



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 22.12.2021
COM(2021) 832 final

2021/0437 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om ändring av förordning (EU) 2020/1429 vad gäller varaktighet för referensperioden för tillämpningen av tillfälliga åtgärder avseende uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur

(Text av betydelse för EES)

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Järnvägssektorn är strategiskt viktig för Europeiska unionen. Den ger ett mycket viktigt bidrag till ekonomi och sysselsättning i hela EU genom mer än 900 000 direkt anställda, varav cirka 500 000 hos järnvägsföretag och ungefär 400 000 hos infrastrukturförvaltare (uppgifter från slutet av 2018)¹.

Järnvägstransport är av avgörande betydelse för EU:s strategi för en mer hållbar transportsektor, för den ekonomiska och sociala sammanhållningen samt för att stärka banden till medborgarna inom och mellan EU-länder. Järnvägstrafiken är en viktig bidragande faktor till EU:s transportmix, och ger ren mobilitet samt hög effektivitet. Järnvägstransporterna är därför, som det mest hållbara och miljövänliga trafikslaget, avgörande för att uppnå den gröna givenes mål.

Under 2018 transporterade den europeiska järnvägen cirka 1,6 miljarder ton gods och 7,1 miljarder passagerare. Samma år hade persontrafikvolymerna i EU nått 400 miljarder passagerarkilometer av totalt fem biljoner passagerarkilometer för landtransporter. Persontrafiken sker till största delen inrikes, och endast 7 % var gränsöverskridande trafik under 2018².

År 2018³ nådde godstrafiken i EU 435 miljarder tonkilometer av den totala landtransporten på 2,3 biljoner. Ungefär hälften av den totala godstrafiken på järnväg är gränsöverskridande. Detta ger godstrafik på järnväg en stark europeisk dimension.

Sedan början av 2020 har covid-19-utbrottet haft stor inverkan på järnvägstransporterna i unionen. Person- och godstransporter på järnväg har minskat på grund av begränsningar av människors mobilitet, vilket har lett till lägre efterfrågan på transporter. Under pandemins första period våren 2020 ställde järnvägsoperatörerna in de flesta internationella persontåg. Antalet passagerare inom inrikes järnvägstransporter minskade under pandemins första våg med upp till 90 % jämfört med föregående år. Några operatörer, särskilt nya aktörer, var tvungna att upphöra med sin verksamhet, medan godstransportföretagen rapporterade kraftigt minskade transportvolymers eftersom många industrier minskade eller till och med upphörde med sin produktion på grund av pandemins effekter. Under sommaren 2020 låg efterfrågan och transportvolymerna kvar på låga nivåer både ifråga om person- och godstransport.

Hösten 2020 tvingade en andra pandemivåg många länder att vidta ytterligare restriktiva åtgärder med avseende på medborgarnas mobilitet. Utbrottet av en tredje pandemivåg

¹ Kommissionens arbetsdokument som åtföljer den sjunde övervakningsrapporten om utvecklingen av järnvägsmarknaden enligt artikel 15.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU, COM(2021) 5 final.

² Se ovan.

³ Se ovan.

hindrade en snabb återhämtning av järnvägstrafiken, särskilt i fråga om persontrafik på järnväg. I oktober och november 2020 införde medlemsstaterna nya begränsningar av mobiliteten. Dessa togs endast delvis och gradvis bort under 2021. Antalet passagerare är fortfarande inte tillbaka på de nivåer som rådde före pandemin och det kan ta längre tid än väntat att komma upp till de nivåerna, särskilt för kommersiell persontrafik. Pandemins inverkan på transportsektorn fortsätter därför att vara betydande. Framväxten av den nya extremt smittsamma varianten av covid-19, omikron, under hösten 2021, med ännu okända egenskaper jämfört med de tidigare varianterna, väcker farhågor om en fjärde våg av pandemin och striktare åtgärder.

Den 7 oktober 2020 antog Europaparlamentet och rådet förordning (EU) 2020/1429 om fastställande av åtgärder för en hållbar järnvägsmarknad mot bakgrund av covid-19-utbrottet⁴. Syftet med förordningen var att hjälpa järnvägsaktörer att bättre hantera covid-19-pandemins ekonomiska konsekvenser och att ta itu med deras akuta likviditetsbehov genom att sänka, avstå från eller senarelägga avgifter för minimipaket av tillträdestjänster och för tillträde till infrastruktur som förbinder anläggningar för tjänster.

