Avatud juurdepääsu mõju avaldub tõenäoliselt järk-järgult. Uued turuletulijad soodustavad majanduskasvu ja avardavad töajuturu võimalusi.

Euroopa raudteeveo-ettevõtjad võivad Euroopa sotsiaalpartnerite organisatsioonide kaudu osaleda raudteesektori sotsiaalse dialoogi komitees.

Selleks et osutada tõhusaid ja konkurentsivõimelisi transporditeenuseid, on oluline kvalifikatsiooniga ja kõrgelt motiveeritud tööjõu olemasolu transpordisektoris. Optimaalset edasiminekut jätkusuutliku transpordisüsteemi suunas, ei saa saavutada ilma töökohtade kvaliteedi küsimustega tegelemata. Konkurents (kui see on olemas) ei ole halvendanud raudteesektori töötajate palkasid⁴⁴. Avatud turgude kohta saadud näited tõendavad, et uued turuletulijad pakuvad atraktiivseid palgatingimusi, et meelitada ligi parimaid töötajaid ja laiendada oma teenuseid. Pärast turu avamist ei ole oodata tööhõivemäära vähenemist, nagu on näidanud kogemused liikmesriikides, kelle riiklikud raudteeturud on juba täielikult avatud (näiteks Ühendkuningriik ja Rootsi)⁴⁵. Tegelikult on tööhõivemäär langenud kiiremini just suletud turgudega riikides. Suurem tootlikkus ja raudteeveo atraktiivsus suurendavad nõudlust ja investeringuid (nt uude veeremisse), millest saavad tõenäoliselt kasu ka töötajad.

4. NELJAS RAUDTEEPAKETT

Neljas raudteepakett sisaldab seadusandlikke ettepanekuid, et muuta järgmisi õigusakte:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. novembri 2012. aasta direktiiv 2012/34/EL, millega luuakse ühtne Euroopa raudteepiirkond (uuesti sõnastatud);
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2007. aasta määrus (EÜ) nr 1370/2007, mis käsitleb avaliku reisijateveoteenuse osutamist raudteel ja maanteel;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 881/2004, millega luuakse Euroopa Raudteeagentuur;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/49/EÜ ühenduse raudteede ohutuse kohta;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. juuni 2008. aasta direktiiv 2008/57/EÜ ühenduse raudteesüsteemi koostalitlusvõime kohta ning tunnistada kehtetuks määrus (EMÜ) nr 1192/69 raudtee-ettevõtjate finantskohustuste ja soodustuste tasendamise ühisreeglite kohta.

5. VAJADUS ÜHTSE STRATEEGILISE LÄHENEMISE JÄRELE

Mõnede raudteeteenuste madal tõhusus ja kvaliteet on tingitud peamiselt vähesest konkurentsist, järelejäänud turumoonutustest ja ebapiisavatest struktuuridest. Neljandas raudteepaketis, mille puhul järgitakse terviklikku lähenemisviisi, käsitletakse pikki ja

⁴² Direktiiv 2001/23/EÜ

⁴³ Ületab direktiivi 2001/23/EÜ kohaldamisala.

⁴⁴ Mõjuhindang siseriiklike raudtee-reisijateveoturgude kohta.

⁴⁵ Mõjuhindang siseriiklike raudtee-reisijateveoturgude kohta.

kulukaid menetlusi, juurdepääsutõkkeid uutele turuletulijatele ning liikmesriikides kehtivaid erisuguseid eeskirju turulepääsu kohta.

Paketis esitatud algatused täiendavad üksteist vastastikku: nad kõik aitavad kaasa tõhusama ja tarbijakesksema raudteetööstuse loomisele ning parandavad raudteesektori konkurentsivõimet võrreldes teise transpordiliikidega. Kõik meetmed lihtsustavad uute ettevõtjate turuletulekut. Üksikute algatuste kombineeritud mõjude kaudu saavutatakse sünergiaid. Turu *de jure* avamise tõhusus sõltub sellest, kuidas on tagatud teatavad raamtingimused ja nende tõhusus, nt mittediskrimineeriv juurdepääs taristule, sobilikule veeremile ja jaamadele või rongiliinide jaotamine, sealhulgas liikluskorraldus. Selleks et turu avamine oleks edukas, on vaja säilitada kasu võrgu tõhususest. Mõnesid neist raamtingimustest käsitletakse siseriiklike raudtee-reisijateveoteenuste turu avamise algatuse raames ning teisi taristu tõhusamat majandamist käsitlevas ettepanekus. Selleks et vähendada uute turuletulijate jaoks juurdepääsutõkkeid, eeldatakse sünergiaid, vähendades diskrimineerimist seoses taristule juurdepääsuga ning nähes ette lihtsustatud menetlused raudteeveo-ettevõtjatele ohutussertifikaatide ja veeremiüksuste turuleviimise lubade väljaandmiseks.

