

Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av ett förslag till rådets direktiv (järnvägarnas s.k. infrastrukturpaket)

I enlighet med 54 b § riksdagsordningen juli 1998 till direktiv av Europeiska unionens råd, vilka innehåller järnvägarnas s.k. infrastrukturpaket.

Helsingfors den 5 november 1998

Trafikminister *Matti Aura*

Regeringsråd *Jaakko Pohjola*

TRAFIKMINISTERIET

PROMEMORIA
EU/071098/0655/0656/0657**FÖRSLAG TILL RÅDETS DIREKTIV (JÄRNVÄGARNAS S.K.
INFRASTRUKTURPAKET)**

Järnvägarnas s.k. infrastrukturpaket innehåller följande förslag till direktiv:

- Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar.

- Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag.

- Förslag till rådets direktiv om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter och utfärdande av säkerhetsintyg.

Kommissionens arbetsdokument: "Förklaring av enskilda artiklar i förslaget till direktiv om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg".

Dokument KOM (1998) 480 slutlig, 98/0265(COD), 98/0266(SYN), 98/0267(SYN).

1. Allmänt

Europeiska gemenskapernas kommission har utarbetat tre förslag till direktiv som gäller järnvägstrafiken. Förslagen blev klara den 22 juli 1998, men det slutliga förslaget [KOM (1998) 480 slutlig] överlämnades till rådet den 2 oktober 1998. Förslagen till direktiv behandlades i rådet (transport) den 1 oktober 1998, då de presenterades av kommissionen. Därefter har förslagen behandlats i rådets arbetsgrupp för transporter. Behandlingen av förslagen fortsätter i Europaparlamentet och rådets arbetsgrupp för transporter.

Förslagen gäller särskiljande av banhållning och transportverksamhet (förslaget till ändring av direktiv 91/440), tillstånd för järnvägsföretag (förslaget till ändring av direktiv 95/18) samt ett nytt direktiv gällande banavgifter och tilldelning av bankapacitet samt utfärdande av säkerhetsintyg. Förslagen till direktiv huvudsakligen preciserar den gällande gemenskapslagstiftningen. Försla-

gen till direktiv är nära bundna till varandra, och därför har de presenterats tillsammans i form av ett s.k. infrastrukturpaket. Lagstiftningshelheten är diger och omfattar sammanlagt 90 sidor.

Förslagen till direktiv innefattar ingen utvidgning av nyttjanderätten till bannätet, dvs. öppnande av marknaden för konkurrens. Syftet är uppenbarligen att först skapa förutsättningar för flera järnvägsföretag att bedriva verksamhet på samma bannät, varefter man kan fortsätta att öppna marknaden för konkurrens. Kommissionens förslag till direktiv från 1995, som öppnade bannätet för konkurrens, är fortfarande under behandling i rådet.

2. Direktivens huvudsakliga innehåll

Syftet med kommissionens förslag till direktiv är att skapa regler för en situation där flera järnvägsföretag bedriver verksamhet på samma bannät. Med hjälp av direktiven försöker man främja genomförandet av den inre marknaden genom att skapa regler för järnvägstransporttjänster vilka omfattar hela gemenskapen. Genom förslagen till direktiv vill man förbättra järnvägstrafikens konkurrenskraft och därigenom öka järnvägarnas marknadsandel.

I förslaget till ändring av direktiv 91/440 föreslås ett mera långt gående särskiljande av banhållningen och transportverksamheten samt en ändring av definitionen av järnvägsföretag. Direktiv 91/440 föreskriver för närvarande att banhållningen och transportverksamheten bör särskiljas i bokföringen. Ändringsförslaget innehåller bestämmelser om separata resultaträkningar och balansräkningen för banhållningen och transportverksamheten.

Förslaget till direktivet utvidgar definitionen av järnvägsföretag. Ändringsförslaget slopar kravet på att ett järnvägsföretag som sin *huvudsakliga verksamhet* måste erbjuda järnvägstjänster inom gods- och/eller passa-

gerartrafik. Direktivet förutsätter också att det presenteras separata resultaträkningar och balansräkningar för den affärsverksamhet som ansluter sig till tillhandahållandet av passagerar- och godstransporttjänster.

De föreslagna ändringarna i direktivet består huvudsakligen i preciseringar av de nuvarande rättsakterna, och innehåller inga betydande ändringar. Det särskiljande av banhållningen och transportverksamheten som genomförts i Finland uppfyller alla grundläggande krav i direktivet. Direktivet medför dock vissa ändringar i lagen om statens bannät, banhållningen och användningen av bannätet (21/1995, bannätslagen) åtminstone i fråga om definitionen av järnvägsföretag.

Förslaget till ändring av direktiv 95/18 innebär att tillämpningsområdet för tillståndsdirektivet utvidgas till att gälla all järnvägstrafik med vissa undantag. För närvarande gäller tillståndskravet för järnvägsföretag endast de järnvägstransporttjänster som avses i artikel 10 i direktiv 91/440.