Dessa lättnader gällde avgifter som skulle betalas under hela den referensperiod som anges i artikel 1 i förordningen, dvs. från och med den 1 mars 2020 till och med den 31 december 2020 (*referensperioden*). Tillämpningen begränsades till denna tidsram för att säkerställa att åtgärderna inte skulle gälla längre än nödvändigt.

Genom artikel 5 i förordning (EU) 2020/1429 gavs kommissionen befogenhet att genom delegerade akter förlänga referensperioden med upp till sex månader, på grundval av uppgifter från infrastrukturförvaltare som visar på en ihållande minskning av järnvägstrafiken som en bevislig följd av covid-19-utbrottet. Referensperioden kan förlängas till och med den 14 april 2022.

Kommissionen utövade denna delegering av befogenhet två gånger⁵ och förlängde referensperioden till och med den 31 december 2021. Befogenheten att anta delegerade akter för att förlänga referensperioden gavs till kommissionen för en period på ett år från och med den 13 oktober 2020. Den har nu löpt ut.

Av de uppgifter som järnvägsinfrastrukturförvaltare i unionen lämnat till kommissionen för perioden fram till september 2021 framgår att pandemin drabbat segmentet persontrafik och i synnerhet segmentet kommersiell persontrafik hårdare, med en betydande minskning av utbudet i alla medlemsstater, ett utbud som ännu inte är tillbaka på de nivåer som rådde 2019. Antalet persontåg som omfattades av allmän trafikplikt och som trafikerade järnvägsnätet under perioden januari-september 2021 är jämförbart med det antal som trafikerade nätet under samma period 2019, medan det år 2020 var 7,8 % lägre jämfört med

⁴ EUT L 333, 12.10.2020, s. 1.

⁵ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/2180 av den 18 december 2020 om förlängning av referensperioden i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1429 om fastställande av åtgärder för en hållbar järnvägsmarknad mot bakgrund av covid-19-utbrottet (EUT L 433, 22.12.2020, s. 37), och kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/1061 av den 28 juni 2021 om förlängning av referensperioden i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1429 om fastställande av åtgärder för en hållbar järnvägsmarknad mot bakgrund av covid-19-utbrottet (EUT L 229, 29.6.2021, s. 1).

2019. Antalet kommersiella persontåg under perioden januari-september 2021 var dock fortfarande 21,5 % lägre än under samma period 2019, vilket visar att det inte skedde någon återhämtning jämfört med samma period 2020, då det var 23,3 % lägre än 2019. Antalet godståg som trafikerade järnvägsnätet var fortfarande 2,5 % lägre än under motsvarande period 2019. Liknande trender kan iakttas när trafiken uttrycks i tågkilometer. Under perioden januari-september 2021 var den persontrafik som omfattas av allmän trafikplikt, uttryckt i tågkilometer, 5,2 % lägre än under samma period 2019. Kommersiell persontrafik uttryckt i tågkilometer var 25,6 % lägre 2021 jämfört med samma period 2019, i linje med den (låga) nivå som noterades redan 2020. Uttryckt i tågkilometer visade godstågstrafiken i järnvägsnätet vissa tecken på återhämtning, men låg fortfarande 2,6 % lägre under perioden januari-september 2021 jämfört med samma period 2019. Man kan härigenom konstatera att den minskade järnvägstrafiken till följd av covid-19-pandemin fortfarande håller i sig.

Det är därför nödvändigt att ändra förordning (EU) 2020/1429 för att ytterligare förlänga referensperioden.

Eftersom pandemin ännu inte är över och en viss grad av oförutsägbarhet när det gäller den framtida utvecklingen fortfarande råder måste kommissionen också ges befogenhet att med upp till sex månader åt gången ytterligare förlänga den ovannämnda perioden, i överensstämmelse med den befintliga rättsliga ramen.

Följaktligen föreslås att referensperioden förlängs till och med den 30 juni 2022 och att kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter för att ytterligare förlänga denna period till och med den 31 december 2023. Det föreslås också att den delegerade befogenheten ska upphöra vid samma tidpunkt, dvs. den 31 december 2023. Alla andra bestämmelser i den nuvarande förordningen bör förbli oförändrade.

