

Päiväys/ Datum 16.1.2019

Dnro/Dnr TRAFICOM/24519/03.06.04/2019

## **Uudelle rautateiden henkilöliikennepalvelulle suoritettava taloudellisen tasapainon arviointi<sup>1</sup>**

|        |  |    |
|--------|--|----|
| 1.     | Johdanto .....   | 1  |
| 2.     | Uudesta henkilöliikennepalvelusta ilmoittamisen, testipyynnön ja taloudellisen tasapainon testin prosessit ..... | 2  |
| 2.1.   | Ilmoittamisen prosessi .....   | 2  |
| 2.2.   | Testipyynnön prosessi .....  | 3  |
| 2.3.   | Taloudellisen tasapainon testin prosessi .....   | 3  |
| 3.     | Osapuolten toimittamat testissä käytettävät tiedot .....   | 4  |
| 4.     | Taloudellisen tasapainon arviointiperusteet .....  | 5  |
| 4.1.   | Yleiset lähtökohdat .....  | 5  |
| 4.1.1. | Täytäntöönpanoasetuksen vaatimukset .....  | 5  |
| 4.1.2. | Säätelyelimen valmisteleman testin lähtökohdat .....   | 6  |
| 4.2.   | Uuden henkilöliikennepalvelun vaikutukset julkisen liikennepalvelun kysyntään .....                              | 7  |
| 4.2.1. | Yleistä .....  | 7  |
| 4.2.2. | Kysynnän päällekkäisyyden tarkistaminen .....  | 7  |
| 4.2.3. | Esimerkkitarkastelu .....  | 8  |
| 4.2.4. | Uuden palvelun mittakaavan vaikutus julkisen liikennepalvelun taloudelliseen tasapainoon ....                    | 9  |
| 4.2.5. | Kysynnän päällekkäisyydestä johtuvan vaikutuksen arvioiminen .....   | 9  |
| 4.3.   | Kustannusten sopeuttaminen .....   | 10 |
| 4.4.   | Yksinoikeuksien arvo .....   | 11 |
| 4.5.   | Merkittävän vaikutuksen arviointi .....  | 11 |
| 4.6.   | Uuden henkilöliikennepalvelun muut vaikutukset ja päätös infrastruktuurin käyttöoikeudesta .....                 | 12 |
| 4.7.   | Säätelyelimen mahdollisuus ehdottaa muutoksia uuteen henkilöliikennepalveluun .....                              | 13 |

### **1. Johdanto**

Komission täytäntöönpanoasetuksen 2018/1795<sup>2</sup> 14 artiklan 1 kohdan mukaan rautatiealan säätelyelimen<sup>3</sup> tulee julkaista verkkosivustollaan selkeä, avoin ja syrjimättömän menetelmä, jota se perustellun pyynnön saatuaan käyttää arvioidessaan uuden rautateiden henkilöliikennepalvelun vaikutusta olemassa olevan julkisen palveluhankinnan sopimuksen taloudelliseen tasapainoon. Täytäntöönpanoasetuksen 16 artiklan mukaisesti arviointia sovelletaan ensimmäistä kertaa 12. päivänä joulukuuta 2020 käynnistyvää aikataulukautta varten.

<sup>1</sup> Jäljempänä taloudellisen tasapainon arviointi tai taloudellisen tasapainon testi.

<sup>2</sup> Jäljempänä täytäntöönpanoasetus.

<sup>3</sup> Jäljempänä säätelyelin.

Täytäntöönpanoasetuksessa tarkoitettua taloudellisen tasapainon testiä sovelletaan 2 artiklan mukaisesti tilanteissa, joissa jäsenvaltio on päättänyt rajoittaa direktiivin 2012/34/EU<sup>4</sup> 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti 10 artiklan 2 kohdassa säädettyä käyttöoikeutta tietyn lähtöpaikan ja määränpään välisellä rataosuudella tarjottavien sellaisten palveluiden osalta, joista on tehty yksi tai useampi samaa tai vaihtoehtoista reittiä koskeva julkisen palveluhankinnan sopimus, kuten se on määritelty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1370/2007<sup>5</sup> 2 artiklan i kohdassa. Rautatiemarkkinadirektiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti raideliikennelain 114 §:n 1 momentissa annetaan toimivaltaiselle viranomaiselle oikeus rajoittaa rataverkon käyttöoikeutta vastaavin ehdoin. Täytäntöönpanoasetuksen 6 artiklan mukaisesti edes toimivaltaisen viranomaisen julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen perusteella liikennettä harjoittavalle rautatieyritykselle myöntämä yksinoikeus ei saa itsessään estää käyttöoikeuden myöntämistä hakijalle uuden rautateiden henkilöliikennepalvelun tarjoamiseen, ellei tällainen käyttöoikeus vaaranna kyseisen julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen taloudellista tasapainoa.

Taloudellisen tasapainon testin tarkoituksena on täytäntöönpanoasetuksen johdantolauseiden 2 ja 3 mukaisesti varmistaa, ettei rautatiemarkkinadirektiivin 10 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua käyttöoikeutta rautatieinfrastruktuuriin rajoiteta uusien henkilöliikennepalvelujen osalta, ellei ole näytetty todeksi, että tällainen palvelu kilpailisi suoraan julkisten liikennepalvelujen kanssa ja siten palvelisi samaa asiakaskuntaa vieden merkittävän osan julkisten liikennepalveluiden asiakkaista. Uusi henkilöliikennepalvelu saattaisi tuoda rautateiden henkilöliikennepalveluiden markkinoille uusia käyttäjiä ja täten tuottaa matkustajille nettohyötyjä ilman, että julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen perusteella tarjottujen henkilöliikennepalvelujen jatkaminen vaarantuisi.

Tässä muistiossa kuvataan uudesta henkilöliikennepalvelusta ilmoittamisen, testipyynnön ja testiin liittyvän tiedonannon prosessit, sekä sääntelyelimen käyttämän taloudellisen tasapainon testin menetelmälliset periaatteet, joiden perusteella sääntelyelin tekee päätöksen infrastruktuurin käyttöoikeudesta. Täytäntöönpanoasetuksen 11 artiklan 1 kohdan viittaaman rautatiemarkkinadirektiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaan sääntelyelimen on tehtävä päätöksensä ennalta määritettyjen perusteiden mukaisesti. Täytäntöönpanoasetuksen 10 artiklan 2 kohdan mukaan ennalta määrättyjä hyväksymiskynnysarvoja tai erityisiä perusteita voidaan soveltaa mutta ei tiukasti eikä erillään muista perusteista, joten testin soveltaminen sisältää väistämättä tapauskohtaista arviointia ja eri kriteerien punnitsemista. Täytäntöönpanoasetuksen 14 artiklan 2 kohdan ja johdantolauseen 22 mukaisesti sääntelyelimen tulee myös seurata parhaita kansainvälisiä käytäntöjä ja muiden maiden sääntelyelimiltä saatuja tietoja ja tarvittaessa mukauttaa menetelmäänsä ajan mittaan.

