



Direktiv om gemensamt europeiskt järnvägsområde

Näringsdepartementet

2010-11-08

Dokumentbeteckning

KOM(2010) 475

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (omarbetning)

Sammanfattning

Syftet med förslaget är att förenkla, klargöra och modernisera regelverket för EU:s järnvägssektor. Dess huvudsakliga innebörd är att bestämmelserna i direktiven 91/440/EEG, 95/18/EG och 2001/14/EG samt i samtliga direktiv om ändring av dessa flyttas till det föreslagna direktivet. Det kommer därmed att innehålla samtliga grundläggande bestämmelser om ansvars- och befogenhetsfördelning inom järnvägssystemet. Det innehåller också bestämmelser om marknadstillträde och statens ansvar för finansiering av främst järnvägsinfrastrukturen samt bestämmelser om kraven på vissa viktiga funktioner, t.ex. planering och avgiftssättning av utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen, tillträde till och prissättning av tjänster till järnvägsföretag (rangering, fordonsunderhåll, stationstjänster etc.). I samband med överflyttningen av bestämmelser till det nya direktivet föreslås också vissa materiella förändringar, i syfte att förenkla och förtydliga samt att anpassa det samlade regelverket till fördraget om den europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). De mer betydande materiella förändringarna avser främst bestämmelserna om fastställande och uttag av banavgifter, tillhandahållande av tjänster till järnvägsföretag, regleringsorganens roll samt bestämmelser om finansiering av vidmakthållande av och investering i infrastruktur. Då förslaget avser en omarbetning (recast) kommer endast de delar av det som innebär materiella förändringar att vara föremål för sakbehandling.

Regeringen ser positivt på kommissionens ambition att förenkla, förtydliga och konsolidera regelverket och kommer att på ett konstruktivt sätt att bidra

till behandlingen av det. Regeringen avser dock att verka för att förslaget ändras i olika avseenden. Främst i de avsnitt som behandlar tillstånd, avgifter, tjänster och regleringsorganen, men också i de delar förslaget rör befogenhet för kommissionen att anta beslut om delegerade akter, obligatorisk användning av fleråriga civilrättsliga avtal mellan staten och infrastrukturförvaltare eller innebär ökade administrativa kostnader för marknadsaktörerna.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Förslaget offentliggjordes den 17 september 2010. Det syftar till att revidera direktiven 91/440/EEG och 95/18/EG samt direktiven i det s.k. första järnvägspaketet, som antogs 2001 i syfte att förtydliga och komplettera de två förstnämnda direktiven. Kommissionen har länge aviserat sin ambition att revidera det första järnvägspaketet. Skälet är att paketets bestämmelser tolkats och genomförts på mycket olika sätt av medlemsländerna. Paketets effekt för järnvägens förmåga att effektivt betjäna den inre marknaden har därför blivit mindre positiv än förväntat. Kommissionen har försökt att tackla detta problem på två sätt. Dels genom att lägga fram det här aktuella förslaget, dels genom att nyligen inleda överträdelseärenden mot 13 medlemsstater som man anser har genomfört det första järnvägspaketet på ett felaktigt sätt.

1.2 Förslagets innehåll

Den övergripande målsättningen med förslaget är att åstadkomma förenkling, förtydligande och konsolidering av regelverket genom sammanslagning av direktiven 91/440/EEG, 95/18/EG och de tre direktiv som ingår i första järnvägspaketet (2001/12/EG, 2001/13/EG och 2001/14/EG), inklusive senare ändringsdirektiv. De mer specifika målsättningarna med förslaget är att det ska bidra till att:

Förbättra möjligheterna till icke-diskriminerande tillgång för järnvägsföretag till olika tjänster (lastning/lossning, fordonsunderhåll m.m.) samt icke-diskriminerande tillträde till de anläggningar vid vilka tjänsterna tillhandahålls.

Ökad tydlighet i järnvägsmarknadernas institutionella ramverk.

Ökat samarbete och ökad koordineringen mellan olika typer av marknadsaktörer i syfte att möjliggöra internationella järnvägstransporter.

Effektivare incitament för sund och stabil finansiering.

Öka regleringsmyndigheternas oberoende och ge dem mer ändamålsenliga befogenheter.

Tanken är att dessa målsättningar ska uppfyllas genom att ett tjugotal åtgärder genomförs. Åtgärderna definieras i förslagets konsekvensanalys och baserar sig på de ändringar i och tillägg till nuvarande regelverk som föreslås. Den närmare kopplingen mellan förslagets bestämmelser och dessa åtgärder är inte helt tydlig och förslaget innehåller även ett flertal andra regeländringar, t.ex. sådana som syftar till att anpassa regelverket till EUF-fördraget.

Förslaget innehåller sammanlagt 69 artiklar och 12 bilagor. Huvuddelen av bestämmelserna i förslagets artiklar ändras inte alls eller endast redaktionellt. I stor utsträckning innebär dock de föreslagna förändringarna en ökad detaljering av regelverket. Det gäller framförallt de omfattande bilagorna, som innehåller många nya bestämmelser. Innehållet i bilagorna ska därtill i stor utsträckning kunna justeras av kommissionen genom beslut med delegerade akter.

