

U 69/2017 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 8 november 2017 till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1073/2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss, COM (2017) 647 final, samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 14 december 2017

Kommunikationsminister Anne Berner

Regeringsråd Jorma Hörkkö

KOMMUNIKATIONSMINISTERIET

PROMEMORIA
EU/2017/1626

4.12.2017

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV FÖRORDNING (EG) NR 1073/2009 OM GEMENSAMMA REGLER FÖR TILLTRÄDE TILL DEN INTERNATIONELLA MARKNADEN FÖR PERSONTRANSPORTER MED BUSS

1 Förslagets bakgrund och syfte

Europeiska kommissionen offentliggjorde den första delen av ett stort vägtransportpaket den 31 maj 2017. De lagstiftningsförslag som offentliggjordes som en del av paketet gäller tillträde till vägtransportmarknaden och sociala frågor, prissättning av transporter samt uppföljning och rapportering av koldioxidutsläppen från tunga fordon. Den 8 november 2017 offentliggjorde kommissionen den andra delen av paketet i form av förslag till gemensamma regler för kombinerade transporter och ändring av reglerna för internationella busstransporter samt förslag till att minska utsläppen från vägtransporter.

I paketet ingick också kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1073/2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss (COM(2017) 647 final). Syftet med förslaget är att tillsammans med de övriga förslagen i vägtransportpaketet bidra till en väl fungerande, effektiv och konkurrenskraftig inre marknad för vägtransporter. Syftet är också att förtydliga den nuvarande lagstiftningen och att harmonisera genomförandet i medlemsstaterna.

Genom förslaget utvidgas förordningens tillämpningsområde till att även omfatta nationell linjetrafik i de fall den bedrivs av en utlandsetablerad aktör. Den viktigaste ändringen i förslaget är att nationell långlinjetrafik får bedrivas som cabotagetrafik utan begränsningar. I praktiken öppnar detta till en del de nationella marknaderna för persontransporter med buss för alla aktörer som är etablerade i ett EU-land.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll artikel för artikel

Artikel 1 – Tillämpningsområde

Enligt förslaget ska förordningen i fortsättningen tillämpas på all cabotagetrafik, även långlinjetrafik. För närvarande gäller förordningen i huvudsak internationell linjetrafik och tillfällig cabotagetrafik.

Artikel 2 – Definitioner

Definitionen av linjetrafik preciseras så att den även omfattar direkta linjer utan mellanliggande hållplatser. Genom förslaget införs definitioner av terminal, terminaloperatör och rim-

ligt alternativ. För dessa redogörs närmare nedan. Enligt förslaget ska en terminal ha en yta på minst 600 m².

Definitionen av cabotage ändras så att den motsvarar ändringen i artikel 1.

Artikel 3a – Regleringsorgan

Varje medlemsstat ska inrätta ett regleringsorgan som är oberoende i förhållande till andra myndigheter. Organets uppgift ska bland annat vara att bedöma huruvida sådan verksamhet som utländska operatörer ansöker om tillstånd för äventyrar den ekonomiska jämvikten för en tjänst som tillhandahålls med stöd av ett avtal om allmän trafik och huruvida tillträdet till terminaler har säkerställts i enlighet med förordningen.

För järnvägssektorn finns ett motsvarande regleringsorgan, som i Finland är anslutet till Trafiksäkerhetsverket Trafi. Dess uppgifter är dock något mer omfattande på grund av de särdrag som gäller tillträde till marknaden för järnvägstrafik. I sin nuvarande form tillåter den föreslagna artikeln inte att regleringsorganet inrättas i anslutning till en myndighet, eftersom det måste vara helt oberoende av den tillståndsgivande myndigheten.

Artikel 4 – Gemenskapstillstånd

Det föreslås att tillståndskraven preciseras så att ett transportföretag måste ha gemenskapstillstånd även för cabotagetrafik.

