



Ändringar av EU:s bussförordning

2017/18:FPM26

Näringsdepartementet

2017-12-06

Dokumentbeteckning

KOM (2017) 647

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss

Sammanfattning

Kommissionen har lämnat förslag till ändringar i förordningen från 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss.

I huvudsak föreslås ett enklare tillståndsförfarande och ett nytt förfarande som ska ge snabbare tillträde till terminaler. För att minska den administrativa bördan föreslås bl.a. att färdblad avskaffas.

Regeringen anser att det är bra att kommissionen lämnat förslag som syftar till att göra det enklare att bedriva internationella persontransporter och att marknaden för sådana görs mer lättillgänglig. Regeringen är dock negativ till förslaget om tillgång till terminaler, som skulle innebära ett komplicerat administrativt förfarande för något som inte bedöms vara ett stort problem. Under förhandlingarna avser regeringen därför att verka för en ökad flexibilitet för medlemsstaterna i den delen av regelverket.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Förordning (EG) nr 1073/2009 (bussförordningen) fastställer de gemensamma regler som styr tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss. Syftet med förordningen är att bidra till en väl

En utvärdering av förordningen genomfördes 2015 – 2017. I utvärderingen drogs slutsatsen att förordningen endast delvis var ändamålsenlig när det gällde att uppnå målet att främja busstrafik som ett hållbart alternativ till individuella bilresor. De största svårigheterna som konstaterades gällde att det finns hinder, i form av olika regler för tillträde, till de nationella marknaderna, vilket bromsar utvecklingen av interurban busstrafik och att det förekommer diskriminering i fråga om tillträde till terminaler.

Förslaget är en del av kommissionens arbete med att rätta till de brister som upptäckts och att skapa en djupare och mer rättvis inre marknad. Det ligger också i linje med den europeiska strategin för utsläppsnål rörlighet och energiunionens mål att minska koldioxidutsläppen från transporter, liksom med den gemensamma transportpolitik som beskrivs i 2011 års vitbok Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem (KOM (2011) 144, se även faktagromemoria 2010/11:FPM103).

Förslaget är i enlighet med kommissionens Refit-program eftersom det bedöms minska den administrativa bördan och förtydliga regelverket. Förslaget är även en del i en större översyn av EU:s lagstiftning inom vägtransportområdet och har ett nära samband med de övriga förslag som lämnats inom ramen för det mobilitetspaket som kommissionen antog den 31 maj 2017. Det gäller i synnerhet de förslag som gäller villkoren för tillträde till marknaden och de sociala villkoren inom vägtransportområdet. Förslaget om ändringar i bussförordningen har tagits fram i samråd med berörda parter och experter och presenterades den 8 november 2017.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget syftar till att förbättra medborgarnas rörlighet över längre avstånd och att öka användningen av hållbara transportslag genom att göra det lättare för bussföretag att bedriva internationell linjetrafik och cabotagetrafik. Detta ska göras genom att förenkla tillståndsprocessen och införa ett förfarande som reglerar hur bussföretag får tillträde till terminaler.

De viktigaste inslagen i förslaget framgår nedan.

1.2.1 Olika ansökningsförfaranden för linjetrafik beroende på sträcka

Nuvarande bestämmelser innebär att det finns ett krav på samtycke från myndigheterna i samtliga de medlemsstater där passagerare tas upp eller släpps av för att tillstånd till internationell linjetrafik ska beviljas. Tillstånd ska beviljas utom i de fall där avslag kan motiveras av klart angivna skäl. Nu föreslås att det görs en skillnad på tillståndsförfarandet beroende på om

ansökan gäller internationell linjetrafik för persontransport på en sträcka som är längre eller kortare än 100 kilometer fågelvägen eller om ansökan gäller nationell linjetrafik. Dessutom införs en möjlighet för den tillståndsgivande myndigheten att bevilja tillstånd med begränsningar.

För internationell linjetrafik som omfattar en sträcka som är kortare än 100 kilometer fågelvägen gäller samma förfarande som tidigare.

För internationell linjetrafik som omfattar en sträcka som är 100 kilometer eller längre fågelvägen ska ett enklare förfarande införas. I sådana fall ska den tillståndsgivande myndighet som fick in ansökan fatta beslut och därefter informera samtliga medlemsstater som berörs av linjetrafiken om sitt beslut. Något samtycke krävs alltså inte längre. Tillstånd för ny trafik kan inte nekas med motiveringen att den äventyrar den ekonomiska jämvikten för ett avtal om allmän trafik. Däremot kan ny trafik nekas om något av de andra angivna skälen är tillämpliga.

