



Näringsdepartementet

2018-06-20

Dokumentbeteckning

KOM (2018) 277 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om rationaliseringsåtgärder för att påskynda förverkligandet av det transeuropeiska transportnätet.

Sammanfattning

Förordningen är en del av det s.k. tredje mobilitetspaketet som ytterst syftar till att främja mobilitet och modernisera reglerna inom transportsektorn i EU. Förordningens förslag syftar till att främja och förenkla genomförandet av transeuropeiska transportnätverk (TEN-T) genom att ställa krav på de nationella tillståndprocesserna som rör TEN-T projekt. Bl.a. innefattar detta krav på att en särskild funktion i varje medlemsland ska utses för att hantera och samordna alla nödvändiga tillståndprocesser vid TEN-T-projekt. Vidare syftar förordningen bl.a. till att minska förseningar i genomförandet av TEN-T infrastrukturprojekt genom att sätta upp tidsgränser för tillståndsgivning och förenkla hanteringen av olika beslut och domar gällande tillstånd processer, exempelvis inom miljö, plan-, kultur- och statsstöd. För att främja projekt över nationsgränserna föreslås bl.a. större befogenheter ges till EU:s koordinator.

Regeringen anser att det inte är befogat med en lagstiftning som särskilt rör TEN-T projekt, varken på EU-nivå eller nationellt. Förslaget kommer, enligt regeringens preliminära bedömning, att ha genomgripande effekter på nationella tillståndprocesser vid TEN-T infrastrukturprojekt. Regeringen anser inte heller att förordningen löser frågan om förseningar av genomförandet av TEN-T projekt inom EU och leder inte heller till en effektivisering av hanteringen av TEN-T i alla delar. Regeringen anser därför att förslaget i vissa delar är förenligt med subsidiaritetsprincipen, men är alltför långtgående i förhållande till proportionalitetsprincipen.

1.1 Ärendets bakgrund

Förslaget utgör en av delarna i Kommissionens tredje mobilitetspaket, vars syfte är att se till att Europa kan tillgodogöra sig alla fördelar med en moderniserad mobilitet. Det innefattar bl.a. att göra europeisk transportinfrastruktur säkrare, mer tillgänglig, europeisk industri mer konkurrenskraftig säkerställa europeiska jobb samt bättre utrustad att motverka klimatförsämringar. Investeringar i infrastruktur ger ett betydande bidrag till dessa ändamål, och särskilt transeuropeiska transportnätverk (TEN-T). Erfarenheten visar att genomförandet av TEN-T stamnätsprojekt är drabbade av komplexa administrativa procedurer och regleringsmässiga osäkerheter vilket kan medföra ökade kostnader och förseningar.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget syftar till att främja och förenkla genomförandet av transeuropeiska transportnätverk (TEN-T).

Förordningen innehåller bl.a. förslag om att i de fall där transportinfrastruktur är föremål för särskilda prioriteringar i en medlemsstat, så ska dessa automatiskt omfattas av TEN-T förordningen (1315/2013). Stamnätverksprojekt ska omfattas av en integrerad tillståndprocess. Detta innebär att medlemsstaterna åläggs att utse en myndighet som kan utgöra en enda kontaktpunkt (one-stop-shop) för finansörer av dessa nätverk. Denna kontaktpunkt ska integrera alla tillståndprocesser, ansvara för samarbete med andra medlemsstater samt verka för effektivisering av förhandsbedömningar. Denna integrerade tillståndprocess ska sätta upp tidsbegränsningar för behandling, utan att för den del åsidosätta standarden på miljöbedömningar och offentliga konsultationer. För TEN-T projekt som omfattar andra medlemsländers områden ska de europeiska koordinatorena av TEN-T:s stamnätskorridorer få befogenheter att övervaka processerna och underlätta koordinering.

