

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Fjärde järnvägspaketet" som består av följande sju dokument: "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om fjärde järnvägspaketet – fullborda det gemensamma europeiska järnvägsområdet för att främja konkurrenskraft och tillväxt i EU"

COM(2013) 25 final,

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1192/69 om införande av enhetliga regler för järnvägsföretagens redovisning"

COM(2013) 26 final – 2013/0013 (COD),

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska unionens järnvägsbyrå och om upphävande av förordning (EG) nr 881/2004"

COM(2013) 27 final – 2013/0014 (COD),

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

COM(2013) 28 final – 2013/0028 (COD),

"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 styrningen av järnvägsinfrastrukturen"

COM(2013) 29 final – 2013/0029 (COD),

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

COM(2013) 30 final – 2013/0015 (COD) och

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om järnvägssäkerhet (omarbetning)"

COM(2013) 31 final – 2013/0016 (COD)

(2013/C 327/21)

Föredragande: **André MORDANT**

Kommissionen beslutade den 19 februari 2013, rådet den 21 och 22 februari 2013 och Europaparlamentet den 7 februari 2013 att i enlighet med artiklarna 91, 91.1, 109, 170, 171 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Fjärde järnvägspaketet"

som består av följande sju dokument:

"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om fjärde järnvägspaketet – fullborda det gemensamma europeiska järnvägsområdet för att främja konkurrenskraft och tillväxt i EU"

COM(2013) 25 final

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1192/69 om införande av enhetliga regler för järnvägsföretagens redovisning"

COM(2013) 26 final – 2013/0013 (COD)

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska unionens järnvägsbyrå och om upphävande av förordning (EG) nr 881/2004"

COM(2013) 27 final – 2013/0014 (COD)

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

COM(2013) 28 final – 2013/0028 (COD)

"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 styrningen av järnvägsinfrastrukturen"

COM(2013) 29 final – 2013/0029 (COD)

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om driftkompatibiliteten hos järnvägssystemet inom Europeiska unionen (omarbetning)"

COM(2013) 30 final – 2013/0015 (COD)

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om järnvägssäkerhet (omarbetning)"

COM(2013) 31 final – 2013/0016 (COD).

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 20 juni 2013.

Vid sin 491:a plenarsession den 10–11 juli 2013 (sammanträdet den 11 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 82 röster för, 20 röster emot och 8 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) anser att kommissionen – under överinseende av alla berörda aktörer – bör se till att konsekvenserna av järnvägspaketet utvärderas med avseende på hur allmänhetens behov tillgodoses och när det gäller faktorer som trafikomställning, fysisk planering, gränsöverskridande kommunikationer, kvalitetsbedömning av järnvägstjänsterna baserat på den faktiska situationen, tillgänglighet, stärkta rättigheter för passagerarna etc.

1.2 EESK förespråkar att det nya lagpaketet för järnvägssektorn (fjärde järnvägspaketet) ska baseras på det bidrag som järnvägen kan lämna till det europeiska integrationsprojektet, ur såväl ekonomisk som social och miljömässig synvinkel.

1.3 Målsättningen med lagstiftningsinitiativet bör därför vara att radera ut "gränseffekterna" mellan medlemsstaterna. Lagpaketet bör göra det möjligt att utveckla gränsöverskridande förbindelser mellan grannländer med hjälp av insatser med avseende på hållbar utveckling och fysisk planering, genom att skapa infrastruktur mellan medlemsstater där sådan saknas eller är otillräcklig.

1.4 EESK begär att EU ska göra det möjligt att inrätta gränsöverskridande organ och fastställa formerna för dessa att agera

inom sitt territorium, samt att identifiera och organisera uppdrag inom ramen för tjänster av allmänt intresse, i enlighet med artikel 14 i EUF-fördraget och protokoll nr 26.

1.5 EESK anser att medlemsstaterna ska få behålla rätten att själva organisera sina nationella järnvägssystem och öppna sina inhemska marknader för konkurrens, utifrån sina specifika geografiska, demografiska och historiska förhållanden samt rådande ekonomiska, sociala och miljörelaterade villkor.

1.6 Vi anser också att det är de behöriga myndigheterna som ska avgöra om uppdrag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster ska gå direkt till en operatör eller om man ska använda sig av anbudsförfaranden, i enlighet med gällande bestämmelser i förordning 1370/2007/EG. De bör också fritt kunna utforma organisationsstrukturerna för detta.

1.7 Vad beträffar skyldigheten att upprätta de kollektivtrafikplaner som kommissionen kräver motsätter sig EESK restriktioner för de behöriga myndigheterna när det gäller att definiera vad som ska anses som allmännyttiga tjänster. Kommittén anser i stället att tydliga målsättningar ska antas i syfte att förbättra tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning och användarnas delaktighet genom samråd och kvalitetskontroll.

1.8 EESK anser dessutom att det är operatörerna som även i fortsättningen ska ha kontroll över sitt rullande materiel och andra installationer, så att de forsknings- och innovationssatsningar som krävs för att förbättra säkerheten och kvaliteten inom sektorn kan främjas.

1.9 EESK rekommenderar att kommissionen tar initiativ med avseende på kontrollen av den järnvägssäkerhetsnivå som krävs för att utveckla järnvägarna, genom att inrätta nationella övervakningscentrum eller gemensamma säkerhetskommittéer. Man bör trygga öppenheten i villkoren för tågtrafiken, hantera säkerhetsfrågan på ett mer demokratiskt sätt samt uppfylla kravet i artikel 91 i fördraget om att EU ska uppnå vissa resultat på transportsäkerhetsområdet.