## **2. Uudesta henkilöliikennepalvelusta ilmoittamisen, testipyynnön ja taloudellisen tasapainon testin prosessit**

### **2.1. Ilmoittamisen prosessi**

Täytäntöönpanoasetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan ratakapasiteettia uuden rautateiden henkilöliikennepalvelun tarjoamiseksi tarvitsevan toimijan on ilmoitettava asianomaisille rataverkon haltijoille ja sääntelyelimille aikomuksestaan tarjota uutta rautateiden henkilöliikennepalvelua vähintään 18 kuukautta ennen palveluun liittyvien aikataulujen voimaantuloa. Tässä uudella rautateiden henkilöliikennepalvelulla tarkoitetaan täytäntöönpanoasetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti rautateiden henkilöliikennettä, jota aiotaan harjoittaa säännöllisen aikataulun mukaisesti ja joka on täysin uutta tai jolla muutetaan merkittävästi olemassa olevaa rautateiden henki-

<sup>4</sup> Jäljempänä rautatiemarkkinadirektiivi.

<sup>5</sup> Asetusta on muutettu muutosasetuksella 2016/2338.

löliikennettä erityisesti lisäämällä vuorotiheyttä tai asemien määrää ja jota ei harjoiteta julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen perusteella. Ilmoitukseen tulee sisällyttää täytäntöönpanoasetuksen 4 artiklan 2 kohdassa luetellut tiedot kyseisessä artiklassa määrätyn ehdoin.

Ilmoituksen saatuaan sääntelyelimen tulee täytäntöönpanoasetuksen 4 artiklan mukaisesti julkistaa hakijan täyttämä vakioilmoituslomake ja kymmenen päivän kuluessa ilmoittaa saapuneesta ilmoituksesta kyseisessä artiklassa mainituille toimijoille.

## 2.2. Testipyynnön prosessi

Täytäntöönpanoasetuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti sääntelyelin arvioi uuden henkilöliikenteen palvelun vaikutusta julkisen palvelun sopimuksen taloudelliseen tasapainoon rautatiemarkkinadirektiivin 11 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun toimijan pyynnöstä, kun pyyntö on tehty kyseisessä alakohdassa<sup>6</sup> säädetyllä tavalla kuukauden kuluessa siitä, kun toimija on saanut ilmoituksen aiosta uudesta henkilöliikennepalvelusta. Pyyntöön yhteydessä pyynnön esittäjän tulee toimittaa täytäntöönpanoasetuksen 7 artiklan 1 kohdassa luetellut tiedot, sisältäen erityisesti perustelut sille, että uusi henkilöliikennepalvelu vaarantaisi kyseisen sopimuksen taloudellisen tasapainon. Perustelujen osana olisi tarpeellista esittää näyttöä siitä, missä määrin uuden palvelun arvioidaan vievän julkisen palvelun asiakkaita. Objektiivisin menetelmin suoritettu kysyntäjoustoanalyysi antaa hyvät lähtökohdat tällaiselle arviolle. Taloudellisen tasapainon arviointia pyytäneen yhteisön on täytäntöönpanoasetuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti perusteltava liikesalaisuustietojen luovutuskielto toimittaessaan kyseisiä tietoja sääntelyelimelle.

## 2.3. Taloudellisen tasapainon testin prosessi

Täytäntöönpanoasetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti sääntelyelin voi pyytää taloudellisen tasapainon arviointia pyytäneeltä toimijalta kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti kaikki tarvittavat lisätiedot, tapauskohtaisesti esimerkiksi kyseisessä kohdassa mainitut tiedot. Samoin 9 artiklan 3 kohdan mukaan sääntelyelimen tulee kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta pyytää muita 7 artiklan 2 kohdassa mainittuja osapuolia toimittamaan kaikki tarvittavat lisätiedot. Kyseisten toimijoiden tulee toimittaa pyydetyt tiedot sääntelyelimen asettaman kohtuullisen määräajan kuluessa. Tämän lisäksi sääntelyelin voi pyytää lisäselvityksiä nähdessään sen tarpeelliseksi.

Täytäntöönpanoasetuksen 9 artikla asettaa lisäksi seuraavia ehtoja tietojen toimittamiselle ja testipyynnön käsittelylle, jos sääntelyelimelle ei toimitettu riittäviä tietoja:

- Jos pyynnön esittäneen toimijan sääntelyelimelle antamat tiedot ovat epätäydelliset vielä kuusi viikkoa ennen rautatieinfrastruktuurikapasiteetin hakemiselle asetettua lopullista määräaika, sääntelyelin suorittaa taloudellisen tasapainon testin käytettävissä olevien tietojen perusteella. Jos sääntelyelin katsoo, etteivät kyseiset tiedot riitä testin suorittamiseen, se hylkää testipyynnön.
- Jos käyttöoikeuksia uuden henkilöliikennepalvelun tarjoamiseksi hakevan toimijan antamat tiedot ovat epätäydelliset vielä kuusi viikkoa ennen rautatieinfrastruktuurikapasiteetin hakemiselle asetettua lopullista määräaika, sääntelyelin suorittaa taloudellisen tasapainon testin käytettävissä olevien tietojen perusteella. Jos sääntelyelin katsoo, etteivät kyseiset tiedot riitä testin suorittamiseen, sen on tehtävä päätös, joka johtaa käyttöoikeuksien epäämiseen.
- Jos julkisia palveluhankintoja koskevaa sopimusta täytäntöönpaneva yritys ei ole sama kuin testipyynnön esittänyt yhteisö, ja täytäntöönpanevan yrityksen

<sup>6</sup> Niin kuin se on muutettuna direktiivillä 2016/2370.

antamat tiedot ovat epätäydelliset vielä kuusi viikkoa ennen rautatieinfrastruktuurikapasiteetin hakemiselle asetettua lopullista määräaika, sääntelyelin suorittaa taloudellisen tasapainon testin käytettävissä olevien tietojen perusteella. Jos sääntelyelin katsoo, etteivät kyseiset tiedot riitä testin suorittamiseen, sen on tehtävä päätös, joka johtaa käyttöoikeuksien myöntämiseen.

Täytäntöönpanoasetuksen 11 artiklan 1 kohdan mukaan sääntelyelimen on taloudellisen tasapainon arvioinnin suorittuaan tehtävä rautatiemarkkinadirektiivin 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu päätös, jonka mukaan rautatieinfrastruktuurin käyttöoikeus myönnetään, sitä muutetaan, se myönnetään ehdollisesti tai se evätään. Jos testin tuloksena todetaan, että uusi henkilöliikennepalvelu vaarantaa julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen taloudellisen tasapainon, sääntelyelimen tulee täytäntöönpanoasetuksen 11 artiklan 2 kohdan ja johdantolauseiden kohdan 18 mukaan tapauksen niin salliessa ilmoittaa kyseiseen uuteen henkilöliikennepalveluun tehtävistä muutoksista, jotka mahdollistaisivat käyttöoikeuden myöntämisen. Sääntelyelimen on tehtävä päätös kuuden viikon kuluessa kaikkien asiaankuuluvien tietojen vastaanottamisesta ja joka tapauksessa ennen infrastruktuurikapasiteetin hakemiselle asetettua lopullista määräaika, ja tehdystä päätöksestä viipymättä ilmoitettava rataverkon haltijalle.

Jos taloudellisen tasapainon testin suorittamisesta tehty pyyntö koskee täytäntöönpanoasetuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti sellaista sopimusta, jota koskeva tarjouskilpailu on käynnissä, sääntelyelin voi 9 artiklan 7 kohdan mukaisesti lykätä uutta henkilöliikennepalvelua koskevan hakemuksen käsittelyä siihen asti että tarjouskilpailu on saatettu päätökseen tai 12 kuukautta on kulunut käyttöoikeuksia uuden henkilöliikennepalvelun tarjoamiseen hakevan toimijan ilmoituksesta, sen mukaan, kumpi toteutuu aikaisemmin.

