



Fjärde järnvägspaketet - Marknadsöppning

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) 26

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

KOM (2013) 28

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

KOM (2013) 29

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlaments och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde vad avser öppnandet av marknaden för inhemsk persontrafik på järnväg och om styrning av järnvägsinfrastrukturen

Sammanfattning

Förslaget till ett fjärde järnvägspaket offentliggjordes den 30 januari 2013 och består av sex förslag till rättsakter, varav tre bündas i denna promemoria. I 2011 års vitbok definieras ett gemensamt europeiskt järnvägsområde. Det syftar till att skapa en inre järnvägsmarknad där europeiska järnvägsföretag kan erbjuda järnvägstransporter utan onödiga tekniska och administrativa hinder.

I kommissionens fjärde järnvägspaket ingår förslag om öppet tillträde till järnvägsmarknaden i alla medlemsstater och ett krav på upphandling genom ett konkurrensutsatt anbudsförfarande när det allmänna anlitar någon för att utföra den offentligt finansierade kollektivtrafiken på järnväg. Vidare föreslår kommissionen att infrastrukturförvaltare ska utföra sina uppgifter oberoende från järnvägsföretag, dvs. att förvaltning av infrastrukturen och bedrivandet av tågtrafiken ska separeras.

Förslaget bedöms få begränsade effekter på den svenska lagstiftningen och svenska förhållanden. Däremot bedöms förslaget innebära ökade möjligheter för svenska järnvägsföretag som önskar bedriva persontrafik i andra medlemsstater.

Regeringen ser positivt på denna del av fjärde järnvägspaketet, men avser att verka för ändringar och förtydliganden i vissa delar.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Med målsättningen att inrätta en inre järnvägsmarknad, för att på så sätt försöka skapa en effektivare och mer kundvänlig industri, fastställdes redan tidigt i EU-lagstiftningen de grundläggande principerna för att förbättra järnvägarnas effektivitet genom att gradvis öppna marknaderna, inrätta oberoende järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare samt låta dessa omfattas av separata redovisningar. Sedan år 2000 har dessa principer gradvis omsatts i praktiken, inte minst genom antagandet av tre på varandra följande EU-lagstiftningspaket.

Marknaden för godstransporter på järnväg öppnades för konkurrens i januari 2007 (direktiv 2004/51/EG) och marknaden för internationella persontransporter på järnväg öppnades för konkurrens i januari 2010 (direktiv 2007/58/EG). Däremot har de flesta medlemsstater valt att inte öppna sina nationella persontrafikmarknader, som representerar 94 procent av alla passagerarkilometer inom EU, för konkurrens. Etablerade operatörer har en marknadsandel på över 90 procent i 16 av 25 medlemsstater. Av passagerartrafiken med tåg omfattas två tredjedelar, räknat i passagerarkilometer, av avtal om allmänna tjänster och många av dessa avtal är direkttilldelade. Kommissionen anser att detta begränsar tillväxten och leder till skillnader mellan de medlemsstater som har öppnat marknaden och de medlemsstater som valt att inte öppna marknaden.

Kommissionen redogör för en negativ bild av utvecklingen av Europas järnvägsmarknad. Marknadsandelen för järnvägen i Europa har inte ökat under de senaste åren. Flygtrafiken öppnades för konkurrens på 1990-talet och har haft en 25 procentig ökning avseende persontrafiken. För att

järnvägen ska kunna öka sin marknadsandel krävs att man kan erbjuda attraktiva och effektiva transporter. I många medlemsstater är persontrafikmarknaden stängd för konkurrens. Kommissionen menar att det inte endast bromsar järnvägens utveckling, utan även snedvrider konkurrensen för järnvägsföretag från de medlemsstater som har en öppen persontrafikmarknad. Ett annat problem som pekas ut är att infrastrukturförvaltarna inte är snabba nog att svara upp mot marknadens krav och önskemål. I en del medlemsstater är infrastrukturförvaltarens uppgifter delade på flera aktörer, däribland statsägda järnvägsföretag, vilket skapar intressekonflikter gentemot andra järnvägsföretag. En förbättrad förvaltning av infrastrukturen säkerställer en konkurrensneutral tillgång till infrastrukturen och eliminerar potentiell korssubventionering.