1.10 Kommittén föreslår att Europeiska järnvägsbyrån ska ges i uppdrag att i större utsträckning uppmärksamma arbetstagarnas hälsa och säkerhet som en förutsättning för att upprätthålla en hög säkerhetsnivå för såväl användare och arbetstagare som boende utmed järnvägsanläggningar.

1.11 Vidare anser vi det nödvändigt att järnvägsbyrån är juridiskt ansvarig för alla sina beslut.

1.12 Enligt EESK bör den tekniska delen av paketet prioriteras för att stödja en övergång från andra transportslag till järnvägstransporter.

1.13 För att göra det attraktivt att arbeta inom järnvägen och för att man ska kunna hålla kvar högkvalificerade anställda med specialkompetens, anser EESK att arbetsgivare och myndigheter måste ta hänsyn till järnvägsyrkenas komplicerade och riskfyllda natur genom att erbjuda särskilda villkor när det gäller social trygghet, kollektivavtal, löner och karriärmöjligheter. De måste också uppfylla sina pensionsåtaganden.

1.14 Vi förordar ett system för fortbildning och erkännande av yrkeserfarenhet som gör att arbetstagarna kan bevara och vidareutveckla sin kompetens.

1.15 EESK anser att varje medlemsstat – inom ramen för sina val beträffande organisation och konkurrensutsättning – ska bevara sysselsättningsnivån för sina etablerade operatörer samt de kollektiva garantierna för personalen och deras löne- och arbetsvillkor. I händelse av byte av operatör bör den berörda personalen och deras kollektiva garantier kunna flyttas över.

2. Allmänna kommentarer

2.1 Detta yttrande bygger på följande yttranden och de rekommendationer som framförts i dessa:

— TEN/432–433 av den 16 mars 2011 om ett gemensamt europeiskt järnvägsområde ⁽¹⁾.

— TEN/445 av den 15 juni 2011 om sociala aspekter av EU:s transportpolitik ⁽²⁾.

— TEN/454 av den 25 oktober 2011 om färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde ⁽³⁾.

— TEN/495 av den 13 december 2012 om kvaliteten på järnvägstjänster inom EU ⁽⁴⁾.

2.2 Det fjärde järnvägspaketet omfattar ändringar av sex lagstiftningstexter som är föremål för, omarbetningar – och i ett fall upphävande. Förslagen presenteras i ett allmänt meddelande och åtföljs av ett antal rapporter och konsekvensbedömningar.

2.3 Granskningen av förslaget gäller de fyra pelarna i det fjärde järnvägspaketet som behandlar styrningsfrågor och öppnande av fjärrtrafik för passagerare, en översyn av förordning 1370/2007/EG om skyldigheten att tillhandahålla kollektivtrafiktjänster, Europeiska järnvägsbyråns roll, förhållandet mellan driftskompatibilitet och säkerhet samt sociala villkor.

2.4 Den rådande situationen utgör utgångspunkt för diskussionerna och förslagen, samtidigt som hänsyn tas till den utveckling som förväntas ske inom sektorn och till följd av Lisabonfördraget. För att kontrollera de föreslagna lösningarnas ändamålsenlighet bör resultatet av den EU-politik som bedrivits under de senaste 20 åren utvärderas. Man bör kartlägga framtidsperspektiven och fastställa målsättningarna för den roll som järnvägstransporter kan och bör spela när det gäller fysisk planering, regional utjämning och utveckling, de tjänster som erbjuds medborgarna och transportföretagen samt järnvägstrafikens tillgänglighet som transportsätt.

2.5 I ett vidare perspektiv bör denna nya rättsakt utgå från det bidrag som detta transportsätt kan tillföra den europeiska integrationen, som är i behov av ett projekt där såväl ekonomiska och sociala dimensioner som miljöaspekter beaktas.

2.6 En sådan rättsakt bör också göra det möjligt att utveckla gränsöverskridande förbindelser mellan närliggande medlemsstater som saknar gemensam infrastruktur, så att man tack vare sådan infrastruktur kan erbjuda medborgarna i dessa länder bättre kommunikationer, framför allt för personer med en funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet.

⁽¹⁾ EUT C 132, 3.5.2011, s. 99–107.

⁽²⁾ EUT C 248, 25.8.2011, s. 22–30.

⁽³⁾ EUT C 24, 28.1.2012, s. 146–153.

⁽⁴⁾ EUT C 44, 15.2.2013, s. 49–52.

2.7 Man bör därför noga studera resultatet av EU:s politik när det gäller att utveckla gränsöverskridande förbindelser som ska undanröja den gränseffekt som hindrar uppbyggnaden av ett integrerat Europa, den fria rörligheten och övergången från andra transportsätt till järnvägstransporter.

2.8 Man bör även uppmärksamma utvecklingen när det gäller järnvägsnätets driftssäkerhet, en utveckling som är beroende av allmänhetens förtroende och en oundgänglig öppenhet i fråga om produktionsvillkoren inom sektorn.

2.9 En granskning bör även göras med avseende på överensstämmelsen med artikel 10.3 i fördraget, som rör medborgarnas rätt att delta i unionens demokratiska liv. Besluten bör fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.

2.10 En projektion av den sociala utvecklingen som förväntas inom järnvägssektorn bör göras med hänsyn tagen till de omstruktureringar som inletts, sektorns omdefinierade verksamhetsområde, överföringen av kompetens under en period av stor personalomsättning inom järnvägssektorn samt de anställdas sociala villkor och arbetsvillkor och med tanke på målsättningarna när det gäller att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet.