### 3. Osapuolten toimittamat testissä käytettävät tiedot

Täytäntöönpanoasetuksen 7 artiklan 2 kohdassa esitetään tietoja, jotka sääntelyelin voi pyytää toimivaltaiselta viranomaiselta, julkisia palveluhankintoja koskevaa sopimusta täytäntöönpanevalta rautatieyritykseltä, infrastruktuurin käyttöoikeuksia kyseisen uuden rautateiden henkilöliikennepalvelun tarjoamiseksi hakevalta toimijalta ja rataverkon haltijalta. Lista ei kuitenkaan ole tyhjentävä, vaan pikemminkin esimerkinomainen taloudellisen tasapainon testissä käytettävistä tiedoista. Artiklan 7 mukaan sääntelyelin voi pyytää mainituilta osapuolilta kaikki tarvitsemansa tiedot.

Toimivaltaiselta viranomaiselta sääntelyelin voi pyytää esimerkiksi:

- asiaankuuluvat liikenne-, kysyntä- ja tuottoennusteet sekä ennusteiden laatimismenetelmä;
- ilman tarjouskilpailua tehdyn julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen tapauksessa menetelmät ja tiedot, joiden perusteella taloudellinen nettovaihtus on laskettu asetuksen (EY) N:o 1370/2007 6 artiklan 1 kohdassa ja liitteessä mainitulla tavalla.

Julkisia palveluhankintoja koskevaa sopimusta täytäntöönpanevalta rautatieyritykseltä sääntelyelin voi pyytää esimerkiksi:

- jäljennös julkisia palveluhankintoja koskevasta sopimuksesta;
- yrityksen liiketoimintasuunnitelma julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen kattamalle reitille tai reitille, joka on sille vaihtoehtoinen;
- asiaankuuluvat liikenne-, kysyntä- ja tuottoennusteet sekä ennusteiden laatimismenetelmä;
- tiedot yrityksen kyseisellä sopimuksella katetun reitin tai sille vaihtoehtoisen reitin tuotoista ja voittomarginaaleista;

- palvelujen aikataulu, sisältäen lähtöajat, väliasemat, saapumisajat ja yhteydet;
- palvelujen arvioidut joustot, esimerkiksi hintajousto, laatuousto;
- pääomakustannukset ja toimintakustannukset sopimuksen perusteella tarjottujen palvelujen osalta sekä arviot ehdotetun uuden henkilöliikennepalvelun myötä kustannuksiin ja kysyntään tulevista vaihteluista.

Hakijalta sääntelyelin voi pyytää tiedot sen suunnitelmista koskien uuden henkilöliikennepalvelun toimintaa, esimerkiksi:

- liiketoimintasuunnitelma;
- henkilöliikennettä ja tuottoja koskeva ennuste sekä ennusteen laatimismenetelmä;
- hinnoittelustrategiat;
- lipunmyyntijärjestelyt;
- tiedot liikkuvasta kalustosta;
- markkinointistrategia.

Rataverkon haltijalta sääntelyelin voi pyytää esimerkiksi:

- asiaankuuluvia reittejä koskevat tiedot sen varmistamiseksi, että uusi rautateiden henkilöliikennepalvelu voi käyttää kyseistä rataverkkoa;
- arviot ehdotetun uuden rautateiden henkilöliikennepalvelun vaikutuksista rataverkon suoritus- ja sietokykyyn;
- arvio vaikutuksista kapasiteetin käyttöön;
- tiedot infrastruktuurin kehittämissuunnitelmista ehdotetun uuden henkilöliikennepalvelun kattamien reittien osalta sekä maininta siitä, koska tällaiset suunnitelmat toteutetaan;
- tiedot tehdyistä tai suunnitteilla olevista asiaankuuluvista rataverkon käytön puitesopimuksista.

Sääntelyelin analysoi sille toimitettuja tietoja erityisesti arvioiden tueksi annettuja laskelmia ja laatimismenetelmiä niiden luotettavuuden varmistamiseksi, ottaen kokonaisuutena huomioon eri toimijoiden toimittamat tiedot. Objektiiivisin menetelmin suoritettut kysyntäjoustoanalyysit, joilla on pyritty ennustamaan uuden palvelun vaikutusta julkisen palvelun sopimukseen kuuluvien vuorojen lippujen hintoihin ja kysyntään sekä toisaalta liikennevolyymeihin kokonaisuutena, ovat esimerkkejä materiaalista, joka voidaan ottaa analyysissä huomioon.

## 4. Taloudellisen tasapainon arviointiperusteet

### 4.1. Yleiset lähtökohdat

#### 4.1.1. Täytäntöönpanoasetuksen vaatimukset

Täytäntöönpanoasetuksen 10 artiklan 1 kohdan mukaan sääntelyelimen on testissä arvioitava, vaarantaako hakijan suunnittelema rautateiden henkilöliikennepalvelu julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen taloudellisen tasapainon. Taloudellisen tasapainon vaarantuminen tarkoittaa, että uudella henkilöliikennepalvelulla olisi merkittävä haitallinen vaikutus toiseen tai kumpaankin seuraavista tekijöistä:

- kyseistä sopimusta täytäntöönpanevan rautatieyrityksen kyseisen julkista palvelunhankintaa koskevan sopimuksen perusteella tarjoamien liikennepalvelujen kannattavuus;

- kyseisen julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen myöntäneen toimivaltaisen viranomaisen nettokustannukset.

Yllä olevien tekijöiden arvioinnissa sääntelyelimen tulee täytäntöönpanoasetuksen 10 artiklan 4 kohdan mukaisesti ottaa huomioon toimivaltaisen viranomaisen ja julkisia palveluhankintoja koskevaa sopimusta täytäntöönpanevan rautatieyrityksen väliset, kyseisessä sopimuksessa määritellyt liiketoimintariskien jakomenettelyt ja rautatieyritykselle maksettavat korvaukset. Luonnollisesti sopimuksen mukaiset riskinjakomekanismit määräävät, miten uuden henkilöliikennepalvelun aiheuttamat vaikutukset jakaantuvat toimivaltaisen viranomaisen ja täytäntöönpanevan rautatieyrityksen kesken.

Edelleen täytäntöönpanoasetuksen 10 artiklan 2 kohdan mukaisesti testissä on analysoitava sopimusta kokonaisuudessaan koko sen voimassaoloajan osalta, jolloin analyysia ei voi rajata mihinkään yksittäiseen sopimuksen perusteella tarjottuun palveluun, eikä taloudellisen tasapainon voida kokonaisuutta tarkastelematta katsoa vaarantuvan mihinkään yksittäiseen palveluun kohdistuvien vaikutusten vuoksi.

