

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

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen översänds till riksdagen Europeiska gemenskapernas kommissions följande förslag av den 23 januari 2002:

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 rå-

dets 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 (COTIF) 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

Förslagen bildar tillsammans Europeiska unionens s.k. andra järnvägspaket. Utöver dem ingår i paketet kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet "Mot ett integrerat europeiskt järnvägsområde" KOM(2002) 18 slutlig.

Helsingfors den 27 mars 2002

Kommunikationsminister *Kimmo Sasi*

Regeringsråd Hannu Pennanen

EU/060202/0109
EU/060202/0108
EU/060202/0107
EU/280102/0072
EU/290102/0077

KOMMUNIKATIONSMINISTERIET

PROMEMORIA

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPEISKA UNIONENS ANDRA JÄRNVÄGSPAKET

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 (COTIF) 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.

1. Allmänt

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.

Syftet med det nya järnvägspaketet är att vitalisera de europeiska järnvägarna utifrån riktlinjerna i den trafikpolitiska vitboken "Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden" [KOM(2001) 370 slutlig] som kommissionen antog i september 2001. Det nya paketet utgör en fortsättning på det första järnvägspaketet, som antogs i februari 2001 och som medlemsländerna håller på att genomföra nationellt.

Ett viktigt mål med paketet är att öppna järnvägstrafiken för mer konkurrens. Genom det förslag till ändring av direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar som ingår i paketet föreslås ett öppnande av medlemsländernas nationella godstrafik (inbegripet cabotage). Ett förslag till öppnande av persontrafiken på järnvägarna ingår i kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om medlemsstaternas åtgärder i fråga om krav på allmänna tjänster och slutande av avtal om allmänna tjänster avseende persontransporter på järnväg, väg och inre vattenvägar KOM(2000) 107 slutlig 2000/0212(COD) som är under separat arbete.

Paketet har i övrigt tyngdpunkten lagd på säkerheten inom järnvägstrafiken. Ett viktigt

mål är att främja säkerheten inom järnvägstrafiken och harmonisera regleringen av järnvägssäkerheten.

Nya i paketet är förslaget till direktiv om säkerhet på gemenskapens järnvägar och förslaget till förordning om en europeisk järnvägsbyrå.

Enligt förslaget till säkerhetsdirektiv skall medlemsländerna inrätta oberoende organ som ansvarar för järnvägssäkerheten och är självständiga i förhållande till banhållaren och trafikutövarna. Genom den nämnda förordningen skall det särskilt inrättas en gemensam europeisk järnvägsbyrå (ERA) som får berednings-, utvecklings- och samordningsuppgifter i synnerhet i anslutning till järnvägssäkerheten och järnvägssystemens driftskompatibilitet.

Det tredje viktiga förslaget i paketet är förslaget till en fortsatt utveckling av driftskompatibiliteten hos järnvägssystemen och järnvägstrafiken i syfte att skapa ett enhetligt transeuropeiskt järnvägssystem. Med tanke på detta ingår i paketet förslag till ändringar av de s.k. 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).

Ett viktigt mål med paketet är vidare att harmonisera utredningen av olyckor och incidenter inom järnvägstrafiken. Enligt förslaget till säkerhetsdirektiv skall medlemsländerna inrätta självständiga och oberoende organ för utredning av olyckor.

I syfte att göra regleringen av den europeiska järnvägstrafiken enhetlig har i paketet tagits med ett förslag om gemenskapens anslutning till fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF-fördraget).

Av kommissionens förslag i den ovan nämnda vitboken är detta paket ett av de viktigaste konkreta åtgärdsförslag som redan är under arbete.

2. Förslagets huvudsakliga innehåll

Förslaget till säkerhetsdirektiv

Målet med förslaget är att upprätta sådana myndighetsfunktioner för järnvägssäkerheten som skall tillämpas enhetligt inom

medlemsstaterna. Säkerhetsregleringen skall garantera lämpliga säkerhetskrav enligt öppna och icke-diskriminerande villkor. Järnvägsföretagen och banhållarna skall följa både gemenskapsrättens krav och de nationella säkerhetsbestämmelserna. Det är järnvägsföretagen och banhållarna som ansvarar för säkerheten inom järnvägssystemet.

