



Fjärde järnvägspaketet - järnvägssäkerhet och driftskompatibilitet

Näringsdepartementet

2013-03-06

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 25

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska sociala kommittén samt regionkommittén om Fjärde järnvägspaketet – Fullborda det gemensamma europeiska järnvägsområdet för att främja konkurrenskraft och tillväxt i EU

KOM (2013) 27

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

KOM (2013) 30

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

KOM (2013) 31

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om järnvägssäkerhet (omarbetning)

Sammanfattning

Kommissionens förslag i den del av fjärde järnvägspaketet som denna promemoria behandlar är uppdelad på tre förslag till rättsakter. Den tar upp förordning EU:s järnvägsbyrå, direktivet om driftskompatibilitet och direktivet om järnvägssäkerhet.

Huvudsyftet med förslagen är att effektivisera och snabba upp olika administrativa beslutsprocesser. Det rör dels processer för regelgivning, dels processer i vilka bestämmelser om driftskompatibilitet och järnvägssäkerhet tillämpas. Tyngdpunkten ligger på de senare. För att uppnå huvudsyftet baseras kommissionens förslag på en ansats som syftar till att stärka

kommissionens och kanske framförallt den Europeiska järnvägsbyråns (ERA) roll i ett antal viktiga regelgivnings- och tillämpningsprocesser inom områdena för järnvägens driftskompatibilitet och säkerhet. Somliga av förslagen bygger på att beslutskompetens flyttas från nationell till EU-nivå.

Regeringen delar kommissionens uppfattning att det är nödvändigt att stimulera utvecklingen av järnvägssystemets öppna transportmarknader genom att även vidta kompletterande åtgärder i syfte att minska järnvägsföretagens kostnader för att få och även effektivt kunna verka på dem. Det är dock viktigt att denna typ av åtgärder, exempelvis effektivare processer för regelgivning och regeltillämpning på områdena för driftskompatibilitet och säkerhet, verkligen utformas på ett sätt som innebär att sådana kostnadsminskningar åstadkoms och att åtgärderna även rymms inom ett fortsatt rimligt avvägt offentligt åtagande.

I de delar av fjärde järnvägspaketet som behandlas i denna promemoria avser regeringen därför verka för att förslaget i vissa delar ändras. Det gäller framförallt i de delar som avser när krav i tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD) ska vara tillämpliga, formerna för beslut om TSD och gemensamma säkerhetsmetoder (CSM), krav på deras innehåll samt specifikation och fördelning av uppgifter, ansvar och resurser i regeltillämpningsprocesserna inom områdena för järnvägens driftskompatibilitet och säkerhet.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I 2011 års Vitbok, Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem anger EU-kommissionen att visionen är att skapa ett gemensamt europeiskt järnvägsområde. Det innebär att de tekniska, administrativa och rättsliga hinder, som fortfarande begränsar tillträdet till de nationella järnvägsmarknaderna, bör avlägsnas. Enligt Vitboken bör till år 2050 den större andelen av medellånga persontransporter ske på järnväg. Detta kommer att bidra till att uppfylla målet om 20 % minskade utsläpp av växthusgaser.

Under de senaste dryga tio åren har tre europeiska lagstiftningspaket för järnväg beslutats. Paketerna har i huvudsak syftat till att inom ramen för bibehållen säkerhet öppna de nationella järnvägsmarknaderna och göra de europeiska järnvägarna mer konkurrenskraftiga och inbördes kompatibla. Marknadsandelen för järnvägen i Europa har trots EU:s lagstiftningsaktiviteter ännu inte ökat. Kommissionen har därför bedömt ytterligare lagstiftningsåtgärder som nödvändiga för att järnvägen ska kunna erbjuda tillräckligt attraktiva och effektiva transporter för att öka sin marknadsandel.

Mot denna bakgrund har kommissionen lagt fram ett fjärde järnvägspaket, som spänner över ett flertal områden. I denna faktagrupp behandlas de delar av paketet som rör järnvägens driftskompatibilitet och säkerhet samt den Europeiska järnvägsbyråns roll inom dessa områden.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag i den del av fjärde järnvägspaketet som denna promemoria behandlar är uppdelad på tre förslag till rättsakter – förslag till förordning om Europeiska unionens järnvägsbyrå och om upphävande av förordning (EG) nr 881/2004, förslag till omarbetat direktiv om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet inom den Europeiska unionen och förslag till omarbetat direktiv om järnvägssäkerhet.

Huvudsyftet bakom dessa förslag till rättsakter är att effektivisera och snabba upp olika beslutsprocesser. Det rör dels processer för regelgivning, dels processer i vilka bestämmelser om driftskompatibilitet och järnvägssäkerhet tillämpas. Tyngdpunkten ligger på de senare. Ökad hastighet i nämnda processer möjliggör minskningar av de höga administrativa kostnader för kontroll av regelefterlevnad som idag belastar aktörerna i järnvägssektorn och kan därigenom bidra till att stärka järnvägens konkurrenskraft. Därtill syftar förslagen i denna del till att minska risken för att nämnda processer används till förtäckt diskriminering och anpassa det samlade regelverket till Lissabonfördraget. Enligt kommissionen ligger fokus i denna del av fjärde järnvägspaketet på att ta bort återstående administrativa och tekniska hinder; i synnerhet genom att etablera ett gemensamt förhållningssätt till säkerhets- och driftskompatibilitetsregler för att ge skalfördelar för järnvägsföretag verksam i flera EU-länder.

