

Päiväys/ 10.05.2019  
Datum

Dnro/Dnr TRAFICOM/24519/03.06.04/2019

## Uudelle rautateiden henkilöliikennepalvelulle suoritettava taloudellisen tasapainon arviointi

1. Johdanto .....	2
2. Uudesta henkilöliikennepalvelusta ilmoittamisen, testipyynnön ja taloudellisen tasapainon testin prosessit.....	3
2.1. Ilmoittamisen prosessi .....	3
2.2. Testipyynnön prosessi.....	3
2.3. Taloudellisen tasapainon testin prosessi .....	3
3. Osapuolten toimittamat testissä käytettävät tiedot .....	4
4. Taloudellisen tasapainon arviointiperusteet.....	6
4.1. Yleiset lähtökohdat .....	6
4.1.1. Täytäntöönpanoasetuksen vaatimukset.....	6
4.1.2. Sääntelyelimen valmisteleman testin lähtökohdat .....	7
4.2. Uuden henkilöliikennepalvelun vaikutukset julkisen liikennepalvelun kysyntään .....	7
4.2.1. Yleistä .....	7
4.2.2. Kysynnän päällekkäisyyden tarkistaminen .....	8
4.2.3. Kysyntäjoustotutkimus .....	9
4.2.4. Esimerkkitarkastelu .....	10
4.2.5. Uuden palvelun mittakaavan vaikutus julkisen liikennepalvelun taloudelliseen tasapainoon .....	11
4.2.6. Kysynnän päällekkäisyydestä johtuvan vaikutuksen arvioiminen .....	11
4.3. Kustannusten sopeuttaminen.....	12
4.4. Yksinoikeuksien arvo .....	12
4.5. Merkittävän vaikutuksen arviointi .....	13
4.6. Uuden henkilöliikennepalvelun muut vaikutukset ja päätös infrastruktuurin käyttöoikeudesta .....	14
4.7. Sääntelyelimen mahdollisuus ehdottaa muutoksia uuteen henkilöliikennepalveluun .....	15
4.8. Maksu taloudellisen tasapainon arvioinnin tekemisestä .....	15

## 1. Johdanto

Komission täytäntöönpanoasetuksen 2018/1795<sup>1</sup> 14 artiklan 1 kohdan mukaan rautatiealan sääntelyelimen<sup>2</sup> tulee julkaista verkkosivustollaan selkeä, avoin ja syrjimätön 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 13. päivänä joulukuuta 2020 käynnistyvää aikataulukautta varten.

Täytäntöönpanoasetuksessa tarkoitettua taloudellisen tasapainon arviointia<sup>3</sup> 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 asetuksen (EY) N:o 1370/2007<sup>5</sup> 2 artiklan i kohdassa. Rautatiemarkkinadirektiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti raideliikennelain 1302/2018<sup>6</sup> 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 (mukaan lukien suurnopeusjunat) 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 tuottaa matkustajille nettohyötyjä ilman, että julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen perusteella tarjottujen henkilöliikennepalvelujen jatkaminen vaarantuisi.

Tässä muistiossa kuvataan uudesta henkilöliikennepalvelusta ilmoittamisen, testi-pyyntön 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

<sup>1</sup> Jäljempänä täytäntöönpanoasetus.

<sup>2</sup> Jäljempänä sääntelyelin.

<sup>3</sup> Jäljempänä taloudellisen tasapainon arviointi tai taloudellisen tasapainon testi.

<sup>4</sup> Jäljempänä rautatiemarkkinadirektiivi. Direktiivi on saatettu Suomessa kansallisesti voimaan raideliikennelaille (1302/2018). Taloudellisen tasapainon arviointia koskevat erityisesti tämän lain 114 § ja 115 §. Siltä osin kuin täytäntöönpanoasetuksessa viitataan direktiiviin, muistion kuvaimien prosessien osalta sovelletaan suoraan kyseisiä säännöksiä.

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

<sup>6</sup> Jäljempänä raideliikennelaki.

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 henkilöliikennettä 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 määrätyin 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>7</sup> säädetyllä tavalla kuukauden kuluessa siitä, kun toimija on saanut ilmoituksen aiotusta uudesta henkilöliikennepalvelusta.