3. Styrning och konkurrensutsättning av den nationella passagerartrafiken

3.1 Kommissionens syfte med lagförslaget är att vitalisera järnvägen genom att den nationella passagerartrafiken utsätts för konkurrens. Tanken är att en sådan konkurrens ska stimuleras av en EU-lagstiftning som innebär en uppdelning mellan å ena sidan infrastrukturförvaltningsfunktioner – som även ska omfatta trafikstyrning och underhåll av och investeringar i trafiknäten – och å andra sidan transportföretagens funktioner. Förslaget innebär även förstärkning av de tillsynsorgan som ska övervaka järnvägsmarknaden.

3.2 Kommissionen föreslår därför en ändring av direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012, som ska ha införlivats i nationell rätt senast den 16 juni 2015. Det bör noteras att initiativet genomförs utan att man inväntar resultatet av de åtgärder som vidtagits inom ramen för en sådan omarbeting.

3.3 På motsvarande sätt har det heller inte varit möjligt att bedöma den totala effekten av de åtgärder som vidtagits när det gäller att styra driften i de viktigaste transportkorridorerna.

3.4 I konsekvensanalysen i anslutning till fjärde järnvägs paketet åberopar kommissionen ett antal observationer,

samtidigt som man medger att vissa av dem har gjorts nyligen eller är tveitydiga. Analysen innehåller emellertid åtskilliga argument som talar för de föreslagna lösningarna.

3.5 Ett flertal studier har lett fram till ganska olikartade resultat när det gäller följderna av en uppdelning mellan infrastrukturförvaltare och järnvägstransportföretag. En undersökning av de statistikuppgifter som kommissionen har presenterat visar i alla händelser att det inte finns någon automatisk korrelation mellan denna uppdelning, öppnande av marknaden och bättre resultat inom järnvägssektorn, men också att resultaten förefaller stå i direkt proportion till finansieringsnivå och vägavgifter. Å andra sidan har Mc Nulty i en rapport presenterat en ytterst heterogen bild av den brittiska situationen, som visar att järnvägssystemet i Storbritannien har blivit mer kostsamt både för staten och för användarna samt att det råder brist på samordning mellan de olika aktörerna. Och därför behövs det ett starkare engagemang från statens sida för att åstadkomma en nödvändig integration (tariffer, distribution, tidtabeller osv.). För att komma till rätta med denna situation lägger Mc Nulty fram tre rekommendationer som ska genomföras gradvis: att kostnader och intäkter ska delas mellan infrastrukturförvaltare och transportföretag, att ett gemensamt företag (*joint venture*) ska bildas av dessa aktörer samt att de två funktionerna rentav på nytt kan slås samman på vissa linjer.

3.6 Vissa nationella undersökningar av järnvägstjänsternas kvalitet, t.ex. rapporten från den brittiska konsumentorganisationen "Which?", visar ett blandat resultat när det gäller konsumenternas syn på järnvägstjänsterna, där andelen nöjda konsumenter uppgår till 50 % eller lägre för hälften av operatörerna och endast 22 % av passagerarna anser att systemet blivit bättre (<http://which.co.uk/home-and-garden/leisure/reviews-ns/best-and-worst-uk-train-companies/best-train-companies-overall/>).

3.7 Kommissionens förslag innebär inte någon förbättrad tillgång till transporttjänster för personer med en funktionsnedsättning. De olika aktörerna bör samråda med passagerarna och vara lyhörda för deras behov i detta avseende.

3.8 Kommissionen hänvisar till en marknadsundersökning från 2012 om hur nöjda konsumenterna är med persontrafiken på järnväg. Denna undersökning har EESK bedömt som bristfällig, vilket också påpekades i punkt 1.6 i kommitténs yttrande TEN/495 av den 13 december 2012.

3.9 Kommissionen framhåller dessutom betydelsen av offentligt stöd till sektorn och behovet av offentliga bidrag för att minska skuldsättningen inom systemet, något som även möjliggjordes genom och rekommenderades i direktiv 91/440 och i de riktlinjer för statligt stöd som utfärdades i april 2008. En sådan tilldelning av offentligt stöd är inte någon isolerad företeelse med tanke på det omfattande fysiska kapital som behöver tillgängliggöras för att man ska kunna nå miljömålen eller de mål som har allmännyttiga eller offentligpolitiska syften. Även andra operatörer inom andra sektorer – offentliga såväl som privata – kan dra nytta av dessa möjligheter.

3.10 För att skapa förutsättningar för en konkurrensutsättning föreslår kommissionen en strikt uppdelning mellan infrastrukturförvaltningsfunktioner – som ges en vidare definition – och transportörsfunktioner. Med förslaget vill man undvika intressekonflikter och diskriminering och bidra till att eventuell korssubventionering upptäcks och förebyggs. Man presenterar dock inte några bevis för att korssubventionering faktiskt förekommer, och de uppgifter man använder sig av har ifrågasatts av berörda parter samt av Europeiska unionens domstol. Det var framför allt av det skälet som domstolen ogillade det överträdelseförfarande som kommissionen inledde mot Tyskland och Österrike. EESK understryker att samtidigt som frakt- och logistikoperatörer, särskilt nyttillkomna järnvägsoperatörer, vanligen är för en uppdelad och avreglerad fri järnvägsmarknad över EU-gränserna som är mer integrerad med normal affärspraxis inom andra transportsätt, så finns det andra aktörer på järnvägsmarknaden, t.ex. etablerade järnvägsoperatörer, konsumentorganisationer inom sektorn, myndigheter med ansvar för allmänna kommunikationer m.fl. som har en mer försiktig syn och strävar efter att upprätthålla nuvarande tjänstekvalitet.

