



Näringsdepartementet

Transport

Rådets (TTE) möte den 11 mars

Dagordningspunkt 3.

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

Dokument:

- 2013/0015 (rådets dokumentbeteckning på kommissionens ursprungliga förslag "KOM (2013) 30").
- 6627/13 (Dokument med ordförandeskapets underlag för riktlinjedebatten på rådsmötet, bestående i två frågor som ministrarna förväntas besvara, och som ska behandlas av COREPER 1/3 2013)

Ärendet har inte tidigare behandlats i EU-nämnden.

Bakgrund

Det fjärde järnvägspaketet består av 6 förslag till rättsakter, varav ett är förslaget till omarbetning av det s.k. driftskompatibilitetsdirektivet 2008/57/EG. En central del av detta förslag rör åtgärder för att effektivisera processen för godkännande av järnvägsfordon för användning. Det är dessa av kommissionen föreslagna åtgärder som ska diskuteras vid riktlinjedebatten.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Artiklarna 90, 170 och 171

Svensk ståndpunkt

Regeringen avser att vid besvarandet av ordförandeskapets frågor framföra sin skepsis till att de föreslagna ändringarna avseende placering av beslutskompetens kommer att leda till åsyftade effekter, dvs. kortare ledtider och minskade administrativa kostnader för marknadsaktörerna. I samband härmed kommer regeringen också framföra att om beslutskompetens ska flyttas på förslaget sätt bör förslaget i sådana fall justeras för att beakta det faktum att många järnvägsfordon inte används eller ens går att använda i fler än en eller ett fåtal medlemsstater.

Regeringen avser också påpeka att varje förändring av dagens nationellt baserade modell för fordonsgodkännande förutsätter en kraftig reduktion av de totalt inom EU drygt 11 000 oharmoniserade nationella bestämmelser som idag är tillämpliga vid fordonsgodkännande. Åtminstone om huvudsyftet är att åstadkomma kortare ledtider och minskade administrativa kostnader för godkännande av järnvägsfordon. Regeringen tänker därför förorda användning av en strategi som inte i första hand fokuserar på att flytta beslutskompetens. Istället bör fokus läggas på att nuvarande för fordonsgodkännande tillämpliga regelverk samt regelgivningsprocesser effektiviseras. Parallellt med detta kan även åtgärder för att effektivisera de nationella processerna för tillämpning av nämnda regelverk vidtas. Åtgärder som innebär användning av principen om ömsesidigt erkännande eller placering av kompetens att fatta beslut om fordonsgodkännande på överstatlig nivå bör dock övervägas först när antalet tillämpliga nationella oharmoniserade bestämmelser reducerats.

Europaparlamentets inställning

Ännu okänd

Förslaget

Effektiviseringen av fordonsgodkännandeprocessen föreslås bl.a. ske genom att beslutskompetens flyttas från medlemsstaternas nationella säkerhetsmyndigheter. Dels till den Europeiska järnvägsbyrån (ERA), dels till järnvägsföretagen. De senare föreslås få ansvar för kontroll av och beslut om av ERA godkända järnvägsfordons kompatibilitet med den infrastruktur de ska använda. Denna infrastruktur har godkänts för användning av de nationella säkerhetsmyndigheterna. Huvudsyftet bakom förslaget till omstrukturering av fordonsgodkännandeprocessen är att minska marknadsaktörernas idag höga administrativa kostnader för att få järnvägsfordon godkända för användning. Ett ytterligare syfte är att åstadkomma mer enhetlig tillämpning av åtminstone de EU-gemensamma bestämmelserna, vilka utgör huvuddelen av de bestämmelser som är tillämpliga i fordonsgodkännandeprocessen.

Idag godkänns järnvägsfordon av nationella säkerhetsmyndigheter (i Sverige Transportstyrelsen) efter kontroll av att fordonen uppfyller befintliga krav på konstruktion. På grund av att kraven återfinns såväl i

gemensamma EU-bestämmelser som i nationella oharmoniserade bestämmelser tillämpas idag inte ömsesidigt erkännande av godkännandebeslut. Järnväg finns idag i 25 medlemsstater. Ett fordon som ska användas i hela EU måste därför uppfylla 25 delvis olika kravuppsättningar. Det betyder att 25 godkännandebeslut måste fattas av 25 olika instanser innan fordonet får användas inom hela EU. Varje beslut föregås av en kontrollprocess som kan, men inte måste, innebära att fordonet och dess olika delar delvis och i onödan kontrolleras på samma eller liknande sätt flera gånger.

Kommissionen förslag till effektivisering av processen för fordonsgodkännande bygger på några viktiga delvis bristfälligt redovisade och svårbedömda förutsättningar.

