

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg"

(2000/C 204/04)

Den 17 februari 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 156 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som fick uppdraget att förbereda ärendet, antog sitt yttrande den 4 maj 2000, baserat på föredraganden Gianni Vinays rapport.

Vid sin 373:e plenarsession den 24–25 maj 2000 (sammanträdet den 24 maj 2000) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 102 röster för och 1 nedlagd röst.

1. Kommissionens förslag

1.1. Förslaget till direktiv som behandlas i detta yttrande har som huvudsaklig målsättning att förbereda genomförandet av en gemensam marknad för järnvägstjänster, i enlighet med fördraget. Förslaget utgår ifrån följande tre primära målsättningar:

- Effektivisera organiseringen av den internationella gods- och persontrafiken inom det transeuropeiska transportnätet⁽¹⁾.
- Förbättra de konventionella järnvägsnätens driftskompatibilitet genom att harmonisera tekniska och operativa normer.
- Bidra till skapandet av en gemensam marknad för järnvägsutrustning, öppen för offentliga anbudsförfaranden, vilket hittills inte fungerat på grund av att specifikationsystemet har privilegierat järnvägsutrustningsföretagen på de inhemska marknaderna.

1.2. I meddelandet som kompletterar förslaget motiveras ett antagande av förslaget och där påpekas att förslaget överensstämmer i sin utformning med direktivet för höghastighetståg⁽²⁾, men att det skiljer sig på huvudsakligen följande punkter:

- Anpassning till det geografiska tillämpningsområdet (berörda järnvägsnät)⁽¹⁾.
- Berörda tekniska specifikationer och delsystem.
- Ett successivt tillvägagångssätt för att ta bort hindren för driftskompatibilitet. Det konventionella järnvägssystemet är i realiteten ett gammalt system vars modernisering måste ske gradvis för att inte medföra orimligt höga kostnader för järnvägsföretagen, infrastrukturförvaltarna och statsfinanserna.

— Antagande av ett arbetsprogram baserat på en rad prioriteringar.

— Särskilt hänsynstagande till ekonomisk analys av de nya bestämmelsernas inverkan samt strävan efter kostnadseffektiva lösningar.

1.3. I meddelandet beskrivs järnvägstransporternas nackdelar och aktuella problem samt en samling åtgärder som skall genomföras successivt. Vissa kommer att genomföras på kort tid och utan kostnader. I meddelandet fastslås att en gemenskapsinsats är nödvändig och att den kan genomföras under delat ansvar mellan gemenskapen och medlemsstaterna, i enlighet med artiklarna 154 och 155 i fördraget. Dessutom anges vilka målsättningar och prioriteringar som skall gälla.

1.4.1. Målsättningar

— Förbättra organiseringen av de internationella tjänsterna, särskilt avseende godstrafik, genom att främst påverka järnvägsföretagen att komma till rätta med det långsamma och kostsamma utbytet av uppgifter, bristande överensstämmelse i tidtabeller samt krångliga förfaranden vid gränserna.

— Främja driftskompatibiliteten hos de konventionella järnvägssystemen genom att anpassa lok och person- och godsvagnar samt de tekniska och driftsmässiga bestämmelser som medför att lok och personal måste bytas vid gränserna.

(1) Parlamentets och rådets beslut 1692/96/EG av den 23 juli 1996 om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet (EGT L 228, 9.9.1996, s. 1) — ESK:s yttrande i EGT C 397, 31.12.1994, s. 23.

(2) Direktiv 96/48 av den 23 juli 1996 (EGT L 285, 17.9.1996).

— Skapa en gemensam marknad för järnvägsutrustning genom att öppna de inhemska marknaderna som hittills praktiskt taget varit slutna.

1.4.2. Prioriteringar

- Harmonisering av delsystemen och deras komponenter, inledningsvis av
 - signal- och kontrollstyrningssystem,
 - informations- och telematiksystem,
 - rullande materiel,
 - buller,
 - kvalifikationer hos tågpersonal som arbetar i gränsöverskridande trafik,
 - bedömning av anpassning till de tekniska specifikationerna,
 - ömsesidigt erkännande av underhåll och reparationer.
- Införande av maskinutrustning som konstruerats i enlighet med gemenskapsspecifikationer.