Förslagets artiklar är strukturerade i fem kapitel – allmänna bestämmelser, utveckling av unionens järnvägar, tillstånd för järnvägsföretag, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och slutbestämmelser. I och med att förslaget är betecknat som en omarbetning (recast) av befintlig lagstiftning kommer endast nya bestämmelser och de bestämmelser som ändras materiellt att kunna sakbehandlas av rådet och Europaparlamentet. Nedan redogörs för viktigare bestämmelser i förslagets artiklar som får sakbehandlas.

Kapitel I Allmänna bestämmelser

De enda förändringarna i förhållande till i dag gällande bestämmelser är att begreppet auktoriserad sökande inte längre ingår bland definitionerna i *artikel 3* samt att definitionen av begreppet järnvägsföretag inte längre hänvisar till en upphävd förordning utan istället till bilaga 1, i vilken den upphävda förordningens text rörande vad som är infrastruktur numer återfinns.

Kapitel II Utveckling av unionens järnvägar

Utöver ett antal redigeringsmässiga förändringar föreslås också följande i huvudsak förtydligande förändringar.

I *artikel 5* anges att förvaltning av järnvägsföretag ska ske enligt kommersiella principer. I *artikel 7* föreslås kommissionen få befogenhet att med beslut om delegerade akter ändra i bilaga II, som innehåller en uppräkningslista av uppgifter som måste anförtros organ som inte själva tillhandahåller transporttjänster. I *artikel 8* åläggs medlemsstaterna att publicera en strategi för utvecklingen av järnvägsinfrastrukturen. Strategin ska täcka minst fem år och förnyas. Nytt är också att den verksamhetsplan för infrastrukturförvaltaren ska anta föreslås bli föremål för ett yttrande från tillsynsmyndighetens sida.

Artikel 10, som handlar om villkor för tillgång till järnvägsinfrastrukturen, stadgar att järnvägsföretag som bedriver godstransporter respektive

internationell persontrafik ska ha tillträde till järnvägsinfrastrukturen i alla medlemsstater. I ett nytt tillägg anges nu att tillträdet för de förstnämnda järnvägsföretagen inkluderar spårtillträde till hamnar. Därtill föreslås kommissionen inom ramen för kommittéförfarande få rätt att anta genomförandeakter rörande förfaranden och kriterier för att avgöra om viss trafik är att betrakta som internationell persontrafik.

Artikel 11 reglerar begränsningar av tillträdesrätten för och rätten att ta upp och lämna av passagerare i internationell persontrafik. Här anges som ett nytt inslag att kommissionen inom ramen för kommittéförfarande ska kunna ge ut riktlinjer. Dessa ska omfatta hur regleringsorganet ska avgöra om en ansökan om rätt att bedriva sådan trafik kan anses rubba den ekonomiska jämvikten i avtal om nationell subventionerad kollektivtrafik på järnväg. Detta är av vikt för att avgöra hur trafiken får belastas med olika begränsningar avseende tillträde, cabotage etc.

Artikel 13 och bilaga III anger de tjänster som järnvägsföretag ska ha tillgång till samt villkoren för tillhandahållande av dem. Bestämmelserna i artikeln liksom i bilagan föreslås bli omstrukturerade begreppslikt. Detta får i sin tur konsekvenser för tillämpningen av bestämmelserna om uttag av avgifter som tas ut för användning av infrastruktur på terminalområden. Därutöver föreslås delvis nya och för järnvägsföretag med dominerande ställning på marknader för tjänstetillhandahållande, mycket ingripande materiella bestämmelser. Bland annat med krav på organisatorisk och rättslig separation av järnvägstransportverksamhet i förhållande till verksamhet som består i tjänstetillhandahållande och förvaltning av de anläggningar som används för tjänstetillhandahållandet.

Artikeln innehåller också en ny bestämmelse om att tjänstetillhandahållaren ska visa att det finns praktiskt användbara alternativ, om denne ska få neka ett järnvägsföretag tillhandahållande av en begärd tjänst eller tillträde till sin anläggning. Under vissa förutsättningar föreslås att tjänstetillhandahållaren, om detta är ett järnvägsföretag, ska tilldela en viss del av kapaciteten till andra järnvägsföretag. Hur stor del som ska tilldelas andra ska bestämmas av regleringsorganet.

Om anläggningen inte använts under två på varandra följande år ska ägaren låta hyra ut den och även tillkännage detta. I punkt 3 föreslås också att infrastrukturförvaltare som erbjuder tjänster ska upplåta sådana till alla järnvägsföretag på ett icke-diskriminerande sätt. I artikeln föreslås även att kommissionen ska ha rätt att ändra i bilaga III genom beslut om delegerade akter.

I *Artikel 14*, som innehåller helt nya materiella bestämmelser, anges att alla gränsöverskridande överenskommelser mellan medlemsstaterna som diskriminerar mellan järnvägsföretag framledes är ogiltiga. Alla sådana överenskommelser ska anmälas till kommissionen, som inom ramen för kommittéförfarande får besluta att de helt eller delvis får fortsätta tillämpas. Därtill föreslås att förhandlingar om och tillämpning av gränsöverskridande

överenskommelser mellan medlemsstater och tredjeländer ska omfattas av ett förfarande mellan kommissionen och berörda medlemsstater. Slutligen föreslås att kommissionen inom ramen för kommittéförfarande får specificera hur detta förfarande ska gå till.