3.11 I enlighet med artikel 63.1 i direktiv 2012/34/EU om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde har de två lagstiftande institutionerna uppmanat kommissionen att lägga fram rapporter "om genomförandet av kapitel II", ett kapitel som huvudsakligen handlar om fristående ställning och olika strukturer inom EU:s järnvägssektor. "Denna rapport ska även innehålla en utvärdering av marknadsutvecklingen, inbegripet läget när det gäller förberedelserna inför ett ytterligare öppnande av järnvägsmarknaden" och "analysera olika modeller för att organisera denna marknad och detta direktivs inverkan på [omarbeting] avtal om allmän trafik och finansieringen av sådana avtal." Kommissionen ska därvid också "beakta genomförandet av förordning (EG) nr 1370/2007 och de faktiska skillnaderna mellan medlemsstaterna (trafiknärens täthet, antal passagerare, genomsnittlig resväg)". Debatten visade att det var nödvändigt att låta medlemsstaterna själva organisera sina nationella system, och vid behov fortsätta att organisera produktionen på ett integrerat sätt som möjliggör samordning, så att man får bort gränssnitt som kan vara skadliga såväl ekonomiskt sett som ur säkerhetssynpunkt.

3.12 Att avskilja infrastrukturförvaltningen inom ett transportsystem vars rörelsefrihet begränsas till en enda rumslig dimension skapar vanligtvis fler problem än fördelar, genom att det komplicerar driften avsevärt med ökade kostnader och sämre kvalitet som följd. Det gäller framför allt nät med intensiv blandad trafik.

3.13 Integrationen av tekniska framsteg blir långsammare och svårare. Innovationer, som oftast innefattar både fasta anläggningar (infrastruktur) och rörliga (rullande materiel)

samtidigt, bromsas upp. Byråkratin och onödiga gränssnitt ökar avsevärt och medför högre driftskostnader och en tröghet i beslutsprocesserna.

3.14 Uppdelningen mellan infrastrukturförvaltningsfunktioner och transportörsfunktioner ökar avståndet mellan infrastruktur- eller nätverksförvaltare och slutanvändarna (passagerare och transportföretag) och deras krav på servicekvalitet (särskilt punktlighet). Det bör därför även fortsättningsvis finnas en nyckelaktör inom järnvägssystemet, utan att oberoendet för infrastrukturförvaltarens kärnfunktioner för den skull äventyras.

3.15 När det gäller anläggningar för tjänster angav EESK i sin rekommendation 1.7 i yttrande TEN/432-433 av den 16 mars 2011 följande: "Vad gäller villkoren för tillgång till anläggningar för tjänster kan EESK inte stödja kravet på rättsligt, organisatoriskt och beslutsmässigt oberoende vilket riskerar att hota dagens oersättliga strukturer". Inga nya förutsättningar har framkommit i analysen som skulle föranleda en ändring av denna rekommendation.

3.16 Kommissionen erkänner dock att sammanslagningen av vissa funktioner skulle göra det möjligt att förbättra systemets resultat och kvaliteten på de tjänster som erbjuds passagerarna. EESK delar denna åsikt.

3.17 När det gäller avregleringen av den internationella persontrafiken på järnväg inom EU, som påbörjades i januari 2010, kan man knappast hävda att den hittills systematiskt har lett till någon betydande sänkning av priserna för den här typen av tjänster eller till någon dramatisk tillväxt inom detta segment.

3.18 Europas höghastighetsjärnvägsnät började byggas långt före 2010, tack vare betydande offentliga investeringar i vissa medlemsstater, och konkurrensen på området lär fortfarande under lång tid framåt förbli betydligt mer intermodal än intramodal. Avregleringen 2010 följdes framför allt av att flera befintliga förbindelser med traditionella tåg och driftsvillkor (ej höghastighet) drogs in och av att ett långvarigt samarbete upphörde. EESK beklagar denna utveckling och begär att kommissionen omedelbart ska vidta nödvändiga åtgärder för att förbättra och utveckla de gränsöverskridande persontrafiktjänsterna.

3.19 Undersökningen av godstrafiken på järnväg visar att situationen för godstransporter på järnväg är katastrofal i många medlemsstater. Detta beror framför allt på att moderniseringen och utvecklingen av järnvägarna inte har hållit jämna steg med

moderniseringen av vägnätet och på att järnvägstransporterna måste betala för utnyttjande av tågslägen. Vidare leder konkurrensen om de mest lönsamma linjerna till förbättringar på ett antal sträckor som trafikeras av systemtåg. Men detta sker delvis på bekostnad av trafiken med vagnslasttåg, som tenderar att minska alltmer. Vilket kan resultera i industriell ödeläggelse i vissa regioner och till att vi får ytterligare flera tusen lastbilar på vägarna. Många aktörer är inte heller sena att tillstå att avregleringen inte lett till att ett enda ton gods har överförts till järnvägen i vissa medlemsstater.

3.20 Dessa konstateranden gör att EESK – trots det uppenbara behovet av att reformera marknaden – vill föreslå kommissionen att anlägga ett försiktigt synsätt på liberaliseringen av den nationella persontrafiken mot bakgrund av aktuella erfarenheter från liberaliseringen av den internationella trafiken. Kommissionen medger för övrigt att det blir svårt att vitalisera den internationella järnvägstrafiken om denna är alltför avskild från nationella förbindelser som kan tillföra uppenbara nätverks-effekter.

3.21 EESK håller med om att den internationella persontrafiken på järnväg inte har ökat särskilt mycket, trots kommissionens obestridliga strävanden när det gäller den rättsliga ramen.

3.22 Resultaten från de föreslagna lösningarna måste således anses otillfredsställande, i synnerhet som marknaden inte klarar av att hantera dessa problem utan tillräckliga investeringar och lämpliga politiska impulser. Det finns också en särskild utmaning i det avseendet, nämligen att trygga trafikförbindelserna i avsidens belägna områden i medlemsstaterna med hjälp av moderna och miljövänliga transportmedel.