Pyynnön 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, kuinka suuren nettomuutoksen uuden palvelun arvioidaan aiheuttavan julkisen palvelun asiakasmääriin eli toisaalta vievän julkisen palvelun asiakkaita ja toisaalta tuovan julkiselle palvelulle täysin uusia 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.

<sup>7</sup> Niin kuin se on muutettuna direktiivillä 2016/2370.

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 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 suoritettuaan 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 johdantolauseen 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.

Bruttosopimuksen<sup>8</sup> kohdalla poiketaan todennäköisesti alla esitetyn esimerkkilistan tietojen jaottelusta täytäntöönpanevan rautatieyhtymän ja toimivaltaisen viranomaisen välillä.

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 nettovaihtelu on laskettu asetuksen (EY) N:o 1370/2007 6 artiklan 1 kohdassa ja liitteessä mainitulla tavalla.

Julkisia palveluhankintoja koskevaa sopimusta täytäntöönpanevalta rautatieyhtymästä 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, laatujaousto;
- 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;

---

<sup>8</sup> Bruttosopimuksella tarkoitetaan sellaista toimivaltaisen viranomaisen ja ostoliikennesopimusta toimeenpanevan yrityksen eli operaattorin välistä sopimusta, jossa lipputuloriski on liikenteen tiilajalla.

- 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. Osapuolten tekemät tai ulkopuolisilla tutkimuslaitoksilla teettämät objektiivisin menetelmin suoritettavat kysyntäjoustoanalyysit, joilla on pyritty ennustamaan uuden palvelun vaikutusta julkisen palvelun sopimukseen kuuluvien vuorojen lippujen hintoihin ja kysyntään sekä toisaalta liikennevolyyymeihin kokonaisuutena, ovat esimerkkejä materiaalista, joka voidaan ottaa analyysissä huomioon. Jos sääntelyelin arvioi sille toimitettavat analyysit riittämättömiksi tai epäluotettaviksi, se voi joutua osana taloudellisen tasapainon arviointia teettämään ulkopuolisella asiantuntijaorganisaatiolla täydentävän kysyntäjoustoanalyysin, jonka kustannusten kohdentamisesta testipyyntöön tekijään kerrotaan tarkemmin luvussa 4.8.

## 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 rautatieyhtiön kyseisen julkista palveluhankintaa 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 rautatieyhtiön väliset, kyseisessä sopimuksessa määritellyt liiketoimintariskien jakomenettelyt ja rautatieyhtiölle maksettavat korvaukset. Luonnollisesti sopimuksen mukaiset riskinjakomekanismit määräävät, miten uuden henkilöliikennepalvelun aiheuttamat vaikutukset jakaantuvat toimivaltaisen viranomaisen ja täytäntöönpanevan rautatieyhtiön 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 tulee huomioida ehdotetun uuden henkilöliikennepalvelun markkinavaikutusten seurauksena julkisia palveluhankintoja koskevaa sopimusta täytäntöönpanevalle rautatieyhtiölle ja toimivaltaiselle viranomaiselle koituvien vaikutusten 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 koituihin kustannuksiin ja tuottoihin, samoin kuin täytäntöönpanevan rautatieyrityksen kilpailureaktiot. Osatekijöitä tarkasteltaessa on edelleen huomioitava, että täytäntöönpanoasetuksen 10 artiklan 2 kohdan mukaisesti ennalta määrättyjä hyväksymiskynnysarvoja 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.

Sääntelyelin 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 palveluhan-kintoja koskevan sopimuksen perusteella tarjottujen palvelujen kysyntään, erityisesti 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 hyvitettyksi lähinnä, mikäli uusi henkilöliikennepalvelu toisi julkisen henkilöliikennepalvelun piiriin jatkoyhteyksiä tarvitsevia asiakkaita.