För att uppnå huvudsyftet att snabba upp olika processer baseras kommissionens förslag på en ansats som syftar till att stärka kommissionens och kanske framförallt den Europeiska järnvägsbyråns (ERA) roll i dem. Det föreslås huvudsakligen ske genom att medlemsstaterna får mindre inflytande över två regelgivningsprocesser. De rör dels den inom vilken krav på järnvägsutrustnings tekniska egenskaper fastställs i form av s.k. tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD), dels den inom vilken krav på det säkerhetsarbete som järnvägssystemets aktörer ska utföra fastställs i form av s.k. gemensamma säkerhetsmetoder (CSM). Enligt förslaget ska också markbaserade delar av samtliga typer av system för trafikstyrning och signalering - såväl det EU-gemensamma ERTMS-systemet som nationellt specificerade föregångare till detta system - godkännas av ERA. Därtill föreslås ERA få befogenhet att fatta beslut om godkännande av järnvägsfordon samt om utfärdande och återkallelse av säkerhetsintyg för järnvägsföretag. Innebörden av det senare är att sammanlagt 50 nationella beslutsprocesser (två i varje medlemsstat med järnväg) inom vilka ömsesidigt erkännande av beslut inte tillämpas ska ersättas av två europeiska. Inom ramen för de europeiska processerna ska dock fordon och järnvägsföretag kontrolleras på grundval av samtliga tillämpliga gemensamma

EU-bestämmelser, nationella harmoniserade bestämmelser samt även samtliga tillämpliga oharmoniserade nationella bestämmelser. De senare uppgår till drygt 11000 idag. Det betyder att järnvägsföretag och fordon som endast verkar respektive är avsedda att användas i ett eller ett fåtal medlemsländer kommer att kontrolleras med utgångspunkt från att de ska uppfylla kraven i samtliga inom EU tillämpliga bestämmelser – gemensamma, harmoniserade och oharmoniserade. Idag blir dessa järnvägsföretag och fordon endast kontrollerade i förhållande till de gemensamma, harmoniserade och oharmoniserade bestämmelser som är tillämpliga i de medlemsstater järnvägsföretaget vill verka i respektive fordonet ska användas i. Processen för fordonsgodkännande föreslås också delas upp i två steg. Det första är ERA:s godkännande för att fordonet får släppas ut på marknaden. Det andra steget föreslås järnvägsföretagen stå för. De föreslås bli ansvariga för kontroll av att de fordon de använder är kompatibla med den infrastruktur som ska trafikeras.

För att underlätta överskådligheten presenteras efter denna inledning nedan på mer detaljerat sätt de olika nyheter förslaget innehåller i förhållande till gällande EU-rätt. Det görs uppdelat på de tre olika rättsakter i det fjärde järnvägspaketet som denna PM behandlar.

Förslaget till direktiv om driftkompatibiliteten hos järnvägssystemet inom den Europeiska unionen

Detta förslag till direktiv består i själva verket av en omarbetning (recast) av det idag gällande driftkompatibilitetsdirektivet (2008/57/EG). Det betyder att endast de delar av det gällande direktivet som kommissionen föreslår förändringar av är öppna för förhandling. Kommissionens föreslagna förändringar består i att:

- Begränsa medlemsstaternas möjlighet att utfärda nationella oharmoniserade bestämmelser (artikel 14).
- Flytta beslut om godkännande (artiklarna 18, 20 och 22) av fordon samt av markbaserade komponenter i trafikstyrnings- och signalsystem från nationell nivå (i Sverige Transportstyrelsen) till EU-nivå (Europeiska järnvägsbyrån).
- Ge järnvägsföretagen ansvar för uppgifter inom ramen för fordonsgodkännandeprocessen som är av myndighetskaraktär (artikel 21). Motsvarande uppgifter sköts idag av Transportstyrelsen inom ramen för myndighetens s.k. fordonsgodkännandeprocess.
- Ge kommissionen befogenhet att i delegerade akter besluta om tekniska specifikationer för driftkompatibilitet (TSD) som anger hur järnvägsutrustning ska vara konstruerad, underhållen och handhavd (artiklarna 4 och 5). TSD antas idag inom ramen för granskande kommittéförfarande.

- Ge kommissionen befogenhet att i genomförandeakter inom ramen för granskande kommittéförfarande besluta om klassificering av sådana nationella bestämmelser som kompletterar eller införlivar TSD (artikel 14.8). Klassificeringen ska nyttjas för att identifiera de nationella bestämmelser som ställer samma typer av krav på fordons konstruktion för att därigenom underlätta kontroll av att järnvägsutrustning (främst fordon) uppfyller uppställda krav och kan godkännas. Idag sker detta inom ramen för granskande kommittéförfarande på grundval av förslag som utarbetats av ERA, som i beredningen samarbetat med nationella säkerhetsmyndigheter.
- Göra kraven i TSD tillämpliga vid fler situationer (artiklarna 2, 4 och 7).

I främst förtydligande syfte redigeras därtill bestämmelserna om anmälda organ (artiklarna 23-41) respektive register (artiklarna 42-45) kraftigt. Den ändrade bestämmelsen om nationellt infrastrukturregister betingas dock främst av att syftet med detta register föreslås bli ändrat. Det föreslås fortsättningsvis få funktionen av verktyg för järnvägsföretagen i syfte att underlätta utförandet av deras ovan nämnda föreslagna uppgifter av myndighetskaraktär.

