

TRAFIKUTSKOTTETS UTLÅTANDE 17/2002 rd

Statsrådets skrivelse med anledning av fem förslag från Europeiska gemenskapernas kommission (det andra järnvägspaketet)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 3 april 2002 statsrådets skrivelse med anledning av fem förslag från Europeiska gemenskapernas kommission (det andra järnvägspaketet) (U 14/2002 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att trafikutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Hannu Pennanen, kommunikationsministeriet
- budgetråd Esko Tainio, finansministeriet
- biträdande direktör Riitta Ryhänen, Konkurrensverket
- jurist Mika Mäkilä, Banförvaltningscentralen
- ekonomidirektör Veikko Vaikkinen, VR-koncernen
- biträdande avdelningschef Matti Viialainen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC
- generalsekreterare Timo Tanner, Lokmannaförbundet.

STATSRÅDETS SKRIVELSE

Förslaget

Europeiska unionens andra järnvägspaket innehåller följande förslag från kommissionen:

- 1) Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg, KOM(2002) 21 slutlig
- 2) Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 96/48/EG och direktiv 2001/16/EG avseende

driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet, KOM(2002) 22 slutlig

3) Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättandet av en europeisk järnvägsbyrå, KOM(2002) 23 slutlig

4) Rekommendation till rådets beslut om att bemyndiga kommissionen att föra förhandlingar om villkoren för gemenskapens anslutning till fördraget om internationell järnvägstrafik (CO-TIF) av den 9 maj 1980 i dess ändrade lydelse enligt Vilniusprotokollet av den 3 juni 1999, KOM(2002) 24 slutlig

5) Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv

91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar, KOM(2002) 25 slutlig

I paketet ingår dessutom kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet "Mot ett integrerat europeiskt järnvägsområde", KOM(2002) 18 slutlig.

Kommissionen antog den 23 januari 2002 de ovan nämnda förslagen som bildar unionens andra järnvägspaket. En del av förslagen är helt nya och en del är förslag till ändringar av gällande direktiv.

Förslaget till säkerhetsdirektiv

Målet med förslaget är att upprätta myndighetsfunktioner för järnvägssäkerheten som skall tillämpas enhetligt inom medlemsstaterna. Säkerhetsregleringen skall garantera lämpliga säkerhetskrav på öppna och icke-diskriminerande villkor i alla medlemsstater. Järnvägsföretagen och banhållarna skall följa både gemenskapsrättens krav och de nationella säkerhetsbestämmelserna. Ansvar för säkerheten inom järnvägssystemet vilar på järnvägsföretagen och banhållarna.

Förslaget till ändring av driftskompatibilitetsdirektiven

Enligt förslaget skall de båda gällande driftskompatibilitetsdirektiven (direktiv 96/48/EG om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg och direktiv 2001/16/EG om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg) ändras så att den europeiska järnvägsbyrån beaktas i den artikel som gäller utarbetandet av tekniska specifikationer för driftskompatibiliteten. Byrån skall enligt förslaget ansvara för utarbetandet av specifikationerna i stället för det nuvarande gemensamma företrädande organet inom denna sektor (AEIF). AEIF företrädar huvudsakligen industrin, järnvägsföretagen och banhållarna.

Förslaget till förordning om inrättandet av en europeisk järnvägsbyrå

Avsikten med att inrätta en europeisk järnvägsbyrå är att ersätta den reglering som traditionellt

har skötts av trafikutövarna själva med myndighetsreglering på europeisk nivå, i synnerhet när det gäller tekniska regler och säkerhetsregler. Byrån är avsedd att vara en teknisk byrå med uppgift att förse gemenskapen med de verktyg som behövs för att uppnå effektivitet i järnvägar-nas driftskompatibilitet och säkerhet.

Förslaget om gemenskapens anslutning till fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF)

Den mellanstatliga organisationen för internationell järnvägstrafik (OTIF) har som medlemmar alla unionens medlemsstater samt kandidatländerna och vissa länder i Afrika och Asien (totalt 40 länder). Enligt artikel 38 i COTIF-fördraget mellan medlemsländerna i OTIF kan regionala organisationer för ekonomisk integration (bl.a. Europeiska gemenskapen) ansluta sig till fördraget.