På grund av den oförutsebara utvecklingen av covid-19-utbrottet och i synnerhet den plötsliga uppkomsten av nya oroande varianter var det omöjligt att anta lämpliga åtgärder i tid. Enligt förordning (EU) 2020/1429 ska kommissionen grunda beslutet om en eventuell förlängning av referensperioden på uppgifter som infrastrukturförvaltare skulle tillhandahålla när halva förlängningen av referensperioden hade löpt ut. Kommissionen kunde inte anta någon ytterligare förlängning av referensperioden innan de delegerade befogenheterna löpte ut, eftersom nödvändiga uppgifter ännu inte fanns tillgängliga vid den tidpunkten.

För att undvika luckor i tillämpningen av åtgärderna efter den 31 december 2021 (då den nuvarande referensperioden löpte ut) bör denna förordning också omfatta perioden innan den träder i kraft. Mot bakgrund av karaktären på de åtgärder som föreskrivs i denna förordning innebär en retroaktiv tillämpning inte att berörda personers berättigade förväntningar åsidosätts.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Det aktuella förslaget syftar till att säkerställa en förlängning av och bevara kontinuiteten hos de nuvarande extraordinära åtgärder som vidtagits för att mildra covid-19-utbrottets effekter på järnvägstransporterna och upprätthålla integriteten hos det gemensamma europeiska järnvägsområdet. Dessa åtgärder kompletterar och tar hänsyn till den rättsliga ram som inrättats genom direktiv 2012/34/EU.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Ett ändamålsenligt fungerande gemensamt europeiskt järnvägsområde är beroende av marknadsaktörernas ekonomiska resultat och av de framsteg som redan gjorts i fråga om infrastrukturförvaltares och järnvägsföretags förvaltningsmässiga oberoende, öppenhet när det gäller bestämmelser om avgifter och tillträde till järnvägsnätet, icke-diskriminering och lika behandling när det gäller tilldelning av tåglägen och avgiftssystem, samt marknadsöppnande. De negativa ekonomiska konsekvenserna av covid-19-utbrottet för berörda parter på järnvägsmarknaden skulle kunna äventyra deras ekonomiska bärkraft och eventuellt ge allvarliga effekter på transportsystemets funktion, vilket skulle ha en negativ inverkan på ekonomin som helhet. De uppgifter om volymer som samlats in från EU:s infrastrukturförvaltare under perioden mars 2020 till september 2021 visar tydligt att pandemins inverkan på järnvägstrafiken ännu inte är över och att återhämtningen är osäker. Den föreslagna ändringsförordningen syftar därför till att fortsätta att hantera de bestående effekterna på sektorn. Detta skulle också ligga i linje med förlängningen av giltighetstiden för andra åtgärder som hjälper medlemsstaterna och EU:s företag och medborgare att hantera pandemins negativa effekter. Den 18 november 2021 förlängde kommissionen till exempel den tillfälliga ramen för statliga stödåtgärder⁶ till och med den 30 juni 2022, vilket gör det möjligt för medlemsstaterna att vid behov fortsätta med sina stödordningar och se till att företag som fortfarande påverkas av krisen inte plötsligt kommer att bli av med nödvändigt ekonomiskt stöd.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Detta initiativ grundar sig på artikel 91 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, vilken också är den rättsliga grunden för förordning (EU) 2020/1429.

- **Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)**

Medlemsstaterna kan av följande skäl inte i tillräcklig utsträckning själva uppnå målen för förslaget: avgifter för tillträde till järnvägsspår regleras till stor del på EU-nivå och medlemsstaterna kan därför inte avvika från unionsreglerna, utom när det finns någon särskild europeisk lagstiftning. I direktiv 2012/34/EU ges medlemsstaterna ingen möjlighet att mot bakgrund av covid-19-utbrottet reagera på de oförutsebara effekterna på järnvägstransporterna, särskilt genom anpassning av reglerna om avgifter och tilldelning av kapacitet. Detta tilläts endast undantagsvis och inom vissa gränser genom förordning (EU) 2020/1429. Dessutom innebär villkoren i den förordningen att medlemsstaterna fortfarande beslutar om huruvida de föreskrivna åtgärderna ska genomföras, vilket även tar hänsyn till

⁶ Meddelande från kommissionen – Sjätte ändringen av den tillfälliga ramen för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19 och ändring av bilagan till meddelandet från kommissionen till medlemsstaterna om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på kortfristig exportkreditförsäkring (2021/C 473/01) (EUR C 473, 24.11.2021, s. 1).

de medel i form av offentlig finansiering som finns till förfogande. Den föreslagna förlängningen av tillämpningen av de åtgärder som föreskrivs i förordning (EU) 2020/1429 är därför förenlig med subsidiaritetsprincipen.