Säkerhetsföreskrifter kan meddelas bara av säkerhetsmyndigheter som avses i förslaget. Banhållarna och järnvägsföretagen skall inom sin verksamhet upprätta ett sådant system för säkerhetsarbetet som syftar till att säkerställa att verksamheten följer de gemensamma säkerhetsmålen samt att säkerhetskraven enligt de tekniska specifikationerna för driftskompatibilitet och de gemensamma säkerhetsmetoderna uppfylls.

Enligt förslaget skall varje medlemsstat för järnvägarna inrätta en säkerhetsmyndighet som i fråga om organisation, juridisk ställning och beslutanderätt är självständig i förhållande till järnvägsföretag, banhållare och dem som ansöker om bannätskapacitet. I Finland kan Banförvaltningscentralen i sin nuvarande form inte som banhållare vara sådan säkerhetsmyndighet som avses i förslaget.

Säkerhetsmyndighetens behörighet omfattar bl.a. följande uppgifter: att utfärda säkerhetsintyg, meddela föreskrifter om järnvägssäkerheten, kontrollera regleringen av driftskompatibiliteten och övervaka järnvägsföretag och banhållare när det gäller gemenskapsrätten och de nationella bestämmelserna och föreskrifterna.

Medlemsstaterna skall se till att ett opartiskt, oberoende och permanent utredningsorgan undersöker allvarliga olyckor och incidenter inom järnvägssystemet. Utredningen skall göras för att förbättra säkerheten, och den skall inte omfatta skuld- och ansvarsfrågor i anslutning till en olycka. Olycksutredningen utgör ett eget slag av utredning och skiljer sig från den som polisen utför. Utredningen förutsätts vara effektiv, och därför skall utredningsorganet ges befogenheter som påminner om tvångsmedel. Utredningen skall inte bara vara effektiv och oberoende utan också öppen.

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 på så sätt att den europeiska järnvägsbyrån beaktas i den artikel som gäller utarbetandet av tekniska specifikationer för driftskompatibilitet. Byrån skall enligt förslaget ansvara för utarbetandet av specifikationerna i stället för det nuvarande gemensamma företrädande organet inom denna sektor (AEIF). AEIF företräder huvudsakligen industrin, järnvägsföretagen och banhållarna.

Direktivet om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet för höghastighetståg skall enligt förslaget ändras för att motsvara direktivet om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet för konventionella tåg, eftersom det sistnämnda direktivet är nyare och därför på flera punkter mer detaljerat och exakt än det förstnämnda.

Tillämpningsområdet för direktivet om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet för konventionella tåg utvidgas till att i stället för det s.k. TEN omfatta hela bannätet till den del det inte hör till höghastighetsnätet. I förslaget preciseras de bestämmelser om rullande materiel, inklusive tillämpningen av bestämmelserna, som gäller rullande materiel på bansträckor anpassade för höghastighetståg (hastighetsnivå 200 km/h). I direktivet om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet för höghastighetståg skall tillämpningen av kraven i direktivet vid modernisering, ombyggnad och underhåll av järnvägssystemets delsystem beaktas på motsvarande sätt som inom systemet för konventionella tåg.

De gällande direktiven innehåller en skyldighet att föra register över bannät och rullande järnvägsmateriel. I förslaget preciseras skyldigheten att registrera rullande materiel, och med tanke på detta skall det i ett kommittéförfarande fastställas detaljkrav på registreringen. När det gäller den rullande materielen skall registret noggrant specificera det registrerade objektet och beskriva materielens användbarhet inom de olika delarna av järnvägssystemet.

Enligt förslaget skall de anmälda organ som utför tekniska bedömningar vara oberoende av andra aktörer inom järnvägssektorn. Ett

anmält organs funktioner skall placeras hos ett självständigt organ som utför bedömningar. Ett sådant organ kan redan för närvarande vara ett privat företag.