Eksogeeniset eli ulkoiset tekijät (esimerkiksi yleinen taloudellinen tilanne, kuluttajien käyttäytymisen muutos liikennepalvelujen hankinnassa) saattavat pitkän sopimuskauden aikana vaikuttaa uuden henkilöliikennepalvelun ja julkisen henkilöliikennepalvelun väliseen hinta- ja kysyntätasapainoon. Ulkoisten vaikutusten ennustaminen koko sopimuskauden eli useiden tulevien vuosien ajalta voi kuitenkin osoittautua liian epävarmoja arvioita tuottavaksi lähestymistavaksi. Tätä johtopäätöstä korostaa se, että tällaisilla tekijöillä on todennäköisesti aika rajatuissa tapauksissa ylipäätään merkittävää vaikutusta kahden rautatiepalvelun väliseen kysyntään.

#### 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 välttämätöntä sille, että toimijoihin kohdistuva kysyntä olisi päällekkäistä, on, että ehdotettu henkilöliikennepalvelu liikennöisi ainakin osittain samalla tai sille vaihtoheitoisella 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 sääntelyelimen käyttöön suunnittelemansa toiminnan kysynnän analyysi laskelmineen ja perusteluineen sen selventämiseksi, paljonko asiakkaita uuden palvelun odotetaan saavan, mitkä ovat uuden palvelun tuomat arvioidut hyödyt kuluttajille sekä kuinka suurelta osin operaattori arvioi matkustajiensa siirtyvän julkisen henkilöliikennepalvelun asiakaskunnasta ja kuinka suurelta osin uusi palvelu muodostaa täysin uutta rautateiden henkilöliikenteen kysyntää. Markkinoille tuloa suunnittelevana toimijana uusi operaattori 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 ainakin julkisen henkilöliikennepalvelun kysynnän nettomuutoksen osalta sääntelyelimen arvioitavaksi osana perustelujaan siitä, miksi uusi palvelu vaarantaisi julkisen palvelun sopimuksen taloudellisen tasapainon. Samalla näiltä toimijoilta voidaan edellyttää tietoja mahdollisista kilpailureaktioista ja palvelujensa arvioiduista joustoista, joista on kerrottu enemmän luvuissa 3 ja 4.2.3.

Toimitettujen tietojen perusteella sääntelyelin arvioi, tarvitaanko aiheesta lisätutkimuksia. Paras lähtökohta osapuolten toimittamille perusteluille on julkisen liikennepalvelun kysynnän reagoinnista tehtävä perusteltu analyysi, joka toteutetaan objektiivisen kysyntäjoustotutkimuksen ja siihen liittyvän kyselyn keinoin. Ensisijaisena tavoitteena siinä olisi selvittää, millainen osa julkisen henkilöliikennepalvelun asiakkaista todennäköisesti siirtyy uuden palvelun käyttäjiksi, tuoko uusi palvelu asiakkaita julkiselle henkilöliikennepalvelulle, ja missä määrin uusi palvelu saa täysin uusia asiakkaita.

#### 4.2.3. *Kysyntäjoustotutkimus*

Arvioidakseen uuden palvelun lanseerauksen myötä mahdollisesti tapahtuvia julkisen henkilöliikennepalvelun käyttäjämäärien ja lippujen hintojen muutoksia sääntelyelin voi tarvittaessa, siltä osin kuin objektiiviseksi ja luotettavaksi arvioitua tietoa ei ole toimijoilta tarpeeksi saatavissa, teettää toimeksiantona asianmukaisella tutkimuslaitoksella tai muulla tarkoitukseen sopivalla taholla kysyntäjoustotutkimuksen. Kyseisen tutkimuksen kustannukset kohdennetaan testipyynnön tekijään alkaen siitä ajankohdasta, kun nämä kustannukset on sisällytetty Liikenne- ja viestintäministeriön asetukseen liikennettä koskevista maksullisista suoritteista.

Uuden palvelun vaikutusalueen osuessa edes osittain julkisen henkilöliikennepalvelun vaikutusalueelle tutkimus kohdennetaan palveluiden arvioidun yhteisvaikutuspiirin alueelle. Kyseinen kohdealue voi olla maakunta, tiettyjen kuntien muodostama alue, rataverkon osan ympäröivät kunnat ja kaupungit tai laajempi kokonaisuus.

