



Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag i fjärde järnvägspaketet

Sammanfattning

Utskottet prövar i detta utlåtande kommissionens förslag i det s.k. fjärde järnvägspaketet.

Utskottet anser att kommissionens förslag strider mot subsidiaritetsprincipen och föreslår därför att riksdagen i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Utskottet menar att förslagen innehåller delar som är alltför långtgående mot bakgrund av de syften som kommissionen har angett för förslagen. Utskottet menar vidare att det finns skäl att ifrågasätta om förslagen verkligen på ett ändamålsenligt sätt bidrar till att dessa syften kan uppnås.

I utlåtandet finns en reservation (M, FP, C, KD).

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Förslagens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets prövning	9
Utskottets ställningstagande	12
Reservationer	15
Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag i fjärde jämvägspaketet (M, FP, C, KD)	15
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade dokument	17
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	18

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag i fjärde järnvägspaketet

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Reservation (M, FP, C, KD)

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Stockholm den 21 mars 2013

På trafikutskottets vägnar

Anders Ygeman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders Ygeman (S), Jan-Evert Rådström (M), Jessica Rosencrantz (M), Lars Mejern Larsson (S), Sten Bergheden (M), Suzanne Svensson (S), Lars Tysklind (FP), Leif Pettersson (S), Anders Åkesson (C), Lars Johansson (S), Edward Riedl (M), Stina Bergström (MP), Annelie Enochson (KD), Tony Wiklander (SD), Siv Holma (V), Lotta Finstorp (M) och Hans Unander (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagen har fått möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över kommissionens förslag om rättsakterna som ingår i det fjärde järnvägspaketet. Kammaren hänvisade den 4 februari 2013 kommissionens förslag till trafikutskottet. Fristen för att lämna ett motiverat yttrande går ut den 4 april 2013.

Trafikutskottet beslutade den 21 februari 2013 att hämta in regeringens bedömning av förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen.

Regeringen redovisade sin bedömning av subsidiaritetsfrågorna i fakta-promemoriorna 2012/13:FPM66 och 2012/13:FPM67.

Bakgrund

Järnvägstransporter över gränserna har hindrats av att den europeiska marknaden är uppdelad i nationella nät, som bygger på sinsemellan olika tekniska lösningar och som styrs av olika nationella regler. Under de senaste dryga tio åren har därför s.k. järnvägspaket tagits fram av EU, vilkas syfte har varit att överbrygga dessa hinder och öppna de nationella marknaderna samt göra järnvägstrafiken mer konkurrenskraftig och driftskompatibel på EU-nivå, samtidigt som en hög säkerhetsnivå upprätthålls. Järnvägspaketet består av ett antal direktiv som således syftar till att likrikta de olika medlemsstaternas regler på området.

I kommissionens vitbok Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem från 2008 tillkännagav kommissionen sin vision om att inrätta ett gemensamt europeiskt järnvägsområde och klargjorde att detta förutsätter en inre järnvägsmarknad där europeiska järnvägsföretag kan tillhandahålla tjänster utan onödiga tekniska och administrativa hinder. Enligt vitboken bör till 2050 merparten av medellånga persontransporter ske på järnväg. Detta kommer att bidra till att uppfylla målet om 20 procent minskade utsläpp av växthusgaser. Europeiska rådet och kommissionen har i efterföljande dokument (Europeiska rådets slutsatser från 2012 och kommissionens meddelanden Bättre styrning av den inre marknaden¹ och Insatser för stabilitet, tillväxt och arbetstillfällen² från 2012) uttryckt samma viljeriktning, dvs. transportsektorns betydelse för den inre marknaden och betydelsen av att minska hindren för tillträde till järnvägssektorn. I december 2012 trädde direktiv om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde ikraft³.

¹ KOM(2012) 299.

² KOM(2012) 259.

³ KOM(2012) 34.

Kommissionen framför att marknadsandelen för järnvägen i Europa trots EU:s nya rättsakter ännu inte har ökat varför ytterligare lagstiftningsåtgärder bedöms som nödvändiga för att järnvägen ska kunna erbjuda tillräckligt attraktiva och effektiva transporter för att öka sin marknadsandel.

Den 30 januari 2013 presenterades därför det fjärde järnvägspaketet av kommissionen. I paketet ingår ett paraplymeddelande, sex rättsakter och tre rapporter⁴ som tillsammans syftar till att komma ännu närmare en gemensam europeisk järnvägsmarknad och förbättra järnvägens kvalitet och effektivitet inom EU. Paketet innehåller bl.a. bestämmelser som syftar till att undanröja administrativa och tekniska hinder, öppna marknader, skapa oberoende järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare och undvika förtäckt diskriminering. Kommissionens förslag omfattar tre huvudområden:

- ökade befogenheter för Europeiska järnvägsbyrån (ERA).
- marknadsöppning av nationell persontrafik.
- högre krav på separering mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag (s.k. vertikal uppdelning).