Kommissionen anser att gemenskapens befogenheter inom järnvägsområdet har utökats betydligt sedan Europaparlamentet och rådet antog det första järnvägspaketet i februari 2001 och direktiv 2001/16/EG om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg i mars 2001. På de grunder som anges ovan finner kommissionen det viktigt att gemenskapen ansluter sig till COTIF-fördraget så att den inom ramen för OTIF kan utöva sina befogenheter inom järnvägssektorn.

Förslaget till direktiv om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar

Ett av de viktigaste syftena med det andra järnvägspaketet är att öppna järnvägarnas nationella godstrafik för konkurrens. Ett förslag om detta ingår i förslaget om ändring av direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar. Marknaden för järnvägsfrakter har redan tidigare öppnats i begränsad omfattning genom det ovan nämnda direktivet om utvecklingen av järnvägarna och det i februari 2001 utfärdade direktivet 2001/12/EG om ändring av detta direktiv. Ändringsdirektivet skall vara genomfört i mars 2003. Den öppnade marknaden täck-

er tills vidare bara internationella sammanslutningars rätt till transitotrafik och den internationella godstrafiken, till en början på det transeuropeiska järnvägsnätet för godstransporter (TERFN), samt internationella kombinerade transporter.

Statsrådets ståndpunkt

Förslaget till säkerhetsdirektiv

Finland finner syftena med förslaget motiverade och eftersträvansvärda när det gäller att effektivisera verksamheten på marknaden för järnvägssystem och järnvägstransporter, att uppfylla säkerhetskraven och att höja järnvägarnas säkerhetsnivå.

Regeringen har den 12 juni 2002 preciserat sin ståndpunkt och konstaterat att man i princip förhåller sig positivt till förslaget om den nationella säkerhetsmyndighetens organisatoriska ställning. De organisatoriska och andra frågor som gäller inrättandet av myndigheten utreds ytterligare med tanke på möjligheterna och behovet att organisera den nationella säkerhetsmyndighetens ställning på ett så enkelt och flexibelt sätt som möjligt.

Förslaget till ändring av driftskompatibilitetsdirektiven

Finland finner syftena med förslaget motiverade och eftersträvansvärda när det gäller att effektivisera verksamheten på marknaden för järnvägssystem och järnvägstransporter. När det gäller detaljerna i driftskompatibilitetsregleringen ses det som positivt att rambestämmelserna om järnvägssystemet för höghastighetståg och för konventionella tåg förenhetligas på det föreslagna sättet. Enligt statsrådets preciserade ståndpunkt skall det ytterligare utredas om förslaget förutsätter att den ryska vagnmateriel som används i trafiken i Finland registreras. Om förslaget skall tolkas så att registreringsskyldigheten gäller också vagnmateriel från tredje land, går Finland in för att få ett undantag i direktivet till denna del.

Förslaget till förordning om inrättandet av en europeisk järnvägsbyrå

Den europeiska järnvägsbyrån (ERA) ingår i EU:s s.k. myndighetspaket som senast behandlades vid Europeiska rådet i Laeken i december 2002 under Belgiens ordförandeskap. Enligt statsrådets preciserade ståndpunkt har byråpaketet behandlats i EU-ministerutskottet den 12 december 2001. Kommunikationsministeriet ställer sig positivt till att byrån inrättas, förutsatt att byrån inte övertar beslutanderätt av de nationella myndigheterna och att inrättandet inte innebär ökad administrativ byråkrati.

Förslaget om gemenskapens anslutning till COTIF-fördraget

Finland ställer sig i princip positivt till att gemenskapen ansluter sig till fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF-fördraget). Finland kommer dock ytterligare att utreda verkningarna av en anslutning innan kommissionen bemyndigas att föra förhandlingar.

Förslaget till direktiv om ändring av direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar

I statsrådets ursprungliga ståndpunkt konstateras att riksdagens trafikutskott i sitt utlåtande TrUU 34/1998 rd — U 73/1998 rd om det första järnvägspaketet förhåller sig reserverat till att bannätet öppnas för konkurrens. Riksdagens stora utskott har bekräftat trafikutskottets ståndpunkt att järnvägstrafiken måste öppnas för konkurrens successivt och behärskat. I enlighet med detta förhöll sig Finland positivt till att den internationella godstrafiken öppnas för konkurrens (på det transeuropeiska järnvägsnätet för godstransporter) i anslutning till det första järnvägspaketet, men motsatte sig att den nationella trafiken öppnas för konkurrens.