3.23 Denna målsättning måste utgöra en prioritet för EU, så att ett enhetligt europeiskt område kan skapas genom att man eliminerar "gränseffekterna" och skapar sammanhållning när det gäller den ekonomiska och sociala utvecklingen i områden som fram till nu förklarats av att region ställts mot region.

3.24 EU bör göra det möjligt att inrätta gränsöverskridande strukturer och fastställa formerna för dessa att agera inom sitt territorium, samt att identifiera och organisera uppdrag inom ramen för tjänster av allmänt intresse, i enlighet med artikel 14 i EUF-fördraget och protokoll nr 26.

3.25 Det krävs ett politiskt initiativ med ett starkt stöd från offentliga myndigheter för att man ska kunna skapa ett område och förbindelser där en mogen marknad kan verka. EESK uppmanar kommissionen att i hög grad inrikta sig på den faktiska utvecklingen av tjänsternas kvalitet inom EU:s järnvägsmarknad – framför allt med avseende på gränsöverskridande tjänster – och att även ta hänsyn till utvecklingen inom andra transportsätt. Det övergripande målet måste vara nöjda konsumenter och ökande marknadsandelar för järnvägen, men redskapen för att nå detta mål kan mycket väl variera mellan olika medlemsstater.

4. Översyn av förordning 1370/2007 om skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster

4.1 Ändringen av förordning 1370/2007/EG gäller upphandlingsplikt för järnvägstransporter, hur upphandlingarna ska gå till, upprättande av kollektivtrafikplaner och tillhandahållande av rullande materiel till de nya aktörerna.

4.2 I rekommendation 1.7 i sitt yttrande TEN/495 av den 13 december 2012 framförde EESK starka invändningar när det gäller översynen av förordningen om skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster. Översynen lämnar mycket övrigt att önska i fråga om de resultat som presenteras i konsekvensbedömningen.

4.3 Flera studier – varav vissa genomförts på uppdrag av kommissionen, t.ex. "Study on regulatory options on future market opening in rail passengers transport" – har gett skilda och motstridiga resultat och visar därför inte på någon enhetlig lösning på problemen när det gäller utnyttjandegrad, turtäthet och utvecklingen med avseende på offentligt stöd och produktivitet.

4.4 Ytterst samstämmiga resultat har rapporterats för nätverk som omfattas av olika rättsliga ramar (dvs. öppna eller stängda för konkurrens), något som borde få oss att undvika ett alltför generaliserat synsätt där ingen hänsyn tas till transportsystemens nationella förutsättningar, t.ex. geografi, klimat och var produktions- och bostadsområden är belägna (i vissa fall har man fortfarande mycket långt till järnvägstjänster, något som också kommittén påpekar i sitt yttrande TEN/495 av den 13 december 2012).

4.5 Mot bakgrund av dessa faktorer bör EU se till att de medel som används kan göra det möjligt att uppfylla målsättningarna med den planerade åtgärden på EU-nivå, när de inte kan uppnås på nationell, regional och lokal nivå och åtgärden inte går längre än vad som krävs för att uppnå målen.

4.6 Respekten för detta mål måste granskas mer ingående med tanke på kommissionens förslag att fastställa tak för direkttilldelning, eftersom denna bestämmelse innebär begränsningar i de offentliga myndigheternas oberoende förvaltning.

4.7 Att enbart fastställa en tröskel för att begränsa storleken på den koncession som operatörerna erbjuder leder oundvikligen till tröskeffekter som kan äventyra tjänsternas enhetlighet och som, genom bristen på kompensationsåtgärder, leder till att de övergripande fördelar som konkurrensutsättningen förväntas ge går förlorade. Denna situation innebär att man överläter åt de behöriga myndigheterna att avgöra om ett eller flera deluppdrag ska tilldelas direkt till en operatör eller om anbudsproceduren ska tillämpas, i enlighet med vad som för närvarande föreskrivs i förordning 1370/2007/EG, samtidigt som dessa myndigheter ska tillhandahålla strukturen för sådana förfaranden, vid behov genom en uppdelning i andelar för att undvika sådana tröskel-effekter.

4.8 Det finns även anledning att ifrågasätta nyttan med att så detaljerat reglera upprättandet av kollektivtrafikplaner, eftersom detta förefaller begränsa "nationella, regionala och lokala myndigheters [...] stora handlingsutrymme" när det gäller skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster i enlighet med fördraget.

4.9 Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt vilka villkor kommissionen avser att tillämpa för att tillhandahålla det fysiska kapital som krävs för nya tågtrafikaktörer som inte behöver investera i eller ägna sig åt forskning eller innovation, samtidigt som detta är viktiga aspekter för järnvägens kvalitet och säkerhet.

4.10 Det brittiska exemplet visar att det är bankerna som via finansieringsföretag tryggar sådan leasingverksamhet, vilket innebär stora risker för det fysiska kapitalets tillgänglighet och väcker frågan om vem som utövar tillsyn över detta.

5. Europeiska järnvägsbyråns roll samt säkerheten och driftskompatibiliteten inom järnvägssektorn

5.1 I och med det andra paketet inrättades Europeiska järnvägsbyrån, baserad i Valenciennes i Frankrike, med uppgift att inleda den tekniska harmoniseringen av de europeiska nätverken och utrustningen, utveckla driftskompatibiliteten genom att utarbeta gemensamma standarder (tekniska specifikationer för driftskompatibilitet, TSD, och gemensamma säkerhetsmetoder, CSM) och förbättra säkerheten inom järnvägssektorn.