1.5. Harmoniseringsprocessen skall ske på två plan:

- Den organisatoriska delen: på kort sikt skall järnvägsföretagen försöka reducera väntetiderna vid gränserna till det minimum som behövs för att byta lok och personal; på längre sikt är målet att passera gränserna utan stopp.
- Järnvägssystemen och delsystemen: kommissionen kommer med stöd av den rådgivande kommitté som inrättats i enlighet med artikel 21 i direktiv 96/48/EG⁽¹⁾ att ansvara för att låta utarbeta specifikationer och anta föreslagna specifikationer, utifrån ett arbetsprogram som grundas på prioriteringar.

1.5.1. Förfarandena för att fastställa tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD) för de olika delsystemen är tydligt angivna. Utarbetandet av TSD kommer, liksom när det gällde höghastighetståg, att anförtros ett gemensamt representativt organ, AIEF⁽²⁾, som består av representanter för järnvägarna, operatörerna, kollektivtrafiken och järnvägsutrustningsföretagen. De europeiska normerna för delsystemens komponenter skall utarbetas antingen av CEN⁽³⁾, Cenelec⁽⁴⁾ eller ETSI⁽⁵⁾. Uppgiften att bedöma överensstämmelse med specifikationer och normer kommer att läggas ut på oberoende organisationer (anmälda organ) vilket innebär en förändring mot tidigare, då denna uppgift anförtroddes själva järnvägarna.

(1) Direktiv 93/38/EEG av den 14 juni 1993 om samordning av upphandlingsförfarandet för enheter som har verksamhet inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna (EGT L 199, 9.8.1993, s. 84) — ESK:s yttrande: EGT C 106, 27.4.1992, s. 6.

(2) AIEF: Association Européenne pour l'Interopérabilité Ferroviaire.

(3) CEN: Europeiska standardiseringsorganisationen.

(4) Cenelec: Europeiska standardiseringsorganisationen inom elområdet.

(5) ETSI: Europeiska institutet för telekommunikationsstandarder.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Kommittén är införstådd med att åtgärder från gemenskapens sida är nödvändiga. Av institutionella, sociala, ekonomiska och transportpolitiska skäl behöver hela systemet i största utsträckning bindas samman och integreras. Den nuvarande situationen är problematisk. Det finns i dag i EU:s medlemsstater 21 järnvägsföretag som bedriver trafik på 6 olika spårvidder⁽⁶⁾ och med 5 olika elsystem som gör det nödvändigt att byta lok vid gränsen eller använda anpassbara lok. Dessutom finns det 16 olika signal-, styr- och kontrollsystem. Elva järnvägsföretag är anslutna till VTE (Visite Technique d'Echange)⁽⁷⁾, vilket innebär att man utför tekniska kontroller enbart vid den station där tåget kopplas ihop och inte varje gång det passerar en gräns. Det är helt klart att man inte kan förlita sig på en frivillig standardisering för att skapa ett transeuropeiskt järnvägsnät, utan man måste fastställa grundläggande krav och parametrar.

2.1.1. Trots att den inre marknaden gradvis konsoliderats och medfört en markant ökning av rörligheten för gods och passagerare kan det konstateras att järnvägstransport av båda dessa kategorier visar en konstant nedgång, och om denna utveckling tillåts fortsätta är det ingen överdrift att anta att flera linjer skulle bli helt olönsamma och få läggas ned. Detta skulle få negativa följder inte bara för användarna samt för den regionala utvecklingen och sysselsättningen, utan det skulle också innebära en utveckling i motsatt riktning mot målsättningen om en hållbar rörlighet inom EU.

2.1.2. Såsom det framgår av kommissionens meddelande är direktivförslaget bara ett första steg på vägen mot en verklig och fullständig driftskompatibilitet. Direktivet kommer att avse planläggning, konstruktion, idrifttagning, omstrukturering, modernisering och drift uteslutande av sådan järnvägsutrustning som kommer att tas i bruk efter att direktivet trätt i kraft. Därför kommer det att ta lång tid att uppnå en fullständig harmonisering av infrastrukturen, men det är ändå nödvändigt att med hjälp av omedelbara åtgärder harmonisera komponenter och förfaranden samt på längre sikt arbeta för en allt större enhetlighet av standarderna när det gäller infrastruktur.

(6) Normal spårvidd (1 435 mm) används i 11 länder. Länder som har annan spårvidd är Portugal och Spanien (1 668 mm), Irland (1 600 mm) och Finland (1 524 mm).