Förslaget till direktiv om järnvägssäkerhet

Även i detta fall rör det sig om en omarbetning (recast) av ett gällande direktiv (om järnvägssäkerhet, 2004/49/EG). Kommissionens föreslagna förändringar består i att:

- Begränsa medlemsstaternas möjlighet att utfärda nationella oharmoniserade bestämmelser (artikel 8).
- Flytta beslut om utfärdande och återkallelse av säkerhetsintyg för järnvägsföretag (artiklarna 10, 11 och 17.5) från nationell nivå (i Sverige Transportstyrelsen) till EU-nivå (Europeiska järnvägsbyrån).
- Ge kommissionen befogenhet att i delegerade akter besluta om gemensamma säkerhetsmål, säkerhetsindikatorer och säkerhetsmetoder (artiklarna 5-7). Gemensamma säkerhetsmål, säkerhetsindikatorer och säkerhetsmetoder beslutas idag inom ramen för granskande kommittéförfarande.
- Ge ERA befogenhet att i samarbete med nationella säkerhetsmyndigheter utöva viss tillsyn mot järnvägsföretag och av viss järnvägsutrustning. Idag är dessa tillsynsbefogenheter placerade på de nationella säkerhetsmyndigheterna. De senare och

ERA föreslås därtill fastställa omfattningen och möjligen även inriktningen av sitt tillsynssamarbete i avtal (artikel 17).

2012/13:FPM66

- Utöka antalet typer av aktörer inom järnvägssystemet som ska tillämpa gemensamma säkerhetsmetoder (CSM) och omfattas av rapporteringsskyldighet avseende säkerhetsrisker de upptäcker (artikel 4).
- Kommissionen ska senast i december 2016 inom ramen för granskande kommittéförfarande besluta om införande av nya och obligatoriska krav på certifiering av s.k. enheter ansvariga för underhåll (artikel 14). Idag omfattas endast enheter ansvariga för underhåll av godsvagnar av sådana certifieringskrav.

Härutöver görs en hel del redaktionella ändringar, inklusive att ta bort flera av direktivets bilagor samt förslag till ändringar i de kvarvarande. Skälet är i de flesta fall behovet av följdändringar pga. av ovan angivna förslag eller av förslag i förordningen om Europeiska unionens järnvägsbyrå.

Förslaget till förordning om Europeiska unionens järnvägsbyrå

Förslaget till förordning syftar till att ersätta förordning (EG) nr 881/2004 om inrättande av en Europeisk järnvägsbyrå. Förordningsförslaget innebär i förhållande till gällande EU-rätt att:

- ERA föreslås få de beslutsbefogenheter, rörande fordonsgodkännande, utfärdande respektive återkallelse av säkerhetsintyg och godkännande av markbaserade komponenter i system för trafikstyrning och signalering, som i förslagen till ändringar i driftskompatibilitets- och järnvägssäkerhetsdirektivet föreslås flyttas från nationell till EU-nivå (artiklarna 12 och 16-18).
- ERA förutsätts samarbeta med nationella säkerhetsmyndigheter inom ramen för dessa beslutsbefogenheter. Omfattningen och villkoren, inklusive kostnadsersättningar ska specificeras i särskilda avtal om sådant samarbete mellan ERA och nationella säkerhetsmyndigheter (artikel 69).
- Kommissionen föreslås få befogenhet att i delegerade akter besluta om nivå och struktur för sådana avgifter ERA ska ta ut för att finansiera sina föreslagna nya beslutsuppgifter (artikel 73).
- En eller flera särskilda överklagandenämnder föreslås inrättas inom ERA med uppgift att hantera överklaganden av ERA:s beslut om fordonsgodkännande respektive utfärdande och återkallelse av säkerhetsintyg. Dessa nämnders beslut ska i sin tur kunna överklagas till EU-domstolen (artiklarna 51-57). Det bör observeras att såväl ERA:s som överklagandeinstansernas beslut kan komma

att grundas på tillämpning av nationella oharmoniserade bestämmelser.

2012/13:FPM66

- En särskild direktion föreslås bli inrättad inom ramen för ERA:s styrelse (artikel 49). Idag finns ett s.k. budgetutskott inom styrelsen, vars verksamhet inte är reglerad i gällande ERA-förordning, som i princip fyller samma funktion som den föreslagna direktionen.
- ERA föreslås utveckla ett klassificeringsverktyg som medlemsländerna ska kunna använda för att förenkla sina system av nationella säkerhetsbestämmelser (artikel 23.4).

I övrigt innebär förslagen i förordningsförslaget i huvudsak att redan befintlig praxis vad avser ERA:s verksamhet kodifieras samt att befintliga bestämmelser förtydligas. Därtill har förordningens bestämmelser också anpassats till den interinstitutionella överenskommelse rörande gemensamma riktlinjer för styrningen av unionens myndigheter (decentralised agencies) som slöts under sommaren 2012.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Driftskompatibilitetsdirektivet och järnvägssäkerhetsdirektivet är i Sverige genomförda genom främst järnvägslagen (2004:419), järnvägsförordningen (2004:526) och Transportstyrelsens föreskrifter. Vidare har vissa av de uppgifter som åligger Transportstyrelsen enligt förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen sin grund i dessa direktiv. Förslaget i den del som behandlas i denna promemoria innebär att ändringar kommer att krävas i alla dessa författningar.