Artikel 5 – Tillträde till marknaden

Det föreslås att man i artikeln slopar kravet på att uppgifter om ett företag som bedriver tillfällig trafik och om platserna för uppehåll ska meddelas myndigheterna i den stat där trafiken bedrivs på det sätt som föreskrivs av kommissionen.

Artikel 5a – Tillträde till terminaler

Enligt förslaget ska transportföretag som bedriver linjetrafik garanteras tillträde till terminaler på rättvisa, icke-diskriminerande och öppna villkor. Dessa villkor ska offentliggöras på åtminstone två av Europeiska unionens officiella språk. Ett företag kan nekas tillträde endast om det saknas kapacitet i terminalen. Vid ett negativt beslut ska terminaloperatören erbjuda ett alternativ.

Artikel 5b – Förfarande för beviljande av tillträde till terminaler

En ny artikel om förfarandet för att få tillträde till terminaler föreslås. Ett transportföretag ska ansöka om tillträde till en terminal, och terminaloperatören ska meddela sitt beslut inom två månader. Ett negativt beslut ska kunna överklagas till det nationella regleringsorganet. Regleringsorganets beslut ska vara bindande och endast grunda sig på en rättslig bedömning.

Artikel 8 – Tillståndsförfarande för internationell persontransport på en sträcka som är kortare än 100 kilometer fägelvägen

Artikeln föreskriver ett tillståndsförfarande i fråga om internationell linjetrafik på en sträcka som är kortare än 100 kilometer fägelvägen. Myndigheten kan neka tillstånd med motivering-

en att transportverksamheten äventyrar den ekonomiska jämvikten för tjänster som tillhandahålls genom ett avtal om allmän trafik.

Artikel 8a – Tillståndsförfarande för internationell persontransport på en sträcka som är minst 100 kilometer fågelvägen

Artikeln föreskriver ett tillståndsförfarande i fråga om internationell linjetrafik på en sträcka som är minst 100 kilometer fågelvägen. I detta fall har dock myndigheten i den stat där trafiken bedrivs inte rätt att neka tillstånd med motiveringen att transportverksamheten äventyrar den ekonomiska jämvikten för tjänster som tillhandahålls genom ett avtal om allmän trafik.

Artikel 8b – Tillståndsförfarande för nationell linjetrafik

I den nya artikeln utvidgas tillståndsförfarandena i fråga om internationella transporter enligt artikel 8 och 8a till att även gälla nationella transporter. Det gränsvärde på 100 kilometer som i artikel 8 fastställts för nationella transporter med tanke på avtal om allmän trafik får utökas till 120 kilometer, om förbindelsen i fråga trafikeras av minst en operatör som tillhandahåller tjänster genom ett avtal om allmän trafik.

Artikel 8c – Beslut från tillståndsgivande myndigheter

Artikeln innehåller bestämmelser som gäller de tillståndsgivande myndigheternas beslut. Skäl till att neka tillstånd kan vara att den sökande inte kan erbjuda tjänsten med den utrustning som den sökande direkt förfogar över, att sökanden har gjort sig skyldig till tillståndsförseelser eller andra förseelser eller att sökanden vid ansökan om förnyat tillstånd inte har följt villkoren för tillståndet. Ett tillstånd kan också nekas om det äventyrar den ekonomiska jämvikten för ett avtal om allmän trafik i enlighet med vad som anges i artikel 8 och 8b.

En myndighet kan bifalla eller avslå en ansökan och även bevilja ett tillstånd med begränsningar, varvid orsakerna till begränsningarna ska uppges.

Artikel 8d – Begränsning av rätten till tillträde

I artikeln föreskrivs om förfarandet för att skydda avtal om allmän trafik på förbindelser som är kortare än 100/120 kilometer. Beslutet fattas i princip av den tillståndsgivande myndigheten, men de behöriga myndigheterna och transportföretagen kan begära att regleringsorganet ska genomföra en ekonomisk analys. Dessa ska på begäran lämna den information som behövs för analysen. Regleringsorganet ska göra analysen och presentera sina slutsatser inom sex veckor från mottagandet av informationen. Regleringsorganets slutsatser ska vara bindande.

