



Järnvägsnät för konkurrenskraftiga internationella godstransporter

Näringsdepartementet

2009-02-02

Dokumentbeteckning

KOM(2008) 852 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godstrafik

SEC(2008) 3029

Summary of impact assessment

Sammanfattning

Förslagets innebörd är att medlemsstaterna i samarbete ska inrätta särskilda korridorer som sammantagna utgör det europeiska järnvägsnätet för konkurrenskraftiga godstransporter. Trafiken och infrastrukturen i dessa korridorer ska successivt och med beaktande av persontrafikens intresse ”godsanpassas” i syfte att ge järnvägen en bättre möjlighet att tillhandahålla effektiva långväga (internationella) godstransporter. För den operativa driften och utvecklingen av korridorerna ska de nationella infrastrukturförvaltarna, vars infrastruktur ingår i korridoren, svara. De ska för dessa ändamål upprätta och samarbeta i särskilda styrorgan – ett för varje godskorridor.

Regeringen är positivt inställd till förslaget eftersom det väntas ge positiva effekter för järnvägens långväga internationella godstransporter. Regeringen anser det angeläget att järnvägens potential att effektivt tillhandahålla långväga godstransporter tas bättre tillvara än vad som är fallet idag. Åtgärder för att realisera detta syfte får emellertid inte leda till att viktig persontrafik på järnväg trängs undan. Regeringen anser att förslagets utformning innebär att denna risk hålls på en hanterlig nivå samtidigt som förutsättningarna att förbättra de internationella godstransporternas framkomlighet ökar något. Det senare åstadkoms framförallt genom att förslaget bidrar till ökad genomsynlighet i och en mer ändamålsenlig struktur

för infrastrukturförvaltarnas samarbete. Det ger därmed dessa och medlemsstaterna en bättre grund för att successivt förbättra förutsättningarna för järnvägens internationella transporter.

2008/09:FPM69

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Förslaget bygger i huvudsak på det meddelande ”Mot ett järnvägsnät för godstransporter” som kommissionen offentliggjorde den 18 oktober 2007. Rådet fattade den 7 april 2008 beslut om rådsslutsatser, som även Sverige stödde, med anledning av meddelandet. I slutsatserna uppmanades kommissionen att utarbeta förslag till sådana åtgärder som är nödvändiga för att öka effektiviteten i järnvägens internationella godstransporter och som bygger på ett förbättrat samarbete mellan de olika medlemsstaternas infrastrukturförvaltare. Den 15 december 2008 offentliggjorde kommissionen det nu föreliggande förslaget till förordning om ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godstrafik.

1.2 Förslagets innehåll

Huvudsyftet med förslaget är att det ska vara en del i byggandet av ett hållbart transportsystem inom EU med optimal användning och kombinerings av olika transportsätt. En viktig förutsättning för en sådan utveckling är förverkligandet av en inre transportmarknad. I linje härmed avser förslaget att förbättra förutsättningarna för marknaden för godstransporter på järnväg att utvecklas ordentligt och i snabbare takt. För att det ska bli verklighet krävs enligt förslaget en förbättring och förstärkning vad avser samarbete mellan infrastrukturförvaltare för att undanröja gränseffekter för godstrafiken, utveckling och förvaltning av intermodala terminaler i anslutning till järnvägsnätet samt kvaliteten och tillförlitligheten för infrastrukturkapacitet som avsätts för internationella godstransporter.

I förslaget till förordning fastställs regler för inrättandet och organiserandet av det europeiska järnvägsnätet i internationella järnvägskorridorer för konkurrenskraftig godstrafik (godskorridorer). En godskorridor ska föreslås av berörda medlemsstater och ska syfta till att möjliggöra utnyttjandet av internationella och nationella godstransporttjänster på åtminstone två medlemsstaters territorium. Beslut om inrättande eller ändring av en godskorridor fattas av kommissionen efter hörande av en kommitté inom ramen för det föreskrivande förfarande som regleras i artiklarna 5 och 7 i beslut 1999/468/EG. De medlemsstater som berörs ska samarbeta för att säkerställa att godskorridoren utvecklas. De ska också fastställa allmänna

mål och utarbeta en genomförandeplan för inrättandet och utvecklingen av korridoren.