Täytäntöönpanoasetuksen 10 artiklan 3 kohdassa luetellaan osatekijöitä, jotka aina-kin tulee huomioida ehdotetun uuden henkilöliikennepalvelun markkinavaikutusten seurauksena julkisia palveluhankintoja koskevaa sopimusta täytäntöönpanevalle rautatieyritykselle ja toimivaltaiselle viranomaiselle koituvien vaikutuksien tarkastelussa:

- täytäntöönpanevalle rautatieyritykselle aiheutuvien kustannusten ja tuottojen muutos;
- kyseisen sopimuksen kattamaan verkkoon kohdistuvat taloudelliset vaikutukset, kuten uudet matkustajat;
- täytäntöönpanevan rautatieyrityksen mahdolliset kilpailureaktiot;
- vaikutukset täytäntöönpanevan rautatieyrityksen ja toimivaltaisen viranomaisen tekemiin asiaankuuluviin investointeihin;
- mahdollisten yksinoikeuksien arvo.

#### 4.1.2. Sääntelyelimen valmisteleman testin lähtökohdat

On huomattava, että yllä luetellut osatekijät ovat osittain päällekkäisiä ja toisiinsa vaikuttavia, sillä esimerkiksi sopimuksen kattamaan verkkoon kohdistuvat vaikutukset voivat osaltaan aiheuttaa muutoksia täytäntöönpanevalle rautatieyritykselle koituviin kustannuksiin ja tuottoihin, samoin kuin täytäntöönpanevan rautatieyrityksen kilpailureaktiot. Osatekijöitä tarkasteltaessa on edelleen huomioitava, että täytäntöönpanoasetuksen 10 artiklan 2 kohdan mukaisesti ennalta määrättyjä hyväksymiskynnyksiarvoja voidaan käyttää, mutta ei tiukasti eikä erillään muista perusteista.

Vaikutus julkisista liikennepalveluista kerättäviin tuottoihin muodostuu vaikutuksesta palveluiden yhteenlaskettuun liikevaihtoon vähennettynä vastaavalla kustannusten muutoksella. Olennaiset tarkasteltavat tekijät taloudellisen tasapainon testissä ovat siis uuden henkilöliikennepalvelun vaikutukset sopimuksen perusteella tarjottavien palvelujen käyttäjämääriin ja hintoihin, täytäntöönpanevan rautatieyrityksen mahdollisuudet mukauttaa kustannuksiaan uuteen tilanteeseen sekä arvio siitä, onko näiden tekijöiden vaikutus sopimuksen perusteella tarjottujen palvelujen liikevoittoon merkittävä. Myös vastaavien tekijöiden arviointi toimivaltaisen viranomaisen kohdalla voi, julkisen palvelun sopimuksen ehdoista riippuen, tulla kyseeseen. Toimivaltaisen viranomaisen kohdalla on kuitenkin voitollisuuden sijaan usein kyse lähinnä tarvittavan julkisen tuen mitoittamisesta.

Sääntelyelimen tarkastelee tapauskohtaisesti: 1. sopimusta täytäntöönpanevan rautatieyrityksen kyseisen sopimuksen perusteella tarjoamien liikennepalvelujen kannattavuutta mahdolliset julkiset tuet mukaan laskettuna, 2. toimivaltaisen viranomaisen

kyseisestä sopimuksesta koituvia nettokustannuksia sekä 3. julkisten liikennepalvelujen kannattavuutta kokonaisuutena huomioiden yhteisvaikutuksen molempiin. Täytäntöönpanevan rautatieyrityksen ja toimivaltaisen viranomaisen välisessä sopimuksessa määritellyt liiketoimintariskien jakomenettelyt ja rautatieyritykselle maksettavat korvaukset määräävät, mitä näistä tekijöistä sääntelyelin kussakin tapauksessa painottaa.

## **4.2. Uuden henkilöliikennepalvelun vaikutukset julkisen liikennepalvelun kysyntään**

### *4.2.1. Yleistä*

Taloudellisen tasapainon testissä on kyettävä määrittämään ne vaikutukset, jotka ehdotetulla uudella rautateiden henkilöliikennepalvelulla olisivat julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen perusteella tarjottujen palvelujen kysyntään, erityisesti siis vaikutus julkisen henkilöliikennepalvelun käyttäjämäärään ja palvelusta perittyyn hintaan. Lähtökohtaisesti tulee siis tarkastella, päätyisikö uusi henkilöliikennepalvelu kilpailemaan merkittävässä määrin samoista asiakkaista. Tätä varten tulee pystyä määrittämään julkisen henkilöliikennepalvelun kysynnän ominaispiirteet, jolloin on mahdollista tarkastella, olisiko uuteen henkilöliikennepalveluun kohdistuva kysyntä joltain osin päällekkäistä julkisen liikennepalvelun kysynnän kanssa.

Mikäli uuteen palveluun kohdistuva kysyntä ei ole merkittävässä määrin päällekkäistä julkisen liikennepalvelun kysynnän kanssa, ei sillä myöskään voisi olla merkittävää negatiivista vaikutusta julkisen liikennepalvelun kannattavuuteen. Sillä voisi olla jopa positiivinen vaikutus julkisen liikennepalvelun kannattavuuteen, mikäli uusi palvelu toisi jatkoyhteyttä tarvitsevia asiakkaita julkisen liikennepalvelun piiriin. Mikäli siis todetaan, ettei palvelujen kysyntä olisi merkittävässä määrin päällekkäistä, ei taloudellisen tasapainon voida nähdä vaarantuvan. Julkisen liikennepalvelun kysynnän ominaispiirteiden määrittäminen tarjoaa siis hyödyllisen lähtökohdan taloudellisen tasapainon vaarantumisen arvioinnille.

Toisaalta, mikäli uusi henkilöliikennepalvelu huomattavalta osin kilpailisi samoista asiakkaista, sillä hyvin mahdollisesti olisi merkittävä negatiivinen vaikutus julkisen liikennepalvelun kannattavuuteen. Taloudellisen tasapainon ei voida kuitenkaan todeta vaarantuvan pelkästään sen perusteella, että uuden henkilöliikennepalvelun kysyntä olisi päällekkäistä julkisen henkilöliikennepalvelun kysynnän kanssa, vaan on lisäksi suoritettava analyysi siitä, olisiko vaikutus sopimuksen taloudelliseen tasapainoon merkittävä. On kuitenkin selvää, että selkeästi samaa asiakaskuntaa palveleva toimija veisi hyvin todennäköisesti osan julkisen liikennepalvelun asiakkaista ja painaisi markkinahintoja alaspäin. Vaikutus julkisen liikennepalvelun kannattavuuteen saattaisi tulla hyvitetynsi lähinnä, mikäli uusi henkilöliikennepalvelu toisi julkisen henkilöliikennepalvelun piiriin jatkoyhteyksiä tarvitsevia asiakkaita.

### *4.2.2. Kysynnän päällekkäisyyden tarkistaminen*

Julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen perusteella tarjottu henkilöliikennepalvelu kohtaa yleisesti ottaen kilpailua myös muilta liikennemuodoilta, kuten linja-autoliikenteeltä, lentoyhtiöiltä ja henkilöautoilulta. Kilpailuoikeudessa käytetään niin sanottua relevantin markkinan määrittämistä erityisesti toimijan markkinavoiman tutkimiseen. Koska taloudellisen tasapainon arvioinnissa on kuitenkin tarkoituksena vertailla vain ehdotettua uutta henkilöliikennepalvelua ja julkista henkilöliikennepalvelua, eikä tarkastella minkään toimijan markkinavoimaa, ei tässä yhteydessä ole tarpeellista määrittää markkinaa tällaisessa laajassa mielessä. Taloudellisen tasapainon testissä on riittävää tarkastella, kilpailisiko uusi henkilöliikennepalvelu samoista asiakkaista julkisen henkilöliikennepalvelun kanssa, eli olisiko siihen kohdistuva kysyntä päällekkäistä julkisen henkilöliikennepalvelun kysynnän kanssa. Koska ehdotetun palvelun markkinavaikutuksista ei luonnollisestikaan ole olemassa aineistoa ennen sen markkinoille tuloa, ei kattava, historiatietoon perustuva kvantitatiivinen analyysi ole mahdollinen.