Under 2012 publicerades Europaparlamentets och rådets direktiv (2012/34/EU) av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde. Direktiv 2012/34/EU trädde i kraft den 15 december 2012 och ska införlivas i medlemsstaterna senast den 16 juni 2015. Direktivet innebär en sammanslagning och förenkling av de olika lagstiftningsakterna i första järnvägspaketet och dess ändringar, men även en förstärkning av tidigare bestämmelser om konkurrensfrågor och regleringsorganens funktioner samt den finansiella strukturen inom järnvägen. Kommissionen anser att det fortfarande finns behov av ytterligare åtgärder.

Det fjärde järnvägspaketet 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.

Förslaget till ett fjärde järnvägspaket offentliggjordes den 30 januari 2013 och består av sex förslag till rättsakter som kan delas upp i två block. Det ena blocket behandlar 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. Detta block behandlas i en separat faktrapomemoria.

Det andra blocket handlar om marknadstillträde och regler för behöriga kollektivtrafikmyndigheter samt definition av roller/ansvar för funktioner för järnvägssystemets primära aktörer (järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare). Detta block består av ändringar i två rättsakter; 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) och Europaparlamentet och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (SERA-direktivet) samt upphävande av en rättsakt; Rådets förordning (EEG) nr 1192/69 av den 26 juni 1969 om

1.2 Förslagets innehåll

I det följande görs ett sammandrag av förslagets innehåll med fokus på förslaget om marknadsöppning för persontrafik på järnväg samt de förslag som syftar till att åstadkomma reell konkurrens.

1.2.1 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.

1.2.2 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 förtydligandet 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 infrastrukturförvaltarens 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

1.2.3 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.

1.2.4 Upphävande av förordning om införande av enhetliga regler för järnvägsföretagens redovisning

Enligt förordning (EEG) nr 1192/69 har medlemsstaterna möjlighet att ersätta 36 angivna järnvägsföretag för betalning av skyldigheter som företag inom andra transportslag inte behöver bekosta, exempelvis särskilda familjebidrag och pensioner.

När reglerna för normalisering tillämpas korrekt anses detta statliga stöd förenligt med den inre marknaden och medlemsstaterna undantas från skyldigheten att anmäla statligt stöd, även om de uppmanas att offentliggöra sina beslut om ersättning. I dag hänvisar endast ett fåtal medlemsstater till förordningen för att motivera att de betalar ut ersättning.

Förordningen antogs innan järnvägsmarknaden avreglerades och järnvägstransporter inom EU i första hand utvecklades inom nationsgränserna. Då arbetade integrerade företag med järnvägstjänster och förvaldade samtidigt järnvägsinfrastrukturen. Mot bakgrund av denna monopoliserade marknad var förordningens målsättning då att se till att järnvägsföretag och företag verksamma inom andra transportslag hade jämförbara konkurrensvillkor.

Förordning (EEG) nr 1192/69 är av en rad skäl inkonsekvent och oförenlig med nu gällande lagstiftningsåtgärder och bör enligt kommissionen upphävas.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

1.3.1 Öppet tillträde för persontrafik – ändring av SERA-direktivet

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).

1.3.2 Förvaltning av infrastrukturen - ändring av SERA- direktivet

De föreslagna nya kraven angående styrningen av infrastrukturförvaltarna samt vilka uppgifter en infrastrukturförvaltare måste utföra själv eller får uppdra åt annan innebär att främst 6 kap. i järnvägslagen måste ändras. En medlemsstat får vara ägare till både infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag, men kontrollen av dessa ska då utföras av två olika myndigheter. I dag ansvarar regeringen för infrastrukturförvaltare, bl.a. Trafikverket, medan finansmarknadsministern ansvarar för styrning av järnvägsföretagen SJ AB och Green Cargo AB. Eftersom finansmarknadsministern är en del av regeringen kan det ifrågasättas i fall nuvarande ordning lever upp till förslaget krav på oberoende mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag. Förslaget kan därmed komma att innebära att ansvaret för styrning av infrastrukturförvaltarna respektive järnvägsföretagen kan behöva ändras i Sverige.

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).