Artikel 12 – Kontrolldokument

Enligt förslaget avskaffas färdbladet som kontrolldokument.

Artikel 13 – Lokala utflykter

Det föreslås att artikeln utgår eftersom de lokala utflykterna ingår i den ändrade artikel 15 och denna artikel därmed blir överflödig.

Artikel 15 – Tillåten cabotagetrafik

I artikeln slopas kravet på att linjetrafik får bedrivas som cabotagetrafik endast som en del av internationell linjetrafik och tillfälligt som tillfällig trafik.

Artikel 17 – Kontrolldokument för cabotagetrafik

Det föreslås att artikeln utgår så att färdblad inte längre krävs som kontrolldokument för cabotagetrafik.

Artikel 19 – Kontroll under resan och hos företagen

Det föreslås att artikeln ska klargöra att transportföretag som bedriver cabotagetrafik måste tillåta sådana kontroller som avses i artikeln.

Artikel 28 – Rapportering

Artikeln ändras så att kommissionen ska få tillförlitlig information från medlemsstaterna så att den kan övervaka och utvärdera lagstiftningens genomförande och ändamålsenlighet. Kommissionen ska rapportera sina iakttagelser till Europaparlamentet och rådet inom fem år från ikraftträdandet.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Förslagets rättsliga grund är artikel 91.1 i EUF-fördraget.

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen eftersom man genom förslagen ingriper i sådana problem på den inre marknaden som bara kan lösas med gemensamma regler på EU-nivå.

4 Förslagets konsekvenser

Allmänt

Kommissionen har bedömt att förslaget innebär besparingar på cirka 1,5 miljarder euro på unionsnivå. Busstransporterna förväntas öka med 11 % jämfört med utgångsläget, medan buss-transporternas andel av alla persontransporter ökar med nästan en hel procentenhet (för närvarande cirka 8 %). I konsekvensbedömningen har man inte specificerat konsekvenserna i de olika medlemsstaterna. Utifrån nationella erfarenheter kan man konstatera att en ökad konkurrens inom kollektivtrafiken generellt har haft positiva konsekvenser. Vid en bedömning av konsekvenserna måste man beakta konsekvenserna för marknaden för persontransporter i sin helhet, och inte enbart för ett transportslag. Kommissionen har därför gjort bedömningen att en ökning av busstransporterna i någon mån skulle minska persontransporterna på järnväg, men att användningen av kollektivtrafik sammantaget skulle öka.

Öppnandet av de nationella marknaderna för utländska operatörer

Merparten av förslagets konsekvenser grundar sig på den betydande utvidgningen av tillåten cabotagetrafik. Tillstånd för linjetrafik som beviljas transportföretag i andra medlemsstater ökar konkurrensen på området i Finland. På motsvarande sätt får finländska företag möjlighet att bedriva linjetrafik i andra EU-/EES-länder. Förslaget gör det möjligt för utländska operatörer att komma in på de nationella marknaderna för långlinjetrafik. Detta ökar konkurrensen

inom linjetrafiken på nationell nivå och ger de inhemska operatörerna möjlighet att bedriva verksamhet i andra EU-/EES-länder.

Tillträde till terminaler

För att underlätta tillträdet olika marknader föreslår kommissionen regler för tillträde till terminaler. I Finland saknas det för närvarande helt specialreglering på detta område. Konsekvenserna av regleringen skulle sannolikt bli små.

