



Näringsdepartementet

*Enheten för marknad och regelverk på
transportområdet*

Rådets möte den 8 oktober 2015

Dagordningspunkt 4

Rubrik: Fjärde järnvägspaketet

Dokument: Dokumenten har ännu inte kommit.

Tidigare dokument: 5985/13 TRANS 36 CODEC 216, 6015/13 TRANS 41 CODEC 228, 5960/13 TRANS 35 CODEC 209, Fakta-PM Näringsdepartementet 2012/13:FPM67.

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden den 3 oktober 2014, 28 november 2014, 6 mars 2015 och 5 juni 2015.

Bakgrund

Den 30 januari 2013 lade KOM fram ett fjärde järnvägspaket om sex rättsakter. Den 26 februari 2014 lämnade Europaparlamentet sitt yttrande i första läsningen av förslaget i sin helhet. Den 20 maj 2014 lämnade KOM sin ståndpunkt avseende Europaparlamentets ändringsförslag. Den 5 juni 2014 antog rådet en politisk överenskommelse om de tre rättsakter som utgör den tekniska delen av förslaget, dvs. förslaget till ändring av direktivet om de europeiska järnvägarnas driftskompatibilitet och säkerhet och i förordningen om Europeiska järnvägsbyrån (ERA). I juni 2015 blev rådet och Europaparlamentets rapportörer informellt överens om det sakliga innehållet i den tekniska delen. 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. I juli 2015 inleddes diskussionen om den andra delen av det fjärde järnvägspaketet, den så kallade marknadsöppningsdelen, som innehåller ett förslag till ändring av direktivet om inrättandet av ett

gemensamt europeiskt järnvägsområde (SERA-direktivet), ändring av EU:s kollektivtrafikförordning (1370/2007/EU) och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1192/69 om införande av enhetliga regler för järnvägsföretagens redovisning.

Den 3 december 2014 antog TTE-rådet en allmän inriktning avseende förslaget om upphävande av förordning om införande av enhetliga regler för järnvägsföretagens redovisning. Vid TTE-rådet den 8 oktober 2014 och 12 mars 2015 presenterade ORDF lägesrapporter och det hölls riklinjedebatter om denna del av det fjärde järnvägs paketet. Vid båda debatterna meddelade många MS att de har problem med olika delar av förslagen. Vid TTE-rådet den 11 juni 2015 presenterade ORDF en lägesrapport om förhandlingen.

Vid TTE-rådet den 8 oktober avses en allmän riktlinje antas om de två rättsakterna om ändring av direktivet om inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (2012/34/EU) och om ändring av EU:s kollektivtrafikförordning (1370/2007/EU).

Förhandlingar pågår fortfarande och ORDF:s slutliga förslag kommer att behandlas av Coreper den 30 oktober.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har åberopat artikel 91 EUF. Beslut fattas av rådet och Europaparlamentet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 i EUF-fördraget. Förfarandet innebär att både rådets och Europaparlamentets godkännande krävs för att förslaget till förordning ska antas. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet i enlighet med artikel 16.4 FEU, artikel 238.3 FEUF.

Svensk ståndpunkt

Regeringen är förespråkare av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde, där europeiska järnvägsföretag har likvärdigt tillträde till varje medlemsstats persontransportmarknad. Regeringen anser att de båda rättsakterna i kombination med den sedan tidigare överenskomna tekniska delen av järnvägs paketet leder till ett bättre fungerande europeiskt järnvägstransportsystem. Genom att öppna marknader och försvåra för diskriminering av järnvägsföretag förbättras förutsättningarna för att järnvägens konkurrenskraft ska kunna öka inom EU. Under förhandlingen har regeringen särskilt verkat för att administrativa bördor för de medlemsstater som har separerat infrastrukturförvaltare och operatörer ska undvikas. Sammantaget anser regeringen att ordförandens kompromissförslag tillgodoser Sveriges ståndpunkter och regeringen anser därför att Sverige bör kunna godkänna förslagen.

Europaparlamentets inställning

EP behandlade i en första läsning fjärde järnvägspaketet i sin helhet den 26 februari 2014. EP är överlag positivt inställda till förslaget till marknadsöppning. Ändringsförslagen som handlar bl.a. om att operatörer för offentliga tjänster som väljs ut av myndigheterna bör uppfylla nationella, regionala och lokala sociala standarder för arbetsvillkor för sin personal. Vid byte av operatör ska dessa villkor överföras till den nya aktören. EP:s förslag anger vidare att de också ska uppfylla relevanta kollektivavtal och garantera rimliga anställnings- och arbetsvillkor. Enligt EP ska en förteckning över kriterier för effektivitet och tjänstekvalitet upprättas för offentliga tjänstekontrakt. Syftet är att förbättra servicekvaliteten i tågsektorn och skapa påtagliga förbättringar för passagerarna. Samtidigt menar EP att det bör ges större möjligheter till kollektivtrafikmyndigheter för direktivtilldelning av avtal om allmän trafik.