1.3.3 Avtal om kollektivtrafik - ändring av EU:s kollektivtrafikförordning

De svenska regler som berörs av förslaget är främst lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik. Dessa författningar kommer att behöva ändras på ett antal punkter om förslaget antas.

De kollektivtrafikplaner som de behöriga myndigheterna ska ta fram, kan jämföras med de trafikförsörjningsprogram som regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska ta fram enligt lagen om kollektivtrafik. Den allmänna trafikplikten ska dels begränsas till vad som är lämpligt för att uppnå de mål som anges i kollektivtrafikplanen och dels inte överstiga vad som är nödvändigt och proportionerligt. Förslaget innebär att delar av lagen och förordningen om kollektivtrafik kan behöva ändras respektive upphävas

eftersom vissa krav i fortsättningen kommer att framgå direkt av EU:s kollektivtrafikförordning.

2012/13:FPM67

Sverige saknar regler för att försäkra sig om att lämpligt järnvägsfordon finns tillgängligt att erbjudas de operatörer som önskar teckna avtal om allmän trafik på järnväg. I praktiken lever dock behöriga myndigheter upp till denna bestämmelse i förslaget eftersom de tillhandahåller tågfordon till järnvägsföretag som vunnit upphandlingar om avtal om allmän trafik.

Tjänstekontrakt som avser kollektivtrafik på järnväg anses i dagsläget inom EU:s upphandlingsreglering vara av mindre lämpade för gränsöverskridande handel. Tjänsten är därför klassificerad som en s.k. B-tjänst. Det innebär att upphandling av sådan trafik i princip endast omfattas av EUF-fördragets grundläggande principer och vissa direktivstyrda regler om bl.a. annonsering. Sverige har dock valt att reglera B-tjänsterna i 15 kap. lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). Det kapitlet innehåller nationella bestämmelser om förfaranden m.m. för upphandlingar som inte omfattas av upphandlingsdirektivets bestämmelser om detta. Det innebär i korthet att upphandlande enheter som vill upphandla tjänster och ingå tjänstekontrakt som avser järnvägstransporter ska vid konkurrensutsättning följa förfarandebestämmelserna i 15 kap. LUF. Dessa är färre och enklare än direktivbestämmelserna. Sverige har alltså redan bestämmelser om konkurrensutsättning vid tilldelning av dessa tjänsteavtal. Förslaget att behöriga myndigheter måste konkurrensutsätta tilldelning av järnvägsavtal genom upphandling i stället för att som i dag kunna direkttilldela dem till vissa leverantörer när de inte själva bedriver trafiken påverkar därför inte svensk lagstiftning och medför inte i sig något behov av ny lagstiftning.

Däremot finns det i dag inte några svenska bestämmelser som innebär krav på ett konkurrensutsatt anbudsförfarande för att ingå tjänstekoncessionsavtal på järnvägsområdet. Sådana avtal är i princip undantagna från LUF:s tillämpningsområde. De allmänna EU-rättsliga principer om objektivitet, icke-diskriminering och insyn som följer direkt av EUF-fördraget ska dock upprätthållas. Dessa principer ska alltså beaktas vid en tilldelning av tjänstekoncessioner. Det ska noteras att senast den 3 december 2019 måste Sverige enligt övergångsbestämmelserna till kollektivtrafikförordningen konkurrensutsätta både tjänstekontrakt och tjänstekoncessionskontrakt enligt den allmänna bestämmelsen i artikel 5.3 kollektivtrafikförordningen.

1.3.4 Upphävande av förordning om införande av enhetliga regler för järnvägsföretagens redovisning

Förordning (EEG) nr 1192/69 om införande av enhetliga regler för järnvägsföretagens redovisning har aldrig använts i Sverige.

1.4.1 Kommissionens konsekvensanalyser

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys (SWD (2013) 12) angående förslagen om förbättringar och styrningen av förvaltningen av infrastrukturen (ändring av direktiv 2012/34/EU). Det finns även en sammanfattning av kommissionens konsekvensanalys, (SWD(2013) 13). I en annan konsekvensanalys (SWD (2013) 10) behandlas förslagen om öppnandet av de nationella persontrafikmarknaderna (ändring av direktiv 2012/34/EU och förordning (EG) nr. 1370/2007). Det finns även en sammanfattning av kommissionens konsekvensanalys, (SWD(2013) 11). Nedan sammanfattas de båda konsekvensanalyserna var för sig. Därefter följer en sammanfattning av kommissionens bedömning av den gemensamma nyttan av de föreslagna ändringarna i direktiv 2012/34/EU och förordning (EG) nr. 1370/2007.