De bestämmelser som berörs behandlar beslut om godkännande av järnvägsutrustning, beslut om utfärdande och återkallelse av säkerhetsintyg, beslut om att delsystem inte behöver uppfylla krav i TSD samt bestämmelser om myndighets tillsyn respektive om överklagande av vissa myndighetsbeslut. Anpassningar av bestämmelserna om beslut om godkännande av järnvägsutrustning respektive om utfärdande och återkallelse av säkerhetsintyg behöver göras p.g.a. att ERA föreslås bli ansvarigt för vissa beslut istället för som idag nationell myndighet. Anpassningar behöver också göras till följd av att järnvägsföretagen föreslås svara för kontroll av och beslut om fordons s.k. linjekompatibilitet, vilket idag ligger inom ramen för Transportstyrelsens beslutsprocess. Bestämmelserna om att delsystem inte behöver uppfylla krav i TSD behöver anpassas som en följd av att krav i TSD föreslås bli tillämpliga i fler situationer än idag. Bland annat genom att antalet fall där undantag får medges begränsas samt genom att kraven i TSD föreslås bli tillämpliga även vid smärre ombyggnader av befintlig järnvägsutrustning. Bestämmelserna om myndighets tillsyn kommer att behöva ändras som en följd av artikel 17 i

förslaget till omarbetat järnvägssäkerhetsdirektiv, vilken innebär att ERA tillsammans med nationell tillsynsmyndighet ska svara för viss tillsyn av järnvägsföretag i enlighet med villkor i avtal som ska upprättas mellan dem. Därtill behöver även bestämmelser om överklagande av vissa myndighetsbeslut ändras för att anpassa dem till den nya ”domstolsordning” som föreslås inrättas i artiklarna 51-57 i förslaget till förordning om Europeiska unionens järnvägsbyrå.

Den föreslagna överföringen av kompetens från nationell till EU-nivå avseende beslut inom processerna för fordonsgodkännande och utfärdande respektive återkallelse av säkerhetsintyg innebär att allmänhetens intresse av insyn i dessa processer i första hand kommer att få tillgodoses genom tillämpning av den s.k. öppenhetsförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar), vilken enligt artikel 70 ska tillämpas på de handlingar som finns hos ERA.

Det bör slutligen nämnas att det föreslagna samarbetet mellan nationella säkerhetsmyndigheter och ERA avseende tillsyn av järnvägsföretag möjligen kan bli svår att förena med svensk grundlag. Det kan inte uteslutas att det kommer att otillbörligt begränsa Transportstyrelsens möjlighet att självständigt tolka svensk lag i sin tillsynsuppgift.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens konsekvensanalys

Kommissionens konsekvensanalys undersöker hur effektivt 5 olika åtgärds paket, varav nummer 4 är det som förslagen i denna del av fjärde järnvägs paketet baserats på, uppfyller följande operativa målsättningar:

- Rationalisera processerna för utfärdande och återkallelse av säkerhetsintyg och beslut om godkännande av järnvägsfordon.
- Undanröja diskriminering vid beviljandet och erkännandet av säkerhetscertifikat och godkännanden av driftskompatibilitet i hela EU
- Öka de nationella regelverkens samstämmighet, särskilt i fråga om säkerheten och driftkompatibiliteten på den inre marknaden för järnvägar

I konsekvensutredningen lägger kommissionen fram fem alternativ (alternativ 2-6) utöver alternativet att ingen förändring sker (alternativ 1). Alternativ 2-5 rör i huvudsak graden av samverkan mellan ERA och nationella myndigheter. Alternativ 2 och 3 innebär att beslut om säkerhetsintyg och godkännande fattas av de nationella säkerhetsmyndigheterna, dock fungerar ERA som one stop shop i alternativ 3 och kontrollerar ansökningar och beslut. Alternativ 4 och 5 innebär att järnvägsbyrån tar över beslutsfattandet. Genom samtliga dessa alternativ (2-

5) bedöms de tre operativa målen kunna uppnås till 2025. Alternativ 6 är en uppsättning övergripande åtgärder som bl.a. ger ERA rätt att utöva kontroll över nationell regelgivning och förstärker kommissionens roll i processen för genomförande av lagstiftningsåtgärder. De föreslås tillämpas som komplement till något av alternativen 2-5.

Resultatet av kommissionens beräkningar av nyttor och kostnader för alternativen 2-5, som alla inkluderar alternativ 6, är att alternativ 4 ger högst nettonytt (497 miljoner euro). Detta alternativ bedöms också bli kostnadsneutralt för EU- budgeten. Alternativ 4 har därför lagts till grund för den föreslagna lagstiftningen i den del av fjärde järnvägspaketet som denna promemoria behandlar. Skillnaderna mot övriga alternativ är dock inte så stora. Det ”sämsta” alternativets (2) nettonytt beräknas till 411 miljoner euro.

Kommissionens beräkningar bygger i centrala delar på kvalitativa bedömningar och antaganden. Till exempel har de olika alternativens påverkan på kostnader och ledtider uppskattats kvalitativt. Det är därtill oklart vad dessa uppskattningar baserats på för erfarenheter eller kunskaper. Det framgår också att det varit svårt att få grepp om vad exempelvis ett fordonsgodkännande kostar idag, och vilka poster som ska ingå när kostnaden beräknas. Vissa kostnader tycks man också ha hoppat över, t ex. de förutsägbart höga översättningskostnader som kommer att belasta ERA i alternativen 4 och 5. Svårigheterna framgår också i form av ett antal reservationer kring underlagen i bilagorna, vilket gör att man bör tolka resultatet av beräkningarna med viss försiktighet.