I sammanhanget bör även påminnas om att riksdagen hösten 2012 riktade ett tillkännagivande till regeringen om att en utförlig utredning av järnvägs-systemets organisation bör genomföras (bet. 2011/12:TU2). Utskottet framförde att det är en nödvändig åtgärd för att säkerställa att järnvägen utvecklas och förvaltas på bästa sätt.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Järnvägssäkerhet och driftskompatibilitet

Angående kommissionens förslag till förordning om Europeiska unionens järnvägsbyrå (KOM(2013) 27), förslag till omarbetat direktiv om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet (KOM(2013) 30) och förslag till omarbetat direktiv om järnvägssäkerhet (KOM(2013) 31)

Kommissionen har presenterat tre förslag till rättsakter som rör järnvägssäkerhet och driftskompatibilitet. Enligt kommissionen ligger fokus i denna del av fjärde järnvägspaketet på att ta bort återstående administrativa och tekniska hinder, i synnerhet genom att etablera ett gemensamt förhållnings-sätt till säkerhets- och driftskompatibilitetsregler för att ge skalfördelar för järnvägsföretag som är verksamma i flera EU-länder. Huvudsyftet med rättsakterna är att effektivisera och snabba upp olika beslutsprocesser. Effektivare processer kan innebära minskade administrativa kostnader, vilket i

⁴ Meddelande om fjärde järnvägspaketet (KOM(2013) 25), förordning om upphävande av förordning om regler för redovisning (KOM(2013) 26), förordning ERA (KOM(2013) 27), förordning om öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg (KOM(2013) 28), driftskompatibilitetsdirektivet (KOM(2013) 30), marknadsöppningsdirektivet (KOM(2013) 29), järnvägssäkerhetsdirektivet (KOM(2013) 31), rapporter om genomförande av öppnandet av marknaden för internationell persontrafik (KOM(2013) 34), de framsteg som gjorts beträffande driftskompatibiliteten (KOM(2013) 32) och om kompetensprofil och uppgifter för övrig ombordpersonal (KOM(2013) 33).

sin tur kan bidra till att stärka järnvägens konkurrenskraft. Förslagen syftar även till att minska risken för att processerna används till förtäckt diskriminering.

Kommissionen föreslår bl.a. att ERA får befogenhet att fatta beslut om godkännande av järnvägsfordon samt om utfärdande och återkallelse av säkerhetsintyg för järnvägsföretag. Av regeringens faktapromemoria (2012/13:FPM66) framgår bl.a. följande. Innebörden av de nya befogenheterna för ERA är bl.a. att sammanlagt 50 nationella beslutsprocesser (två i varje medlemsstat med järnväg) i vilka man inte tillämpar ömsesidigt erkännande av beslut ska ersättas av två europeiska. Inom ramen för de europeiska processerna ska dock fordon och järnvägsföretag kontrolleras på grundval av samtliga tillämpliga gemensamma EU-bestämmelser, nationella harmoniserade bestämmelser samt samtliga tillämpliga oharmoniserade nationella bestämmelser. De senare uppgår till drygt 11 000 i dag. Det betyder att järnvägsföretag och fordon som endast verkar respektive är avsedda att användas i en eller ett fåtal medlemsstater kommer att kontrolleras med utgångspunkt från att de ska uppfylla kraven i samtliga bestämmelser som är tillämpliga inom EU- gemensamma, harmoniserade och oharmoniserade. Idag blir dessa järnvägsföretag och fordon endast kontrollerade i förhållande till de gemensamma, harmoniserade och oharmoniserade bestämmelser som är tillämpliga i de medlemsstater som järnvägsföretaget vill verka i respektive fordonet ska användas i.

Kommissionen föreslår även att processen för fordonsgodkännande delas upp i två steg. Det första är ERA:s godkännande för att fordonet får släppas ut på marknaden. Det andra steget ska enligt förslaget järnvägsföretagen stå för. De föreslås bli ansvariga för kontroll av att de fordon de använder är kompatibla med den infrastruktur som ska trafikeras.

I förslaget anges att ERA förutsätts samarbeta med nationella säkerhetsmyndigheter inom ramen för de nya beslutsbefogenheterna.

Vidare innebär förslaget att medlemsstaternas möjlighet att utfärda nationella oharmoniserade bestämmelser minskar.

Kommissionen ska enligt förslaget få befogenhet att i delegerade akter besluta om gemensamma säkerhetsmål, säkerhetsindikatorer och säkerhetsmetoder samt tekniska specifikationer för driftskompatibilitet.