Förvaltningen av infrastrukturen – ändring av SERA-direktivet

Kommissionen anser att infrastrukturförvaltare inte har tillräckliga incitament och medel för att svara mot marknadens krav och önskemål. Infrastrukturförvaltare bör också ges bättre incitament att ge järnvägsföretagen konkurrensneutral och icke-diskriminerande rätt till infrastrukturen.

I konsekvensanalysen har kommissionen undersökt olika alternativ för att komma tillrätta med utmaningarna. Kommissionen har analyserat tre olika alternativ närmare.

Det första alternativet fokuserar enbart på effektivitetsåtgärder (t.ex. koordineringskommitté och att infrastrukturförvaltarna ska utföra alla i definitionen utpekade uppgifterna) och innebär inga ytterligare krav på oberoende mellan järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare.

Det andra alternativet innebär samma effektiviseringsåtgärder som anges i alternativ 1 samt att infrastrukturförvaltaren ska utföra alla de i definitionen utpekade uppgifterna oberoende från järnvägsföretag.

Det tredje alternativet innebär samma effektiviseringsåtgärder som anges i alternativ 1 men även vertikal separation, dvs. att ett företag inte kan vara både järnvägsföretag och förvalta infrastruktur.

Kommissionen har beräknat att scenario tre innebär införandekostnader (engångskostnad) om ca 240 miljoner euro. Kostnaderna drabbar främst de medlemsstater som väljer att fortsätta att ha en integrerad modell med infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag i samma koncern. De årliga transaktionskostnaderna beräknas till mellan 50 och 160 miljoner euro och drabbar, som införandekostnaderna, främst de medlemsstater som väljer att fortsätta tillåta en integrerad modell. Kommissionen förespråkar alternativ 3, dvs. kräva separation mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag, eftersom detta alternativ har störst vinster utan att de granskade faktorerna

innebär försämringar. I förslaget tillåts emellertid de företag som är integrerade när ändringarna av direktivet träder i kraft att fortsätta vara integrerade under förutsättning att företaget uppfyller angivna krav (säkerhetsåtgärder).

Övriga förslag bedöms endast innebära ökade kostnader i begränsad omfattning, t.ex. kravet på koordineringskommittéer. Kommissionen har inte beräknat några kostnader för deltagande i det europeiska nätverket för infrastrukturförvaltare och de ökade kraven på järnvägsföretag att ha beredskapsplaner vid större störningar.

Avtal om kollektivtrafik - ändring av EU:s kollektivtrafikförordning

En rad marknadsundersökningar ligger till grund för kommissionens konsekvensanalys i denna del. Bl.a. har anpassade och speciellt utformade frågeformulär tagits fram som ställts till såväl verksamhetsutövare och branschorganisationer som till passagerarkollektivet.

Kommissionens konsekvensanalys identifierar fyra viktiga åtgärdsområden som syftar till att öka järnvägens konkurrenskraft.

- Lika villkor/regler ska gälla för alla som önskar tillträde till inrikesmarknaderna att bedriva persontrafik på järnväg,
- Avtal om allmän trafik ska upphandlas i konkurrens,
- Biljettsystemen ska samordnas, och
- Medlemsstaterna ska möjliggöra för att det finns tillgång till rullande material för verksamhetsutövare som vill bedriva persontrafik som omfattas av avtal om allmän trafik.