Regeringen konstaterade att den kommer att granska sin ståndpunkt efter det att den utredning som initierats av ministeriet angående verkningarna av ett öppnande av konkurrensen i godstrafiken har färdigställts den 15 april 2002.

Enligt regeringens preciserade ståndpunkt har EU-ministerutskottet den 5 juni 2002 godkänt

kommunikationsministeriets förslag till statsrådets ståndpunkt, enligt vilken Finland kan godkänna att den nationella godstrafiken öppnas för konkurrens, på det villkor att detta kan genom-

föras utan att den fungerande godstrafiken i hela landet äventyras och att man i Finland går framåt i saken i den takt som gemenskapens lagstiftning om öppenhet för konkurrens förutsätter.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

På basis av den utredning som givits kan utskottet godkänna statsrådets ståndpunkt i fråga om säkerhetsdirektivet i det s.k. andra järnvägspaketet, förslaget till ändring av driftskompatibilitetsdirektiven, förslaget till förordning om inrättande av en europeisk järnvägsbyrå, förslaget om gemenskapens anslutning till COTIF-fördraget samt på vissa villkor utvecklingsdirektivet.

Utskottet anser att åtgärder för att förbättra spårtrafikens ställning och öka dess effektivitet är behövliga och viktiga. Detta är motiverat av såväl trafik- och näringspolitiska orsaker som av miljöaspekter. Under den senaste tiden har diskussionen om saken både inom Europeiska unionen och i Finland dock fokuserats alltför ensidigt på konkurrensaspekter.

Att öppna järnvägstrafiken för konkurrens i ett glesbebyggt land som Finland är dock förknippat med många specialfrågor, som det är skäl att framhålla i beslutsfattandet. I vårt land är volymerna inom både person- och godstrafiken relativt små. Konkurrensen kunde äventyra också upprätthållandet av det regionalt heltäckande trafiknätverket och locka olika aktörer att så att säga plocka russinen ur kakan på de livliga banavsnitten, medan staten får ta hand om de olönsamma banavsnitten. Ett konkurrensutsättande av järnvägssystemet kunde i värsta fall leda till att det fungerande järnvägssystemet i Finland splittras upp och både trafiksäkerheten och personalens ställning försämras.

Utskottet anser att Finland bör arbeta för att direktivet beaktar de perifera områdenas problem och Finlands särförhållanden, såsom den

avvikande spårbredden. Särskilt vill utskottet värna om tågsäkerheten, personalens ställning och de ekonomiska konsekvenserna. Utskottet förhåller sig reserverat till att spårtrafiken skall öppnas för konkurrens under de förhållanden som råder i Finland. Därför betonar utskottet när det instämmer med statsrådets ståndpunkt, att Finland i sin EU-politik måste agera konsekvent på olika områden och att ett godkännande av direktivet för Finlands del förutsätter att man kan garantera att spårtrafikens täckande trafiknät kan bevaras och att trafiksäkerheten kan säkerställas.

Enligt regeringens gemensamma riktlinjer öppnas järnvägarnas persontrafik inte under denna regeringsperiod för konkurrens mer än vad EU-bestämmelserna kräver. Finland skall också inom Europeiska unionen aktivt eftersträva lösningar som garanterar ett fullödigt utbud av både person- och godstrafik i hela landet.

Utlåtande

Trafikutskottet meddelar som sitt utlåtande

att utskottet i fråga om säkerhetsdirektivet, förslaget till ändring av driftskompatibilitetsdirektiven, förslaget till förordning om inrättande av en europeisk järnvägsbyrå, förslaget om gemenskapens anslutning till COTIF-fördraget och utvecklingsdirektivet omfattar regeringens ståndpunkt i saken, och

att stora utskottet beaktar vad som har framförts ovan.