Julkisen liikennepalvelun olennaisiin piirteisiin sisältyy liikennöidyt reitit lähtö- ja päätepisteineen sekä väliasemineen, liikennöintiajat, matkan kesto ja palvelun hinnoittelu. Ensivaiheessa sääntelyelin vertailee näitä ehdotetun uuden henkilöliikennepalvelun vastaaviin, ottaen huomioon julkisen liikennepalvelun kysynnän arvioidut ominaisuudet, määrittääkseen, olisiko uuden henkilöliikennepalvelun kysyntä päällekkäistä sen kanssa. Täytäntöönpanoasetuksen 2 artiklan mukaisestikin välttämättömäksi sille, että toimijoihin kohdistuva kysyntä olisi päällekkäistä, on, että ehdotettu henkilöliikennepalvelu liikennöisi ainakin osittain samalla tai sille vaihtoehdolla reitillä julkisen liikennepalvelun kanssa. Julkisen liikennepalvelun kysynnän olennainen piirre on sen jousto eri laatuominaisuuksien suhteen, eli esimerkiksi se, kuinka valmiita palvelun asiakkaat ovat kulkemaan saman matkan eri vuorokauden aikana, ja se, kuinka suuri vaikutus matkaan kuluvalle ajalla, suhteutettuna muiden liikennepalveluiden matka-aikoihin, on palvelun kysyntään. Kysynnän riippuvuus palvelun yksityiskohdista on käytännössä se, mikä määrittää kysynnän päällekkäisyyden.

Käyttöoikeuksia uuden henkilöliikennepalvelun tarjoamiseksi hakeneen operaattorin tulee valmistautua toimittamaan suunnittelemansa toiminnan kysynnän analyysi laskelemineen ja perusteluineen sen selventämiseksi, kuinka suurelta osin operaattori arvioi matkustajiensa siirtyvän julkisen henkilöliikennepalvelun asiakaskunnasta ja kuinka suurelta osin ne muodostavat täysin uutta rautateiden henkilöliikenteen kysyntää. Markkinoille tuloa suunnittelevana toimijana se on oletusarvoisesti arvioinut asemoitumisestaan suhteessa julkiseen liikennepalveluun, joten sillä tulisi lähtökohtaisesti olla tällaiset tiedot valmisteltuna jo tehdessään ilmoitusta uudesta palvelusta. Vastaavasti myös toimivaltaisen viranomaisen ja/tai sopimusta täytäntöönpanevan rautatieyrityksen tulisi toimittaa vastaavat tiedot sääntelyelimen arvioitavaksi osana perustelujaan siitä, miksi uusi palvelu vaarantaisi julkisen palvelun sopimuksen taloudellisen tasapainon.

Perusteltu analyysi julkisen liikennepalvelun kysynnän reagoinnista tulisi toteuttaa kyselytutkimuksen keinoin. Kattavalta ja edustavalta otokselta julkisen henkilöliikennepalvelun asiakkaita kysyttäisiin, millä ehdotetun uuden liikennepalvelun hinnoilla he olisivat juuri ja juuri valmiita siirtymään sen käyttäjiksi. Näin voitaisiin selvittää, millainen uuden palvelun hinnoittelun tulisi olla, ettei merkittävä osa julkisen liikennepalvelun asiakkaista siirtyisi sen käyttäjiksi.

#### 4.2.3. *Esimerkkitarkastelu*

Alla esitetään esimerkkejä tilanteista, joissa osittain samoista reiteistä huolimatta toimijoihin kohdistuva kysyntä olisi ainakin osittain erillistä. Näin on, mikäli uusi henkilöliikennepalvelu palvelisi suurelta osin toista asiakaskuntaa kuin sopimuksen alaiset palvelut johtuen merkittävistä eroista reiteissä tai muissa kysynnän kannalta olennaisissa palvelujen yksityiskohdissa.

Esimerkiksi tilanne voisi olla sellainen, että jonain vuorokauden liikennöintiaikana ehdotettu uusi henkilöliikennepalvelu käyttäisi osin samaa reittiä kuin kyseinen julkinen liikennepalvelu, mutta sillä olisi lähtö- tai pääteasema, joka ei sisältyisi julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen alaiseen rataverkkoon, ja reittien päällekkäisyyksien osalta uusi palvelu ei muista eroavaisuuksista johtuen olisi julkisen liikennepalvelun matkustajille hyvä vaihtoehto. Tällaisessa tapauksessa uusi henkilöliikennepalvelu saattaisi jopa tuoda reitille asiakkaita, jotka käyttäisivät julkista henkilöliikennepalvelua jatkoyhteytenä.

Suomessa tällainen tilanne voisi toteutua esimerkiksi tapauksessa, jossa pääkaupunkiseudulla tarjotaan lähijunaliikennepalveluita julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen mukaisesti päiväsaikaan, ja ehdotettu uusi henkilöliikennepalvelu liikennöisi väliä Helsingistä Pohjois-Suomeen yöaikaan, sisältäen joitain asemapysähdyksiä myös pääkaupunkiseudun sisällä. Ehdotettu henkilöliikennepalvelu liikennöisi osittain samalla reitillä kulkiessaan pääkaupunkiseudun läpi, joten täytäntöönpanoasetuksen 2 artiklassa tarkoitettut ehdot taloudellisen tasapainon testille täyttyisivät.



Sopimuksen taloudellinen tasapaino tuskin kuitenkaan vaarantuisi, sillä on hyvin epätodennäköistä, että lähijunaliikenteen asiakkaat siirtyisivät huomattavissa määrin käyttämään uutta pitkän matkan henkilöliikennepalvelua. Suuri osa pääkaupunkiseudun henkilöliikenteestä on työmatkalaisia, joille uuden kaukoliikennepalvelun harvat lähtö- ja saapumisajat eivät olisi lähiliikenteen liikennöintiäikoja parempia. Käänteisessä tilanteessa, jossa pitkän matkan henkilöliikennepalvelua tarjottaisiin julkisten palveluhankintojen sopimuksen perusteella ja pääkaupunkiseudulle ehdotettaisiin uutta kilpailullisten markkinoiden henkilöliikennepalvelua, olisi ilmeistä, ettei ehdotettu palvelu kilpailisi samoista asiakkaista julkisen liikennepalvelun kanssa.

Ehdotettu uusi henkilöliikennepalvelu saattaisi myös operoida kokonaisuudessaan samalla reitillä, mutta harvemmillä väliasemilla kuin julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen perusteella tarjotut liikennöintipalvelut, näin mahdollistaen nopeamman matkustamisen harvempien matkustaja-asemien välillä. Tällainen henkilöliikennepalvelu saattaisi tuoda uusia asiakkaita rautatiepalveluihin. Käänteisesti, uusi henkilöliikennepalvelu saattaisi toimia samalla reitillä julkisen liikennepalvelun kanssa, mutta pysähtyä useammilla matkustaja-asemilla, jolloin se saattaisi kerätä uusia matkustajia bussiliikenteen tai yksityisautoilun parista. Näissä tapauksissa analyysin lopputulos riippuu siitä, miltä osin uusien palvelujen asiakaskunta koostuisi uusista asiakkaista, ja miltä osin ne lisäisivät myös julkisen liikennepalvelun kysyntää.