I *Artikel 15* specificeras kommissionens marknadsövervakande uppgifter. Nytt är att uppgifterna utvidgas till att även omfatta investeringar i infrastruktur, prisutvecklingen avseende fraktsatser och biljettpreiser samt järnvägstransporter som omfattas av avtal om allmän trafik (subventionerad järnvägstrafik). En annan nyhet är att medlemsländernas skyldighet att förse kommissionen med uppgifter slås fast och specificeras i bilaga IV, vars innehåll kommissionen föreslås få befogenhet att ändra genom beslut om delegerade akter.

Kapitel III Tillstånd för järnvägsföretag

Bestämmelserna i detta kapitel är till sitt materiella innehåll i det närmaste oförändrade, även om vissa redaktionella ändringar och anpassningar till redan vedertagen praxis föreslås. Tre materiella förändringar föreslås dock. Den första rör bestämmelserna i *artikel 17*. Där stadgas att endast järnvägsföretag som till mer än hälften är ägt av medlemsstater eller medborgare i medlemsstater har rätt att ansöka om tillstånd (licens) att verka som järnvägsföretag, om inte annat följer av överenskommelser med tredje land i vilka EU är en part. Den andra rör *artikel 20* i vilken det föreslås att kommissionen med beslut om delegerade akter ska få ändra bilaga V. Denna bilaga innehåller kriterier som ska användas vid nationell behörig myndighets bedömning av en tillståndssökande järnvägsföretags ekonomiska förmåga. Den tredje materiella förändringen finns i bestämmelsen i *artikel 22*. Förslaget går här ut på att järnvägsföretag måste vara försäkrat för att få tillstånd. Det ska inte längre vara möjligt att kunna hänvisa till att medlemsstaten eller järnvägsföretaget vidtagit likvärdiga arrangemang för att täcka sin ansvarsskyldighet.

Kapitel IV Uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet

Avsnitt 1 allmänna principer

I *artikel 27* föreslås tre materiella förändringar. Dels har det tillkommit ett krav att regleringsorganet ska konsulteras innan järnvägsnätsbeskrivningen tas fram och publiceras. Dels föreslås en ny regel om att denna beskrivning ska publiceras på minst två språk. Slutligen föreslås också att järnvägsnätsbeskrivningen fortsättningsvis ska innehålla upplysningar om villkor för att få tillgång till tjänster som tillhandahålls vid olika anläggningar som underhållsverkstäder etc. Övriga bestämmelser i avsnittet har inte ändrats alls i förhållande till redan gällande EU-rätt.

Avsnitt 2 Infrastrukturavgifter och avgifter för tjänster

Den materiella förändringen i *artikel 29* är att medlemsstaterna åläggs att säkerställa att infrastrukturförvaltare samarbetar för att samordna avgifterna

på internationell nivå. En relaterad regel införs i *artikel 37*, enligt vilken medlemsstaterna ska tillse att infrastrukturförvaltare samarbetar om att s.k. prishöjningar (mark-ups) och kvalitetsstyrningssystem tillämpas på ett effektivt sätt för sådan trafik som utförs på mer än ett järnvägsnät.

I *artikel 30* finns en regel om att avtal om statlig finansiering för en period av minst fem år ska ingås mellan den behöriga myndigheten och infrastrukturförvaltaren. Det uttryckligt angivna syftet med bestämmelsen är att ge infrastrukturförvaltaren incitament att sänka sina kostnader och tillträdesavgifter. Indirekt torde bestämmelsen även syfta till uppfyllande av ett mer övergripande mål om hållbar finansiering av infrastrukturen, eftersom vederbörlig hänsyn förväntas tas till säkerhet och upprätthållande eller förbättring av kvaliteten på infrastrukturtjänsten. Enligt nuvarande reglering får syftet med bestämmelsen även uppnås genom inrättande av andra lämpliga kontrollåtgärder än användande av avtal för att reglera den finansiella relationen mellan staten och infrastrukturförvaltaren. Detta alternativ föreslås nu utgå. Nytt är även regler kring processen för framtagandet av avtalen. Detaljbestämmelser om avtalens innehåll finns i bilaga VII, som föreslås kunna ändras genom att kommissionen antar en delegerad akt.