2008/09:FPM69

För varje godskorridor ska berörda infrastrukturförvaltare inrätta en oberoende juridisk enhet, ett s.k. styrande organ. Det styrande organet ska utarbeta och godkänna en gemensam plan för infrastrukturinvesteringar i godskorridoren på både lång (minst 10 år) och kort (minst 2 år) sikt, anta en strategi för utvecklingen av strategiska terminaler för att dessa ska kunna möta behoven hos godstrafiken i korridoren samt inrätta en enda kontaktpunkt för ansökningar om tåglägen för godståg som passerar minst en nationsgräns i godskorridoren.

Det styrande organet ska vidare fastställa kriterier för urval av olika typer eller klasser av s.k. prioriterade internationella godstransporter. I vart fall en av de prioriterade godstransporttyperna ska omfatta varor som är känsliga för lång leveranstid och för vilka transporttiden bör kortas och punktlighet garanteras.

Godskorridorens infrastrukturförvaltare ska, före det årliga fastställandet av tågplanen och på grundval av befintligt utbud och marknadsundersökningar gjorda av det styrande organet, reservera kapacitet till prioriterad godstrafik i korridoren för nästa räkenskapsår. Rätten att ansöka om tåglägen ska i en godskorridor även tillkomma s.k. auktoriserade sökande, d.v.s. även andra transportörer än järnvägsföretag. Den reserverade kapaciteten ska möjliggöra utformning av tåglägen – förplanerade eller ad hoc-tåglägen – som håller en tillfredställande kvalitet vad avser frakttid och tågplanens anpassning till godstrafik. Tågläge som tilldelats tåg som klassats som en prioriterad godstransport, kan inte, med undantag för force majeure, återkallas senare än tre månader före utsatt tid annat än med innehavarens samtycke.

Godskorridorens infrastrukturförvaltare ska även samordna sin planering av omfattande underhållsarbeten på infrastruktur och tillhörande utrustning.

De för godskorridoren behöriga regleringsorganen ska samråda och utbyta information och i övrigt samarbeta för att övervaka infrastrukturförvaltarens och de sökandes internationella verksamhet i godskorridoren.

Förordningen reglerar däremot inte det avtalsförhållande som genom tecknandet av ett trafikeringsavtal i samband med tilldelning av tågläge finns mellan en infrastrukturförvaltare och ett järnvägsföretag.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget utgörs av en förordning och är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna. Såsom förslaget till förordning är utformat bör det få liten effekt på svenska regler.

De svenska nationella reglerna om kapacitetstilldelning och uttag av avgifter finns reglerade i järnvägslagen (2004:519) och järnvägsförordningen

(2004:526). Förslaget till förordning innehåller i detta avseende regler som gäller planering och prioritering av internationella tåglägen. Det är som förslaget är utformat i huvudsak en process som äger rum före den nationella kapacitetstilldelning. De i förordningen föreslagna reglerna torde därför inte få någon effekt på motsvarande nationella svenska regler. I 6 kap. 3 § järnvägslagen finns dock regler om infrastrukturförvaltarens skyldighet att bedöma behovet av att organisera tåglägen för olika typer av transporter och möjlighet att reservera järnvägsinfrastruktur för viss järnvägstrafik. Det kan eventuellt bli fråga om ett förtydligande av ovan nämnd bestämmelse vad avser förfarandet kring infrastrukturförvaltarens skyldigheter enligt förslaget att reservera kapacitet till prioriterad godstrafik. I övrigt, dvs. vad avser förslagets regler om inrättande av godskorridorer och det styrande organet, torde förslaget inte ha någon effekt på svenska regler.

Det kan dock bli aktuellt med förtydligande i Banverkets (BV) instruktion med anledning av förslagets krav på infrastrukturförvaltaren. Detsamma gäller Transportstyrelsens (TS) instruktion och då för att säkerställa att förslagets krav på bland annat samråd och utbyte av information efterlevs.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget kommer att få små effekter på såväl den svenska statsbudgeten som på gemenskapens budget. De samhällsekonomiska effekterna i Sverige av förslaget kommer initialt sannolikt också att bli små. På sikt kan dessa bli större, men det förutsätter att infrastrukturförvaltarna kan samarbeta konstruktivt kring att förbättra förutsättningarna för den internationella godstrafiken på järnväg samt att de kan/vill finansiera de infrastrukturinvesteringar som krävs. En sådan utveckling kan å andra sidan öka risken för undanträngningseffekter för järnvägens persontrafik.

