

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av åtgärder för hållbara järnvägsmarknader i situationen med den smittsamma sjukdomen COVID-19

Förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av åtgärder för hållbara järnvägsmarknader i situationen med den smittsamma sjukdomen COVID-19, som Europeiska kommissionen lagt fram den 19 juni 2020, samt den promemoria som upprättats över förslaget sänds till riksdagen med stöd av 96 § 2 mom. i Finlands grundlag.

Helsingfors den 9 juli 2020

Kommunikationsminister Timo Harakka

Enhetsdirektör, kommunikationsråd Sini Wirén

KOMMUNIKATIONSMINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2020/1046

25.6.2020

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM INFÖRANDE AV ÅTGÄRDER FÖR HÅLLBARA JÄRNVÄGSMARKNADER I SITUATIONEN MED DEN SMITTSAMMA SJUKDOMEN COVID-19

1 Förslagets bakgrund och mål

Kommissionens lade den 19 juni 2020 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av åtgärder för hållbara järnvägsmarknader i situationen med den smittsamma sjukdomen COVID-19 (COM (2020) 260 final).

Förslaget lades fram eftersom COVID-19-epidemin har orsakat en aldrig förut skådad utmaning för medlemsstaterna, deras ekonomiska handlingskraft och näringslivet samt därmed även för järnvägstrafiksektorn. Inom järnvägstrafiksektorn lider bannätsförvaltarna och järnvägsföretagen av den betydande minskningen i trafikmängden och som en följd av det även av ett minskat kassaflöde. Den internationella persontågstrafiken har i praktiken stannat av helt och även medlemsstaternas inre persontrafik i hemlandet har minskat med ungefär 90 procent i medeltal. Även prestationerna inom järnvägarnas godstrafik har minskat väsentligt, trots att godstrafiken ändå klarat sig bättre i krisen än persontrafiken. Prestationerna inom person- och godstrafiken förblir ändå i sin helhet på en väsentligt lägre nivå år 2020 än året innan.

För att underlätta situationen för järnvägstrafiken har kommissionen lagt fram ett förslag, vars syfte är att göra det möjligt att avstå från att uppbära banavgifter eller att sänka banavgiften under perioden 1.3–31.12.2020, eller att skjuta upp uppbärandet av banavgiften till en senare tidpunkt. Banavgiften innehåller den avgift som debiteras för bantillträdestjänster och minimipaketet för tillträdestjänster (i Finland banavgiftens grunddel), tilläggsavgifter och avgiften för bokning av bankapacitet.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Med kommissionens förslag avser man utfärda bestämmelser som tillfälligt ska tillämpas under tiden för COVID-19-epidemin och som avses ersätta bestämmelserna om prissättning för bananvändning i IV kap. i Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (2020/34/EU), nedan järnvägsmarknadsdirektivet. De tillfälliga bestämmelserna enligt förslaget till förordning är avsedda att tillämpas på grund av COVID-19-epidemin under tiden 1.3–31.12.2020.

De föreslagna bestämmelserna avses göra det möjligt för en medlemsstat att befullmäktiga sin bannätsförvaltare att inte uppbära den avgift som avses i artikel 31.3 i järnvägsmarknadsdirektivet och som uppbärs för tillgång till bannätet och de tjänster i anslutning till minimianvändningsmöjligheterna som där erbjuds (i Finland banavgiftens grundavgift, som nedan används om detta). Alternativt ska banförvaltaren befullmäktigad av medlemsstaten kunna sänka banavgiftens grundavgift eller skjuta upp uppbärandet av banavgiften till en senare tidpunkt när epidemin är över.

Banförvaltarna, befullmäktigade av medlemsstaterna, ska även kunna omvärdera marknadssegmenten enligt artikel 27 i järnvägsmarknadsdirektivet och deras förmåga att betala tilläggsavgifter samt på basis av den gjorda värderingen sänka nivån på tilläggsavgifterna som uppbärs.

Medlemsstaterna avses även kunna befullmäktiga bannätsförvaltarna att inte uppbära bokningsavgifter för bankapacitet enligt artikel 36 i järnvägsmarknadsdirektivet.