Artikel 31 behandlar principer för fastställande och uttag av s.k. infrastrukturavgifter. Liksom tidigare ska avgifterna fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs. Nytt är dock att tolkningen av detta preciseras genom detaljbestämmelser i bilaga VIII, som troligen ska tolkas som att det endast är direkta kostnader relaterade till slitaget på infrastrukturen som avses. I artikeln föreslås nya bestämmelser för hur infrastrukturavgifterna kan ändras för att ta hänsyn till kostanden för buller och annan miljöpåverkan. Dessa bestämmelser är kopplade till hur det går med förhandlingen om ändringar av det s.k. Eurovinjettdirektivet (1999/62/EG) som reglerar vägavgifter för tunga lastbilar. Om en bullerkomponent kommer att tillåtas enligt Eurovinjettdirektivet (vilket är föreslaget) ska det bli obligatoriskt att modifiera infrastrukturavgifterna för att ta hänsyn till tågdriftens bullereffekter, enligt principer som anges i bilaga VIII. Infrastrukturavgifterna får även ändras för att ta hänsyn till annan miljöpåverkan än buller. Endast i de fall som motsvarande uttag är tillåtna enligt Eurovinjettdirektivet (vilket är föreslaget för lokala luftföroreningar i form av partiklar, kväveoxider och VOC) får dessa leda till ökade intäkter för infrastrukturförvaltaren. I den mån uttag av avgifter för miljökostnader leder till extra intäkter är det medlemsstaten, och inte som i övrigt infrastrukturförvaltaren, som ska besluta hur dessa intäkter ska användas. Rabatt på infrastrukturavgiften ska enligt *artikel 32* ges till tåg som utrustats med ETCS (European Train Control System).

Av *artikel 31* framgår även att den grundläggande avgiftsprincipen, dvs. att avgifterna ska fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs, inte längre ska gälla för bantillträdestjänster.

Avgifter för tjänster som ska tillhandahållas järnvägsföretagen ska istället sättas så att de inte överstiger kostnaden för tillhandahållandet av tjänsten plus en rimlig vinst. Vidare anges att infrastrukturförvaltaren i järnvägsnätsbeskrivningen ska redovisa även andra tjänster än sådana som denne själv tillhandahåller och att tjänstetillhandahållaren ska förse infrastrukturförvaltaren med information om dessa avgifter.

Enligt *artikel 32* är det som tidigare tillåtet för medlemsstaterna att fastställa prishöjningar (mark-ups) för att uppnå full kostnadstäckning för infrastrukturförvaltarens kostnader, under förutsättning att vissa marknadssegment inte slås ut. Nytt är en hänvisning till nya bestämmelser i bilaga VIII som slår fast definitionen av dessa marknadssegment.

I *artikel 35* finns regler om hur avgiftssystemet får utformas för att motivera till reducering av driftsavbrott och förbättrad prestanda. Nytt är en hänvisning till bilaga VIII där grundprinciperna för denna verksamhetsstyrning preciseras.

Enligt *artikel 36* får infrastrukturförvaltare ta ut en reservationsavgift för tilldelad men inte utnyttjad kapacitet. Detta är en ändring i förhållande till nuvarande reglering som tillåter att en avgift får tas ut för sökt men inte utnyttjad kapacitet. Dessutom föreslås att reservationsavgift ska vara obligatorisk när det finns mer än en ansökan om ett och samma tågläge.

Detaljbestämmelserna om avgiftsuttag och relaterade frågor i bilagorna VII och VIII föreslås kunna ändras genom att kommissionen antar delegerade akter.

Avsnitt 3 Tilldelning av infrastrukturkapacitet

I detta ganska omfattande avsnitt (artiklarna 38-54) föreslås en del redaktionella och förtydligande förändringar, liksom sådana förändringar som behövs för att anpassa regelverket till fördraget om unionens funktionssätt. Däremot föreslås ganska få materiella förändringar i förhållande till gällande bestämmelser.

I *artikel 40*, som rör infrastrukturförvaltares samarbete vid tilldelning av infrastrukturkapacitet på mer än ett järnvägsnät, föreslås bestämmelser som ska säkra kommissionens och tillsynsmyndigheternas insyn i infrastrukturförvaltarens samarbete kring inte minst kapacitetstilldelning till internationell järnvägstrafik. I *artikel 41* föreslås att sökande har rätt att ansöka om infrastrukturkapacitet. Eftersom definitionen av auktoriserad sökande är borttagen från artikel 3 innebär detta att medlemsländerna själva kan definiera begreppet sökande. Därutöver föreslås att kommissionen inom ramen för kommittéförfarande ska kunna fastställa kriterier för vilka krav på sökande som en infrastrukturförvaltare ska få ställa. De krav som åsyftas är sådana som behövs för att infrastrukturförvaltaren ska kunna försäkra sig om att de sökande kan infria berättigade förväntningar om framtida banavgiftsintäkter och utnyttjande av infrastrukturen. I *artikel 43* föreslås att kommissionen ska ges befogenhet att ändra i bilaga IX, som innehåller

bestämmelser om tidsplan för infrastrukturförvaltares tilldelningsförfarande, med beslut om delegerade akter.

2010/11:FPM17

Den som ansöker om kapacitet på mer än ett järnvägsnät ska, enligt föreslagen ny lydelse i *artikel 44*, i fortsättningen endast kunna göra detta hos en infrastrukturförvaltare, som på den sökandes vägnar sedan ska begära kapacitet hos övriga berörda infrastrukturförvaltare. I en helt ny punkt i *artikel 45* föreslås bestämmelser som syftar till att öka de sökandes insyn i infrastrukturförvaltarens kapacitetstilldelningsprocess. En ny bestämmelse föreslås slutligen i *artikel 53* med innebörd att infrastrukturförvaltaren ska informera berörda parter om oplanerade banarbeten.