Den första är att ERA och de nationella säkerhetsmyndigheterna förmår att utveckla ett effektivt samarbete inom ramen för den föreslaget omstrukturerade fordonsgodkännandeprocessen. Om så inte blir fallet riskerar utväxlingen av den föreslagna omstruktureringen bli mindre än förutsett eller helt utebli. Skälet till att ett sådant samarbete är nödvändigt är att ERA av resursskäl varken idag eller framledes kommer att ha tillräcklig kunskap om de nationella bestämmelser som är och under överskådlig tid kommer att vara tillämpliga i processen för godkännande av järnvägsfordon. Samma sak gäller för ERA:s kunskap om den järnvägssystemkontext i vilka bestämmelserna ska tillämpas. Den skiljer sig åt mellan medlemsstaterna och kommer av infrastrukturtekniska skäl att fortsätta göra det under överskådlig tid. Omfattning, inriktning, villkor och därmed förutsättningarna för detta förutsatt effektiva samarbete är idag okänt. Det föreslås bli avtalsreglerat mellan ERA och respektive nationell säkerhetsmyndighet efter förslagets antagande.

En andra viktig förutsättning är att dagens långa och för järnvägsaktörerna kostsamma ledtider i processen för fordonsgodkännande i huvudsak verkligen beror på organisationen av denna process. Den föreslagna omstruktureringen av den innebär ju endast att antalet beslut och med dessa sammanhängande kontroller av fordon 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 omstruktureringen av processen. 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 den och som beslutats inom ramen för granskande kommittéförfarande. 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. Förslaget tycks vidare bara innebära att ERA ska göra kontroll av fordon gentemot regler och

standarder. Men eftersom regler och standarder inte alltid i detalj preciserar alla infrastrukturparametrar och deras interaktion med fordonet måste kontrollen av överensstämmelse också i många fall verifieras i praktiken. Det gäller till exempel den elektromagnetiska kompatibiliteten mellan fordon och signalsystem samt gångdynamiska egenskaper i samspelet mellan fordon och räls. I Sverige kan det också gälla fordonets förmåga att framföras under våra vinterförhållanden. Praktiska verifieringar är därför en nödvändig del av processen och är i många länder uppdelad i flera steg innan ett fordon får ett slutligt godkännande. Normalt är det järnvägsföretaget i samarbete med tillverkaren och infrastrukturförvaltaren som organiserar de praktiska proven och resultaten granskas av myndigheten. Denna del av godkännandeprocessen kommer inte att väsentligt kortas genom den föreslagna nya beslutsordningen.

I förslaget finns därtill en oklarhet. Avses ERA:s godkännandebeslut endast omfatta att ett fordon uppfyller ställda krav i befintliga EU-gemensamma bestämmelser, eller ska det också avse att fordonet uppfyller kraven i samtliga för fordonsgodkännande tillämpliga bestämmelser, alltså även befintliga nationella oharmoniserade sådana? Eftersom det förra alternativet inte skulle innebära någon vinst för järnvägsföretagen, förutsätts i detta PM att förslagets innebörd i denna del är att ERA:s godkännande även ska omfatta kontroll i förhållande till tillämpliga nationella oharmoniserade bestämmelser. Givet denna tolkning av förslagets innebörd är det inte sannolikt att det i denna del kommer att leda till att tillämpliga nationella oharmoniserade bestämmelser kan tillämpas snabbare än idag. I potentiella diskrimineringsfall kan visserligen 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. Exakt vilken effekt detta kan få på ledtiderna i processen kommer väsentligen att bero på utvecklingen av det ovan nämnda samarbetet mellan ERA och de nationella säkerhetsmyndigheterna.

En ytterligare aspekt av intresse i detta sammanhang är att förslaget leder till att antalet bestämmelser som ett järnvägsfordon ska kontrolleras mot oftast kommer att bli fler än idag, vilket kan påverka de kostsamma ledtiderna negativt. Inom ramen för processen för fordonsgodkännande kommer varje fordon att kontrolleras mot samtliga inom EU i denna process tillämpliga bestämmelser. Huvuddelen järnvägsfordon används idag endast i ett eller ett fåtal medlemsländer. Järnvägsföretag och andra innehavare av dessa fordon kommer kanske därför endast vara intresserade av att få dem kontrollerade mot de bestämmelser som är tillämpliga i just dessa stater. Åtminstone om ett sådant alternativ innebär kortare ledtider. Dagens system för fordonsgodkännande med

ett beslut för varje medlemsstat fordonet ska användas i ger en sådan möjlighet, om än förknippad med viss risk för att kontrollen mot tillämpliga EU-gemensamma bestämmelser i onödan görs flera gånger. Järnvägsföretag som använder eller vill använda sina fordon i alla eller många medlemsstater kan tjäna på förslaget i relation till konkurrerande järnvägsföretag som endast vill verka i en eller ett fåtal medlemsstater. De förra företagens kostnader har utsikt att minska med förslaget medan de senares minskar relativt mindre alternativt blir oförändrade eller ökar. Ofta är den förra typen av järnvägsföretag liktydiga med några statligt ägda gamla nationella monopolföretag medan den senare kategorin utgörs av deras ofta mindre och nyetablerade konkurrenter. Det kan därför inte uteslutas att den föreslagna omstruktureringen av fordonsgodkännandeprocessen får konkurrenssnedvridande effekter på järnvägens transportmarknader.