Förslaget till förordning om inrättandet av en europeisk järnvägsbyrå

Avsikten med att inrätta en europeisk järnvägsbyrå är att den reglering som traditionellt har skötts av trafikutövarna själva skall ersättas av myndighetsreglering på europeisk nivå, i synnerhet när det gäller tekniska regler och säkerhetsregler.

Byrån är avsedd att vara en teknisk byrå som förser gemenskapen med de verktyg som behövs för att uppnå effektivitet när det gäller järnvägarnas driftskompatibilitet och säkerhet. Byrån skall inte ha några självständiga beslutsbefogenheter. Den skall enligt förslaget bistå med teknisk sakkunskap när beslut fattas inom gemenskapen samt vara rådgivande organ. Byrån skall vara med och utarbeta tekniska krav samt delta i andra tekniska ärenden för kommissionens och medlemsstaternas räkning. För närvarande utarbetas de tekniska kraven i organ bestående av företrädare för aktörer inom sektorn. Ett sådant organ är t.ex. AEIF när det gäller driftskompatibilitet.

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 (sammanlagt 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 utvidgats 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. Fastställandet av tekniska specifikationer för driftskompatibilitet har sedan det ovan nämnda direktivet 2001/16/EG och direktiv

96/48/EG om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg trädde i kraft blivit en fråga som gemenskapen har exklusivt ansvar för. Kommissionen anser vidare att förslagen i det andra järnvägspaketet berör de områden som omfattas av COTIF-fördraget i synnerhet när det gäller passagerares rättigheter, godstransportörers skyldigheter och driftskompatibilitet. Kommissionen säger dessutom att COTIF:s geografiska täckningsområde nära nog sammanfaller med det område som täcks av den utvidgade Europeiska unionen. Kommissionen finner att gemenskapen har genomfört eller planerat åtgärder för de flesta av OTIF:s ansvarsområden. För vissa av dem har gemenskapen enligt kommissionen redan exklusiv behörighet. 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 täcker 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. Kommissionen anser att en vitalisering av medlemsländernas järnvägstransporter behövs för att detta transportsätt skall kunna tillgodose en större andel av den framtida ökade efterfrågan på godstransporter. Kommissionen tror att ett öppnande av marknaden för järnvägsfrakter kommer att

skapa den konkurrens som är nödvändig för att ge aktörerna på marknaden för järnvägstransporter den drivkraft som behövs för att de skall bli mer effektiva, mer konkurrenskraftiga och mer kundorienterade. Ett öppnande av marknaden bör attrahera nytt kapital och nya företag, främja utvecklingen av nya tjänster som svarar mot kundernas krav och förbättra järnvägsföretagens finansiella situation. Kommissionen finner det motiverat att öppna marknaden för järnvägsfrakter och anser att det är dags för nästa steg i marknadsintegrationen, dvs. att öppna de nationella godstransportmarknaderna, inbegripet möjligheterna till cabotage (dvs. rätten till tillfälliga inrikes godstransporttjänster som tillhandahålls i anslutning till internationella transporttjänster).

3. Förslagets verkningar på lagstiftningen i Finland och på järnvägstrafiken

Finland förbereder som bäst det nationella genomförandet av direktiven i det första järnvägspaketet, som unionen antog i februari 2001 (Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/12/EG om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar, Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/13/EG om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag, Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg). Avsikten är att genomföra direktiven genom en ny järnvägslag och förordningar av statsrådet som utfärdas med stöd av den. Det är meningen att den nya järnvägslagstiftningen skall träda i kraft vid ingången av 2003. Avsikten är att avlåta en proposition med förslag till järnvägslag till riksdagen senast i juni 2002.

Målet med den nya järnvägslagstiftningen är en reglering som skapar ramar för fler än ett järnvägsföretag att idka trafik på statens bannät. Avsikten med järnvägslagen är likväl att öppna järnvägstrafiken för konkurrens bara inom den internationella godstrafiken mellan EES-stater, enligt kraven i det första järnvägspaketet. Dessutom skall

internationella sammanslutningar av järnvägsföretag ha tillträde till bannätet förutsatt att en part i sammanslutningen är ett järnvägsföretag som har beviljats tillstånd i Finland.