Förslaget

Regler för marknadstillträde för persontrafik och förvaltning av infrastrukturen - förslag till ändring av SERA-direktivet 2012/34/EU

Direktiv 2012/34/EU innehåller marknadsregler för det gemensamma europeiska järnvägsområdet.

Öppet marknadstillträde för persontrafik

En viktig ändring i förslaget är att järnvägsföretagen ska ha tillgång till järnvägsinfrastrukturen i alla medlemsstater för att utföra persontransporter, dvs. marknadsöppningen på järnväg genomförs även för detta marknadssegment. Marknaderna för godstrafik och internationell persontrafik på järnväg är öppna sedan tidigare. Åtgärden görs genom att artikel 10.2 ändras från att enbart ha omfattat internationella persontransporter till att även omfatta inhemsk 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. Ifall denna möjlighet används i en medlemsstat ska, enligt artikel 38.4, ett järnvägsföretag som avser att ansöka om kapacitet för att utföra persontrafik ska informera berörd infrastrukturförvaltare och regleringsorganet om detta senast 18 månader innan tågplanen, som kapaciteten avser, träder i kraft.

Det ska vara tillåtet för medlemsstater med gräns mot ett tredje land och med en annan spårvidd än den som är vanligast i EU att hindra marknadsstillträdet för järnvägsföretag från tredje land ifall det annars kan leda till oskäliga störningar i konkurrensförhållanden.

Ett nytt undantag införs för befintliga så kallade PPP-projekt (offentliga-privat samarbeten). Det blir i dessa fall även fortsatt möjligt att begränsa marknadsstillträdet och att slippa behöva leva upp till regler om bl.a. separerad verksamhet och finansiell transparens. På så sätt kan dessa befintliga avtal löpa oförändrade hela den tid som framgår av avtalet. Ett sådant befintligt PPP-avtal är statens avtal med en koncessionsinnehavare om Arlandabanan.

Förvaltning av infrastrukturen

En ny definition av infrastrukturförvaltare föreslås, vilket innebär att en infrastrukturförvaltare är ett organ som är ansvarigt för drift och underhåll samt är utsedd att delta i utvecklingen av järnvägsinfrastrukturen. I artikel 3 som innehåller definitioner införs förtydliganden av alla relevanta uppgifter som ska utföras av infrastrukturförvaltaren.

EU har länge strävat efter att infrastrukturförvaltarna ska vara oberoende av alla järnvägsföretag. Detta bör undanröja den möjlighet till korssubventionering som finns inom vertikalt integrerade infrastrukturförvaltare och som även leder till snedvridning av marknaden. 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. Det är skälen till artiklarna 7 och 7a-7d som beskrivs nedan.

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 oberoende för infrastrukturförvaltaren ska medlemsstaterna säkerställa att infrastrukturförvaltare är organiserade i en enhet som är rättsligt åtskild från alla järnvägsföretag. Trots vad som sägs om oberoende mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag, tillåts att dessa två roller har en ägarmässig koppling till varandra. Det betyder att så kallade vertikalt integrerade infrastrukturförvaltare fortfarande är tillåtna. Medlemsstaterna ska vidare se till att samma personer inte innehar vissa arbetsuppgifter hos både infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag.

Av artikel 7a framgår att infrastrukturförvaltaren ska vara oberoende vad avser de väsentliga funktionerna, dvs. beslutsfattande om kapacitetstilldelning och banavgifter. Vidare finns det i artikel 7b regler för infrastrukturförvaltarens opartiskhet vad gäller trafikplanering och planering av underhåll. Det finns möjlighet för infrastrukturförvaltare, enligt artikel 7c, att outsourca även väsentliga uppgifter till ett annat organ förutom till ett järnvägsföretag. En infrastrukturförvaltare kan därmed välja att utföra uppgifterna med egna interna resurser eller uppdra åt annan att göra det, men infrastrukturförvaltaren ska behålla befogenheten att fatta beslut om dessa arbeten och bär det yttersta ansvaret. Artikel 7d innehåller bestämmelser om finansiell transparens, vilka främst är till för vertikalt integrerade järnvägsföretag, vilket syftar till att undvika att vissa järnvägsföretag ska kunna gynnas ekonomiskt i relation till andra järnvägsföretag.