Helsingfors den 17 oktober 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Erkki Pulliainen /gröna
vordf. Annika Lapintie /vänst
medl. Klaus Bremer /sv (delvis)
Jyri Häkämies /saml
Erkki Kanerva /sd
Saara Karhu /sd
Marjukka Karttunen /saml (delvis)
Risto Kuisma /sd (delvis)
Eero Lämsä /cent (delvis)

Raimo Mähönen /sd
Tero Mölsä /cent
Markku Rossi /cent
Ismo Seivästö /kd
Timo Seppälä /saml (delvis)
Harry Wallin /sd
Lasse Virén /saml (delvis)
Raimo Vistbacka /saf
ers. Kari Myllyniemi /cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Mika Boedeker.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Utskottets överväganden i utlåtandet till stora utskottet borde ha formulerats på följande sätt:

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

På basis av den utredning som givits kan utskottet godkänna statsrådets ståndpunkt i fråga om säkerhetsdirektivet i det s.k. andra järnvägspaketet, förslaget till förordning om inrättande av en europeisk järnvägsbyrå och förslaget om gemenskapens anslutning till COTIF-fördraget.

Utskottet anser att åtgärder för att förbättra spårtrafikens ställning och öka dess effektivitet är behövliga och viktiga. Detta är motiverat av såväl trafik- och näringspolitiska orsaker som av miljöaspekter. Under den senaste tiden har diskussionen om saken både inom Europeiska unionen och i Finland dock fokuserats alltför ensidigt på konkurrensaspekter.

Att öppna den nationella godstransporten på järnvägar för konkurrens i ett glesbebyggt land som Finland där transportavstånden är långa är förknippat med många specialfrågor som kräver noggrant övervägande. Konkurrensen kunde äventyra också upprätthållandet av det regionalt heltäckande transportnätverket och locka det privata kapitalet att plocka russin ur kakan på de livliga banavsnitten, medan staten får ta hand om de olönsamma avsnitten. I värsta fall kunde konkurrensutsättningen kunna leda till att det fungerande järnvägssystemet i Finland splittras upp och både trafiksäkerheten och personalens ställning försämras.

Utskottet godkänner inte att godstransporter på järnvägar öppnas för konkurrens under de förhållanden som råder i Finland. Vidare anser utskottet att såväl tågsäkerheten som personalens ställning och de ekonomiska konsekvenserna talar för att konkurrensen måste avvärjas och al-

ternativa metoder att göra spårtrafiken effektivare tas fram. Finland bör också i Europeiska unionen försöka dämpa eventuella ideologiskt färgade ambitioner att öppna konkurrensen på ett sätt som ställer det nationella serviceutbudet på spel.

Utskottet uppmärksammar att Finland inte har något gemensamt bannät med andra EU-medlemsstater utan att vår spårbredd av historiska orsaker är den samma som i Ryssland och Baltikum. Den avviker alltså från spårbredden i de övriga medlemsländerna. Därmed vore järnvägsbolagen i de övriga medlemsländerna knappast direkt intresserade om godtransporterna blev konkurrensutsatta i Finland. Det är närmast bara ryska bolag som kunde tänkas vara intresserade av att grunda t.ex. dotterbolag i Finland och av att köpa utrustning och service till ett billigt pris på andra sidan gränsen. Utskottet oroar sig för hur nuvarande säkerhetsstandard i så fall skall kunna upprätthållas.

Finland är ett glesbebyggt land och måste därför aktivt arbeta för sådana lösningar i unionen som garanterar ett komplett person- och godstransportutbud i hela landet. De får inte kräva någon artificiell konkurrensutsättning.

Utlåtande

Trafikutskottet meddelar som sitt utlåtande

att utskottet i fråga om säkerhetsdirektivet, förslaget till ändring av driftskompatibilitetsdirektiven, förslaget till förordning om inrättande av en europeisk järnvägsbyrå och förslaget om gemenskapens anslutning till COTIF-fördraget omfattar regeringens ståndpunkt i saken, och

att stora utskottet inte accepterar att godstransporter på järnväg öppnas för konkurrens.

Helsingfors den 17 oktober 2002

Erkki Pulliainen /gröna
Eero Lämsä /cent
Kari Myllyniemi /cent
Tero Mölsä /cent

Markku Rossi /cent
Ismo Seivästö /kd
Raimo Vistbacka /ps.