Yksi tapa toteuttaa tutkimus olisi tehdä se eri menetelminä tapahtuvana kyselynä, jolloin otanta tehdään kohdealueen väestöä edustavaksi ja haastattelualueesta riippuen otoskoko voi vaihdella. Otos voidaan kiintiöidä siten, että väestöedustavuus toteutuu ja toisaalta saadaan haastateltua riittävä määrä eri käyttäjäryhmiä. Kysymykset voivat kohdentua eri käyttäjäryhmille eri tavalla, mutta esimerkiksi ei palvelua käyttävienkin on arvioitava, muuttuuko heidän palvelujen käyttö uuden palvelun myötä.

Tutkimuksessa kattavalta ja edustavalta otokselta julkisen henkilöliikennepalvelun ja muilta potentiaalisilta asiakkaita voidaan esimerkiksi kysyä hintahaarukkaa, jossa he olisivat valmiita siirtymään uuden palvelun käyttäjiksi joko kokonaan tai osittain. Kyselyn osana on mahdollista selvittää asiakkaiden siirtymä myös uuden palvelun hin-

tatiedoilla. Tulosten tarkastelua voidaan tarvittaessa syventää erilaisilla analysointimenetelmillä, mikäli on tarpeen hankkia lisätietoja eri tekijöiden vaikutuksista kysyntään.

#### 4.2.4. *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. Tässä esitetään vain muutamat esimerkkitilanteet; varsinainen arviointi tehdään aina ottaen huomioon kunkin tilanteen erityispiirteet.

Esimerkiksi tilanne voisi olla sellainen, että jonain vuorokauden liikennöintiä aikana 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 tarkoitetut 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 liikennöintiä 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 tarkoituksenmukaista selvittää uuden henkilöliikennepalvelun vaikutukset julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen perusteella tarjotun liikennöintipalvelun kysyntään esimerkiksi edellä mainitun kysyntäjouaston avulla.

#### 4.2.5. *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. Uuden palvelun vaikutusta arvioidaan koko sopimuksen kattamaan palveluun, eli hakijan suunnitteleman henkilöliikennepalvelun kokoluokka on tärkeä arviointikriteeri. Mikäli hakijan enimmäiskapasiteetti (paikkamäärä kerrottuna suunnitellulla lähtöjen määrällä) on hyvin vähäinen verrattuna julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen kattavuuteen, 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. Näissä tilanteissa, joissa uuden palvelun mittakaava on pieni suhteessa julkisen liikennepalvelun sopimukseen, taloudellisen tasapainon arviointi voidaan monessa tapauksessa todennäköisesti suorittaa ilman varsinaista analyysia kysynnän jakautumisesta uuden ja julkisen liikennepalvelun kesken.

#### 4.2.6. *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 hintatasoilla. 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 sääntelyelin voi osana analyysia ottaa huomioon sopimusta täytäntöönpanevan rautatieyrityksen ja/tai toimivaltaisen viranomaisen sekä uutta henkilöliikennepalvelua ehdottaneen toimijan suorittamat kysyntäjoustoanalyysit sekä tehdyt arviot ja 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 markkina-käyttäytymisen kanssa. Se, millainen muutos kokonaisuudessaan katsotaan huomattavaksi olemassa olevaan palveluun nähden, jää kuitenkin sääntelyelimen tapauskohtaisen 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>9</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 veloitteen suorittamisesta maksetun julkisen tuen tarvetta. Yksinoikeuksien arvo vastaa siis julkisen palvelun

<sup>9</sup> Services of general economic interest (SGEI).

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 mitataavaltaan 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 merkittävänä. 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 merkittävänä.

Sopimusta täytäntöönpanevaan rautatieyritykseen 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>10</sup> vaatimusta. Tällöin kohtuullinen tuotto toimii täytäntöönpanevalle rautatieyritykselle sopimuksen perusteella tarjottavien palvelujen voitollisuuden ylärajana. Täten uuden palvelun vaikuttaessa julkiseen henkilöliikennepalveluun ja kohdistuessa rautatieyritykseen jälkimmäisen kannattavuus jää kohtuullisen tuoton alapuolelle, vaikka uuden palvelun vaikutus ei olisi merkittävä. Täten kohtuullinen tuotto ei voi taloudellisen tasapainon arvioinnissa toimia vähimmäistuottona, joka täytäntöönpanevan rautatieyrityksen olisi vähintäänkin saavutettava. Lisäksi kohtuullisen tuoton soveltaminen on haastavaa tilanteissa, joissa käytetään vuokrattua kalustoa.