Kavandatud muudatused suurendavad konkurentsi, tagavad täieliku finantslähipeaistvuse ning kõrvaldavad ristsubsideerimise ohud (sageli riiklik rahastamine) taristuettevõtjate ja raudteeveo-ettevõtjate pakutavate rongiteenuste vahel. See tooks kaasa õiglased rahastamistingimused ning vähendaks huvide konflikti ohtu. Õiglane juurdepääs turule ja ettevõtjate arvu pidev suurenemine loob lõppkokkuvõttes uusi tegevusalasid ja edendab rongiliiklust. Suureneval konkurentsivõimel ja turuosaliste spetsialiseerumisel on ka positiivne mõju tootlikkusele ja tõhususele, mis omakorda soodustab investeringuid raudteetranspordi taristusse.

Kombinatsioon avatud juurdepääsust ja avaliku teenindamise lepingute võistupakkumisest võimaldab kaubaveoturul ja rahvusvahelisel reisijateveo turul juba ellu viidud turu avamist veelgi laiendada. Paremini väljakujunenud kaubaveoturg tõendab seda, et turu avamine on raudtee turuosa suurendanud. Ettepanek on peamine samm Euroopa ühtse raudteepiirkonna lõpuleviimisel.

Suurem konkurents peaks parandama raudtee atraktiivsust ning muutma sektori tarbijakesksemaks, tänu millele saavad raudteeveo-ettevõtjad konkureerida muude transpordiliikidega. Reisijate kiirveoteenused suurendavad raudtee konkurentsivõimet võrreldes õhustranspordiga ning raudteekaubaveo turuosa suurenemine aitab saavutada kliimamuutustega seotud eesmärgi.

Tänu raudteeliikluse hoogustumisele suureneb nõudlus raudteeveo-ettevõtjate kvalifitseeritud raudteetöötajate ja teenindusrajatise käitajate järele, kuid ka veeremi järele, ning seetõttu tekib raudteetööstuses uusi töökohti.

Uute raudteeveo-ettevõtjate kiiremat ja sobivamat turuletulekut aitaks hõlbustada ohutussertifikaatide ja veeremiüksuste kasutuslubade väljaandmise menetluste tõhustamine, millega tagatakse, et ohutussertifikaatide ja veeremiüksuste kasutusload antakse ja neid tunnustatakse mittediskrimineerival alusel kogu ELis, ning millega muudetakse riiklikud õigusraamistikud ühtsemaks.

Neljas raudteepakett on koostatud lähtuvalt integreeritud lähenemisviisist, mis loob tingimused kogu raudteeliikluse hoogustumiseks ja suurendab selle turuosa, kuna raudtee muutub usaldusväärsemaks ja tõhusamaks. Tänu pakatile paranevad teenused ja raudteesektoril on võimalik täita oma alakasutatud potentsiaali, nii et see muutuks reaalseks ja atraktiivseks alternatiiviks.

Neljas raudteepakett hõlmab ka järgmisi dokumente:

- komisjoni aruanne raudteesüsteemi koostalitlusvõime saavutamise suunas tehtud edusammude kohta;
- komisjoni aruanne muu rongipersonali tegevusala ja ülesannete kohta;
- komisjoni aruanne direktiivi 2007/58/EÜ rahvusvahelise raudtee-reisijateveo turu avamist käsitlevate sätete rakendamise kohta;
- komisjoni talituste töödokument mõjuhinnangu kohta seoses ERA määruse läbivaatamisega;
- komisjoni talituste töödokument mõjuhinnangu kohta seoses siseriiklike raudtee-reisijateveoteenuste turu avamisega;
- komisjoni talituste töödokument mõjuhinnangu kohta seoses ühtse Euroopa raudteepiirkonna raudteefrastruktuuri juhtimisega.