Avsnitt 4 Regleringsorgan

I artiklarna 55–57 anges befogenheter och ansvar för de regleringsorgan som ska svara för tillsynen över järnvägsmarknaderna. Dessa bestämmelser är huvudsakligen desamma som nu gällande bestämmelser. De har dock utvidgats och skärpts på ett flertal punkter. I *artikel 55* anges att det framledes endast kan finnas ett enda regleringsorgan i varje medlemsstat. Detta organ ska vara en fristående myndighet som organisatoriskt, funktionellt, hierarkiskt och i fråga om beslutsfattande är rättsligt åtskilt från och oberoende i förhållande till alla offentliga myndigheter. Organet får dock ha behörighet för flera reglerade sektorer, t.ex. järnväg, väg, sjöfart och luftfart. Organet ska ha en ordförande och styrelse. De personer som fyller dessa funktioner ska vara oberoende i förhållande till de rättssubjekt organet ska utöva tillsyn över – före, under och efter de fullgör sin funktion i regleringsorganet.

Regleringsorganets befogenhet föreslås i *artikel 56* utsträckas till att också gälla leverantörer av tjänster (underhåll, lastning/lossning etc.) till järnvägsföretag avseende icke-diskriminerande tillträde till tjänsterna samt avgiftsvillkoren för dem. Regleringsorganet föreslås dessutom ges befogenhet att genomföra revisioner eller ta initiativ till externa revisioner för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelser om särredovisning. Medlemsstaterna föreslås därtill att se till att särredovisningsskyldiga är skyldiga att tillhandahålla regleringsorganet i bilaga X föreskriven bokföring. Kommissionen föreslås få befogenhet att ändra denna bilaga med beslut om antagande av delegerade akter. Ett överklagande av regleringsorganets beslut till domstol föreslås vidare endast få ha suspensiv verkan på detta beslut om särskilda omständigheter föreligger.

De olika nationella regleringsorganen föreslås enligt *artikel 57* bli skyldiga att samarbeta för att möjliggöra en enhetlig och effektiv övervakning av marknaderna för internationell järnvägstrafik inom EES. De föreslås därför, vilket är nytt, förse varandra med nödvändiga relevanta uppgifter om infrastrukturförvaltares beslut om avgiftssättning och kapacitetstilldelning för att i enskilda fall möjliggöra att ett nationellt regleringsorgan kan besluta i ett ärende som gäller internationell järnvägstrafik, t ex på grundval av ett inkommet klagomål som rör ett tågläge längs en rutt som sträcker sig över en

eller flera nationsgränser. Nytt är också att kommissionen ska ha befogenhet att inom ramen för kommittéförfarande anta genomförandeåtgärder för att fastställa gemensamma principer för regleringsorganens beslutsfattande.

Kapitel V slutbestämmelser

I artiklarna 58-68 anges olika bestämmelser om bl.a. undantag för vissa medlemsstater (Republiken Irland), delegering av befogenhet till kommissionen, kommittéförfaranden, kommissionens rapportskyldighet, tid för införlivande, upphävande av nu gällande direktiv och ikraftträdande. Bestämmelserna om kommittéförfarande anpassas till Lissabonfördraget och ändras i övrigt inte alls, medan bestämmelserna om kommissionens rapportskyldighet endast rensas från redan inträffade rapporttidpunkter. Något förslag till tid för införlivande har inte angetts. Kommissionen föreslås i *artikel 60* genom delegering få en ganska, i olika punkter angiven, omfattande tidsobegränsad befogenhet att fatta beslut om antagande av s.k. delegerade akter.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De svenska regler som berörs av förslaget är främst järnvägslagen (2004:519) och järnvägsförordningen (2004:526). Dessa bägge författningar kommer att behöva ändras på ett antal punkter om förslaget antas. Det gäller framförallt 6 kap. i järnvägslagen och 5 kap. i järnvägsförordningen, som innehåller bestämmelser om infrastrukturförvaltares skyldigheter och om tjänstetillhandahållande. Även 3 kap. i de bägge författningarna, som innehåller bestämmelser om tillstånd, och kapitel 4 och 7 i järnvägslagen som innehåller bestämmelser om särredovisning respektive banavgifter och avgifter för tjänster, kommer att påverkas av förslaget. Sannolikt kommer bestämmelserna i artikel 57 om samarbete mellan regleringsorgan att medföra behov av en ny bestämmelse i järnvägslagen rörande tillsynsmyndighetens skyldighet att överlämna vissa typer av uppgifter till tillsynsmyndigheter i andra medlemsstater.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens konsekvensanalys

Kommissionen har gjort en kvantitativ konsekvensanalys – SEC (2010) 1042 FINAL – av hela förslaget. Den bygger på analys av 26 särskilt definierade åtgärder som ska uppnås och vars närmare koppling till förslagets bestämmelser inte alltid är helt tydlig. Åtminstone tre av dessa åtgärder har kommissionen dessutom valt att inte införa i förslaget, som också innehåller regeländringar som inte alls effektanalyserats. Till exempel sådana som syftar till att anpassa regelverket till EUF-fördraget samt de som rör möjligheten för järnvägsföretag med utländskt (utanför EES) ägande att få tillstånd. Analysen bygger därtill på antaganden om effekter från andra EU-

initiativ, t.ex. förslaget till förordning om ett järnvägsnät för konkurrenskraftig godstrafik.