Marknadsöppning

Angående kommissionens förslag till ändring av EU:s kollektivtrafikförordning (KOM(2013) 28) och förslag till ändring av direktivet om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (KOM(2013) 29)

I kommissionens fjärde järnvägspaket ingår ett förslag om öppet tillträde till järnvägsmarknaden i alla medlemsstater och ett krav på upphandling genom ett konkurrensutsatt anbudsförfarande när det allmänna anlitar någon för att utföra den offentligt finansierade kollektivtrafiken på järn-

väg. Kommissionen föreslår vidare att infrastrukturförvaltare ska utföra sina uppgifter oberoende från järnvägsföretag, dvs. att förvaltningen av infrastrukturen och bedrivandet av tågtrafiken ska separeras.

Genom ändringar i SERA-direktivet föreslår kommissionen således att järnvägsföretagen ska ha tillgång till järnvägsinfrastrukturen i alla medlemsstater för att utföra persontransporter. En medlemsstat får dock möjlighet att begränsa det öppna tillträdet till persontrafikmarknaden om den nytilkommande trafiken anses äventyra den ekonomiska jämvikten för ett avtal om allmän trafik (skadlighetsprövning). Med det menas att medlemsstaterna i viss utsträckning får skydda den offentligt avtalade trafiken från bortfall av intäkter som förorsakas av kommersiell trafik som erbjuder liknande tjänster.

Enligt förslaget ska medlemsstaterna se till att infrastrukturförvaltaren utför alla de uppgifter som ingår i definitionen av infrastrukturförvaltare och att infrastrukturförvaltaren är oberoende av alla järnvägsföretag. För att säkerställa infrastrukturförvaltarens oberoende ska medlemsstaterna se till att infrastrukturförvaltare är organiserade i en enhet som är rättsligt åtskild från alla järnvägsföretag. Medlemsstaterna ska också se till att fysiska och juridiska personer inte har kontroll och inflytande över både infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag. Om medlemsstaten är ägare till både infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ska två olika myndigheter ha kontroll över infrastrukturförvaltare respektive järnvägsföretag.

Infrastrukturförvaltaren kan själv välja att utföra uppgifterna med egna interna resurser eller uppdra åt någon annan att förnya och underhålla infrastrukturen. Infrastrukturförvaltaren ska dock behålla befogenheten att fatta beslut om dessa arbeten.

I förslaget anges vidare att medlemsstaterna får rätt att kräva att järnvägsföretag som bedriver persontrafik ska delta i ett gemensamt informationssystem och integrerat biljettsystem som är konkurrensneutralt. Medlemsstaterna ska kräva att järnvägsföretagen skapar rutiner (beredskapsplaner) och samarbetar för att ta hand om passagerare vid trafikstörningar.

Förslaget att ändra i EU:s kollektivtrafikförordning syftar till att förbättra förutsättningarna för konkurrens på marknaden för persontransporter med tåg. Förslaget till ändring i EU:s kollektivtrafikförordning görs för att försöka åstadkomma reell konkurrens på marknaden för inhemsk persontrafik på järnväg.

Förslaget innebär att de behöriga myndigheterna måste konkurrensutsetta tilldelningen av järnvägsavtal genom upphandling i stället för att som idag kunna direkttilldela dem till vissa leverantörer när de själva inte bedriver trafiken. Gemensamma regler för upphandlingen ska enligt kommissionen bidra till att järnvägsföretagen konkurrerar på lika villkor. Kommissionen föreslår dock att det även i fortsättningen ska vara tillåtet för de behöriga myndigheterna att direkttilldela avtal om allmän trafik på järnväg till ett externt företag för avtal som gäller en liten volym och för avtal som tilldelas små eller medelstora företag.

Vidare föreslås ett tak för den maximala nivån för avtal om allmän trafik. Avtalet får maximalt omfatta det högre värdet av 10 miljoner tågkilometer eller en tredjedel av volymen av den sammanlagda allmännyttiga tågtrafiken.

Förslaget innehåller även bestämmelser om hur de behöriga myndigheterna ska definiera allmän trafikplikt och det geografiska området för dessa. Detta kräver att den behöriga myndigheten fastställer och regelbundet uppdaterar målen för trafiken i en kollektivtrafikplan.

I syfte att tillförsäkra tillgång till järnvägsfordon för verksamhetsutövare som vill bedriva persontrafik som omfattas av avtal om allmän trafik innehåller förslaget krav på att medlemsstaterna ska vidta icke-diskriminerande åtgärder för att säkerställa detta.

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprincipen regleras i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt denna ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Enligt Lissabonfördragets protokoll om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och rådet översända sina utkast till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten för att dessa ska kunna ta ställning till om förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Riksdagen ska i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen pröva om lagstiftningsakten strider mot denna princip.