Flera medlemsländer har öppnat bannätet för konkurrens i större utsträckning än vad direktiv 91/440 förpliktar eller konkurrensutsätter regional trafik. För att kunna försäkra sig om att rättigheterna att använda bannätet är lika för alla järnvägsföretag på gemenskapens territorium, måste gemenskapens regler om tillstånd för järnvägsföretag utvidgas till att gälla all järnvägstrafik.

Ändringarna har inga verkningar på finsk lagstiftning, eftersom koncession enligt direktivet redan krävs av all järnvägstrafik i Finland. Ändringsförslaget medför att bannätslagen måste ändras i fråga om definitionen av järnvägsföretag (jfr. förslaget till ändring av direktiv 91/440).

Syftet med förslaget till direktiv gällande banavgift och tilldelning av bankapacitet samt utfärdande av säkerhetsintyg är att skapa regler för en situation där flera järnvägsföretag bedriver verksamhet på samma bannät. Förslaget till direktiv är digert och detaljerat och det omfattar 39 artiklar. Prissättningen av järnvägsinfrastrukturen utgör en del av ett mera omfattande prissättningspaket för transportsektorn, beträffande vilket kommissionen gav ut en vitbok [KOM (1998) 466 slutlig] i juli 1998.

Enligt direktivet borde banavgifterna basera sig på de marginalkostnader som trafiken förorsakar. Banhållaren skall i banavgiften inkludera även en avgift för brist på kapaci-

tet. Banhållaren kan på vissa villkor bära upp högre avgifter än de avgifter som baserar sig på marginalkostnaderna. Avgifter som överstiger marginalkostnaderna kan dock uppbäras endast inom passagerartrafiken. När banavgiften fastställs kan man beakta tågtrafikens externa kostnader. Ifall konkurrerande trafikformer inte har några motsvarande avgifter, kan detta beaktas när banavgiften fastställs.

Förslagen gällande tilldelning av bankapacitet innehåller inga prioriteringsregler för tilldelningen av kapacitet, utan förslaget betonar rättvisa och vikten av konsultationer mellan banhållaren och järnvägsföretagen. Förslagen lägger huvudvikten vid den internationella trafiken inom EU och de är alltså inte särskilt viktiga för Finland.

Direktivet förutsätter uppenbarligen att medlemsländerna inrättar ett tilldelningsorgan som skall reglera och övervaka arrangemangen i anslutning till banavgifterna och tilldelningen av kapacitet. Detta vore den enda organisatoriska ändring som direktivet kräver i Finland. Direktivets artiklar om säkerhetsintyg har redan genomförts i den nationella lagstiftningen i samband med direktiv 95/19.

Som helhet innebär förslaget till direktiv inga stora förändringar i nuvarande praxis i Finland. De åtgärder som direktivet förutsätter har redan delvis vidtagits i Finland och dessutom är rättsakterna om internationell trafik inte särskilt relevanta för Finland. I praktiken närmar sig de olika formerna av europeisk banavgiftspraxis finländsk praxis, som redan nu baserar sig på marginalkostnaderna.

3. Direktivets verkningar på lagstiftningen och järnvägstrafiken i Finland

I Finland omorganiserades järnvägsbranschen 1995, då transportverksamheten blev kvar hos VR-Group, som bolagiserades, och Banförvaltningscentralen inrättades för att administrera järnvägsinfrastrukturen. Den omorganisering som vidtogs i Finland samt de övriga åtgärderna uppfyller i stor utsträckningen direktivens krav.

Förslagen till direktiv innebär några ändringar i lagen om statens bannät, banhållningen och användningen av bannätet (21/1995).

Förslagen till direktiv är mycket detalje-

rade. Största delen av dessa bestämmelser faller i Finland under trafikministeriets eller Banförvaltningscentralens beslutanderätt och förslagen har endast begränsade verkningar på lagstiftningen.

Vid trafikministeriet bereds en regeringsproposition med förslag till revidering av bannätslagen och avsikten är att kommissionens förslag till direktiv redan i detta skede skall beaktas enligt behov i lagberedningsarbetet.

4. Ekonomiska verkningar

I detta skede är det svårt att slutgiltigt uppskatta direktivförslagets ekonomiska verkningar. Den viktigaste statsekonomiska effekten finns i grunden för fastställandet av banavgiften, som förbjuder att en fast banavgift uppbärs för godstransporter. För närvarande betalar godstrafiken en halvfast banavgift som uppgår till ungefär 30 milj. mk om året. De metoder och värden som används vid beräkningen av marginalkostnaderna samt de externa kostnaderna har en betydande inverkan på banavgiftens storlek. Förslaget till direktiv innehåller inga bestämmelser om dessa. På grund av behandlingsskedet samt avsaknaden av enhetliga kalkylmetoder är det ännu för tidigt att bedöma direktivförslagets slutliga ekonomiska verkningar. I Finland inflyter inalles ungefär 350 milj. mk om året i banavgifter.

De andra åtgärder som direktivet föranleder medför inga betydande statsekonomiska eller andra utgifter.