- **Proportionalitetsprincipen**

Förslaget går inte längre än vad som krävs för att uppnå målet att lindra effekterna av det pågående covid-19-utbrottet genom att under en begränsad tid förlänga de riktade undantag från direktiv 2012/34/EU som tillåts enligt förordning (EU) 2020/1429. Den föreslagna åtgärden är därför proportionerlig. Förlängningen av referensperioden är förenlig med tidigare förlängningar och återspeglar de slutsatser som kan dras av de uppgifter som för närvarande finns tillgängliga. Det föreslås också att kommissionens befogenhet att förlänga referensperioden får förlängd giltighet för att ta hänsyn till hur pandemin utvecklas framöver.

- **Val av instrument**

Eftersom detta är ett förslag till ändring av en befintlig förordning bör samma instrument användas.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Efterhandsutvärderingar/kontroller av ändamålsenligheten med befintlig lagstiftning**

Detta är en brådskande åtgärd som utlöses på grund covid-19-pandemins oförutsebara natur.

- **Samråd med berörda parter**

Med tanke på ärendets brådskande karaktär har något formellt samråd med berörda parter inte genomförts. Både medlemsstaternas myndigheter och berörda parter har dock uppmanat kommissionen att förlänga förordning (EU) 2020/1429.

I synnerhet har järnvägssektorns sammanslutningar som företräder järnvägsföretagen vid upprepade tillfällen kontaktat kommissionen och efterfrågat en förlängning av åtgärderna. Medlemsstaterna och infrastrukturförvaltarna har redan infört sådana åtgärder.

Med tanke på bristen på lämpliga nödatgärder i direktiv 2012/34/EU och pandemins ihållande effekter på järnvägssektorn behöver tillämpningen av de nuvarande åtgärderna förlängas.

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

Som redan förklarats var det, till följd av situationens brådskande karaktär, inte möjligt att samla in sakkunnigutlåtanden med den sedvanliga detaljnivån. Kommissionen har dock dragit nytta av erfarenheterna från sina kontakter med medlemsstaterna och järnvägsaktörerna och från den kontinuerliga övervakningen av järnvägstrafikens volymer genom den information som infrastrukturförvaltarna tillhandahållit under de senaste två åren.

- **Konsekvensbedömning**

Med tanke på situationens brådskande karaktär har någon konsekvensbedömning inte genomförts.

- **Lagstiftningens ändamålsenlighet och förenkling**

Ej tillämpligt.

- **Grundläggande rättigheter**

Ej tillämpligt.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Ej tillämpligt.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Förslaget omfattar inga särskilda åtgärder för övervakning eller rapportering. Kommissionen bör dock följa covid-19-utbrottets utveckling och dess inverkan på det gemensamma europeiska järnvägsområdet, och om så är nödvändigt ges befogenhet att anta en delegerad akt för att förlänga de tidsperioder som berörs av denna åtgärd.

- **Förklarande dokument (för direktiv)**

Inga.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

Genom artikel 1 i den föreslagna förordningen ändras artiklarna 1, 5.2 och 6.2 i förordning (EU) 2020/1429, vilket innebär en förlängning av referensperioden, dess maximala ytterligare förlängning och varaktigheten för kommissionens befogenhet i detta avseende.

I artikel 2 föreskrivs att den föreslagna förordningen ska tillämpas från och med den 1 januari 2022.

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om ändring av förordning (EU) 2020/1429 vad gäller varaktighet för referensperioden för tillämpningen av tillfälliga åtgärder avseende uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur

(Text av betydelse för EES)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 91,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande¹,

efter att ha hört Regionkommittén,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet², och

av följande skäl:

- (1) Covid-19-pandemin har lett till en kraftig minskning av järnvägstrafiken på grund av en betydligt minskad efterfrågan. Detta har haft en allvarlig inverkan på järnvägsföretagen.
- (2) Dessa omständigheter ligger utanför järnvägsföretagens kontroll och de står inför betydande likviditetsproblem, stora förluster och, i en del fall, risk för insolvens.
- (3) För att motverka de negativa ekonomiska effekterna av covid-19-pandemin och stödja järnvägsföretag fick medlemsstaterna enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1429³ tillåta infrastrukturförvaltare att sänka, avstå från eller senarelägga sådana avgifter för tillträde till järnvägsinfrastruktur. Denna möjlighet beviljades för en referensperiod från och med den 1 mars 2020 till och med den 31 december 2020 och förlängdes ytterligare genom kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/1061⁴ till och med den 31 december 2021. Kommissionen har inte längre befogenhet att ytterligare förlänga denna referensperiod.