För genomförandet av det direktiv i det andra järnvägspaketet som innehåller ett förslag till ändring av utvecklingsdirektivet krävs en ändring av den ovan nämnda järnvägslagen eller av den gällande lagen om statens bannät, banhållningen och användningen av bannätet (den s.k. bannätslagen, 21/1995).

Likaså kräver genomförandet av säkerhetsdirektivet en ändring av järnvägslagen eller bannätslagen samt smärre ändringar i lagen om undersökning av olyckor (373/1985).

Genomförandet av direktivet förutsätter dessutom att den föreslagna lagen om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet ändras. Också genomförandet av direktivet om ändring av driftskompatibilitetsdirektiven förutsätter ändringar i samma lag (RP med förslag till lag om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet avläts till riksdagen 8.3.2002, RP 15/2002 rd).

Gemenskapens anslutning till COTIF-fördraget kräver i sig inga ändringar i den nationella lagstiftningen. Som medlem av OTIF ratificerar Finland COTIF-fördraget separat. I denna fas av behandlingen handlar det om att bemyndiga kommissionen att föra förhandlingar.

Inte heller förslaget till förordning om inrättandet av en europeisk järnvägsbyrå påverkar den nationella lagstiftningen.

4. Ekonomiska verkningar

I förslaget till säkerhetsdirektiv ingår ett krav på inrättande av en nationell säkerhetsmyndighet. Myndighetsuppgifterna enligt förslaget sköts för närvarande av Banförvaltningscentralens säkerhetsenhet. Inrättandet av en ny myndighetsenhet ökar de allmänna förvaltningskostnaderna till följd av organiseringen av verksamheten.

I förslaget till ändring av driftskompatibilitetsdirektiven preciseras och förenhetligas de krav och procedurer som regleras i de gällande driftskompatibilitetsdirektiven. En utvidgning av driftskompatibilitetsregleringen till att gälla hela bannätet ingår i propositionen om

driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet (RP 15/2002 rd). Därför bedöms ändringarna enligt detta förslag inte ha några nämnvärda ekonomiska verkningar.

Den europeiska järnvägsbyråns årliga budget beräknas uppgå till ca 5 miljoner euro och öka till 14,5 miljoner euro när verksamheten är i full gång. Det är meningen att täcka byråns omkostnader huvudsakligen via EU:s budget. I någon mån kan byrån täcka sina utgifter med avgifter som den tar ut för den service den tillhandahåller. Några direkta statsfinansiella verkningar har inrättandet av byrån inte.

Gemenskapens anslutning till COTIF-fördraget har inga statsfinansiella verkningar. Kommunikationsministeriet har i februari 2002 startat en utredning av vilka verkningarna blir om det nationella bannätet för godstrafik öppnas för konkurrens (utredningen klar 15.4.2002). Innan utredningen är klar går det inte att närmare bedöma förslagets verkningar på järnvägstrafiken, sysselsättningen, transportkostnaderna eller VR Aktiebolag.

5. Statsrådets ståndpunkt

Förslaget till säkerhetsdirektiv

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

Regeringen tar ännu inte ställning till förslaget om den nationella säkerhetsmyndighetens organisatoriska ställning. Innan Finland slår fast sin ståndpunkt skall frågan utredas med tanke på möjligheterna och behovet att i finländska förhållanden organisera den nationella säkerhetsmyndighetens ställning på det föreslagna sättet.

Förslaget till ändring av driftskompatibilitetsdirektiven

Finland finner syftena med förslaget motiverade och eftersträvaransvärda 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.

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. Inrättandet av byrån har redan i princip fått grönt ljus på politisk nivå inom EU. Finland ställer sig positivt till att byrån inrättas.

Förslaget om gemenskapens anslutning till COTIF-fördraget

Finland ställer sig i princip positivt till att gemenskapen ansluter sig till COTIF-fördraget. Finland kommer 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

Riksdagens trafikutskott ställer sig i utlåtandet TrUU 34/1998 rd - U 73/1998 rd om det första järnvägspaketet 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.

Statsrådet 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 15.4.2002.