De sociala konsekvenserna samt eventuella miljökonsekvenser (växthusgasutsläpp, luftkvalitet och buller) har endast bedömts kvalitativt, men förväntas bli små i samtliga alternativ. Samma sak gäller för järnvägssäkerheten som dock inte bedöms minska.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Kommissionens förslag, i den del det rör omorganisationen av processerna för fordonsgodkännande och utfärdande respektive återkallelse av säkerhetsintyg, bygger på några viktiga delvis bristfälligt analyserade och svårbedömda förutsättningar.

Den första är att ERA och de nationella säkerhetsmyndigheterna förmår utveckla ett effektivt samarbete inom ramen för nämnda processer. Om så inte blir fallet riskerar utväxlingen av de föreslagna åtgärderna i denna del bli mindre än förutsett eller helt utebli. Omfattning, inriktning, villkor och därmed förutsättningarna för detta samarbete är idag okänt. Det föreslås bli avtalsreglerat efter förslagets antagande.

En annan viktig förutsättning rör järnvägsföretagens ansvar inom ramen för förslaget till omorganiserad fordonsgodkännandeprocess. Detta ansvar består i att efter nödvändig kontroll fatta beslut om att fordonen är kompatibla med den infrastruktur de ska användas på. Om de inte på ett tillfredställande sätt

klaras av denna nya uppgift riskerar deras fordon åsamka infrastrukturen skada med trafikstörningar som drabbar andra järnvägsföretag och transportkunderna som följd. Förslaget innehåller inga bestämmelser om incitament för järnvägsföretagen att ta seriöst på sitt föreslagna nya ansvar. Den enda åtgärd som föreslås är att medlemsstaterna ska anpassa sina infrastrukturregister för att dessa ska kunna användas som verktyg av järnvägsföretagen när de kontrollerar fordonens kompatibilitet i förhållande till infrastrukturen. Det är dock oklart i vilken utsträckning det är möjligt respektive kostnadseffektivt att i dessa register spegla infrastrukturens tekniska egenskaper på ett sådant sätt att användning av dem förenklar järnvägsföretagens kontroll i tillräcklig grad. Det finns viss risk för att uppgiften blir tung att bära för mindre resursstarka järnvägsföretag. Från ansvarssynpunkt är det också oklart hur järnvägsföretagens föreslagna roll i fordonsgodkännandeprocessen relaterar till infrastrukturförvaltarnas roll avseende ansvar för kapacitetsplanering och trafikledning. Därtill är det också oklart hur ansvaret för datakvalitet i de nationella infrastrukturregistren ska fördelas mellan infrastrukturförvaltare och registerhållare.

En tredje viktig förutsättning är att problemet med dagens långa och för järnvägsaktörerna kostsamma ledtider i processerna för fordonsgodkännande respektive utfärdande och återkallelse av säkerhetsintyg i huvudsak verkligen beror på dessa processers organisation. Omorganisationen av dem innebär ju endast att antalet beslut och med dessa sammanhängande kontroller av fordon och järnvägsföretags säkerhetsstyrningssystem minskar. Däremot inte att antalet tillämpliga bestämmelser minskar. I viss utsträckning beror de långa ledtiderna på omfattande, krånglig, oklar och enligt kommissionen ibland även onödig reglering. Delar av detta problem kan lösas via den föreslagna omorganisationen av processerna. ERA:s anställda har sannolikt bäst förutsättningar att göra snabba och entydiga tolkningar av den växande mängd omfattande och ibland snåriga EU-gemensamma bestämmelser som är tillämpliga inom dessa processer. Hur långt detta räcker är dock oklart. Särskilt med beaktande av att bestämmelserna också måste tolkas i förhållande till den järnvägssystemkontext de ska tillämpas i, vilken delvis fortfarande är olikartad i de olika medlemsstaterna. Klart är dock att ERA genom den föreslagna omorganisationen kommer att få starkare incitament att effektivisera sin regelgivningsverksamhet (att utveckla förslag till EU-gemensamma bestämmelser som kommissionen sedan antar eller förkastar). De blir ju genom förslaget i högre grad ansvarig för dessa bestämmelsers tillämpning. Detta incitament borde på sikt kunna leda till kortare ledtider i de ovan nämnda beslutsprocesserna. Det är dock inte sannolikt att den föreslagna omorganisationen av processerna för fordonsgodkännande respektive utfärdande och återkallelse av säkerhetsintyg kommer att leda till att tillämpliga nationella oharmoniserade bestämmelser tillämpas snabbare. I potentiella diskrimineringsfall kan å andra sidan denna typ av bestämmelser tänkas bli tillämpade mer effektivt om ERA är beslutsfattare. I de flesta fall kommer dock ERA att behöva hjälp av den nationella säkerhetsmyndigheten för att tolka de tillämpliga nationella bestämmelserna korrekt och med

hänsyn till den järnvägssystemkontext med vilka de har samband. Vad detta kan få för effekt på ledtider i de aktuella beslutsprocesserna kommer att bero på utvecklingen av det ovan nämnda samarbetet mellan ERA och nationella säkerhetsmyndigheter.