2010/11:FPM17

Resultatet av analysen är att förslaget, om det genomförs, förväntas leda till en svag ökning järnvägens andel av godstransportarbetet inom EU, som förväntas att stabiliseras på en nivå runt 16 procent. Förslaget förväntas också leda till att antalet järnvägsföretag ökar samt att marknadsandelen för andra järnvägsföretag än de gamla nationella järnvägsföretagen stiger med ca 2-3 procent. Förslaget förväntas också leda till 6 procent lägre driftskostnader för järnvägsföretagen. Förslaget förväntas leda till behov av nyanställningar (ca 1000 fler årsarbetskrafter). Dess påverkan på miljön förväntas också bli i huvudsak positiv. Framförallt förväntas transportsektorns utsläpp av koldioxid, kväveoxid och skadliga partiklar att minska till följd av den ökade andel av godstransportarbetet förslaget förväntas medföra för järnvägen. Genom att förslaget innehåller åtgärder för att minska järnvägsbuller antas den förväntade trafikökningen på sikt inte heller att leda till någon större ökning av järnvägsbullret inom EU.

Kostnaderna för förslaget består framförallt i ökade administrativa kostnader, som fördelas på kostnader av engångskaraktär (30,36 miljoner EURO) och årligen återkommande kostnader (40,86 miljoner Euro). En stor del av dessa kostnader (18,97 respektive 11,89 miljoner Euro) förväntas drabba infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag. Hur förslagets effekter fördelar sig mellan de olika medlemsstaterna har inte analyserats. De tjugotalet åtgärder förslaget bl.a. bygger på är kvalitativt analyserade avseende alternativa möjligheter att uppnå de 5 målsättningar som formulerats (se ovan under förslagets innehåll). Generellt har den kvalitativa analysen av åtgärderna bestått i val mellan tre mer eller mindre ingripande, men snarlika, regleringsalternativ för varje åtgärd. Nästan uteslutande har det näst mest, eller om man så vill näst minst, ingripande alternativet valts. Inte sällan med argumentet att det bidrar till att lösa problemet effektivt, men innebär en mindre administrativ börda än det mest ingripande alternativet.

Förslagets effekter i Sverige och för svenska medborgare och företag

Generellt sett innebär förslaget en ökad detaljering av regelverket och ökade krav på marknadsaktörerna att förse behöriga myndigheter med information. Det medför att utrymmet för att anpassa reglerna utifrån olika förutsättningar, som exempelvis geografiska skillnader, minskar. Förslagets positiva effekter blir sannolikt större för svenska järnvägsföretag som bedriver trafik utanför Sverige än för dem som endast bedriver trafik i Sverige. På motsvarande sätt kommer förslagets positiva effekter främst de svenska företag och medborgare till del som använder järnväg för sina transporter till och från eller utanför Sverige. Framförallt p.g.a. att den ökade detaljeringen och rapporteringskraven minskar möjligheterna för de dominerande aktörerna att diskriminera andra marknadsaktörer, i synnerhet i de medlemsstater där organisatorisk och ägarmässig separation av järnvägssystemets olika funktioner inte drivits särskilt långt. Samtidigt

riskerar den ökade detaljeringen av regelverket att minska möjligheten för marknadsaktörerna att anpassa sig till t.ex. efterfrågeförändringar.

I det följande behandlas förslagets uppskattade konsekvenser redovisat på områdena tillståndsgivning, marknadstillträde, tillhandahållande av tjänster, särredovisning och annan obligatorisk rapportering, avgifter, regleringsorgan samt tillämpningsområde och finansiering av infrastrukturförvaltaren.

Tillämpningsområde och finansiering av infrastrukturförvaltaren

Den föreslagna definitionen av begreppet järnvägsinfrastruktur gör skillnad på olika spåranslagningar på grundval av skillnader i huvudmannaskap – privat eller statligt. Det kan, genom att direktivets tillämpningsområde bl.a. omfattar utnyttjande av järnvägsinfrastruktur, få konkurrenssnedvridande effekter, eftersom det innebär att olika prisregleringar kan komma att gälla för liknade anläggningar, särskilt beträffande olika typer av serviceanläggningar.