(7) Noteras bör att denna lösning inte alltid fungerar, särskilt när det gäller tåg med blandad last av trailrar och containrar, på grund av skillnaden i linjernas lastprofil och gällande bestämmelser.

2.1.3. Det bör tilläggas att det endast är genom införandet av enhetliga tekniska specifikationer som man kan ändra systemet med detaljerade nationella normer som hittills har hindrat europeisk konkurrens på marknaden för järnvägs-system och järnvägsutrustning. Följaktligen domineras denna marknad av den inhemska industrin, trots att den sedan flera år tillbaka omfattas av bestämmelserna om offentlig anbudsinfördran⁽¹⁾.

2.2. Denna översikt visar på många av orsakerna till ineffektiviteten hos gemenskapens järnvägssystem och förklarar bristen på konkurrens inom sektorn. Det framstår alltså som helt rimligt att kommissionen satt upp som mål att göra hela systemet enhetligt för att tillgodose de allt högre och alltmer specifika krav som användarna har på person- och godstrafiktjänster samt i syfte att öppna järnvägsutrustningsmarknaden.

2.3. Kommittén ser positivt på och stöder förslaget till direktiv. Vi vill hänvisa till kommitténs yttrande om direktivet för höghastighetståg⁽²⁾, som det här behandlade direktivet hämtat struktur och ramar ifrån, eftersom vi inte anser det vara nödvändigt att ta upp aspekter som redan behandlats tidigare.

2.3.1. Kommittén välkomnar särskilt att begreppet driftskompatibilitet har kommit att omfatta även det konventionella transeuropeiska nätet i avsikt att rusta upp, modernisera och bygga ut nätet, och att harmoniseringsplanen för EU:s järnvägssystem därmed fullbordas.

3. Särskilda kommentarer

3.1. Kommittén vill dock framföra några synpunkter och betona vissa aspekter som gör att läget för järnvägstransportsektorn fortfarande är kritiskt, trots att denna sektor varit föremål för en gradvis avreglering som inleddes 1991, och trots att den har stora fördelar om man ser till en hållbar utveckling. I denna genomgång av problemen är det relevant att först ta upp frågan om huruvida det finns en verklig politisk vilja hos medlemsstaterna och järnvägsföretagen, en grundläggande förutsättning för att åstadkomma en verklig driftskompatibilitet mellan näten.

3.1.1. Nödvändigheten av en gradvis förändring samt åtskillnaden mellan åtgärder med avseende på tekniska bestämmelser och åtgärder avseende infrastrukturen kräver insatser från medlemsstaterna, med tanke på att detta initiativ ingår i en mångsidig och samordnad satsning på transportpolitikområdet. Därför behövs en noggrann bevakning av kostnad och nytta i syfte att göra åtgärderna enkla och ändamålsenliga.

⁽¹⁾ Direktiv 93/38/EEG av den 14 juni 1993 om samordning av upphandlingsförfarandet för enheter som har verksamhet inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna (EGT L 199, 9.8.1993, s. 84) — ESK:s yttrande: EGT C 106, 27.4.1992, s. 6.

⁽²⁾ ESK:s yttrande: EGT C 397, 31.12.1994, s. 4.

3.2. De senaste årens statistik skulle behöva analyseras. Att järnvägstrafiken har tappat andelar är redan ett känt faktum, men man borde undersöka hur det kommer sig att kombinerade transporter trots den stimulanspolitik som förts fortfarande sackar efter. Kommittén vill påpeka att detta skett trots att den genomsnittliga vägsträckan för varutransporter i Europeiska unionen har ökat med 2 % per år mellan 1970 och 1997⁽³⁾.

3.2.1. Det är utan tvekan så att järnvägstransporternas minskning till en del har orsakats av det tryck på marknaden som utövas av andra transportsätt som är mer flexibla, inte kräver någon driftskompatibilitet samt har extremt konkurrenskraftiga priser. Det är därför absolut nödvändigt och angeläget att se till att järnvägstransporterna åter blir konkurrenskraftiga, även med hjälp av driftskompatibilitet.

3.2.2. Kommittén anser det vara nödvändigt att i så stor utsträckning som möjligt samordna åtgärderna med särskild inriktning på driftskompatibilitet och åtgärderna som ingår i "infrastrukturpaketet". Särskild uppmärksamhet bör riktas mot utformningen av tidtabeller och fastställandet av en prioriteringsordning mellan olika typer av tjänster. Det är viktigt att upprätthålla effektivitet och erbjuda ett konkurrenskraftigt alternativ både när det gäller godstransporter och persontrafik.