Inom varje åtgärdsområde presenteras olika alternativ som beaktats i analysen. Det alternativ som har bedömts vara det bästa inom respektive åtgärdsområde är:

- Marknadsöppning som är grundad på bred konkurrens
- Konkurrensutsatt upphandling av avtal om allmän trafik
- Frivilliga nationella integrerade biljettsystem
- Obligatorisk överföring av järnvägsfordon alternativt skyldighet för behöriga myndigheter att ta de ekonomiska riskerna

Kommissionen beräknar att kostnaderna för förslaget för medlemsstaterna uppgår totalt till cirka 420 miljoner euro. Av denna totalkostnad beräknas Sveriges och Storbritanniens (som båda har en öppen persontrafikmarknad) kostnader uppgå till ca 40 miljoner euro tillsammans. Det finns ingen närmare specifikation av de beräknade 40 miljoner och hur de fördelar sig mellan Sverige och Storbritannien. För svensk del torde krav på obligatorisk upphandling av avtal som omfattas av EU:s kollektivtrafikförordning samt

tillgång till järnvägsfordon inte leda till ökade kostnader. Det är därför oklart vad de redovisade kostnader omfattar och hur stor del som avser Sverige.

2012/13:FPM67

De gemensamma effekterna av förslagen

För att se hur fördelarna med marknadsöppningen på bästa sätt kan uppnås har kommissionen även tittat på kombinationen av att både ändra styrningen av infrastrukturförvaltningen och öppna persontrafikmarknaden för konkurrens. Kommissionen anser att förslagen kan resultera i stora samhällsekonomiska synergieffekter. Beräkningarna visar på offentliga besparingar, med möjligheten att reinvestera i kvalitet och kapacitet genom att kunna tillhandahålla ytterligare passagerarkilometer (upp till 6 % utöver grundutveckling).

1.4.2 Regeringens bedömning av förslagets effekter i Sverige och för svenska medborgare och företag

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.

2012/13:FPM67

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.

Upphävande av förordning om införande av enhetliga regler för järnvägsföretagens redovisning

Upphävandet bedöms inte få några eller mycket små effekter eftersom den aldrig har använts i Sverige och för att den används endast i ett par medlemsstater.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

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.

Den svenska regeringen delar i huvudsak kommissionens beskrivning av problemen för persontrafiken på järnväg i Europa avseende t.ex. kvalitet och effektivitet samt att det fortfarande finns olika hinder för etablering på marknaden vilket motverkar utvecklingen av och konkurrenskraften för järnvägen.

Regeringen välkomnar också att åtgärder föreslås i syfte att åstadkomma mer renodlade roller för aktörerna på järnvägsmarknaderna. Infrastrukturförvaltare bör som huvudregel vara helt oberoende av järnvägsföretag. Det är nödvändigt för att säkra effektiv och icke-diskriminerande konkurrens på järnvägens transportmarknader. Det kan dock

i vissa fall finnas skäl att tillåta vertikal integrering i de fall det inte kan anns vara till skada för järnvägens konkurrenskraft. I denna del avser regeringen att verka för att förslaget tydliggörs och eventuellt ändras.

Regeringen är övervägande positiv till de förändringar i EU:s kollektivtrafikförordning som görs för att effektivisera hur behöriga myndigheters får ingå avtal om allmän trafik på järnväg. Kommissionens ambition att skapa reell konkurrens både *på* (kommersiell trafik) och *om* (avtalad trafik) spåret är i överensstämmelse med regeringens uppfattning. Regeringen välkomnar förslaget om obligatorisk upphandling av kollektivtrafik på järnväg, vilket i stor uträkning redan genomförts i Sverige. Det kommer möjliggöra för järnvägsföretag att konkurrera på en öppen europeisk marknad om offentliga avtal.

Regeringen har inget att invända mot att förordning (EEG) nr 1192/69 om införande av enhetliga regler för järnvägsföretagens redovisning upphävs eftersom den uppenbart är föråldrad.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det finns ett brett stöd för marknadsöppning av marknaden för persontrafik på järnväg. Däremot är många medlemsstater, bland annat Tyskland, angelägna om att kunna behålla integrerade organisationsmodeller för sina förvaltningar och inte tvingas till vertikal separation eller att det införs detaljerade regler för vertikalt integrerade organisationer. Beträffande upphandlad trafik vill många medlemsstater behålla möjligheten att slippa konkurrensutsätta järnvägsavtal.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

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

I samband med att Europaparlamentet antog SERA-direktivet, i november 2011, fick kommissionen uppdraget att ta fram ett förslag som innebär fullständig separation mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag samt att öppna de nationella persontrafikmarknaderna för konkurrens.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Näringsdepartementet har remitterat förslaget till myndigheter, företag och intresseorganisationer. Remisstiden löper till den 19 april.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

I artiklarna 91 och 109 i EUF-fördraget anges den transporträttsliga grunden. Den senare är endast tillämplig på förslaget till upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1192/69 om införande av enhetliga regler för järnvägsföretagens redovisning. Beslut fattas av rådet och Europaparlamentet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 i EUF-fördraget.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionens syn på förslagens förenlighet med subsidiaritetsprincipen anges i sammanfattningen av kommissionens konsekvensanalys och lyder som följer.