Merkittävän vaikutuksen arviointi tehdään tapauskohtaisesti kaikki osatekijät huomioiden, eikä yksittäinen kriteeri tai prosenttiraja ole muista tekijöistä erillisenä merkityksellinen. Useimmissa käytännön tapauksissa uuden palvelun markkinoille tulon kieltämiseen riittävä eli merkittävä vaikutus asettuu todennäköisesti välille, jossa alarajana on rautatieyrityksen nollatuloksen juuri alittava negatiivinen tuotto koko sopimuksen ajalta ja ylärajana sellaisen tuottotason juuri alittava tuotto, jonka rautatieyritys on todistetusti itselleen asettanut vähimmäistuotoksi ja joka oman kalus-

<sup>10</sup> Alalle kyseisessä jäsenvaltiossa tyypillinen pääoman tuotto, jossa otetaan huomioon riski, jonka viranomaisen toiminta aiheuttaa julkisen liikenteen harjoittajalle, tai vastaavasti tällaisen riskin puuttuminen.

ton käytön kohdalla on tasoltaan kohtuulliseen tuottoon tai vuokratilustun yhteydessä vastaavaan verrattavissa. Tällaista tuottotasoa ei tässä yhteydessä ole kuitenkaan yleensä tarvetta määrittää yksityiskohtaisesti kohtuullisen tuoton kriteerien mukaisesti. Merkittävän vaikutuksen raja asettuu joka tapauksessa kyseisen tuotto-tason alapuolelle.

Olosuhteet julkisen henkilöliikenteen palvelun sopimuskauden aikana saattavat muuttua alun perin suunnitellusta. Taloudellisen tasapainon arvioinnissa huomioidaan pelkästään uuden palvelun vaikutus, eikä taloudellisen tasapainon arvioinnilla siis oteta kantaa julkisen henkilöliikenteen palvelun sopimuksen taloudelliseen lopputulokseen sinänsä eikä siis riskeihin liiketoiminnan kehityksessä.

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 rautatieyritykseen. 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 johdantolauseiden 8 ja 16 sekä 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 sääntelyelin voi antaa suosituksia toimivaltaisille viranomaisille muista kuin uuteen rautateiden henkilöliikennepalveluun liittyvistä muutoksista, jotka mahdollistaisivat käyttöoikeuksien myöntämisen.

Rautatiepalveluiden suorituskykyyn ja laatuun sekä aikataulusuunnitteluun koituvien vaikutusten arvioinnissa sääntelyelimen käytettävissä on lähinnä rataverkon haltijan sille toimittama arvio. Erikoistunut ratakapasiteetti sekä mahdolliset prioriteetti-alueet (esimerkiksi synerginen henkilöliikennekokonaisuus) tulisivat myös otettua huomioon.

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.

Lisäkriterit 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 henkilöliikennepal-

velu 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. Kansainvälisissä arvioinneissa nettohyödyiksi on nähty esimerkiksi alhaisempi hinta, tiheämmät liikennöintivuorot sekä nopeampi matkustusaika. 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.

#### **4.8. Maksu taloudellisen tasapainon arvioinnin tekemisestä**

Sääntelyelin perii taloudellisen tasapainon arviointia pyytävältä yhteisöltä maksun suoritettavan arvioinnin tekemisestä. Maksun suuruus käy ilmi Liikenne- ja viestintäministeriön asetuksesta liikennettä koskevista maksullisista suoritteista ja perustuu kulloisenkin tapauksen käsittelyyn menevään aikaan ja sääntelyelimen työtuntimaksuun. Lisäksi mahdollisesti ulkopuolisilta asiantuntijaorganisaatioilta hankittavien tutkimusten (esimerkiksi kysyntäjoustotutkimus) kustannukset kohdennetaan testipyyntöjen tekijään alkaen siitä ajankohdasta, kun nämä kustannukset on sisällytetty Liikenne- ja viestintäministeriön asetukseen liikennettä koskevista maksullisista suoritteista.