Den regleringsmodell som föreslås i artikel 30 torde endast passa för de fall där infrastrukturförvaltaren är ett civilrättsligt reglerat rättssubjekt, dvs. ett bolag. Förslaget kan därför komma att innebära att Trafikverket, eller den del av verket som förvaltar järnvägsinfrastruktur, måste ombildas till bolag. Motivet bakom den föreslagna förändringen är svårt att förstå. I de idag gällande EU-bestämmelserna är användningen av avtal för att reglera den finansiella relationen mellan staten och förvaltare av järnvägsinfrastruktur som mottar allmänna medel bara ett av flera alternativ för att reglera denna relation. Syftet bakom såväl de nuvarande som de föreslagna bestämmelserna är att ge infrastrukturförvaltare incitament att, med beaktande av kraven på järnvägssäkerhet, sänka kostnaderna för att tillhandahålla infrastruktur och nivån på banavgifterna. Enligt både gällande och föreslagna bestämmelser är det medlemsstaterna som ytterst ansvarar för att vidmakthållande och utveckling av infrastruktur sker på ett effektivt sätt och om nödvändigt med beaktande av unionens allmänna behov. Så länge som medlemsstaterna uppfyller detta krav, saknar det egentligen betydelse vilka former för beredning, beslut och tilldelning av allmänna medel som används. Därtill får nog medlemsstaterna bedömas ha bättre möjligheter än EU att avgöra vilka former för att reglera relationen mellan staten och infrastrukturförvaltare som är mest ändamålsenliga från effektivitetssynpunkt.

Kommissionens omfattande föreslagna befogenhet att ändra förslagets bilagor genom beslut om antagande av delegerade akter kan också leda till stora effekter. Flera bilagor innehåller bestämmelser, som om de ändras, får stora konsekvenser på järnvägsmarknaderna.

Marknadstillträde

De förändringar som föreslås på detta område kan få ganska stora positiva effekter i flera andra medlemsländer, särskilt avseende marknaden för internationella persontransporter på järnväg. Skälet är att förslaget i denna

del minskar möjligheterna att använda olika begränsningsbestämmelser till skydd för nationell trafik som bedrivs på grundval av avtal om allmänna tjänster på ett oproportionellt sätt. Förslaget om att tillåta även andra aktörer än järnvägsföretag att ansöka om och förfoga över tåglägen kan också få stora positiva effekter för järnvägens förmåga att kundorientera kapacitetsutbudet och trafikmönstren. Främst i de medlemsländer som hittills har valt att inte tillåta denna möjlighet.

Tillståndsgivning

Bestämmelsen i artikel 17 rörande krav på vilka ägarförhållanden i järnvägsföretag som ska föreligga för att tillstånd ska kunna medges kan leda till önskade effekter i Sverige. Det är t.ex. osäkert om A-Train AB som i enlighet med av staten och bolagets ägare ingånget medfinansieringsavtal bl.a. svarar för trafiken med Arlanda Express i nuläget uppfyller dessa krav.

Särredovisning och annan obligatorisk rapportering

Bestämmelserna om särredovisning i kombination med bestämmelserna i den nya bilaga X kommer att ge positiva effekter för konkurrensen på järnvägstransportmarknaderna. Främst i de medlemsländer där den ägarmässiga och organisatoriska separationen av järnvägssystemets funktioner inte har drivits särskilt långt. Dessa bestämmelser kommer visserligen att öka de administrativa kostnaderna för företag som både bedriver järnvägstransportverksamhet och förvaltning av infrastruktur, men i detta fall får nyttan med åtgärden bedömas överstiga kostnaden.

I övrigt kan det ifrågasättas om nyttan med de generellt sett ganska omfattande nya rapporteringsskyldigheter, som föreslås i flera av förslaget olika kapitel, verkligen överstiger dess kostnader.

Tillhandahållande av tjänster

Ett generellt problem med de nya bestämmelserna i denna del är att de kan försvåra för järnvägsföretag att konkurrera med tjänstetillhandahållare och terminalförvaltare som inte är järnvägsföretag, men har monopolställning på många lokala marknader för tjänstetillhandahållande. Detta kan möjligen skapa konkurrensproblem i Sverige. Kravet på att dominerande järnvägsföretag organisatoriskt ska separera trafikverksamhet från tjänstetillhandahållande verksamhet kommer dock att få stora positiva effekter på konkurrensen på järnvägstransportmarknaderna i Europa. I Sverige kan det komma att leda till att Green Cargo AB skulle kunna behöva omorganiseras för att kunna uppfylla separationskraven.

Avgifter

Bestämmelsen att infrastrukturavgifterna ska sättas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs har i Sverige uttolkats som att avgifterna ska baseras på marginalkostnadsprincipen. Utifrån detta tas banavgiftskomponenter för slitage, luftföroreningar och olyckskostnader ut. De tydliggöranden som nu föreslås kan betyda att

bestämmelsen endast avser kostnader för slitage. Särskilda regler föreslås istället för uttag av avgifter för att ta hänsyn till kostnader för buller och luftföroreningar. De föreslagna ändringarna kan innebära att den svenska banavgiftsutformningen behöver ändras, kanske med minskade möjligheter till effektiv styrning som följd. Kravet på rabatt på infrastrukturavgifterna för tåg som utrustats med ETCS (European Train Control System) kan begränsa styrmöjligheten ytterligare. Den nya definitionen av marknadssegment kan minska möjligheterna till prishöjningar (mark-ups) av infrastrukturavgifterna. Samtidigt riskerar det faktum att beräkningsprinciper saknas för t.ex. miljökomponenterna att ge utrymme för medlemsstater att missbruka denna regel för att öka intäkterna från transittrafiken.