5.2 Enligt artikel 91 i fördraget ska unionen åstadkomma resultat när det gäller transportsäkerheten, vars nivå behöver förbättras kontinuerligt.

5.3 Det är fullständigt olämpligt att bedöma järnvägssäkerhetsnivån och dess utveckling mot bakgrund av institutionella och tekniska förändringar utifrån antalet registrerade trafikoffer. Säkerheten ska i stället bedömas med hjälp av indikatorer som gör det möjligt att observera utvecklingen och vidta förebyggande åtgärder, i syfte att garantera maximal säkerhetsnivå för konsumenterna och för de boende utmed järnvägen.

5.4 Inrättandet av ett europeiskt järnvägsområde kräver att "driftskompatibiliteten" förbättras. Kompatibiliteten mellan infrastruktur och rullande eller fast materiel måste bygga på enkla och snabba förfaranden som bibehåller nuvarande säkerhetsnivå och samtidigt borgar för att dessa komponenter utvecklas, moderniseras och anpassas till nya behov.

5.5 Ur denna synvinkel bör säkerheten inte betraktas som ett hinder – tvärtom vad som anges i kommissionens rapport till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om genomförandet av direktiv 2007/58/EG om öppnandet av marknaden för internationell

persontrafik på järnväg, som är ett följedokument till kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om det fjärde järnvägspaketet. De senaste erfarenheterna från andra områden visar hur skadlig en alltför stor släpphänthet i frågan kan vara för medborgarnas syn på unionens roll. Olyckorna i Viareggio och nyligen i Schellebelle bör också mana till största möjliga försiktighet och noggrannhet hos samtliga aktörer inom tågtrafiken.

5.6 Europeiska järnvägsbyrån spelar i detta sammanhang en central roll, i samarbete med nationella säkerhetsmyndigheter som förenas i ett nätverk för utbyte och samordning. Dess uppgifter och de nationella säkerhetsmyndigheternas uppgifter bör för övrigt utvidgas för att även omfatta tågtrafikens mänskliga dimension och ta hänsyn till aspekter som personalens arbetsmiljö, som är ett ofrånkomligt inslag i järnvägssäkerheten.

5.7 Med tanke på det ökande antalet aktörer inom järnvägen och de konsekvenser som bristande arbetsorganisation kan få, bör de nationella säkerhetsmyndigheternas roll även utvidgas till att övervaka verksamhetsvillkoren för järnvägssektorn. De nationella säkerhetsmyndigheterna blir då en veritabel järnvägspolis med ansvar för att kontrollera tillämpningen av gällande regler, som utgör bestämmelser för den allmänna samhällsordningen.

5.8 I april 2011 genomfördes på kommissionens begäran en utvärdering av Europeiska järnvägsbyråns roll. Den visar att byrån skulle kunna anförtros uppgiften att främja innovationer som syftar till att förbättra driftskompatibiliteten och järnvägssäkerheten och framför allt användningen av ny informationsteknik och nya uppföljnings- och spårningssystem. Byrån skulle i alla händelser inte befrias från det juridiska ansvaret för sina beslut.

5.9 Denna aspekt kan relateras till en industripolitik som bygger på forskning, innovation och investeringar och som förutsätter stöd från de offentliga myndigheternas sida när det gäller att anta denna stora europeiska utmaning som kan bidra till en ekonomisk återhämtning. Det europeiska industri- och forskningsprojektet Shift2Rail kan utgöra ett ändamålsenligt verktyg i det avseendet – under förutsättning att det på lämpligt sätt engagerar alla järnvägstransportföretag.

5.10 I linje med EU:s skyldigheter enligt artikel 91 i fördraget – och för att förbättra de anställdas arbetsmiljö – skulle byrån dessutom kunna ges behörighet att se till att samtliga aktörer genomför de beslut som fattats i fråga om driftskompatibilitet.

6. Sociala aspekter

6.1 Frågan om en förstärkning av industripolitiken på EU-nivå behöver kopplas till de utmaningar som rör arbetskraftens demografiska profil och fördelningen av kvalifikationer inom järnvägssektorn samt i fråga om bygg- och anläggningsarbeten inom sektorn.

6.2 Arbetskraften blir äldre, och den sociala fördelningen inom sektorerna förändras så att chefer, ingenjörer och tekniker utgör en allt större del av den aktuella gruppen.

6.3 Detta kommer under de närmaste åren att leda till en omfattande personalomsättning inom tågtrafiken och till att en rad nya medarbetare tillkommer, vilket i sin tur väcker frågan om arbetsvillkoren för nyanställda och en försämring av den speciella sociala trygghetsnivå som rådde inom sektorn och som tog hänsyn till att yrkena inom järnvägssektorn är krävande och riskfyllda och ansågs attraktiva före avregleringen.

6.4 Att göra järnvägsyrken attraktiva, särskilt för ungdomar och kvinnor, innebär därmed en stor utmaning när det gäller att göra tågtrafiken mer tillförlitlig i medlemsstaterna och på EU-nivå. Utmaningen består också i att se till att nya arbetstagare kommer in i sektorn och att personalen är lojal.

6.5 Den dubbla målsättningen om dragningskraft och lojalitet innebär att medlemsstaterna måste hålla gjorda åtaganden

när det gäller social trygghet (inte minst beträffande pensioner), kollektivavtal, arbetsvillkor och långsiktiga karriärmöjligheter för de anställda som bygger på att kompetens förvärvas och erkänns. Särskilda program, t.ex. Erasmus, kan användas i detta syfte.

6.6 EESK:s yttrande TEN/445 om de sociala aspekterna av den europeiska transportpolitiken av den 15 juni 2011 innehåller ett antal rekommendationer på området som kan göra sektorn attraktivare och som kommissionen bör införliva i sina lagstiftningsförslag.