Vidare föreslås att i de fall kommissionen hanterar tillståndsgivning, exempelvis statsstöd, ska dessa prioriteras. Genomförandet av TEN-T infrastruktur ska underlättas genom framtagande av särskilda riktlinjer. Teknisk assistans ska också tillgängliggöras under mekanismer som omfattas av det framtida budgetregelverket för EU 2021–2027 för att finansiera projekt för TEN-T projekt av allmänt intresse.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

2017/18:FPM114

Förslaget bedöms ha långtgående effekter på svensk lagstiftning som rör planering och genomförande av transportinfrastruktur och dessa behöver analyseras närmare. Vidare är det i många avseenden oklart hur förordningen är avsedd att tillämpas. Regeringen bedömer dock att förslaget kan få stor betydelse för prövning och hantering av ärenden som rör stornätet i TEN-T (vilket utgör en betydande del av nationella investeringar i transportinfrastruktur.) TEN-projekten i den nationella planen ska enligt förslaget brytas ut och prövas av en särskild instans. Den nya prövningsinstansen ska inom vissa bestämda tidsfrister, som avviker från och har företräde framför de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900), hantera, pröva och besluta eller samordna samtliga administrativa beslut som krävs för tillstånd och genomförande av TEN-projekten. Förordningen, och de tidsfrister som anges i denna, ska dock inte omfatta domstolsprövningar.

Regeringen gör därför bedömningen att nuvarande processer och den ansvarsfördelning som tillämpas i Sverige för byggande av vägar och järnvägar inte kan behållas när det gäller TEN-T-projekt. Byggande av vägar regleras i väglagen (1971:948) och byggande av järnvägar i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Ett problem för svensk tillämpning av förordningen utgör att Trafikverket är både initiativtagare till projekt och prövningsmyndighet. Detta bör analyseras närmare. Likaså behöver närmare analys göras om möjligheter att överklaga en väg- eller järnvägsplan till regeringen kommer att vara möjliga att behålla. Regeringen är ingen domstol utan gör en administrativ överprövning, som enligt förordningen ska ske sammanhållet av en instans. För att i det läget uppfylla kraven i artikel 6 om rätt till rättvis rättegång skulle det krävas införande av möjlighet att överklaga beslut till domstol, vilket skulle kunna innebära en tidsutdräkt (som dock inte räknas in i förordningens tidsfrister eftersom den endast avser administrativa prövningar).

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen anför att förslaget inte innebär några extra kostnader för unionsbudgeten. Vidare att förordningens genomförande innebär att medel sparas genom bl.a. förenklade tillståndprocesser inom EU till ett belopp uppgående till 155 miljarder euro.

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys SWD (2018) 178 del 1 och 2 samt en sammanfattande analys SWD (2018) 179. Vidare har Kommissionens regelgranskningsnämnd lämnat ett utlåtande (SEC) 2018 228.