Budgetära konsekvenser

Enligt den till förslaget bifogade finansieringsanalysen kommer gemenskapens budget sammantaget att belastas med ytterligare knappa 1,5 miljoner euro t o m 2015 om förslaget antas, vilket ryms inom gällande budgetram.

Förslagets effekter på den svenska statsbudgeten kommer att bero på hur kostnaderna för dels BVs samarbete med andra medlemsländers infrastrukturförvaltare, dels TS tillsynsverksamhet påverkas till följd av att förslaget antas. BV samarbetar redan idag med andra medlemsländers infrastrukturförvaltare kring trafikplanering för internationell järnvägstrafik. Förslaget kan sägas reglera stora delar av detta idag frivilligt bedrivna samarbete. Det företer naturligt nog stora likheter med det arbete BV enligt förslaget blir skyldigt att ägna sig åt. Förslaget bör därför inte i denna del orsaka statsbudgeten några större merkostnader, åtminstone inte så länge som antalet olika godskorridorer på svenskt territorium är litet. TS kostnader

lär inte heller öka särskilt mycket till följd av förslaget. De nya uppgifter myndigheten föreslås åläggas är få och kommer huvudsakligen att ställa krav på informationsutbyte med motsvarande myndigheter i andra medlemsländer. TS har redan idag ett regelbundet och i EG-rätt reglerat utbyte med sina kollegor i de andra medlemsländerna rörande tolknings- och tillsynsprinciper. Om förslaget antas kan innehållet i detta utbyte delvis komma att skifta perspektiv – från principdiskussioner till mer operativt präglade. Detta kommer dock knappast att medföra några större kostnadsökningar. För det fall de styrorgan, som förslaget stadgar inrättande av, har sitt säte i Sverige kommer TS antagligen att behöva bekosta större delen av de åtgärder som tillsynen av dessa kan tänkas föranleda. Skulle detta bli aktuellt bör även i detta fall merkostnaderna knappast bli av mer begränsad storlek.

Samhälleliga effekter

Förslagets samhälleliga konsekvenser kommer nästan undantagslöst att bero på hur väl infrastrukturförvaltarna kan samarbeta med varandra inom ramen för styrorganen och på i vilken utsträckning dessa organs investeringsplaner kan finansieras. Bestämmelsen om prioritering av vissa typer av godstransporter i korridorerna kommer sannolikt att leda till en viss ökning av den internationella godstrafiken på järnväg. Hur stor är i dagsläget inte möjlig att uppskatta. Det beror dels på hur de olika infrastrukturförvaltarna i övriga medlemsländer idag prioriterar olika slags godstrafik i förhållande till övrig trafik, dels på vilka godskorridorer som kommer att bildas och vilken eller vilka typer av godstrafik i dem som kommer att utpekade som prioriterad.

Sannolikt kommer dock förslaget inledningsvis att få ganska liten positiv effekt, åtminstone så länge som det inte kompletteras eller kombineras med andra åtgärder. Skälet är att förslagets effekter direkt eller indirekt beror på i vilken utsträckning infrastrukturförvaltarna kan samarbeta konstruktivt respektive få finansiering för olika typer av investeringsåtgärder. Förslaget ger inte i sig infrastrukturförvaltarna några nya incitament att samarbeta kring att effektivisera den internationella godstrafiken, eller några nya finansieringskällor. Tvärtom synes det istället bygga på att infrastrukturförvaltarna förväntas samarbeta konstruktivt med varandra, trots att det samtidigt faktiskt motiveras med nuvarande brist på sådant samarbete. Förslaget saknar således helt bestämmelser som anger vilka effekter infrastrukturförvaltarna ska åstadkomma och som ”belönar” dem om de lyckas respektive ”bestraffar” dem om de misslyckas. Medlemsstaternas synes dessutom förväntas bidra med nödvändiga investeringsmedel. Det faktum att förslagets regleringar syftar till att genom effektivisering av samarbetet mellan de nationella infrastrukturförvaltarna förbättra förutsättningarna för den internationella godstrafiken på järnväg kan möjligen utgöra ett incitament i sig. Ett nytt försök med denna ansats är knappast troligt om detta försök helt misslyckas.