Om det nationella parlamentet anser att förslaget strider mot den aktuella principen har det rätt att lämna ett s.k. motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Ett sådant yttrande ska lämnas inom åtta veckor från den dag då ett förslag finns på EU:s samtliga officiella språk.

Subsidiaritetsprincipens tillämpning

Kommissionens bedömning

Angående kommissionens förslag till förordning om Europeiska unionens järnvägsbyrå (KOM(2013) 27), förslag till omarbetat direktiv om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet (KOM(2013) 30) och förslag till omarbetat direktiv om järnvägssäkerhet (KOM(2013) 31)

Kommissionen anför att genom artiklarna 58, 90 och 100 i fördraget omfattas järnvägarna av målen om en verklig inre marknad inom ramen för EU:s gemensamma transportpolitik. Medlemsstaterna kan inte genom enbart sina egna åtgärder upprätta en sammanhållen europeisk järnvägsmarknad och hantera de olika tolkningarna av lagstiftningen, eftersom huvudproblemet är att nationella bestämmelser fortfarande lever kvar och att de nationella institutionerna inte fungerar optimalt, vilket utgör hinder för den inre marknaden. Syftet med åtgärder på EU-nivå är att se till att EU:s regelverk för järnvägar genomförs konsekvent, vilket bör leda till ett gemensamt europeiskt järnvägsområde utan onödiga administrativa och tekniska hinder.

Angående kommissionens förslag till ändring av EU:s kollektivtrafikförordning (KOM(2013) 28) och förslag till ändring av direktivet om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (KOM(2013) 29)

Kommissionen anför att genom artikel 58, 90 och 100 i fördraget omfattas järnvägarna av målen om en verklig inre marknad enligt EU:s gemensamma transportpolitik. Eftersom de nationella reglerna och den allt annat än optimala funktionen hos de nationella institutionerna utgör hinder för den inre marknaden kan inte åtgärder enbart från medlemsstaterna ge en sammanhållen järnvägsmarknad inom EU och hantera de olika tolkningarna av lagstiftningen. Åtgärder på EU-nivå syftar till att säkerställa ett enhetligt genomförande av EU:s regelverk för järnvägarna, vilket bör leda till att ett gemensamt europeiskt järnvägsområde bildas utan onödiga administrativa och tekniska hinder. Samtidigt bedöms överensstämmelsen med subsidiaritetsprincipen nogga för de åtgärder som rör marknadsöppningen för avtal om allmän trafik som ska ge maximal flexibilitet åt medlemsstaterna.

Regeringens bedömning

Angående kommissionens förslag till förordning om Europeiska unionens järnvägsbyrå (KOM(2013) 27), förslag till omarbetat direktiv om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet (KOM(2013) 30) och förslag till omarbetat direktiv om järnvägssäkerhet (KOM(2013) 31)

Regeringen bedömer att åtgärder på EU-nivå är nödvändiga för att utveckla sammanhållna och effektivt fungerande marknader för järnvägs transporter inom det nyligen inrättade gemensamma europeiska järnvägsområdet. Åtgärderna ska öka järnvägens konkurrenskraft genom att säkra effektiva och icke-diskriminerande grundläggande verksamhetsförutsättningar för marknadens olika aktörer inom det gemensamma europeiska järnvägsområdet. Exempel på sådana åtgärder är EU-gemensamma bestämmelser om krav på järnvägsutrustning för att öka järnvägens tekniska enhetlighet respektive effektivisering av nödvändiga myndighetskontroller av utrustning och marknadsaktörer. Med denna utgångspunkt bedömer regeringen att förslagen i den del av fjärde järnvägspaketet som behandlas i detta avsnitt är förenliga med subsidiaritetsprincipen och proportionella mot syftet att nå målen i fördraget om Europeiska unionen. Regeringen anser dock att det finns risk för att förslagen om att flytta beslutskompetens inom olika regeltillämpningsprocesser i praktiken inte kommer att leda till att de tänkta effekterna uppnås i särskilt hög grad. Regeringen anser också att det finns andra alternativa åtgärder på överstatlig nivå som i motsvarande grad, men på ett mindre ingripande sätt, kan få samma typ av effekter som de nyss nämnda förslagen syftar till. Regeringen avser därför att i första hand verka för att dessa alternativa åtgärder vidtas.