¹ Yttrande av den [ska uppdateras i den slutliga versionen av Europaparlamentet och rådet].

² Europaparlamentets ståndpunkt av den [uppdateras i den slutliga versionen av Europaparlamentet och rådet] och rådets beslut av den [uppdateras i den slutliga versionen av Europaparlamentet och rådet].

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1429 av den 7 oktober 2020 om fastställande av åtgärder för en hållbar järnvägsmarknad mot bakgrund av covid-19-utbrottet (EUT L 333, 12.10.2020, s. 1).

⁴ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/1061 av den 28 juni 2021 om förlängning av referensperioden i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1429 om fastställande av åtgärder för en hållbar järnvägsmarknad mot bakgrund av covid-19-utbrottet (EUT L 229, 29.6.2021, s. 1).

- (4) Covid-19-pandemin fortsätter och uppkomsten av mycket smittsamma och oförutsägbara covid-19-varianter såsom omikron, skapar osäkerhet om framtiden och om riskerna med nya restriktiva åtgärder.
- (5) Järnvägstrafiken fortsätter att påverkas negativt av covid-19-pandemin och det är möjligt att järnvägsföretagen även fortsättningsvis kommer att påverkas, beroende på hur pandemin utvecklas. I ett försök att tillgodose sektorns akuta behov bör referensperioden i förordning (EU) 2020/1429 förlängas till och med den 30 juni 2022.
- (6) Den oförutsebara utvecklingen av covid-19-utbrottet, den plötsliga uppkomsten av nya varianter och behovet av att bedöma deras inverkan på järnvägssektorn kräver snabba och flexibla regleringsåtgärder. För att undvika en lucka i hanteringen av den nuvarande situationen är det lämpligt att säkerställa kontinuitet i tillämpningen av åtgärderna efter den 31 december 2021. Mot bakgrund av karaktären på de åtgärder som föreskrivs i denna förordning innebär en retroaktiv tillämpning av denna förlängning av referensperioden inte att berörda personers berättigade förväntningar åsidosätts.
- (7) Kommissionen bör kontinuerligt analysera de ekonomiska konsekvenserna av covid-19-utbrottet för järnvägssektorn, och om de ogynnsamma förhållandena kvarstår bör unionen utan onödigt dröjsmål kunna förlänga den period under vilken de åtgärder som föreskrivs i denna förordning ska tillämpas. Delegeringen av befogenheter enligt förordning (EU) 2020/1429 bör förlängas på samma villkor till och med den 31 december 2023.
- (8) Eftersom målet för denna förordning, nämligen att förlänga tillämpningen av de tillfälliga reglerna för uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur som infördes för att hantera den brådskande situation som uppstått genom covid-19-utbrottet, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan snarare, på grund av åtgärdens omfattning eller verkningar, kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel anses inte denna förordning gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.
- (9) Förordning (EU) 2020/1429 bör därför ändras i enlighet med detta.
- (10) För att de åtgärder som föreskrivs i denna förordning ska kunna genomföras så snart som möjligt, bör den av brådskande skäl träda i kraft dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Ändringar av förordning (EU) 2020/1429

Förordning (EU) 2020/1429 ska ändras på följande sätt:

- (1) I artikel 1 ska andra meningen ersättas med följande:

”Den är tillämplig på utnyttjande av järnvägsinfrastruktur för inrikes och internationell järnvägstrafik som omfattas av det direktivet under perioden från och med den 1 mars 2020 till och med den 30 juni 2022 (*referensperioden*).”.
- (2) I artikel 5.2 ska andra meningen ersättas med följande:

”En eventuell ändring får endast förlänga referensperioden med upp till sex månader och referensperioden får inte förlängas bortom den 31 december 2023.”.

(3) I artikel 6 ska punkt 2 ersättas med följande:

”2. Den befogenhet att anta delegerade akter som avses i artikel 5.2 ska ges till kommissionen till och med den 31 december 2023.”.

Artikel 2

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Den ska tillämpas från och med den 1 januari 2022.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Utfärdad i Bryssel den

På Europaparlamentets vägnar
Ordförande

På rådets vägnar
Ordförande