En sista aspekt av intresse i detta sammanhang är att antalet bestämmelser som ett järnvägsföretags säkerhetssystem respektive ett järnvägsfordon ska kontrolleras mot i många fall kan bli fler än idag, vilket kan påverka de kostsamma ledtiderna negativt. Inom ramen för de två föreslagna europeiska beslutsprocesserna för fordonsgodkännande respektive utfärdande och återkallelse av säkerhetsintyg kontrolleras varje järnvägsföretags säkerhetsstyrningssystem respektive varje fordon mot samtliga inom EU i dessa processer tillämpliga bestämmelser. Utfärdade fordonsgodkännanden och säkerhetsintyg blir därmed giltiga inom hela EU. Många järnvägsföretag verkar idag endast i ett eller ett fåtal medlemsländer och kommer därför kanske endast vara intresserade av att få sitt säkerhetsstyrningssystem och sina fordon kontrollerade mot de bestämmelser som är tillämpliga i just dessa stater, åtminstone om ett sådant alternativ innebär kortare ledtid. En sådan möjlighet finns i dag, om än förknippad med eventuell risk för diskriminering respektive viss risk för att kontrollen mot tillämpliga EU-gemensamma bestämmelser i onödan görs flera gånger. Det kan därför inte uteslutas att förslaget får konkurrenssnedvridande effekter. Järnvägsföretag med verksamhet i många medlemsstater kan tjäna på det i relation till konkurrerande järnvägsföretag som endast vill verka i en eller ett fåtal medlemsstater. De förra företagens kostnader minskar med förslaget medan de senares minskar mindre alternativt blir oförändrade eller ökar. Ofta är den förra typen av järnvägsföretag liktydiga med de nationellt ägda gamla monopolföretagen medan den senare kategorin ofta utgörs av deras ofta mindre och nyetablerade konkurrenter.

De samhällsekonomiska effekterna av övriga nyheter i de tre förslag till rättsakter som behandlas i denna promemoria bedöms enligt nedan.

Den föreslagna skärpta begränsningen av medlemsstaternas möjlighet att besluta om nationella bestämmelser minskar sannolikt risken för diskriminering. Den bidrar också till att sänka kostnaderna för myndighetskontroll inom ramen för processerna för fordonsgodkännande samt utfärdande och återkallelse av säkerhetsintyg. Även den föreslagna utvecklingen av ett verktyg för klassificering av nationella bestämmelser bedöms få en sådan positiv effekt.

Förslaget om att TSD samt bilaga II till förslaget till driftskompatibilitetsdirektiv ska kunna ändras av kommissionen genom beslut om delegerade akter kan orsaka stora kostnader för järnvägsaktörerna och staten. TSD specificerar de tekniska egenskaper som järnvägsutrustning ska uppfylla för att få användas och kan beroende på vilka krav som ställs bli extremt kostnadsdrivande. Sådana kostnadsdrivande krav leder dock också till kraftigt ökad driftskompatibilitet. Det är därför viktigt att beslut om ändringar av TSD är väl avvägda avseende kostnader/nytta. Detta talar för att

medlemsstaterna, som oftast är ansvariga för finansieringen av vidmakthållande och utveckling av järnvägens infrastruktur, bör ha ett starkt inflytande över besluten. Ändringar av bilaga II kan därtill få till följd att fler typer av anläggningar/utrustning definieras som ingående i järnvägssystemet och därmed komma att omfattas av krav i TSD. Idag beslutas ändringar av TSD och bilaga II inom ramen för granskande kommittéförfarande.

Förslagen att på olika sätt göra TSD:s krav tillämpliga vid fler situationer genom att omdefiniera begreppen ombyggnad och modernisering samt minska på antalet fall där undantag från TSD:s krav får göras kommer också att leda till ökade kostnader, men också ökad driftskompatibilitet. Särskilt omdefinieringen av nämnda begrepp kan leda till kraftigt ökade kostnader, som främst kommer att belasta infrastrukturförvaltare och fordonsägare och ytterst transportkunderna eller skattebetalarna.

ERA:s föreslagna roll som beslutsfattare i processerna för fordonsgodkännande samt för utfärdande och återkallelse av säkerhetsintyg riskerar att kollidera med ERA:s redan befintliga roll att utöva viss tillsyn av medlemsstaternas nationella säkerhetsmyndigheter. Rollkonflikten uppkommer till följd av att ERA förutsätts samarbeta med de nationella säkerhetsmyndigheterna - både inom dessa beslutsprocesser och i tillsynen av järnvägsföretagens och fordonsägarnas regelefterlevnad. Rollkonflikten kan leda till minskad effektivitet och i värsta fall även till sänkt säkerhetsnivå.

Förslaget om att ERA ska besluta om godkännande för användning av s.k. markbaserade komponenter i trafikstyrnings- och signalsystem kommer, i kombination med byråns redan befintliga systemansvar för ERTMS (det nya europeiska signal- och trafikstyrningssystemet för järnväg), sannolikt att få en effektiviserande effekt på utvecklingen och driften av detta system. Förslaget är dock inte inskränkt till godkännande av ERTMS markbundna komponenter och omfattar därför godkännande av tidigare signal- och trafikstyrningssystemers markbundna komponenter. Drift och konstruktion av de senare systemens markbundna komponenter är endast reglerad i oharmoniserade nationella bestämmelser och ERA:s kunskap om dessa system är låg. Förslaget riskerar i denna del att leda till ineffektivitet och därav följande ökade kostnader.