Angående kommissionens förslag till ändring av EU:s kollektivtrafikförordning (KOM(2013) 28) och förslag till ändring av direktivet om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (KOM(2013) 29)

Regeringen bedömer att åtgärder på EU-nivå är nödvändiga för att utveckla sammanhållna och effektivt fungerande marknader för järnvägs-transporter inom det nyligen inrättade gemensamma europeiska järnvägsområdet. Åtgärderna ska öka järnvägens konkurrenskraft genom att säkra effektiva och icke-diskriminerande grundläggande verksamhetsförutsättningar för marknadens olika aktörer inom det gemensamma europeiska järnvägsområdet. Det är en mer effektiv ordning än att medlemsstaterna vidtar åtgärder individuellt samtidigt som nationella regler för järnvägen bibehålls. Gemensamma procedurer och regelverk bidrar till en förutsebar järnvägsmarknad för de aktörer som avser att verka på den inre järnvägsmarknaden. Med denna utgångspunkt bedömer regeringen att här aktuella förslag i det fjärde järnvägspaketet är förenliga med subsidiaritetsprincipen och proportionella mot syftet att nå målen i fördraget om Europeiska unionen.

Utskottets ställningstagande

Transportsektorn står inför utmaningar när det gäller både klimatfrågan och övriga miljöfrågor. Utskottet konstaterar att om det ska vara möjligt att minska utsläppen från transportsektorn måste fler kunna välja klimatsmarta transporter. För att järnvägstrafiken ska vara ett attraktivt transportalternativ och därigenom öka sin andel av transportmarknaden krävs enligt utskottet att förutsättningarna för att välja järnvägen blir bättre. Utskottet välkomnar därför kommissionens arbete med att öka järnvägens konkurrenskraft och attraktivitet och underlätta en utveckling av järnvägssektorn. Utskottet vill understryka att skapandet av ett konkurrenskraftigt och effektivt gemensamt järnvägsområde kräver – inom ramen för en sammanhängande strategi – sammanhållna åtgärder på EU-nivå. Utskottet ser positivt på bl.a. det tekniska harmoniseringsarbete som pågår inom EU.

När det kommer till att bedöma om förslagen i det fjärde järnvägspaketet är utformade med beaktande av subsidiariteten kan utskottet dock konstatera att delar av innehållet i förslagen är alltför långtgående, och utskottet anser att det finns förslag till regleringar som i stället bör hantteras på nationell nivå.

Angående kommissionens förslag till förordning om Europeiska unionens järnvägsbyrå (KOM(2013) 27), förslag till omarbetat direktiv om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet (KOM(2013) 30) och förslag till omarbetat direktiv om järnvägssäkerhet (KOM(2013) 31)

Enligt kommissionen syftar förslagen i huvudsak till att undanröja kvarstående administrativa och tekniska hinder, att införa ett gemensamt synsätt på reglerna för säkerhet och driftskompatibilitet samt att effektivisera vissa processer. Utskottet ansluter sig till bedömningen att teknisk harmonisering och en minskning av de administrativa bördorna och kostnaderna för järnvägsföretagen är viktiga beståndsdelar i det fortsatta arbetet med att öka järnvägens konkurrenskraft.

Kommissionen föreslår att Europeiska järnvägsbyrån (ERA) ska få utökade befogenheter såsom att fatta beslut om godkännande av järnvägsfordon samt om utfärdande och återkallelse av säkerhetsintyg för järnvägsföretag. Utskottet ifrågasätter om en sådan överflyttning av beslutskompetens från medlemsstaterna till ERA när det gäller godkännande av järnvägsfordon och utfärdande och återkallelse av säkerhetsintyg för järnvägsföretag är en proportionerlig åtgärd för att nå syftet med förslagen. Utskottet menar att det i stället finns en risk för att den föreslagna åtgärden leder till mer utdragna processer med ökade kostnader som följd. Utskottet menar därför att det kan finnas skäl att ifrågasätta om förslagen verkligen på ett ändamålsenligt sätt bidrar till att de angivna syftena uppnås. Utskottet har fått veta att merparten av järnvägsfordonen endast verkar inom en eller ett fåtal medlemsstat, samma sak gäller för järnvägs-

företag, varför kommissionens förslag om att järnvägsfordonet ska uppfylla kraven i samtliga bestämmelser som är tillämpliga inom EU framstår som klart oproportionerligt. Enligt vår mening bör dessa fordon i dagsläget även i fortsättningen godkännas av de nationella tillsynsmyndigheterna.

Angående kommissionens förslag till ändring av EU:s kollektivtrafikförordning (KOM(2013) 28) och förslag till ändring av direktivet om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (KOM(2013) 29)

Kommissionen föreslår att järnvägsföretag ska ha tillgång till järnvägsinfrastruktur i alla medlemsstater för att utföra persontransporter. I Sverige är järnvägsmarknaden helt öppen för konkurrens sedan den 1 oktober 2010, och förslaget skulle således inte få någon effekt på den svenska lagstiftningen i denna del i dag.

Kommissionen anger att syftet med förslagen bl.a. är att höja konkurrenstrycket på de inhemska järnvägsmarknaderna för att öka mängden persontrafik och förbättra kvaliteten på denna trafik. Utskottet anser dock att det finns åtgärder i förslagen som är alltför långtgående och därför inte är proportionella för att öka mängden persontrafik och en förbättring av kvaliteten.