6.7 EESK anser att varje medlemsstat – inom ramen för sina val beträffande organisation och konkurrensutsättning – ska bevara sysselsättningsnivån för sina etablerade operatörer samt de kollektiva garantierna för personalen och deras löne- och arbetsvillkor. I händelse av byte av operatör, bör den berörda personalen och deras kollektiva garantier kunna flyttas över.

Bryssel den 11 juli 2013

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Henri MALOSSE

BILAGA

till Yttrandet från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Följande ändringsförslag avslogs under debatten, men fick minst en fjärdedel av rösterna:

Punkt 1.5

Ändra enligt följande:

"EESK anser att medlemsstaterna ska få behålla rätten att själva organisera sina nationella järnvägssystem och öppna sina inhemska marknader för konkurrens, utifrån sina specifika geografiska, demografiska och historiska förhållanden samt rådande ekonomiska, sociala och miljörelaterade villkor. EESK stöder det mål om att skapa en gemensam EU-järnvägsmarknad med hög transportkvalitet och utan gränsproblem, som ingår kommissionens förslag. Kommittén uppmanar kommissionen att i hög grad inrikta sig på den faktiska utvecklingen av tjänstekvaliteten inom EU:s järnvägsmarknad – framför allt med avseende på gränsöverskridande tjänster – och att även ta hänsyn till utvecklingen inom andra transportsätt. Det övergripande målet måste vara nöjda konsumenter och ökande marknadsandelar för järnvägen, men redskapen för att nå detta mål kan mycket väl variera mellan olika medlemsstater."

Resultat av omröstningen (punkt 1.5 och 3.1 gick till omröstning och avslogs samtidigt)

För: 30
Emot: 71
Nedlagda röster: 7

Punkt 3.1

Ändra enligt följande:

"Kommissionens syfte med lagförslaget är fortsätter i detta fjärde lagstiftningspaket för järnvägen att vitalisera den europeiska järnvägen. Precis som i de tidigare paket som redan antagits är bakgrunden till detta att järnvägen utgör en viktig del av ett hållbart transportsystem i EU, både för passagerare och gods, och att marknadsreformer bedöms som nödvändiga för att skapa en gemensam järnvägsmarknad som kan spela den potentiella roll som järnvägstransporterna inte har kunnat spela under de senaste årtiondena. Efter det att konkurrens införts i godstrafiken på järnväg och i den internationella passagerartrafiken, införs genom detta förslag nu också konkurrens i genom att den nationella passagerartrafiken utsätts för konkurrens. Tanken är att en sådan konkurrens ska stimuleras av en EU-lagstiftning som innebär en uppdelning mellan å ena sidan infrastrukturförvaltningsfunktioner – som även ska omfatta trafikstyrning och underhåll av och investeringar i trafiknäten – och å andra sidan transportföretagens järnvägssoperatörernas funktioner. Förslaget innebär även en förstärkning av de tillsynsorgan som ska övervaka järnvägsmarknaden. Kommittén stöder det mål om att skapa en gemensam EU-järnvägsmarknad med hög transportkvalitet och utan gränsproblem, som ingår kommissionens förslag."

Resultat av omröstningen (punkt 1.5 och 3.1 gick till omröstning och avslogs samtidigt)

För: 30
Emot: 71
Nedlagda röster: 7

Punkt 3.5

Ändra enligt följande:

"Ett flertal studier har lett fram till ganska olikartade resultat när det gäller följderna av en uppdelning mellan infrastrukturförvaltare och järnvägstransportföretag samt avreglering av järnvägsmarknaderna. En undersökning av de statistikuppgifter som kommissionen har presenterat visar i alla händelser också att det inte finns någon automatisk korrelation mellan denna uppdelning, öppnande av marknaden och bättre resultat inom järnvägssektorn. Det står också klart att erfarenheterna skiljer sig åt i de medlemsstater som har genomfört en uppdelning och/eller avreglering av järnvägsmarknaden och på de marknader som inte har reformerats. Järnvägstransporternas marknadsandelar verkar inte bara bero på styresmodeller, utan också på den allmänna investeringsnivån samt på nationella geografiska, demografiska och näringslivsrelaterade faktorer, men också att resultaten förefaller stå i direkt proportion till finansieringsnivå och vägavgifter. Å andra sidan har Mc Nulty i en rapport presenterat en ytterst heterogen bild av den brittiska situationen, som visar att järnvägssystemet i Storbritannien har blivit mer kostsamt både för staten och för användarna samt att det råder brist på samordning mellan de olika aktörerna. Och därför behövs det ett starkare engagemang från statens sida för att åstadkomma en nödvändig integration (tariffer, distribution, tidtabeller osv.). För att komma till rätta med denna situation lägger Mc Nulty fram tre rekommendationer som ska genomföras gradvis: att kostnader och intäkter ska delas mellan infrastrukturförvaltare och transportföretag, att ett gemensamt företag (joint venture) ska bildas av dessa aktörer samt att de två funktionerna rentav på nytt kan slås samman på vissa linjer."

Resultat av omröstningen (punkt 3.5 och 3.6 gick till omröstning och avslogs samtidigt)

För: 27
Emot: 70
Nedlagda röster: 7

Punkt 3.6

Stryk punkten:

"Vissa nationella undersökningar av järnvägstjänsternas kvalitet, t.ex. rapporten från den brittiska konsumentorganisationen "Which?", visar ett blandat resultat när det gäller konsumenternas syn på järnvägstjänsterna, där andelen nöjda konsumenter uppgår till 50 % eller lägre för hälften av operatörerna och endast 22 % av passagerarna anser att systemet blivit bättre (http://which.co.uk/home_and_garden/leisure/reviews_ns/best_and_worst_uk_train_companies/best_train_companies_overall/)."