”Med artikel 58, 90 och 100 i fördraget omfattas järnvägarna av målen för en verklig inre marknad enligt EU:s gemensamma transportpolitik. Eftersom de nationella reglerna och den allt annat än optimala funktionen hos de nationella institutionerna fungerar som hinder för den inre marknaden kan inte åtgärder enbart från medlemsstaterna ge en sammanhållen järnvägsmarknad inom EU och hantera de olika tolkningarna av lagstiftningen. Åtgärder på EU-nivå syftar till att säkerställa ett enhetligt genomförande av EU:s regelverk för järnvägarna, vilket bör leda till att ett gemensamt europeiskt järnvägsområde bildas utan onödiga administrativa och tekniska hinder. Samtidigt bedöms överensstämmelsen med subsidiaritetsprincipen nog för de åtgärder som rör marknadsöppningen för avtal om allmän trafik som ska ge maximal flexibilitet åt medlemsstaterna.”

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. Det är en mer effektiv ordning än att åtgärder vidtas av medlemsstaterna individuellt samtidigt som nationella regler för järnvägen bibehålls. Gemensamma procedurer och regelverk bidrar till en förutsebar järnvägsmarknad för de aktörer som avser att verka på den inre järnvägsmarknaden. 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.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslagen presenterades i rådets landtransportarbetsgrupp den 1 och 12 februari 2013. Vid mötet den 12 februari fick medlemsstaterna möjlighet att lämna de första övergripande ståndpunkterna på fjärde järnvägspaketet. Under våren 2013 har ordföranden meddelat att de avser att främst behandla driftskompatibilitetsdirektivet. Förslagen som rör marknadsöppning och infrastrukturförvaltning kommer troligen inte att behandlas av rådet förrän som tidigast under andra halvan av 2013.

Europaparlamentets utskott för transport har påbörjat behandlingen av det fjärde järnvägspaketets rättsakter.

4.2 Fackuttryck/termer

Allän trafikplikt: krav som en behörig myndighet definierar eller fastställer för att sörja för kollektivtrafik av allmänt intresse som ett kollektivtrafikföretag inte skulle ha något eget kommersiellt intresse av att bedriva utan att få ersättning, eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor.

Avtal om allmän trafik: ett eller flera dokument som är rättsligt bindande och som bekräftar att en behörig myndighet och ett kollektivtrafikföretag har enats om att låta detta kollektivtrafikföretag sköta och tillhandahålla kollektivtrafik som omfattas av allmän trafikplikt.

Behörig myndighet: en eller flera medlemsstaters offentliga organ, eller grupp av offentliga organ, med befogenhet att ingripa på kollektivtrafikmarknaden inom ett givet geografiskt område, eller ett organ som tillerkänts sådan behörighet.

Infrastrukturförvaltare: varje organ eller företag som särskilt ansvarar för att anlägga, förvalta och underhålla järnvägsinfrastruktur, inklusive trafikledning, trafikstyrning och signalering. Infrastrukturförvaltarens uppgifter med avseende på järnvägsnät eller del av ett järnvägsnät får tilldelas olika organ eller företag.

Järnvägsföretag: varje offentligt eller privat företag med tillstånd i enlighet med detta direktiv vars huvudsakliga verksamhet består i att tillhandahålla tjänster för transport av gods och/eller passagerare på järnväg med kravet att företaget måste tillhandahålla dragkraft; detta gäller även företag som endast tillhandahåller dragkraft.

Tågplan: uppgifter om alla planerade rörelser av tåg och järnvägsfordon som kommer att äga rum på den berörda infrastrukturen under den tid som tågplanen gäller.