Kommissionen konstaterar i sin konsekvensanalys att man har valt mellan tre nivåer, frivilliga riktlinjer, föreliggande förslag på lagstiftning som anpassar nationella procedurer och en lagstiftning som innebär att man på EU nivå/och eller med EU-lagstiftning beslutar om TEN-T nätverken i varje land. Kommissionen konstaterar också att nationella myndigheter har föredragit frivillig lagstiftning. Vidare konstaterar man bl.a. att nationell lagstiftning kommer att påverkas samt att nationella budgetar kommer att öka med 13 miljoner euro perioden 2018–2030 för skapandet av den nationella funktionen för tillståndsprövning av TEN-T regelverk.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen konstaterar att syftet med förordningen, att främja och förenkla genomförandet av TEN-T nätverken inom EU, är positivt. TEN-T nätverket är viktigt för att främja EU:s konkurrenskraft, uppfyllandet av klimatmål, säkra jobb och tillgänglighet. Vidare ser regeringen positivt på att man vidtar åtgärder för att förbättra information och att kommissionen tar fram riktlinjer som kan underlätta genomförandet. Regeringen hade dock föredragit andra typer av åtgärder än lagstiftning för att underlätta genomförandet av TEN-T projekt. Vissa medlemsstater, däribland Sverige, har öppna och effektiva tillståndprocesser som genomförs i nära samarbete med berörda parter. Det finns dessutom möjligheter att underlätta genomförandet av TEN-T-projekt på andra sätt än genom att ändra tillståndprocesserna. En gemensam lagstiftning är enligt regeringen inte det optimala sättet att nå de målsättningar som kommissionen satt upp. Regeringen anser dessutom att transportinfrastrukturens plan- och tillståndprocesser är något som medlemsstaterna fortsatt bör råda själva över. Regeringen anser därför att förslaget i vissa delar är förenligt med subsidiaritetsprincipen, men är alltför långtgående i förhållande till proportionalitetsprincipen. Regeringen avser därför att verka för att medlemsstaterna får behålla råddigheten över plan- och tillståndprocesser samt motverka de kostnadsdrivande inslagen. Regeringen anser att genomförandet av TEN-T bättre kan främjas på frivillig väg genom dialog och koordinering mellan berörda parter och länder. Det skulle exempelvis också kunna göras genom att kommissionen avger rekommendationer och vidareutvecklar sin roll som samordnande för nätverken.

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända i sin helhet. Av konsekvensanalysen framgår att nationella och regionala myndigheter haft invändningar mot framför allt förslaget om en enda kontaktpunkt för tillståndsprocesser.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget är under remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget baseras på artikel 172 i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt. Beslut fattas enligt ordinarie lagstiftningsförfarandet vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför i huvudsak följande gällande subsidiaritetsprincipen: Utvecklingen av koordineringen av TEN-T för att främja TEN-T kräver åtgärder på unionsnivå. Tillståndsprocesserna skiljer sig stort mellan Medlemsstaterna vad gäller antalet tillstånd och nödvändiga beslut. TEN-T nätverket kan inte fungera som en helhet och dess fördelar inte tas tillvara, om inte alla av dess delar är slutförda.

Kommissionen anför följande i huvudsak vad gäller proportionalitet: att förslaget uppfyller proportionalitetsprincipen eftersom den är begränsad till den europeiska dimensionen av transportinfrastruktur. Förordning är ett effektivt instrument, menar kommissionen, eftersom lagstiftningen är direkt tillämpbar i medlemsstaterna och därigenom inte behöver anpassas till nationell lagstiftning först.

Regeringen menar att förslaget visserligen rör TEN-T nätverkets genomförande och TEN-T nätverken är av EU utpekade som särskilt viktiga ur ett unionsperspektiv. Men TEN-T är i grunden nationella transportnätverk som i sin tur är föremål för nationella plan- och tillståndsprocesser. TEN-T nätverken är därmed en integrerad del av nationella planförfaranden. Regeringen ser inte behovet av en EU-lagstiftning som på ett genomgripande

sätt styr nationella planprocesser och nationella institutioners funktion. Målen med åtgärden nås bäst genom att nationella, regionala och lokala förutsättningar får utforma hur beslutsprocessen ska gå till och hur olika intressen ska vägas in. En EU-styrd process fördyrar och ger betydligt mindre förutsättningar att ta effektiva beslut.

För att nå den effekt som kommissionen vill uppnå med lagstiftningen anser regeringen att det finns andra vägar, som exempelvis frivilliga åtaganden, icke bindande riktlinjer och olika former av samarbete. Regeringen anser därför att förslaget i vissa delar är förenligt med subsidiaritetsprincipen, men är alltför långtgående i förhållande till proportionalitetsprincipen.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Frågan kommer att behandlas i rådsarbetsgrupp i juni 2018. Någon annan information om ärendets fortsatta behandling har inte meddelats. Ärendet är under remiss i Sverige.

4.2 Fackuttryck/termer