Från konkurrenssynpunkt innebär förslaget att de stora järnvägsföretag som bildats ur de nationella järnvägsförvaltningarna i de olika europeiska

länderna får ökad konkurrens genom att auktoriserade sökande ges rätt att ansöka om och inneha tåglägen för tågtrafik i godskorridorerna. Detta kommer med stor sannolikhet att gynna de mindre järnvägsföretag som i allt snabbare takt etablerar sig i järnvägsbranschen och som inte sällan är nöjda med att endast ikläda sig rollen av utförare av järnvägstrafik.

Om samarbetet mellan de infrastrukturförvaltare som ansvarar för en korridor är konstruktivt, inte minst beträffande utveckling av effektiva kapacitetstilldelningsmetoder, och det visar sig möjligt att finna finansiering av olika typer av infrastrukturinvesteringar för att effektivt godsanpassa korridorerna, bör förslaget på lite sikt kunna resultera i mer påtagliga effekter. Detta illustreras av den konsekvensanalys som åtföljer förslaget och som anger de samhällsekonomiskt positiva effekterna för gemenskapen av ett inrättande av godskorridorer till 62 (scenario B) eller 92 (scenario C) miljarder euro. Konsekvensanalysen är dock byggd på studier av vad som händer med transporterna i två befintliga s.k. ERTMS-korridorer i tre olika scenarier – A (inga nya åtgärder vidtas), B (korridorsarbetet sker helt och hållet på frivillig grund) samt C (förslaget genomförs). Analysresultaten visar dock egentligen inget annat än förändringspotentialen inom just dessa bägge korridorer med deras egna unika förutsättningar. Därtill kommer att analysresultaten i hög grad förklaras av de antaganden som gjorts rörande infrastrukturförvaltares vilja/förmåga att samarbeta konstruktivt respektive genomföra nödvändiga infrastrukturinvesteringar för att effektivisera internationell godstrafik. Konsekvensanalysen innehåller också en känslighetsanalys avseende scenariorisultatens känslighet för utvecklingen i andra trafikslag. Föga förvånande visar denna analys att införande av en reglering rörande prioritet för vissa typer av godstransporter i korridorerna har stor enskild betydelse för en positiv uthållig utveckling av järnvägens internationella godstransporter. Detta är sannolikt också det egentliga skälet till att kommissionen lagt fram ett förslag i form av en förordning.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är positivt inställd till förslaget eftersom det väntas ge positiva effekter för järnvägens långväga internationella godstransporter. Regeringen anser det angeläget att järnvägens potential att effektivt tillhandahålla långväga godstransporter tas bättre tillvara än vad som är fallet idag. Åtgärder för att realisera detta syfte får emellertid inte leda till att viktig persontrafik på järnväg trängs undan. Regeringen anser att förslagets utformning innebär att denna risk hålls på en hanterlig nivå samtidigt som förutsättningarna att förbättra de internationella godstransporternas framkomlighet ökar något. Det senare åstadkoms framförallt genom att förslaget bidrar till ökad genomsynlighet i och en mer ändamålsenlig struktur

för infrastrukturförvaltarnas samarbete. Det ger därmed dessa och medlemsstaterna en bättre grund för att successivt förbättra förutsättningarna för järnvägens internationella transporter.

2008/09:FPM69

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Alla medlemsstaters ståndpunkter är ännu inte kända. Det finns dock medlemsstater som anser att förslaget bör göras om till en rättsligt sett ej bindande rekommendation. Andra medlemsstater, inklusive Sverige, pekar på att samarbete mellan infrastrukturförvaltare på i princip helt frivillig grund och med utgångspunkt i endast nationell lagstiftning hittills inte lett till några förbättringar för de internationella godstransporterna med järnväg och därför stödjer förslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är, med undantag för kommissionens, ännu inte kända. Skälen för kommissionens ståndpunkt framgår av förslaget (se punkt 1.2).

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget till förordning är på remiss till den 15 februari 2009. Synpunkter har dock inhämtats underhand från BV och TS. Båda myndigheterna har framfört att de även kommer att yttra sig inom ramen för det ordinarie remissförfarandet. BV och TS är positiva till ansträngningar som görs för att få en bättre och effektivare internationell godstrafik.