Resultat av omröstningen (punkt 3.5 och 3.6 gick till omröstning och avslogs samtidigt)

För: 27
Emot: 70
Nedlagda röster: 7

Punkt 3.11

Ändra enligt följande:

"I enlighet med artikel 63.1 i direktiv 2012/34/EU om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde har de två lagstiftande institutionerna uppmanat kommissionen att lägga fram rapporter "om genomförandet av kapitel II", ett kapitel som huvudsakligen handlar om fristående ställning och olika strukturer inom EU:s järnvägssektor. "Denna rapport ska även innehålla en utvärdering av marknadsutvecklingen, inbegripet läget när det gäller förberedelserna inför ett ytterligare öppnande av järnvägsmarknaden" och "analysera olika modeller för att organisera denna marknad och detta direktivs inverkan på [omarbetning] avtal om allmän trafik och finansieringen av sådana avtal." Kommissionen ska därvid också "beakta genomförandet av förordning (EG) nr 1370/2007 och de faktiska skillnaderna mellan medlemsstaterna (trafiknästens täthet, antal passagerare, genomsnittlig resväg)". Debatten visade att det var nödvändigt fanns stöd för att låta medlemsstaterna själva organisera sina nationella system, och vid behov fortsätta att organisera produktionen på ett integrerat sätt som möjliggör samordning, så att man får bort gränssnitt som kan vara skadliga såväl ekonomiskt sett som ur säkerhetsynpunkt."

Resultat av omröstningen (punkt 3.11, 3.12, 3.13 och 3.14 gick till omröstning och avslogs samtidigt)

För: 35
Emot: 67
Nedlagda röster: 2

Punkt 3.12

Stryk punkten:

"Att avskilja infrastrukturförvaltningen inom ett transportsystem vars rörelsefrihet begränsas till en enda rumslig dimension skapar vanligtvis fler problem än fördelar, genom att det komplicerar driften avsevärt med ökade kostnader och sämre kvalitet som följd. Det gäller framför allt nät med intensiv blandad trafik."

Resultat av omröstningen (punkt 3.11, 3.12, 3.13 och 3.14 gick till omröstning och avslogs samtidigt)

För: 35
Emot: 67
Nedlagda röster: 2

Punkt 3.13

Stryk punkten:

"Integrationen av tekniska framsteg blir långsammare och svårare. Innovationer, som oftast innefattar både fasta anläggningar (infrastruktur) och rörliga (rullande materiel) samtidigt, bromsas upp. Byråkratin och onödiga gränssnitt ökar avsevärt och medför högre driftskostnader och en tröghet i beslutsprocesserna."

Resultat av omröstningen (punkt 3.11, 3.12, 3.13 och 3.14 gick till omröstning och avslogs samtidigt)

För: 35
Emot: 67
Nedlagda röster: 2

Punkt 3.14

Ändra enligt följande:

"Uppdelningen mellan infrastrukturförvaltningsfunktioner och transportörsfunktioner ~~kan riskera att öka~~ ~~öka~~ avståndet mellan infrastruktur- eller nätverksförvaltare och slutanvändarna (passagerare och transportföretag) och deras krav på servicekvalitet (särskilt punktlighet). Detta betonar behovet av att ha en stark regleringsfunktion på dessa marknader. Det bör därför även fortsättningsvis finnas en nyckelaktör inom järnvägsystemet, utan att oberoendet för infrastrukturförvaltarens kärnfunktioner för den skall äventyras."

Resultat av omröstningen (punkt 3.11, 3.12, 3.13 och 3.14 gick till omröstning och avslogs samtidigt)

För: 35
Emot: 67
Nedlagda röster: 2

Punkt 3.19

Ändra enligt följande:

"Undersökningen av När det gäller godstrafiken på järnväg varierar konsekvenserna av avregleringen mycket mellan medlemsstaterna och marknaderna. I vissa medlemsstater, särskilt i Osteuropa, är den senaste utvecklingen mycket problematisk. Vissa att situationen för godstransporter på järnväg är katastrofal i många medlemsstater. Detta beror emellertid inte framför allt på avregleringen som sådan utan på att moderniseringen och utvecklingen av järnvägarna inte har hållit jämna steg med moderniseringen av vägnätet och på att järnvägstransporterna måste betala för utnyttjande av tåglägen. I vissa länder har servicen till kunderna blivit mycket bättre och följaktligen transporteras mer gods på järnväg än förut. Den ökade konkurrensen, framför allt på systemtågsmarknaden, har i allmänhet varit positiv. Men för vagnslasttågen, som länge varit ett problem i Europa, har nedgången fortsatt i de flesta länderna, vilket har fått nätverkseffekter och lett till att man övergett lågtrafikerad järnvägsinfrastruktur. Vidare leder konkurrensen om de mest lönsamma linjerna till förbättringar på ett antal sträckor som trafikeras av systemtåg. Men detta sker delvis på bekostnad av trafiken med vagnslasttåg, som tenderar att minska alltmer. Vilket kan resultera i industriell ödeläggelse i vissa regioner och till att vi får ytterligare flera tusen lastbilar på vägarna. Många aktörer är inte heller sena att tillstå Det framgår tydligt av kommissionens meddelande att EU:s avreglering av godstrafiken på järnväg inte har varit tillräcklig för att skapa en ny konkurrenskraftig järnvägsfraktsmarknad. Vissa operatörer menar till och med att avregleringen inte direkt lett till att ett enda ton gods har överförs till järnvägen i vissa medlemsstater."

Resultat av omröstningen:

För: 39
Emot: 72
Nedlagda röster: 3