Viimeisimpien esimerkkien kaltaisissa tapauksissa on kuitenkin jo huomattava riski siitä, että uuden henkilöliikennepalvelun kysyntä olisi osittain päällekkäistä julkisen liikennepalvelun kysynnän kanssa. Käytännössä tällaisissa tapauksissa tulee olla vahvaa kysyntäpuolen näyttöä siitä, ettei uusi henkilöliikennepalvelu ole julkisen henkilöliikennepalvelun asiakkaille hyvä vaihtoehto, jotta voidaan todeta uuden palvelun kysynnän olevan suurelta osin erillistä. Mikäli todetaan, että uusi henkilöliikennepalvelu palvelisi suurelta osin samaa asiakaskuntaa, on vielä arvioitava, olisiko sen vaikutus julkisen henkilöliikennepalvelun kysyntään merkittävä.

#### 4.2.4. *Uuden palvelun mittakaavan vaikutus julkisen liikennepalvelun taloudelliseen tasapainoon*

Jos todetaan, että ehdotettu uusi henkilöliikennepalvelu luultavasti kilpailisi samoista asiakkaista julkisen henkilöliikennepalvelun kanssa, on tarkasteltava, olisiko sillä merkittävä vaikutus julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen taloudelliseen tasapainoon. Hakijan suunnitteleman henkilöliikennepalvelun kokoluokka on tärkeä arviointikriteeri. Mikäli hakijan enimmäiskapasiteetti (paikkamäärä kerrottuna suunnitellulla lähtöjen määrällä) on vähäinen verrattuna arvioituun ja toteutuneeseen vaihteluun julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen perusteella tarjottujen palvelujen matkustajamäärissä, ei ehdotetun uuden henkilöliikennepalvelun vaikutusta sopimuksen taloudelliseen tasapainoon voida lähtökohtaisesti pitää merkittävänä. Tällaisessa tapauksessa vaikutus sopimuksen perusteella tarjottujen liikennepalvelujen kannattavuuteen tai toimivaltaisen viranomaisen nettokustannuksiin olisi todennäköisesti vähäinen, jopa siinä äärimmäisessä tapauksessa, että ehdotetun uuden henkilöliikennepalvelun käyttäjämäärä siirtyisi kokonaisuudessaan sopimuksen perusteella tarjottujen palvelujen asiakaskunnasta. Toissijaisesti voidaan suorittaa vastaavaa arviointia hakijan toimittamien käyttäjämääräarvioiden perusteella.

#### 4.2.5. *Kysynnän päällekkäisyydestä johtuvan vaikutuksen arvioiminen*

Kysynnän päällekkäisyyden määrittämisen yhteydessä mainittua kyselytutkimusta julkisen liikennepalvelun kysynnästä voidaan käyttää arvioimaan, kuinka suuri osa julkisen liikennepalvelun asiakkaista siirtyisi uuden palvelun piiriin sanotuilla hintasoilla. Karkeaksi arvioksi julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen perusteella tarjottujen palvelujen liikevaihdon muutoksesta voitaisiin sitten ottaa

*nykyinen hinta \* uudelle palvelulle menetettävä määrä lippuja,*

jos oletetaan, etteivät julkisen liikennepalvelun lippuhinnat muutu. Toisaalta, tähän arvioon voidaan lisätä myös arvio liikevaihdosta, joka syntyy julkisen liikennepalvelun hinnan alenemisesta kilpailuun vastaamisen myötä, ja sen seurauksena julkiseen liikennepalveluun kohdistuva kysynnän kasvu:

*muutos hinnassa \* kysynnän jousto hinnan suhteen.*

Hintamuutosten ja kysynnän hintajouston perusteiksi voitaisiin ottaa täytäntöönpanevan rautatieyrityksen ja toimivaltaisen viranomaisen toimittamat arviot.

Osana analyysiään sääntelyelin voi ottaa huomioon sopimusta täytäntöönpanevan rautatieyrityksen ja/tai toimivaltaisen viranomaisen sekä uutta henkilöliikennepalvelua ehdottaneen toimijan suorittamat kysyntäjoustoanalyysit ja tehdyt ennusteet.

Periaatteessa on mahdollista, että sääntelyelimen arvioitavaksi tulee kaksi tai useampia hakemuksia uusista henkilöliikennepalveluista, jotka ainakin osittain kilpailisivat samoista asiakkaista julkisen liikennepalvelun kanssa, mutta eivät erillisinä vaarantaisi sopimuksen taloudellista tasapainoa. Kuitenkin niiden yhteisvaikutuksena sopimuksen taloudelliseen tasapainoon aiheutuisi merkittävä vaikutus. Täytäntöönpanoasetuksen 10 artiklan 6 kohdan mukaisesti sääntelyelin voi tehdä kustakin saamastaan hakemuksesta erilaisen päätöksen, riippuen niiden erillisistä vaikutuksista sopimuksen taloudelliseen tasapainoon, kilpailuvaikutuksista, kuluttajille saatavista nettohyödyistä ja verkkovaikutuksista sekä niiden yhteisvaikutuksesta sopimuksen taloudelliseen tasapainoon.

Hakijan suunnitteleman henkilöliikennepalvelun kapasiteetista puhuttaessa on huomattava, että taloudellisen tasapainon testi ja sitä seuraava päätös koskevat ilmoituksessa esitettyjä, täytäntöönpanoasetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaisia tietoja. Huomattavat muutokset olemassa olevaan palveluun, erityisesti vuorotiheyden tai väliasemien määrien muutokset, vastaavat täytäntöönpanoasetuksen 3 artiklan mukaan uutta henkilöliikennepalvelua, joten tällaisesta muutoksesta tulee tehdä uusi 4 artiklan mukainen ilmoitus. Täytäntöönpanoasetuksen johdantolauseen 7 mukaan muutoksia palvelun hinnoittelussa ei kuitenkaan tule katsoa huomattaviksi, elleivät nämä muutokset ole ristiriitaisia aikaisemmin toteutetun taloudellisen tasapainon testin yhteydessä toimitetun liiketoimintasuunnitelman ja tavanomaisen markkinakäyttäytymisen kanssa, kokonaisuudessaan huomattavaksi katsottavan muutoksen olemassa olevaan palveluun jääden kuitenkin sääntelyelimen tarkemman arvioinnin varaan.

### **4.3. Kustannusten sopeuttaminen**

Sen ohella, että huomioidaan vaikutukset, jotka ehdotetulla uudella henkilöliikennepalvelulla olisivat julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen perusteella tarjottujen palvelujen käyttäjämääriin ja siten sopimusta täytäntöönpanevan rautatieyrityksen liikevaihtoon ja/tai edelleen sopimuksen yksityiskohtien perusteella toimivaltaiselle viranomaiselle koituviin nettokustannuksiin, taloudellisen tasapainon vaarantumisen tarkastelemiseksi on myös huomioitava täytäntöönpanevan rautatieyrityksen ja toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuudet kustannustensa sopeuttamiseksi toimintansa uudelleenjärjestelyillä. Saamiensa tietojen perusteella sääntelyelin arvioi toimijoiden mahdollisuuksia mukauttaa kustannuksiaan.