3.2.3. Kommittén noterar att kommissionen är medveten om att lagstiftningen om offentliga anbudsförfaranden ännu inte fått någon positiv effekt på marknaden, i och med att systemen är så fragmentiserade att de inhemska leverantörerna privilegieras. Kommittén hoppas därför att man i takt med att driftskompatibiliteten stegvis genomförs kommer att utöka kontrollerna av hur EU:s upphandlingsbestämmelser tillämpas, också i syfte att hålla nere priserna⁽¹⁾.

3.2.3.1. När det gäller järnvägsutrustningsföretagen borde de små och medelstora företagen beaktas i direktivförslaget eftersom dessa innehar 20 % av marknadsandelarna.

3.3. Kommittén ställer sig bakom den prioritering som anges i artikel 22 i kommissionens förslag till direktiv men anser att det skulle vara lämpligt att ange tidsramar för att definiera TSD för att undvika förfaranden som drar ut på tiden. En första målsättning för standardiseringsproceduren bör bestå i en harmonisering av befintliga system utifrån gemensamma minimikrav; därefter kan man övergå till att finna innovativa lösningar baserade på bästa praxis och resultat av forskningsprogram. Före det egentliga antagandet av TSD skulle man också kunna använda de utarbetade grundläggande parametrarna som en rekommenderad referensram, som utan att vara rättsligt bindande skulle kunna bli föremål för investeringsprojekt i medlemsstaterna.

⁽³⁾ Under tioårsperioden 85–95: UK +24 %, F +36 %, S +37 % (se KOM(1999) 519 slutlig av den 27.10.1999).

3.3.1. Bland förslagets prioriteringar i samband med definiering av TSD skulle det vara lämpligt att nämna att investeringarna bör vara jämnt fördelade på infrastruktursidan och nätförvaltningssidan. När det handlar om åtgärder som kräver samverkan mellan ansvariga på infrastruktursidan och nätförvaltningssidan är det viktigt att kostnaderna under utvecklingskedet uppbärs av båda parter eftersom båda sedan kommer att få del av effekterna av satsningen.

3.3.2. Kommittén anser att det skulle vara lämpligt att i arbetet med TSD även ta upp frågan om automatisk sammankoppling. Det förefaller möjligt att ett sådant system skulle kunna införas inom relativt kort tid och att nödvändig finansiering skulle kunna ordnas. Det skulle bland annat leda till ökad produktivitet och bättre säkerhet för tågpersonalen.

3.3.3. När det gäller bullerbekämpning uppskattar och stöder kommittén kommissionens avsikt att inrätta en arbetsgrupp som skall behandla buller från järnvägstrafik. Det är viktigt att detta arbete utförs i enlighet med gemenskapslagstiftningens bestämmelser om harmonisering av metoderna för att mäta buller samt att man när det gäller buller från järnvägar inte bara bedömer ljudnivån utan också störningens frekvens, i syfte att få de lokala och regionala myndigheterna att överväga insatser för att skydda medborgarna från buller.

3.3.4. ESK anser dock att de nu föreslagna tidsramarna för moderniseringen av bromsklossarna är oroväckande utdragna och uppmanar kommissionen att verka för att skynda på denna åtgärd maximalt och dessutom ta itu med alla andra element som bidrar till de sammantagna akustiska störningar som orsakas av järnvägstrafiken.

3.4. Kommittén ställer sig positiv till att AEIF utnämns till gemensamt representativt organ, men har vissa invändningar som redan tidigare framförts i yttrandet om höghastighetståg⁽¹⁾, och som också motiveras av meddelandet som kompletterar direktivförslaget.

3.4.1. Kommissionens meddelande betonar att AIEF inte representerar alla berörda parter och nämner särskilt att arbetsmarknadens parter och vissa fackkorporationer inte är representerade. Kommittén anser det därför vara särskilt viktigt att man i direktivet specifikt nämner att arbetsmarknadens parter skall delta i utarbetandet av TSD, med tanke på den betydelse som nästan alla dessa specifikationer har för arbetsorganisationen, personalens säkerhet och hälsa, precisering av vilka kvalifikationer som kommer att bli nödvändiga i takt med att driftskompatibiliteten genomförs, utbildning, fortbildning, reglering av arbetstider samt den ofrånkomliga

standardiseringen av driftshandlingar. Arbetsmarknadens parter bör involveras redan på ett tidigt stadium då man börjar utarbeta specifikationerna. Deras deltagande skulle få positiva effekter på effektiviteten och utvecklingen av den sociala dialog som redan är i gång med avseende på driftskompatibilitet mellan denna sektors arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer på europeisk nivå [ETF⁽²⁾ och CCFE⁽³⁾].