Övriga förslag med anledning av ändring EU-direktivet är att medlemsstaterna ska säkerställa att åtminstone den huvudsakliga infrastrukturförvaltaren inrättar en koordineringsmekanism för sitt nät som ska vara öppet för järnvägsföretag och andra sökanden av infrastrukturkapacitet. Vidare ställer förslaget krav på ett samarbete mellan de huvudsakliga infrastrukturförvaltarna i respektive medlemsstat som ska kallas Europeiskt Nätverk för Infrastrukturförvaltare (ENIM). 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. Medlemsstaterna ska kräva att järnvägsföretagen skapar beredningsplaner och samarbetar för att ta hand om passagerare vid trafikstörningar.

Direktivet ska vara införlivat i nationell rätt 36 månader efter att det antagits. Förslagets artiklar avseende öppning av marknaden för inhemsk persontrafik ska bli tillämpliga den 1 januari 2020.

Avtal om järnvägstrafik - förslag till ändring av EU:s kollektivtrafikförordning 1370/2007/EU

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 offentliga avtal om persontransporter med tåg.

Förslaget till ny artikel 2a innehåller bestämmelser, som rör all landbaserad kollektivtrafik. De behöriga myndigheterna ska definiera

specifikationer för de allmänna trafikplikterna, vilka ska vara konsistenta med myndighetens transportpolitik.

De behöriga myndigheterna ska, enligt artikel 4.8, inför tilldelning av avtal tillgängliggöra all relevant information för berörda parter.

Det mest betydelsefulla förslaget till ändrad förordning innebär att behöriga myndigheter som huvudregel ska konkurrensutsätta tilldelning av järnvägsavtal genom upphandling, dvs MS ska inte längre kunna tillåta att behörig myndighet direkttilldelar avtalen till vissa järnvägsföretag. Denna bestämmelse träder dock inte i kraft förrän 10 år efter att förordningen antagits.

Det ska dock vara tillåtet för behöriga myndigheter att direkttilldela avtal om allmän trafik på järnväg till järnvägsföretag för avtal som gäller en relativt liten volym mätt i penningbelopp respektive trafikarbete.

Ytterligare en möjlighet till direkttilldelning införs. Ifall behöriga myndigheter kan påvisa att ett direkttilldelat avtal leder till bättre kvalitet och/eller kostnadseffektivitet jämfört med det föregående tilldelade avtalet ska det vara möjligt att undvika att genomföra konkurrensutsatta anbudsförfaranden.

En behörig myndighet ska, enligt artikel 6a, ha befogenhet att begränsa antalet avtal som tilldelas till ett och samma järnvägsföretag. Skälet är att underlätta för nya järnvägsföretag att komma in på marknaden och därmed förbättra förutsättningarna för ökad konkurrens.

Enligt artikel 5b ska den behöriga myndigheten ska bedöma om det behöver vidtas åtgärder för att försäkra sig om att det finns en icke-diskriminerande tillgång till järnvägsfordon.

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

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 öppen 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). Sverige ska se till, med hjälp av författning, att den huvudsakliga infrastrukturförvaltaren (Trafikverket) deltar och samarbetar i nätverket för europeiska infrastrukturförvaltare (ENIM) samt att infrastrukturförvaltarna inrättar en samordningsmekanism.

Lag (SFS 2010:65) om kollektivtrafik innehåller bestämmelser om ansvar för regional kollektivtrafik och organisering av regionala kollektivtrafikmyndigheter, uppgifter och befogenheter för dem som är behöriga myndigheter enligt 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) samt allmänna krav på kollektivtrafikföretag, allt i fråga om trafik på väg, järnväg, vatten, spårväg och tunnelbana. Det är oklart om kollektivlagen kan komma att behöva ändras till följd av ändringen av EU:s kollektivtrafikförordning. Ifall det behov av ändring bedöms den vara av liten omfattning. I övrigt genomför redan svenska kollektivtrafikmyndigheter konkurrensutsatta anbudsförfaranden avseende persontrafik på järnväg i enlighet med nationella regler.

Ekonomiska konsekvenser

Öppet tillträde till persontrafikmarknaden och förvaltning av infrastrukturen

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. Eftersom ett undantag förs in för befintliga s.k. PPP-projekt bedöms förslaget inte påverka statens avtal om Arlandabanan, vilket det skulle riskera att göra om inget undantag hade förts in.

Avtal om kollektivtrafik - ändring av EU:s kollektivtrafikförordning

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 av tjänsteavtal på järnvägsområdet.