Utskottet är tveksamt till den föreslagna åtgärden att öppna upp den inrikes persontrafiken för konkurrens och menar att detta kan vara en alltför långtgående åtgärd som minskar utrymmet för välfungerande nationella lösningar. Enligt utskottets uppfattning kan det finnas andra åtgärder som bättre kan bidra till att uppnå dels det övergripande målet med det fjärde järnvägspaketet, dvs. att vidareutveckla det gemensamma europeiska järnvägsområdet, dels de aktuella förslagets mål att öka mängden persontrafik och förbättra kvaliteten på denna trafik. Exempel på åtgärder kan vara gemensam information, gemensamma tidtabeller och biljettsystem osv.

Utskottet baserar sitt ställningstagande på de svenska erfarenheter som visar att vårt svenska järnvägssystem i alla delar inte lever upp till de förväntningar som finns på ett väl fungerande järnvägssystem med hög kvalitet och punktlighet. Sveriges riksdag har därför funnit att det finns anledning att göra en utredning om järnvägssystemets organisation för att säkerställa att järnvägen utvecklas och förvaltas på bästa sätt (bet. 2012/13: TU2, rskr. 2012/13:119). Utskottet bedömer att medlemsstaterna är bättre rustade att utifrån sina respektive förutsättningar fatta beslut om hur den inrikes persontrafiken ska utföras för att på så sätt nå målen om en ökad persontrafik på en konkurrenskraftig europeisk järnvägsmarknad som på ett effektivt sätt bidrar till att bryta transportsektorns oljeberoende.

Kommissionen föreslår vidare att behöriga myndigheter ska konkurrensutsätta tilldelningen av järnvägsavtal genom upphandling i stället för att kunna direkttilldela dem till vissa leverantörer när de själva inte bedriver trafiken. Enligt kommissionen är förslaget en åtgärd för att försöka åstad-

komma reell konkurrens på marknaden för inhemsk persontrafik på järnväg. Enligt utskottets mening överskrider förslaget den nödvändiga nivå som krävs för att nå målen med förslagen. Utskottet anser att det måste vara den enskilda medlemsstaten som bäst kan avgöra hur behöriga myndigheter lämpligast tilldelar avtal om allmännyttig järnvägstrafik.

Sammanfattande bedömning

Enligt utskottets uppfattning är kommissionens förslag om utökade befogenheter för ERA när det gäller godkännande av järnvägsfordon och utfärdande och återkallande av järnvägssäkerhetsintyg, öppnandet av nationell persontrafik och konkurrensutsättning av avtal om allmän trafik därför inte förenliga med subsidiaritetsprincipen, och utskottet föreslår att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Reservationer

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag i fjärde järnvägspaketet (M, FP, C, KD)

av Jan-Evert Rådström (M), Jessica Rosencrantz (M), Sten Bergheden (M), Lars Tysklind (FP), Anders Åkesson (C), Edward Riedl (M), Annelie Enochson (KD) och Lotta Finstorp (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen beslutar att inte lämna ett motiverat yttrande och lägger utlåtandet till handlingarna.

Ställningstagande

Vi välkomnar kommissionens arbete med att förbättra järnvägens effektivitet och kvalitet för att öka järnvägens konkurrenskraft. Vi instämmer vidare med det regeringen framför i sina faktagpromemorior (2012/13:FPM66 och 2012/13:FPM67) om att åtgärder på EU-nivå är nödvändiga för att utveckla sammanhållna och effektivt fungerande marknader för järnvägstransporter inom det nyligen inrättade gemensamma europeiska järnvägsområdet. Liksom regeringen anser vi att detta måste innefatta åtgärder som ökar järnvägens konkurrenskraft genom att säkra effektiva och icke-diskriminerande grundläggande verksamhetsförutsättningar för marknadens olika aktörer inom det gemensamma europeiska järnvägsområdet. Exempel på sådana åtgärder är EU-gemensamma bestämmelser om krav på järnvägsutrustningen för att öka järnvägens tekniska enhetlighet samt effektivisering av nödvändiga myndighetskontroller av utrustning och marknadsaktörer. Gemensamma procedurer och regelverk bidrar till en förutsebar järnvägsmarknad för de aktörer som avser att verka på den inre järnvägsmarknaden.