För nationell linjetrafik gäller att tillstånd kan nekas för sträckor som är kortare än 100 kilometer fågelvägen om den nya trafiken äventyrar den ekonomiska jämvikten för ett avtal om allmän trafik. På samma sätt kan tillstånd nekas för sträckor upp till 120 kilometer fågelvägen om sträckan redan trafikeras genom mer än ett avtal om allmän trafik.

Nationell linjetrafik på sträckor som är 100 km eller längre kan nekas om något av de andra angivna skälen är tillämpliga.

1.2.2 Tillträde till terminaler

Det föreslås nya bestämmelser med krav på att transportföretag ska beviljas tillträdesrätt till terminaler i syfte att bedriva linjetrafik på rättvisa, skäliga, icke-diskriminerande och öppna villkor. Tillträde får bara nekas om terminalen inte har kapacitet att ta emot mer trafik och i sådana fall ska terminaloperatören föreslå en annan terminal som ett praktiskt möjligt alternativ för att kunna bedriva den tänkta trafiken. Transportföretag ska ansöka om tillträde till terminaler hos terminaloperatörerna som ska avgöra ansökan inom två månader. Beslutet ska innehålla en motivering och ska kunna överklagas till det av medlemsstaten utsedda regleringsorganet. Regleringsorganets beslut ska vara bindande.

1.2.3 Nya definitioner gällande terminaler

För att reglera tillträdet till terminaler är det nödvändigt att införa definitioner för terminal och terminaloperatör. Dessutom införs definitionen rimligt alternativ för att klargöra vilken eller vilka andra terminaler som en terminaloperatör bör föreslå för transportföretaget i de fall när operatören nekar tillträde till sin egen terminal.

Enligt förslaget ska varje medlemsstat utse ett nationellt regleringsorgan som bland annat ska utföra ekonomiska analyser för att utreda om den ekonomiska jämvikten för ett avtal om allmän trafik skulle äventyras av ny trafik på en viss sträcka. Dessutom ska regleringsorganet agera som överklagandeinstans i fråga om tillträde till terminaler. För att undvika intressekonflikter när regleringsorganet utför dessa uppgifter krävs att det är oberoende i förhållande till alla andra offentliga myndigheter.

1.2.5 Cabotagetrafik

Nuvarande bestämmelser innebär att cabotagetrafik är yrkesmässiga, tillfälliga persontransporter på väg i en värdmedlemsstat eller när passagerare tas upp eller släpps av i samma medlemsstat i samband med internationell linjetrafik i enlighet med bestämmelserna i förordningen, förutsatt att det inte är huvudsyftet med trafiken. För att visa att den nationella linjetrafiken liberaliseras föreslås att tillfällighetsbegreppet tas bort och att cabotagetrafik i form av linjetrafik ska vara tillåten.

1.2.6 Övrigt

Det föreslås att medlemsstaterna får en möjlighet att begränsa rätten till tillträde till den internationella och nationella marknaden för att skydda avtal om allmän trafik. Begränsningen innebär en möjlighet att avslå ansökan om tillstånd för linjetrafik på sträckor som är kortare än 100 kilometer fågelvägen om trafiken skulle äventyra den ekonomiska jämvikten för ett avtal om allmän trafik.

Vidare föreslås att färdbladet som kontrolldokument vid tillfälliga transporter avskaffas eftersom det upplevs vara en onödig administrativ börda. Dessutom ska regleringsorganen i olika medlemsstater samarbeta när de genomför ekonomiska analyser av om föreslagen linjetrafik skulle äventyra ett avtal om allmän trafik för internationell kollektivtrafik. Det görs också ett klagande kring tidsramarna för de statistikrapporter som medlemsstaterna ska lämna till kommissionen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De föreslagna förändringarna i bussförordningen har direkt tillämplighet i Sverige. De nationella bestämmelser i bl.a. yrkestrafiklagen (2012:212) och förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom EES som kompletterar förordningens bestämmelser bedöms behöva ändras eller kompletteras med anledning av förändringarna i förordningen 1073/2009.

I Sverige är marknaden för kommersiell linjetrafik med buss redan öppen och Sverige har inte använt sig av möjligheten att avslå en ansökan med hänvisning till den ekonomiska jämvikten för ett avtal om allmän trafik.

Kommissionen har genomfört en konsekvensanalys gällande förändringarna i förordning 1073/2009. Konsekvensanalysen har dokumentreferens SWD(2017) 358 final.