Eftersom bannätsförvaltarna lider av att avgifterna inte uppbärs och av de sänkta avgifterna, ska medlemsstaterna kompensera bannätsförvaltarna för deras förlorade intäkter.

Bannätsförvaltarna ska förnya sin beskrivning av järnvägsnätet så att den innehåller en korrekt beskrivning av avgiftspraxisen under undantagstiden.

Regleringsorganet för järnvägsbranschen avses övervaka avgiftspraxisen även under undantagstiden och man ska kunna vända sig till det i fråga om meningsskiljaktigheter gällande avgifter.

Medlemsstaternas bannätsförvaltare ska före 1.11.2020 rapportera om utnyttjandegraden för bannätet och dess olika marknadssegment, och om kommissionen på basis av den erhållna rapporten anser att bannätets utnyttjandegrad fortsättningsvis är lägre än i normala förhållanden på grund av COVID-19-epidemin, ska kommissionen befullmäktigas att förlänga undantagstiden enligt förordningen och därmed tillämpningen av förordningen från det nu föreslagna (1.3–31.12.2020).

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Den rättsliga grunden är artikel 91 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF). Statsrådet anser den rättsliga grunden för förslaget vara vederbörlig, eftersom även järnvägsmarknadsdirektivet antagits med stöd av ifrågavarande artikel i EUF. På förslaget avses den vanliga lagstiftningsordningen enligt artikel 294 i EUF tillämpas.

Reglering av prissättningen för användning av bannätet hör till unionens behörighet och därför ska även det att man avstår från uppbärande av avgifter regleras med EU-lagstiftning. Det är motiverat att anta tillfälliga undantagsbestämmelser med en förordning, så att medlemsstaterna inte behöver utfärda nationell genomförandelagstiftning och bestämmelserna blir tillämpade på ett så enhetligt sätt som möjligt. Förslaget till förordning ger ändå rörelsefrihet åt medlemsstaterna och deras bannätsförvaltare gällande huruvida man ska avstå från att uppbära banavgiftens grundavgift, sänka avgiftsnivån eller skjuta upp uppbärandet av avgifterna. Med banavgiftens grundavgift täcks endast marginella direkta kostnader som orsakas av användningen av bannätet och därför är banavgiftens grundavgift i dagens läge på en skäligt låg nivå. Dessutom är banavgiftens grundavgift bunden till transportarbeten (i Finland till bruttotonkilometer), vilket gör att även kostnadsbördan av banavgiftens grundavgift redan i nuläget är en aning mindre för järnvägsföretagen, eftersom prestationerna har minskat. I Finland uppbärs inte heller nu några tilläggsavgifter och inte heller har någon bokningsavgift för banavgiften uppburits. Trots detta kan de föreslagna ändringarna anses vara motiverade och proportionerliga när man beaktar de verkningar som COVID-19-epidemin orsakat järnvägstrafiken.

Förslaget kan därmed anses vara förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

4 Förslagets förhållande till grundlagen samt de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Eftersom ärendet brådskar har kommissionen inte bifogat någon konsekvensbedömning till sitt förslag. Följaktligen har kommissionen inte heller bedömt förslaget i förhållande till de grundläggande rättigheterna. Nationellt kan det dock konstateras att förslaget behandlar järnvägstrafikidkarna jämnt, eftersom avgifterna antingen inte uppbärs eller sänks på ett enhetligt sätt för alla järnvägstrafikidkare. Förslaget är även väl avgränsat och exakt. Förslaget är att det med en unionsförordning föreskrivs om att avstå från uppbärande av avgifter och/eller sänka avgifterna, och att förordningen är begränsad till sitt tillämpningsområde och sin varaktighet. Förslaget anses även vara proportionerligt och godtagbart med avseende på den nytta som eftersträvas. Med förslaget säkerställs samtidigt att näringsfriheten förverkligas i pandemisituationen, eftersom förslaget ska säkerställa att inte järnvägstrafikidkarnas verksamhetsförutsättningar blir bättre under COVID-19-epidemin och framöver när man försöker återhämta sig från den.