Av den nya regleringen av internationellt samarbete om avgifter mellan infrastrukturförvaltare framgår inte hur de olika förvaltarna ska kunna ta ut avgifter i förhållande till varandra. Effekten kan bli att infrastrukturförvaltare i vissa länder, trots regeln, tvingas sänka sina uttag för att andra ska kunna ta ut högre avgifter. Regeln om samarbete om prishöjningar (mark-ups) och kvalitetsstyrande avgifter bör dock kunna minska risken för att vissa infrastrukturförvaltare lägger beslag på en oskäligt stor del av avgifterna.

Att avgifter för användande av infrastruktur i olika typer av service- och terminalanläggningar inte längre ska sättas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av tågtrafiken kan anses riktig för att åstadkomma likvärdiga villkor med andra trafikslag. Ändringarna kan dock samtidigt innebära betydande ändringar i konkurrensförutsättningarna för i synnerhet delar av godstrafiken.

De nya och preciserade principerna för verksamhetsstyrande kvalitetsavgifter förefaller vara alltför detaljerade och riskerar att leda till att möjligheter för parterna att utveckla sina metoder för att hitta grundorsaker till störningar, och komma till rätta med dessa, försämras.

Regleringsorgan

Förslagets bestämmelser om utökning av regleringsorganens kompetensområde till att också omfatta tjänster som ska tillhandahållas järnvägsföretag kommer att få positiva konkurrens effekter. Mindre positiva effekter kan dock förväntas av att regleringsorganen föreslås få utökad skyldighet att ingripa och föreslå rent operativa lösningar när marknadsaktörer i olika sammanhang inte kommer överens i enskilda fall som gäller planering av olika slag av kapacitetsutnyttjande. Det riskerar att hämma marknadsaktörernas vilja att utveckla och ta ansvar för egna lösningar. Det riskerar också att leda till att regleringsorganen kan komma att få ta ställning till sin egen lösning om andra marknadsaktörer än de som tvistade i det enskilda fallet anser sig påverkade av dess lösning och överklagar denna till regleringsorganet.

De delar av förslaget som syftar till att öka regleringsorganens oberoende kommer sannolikt att leda till en effektivare tillsyn i vissa medlemsstater. I Sverige kommer det dock sannolikt endast att leda till en begränsning av

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ser positivt på kommissionens ambition att förenkla, förtydliga och konsolidera regelverket och kommer att på ett konstruktivt sätt att bidra till behandlingen av det. Det är positivt att bestämmelser i flera olika direktiv samlas och moderniseras och därmed blir enklare att hantera för medlemsstaterna och de olika aktörerna inom järnvägssystemet. Ambitionen att åstadkomma en mer likformig tillämpning av regelverken inom Europeiska Unionens medlemsstater är också väsentlig för järnvägens utveckling såväl nationellt som för transportarbetet mellan medlemsstaterna och med tredje land. Det är också positivt att andra aktörer än järnvägsföretag föreslås få ansöka om tåglägen inom hela EES-området samt att villkoren för tillhandahållandet av tjänster till järnvägsföretag förtydligas och utvecklas.

Regeringen kommer dock att verka för att förslaget ändras i olika avseenden. Främst i de avsnitt som behandlar tillstånd, avgifter, tjänster och regleringsorganen, men också i de delar förslaget rör befogenhet för kommissionen att anta beslut om delegerade akter, obligatorisk användning av fleråriga civilrättsliga avtal mellan staten och infrastrukturförvaltare, eller innebär ökade administrativa kostnader för marknadsaktörerna.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Övriga medlemsstaters ståndpunkter är ännu inte i detalj kända. Flera medlemsstater anser dock att förslagets bestämmelser om regleringsorganets rättsliga ställning och uppgifter går för långt samt att kommissionens föreslagna befogenhet att anta beslut om delegerade akter omfattar för stora delar av förslagets bestämmelser samt möjligen också väsentliga delar av det.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Några synpunkter från EU:s institutioner finns inte i detta skede.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats och remisstiden gick ut den 1 november 2010. Någon analys av remissynpunkterna har ännu inte hunnit genomföras.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 91.1 i EUF-fördraget, transporträttslig grund. Beslut fattas av rådet och Europaparlamentet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 i EUF-fördraget. Beslutsfattande med kvalificerad majoritet tillämpas generellt i rådet där det ordinarie lagstiftningsförfarandet används.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att bristen på samordning mellan medlemsstaterna försvårar möjligheten att tillvarata järnvägens förmåga att betjäna den inre marknaden med effektiva transporter. Om inte åtgärder vidtas på EU-nivå finns därför risk för överflyttning av transporter från järnväg till väg, vilket skulle resultera i ökad trängsel på vägarna och ökade föroreningar. Förslaget, som genom förenkling och förtydliganden av gällande regelverk ytterst syftar till att underlätta marknadstillträde, konkurrens och utveckling av marknaderna för järnvägstjänster inom EU, leder därför till en effektivare lösning av problemen än om medlemsstaterna vidtar åtgärder individuellt.

Regeringen har inget att erinra mot denna analys och att åtgärder därför vidtas på EU-nivå.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas i rådets landtransportarbetsgrupp varannan vecka under hösten år 2010 och arbetet kommer fortsätta under 2011.

4.2 Fackuttryck/termer

-