Enligt kommissionen kommer de föreslagna ändringarna att leda till administrativa besparingar för företag och administrationer på i storleksordningen 1 560 miljoner euro sammanlagt för samtliga 28 EU-länder under hela perioden i bedömningen (2015-2035). Dessutom skulle förslaget få en positiv inverkan på transportsektorn i sig genom att det tros leda till en ökning av busstransporterna med mer än 11 % fram till 2030. Detta skulle förbättra resmöjligheterna framförallt för missgynnade samhällsgrupper samtidigt som det bedöms skapa 85 000 nya arbetstillfällen och sänka olyckskostnaderna med 2,8 miljarder euro. Därutöver beräknas förslaget ha en positiv inverkan på miljön, med kumulativa kostnadsminskningar på 183 miljoner euro netto för koldioxidutsläpp och på 590 miljoner euro för luftföroreningar. Förslaget tros leda till en begränsad övergång från järnväg till vägtransporter och minska järnvägens andel av det totala transportarbetet med 0,4 procentenheter fram till 2030. Förslaget bedöms inte påverka EU:s budget. Kommissionen har inte gjort någon konsekvensanalys när det gäller jämställdhetsaspekten av förslaget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är preliminärt positiv till de delar av förslaget som handlar om ytterligare marknadsöppning och att användningen av hållbara transporter ska öka. Bestämmelserna om cabotage behöver dock analyseras vidare.

Regeringen är negativ till förslaget om tillgång till terminaler. Regeringen bedömer att åtkomst till terminaler för busstransporter inte är något stort problem i Sverige och det är därför svårt att se att ett sådant förhållandevis komplicerat förfarande behövs. Under förhandlingarna avser regeringen därför att verka för en ökad flexibilitet för medlemsstaterna i den delen av regelverket.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter avseende förslaget är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkter avseende förslaget är ännu inte kända

Kommissionens förslag remitterades av Regeringskansliet den 9 november med sista svarsdatum den 9 februari 2018. Därutöver erbjöds remissinstanserna att lämna preliminära synpunkter senast 22 november och *Sveriges Bussföretag* har utnyttjat denna möjlighet.

Sveriges Bussföretag stödjer kommissionens intentioner om marknadsöppning för buss, men då den nuvarande svenska lagstiftningen avseende marknadsöppning för buss är mer utvecklad än kommissionens förslag, är risken uppenbar att kommissionens förslag innebär för Sveriges vidkommande ett steg tillbaka i utvecklingen bussmarknaderna. Det är därför väsentligt att regelverken för medlemsstaterna blir dispositiva. Sveriges Bussföretag tillstyrker kommissionens förslag när det gäller att terminaloperatörer ska bevilja transportföretag tillträdesrätt till terminaler på rättvisa, skäliga, icke-diskriminerande och öppna villkor. Sveriges Bussföretag tillstyrker även förslaget att avskaffa färdbladet som kontrolldokument för tillfällig trafik, som utgör en onödig administrativ börda. Sveriges Bussföretag avstyrker däremot kommissionens förslag när det gäller förslagen att införa ett tillståndsförfarande för persontransport på en sträcka som är kortare än 100 kilometer fågelvägen eftersom det idag råder full etableringsrätt inom Sverige. Sveriges Bussföretag avstyrker vidare förslaget att ett tillstånd kan avslås om trafiken äventyrar den ekonomiska jämvikten för ett avtal om allmän trafik.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artikel 91.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

3.2.1 Subsidiaritetsprincipen

Förslaget är enligt kommissionen förenligt med subsidiaritetsprincipen. Av förslaget framgår att lapptäcket av regler för tillträde till de nationella marknaderna för busstransporter gör det svårt för bussföretag att utveckla sina tjänster över Europa i stort, att samarbeta med andra bussföretag och att sammankoppla med andra transportslag. Syftet med förslaget, nämligen att förenkla och förtydliga reglerna för tillträde till marknaden så att en djupare inre marknad kan utvecklas, kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstater som agerar på eget initiativ, utan kan bättre uppnås på unionsnivå.

Unionen ska ha delad befogenhet med medlemsstaterna i fråga om reglering på transportområdet enligt artikel 4.2 g i EUF-fördraget. Ändringar av befintliga regler kan dock endast göras av unionslagstiftaren.

Regeringen delar kommissionens bedömning när det gäller förslaget förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Det är svårt att se att de problem som förslaget syftar till att lösa skulle kunna hanteras bättre på nationell nivå.

3.2.2 Proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionens konsekvensbedömning står förslaget i proportion till de problem som har identifierats. Kommissionen anser att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträvade målen. Förslaget kommer att minska den administrativa bördan för transportföretagen och ger inte upphov till några nya rättsliga krav för berörda parter som inte skulle stå i proportion till de problem som konstaterats.

Regeringen delar kommissionens bedömning när det gäller förslaget förenlighet med proportionalitetsprincipen. Regeringen noterar att förslagen inte innebär någon större förändring vad gäller bestämmelsernas räckvidd.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Näringsdepartementet har skickat förslaget på remiss med begäran om svar senast den 9 februari 2018. Förhandlingar har inletts i rådsarbetsgruppen för landtransporter den 20 november 2017 och bedöms fortsätta under det bulgariska ordförandeskapet våren 2018.

4.2 Fackuttryck / termer

-