Kustannusten sopeuttamiskeinoina arvioidaan esimerkiksi mahdollisuudet henkilöstön vähentämiseksi sekä kaluston vähentämiseksi ja uusimatta jättämiseksi. Lähtökohdaksi voidaan ottaa kaluston keskimääräiset vuosittaiset poistot sekä mahdollisuus myydä tai vuokrata ylimääräinen kalusto ulkopuolisille. Kaluston jälleenmyyntimarkkinat voivat kuitenkin erityisesti suomalaisen raidelevyyden vuoksi olla rajatut. Siinä tapauksessa, että täytäntöönpaneva rautatieyritys vuokraa kaluston erilliseltä

kalustoyhtiöltä, arvioidaan rautatieyrityksen mahdollisuus irrottautua vuokrasopimuksesta ylimääräisen kaluston osalta.

#### 4.4. Yksinoikeuksien arvo

Täytäntöönpanoasetuksen 10 artiklan 3 kohdassa listataan yhdeksi taloudellisen tasapainon arvioinnissa tarkasteltavaksi osatekijäksi myös mahdollisten yksinoikeuksien arvo. Yksinoikeudet eivät kuitenkaan saa 6 artiklan mukaan estää käyttöoikeuden myöntämistä hakijalle uuden rautateiden henkilöliikennepalvelun tarjoamiseen edellyttäen, että tällainen käyttöoikeus ei vaaranna kyseisen julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen taloudellista tasapainoa. Yksinoikeudella tarkoitetaan 3 artiklan 6 kohdan mukaisesti asetuksen (EY) N:o 1370/2007 2 artiklan f kohdassa määriteltyä oikeutta harjoittaa julkista henkilöliikennettä tietyllä reitillä tai tietyssä verkossa taikka tietyllä alueella ja jolla suljetaan pois muut mahdolliset liikenteenharjoittajat. Julkisella henkilöliikenteellä taas tarkoitetaan asetuksen 1370/2007 2 artiklan a kohdan mukaan yleistä taloudellista etua koskevia henkilöliikennepalveluja<sup>7</sup>, joita tarjotaan yleisölle yhtäjaksoisesti ketään syrjimättä. Täytäntöönpanoasetuksen 6 artiklan mukaisesti sääntelyelimen on taloudellisen tasapainon testissä otettava tällaisten yksinoikeuksien arvo huomioon asianmukaisesti.

Yksinoikeuksilla annetaan julkisen henkilöliikenteen harjoittajalle mahdollisuus vahvistaa hinnoitteluvoimaansa niillä yhteysväleillä, joille yksinoikeudet on asetettu. Ne voivat täten omalta osaltaan alentaa julkisen palvelun velvoitteen suorittamisesta maksetun julkisen tuen tarvetta. Yksinoikeuksien arvo vastaa siis julkisen palvelun velvoitteen suorittamisesta rautatieyritykselle sitä kannattavuuteen aiheutuvan vajeen määrää, joka ilman yksinoikeuksien asettamista pitäisi kattaa julkisen tuen lisäyksellä.

Yksinoikeuksien arvo huomioidaan sääntelyelimen suorittaman taloudellisen tasapainon testin yhteydessä siten, että uuden henkilöliikennepalvelun yksinoikeuden kohteena olevalla yhteysvälillä tarjottuun julkisen henkilöliikenteen palveluun aiheuttama taloudellinen vaikutus sisällytetään julkisen palveluhankinnan sopimuksen taloudellisen tasapainon laskelmaan. Tällöin taloudellisen tasapainon arvioinnilla huolehdittaisiin siitä, että yksinoikeuden kohteena olevalla yhteysvälillä tarjottavan julkisen henkilöliikenteen palvelun kanssa riittävässä määrin samankaltaisen ja mitatakaavaltaan tarpeeksi merkittävän uuden henkilöliikennepalvelun pääsy markkinoille estyisi. Tällöin uusi palvelu vaarantaisi kyseiset yksinoikeudet asettavan sopimuksen taloudellisen tasapainon. Tässäkin yhteydessä otetaan kuitenkin huomioon täytäntöönpanoasetuksen 11 artiklan 2 kohdassa mainitut sääntelyelimen mahdollisuudet muutosten ehdottamiseen uuteen palveluun.

#### 4.5. Merkittävän vaikutuksen arviointi

Koska uudella rautateiden henkilöliikennepalvelulla on väistämättä vaikutuksia osittain samaa asiakaskuntaa palveleviin julkisiin henkilöliikennepalveluihin, on pystyttävä määrittämään, minkä suuruisia vaikutuksia pidetään merkittävinä. Lähtökohdaksi merkittävyyden määrittämiselle voidaan ottaa täytäntöönpanevan rautatieyrityksen ja toimivaltaisen viranomaisen omat arviot: liiketoimintasuunnitelmassa ja julkisia palveluhankintoja koskevassa sopimuksessa ilmoitetut kustannus- ja liikevaihtolaskelmat ja erityisesti kustannusten, liikevaihdon ja matkustajamäärien arvioidut vaihteluvälit, samoin sopimuksen täytäntöönpanoaikana jo toteutuneet vuosittaiset vaihtelut. Näiden, asianomaisten normaaleiksi arvioimien vaihteluvälien sisään asettuvia arvioita uuden henkilöliikennepalvelun vaikutuksista kustannuksiin ja liikevaihtoon ei voida pitää merkittävinä.

<sup>7</sup> Services of general economic interest (SGEI).

Sopimusta täytäntöönpanevaan rautatieyrittäjäkseen kohdistuvan vaikutuksen osalta merkittävänä ei voida myöskään pitää vaikutusta, joka jättäisi sille sopimuksen kattamien palveluiden kokonaisuudesta sen koko voimassaoloajan yli lasketusti kohtuullisen tuoton. Kun sopimuksessa kyseessä on asetuksen (EY) N:o 1370/2007 5 artiklan 2, 4, 5 tai 6 kohdan mukaisesti ilman tarjouskilpailua tehty julkinen palveluhankinta, 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti siihen sovelletaan asetuksen liitteessä mainittua kohtuullisen pääoman tuoton<sup>8</sup> vaatimusta. Tällöin kohtuullinen tuotto toimii täytäntöönpanevalle rautatieyrittäjäkselle sopimuksen perusteella tarjottavien palvelujen voitollisuuden ylärajana. Jos uudella palvelulla on pienikin vaikutus suorahankitun julkisen liikennepalvelun kannattavuuteen ja vaikutus kohdistuisi rautatieyrittäjäkseen, ei kohtuullista tuottoa ole mahdollista saavuttaa. Täten kohtuullinen tuotto ei voi taloudellisen tasapainon arvioinnissa toimia vähimmäistuotona, joka täytäntöönpanevan rautatieyrittäjäksen olisi vähintäänkin saavutettava. Lisäksi kohtuullisen tuoton soveltaminen sopii huonosti tilanteisiin, joissa käytetään vuokrattua kalustoa.