TS är dock mycket tveksam till om det tillvägagångssätt som kommissionen valt genom ifrågavarande förordning är lämpligt. Genom att i förordning göra avvikelser från den grundläggande regleringen i direktiv 2001/14 ser TS en risk för otydligheter vilket kan göra regelverken svåra att tillämpa. TS ifrågasätter också varför tidskänsliga transporter har högst prioritet då det inte nödvändigtvis är det mest samhällsekonomiskt effektiva. Vidare anser TS att bestämmelserna om regleringsorganet är otydliga.

BV anser att den europeiska lagstiftningen bör omfatta hela järnvägsnätet och pekar på vikten av en tydligare reglering av samarbetet mellan infrastrukturförvaltare på europeisk nivå för att ge bra förutsättningar för godstransporter. BV framför även att det kan bli otydligt vilken lagstiftning som kan bli tillämplig i de olika godskorridorerna då en korridor omfattas av nationell lagstiftning i flera medlemsstater.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 71. Beslut fattas enligt artikel 251 genom medbeslutandeförfarande. Rådet fattar, inom ramen för detta förfarande, sina beslut med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I förslaget anger kommissionen att förslaget har utarbetats i enlighet med subsidiaritetsprincipen med motiveringen att det innehåller bestämmelser om mellanstatlig förvaltning av järnvägsinfrastruktur som inte kan genomföras av varje medlemsstat för sig. Kommissionen anger att även proportionalitetsprincipen har beaktats då förslaget utgår från, och kompletterar, befintlig järnvägslagstiftning. Enligt Kommissionen bidrar förslaget till att tolkningen av järnvägslagstiftningen underlättas och att förslaget därmed bidrar till en förenkling av lagstiftningen.

Regeringen konstaterar att förslagets för infrastrukturförvaltare bindande bestämmelser om kapacitetstilldelning inte står i strid med järnvägslagens motsvarande bestämmelser i 6 kap. 3 §, utan snarare synes bygga på samma princip som dessa. Medlemsstaterna är redan idag skyldiga att i tillräcklig utsträckning beakta betydelsen av godstrafik och särskilt internationell sådan vid reglering av vilken prioritet infrastrukturförvaltare ska ge olika trafiktypers användning av järnvägsnätet. Det följer av artikel 22:5 i direktiv 2001/14/EG. Kommissionens förslag till förordning innebär endast att infrastrukturförvaltarna åläggs att på ett mer genomsynligt sätt och i samarbete åläggs att visa hur efterfrågan på infrastrukturkapacitet för såväl nationell som internationell trafik ser ut. Förslaget innebär därför inte någon överflyttning av suveränitet från nationell till överstatlig nivå.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Regeringskansliet har sänt ut förslaget på remiss. Remisstiden löper ut den 15 februari. Förslaget började behandlas i rådet den 20 januari. Det tjeckiska ordförandeskapet siktar mot att rådet ska kunna fatta beslut om allmän inriktning under våren. Det är fortfarande oklart om Europaparlamentet avser att försöka fatta beslut i ärendet under våren.

ERTMS-korridor: järnvägslinje som går genom flera stater inom EES-området och som berörda medlemsländer samarbetat för att utrusta med det nya harmoniserade europeiska trafikstyrnings- och signalsystemet ERTMS

Tågläge: den infrastrukturkapacitet som får tas i anspråk för att framföra järnvägsfordon från en plats till en annan under en viss tidsperiod.

Ad hoq-tågläge: tågläge som utformas under tågplaneperioden med användande av reserverad kapacitet

Förplanerat tågläge: tågläge som utformats av infrastrukturförvaltare utan att föregås av en ansökan från ett järnvägsföretag eller auktoriserad sökande

Infrastrukturkapacitet: i tid och rum planerad användning av järnvägsinfrastruktur.

Kapacitetstilldelning: process inom vilken beslut om utformning och fördelning av infrastrukturkapacitet till olika användare och användningsändamål fattas. Kapacitetstilldelningsbeslut avseende järnvägstrafik bekräftas i avtal mellan infrastrukturförvaltare och kapacitetskund.

Tågplan: allt planerat infrastrukturanvändande (inklusive tåglägen, reserverad kapacitet och vissa banarbeten) på ett järnvägsnät under en tågplaneperiod, som för närvarande är ettårig.