Konsekvenser för statsbudgeten

Förslaget i den del som behandlas i denna promemoria kan få negativa konsekvenser för den svenska statsbudgeten. Det rör främst de ovan under samhällsekonomiska effekter nämnda delarna av förslaget som rör kommissionens befogenhet att ändra TSD samt bilaga II till direktivet om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet inom den Europeiska unionen genom beslut om delegerade akter. I den mån denna föreslaget nya beslutsordning för antagande av TSD kommer att utnyttjas av kommissionen för snabba upp åstadkommandet av teknisk enhetlighet i det europeiska

järnvägssystemet, kan detta leda till väsentligt ökade kostnader. De delar av dessa kostnader som ska belasta infrastrukturförvaltare kan få negativa konsekvenser för statsbudgeten i den mån de drabbar förvaltare av infrastruktur som staten äger. Samma sak gäller för förslagen som syftar till att göra krav i TSD tillämpliga vid fler situationer än idag.

Däremot kommer statsbudgeten inte att påverkas alls av att förslaget innebär att vissa av Transportstyrelsens beslutsbefogenheter flyttas över till ERA samt att ERA och Transportstyrelsen i samarbete ska svara för tillsyn. De delar av Transportstyrelsens verksamhet som rör tillsyn, fordonsgodkännande och utfärdande respektive återkallelse av säkerhetsintyg är idag avgiftsfinansierade. Förslagets innebörd är att de även fortsättningsvis ska vara detta. Skillnaden blir att Transportstyrelsens kostnader för verksamhet inom ramen för processerna för fordonsgodkännande och utfärdande respektive återkallelse av säkerhetsintyg fortsättningsvis blir finansierade genom de avgifter ERA kommer att ta ut. Hur stor omfattning Transportstyrelsens framtida verksamhet på dessa områden kommer att bli är svårt att sja om. Det avgörs av hur mycket hjälp ERA kommer att behöva av Transportstyrelsen för att klara av sina nya beslutsuppgifter. Inte heller anpassningen av det nationella infrastrukturregistret för att möjliggöra användning av det som järnvägsföretagens verktyg vid kontroll av fordons s.k. linjekompatibilitet behöver belasta statsbudgeten. Denna kostnad liksom registrets driftskostnad får finansieras genom avgifter, vilket å andra sidan skulle öka järnvägsföretagens kostnader.

Konsekvenser för EU-budgeten

Förslagen innebär en ytterligare belastning av EU-budgeten, eftersom ERA:s personalstyrka föreslås utökas. Exakt hur mycket den kommer att behöva utökas för att förslagets syften ska kunna uppnås är i praktiken svårt att sja om. Det avgörs i hög grad av hur ERA:s förutsedda samarbete med de nationella säkerhetsmyndigheterna kommer att utvecklas. ERA:s beslutsuppgifter inom ramen för processerna för dels godkännande av fordon respektive markbaserade komponenter i system för trafikstyrning och signalering, dels utfärdande och återkallelse av säkerhetsintyg föreslås avgiftsfinansieras. Exakt hur föreslås fastställas först efter att förslaget antagits genom beslut om delegerade akter. Ett ineffektivt samarbete mellan ERA och de nationella säkerhetsmyndigheterna riskerar därför att belasta järnvägsföretagen i form av höga avgifter. Om järnvägsföretagens betalningsförmåga inte skulle visa sig tillåta avgiftsfinansiering fullt ut, blir resultatet istället sämre besluts kvalitet än förutsett, ytterligare ökad belastning av EU-budgeten, eller ökad belastning av medlemsstaternas budgetar till följd av att man väljer att "billigt" ställa resurser inom de nationella säkerhetsmyndigheterna till ERA:s förfogande.

2.1 Preliminär svensk stånpunkt

Regeringen välkomnar det fjärde järnvägspaketet. Det gäller särskilt förslaget att öppna de nationella marknaderna för persontransporter på järnväg samt i huvudsak också förslagen som syftar till att åstadkomma mer renodlade roller för aktörerna på järnvägsmarknaderna. Det är nödvändiga förutsättningar för att järnvägen på ett mer ändamålsenligt sätt ska kunna betjäna den inre marknaden och kunna öka sin konkurrenskraft i förhållande till andra trafikslag.

Regeringen delar också kommissionens uppfattning att det är nödvändigt att stimulera utvecklingen av järnvägssystemets öppna transportmarknader genom att även vidta kompletterande åtgärder i syfte att minska järnvägsföretagens kostnader för att få och även effektivt kunna verka på dem. Det är dock viktigt att denna typ av åtgärder, exempelvis effektivare processer för regelgivning och regeltillämpning på områdena för driftskompatibilitet och säkerhet, verkligen utformas på ett sätt som innebär att sådana kostnadsminskningar åstadkoms och att åtgärderna även rymms inom ett fortsatt rimligt avvägt offentligt åtagande.

I de delar av fjärde järnvägspaketet som behandlas i denna promemoria avser regeringen därför verka för att förslaget i vissa delar ändras. Det gäller framförallt i de delar som avser när krav i TSD ska vara tillämpliga, formerna för beslut om TSD och CSM, krav på deras innehåll samt specifikation och fördelning av uppgifter, ansvar och resurser i regeltillämpningsprocesserna inom områdena för järnvägens driftskompatibilitet och säkerhet. Vad gäller den sistnämnda delen avser regeringen att i första hand verka för att åtgärder vidtas för att effektivisera nuvarande nationellt baserade system för myndighetstillstånd.