Målen med kommissionens förslag ligger vidare väl i linje med utskottets tidigare ställningstagande om betydelsen av att utveckla en effektiv järnvägstrafik inom EU. I samband med att riksdagen beslutade om att öppna järnvägsmarknaden för internationell trafik 2009 klargjordes bl.a. att konkurrens kan bidra till att tillgodose resenärernas och samhällets krav på ett attraktivt, effektivt och långsiktigt hållbart trafikutbud av god kvalitet. Det bidrar till ett ökat resande på järnväg till förmån för tillväxt, sysselsättning, regional utveckling och miljö. Utskottet har också framfört att det är övertygat om att konkurrens inom kollektivtrafiken främjar attraktivitet och effektivitet. I oktober 2010 öppnades marknaden för persontransporter på järnväg i Sverige för konkurrens, och alla tågoperatörer gavs likvärdig rätt att verka på det svenska järnvägsnätet. Det kan nämnas att i Sverige

har järnvägens organisation löpande förändrats sedan 1988, bl.a. genom renodling av roller och konkurrensutsättning. I internationell jämförelse konkurrensutsattes det svenska järnvägssystemet relativt tidigt. Vi vill i sammanhanget därför framhålla att erfarenheterna i huvudsak är goda och att vårt järnvägssystem har fått en högre produktivitet. Trafikvolymen har ökat markant samtidigt som punktligheten för järnvägstrafiken har ökat under de senaste 20 åren. Vi kan konstatera att även marknaden för gods- trafik har påverkats positivt av avregleringen av godstrafik på järnväg.

Mot den bakgrunden instämmer vi i regeringens bedömning att förslagen i det fjärde järnvägspaketet är förenliga med subsidiaritetsprincipen och proportionella mot syftet att nå målen i fördraget om Europeiska unionen.

I likhet med regeringen ser vi dock att det kan finnas en risk för att förslagen om att flytta beslutskompetens inom olika regel tillämpningsprocesser i praktiken inte kommer att leda till de tänkta effekterna uppnås i särskilt hög grad. Regeringen framför i sin faktapromemoria (2012/13: FPM66) att det finns andra alternativa åtgärder på överstatlig nivå som i motsvarande grad, men på ett mindre ingripande sätt, kan få samma typ av effekter som de nyss nämnda förslagen. Vi utgår från att regeringen i den fortsatta sakbehandlingen av rättsakterna i första hand verkar för att dessa alternativa åtgärder vidtas.

BILAGA 1

Förteckning över prövade dokument

Förslag till förordning om Europeiska unionens järnvägsbyrå och om upphävande av förordning (EG) nr 881/2004 (KOM(2013) 27)

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1370/2007 avseende öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg (KOM(2013) 28)

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde vad avser öppnandet av marknaden för inhemsk persontrafik på järnväg och om styrning av järnvägsinfrastrukturen (KOM(2013) 29)

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet inom Europeiska unionen (omarbetning) (KOM(2013) 30)

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om järnvägssäkerhet (omarbetning) (KOM (2013) 31)

BILAGA 2**Motiverat yttrande från Sveriges riksdag**

Transportsektorn står inför utmaningar när det gäller både klimatfrågan och övriga miljöfrågor. Riksdagen konstaterar att om det ska vara möjligt att minska utsläppen från transportsektorn måste fler kunna välja klimatsmarta transporter. För att järnvägstrafiken ska vara ett attraktivt transportalternativ och därigenom öka sin andel av transportmarknaden krävs förutsättningarna för att välja järnvägen blir bättre. Riksdagen välkomnar därför kommissionens arbete med att öka järnvägens konkurrenskraft och attraktivitet och underlätta en utveckling av järnvägssektorn. Riksdagen vill understryka att skapandet av ett konkurrenskraftigt och effektivt gemensamt järnvägsområde kräver – inom ramen för en sammanhängande strategi – sammanhållna åtgärder på EU-nivå. Riksdagen ser positivt på bl.a. det tekniska harmoniseringsarbete som pågår inom EU.

När det kommer till att bedöma om förslagen i det fjärde järnvägspaketet är utformade med beaktande av subsidiariteten kan riksdagen dock konstatera att delar av innehållet i förslagen är alltför långtgående, och riksdagen anser att det finns förslag till regleringar som i stället bör hanteras på nationell nivå.

Angående kommissionens förslag till förordning om Europeiska unionens järnvägsbyrå (KOM(2013) 27), förslag till omarbetat direktiv om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet (KOM(2013) 30) och förslag till omarbetat direktiv om järnvägssäkerhet (KOM(2013) 31)

Kommissionens syfte med förslagen är i huvudsak att undanröja kvarstående administrativa och tekniska hinder, att införa ett gemensamt synsätt på reglerna för säkerhet och driftskompatibilitet samt att effektivisera vissa processer. Riksdagen ansluter sig till bedömningen att teknisk harmonisering och en minskning av de administrativa bördorna och kostnaderna för järnvägsföretagen är viktiga beståndsdelar i det fortsatta arbetet med att öka järnvägens konkurrenskraft.