5. Regeringens ståndpunkt

Förslagen till direktiv siktar på att förbättra järnvägstrafikens konkurrenskraft och därigenom öka järnvägarnas marknadsandel. Genom direktiven försöker man främja konkurrensen på bannätet genom att skapa spelregler för en situation där flera järnvägsföretag bedriver verksamhet på samma bannät. Målen för förslagen till direktiv är således i harmoni med det nationella lagberedningsarbetet.

Regeringen finner det i sig viktigt att stöda en reform av järnvägssektorn samt att skapa konkurrensbetingelser och därigenom hjälpa nya företag att komma ut på marknaden. Inställningen till förslagen till direktiv är således i princip positiv. Förslagen är emellertid förknippade med vissa oklara punkter

och problem i anslutning till genomförandet och därför har Finland reservationer i fråga om vissa artiklar.

6. Öppnandet av marknaden för konkurrens, den nationella lagberedningen

Vid sidan av det s.k. infrastrukturpaket som kommissionen nu presenterar behandlar rådet fortfarande kommissionens förslag till direktiv om öppnande av bannätet för konkurrens. Kommissionen lämnade den 19 juli 1995 ett förslag till ändring av direktiv 91/440/EEG. Riksdagen har delgivits ändringsförslaget (U 61/1995 rd) den 30 november 1995. Förslagets viktigaste innehåll är att internationell trafik och cabotage tillåts i fråga om godstrafik och kombinerade godstransporter. Ändringen innebär att godstrafiken öppnas för fri konkurrens. I fråga om passagerartrafik föreslås att internationell trafik och s.k. anslutningscabotage tillåts. Kommissionens förslag har behandlats flera gånger i rådets arbetsgrupp för transporter.

Riksdagens stora utskott har behandlat förslaget till ändring av direktivet den 8 mars 1996. Utskottet intar en reserverad ståndpunkt till en öppning av bannätet i föreslagen omfattning. För Finland är det i synnerhet problematiskt att tillåta cabotage i fråga om godstrafik. Det kan leda till konkurrens om enbart de bästa frakterna och sålunda försämra förutsättningarna att upprätthålla transportflödena på de mindre trafikerade banorna. Genomförandet av förslagen gällande passagerartrafiken är enligt utskottets uppfattning inte förenat med lika stora problem.

En reform av järnvägarna och en öppning av marknaden för konkurrens har tagits upp flera gånger på rådets (transport) möten. I trafikministeriets promemoria till stora utskottet med anledning av det inofficiella råd (transport) som sammanträdde i Feldkirch 15. - 16.9.1998 konstateras bl.a. att i fråga om järnvägstrafiken vore det viktigast att först sträva efter att öppna medlemsstaternas bannät för konkurrens, vilket skulle skapa en grund för framsteg i fråga om upprättandet av gemenskapens järnvägsmarknad.

En av trafikministeriet tillsatt arbetsgrupp överlämnade sitt betänkande "Rataverkon avaaminen kilpailulle" (Öppnande av bannätet för konkurrens) till trafikministeriet den 20 april 1998. I betänkandet utreds förutsätt-

ningarna för att öppna statens bannät för konkurrens, effekterna av en eventuell konkurrens samt internationella erfarenheter av öppen konkurrens. I betänkandet föreslås dessutom åtgärder för att skapa konkurrensbetingelser när det gäller tilldelningen av bankapacitet, trafikledningen, användningen av tele- och radionät, stationsfunktionerna, godsterminalerna, transportmaterielen, bangårdsfunktionerna samt tågpersonalens utbildning. I betänkandet föreslås följande åtgärder för att skapa fri konkurrens:

- inom godstrafiken tillåts fritt tillträde till bannätet
- SJ behåller sin ensamrätt till passagerarfjärrtrafiken
- konkurrensutsättning av närtrafiken i Helsingfors tillåts
- konkurrensutsättning av köptrafiken tillåts inom lokaltrafiken i övriga landet.

Enligt arbetsgruppens uppfattning ger öppningen av marknaden sannolikt upphov till konkurrens inom godstrafikens heltågs-transporter, närtrafiken i Helsingfors och

lokaltrafiken i övriga landet. SJ:s konkurrensställning anses emellertid vara så bra att öppen konkurrens inte på kort sikt medför någon betydande överföring av transporter från SJ till andra järnvägsföretag.

I största delen av de utlåtanden som kommit till trafikministeriet förhåller man sig positivt till att bannätet öppnas för konkurrens. Kritiskt till öppen konkurrens förhåller sig bl.a. VR-Group Ab och järnvägsmannaorganisationerna. Remissinstanserna instämmer till största delen i arbetsgruppens förslag om olika konkurrensformer och deras lämplighet för olika transportslag.

Vid trafikministeriet bereds en regeringsproposition med förslag till revidering av bannätslagen. Beredningsarbetet skall i stor utsträckning basera sig på betänkandet av den arbetsgrupp som studerat öppnandet av marknaden för konkurrens. Avsikten är att i detta skede i tillämpliga delar beakta kommissionens förslag till direktiv i lagberedningsarbetet.