Konsekvenser för den nationella lagstiftningen

Även om förordningen inte ställer några direkta krav på den nationella trafik som bedrivs av inhemska operatörer, kan förslaget om det genomförs ändå leda till att även det nationella förfarandet behöver ändras till den del det inte är ändamålsenligt att begränsa de bestämmelser som föreslås i förordningen till enbart utländska operatörer. Förslagets förhållande till de skyldigheter som gäller öppna gränssnitt enligt lagen om transportservice och dess förhållande till genomförandeförordningen om multimodal reseinformation enligt ITS-direktivet bör utredas närmare.

Tillståndsförfaranden

I Finland kommer det inte att behövas tillstånd för linjetrafik i och med att lagen om transportservice träder i kraft den 1 juli 2018. Linjetrafik i enlighet med förordningen förutsätter dock tillstånd, liksom tidigare. Tillstånd för linjetrafik beviljas också utanför EU-/EES-området med stöd av internationella avtal. Tills vidare har sådana avtal ingåtts endast för trafik mellan Ryssland och Finland. Enligt IV avd. 1 kap. 7 och 13 § i lagen om transportservice (320/2017) beviljas tillstånden i Finland av Trafiksäkerhetsverket Trafi. Förordningen får inga tvingande konsekvenser för dessa tillståndsförfaranden.

Kontroll av cabotagetrafik

Inom godstransporter har kontrollen av cabotagetrafik varit problematisk, medan kontrollen har varit betydligt enklare inom linjetrafik. Inom tillfällig trafik, som i Finland vanligen kallas beställningstrafik, kan kontrollen jämföras med kontrollen inom godstransporter och är därför inte lika enkel. Kontrollen av den lön som betalas till förarna har varit svårast. Detta försöker man avhjälpa med de förslag som lades fram i den första etappen av kommissionens initiativ om vägtransporter, för vilka det har redogjorts tidigare i U-skrivelserna U 40/2017 rd och U 41/2017 rd. Det förslag som nu behandlas medför i synnerhet ändringar för linjetrafiken, varför förslaget får ringa konsekvenser för möjligheterna att övervaka cabotagetrafiken. Däremot utökar förslaget avsevärt möjligheterna att bedriva cabotagetrafik, vilket även kan få konsekvenser för behovet av kontroller i och med att cabotagetrafiken ökar.

5 Andra medlemsländers ståndpunkter

De andra medlemsländernas ståndpunkter är ännu inte kända.

6 Behandling av förslaget i Finland och i Europeiska unionen

Förslaget har behandlats vid ett sammanträde den 24 november inom transportsektionen (EU 22), som lyder under kommittén för EU-ärenden, och i ett skriftligt förfarande i sektionen.

I rådets transportarbetsgrupp inleds den egentliga behandlingen av förslaget i början av 2018. Förslaget behandlas sannolikt tillsammans med förslagen i de ovan nämnda U-skrivelserna.

7 Ålands självstyrelse

Enligt 18 § 21 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om vägtrafik.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att förslagets rättsliga grund är lämplig. Statsrådet anser också att förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Statsrådet ställer sig bakom förslagets mål att skapa en bättre fungerande marknad för kollektivtrafik och att därigenom med hjälp av konkurrens öka användningen av kollektivtrafik. Förslaget bör behandlas tillsammans med kommissionens andra vägtransportinitiativ, och man bör fästa särskild vikt vid att transportföretagen ska ha jämlika konkurrensförutsättningar vid cabotagetrafik och att kontrollen av cabotageverksamhetens lagenlighet förbättras. Förslagets förhållande till framför allt lagstiftningen om utstationering av arbetstagare och till kommissionens förslag till speciallagstiftning om utstationering av förare inom vägtransportsektorn behöver utredas.

Slopandet av kontrolldokument anses inte få betydande konsekvenser.

Förslagen om regler som gäller tillträde till terminaler känns inte nödvändiga med tanke på förhållandena i Finland. Statsrådet anser att man i Finland uppnår motsvarande resultat med allmänna konkurrensregler. Man bör därför sträva efter att lätta upp reglerna om tillträde till terminaler, om det inte är möjligt att lämna bort dem.