Kommissionen föreslår att Europeiska järnvägsbyrån (ERA) ska få utökade befogenheter såsom att fatta beslut om godkännande av järnvägsfordon och om utfärdande och återkallelse av säkerhetsintyg för järnvägsföretag. Riksdagen ifrågasätter om en sådan överflyttning av beslutskompetens från medlemsstaterna till ERA när det gäller godkännande av järnvägsfordon samt utfärdande och återkallelse av säkerhetsintyg för järnvägsföretag är en proportionerlig åtgärd för att nå syftet med förslagen. Riksdagen menar att det i stället finns en risk för att den föreslagna åtgärden leder till mer utdragna processer med ökade kostnader som följd. Riksdagen anser därför att det kan finnas skäl att ifrågasätta om förslagen

verkligen på ett ändamålsenligt sätt bidrar till att de angivna syftena uppnås. Riksdagen har fått veta att merparten av järnvägsfordonen endast verkar inom en eller ett fåtal medlemsstater, samma sak gäller för järnvägsföretag, varför kommissionens förslag som innebär att järnvägsfordonet ska uppfylla kraven i samtliga bestämmelser som är tillämpliga inom EU framstår som klart oproportionerligt. Enligt vår mening bör dessa fordon i dagsläget även i fortsättningen godkännas av de nationella tillsynsmyndigheterna.

Angående kommissionens förslag till ändring av EU:s kollektivtrafikförordning (KOM(2013) 28) och förslag till ändring av direktivet om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (KOM(2013) 29)

Kommissionen föreslår att järnvägsföretag ska ha tillgång till järnvägsinfrastruktur i alla medlemsstater för att utföra persontransporter. I Sverige är järnvägsmarknaden helt öppen för konkurrens sedan den 1 oktober, 2010 och förslaget skulle således inte få någon effekt på den svenska lagstiftning i denna del i dag.

Kommissionen anger att syftet med förslagen bl.a. är att höja konkurrenstrycket på de inhemska järnvägsmarknaderna för att öka mängden persontrafik och förbättra kvaliteten på denna trafik. Riksdagen anser dock att det finns åtgärder i förslagen som är alltför långtgående och inte heller ändamålsenliga för att öka mängden persontrafik och förbättra kvaliteten.

Riksdagen är tveksam till den föreslagna åtgärden att öppna upp den inrikes persontrafiken för konkurrens och menar att detta kan vara en alltför långtgående åtgärd som minskar utrymmet för välfungerande nationella sÄrlösningar. Enligt riksdagens uppfattning kan det finnas andra åtgärder som bättre kan bidra till att uppnå dels det övergripande målet med det fjÄrde järnvÄgspaketet, dvs. att vidareutveckla det gemensamma europeiska järnvÄgsområdet, dels de aktuella förslagens mål att öka mängden persontrafik och förbättra kvaliteten på denna trafik. Exempel på åtgärder kan vara gemensam information, gemensamma tidtabeller och biljettsystem osv.

Riksdagen baserar sitt ställningstagande på de svenska erfarenheter som visar att vårt svenska järnvÄgssystem i alla delar inte lever upp till de förväntningar som finns på ett väl fungerande järnvÄgssystem med hög kvalitet och punktlighet. Sveriges riksdag har därför funnit att det finns anledning att göra en utredning om järnvÄgssystemets organisation för att säkerställa att järnvÄgen utvecklas och förvaltas på bästa sätt (bet. 2012/13: TU2, rskr. 2012/13:119). Riksdagen bedömer att medlemsstaterna är bättre rustade att utifrån sina respektive förutsättningar fatta beslut om hur den inrikes persontrafiken ska utföras för att på så sätt nå målen om en ökad persontrafik på en konkurrenskraftig europeisk järnvÄgsmarknad som på ett effektivt sätt bidrar till att bryta transportsektorns oljeberoende.

Kommissionen föreslår vidare att behöriga myndigheter ska konkurrensutsätta tilldelningen av järnvägsavtal genom upphandling i stället för att kunna direkttilldela dem till vissa leverantörer när de själva inte bedriver trafiken. Enligt kommissionen är förslaget en åtgärd för att försöka åstadkomma reell konkurrens på marknaden för inhemsk persontrafik på järnväg. Enligt riksdagens mening överskrider förslaget den nödvändiga nivå som krävs för att nå målen med förslagen. Riksdagen anser att det måste vara den enskilda medlemsstaten som bäst kan avgöra hur behöriga myndigheter lämpligast tilldelar avtal om allmännyttig järnvägstrafik.

Sammanfattande bedömning

Enligt riksdagens uppfattning är kommissionens förslag om utökade befogenheter för ERA när det gäller godkännande av järnvägsfordon och utfärdande och återkallande av järnvägssäkerhetsintyg, öppnandet av nationell persontrafik och konkurrensutsättning av avtal om allmän trafik inte förenliga med subsidiaritetsprincipen.