Statsrådet ser inga grundlagsenliga hinder för att godkänna bestämmelserna, förutsatt att förslaget till förordning inte ändrar till väsentliga delar i slutskedet av förhandlingarna.

5 Konsekvenser av förslaget

Trafikledsverket som svarar för förvaltningen av statens bannät uppbär cirka 45 miljoner euro med banavgiftens grundavgift år 2019. Trafikledsverket har hittills inte uppburit tilläggsavgifter eller bokningsavgift för bankapacitet. Om man avstår från att uppbära banavgiftens grundavgift i sin helhet under tiden 1.3–31.12.2020, betyder det att cirka 80–85 procent av banavgiftens grundavgift uteblir i jämförelse med nivån för 2019. Detta betyder att banavgiftens grundavgift endast uppbärs för januari och februari 2020 och att intäkterna kommer att uppgå till endast cirka 7,4 miljoner euro. Om Finland beslutar tillämpa förordningen minskar det Trafikledsverkets intäkter av banavgifter med cirka 36–37 miljoner euro. I budgetprocessen fattas separat beslut om kompensation till Trafikledsverket för de minskade avgiftsintäkterna som förordningen medför. Det ska ändå noteras att merparten av finansieringen för banhållning kommer via statens budget som riksdagen årligen godkänner (583 miljoner euro år 2019). Kommunikationsministeriet kan även vid behov ge anvisningar om att banavgiftens grundavgift sänks eller att uppbärandet av den skjuts fram i stället för att helt avstå från att uppbära avgiften. I varje fall, om förordningen träder i kraft i augusti och Finland beslutar att tillämpa den måste Trafikledsverket returnera de redan uppburna och fakturerade grundavgifterna från början av mars till slutet av juli till trafikidkarna, vilket innebär cirka 17,3 miljoner euro. Uppskattningen baserar sig delvis på den trafikmängd som beräknas bli förverkligad. En inkomst på cirka 18 miljoner euro för banavgifter från början av augusti till slutet av december förblir då ofakturerad.

Järnvägstrafikidkarna får vissa fördelar om man avstår från att uppbära banavgiftens grundavgift eller sänker avgiften, men såsom ovan konstaterats är banavgiftens grundavgift kopplad till trafikarbetet och därmed har avgiftsbördan för järnvägstrafikidkarna minskat då även transportprestationerna har minskat under epidemin. År 2019 kom cirka 35 procent av banavgifterna från persontågtrafiken och 65 procent från godstrafiken. VR-Group Ab:s andel av banavgiftsinflödet är nästan 99 procent.

6 Förslagets nationella behandling och behandling i Europeiska unionen

Statsrådets U-skrivelse har beretts av kommunikationsministeriet. Förslaget till förordning och utkastet till U-skrivelse har behandlats i skriftligt förfarande vid trafiksektionen (EU22) som är underställd kommittén för EU-ärenden 23–25.6.2020.

Behandlingen av förslaget inleds i rådets arbetsgrupp för landtransporter 13.7.2020. Avsikten är att få Europaparlamentets och rådets godkännande för förslaget så snart som möjligt.

7 Ålands självstyrelse

Järnvägstrafiken hör med stöd av självstyrelselagen för Åland (1144/1991) till landskapets lagstiftningsbefogenhet, men på Åland finns ingen spårtrafik.

8 Statsrådets hållning

Statsrådet stöder den föreslagna lagstiftningen, även om statsrådet anser att det att man avstår från att uppbära eller sänker banavgiftens grundavgift under tiden 1.3–31.12.2020 kan ha en ganska liten betydelse för järnvägstrafikidkarnas verksamhet. Att man även kan avstå från att uppbära tilläggsavgifter under samma tid har en större inverkan på järnvägstrafikidkarnas verksamhet än banavgiftens grundavgift, och det kan väsentligt påverka järnvägstrafikidkarnas verksamhetsförutsättningar i de länder där tilläggsavgifter uppbärs. I Finland har tilläggsavgifter och bokningsavgift för bankapitet inte hittills uppburits av järnvägstrafikidkarna. Statsrådet beslutar separat om eventuell tillämpning av förordningen i Finland när förordningen har trätt i kraft.