3.5. I samband med utvidgningen av den framtida driftskompatibiliteten till kandidatländerna [CÖE⁽⁴⁾] lägger kommittén stor vikt vid ett effektivt genomförande av TINA⁽⁵⁾, utan vilket en anslutning till TSD i många fall skulle bli svår att genomföra vid kandidatländernas anslutning till Europeiska unionen. Det är alltså nödvändigt att intensifiera samarbetet med dessa länder.

3.5.1. Kommittén stöder de idéer som uttrycks i dokumentet om en möjlig utvidgning av driftskompatibiliteten till att även gälla utanför unionens nuvarande och framtida gränser. En sådan målsättning har betydelsefulla sociala och ekonomiska konsekvenser. ESK är därför positiv till de initiativ som kommissionen föreslår att man inleder inom ramen för COTIF (Convention relative aux transports internationaux ferroviaires) samt till kommissionens avsikt att som företrädare för gemenskapen delta i OTIF (Centralorganet för internationella järnvägstransporter).

3.5.2. I och med att kommittén anser att man alltid måste lägga största vikt vid en hög säkerhetsnivå när det gäller såväl tågtrafiken som specifikationer för konstruktion av materiel, vill kommittén uppmana till att man utifrån sådana kriterier undersöker eventuella specifikationer som redan godkänts på internationell nivå och som kan komma att ligga till grund för de TSD som skall utarbetas.

3.5.2.1. I direktivförslagets bilaga om väsentliga krav behandlas säkerhetsaspekterna utförligt, i form av både allmänna krav och särskilda krav för varje delsystem. Kommittén anser att det i detta sammanhang lika väl som när det gäller hälsoaspekterna (inklusive ergonomiska aspekter) är viktigt att arbetsmarknadens parter, tillsammans med användarnas kvalificerade representanter, deltar i arbetet med att precisera och tillämpa väsentliga krav.

3.6. Kommittén anser att man borde uppmärksamma de potentiella bidrag till innovation som kan utvecklas inom ramen för femte ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling.

⁽²⁾ ETF: European Transport Federation.

⁽³⁾ CCFE: Communauté des chemins de fer européens.

⁽⁴⁾ CÖE: länderna i Central- och Östeuropa.

⁽⁵⁾ TINA: Transport Infrastructure and Needs Assessment.

⁽¹⁾ ESK:s yttrande: EGT C 397, 31.12.1994, s. 4.

3.7. Detta direktivförslags budgetkonsekvenser visar sig vara mer omfattande än för direktivet för höghastighetståg. Vi efterlyser en mer analytisk redogörelse för orsakerna till dessa kostnadsökningar.

I alla händelser är det nödvändigt att göra grundliga bedömningar av kostnader och nytta, både när prioriteringar och genomförandeperioder fastställs och när utarbetandet av standarder sker, något som redan berörts ovan.

3.7.1. I och med att gemenskapens stöd är begränsat till de projekt avseende driftskompatibiliteten som fastställs i det meddelande som kompletterar direktivförslaget, föreslår kommittén, utan att analysera stödets generella utformning, att man i direktivförslaget skulle uppmuntra till att finna andra

möjliga sätt på vilka gemenskapen kan finansiera projekt av särskilt gemenskapsintresse.

3.8. Om de tankar och påpekanden som redovisats här beaktas i direktivet skulle, enligt kommittén, åtgärderna som innebär ett första avgörande steg mot driftskompatibilitet bli mer fulländade och effektiva. Även om det nödvändigtvis handlar om en process som kommer att slutföras först långt fram i tiden är kommittén övertygad om att inte bara direktivförslagets politiska värde utan också dess konsekvenser av social och miljömässig art samt när det gäller produktion, sysselsättning och marknadseffektivitet kan medföra positiva effekter redan under detta första skede.

Bryssel den 24 maj 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI