

**Näringsdepartementet***Transport***Rådets möte den 8 oktober**

---

## Dagordningspunkt 6

Rubrik: Fjärde järnvägs paketet

Dokument: 13286/14 TRANS 434 CODEC 1837

Tidigare dokument: 5985/13 TRANS 36 CODEC 216, 5960/13 TRANS 35 CODEC 209, Fakta-PM Näringsdepartementet 2012/13:FPM67.

Tidigare inte behandlad vid samråd med EU-nämnden.

**Bakgrund**

Den 30 januari 2013 lade KOM fram ett fjärde järnvägs paket om sex rättsakter. Den 26 februari 2014 lämnade Europaparlamentet sitt yttrande i första läsningen av förslaget i sin helhet. Den 20 maj 2014 lämnade KOM sin ståndpunkt avseende Europaparlamentets ändringsförslag. Den 5 juni 2014 antog rådet en politisk överenskommelse om de tre rättsakter som utgör den tekniska delen av förslaget, dvs. förslaget till ändring av direktivet om de europeiska järnvägarnas driftskompatibilitet och säkerhet och i förordningen om Europeiska järnvägsbyrån (ERA). Det fjärde järnvägs paketet ingår som en av tolv nyckelåtgärder i kommissionens andra inremarknadsakt (meddelande – KOM(2012) 573). De olika åtgärderna i denna akt syftar till att utveckla EU:s inre marknad och därmed EU:s konkurrenskraft.

IT ORDF öppnade i juli diskussionen om den andra delen av fjärde järnvägs paketet, den så kallade marknadsöppningsdelen, som innehåller ett förslag till ändring av direktivet om inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (SERA-direktivet) och av EU:s kollektivtrafikförordning (1370/2007/EU). Arbetet i rådsarbetsgruppen går långsamt. Flertalet MS, särskilt DE och FR, vill skjuta på

behandlingen av marknadsöppningsdelen till dess att den tekniska delen är slutbehandlad. EP har i ett första informellt möte med IT ORDF dock meddelat att man vill behandla paketet som en helhet i kommande trepartsmöten. Några länder, däribland SE och UK men även SK, RO, PT, FI, CZ och ES har velat se en fortsatt behandling av rättsakterna som ingår i marknadsöppningsdelen.

Utfallet av riktlinjedebatten kommer att påverka hur ärendet hanteras fortsatt. Vid riktlinjedebatten får medlemsstaterna en talartid på 4 minuter var.

#### **Rättslig grund och beslutsförfarande**

I artikel 91 i EUF-fördraget anges den transporträttsliga grunden. Beslut fattas av rådet och Europaparlamentet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 i EUF-fördraget.

#### ***Svensk ståndpunkt***

Regeringen bör framföra erfarenheter från de senaste 25 årens reformering av den svenska järnvägssektorn. Redogörelsen bör innehålla viktiga aspekter i denna process som vertikal separering mellan infrastrukturförvaltning och järnvägsföretag, tillåtelse för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att ingå avtal om allmännyttig tågtrafik samt successiv marknadsöppning för kommersiell persontrafik med tåg.

#### **Europaparlamentets inställning**

EP behandlade i en första läsning fjärde järnvägspaketet i sin helhet den 26 februari 2014. EP är överlag positivt inställda till förslaget till marknadsöppning. Ändringsförslagen som handlar bl.a. om att operatörer för offentliga tjänster som väljs ut av myndigheterna bör uppfylla nationella, regionala och lokala sociala standarder för arbetsvillkor för sin personal. Vid byte av operatör ska dessa villkor överföras till den nya aktören. EP:s förslag anger vidare att de också ska uppfylla relevanta kollektivavtal och garantera rimliga anställnings- och arbetsvillkor. Enligt EP ska en förteckning över kriterier för effektivitet och tjänstekvalitet upprättas för offentliga tjänstekontrakt. Syftet är att förbättra servicekvaliteten i tågsektorn och skapa påtagliga förbättringar för passagerarna. Samtidigt menar EP att det bör ges större möjligheter till kollektivtrafikmyndigheter för direktivtilldelning av avtal om allmän trafik.

### **Förslaget**

Öppet tillträde för persontrafik - förslag till ändring av SERA-direktivet

En viktig ändring är att järnvägsföretagen ska ha tillgång till järnvägsinfrastrukturen i alla medlemsstater för att utföra persontransporter, dvs. marknadsöppningen på järnväg genomförs även för detta marknadssegment. Åtgärden görs genom att artikel 10.2 ändras från att enbart ha omfattat internationella persontransporter till att omfatta ”rätt till tillträde till järnvägsinfrastruktur i samtliga medlemsstater för att bedriva alla typer av persontrafik på järnväg”.

En medlemsstat får dock, enligt artikel 11, möjlighet att begränsa det öppna tillträdet till persontrafikmarknaden om den nytillkommande trafiken anses äventyra den ekonomiska jämvikten för ett avtal om allmän trafik (skadlighetsprövning). Med det menas att medlemsstaterna i viss utsträckning får skydda den offentligt avtalade trafiken från bortfall av intäkter som förorsakas av kommersiell trafik som önskar erbjuda liknande tjänster. Om medlemsstaterna väljer att använda sig av denna möjlighet ska prövningen utföras av regleringsorganen (artikel 55) på sätt som idag får göras avseende den internationella persontrafiken. Ett järnvägsföretag som avser att ansöka om kapacitet för att utföra persontrafik ska, enligt artikel 38.4, informera berörd infrastrukturförvaltare och regleringsorganet om detta senast 18 månader innan tågplanen, som kapaciteten avser, träder i kraft.

Förvaltning av infrastrukturen - förslag till ändring av SERA-direktivet

En ny definition av infrastrukturförvaltare föreslås i artikel 3.2 och innebär att en infrastrukturförvaltare ska säkerställa utvecklingen, driften och underhållet av järnvägsinfrastrukturen. Den nya definitionen innebär ett förtydligande av alla relevanta uppgifter i infrastrukturförvaltningen som ska utföras av infrastrukturförvaltaren för att se till att dessa uppgifter utförs enhetligt. Därmed försvinner den möjlighet att tilldela infrastrukturförvaltaren uppgifter i ett järnvägsnät eller en del av ett nät till olika organ eller företag som medges i den nuvarande utformningen av direktivet. Betydelsen av olika uppgifter i infrastrukturförvaltningen förtydligas också.

EU har länge strävat efter att infrastrukturförvaltarna ska vara oberoende av alla järnvägsföretag. Endast genom att avlägsna incitamentet för att diskriminera konkurrenter blir det möjligt att garantera icke-diskriminerande tillträde till järnvägsinfrastrukturen. Det är en förutsättning för ett framgångsrikt öppnande av marknaden för inhemska persontrafiktjänster på järnväg. Detta bör också undanröja den möjlighet till korssubventionering som finns inom

sådana integrerade strukturer och som även leder till snedvridning av marknaden.

Enligt artikel 7 ska medlemsstaterna se till att infrastrukturförvaltaren utför alla de uppgifter som ingår i definitionen av infrastrukturförvaltare och att infrastrukturförvaltaren är oberoende av alla järnvägsföretag. För att garantera detta oberoende för infrastrukturförvaltaren ska medlemsstaterna säkerställa att infrastrukturförvaltare är organiserade i en enhet som är rättsligt åtskild från alla järnvägsföretag. Medlemsstaterna ska vidare se till att fysiska och juridiska personer inte har kontroll och inflytande över både infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag. Om medlemsstaten är ägare till både infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ska två olika separata myndigheter ha kontroll över infrastrukturförvaltare respektive järnvägsföretag.

En infrastrukturförvaltare kan välja att utföra uppgifterna med egna interna resurser eller uppdra åt annan att utföra förnyelse och underhåll av infrastrukturen, men infrastrukturförvaltaren ska behålla befogenheten att fatta beslut om dessa arbeten.

Trots vad som sägs om oberoende mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag, tillåts under vissa förutsättningar att dessa två roller har en ägarmässig koppling till varandra (så kallade vertikalt integrerade företag). I artikel 7 a-c uppställs vilka krav ett integrerat företag måste uppfylla. Det föreskrivs om skyddsåtgärder som syftar till att bevara infrastrukturförvaltarens oberoende. Det ska finnas skyddsåtgärder avseende företagets struktur, bland annat uppdelning av de finansiella kopplingarna mellan infrastrukturförvaltaren och de andra företagen i den integrerade gruppen. Dessutom fastställs bestämmelser om infrastrukturförvaltarens ledningsstruktur.

Övriga förslag med anledning av ändring EU-direktivet är att medlemsstaterna ska säkerställa att infrastrukturförvaltarna inrättar och organiserar en koordineringskommitté för varje nätverk. Deltagande i kommittén ska vara öppet för åtminstone vissa utpekade grupper, t.ex. järnvägsföretag och transportköpare. Vidare ställer förslaget krav på ett samarbete i form av ett Europeiskt Nätverk för Infrastrukturförvaltare (ENIM) som främst tar sikte på de korridorer (t.ex. godskorridor, RailNetEurope och Transeuropeiska nätverk) som regleras av andra rättsakter. Medlemsstaterna får enligt artikel 13 a i förslaget rätt att kräva att järnvägsföretag som bedriver persontrafik ska delta i ett gemensamt informations- och integrerat biljettsystem som ska bedrivas konkurrensneutralt. Medlemsstaterna ska kräva att järnvägsföretagen skapar rutiner (beredskapsplaner) och samarbetar för att ta hand om passagerare vid trafikstörningar.