Den tredje förutsättningen rör järnvägsföretagens ansvar inom ramen för förslaget till omstrukturerad fordonsgodkännandeprocess. Detta ansvar består i att efter kontroll fatta beslut om att fordonen är kompatibla med den infrastruktur de ska användas på. Beroende på kvaliteten i det samlade tillämpliga regelverket samt i ERA:s kontroll av respektive beslut om godkännande av fordonet, kommer detta ansvar att bli mer eller mindre betungande för järnvägsföretagen. Klart är emellertid att om de inte på ett tillfredställande sätt klarar av denna nya uppgift, riskerar deras fordon åsamka infrastrukturen skada med trafikstörningar som drabbar andra järnvägsföretag och transportkunderna som sannolik följd. Förslaget innehåller inga bestämmelser om incitament för järnvägsföretagen att ta seriöst på sitt föreslagna nya ansvar. Det blir därför en (sannolikt inte helt lätt) fråga för medlemsstaterna att lösa. 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 som ska trafikeras. Kommissionens tanke är att denna kontroll ska ske genom jämförelse mellan värdet på tekniska parametrar som anges i ERA:s beslut om godkännande och värdet på tekniska parametrar som ska anges i infrastrukturregistret. Det är dock oklart i vilken utsträckning det är möjligt respektive kostnadseffektivt att i dessa register spegla infrastrukturens egenskaper och i förekommande fall även underhållsstatus på ett sådant sätt att användning av dem förenklar järnvägsföretagens kontroll i tillräcklig grad. Hur som helst elimineras inte behoven av praktiska kontroller och testkörningar, som med kommissionens förslag till omstrukturerad fordonsgodkännandeprocess alltså måste utföras av antingen ERA eller järnvägsföretagen. Därtill är det också oklart hur ansvaret för datakvalitet i de nationella infrastrukturregistren ska fördelas mellan infrastrukturförvaltare och registerhållare. Sammantaget finns viss risk för att det föreslagna ansvaret blir tungt att bära för mindre resursstarka järnvägsföretag. Från ansvarssynpunkt är det också oklart hur järnvägsföretagens föreslagna roll i processen för fordonsgodkännande

avses relatera till infrastrukturförvaltarnas roll i och ansvar för kapacitetsplanering och trafikledning. Risken är att denna oklarhet i förlängningen kan få negativa effekter för järnvägstrafikens punktlighet. Risken minskar dock om järnvägsföretagen kan ges effektiva incitament att ta sitt föreslagna nya ansvar seriöst.

Utöver vad som ovan sagts om förutsättningarna för att förslaget till omstrukturerad process för fordonsgodkännande ska åstadkomma åsyftade effekter, förtjänar följande troliga effekter att nämnas. ERA:s föreslagna roll som beslutsfattare i fordonsgodkännandeprocessen riskerar att kollidera med denna myndighets redan befintliga roll att utöva viss tillsyn av medlemsstaternas nationella säkerhetsmyndigheter.

Den föreslagna omstruktureringen av fordonsgodkännandeprocessen kommer sannolikt ge ERA starkare incitament att effektivisera sin regelgivningsverksamhet (att utveckla förslag till EU-gemensamma bestämmelser som kommissionen sedan antar eller förkastar). ERA blir ju genom förslaget ansvarigt för dessa bestämmelsers tillämpning. Detta incitament borde på sikt kunna leda till kortare ledtider i de ovan nämnda beslutsprocesserna.

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

Godkännande av järnvägsfordon finns idag i järnvägslagen (2004:519, järnvägsförordningen (2004:526) och ett antal föreskrifter utfärdade av Transportstyrelsen. Dagens svenska bestämmelser är uppbyggda på att beslut om fordonsgodkännande ska fattas av nationella myndigheter. Kommissionens förslag bygger på att dessa beslut ska fattas av ERA. Många av de svenska bestämmelserna om fordonsgodkännande kommer därför att behöva ändras om kommissionens förslag antas.

Ekonomiska konsekvenser

Sannolikt kommer kommissionens förslag inte att åstadkomma kortare ledtider och minskade administrativa kostnader för järnvägsföretagen. De kan däremot leda till en mer enhetlig tillämpning av de EU-gemensamma bestämmelser som används i godkännandeprocessen. De leder till en ökad belastning av EU:s budget. De kan möjligen leda till ökad belastning av den svenska statsbudgeten.

Övrigt

-