Merkittävän vaikutuksen arviointi tehdään tapauskohtaisesti kaikki osatekijät huomioiden, eikä yksittäinen kriteeri tai prosenttiraja ole muista tekijöistä erillisenä merkityksellinen. Käytännössä uuden palvelun markkinoille tulon kieltämiseen riittävä vaikutus asettuu tasolle, jossa rautatieyrittäjäksen voitto koko sopimuksen ajalta asettuu nollatuloksen ja sellaisen tuoton välimaastoon, jonka rautatieyrittäjä on todistetusti itselleen asettanut vähimmäistuotoksi ja joka oman kaluston käytön kohdalla on tasoltaan kohtuulliseen tuottoon tai vuokrakaluston yhteydessä vastaavaan verrattavissa. Tällaista tuottotasoa ei tässä yhteydessä ole kuitenkaan yleensä tarvetta määrittää yksityiskohtaisesti kohtuullisen tuoton kriteerien mukaisesti. Merkittävän vaikutuksen raja asettuu kyseisen tuottotason alapuolelle. Lisäksi arviointikriteereiden olisi syytä olla jossain määrin neutraalit sen suhteen, miten riskinjako sopimuksessa on toteutettu. Täten siinä tapauksessa, että sopimuksen riskinjako kohdistaa vaikutusta toimivaltaiseen viranomaiseen, voidaan merkittävän vaikutuksen suuruusluokkaa lähteä arvioimaan esimerkiksi simuloimalla ensin tilannetta, jossa vaikutus kohdistuisi rautatieyrittäjäkseen. Tämän jälkeen voitaisiin erikseen arvioida toimivaltaista viranomaista koskevia taloudellisia olosuhteita. Sen kohdallahan kyse on usein julkisen tuen mitoittamisesta.

#### **4.6. Uuden henkilöliikennepalvelun muut vaikutukset ja päätös infrastruktuurin käyttöoikeudesta**

Julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen taloudellisen tasapainon arvioimisen lisäksi täytäntöönpanoasetuksen 10 artiklan 5 kohdan mukaan sääntelyelimen on arvioitava seuraavia uudella rautateiden henkilöliikennepalvelulla olevia vaikutuksia:

- kuluttajille lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä koituvat nettohyödyt;
- muutokset rautatiepalveluiden suorituskyvyssä ja laadussa;
- vaikutukset rautatiepalveluiden aikataulusuunnitteluun.

Jos todetaan, että uusi henkilöliikennepalvelu vaarantaisi taloudellisen tasapainon, mutta toisaalta arvioidaan, että uudesta henkilöliikennepalvelusta koituisi kuluttajille huomattavia nettohyötyjä, 11 artiklan 2 b kohdan mukaan sääntelyelimen voi antaa suosituksia toimivaltaisille viranomaisille muista kuin uuteen rautateiden henkilöliikennepalveluun liittyvistä muutoksista, jotka mahdollistaisivat käyttöoikeuksien myöntämisen. Johdantolauseiden kohtien 8 ja 16 mukaan sääntelyelimen tulee taloudellisen analyysin lisäksi ottaa huomioon kuluttajille koituvat nettohyödyt ja vaikutukset rautatiepalveluiden suorituskykyyn, laatuun ja aikataulusuunnitteluun.

Rautatiepalveluiden suorituskykyyn ja laatuun sekä aikataulusuunnitteluun koituvien vaikutusten arvioinnissa sääntelyelimen käytettävissä on lähinnä rataverkon haltijan

<sup>8</sup> Alalle kyseisessä jäsenvaltiossa tyypillinen pääoman tuotto, jossa otetaan huomioon riski, jonka viranomaisen toiminta aiheuttaa julkisen liikenteen harjoittajalle, tai vastaavasti tällaisen riskin puuttuminen.

sille toimittama arvio. Kuluttajien nettohyötyjen arviointi voidaan kysyntäanalyysin tapaisesti suorittaa kyselytutkimuksen keinoin.

Vaikutukset kuluttajille koituihin nettohyötyihin ja rautatiepalveluiden suorituskykyyn, laatuun ja aikataulusuunnitteluun ovat lisätekijöitä, jotka voitaisiin ottaa taloudellisen tasapainon testin tuloksen ohella huomioon päätöksessä. Taloudellisen tasapainon testiin nämä eivät itsessään suoraan vaikuta, mutta ne voisivat mahdollisesti lieventää tai vahvistaa taloudelliseen tasapainoon koituvan vaikutuksen painoarvoa rautatieinfrastruktuurin käyttöoikeutta koskevassa päätöksessä.

Lisäkriteerit tarkoittavat sitä, että markkinoille ei ole tarkoituksenmukaista päästää toimijaa, jolla olisi merkittävästi rautatiepalveluiden suorituskykyä heikentävä vaikutus, esimerkiksi kapasiteetin ylikuormittumisen johdosta. Toisaalta taloudellisen tasapainon testissä tarkastellaan myös mahdollisuutta mukauttaa julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen perusteella tarjottujen palvelujen laajuutta, jolloin kapasiteettia voisi vapautua. Lopulta rataverkon haltijalle jää mahdollisuus tarkastella asiaa myös kapasiteetinjakovaiheessa. On mahdollista, että uusi henkilöliikennepalvelu vähentäisi julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen alaisten tai sille vaihtoehtoisten reittien matkustajamääriä. Tämä voisi ehkä tapahtua, jos uuden henkilöliikennepalvelun markkinoille tulon seurauksena sopimuksen alaisen rataverkon osan kapasiteetti tulisi ylitetyksi siten, että sillä olisi huomattavia haitallisia vaikutuksia rataverkon suorituskykyyn, esimerkiksi matkustusaikojen muodossa.

Kuluttajille koituvat nettohyödyt ovat tekijä, jonka perusteella annetaan ensisijaisesti suositus toimivaltaiselle viranomaiselle, eikä niitä sisällytetä taloudellisen tasapainon arviointiin. Nettohyötyjen ollessa merkittävät, voidaan niitä ottaa yhtenä osatekijänä huomioon lähinnä asetettaessa rajaa, jonka kohdalla vaikutus taloudelliseen tasapainoon voitaisiin katsoa niin merkittäväksi, että se aiheuttaa uuden palvelun markkinoille tulon kieltämisen.

#### **4.7. Sääntelyelimen mahdollisuus ehdottaa muutoksia uuteen henkilöliikennepalveluun**

Täytäntöönpanoasetuksen 11 artiklan 2 a kohdan mukaisesti sääntelyelimen on tapauksen mukaan esitettävä muutoksia ehdotettuun uuteen henkilöliikennepalveluun, jos taloudellisen tasapainon katsottaisiin muuten vaarantuvan. Kohdassa esitetään esimerkkeinä tällaisista mahdollisista muutoksista muutokset liikennöintiheyteen, reitteihin, väliasemiin ja aikatauluihin. Tämä on esimerkinomainen lista ehdoista, joita sääntelyelin voi asettaa käyttöoikeushakemuksen hyväksymiselle, eikä sitä tule tulkita tyhjäksi.

Tilanteessa, jossa uuden henkilöliikennepalvelun kysyntä olisi päällekkäistä julkisen liikennepalvelun kysynnän kanssa, ja sopimuksen taloudellisen tasapainon katsottaisiin vaarantuvan, voisi sääntelyelin sallia uuden henkilöliikennepalvelun esimerkiksi sillä ehdolla, että osasta julkisen liikennepalvelun reitin kanssa päällekkäisistä välipysähdyksistä luovuttaisiin.