Avtal om kollektivtrafik - förslag till ändring av EU:s kollektivtrafikförordning

EU:s kollektivtrafikförordning fastställer hur de behöriga myndigheterna kan ingripa på kollektivtrafikområdet för att se till att det tillhandahålls tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som bland annat är tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än vad den fria marknaden skulle kunna erbjuda. Förordningens tillämpningsområde är all landbaserad kollektivtrafik. Förslaget att ändra förordningen syftar till att förbättra förutsättningarna för konkurrens på marknaden för persontransporter med tåg. Förslaget till ändring av EU:s kollektivtrafikförordning görs för att försöka åstadkomma reell konkurrens på marknaden för inhemsk persontrafik på järnväg.

Förslaget till ny artikel 2a innehåller bestämmelser, som rör all landbaserad kollektivtrafik, om hur de behöriga myndigheterna ska definiera allmän trafikplikt och det geografiska området för dessa. Detta kräver att den behöriga myndigheten fastställer samt regelbundet uppdaterar målen för trafiken i en kollektivtrafikplan. Den behöriga myndigheten ska bl.a. ange vad mål och syfte är med vidtagna åtgärder samt hur dessa mål ska uppnås. Det krävs även att den behöriga myndigheten kan motivera de krav som ställs vid upphandling av trafiken och att omfattningen av den samhällsköpta kollektivtrafiken i förhållande till det som anges i planen sedan överensstämmer. För järnväg anges att regleringsorgan (artikel 55 i SERA-direktivet) ska övervaka den procedur som de behöriga myndigheterna ska följa för att definiera den allmänna trafikplikten.

Den kanske viktigaste ändringen i förslaget till ändrad förordning, att nuvarande reglering i artikel 5.6 ersätts, innebär att behöriga myndigheter måste konkurrensutsätta tilldelning av järnvägsavtal genom upphandling i stället för att kunna direkttilldela dem till vissa leverantörer när de själva inte bedriver trafiken. Syftet är att konkurrensutsätta marknaden och därigenom uppnå att såväl kvaliteten som utbudet på marknaden ökar. Gemensamma regler för upphandlingen ska bidra till att järnvägsföretagen konkurrerar på lika villkor. Kommissionen föreslår dock att det även fortsatt ska vara tillåtet för behöriga myndigheter att direkttilldela avtal om allmän trafik på järnväg till en externt företag för avtal som gäller en liten volym och för avtal som tilldelas små eller medelstora företag.

För att underlätta konkurrensen sätts, i artikel 2a.6b, ett tak för den maximala nivån för avtal om allmän trafik. Avtalet får maximalt omfatta det högre värdet av 10 miljoner tågkilometer eller en tredjedel av volymen av den sammanlagda volymen av allmännyttig tågtrafik. Syftet är att förhindra att behöriga myndigheter i medlemsstater låter ett enda avtal omfatta all persontrafik på järnväg.

I syfte att tillförsäkra tillgång till järnvägsfordon för verksamhetsutövare som vill bedriva persontrafik som omfattas av avtal om allmän trafik, föreslås en ny artikel 5 a som ställer krav på medlemsstaterna att vidta icke-diskriminerande åtgärder för att säkerställa detta. I de medlemsstater där det inte finns en fungerande leasingmarknad för järnvägsfordon ska de behöriga myndigheterna vidta åtgärder för att säkerställa tillgången till järnvägsfordon genom att bära dess restvärdesrisk. Eftersom situationen och behoven kan variera mellan länder, ger förordningen de behöriga myndigheterna utrymme att välja det sätt som bedöms lämpligast för att nå målet.