2.2 Medlemsstaternas stånpunkter

De flesta medlemsstater har ännu inte hunnit analysera och ta ställning till förslagen i det fjärde järnvägspaketet. Flera medlemsstater har dock preliminärt indikerat att man är tveksamma till att göra ERA till beslutsfattare i processerna för fordonsgodkännande samt utfärdande respektive återkallelse av säkerhetsintyg. På samma sätt har ett flertal medlemsstater preliminärt indikerat att man är tveksamma till att TSD ska kunna ändras genom beslut om delegerade akter.

2.3 Institutionernas stånpunkter

Kommissionen står självklart bakom sitt förslag. Övriga institutioners stånpunkter är ännu inte kända.

Förslagen till rättsakter är remitterade, men några synpunkter har ännu inte inkommit. Branschföreningen Tågoperatörerna, Transportstyrelsen och Trafikverket har dock under hand indikerat tveksamhet till förslaget i den del det rör att järnvägsföretag ska ansvara för beslut om och kontroll av fordonens kompatibilitet med infrastrukturen. Transportstyrelsen har också indikerat tveksamhet till förslaget att ge ERA beslutsbefogenhet i processerna för fordonsgodkännande samt utfärdande och återkallelse av säkerhetsintyg.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artiklarna 91, 170 och 171. De senare är endast tillämpliga på förslaget till direktiv om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet inom den Europeiska unionen.

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

Kommissionens syn på förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen anges i sammanfattningen av konsekvensanalysen och lyder som följer.

”Genom artiklarna 58, 90 och 100 i fördraget omfattas järnvägarna av målen om en verklig inre marknad inom ramen för EU:s gemensamma transportpolitik. Medlemsstaternas åtgärder kan inte ensamma upprätta en sammanhållen europeisk järnvägsmarknad och hantera de olika tolkningarna av lagstiftningen, eftersom huvudproblemet är att nationella bestämmelser fortfarande lever kvar och att de nationella institutionerna inte fungerar optimalt, vilket utgör hinder för den inre marknaden. Syftet med åtgärder på EU-nivå är att se till att EU:s regelverk för järnvägar genomförs konsekvent, vilket bör leda till ett gemensamt europeiskt järnvägsområde utan onödiga administrativa och tekniska hinder.”

Regeringen bedömer att åtgärder på EU-nivå är nödvändiga för att utveckla sammanhållande och effektivt fungerande marknader för järnvägstransporter inom det nyligen inrättade gemensamma europeiska järnvägsområdet. Det innefattar åtgärder för att öka järnvägens konkurrenskraft genom att säkra förekomsten av effektiva och icke-diskriminerande grundläggande verksamhetsförutsättningar för marknadens olika aktörer inom det gemensamma europeiska järnvägsområdet. Exempel på sådana åtgärder är EU-gemensamma bestämmelser om krav på järnvägsutrustning för att öka

järnvägens tekniska enhetlighet respektive effektivisering av nödvändiga myndighetskontroller av utrustning och marknadsaktörer. Med denna utgångspunkt bedöms förslagen i den del av fjärde järnvägspaketet som behandlas i denna promemoria som förenliga med subsidiaritetsprincipen och proportionella mot syftet att nå målen i fördraget om Europeiska unionen. Regeringen anser dock att det finns risk för att förslagen om att flytta beslutskompetens inom olika regeltillämpningsprocesser i praktiken inte kommer att leda till att åsyftade effekter uppnås i särskilt hög grad. Regeringen anser också att det finns andra alternativa åtgärder på överstatlig nivå som i motsvarande grad, men på ett mindre ingripande sätt, kan uppnå samma typ av effekter som åsyftas med nyss nämnda förslag. Regeringen avser därför i första hand verka för att dessa alternativa åtgärder vidtas.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Under vintern och våren 2013 kommer det irländska ordförandeskapet att behandla förslaget till driftskompatibilitetsdirektiv i rådets arbetsgrupp för landtransport. I mån av tid kan möjligen även behandling påbörjas av förslaget till säkerhetsdirektiv och förslaget till förordning om Europeiska unionens järnvägsbyrå. Sannolikt kommer Litauen endast hinna behandla de två nyss nämnda förslagen till rättsakter under sitt ordförandeskap. Det skulle i sådana fall betyda att paketets tre övriga rättsakter kommer att behandlas under det första halvåret 2014 under grekiskt ordförandeskap. Tidtabellen för Europaparlamentets behandling av paketets rättsakter är ännu inte känd.

4.2 Fackuttryck/termer

CSI: EU-gemensamma säkerhetsindikatorer för att mäta järnvägssäkerheten

CSM: EU-gemensamma säkerhetsmetoder som ska användas av tillsynsmyndigheter, infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag för att kontrollera att järnvägsverksamhet bedrivs på ett säkert sätt.

CST: EU-gemensamma säkerhetsmål som ska avse nivån på järnvägssäkerheten inom det gemensamma europeiska järnvägsområdet.

Driftskompatibilitet: Egenskapen hos ett järnvägssystem att erbjuda säker tågtrafik utan driftsavbrott samtidigt som erforderade prestandakrav uppfylls.

ERA: Den Europeiska järnvägsbyrån (EU-myndighet) med ett flertal olika uppgifter på järnvägens driftskompatibilitets- och säkerhetsområden.

2012/13:FPM66

TSD: Tekniska specifikationer för driftskompatibilitet som beslutas inom ramen för granskande kommittéförfarande på grundval av bestämmelser i driftskompatibilitetsdirektivet och anger krav på och egenskaper hos järnvägsutrustning.