#### ***Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa***

De svenska regler som berörs av förslaget är främst järnvägslagen (2004:519) och järnvägsförordningen (2004:526). Bägge författningarna kommer att behöva ändras om förslaget antas. I Sverige är järnvägsmarknaden helt öppet för konkurrens sedan den 1 oktober 2010. Förslaget får därför, i denna del, ingen påverkan på den svenska lagstiftningen. Enligt förslaget får det öppna tillträdet för järnvägsföretagen begränsas om den av samhället organiserade och finansierade trafiken kan skadas i förhållande till den nytillkommande trafiken. Sverige har tidigare valt att inte tillämpa en sådan prövning när den internationella persontrafikmarknaden öppnades för konkurrens, eftersom det ansetts att ett utökat kommersiellt utbud av trafik kan göra järnvägstrafiken mer attraktiv och effektiv (prop. 2008/09:176 Konkurrens på spåret). Enligt förslaget tillåts även i fortsättningen integrerade företag, dvs. företag som både utför järnvägstransporter och som förvaltar järnvägsinfrastruktur om vissa krav uppfylls (artikel 7a-c). Detta innebär att järnvägslagen kan komma att behöva kompletteras med de nya kraven på integrerade företag (ett exempel på ett sådant integrerat företag är A-train AB). Sverige ska se till, med hjälp av lag eller förordning, att alla infrastrukturförvaltarna deltar och samarbetar i nätverket för europeiska infrastrukturförvaltare (ENIM) samt att infrastrukturförvaltarna inrättar en samordningskommitté.

Lag (SFS 2010:65) om kollektivtrafik innehåller bestämmelser om ansvar för regional kollektivtrafik och organisering av regionala kollektivtrafikmyndigheter, uppgifter och befogenheter för dem som är behöriga myndigheter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (EU:s kollektivtrafikförordning) samt allmänna krav på kollektivtrafikföretag, allt i fråga om trafik på väg, järnväg, vatten, spårväg och tunnelbana. Kollektivlagen kan komma att behöva ändras vad gäller de trafikförsörjningsprogram de regionala

kollektivtrafikmyndigheterna ska fastställa. I övrigt genomför redan svenska kollektivtrafikmyndigheter normalt konkurrensutsatta anbudsförfaranden.

#### **Ekonomiska konsekvenser**

Öppet tillträde till persontrafikmarknaden – ändring av SERA-direktivet

Förslaget att öppna de nationella persontrafikmarknaderna för konkurrens har redan genomförts i Sverige. Förslaget förändrar därför inte situationen för järnvägsföretag som utför persontrafik i Sverige. Däremot innebär förslaget att svenska järnvägsföretag får möjlighet att bedriva persontrafik i fler medlemsstater än idag.

Förvaltning av infrastrukturen – ändring av SERA-direktivet

I dag sköter Trafikverket t.ex. kapacitetstilldelning och trafikledning på Arlandabanan. I förslaget anges att infrastrukturförvaltaren endast får uppdra åt annan att utföra förnyelse- och utvecklingsarbeten samt underhåll. Det är oklart om förslaget innebär att infrastrukturförvaltare i fortsättningen inte får samarbeta avseende t.ex., kapacitetstilldelning och trafikledning.

I Sverige finns det järnvägsföretag som även förvaltar järnvägsinfrastruktur. Enligt förslaget tillåts dessa företag att även i fortsättningen vara integrerade men kraven i artikel 7a-c måste uppfyllas. Detta riskerar att få konsekvenser för järnvägsföretagen. Förslaget om inrättande av en koordineringskommitté innebär en ökad administrativ börda för infrastrukturförvaltarna eftersom existerande samrådsprocesser, vid t.ex. framtagande av järnvägsnätsbeskrivning, kvarstår. Inrättandet av ett europeiskt nätverk omfattar ett stort antal infrastrukturförvaltare och riskerar att bli kostnadsdrivande.

Avtal om kollektivtrafik – ändring av EU:s kollektivtrafikförordning

Ändringen av EU:s kollektivtrafikförordning innebär generellt sett en ökad detaljering av regelverket och ökade krav på behöriga myndigheter att förse marknadsaktörerna med information. Detta gynnar företag i Sverige som vill delta i upphandling i andra medlemsstater. Förslagets positiva effekter blir därför sannolikt större för svenska järnvägsföretag som bedriver trafik utanför Sverige än för dem som endast bedriver trafik i Sverige.

I ett avseende innebär förslaget att medlemsstaterna påförs ett ytterligare offentligt åtagande. Det handlar om kravet att bära restvärdesrisken för järnvägsfordon i avtalad trafik, vilket för med sig risk för att de offentliga utgifterna kan komma att öka. Även förslaget om att de behöriga myndigheterna ska ta fram kollektivtrafikplaner kan komma att innebära ökade kostnader för svenska behöriga kollektivtrafikmyndigheter, eftersom kraven bedöms vara mer

långtgående än de krav på trafikförsörjningsprogram som följer av lagen om kollektivtrafik. Mot den bakgrunden kan den kommunala finansieringsprincipen komma att bli tillämplig.

Förslaget om obligatorisk konkurrensutsättning av avtal om allmän trafik på järnväg bedöms inte få konsekvenser för järnvägsföretag och behöriga myndigheter eftersom Sverige redan infört obligatorisk konkurrensutsättning för tjänsteavtal.