REGERINGSKANSLIET

**Rådspromemoria**

2011-11-30

**Näringsdepartementet**

*Transport*

**Rådets möte (transportministrarna) den 12-13 december 2011**

Dagordningspunkt 3

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a single European railway area (Recast)
- politisk överenskommelse (s.k. gemensam ståndpunkt)

Dokument: 17324/11 TRANS 324 CODEC 2145

Tidigare dokument: 13789/10 TRANS 238 CODEC 862 + COR 1 (KOM :s ursprungliga förslag), Fakta-PM 2010/11:FPM 17

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: 19 november 2010 och 14 juni 2011.

**Bakgrund**

Kommissionen presenterade sitt ursprungliga förslag den 17 september 2010. Rådet beslutade om allmän politisk inriktning för det den 16 juni 2011 och Europaparlamentet fastställde sina ändringsförslag i första läsningen den 16 november 2011. Nu föreslår det polska ordförandeskapet att rådet den 12-13 december ska besluta om en politisk överenskommelse (s.k. gemensam ståndpunkt) rörande förslaget. Innebörden av detta beslut är att rådet på tre punkter ändrar förslagets innehåll i förhållande till sitt beslut i juni om allmän politisk inriktning. Ändringarna är endast av språklig karaktär och får ingen saklig innebörd. Genom beslutet fastställer också rådet sin position inför den s.k. andra läsningen av förslaget och de förhandlingar med Europaparlamentet som kommer att ta vid i januari nästa år.

Förslaget syftar till att föra ihop bestämmelser från direktiven i det s.k. första järnvägspaketet (91/440/EEG, 95/18/EG och 2001/14/EG) i en ny

rättsakt. I samband därmed föreslås att ett fåtal obsoleta bestämmelser stryks, ett något större antal befintliga bestämmelser förtydligas och att ett antal helt nya bestämmelser läggs till. De förtydligande och nya bestämmelserna är ofta mycket detaljerade och främst inriktade mot att:

- tillförsäkra KOM en starkare roll i genomförandet av direktivet i syfte att åstadkomma ökad harmonisering,
- tydligare reglera formerna för finansiering av infrastrukturen och kontroll av större infrastrukturförvaltares kostnadseffektivitet,
- tydligare reglera stödverksamheterna (lastning, lossning, UH av fordon etc.) i järnvägssystemets noder,
- öppna marknaden för tåglägen för andra aktörer än järnvägsföretag,
- säkra de nationella tillsynsmyndigheternas förutsättningar att kunna fylla sin funktion på ett effektivt sätt.

Under resans gång och framförallt under vintern och våren 2011 kom rådets arbetsgrupp överens om ett flertal ändringar av kommissionens ursprungliga förslag. Det innebär att förslaget till gemensam ståndpunkt från svensk synvinkel på viktiga områden är att föredra framför såväl kommissionens ursprungsförslag som Europaparlamentets förslag till ändring av detta.

**Rättslig grund och beslutsförfarande**

Artikel 91.1 i EUF-fördraget, transporträttslig grund. Beslut fattas av rådet och Europaparlamentet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, som regleras i artikel 294 i EUF-fördraget. Beslutsfattande med kvalificerad majoritet tillämpas generellt i rådet där det ordinarie lagstiftningsförfarandet används.

***Svensk ståndpunkt***

Regeringen avser att vid TTE-rådet den 12-13 december stödja förslaget.

**Europaparlamentets inställning**

EP fastställde den 16 november 2011 sina förslag till ändringar av kommissionens ursprungliga förslag. De avviker på flera viktiga punkter från rådets beslut i juni om allmän politisk inriktning. Det gäller t ex. för förslagets bestämmelser om krav på lokala järnvägsnät och deras förvaltare, statlig finansiering av infrastrukturförvaltare, banavgifter samt tillsynsmyndighetens självständighet, ansvar och befogenheter. På samtliga dessa områden innebär EP:s förslag, från svensk synvinkel sett, försämringar i förhållande till rådets beslut om allmän politisk inriktning. EP:s förslag bedöms inte heller i något betydelsefullt avseende tillgodose svenska intressen på ett bättre sätt än rådets beslut om allmän politisk inriktning.

***Förslaget***

Förslaget till politisk överenskommelse (gemensam ståndpunkt) omfattar 5 kapitel, som är underindelade i avsnitt, artiklar och punkter, samt 11 bilagor, varav 9 stycken innehåller materiella bestämmelser. I *kapitel I* återfinns bestämmelser om tillämpningsområde och definitioner. *Kapitel II* (utveckling av Unionens järnvägar) innehåller 6 olika avsnitt och omfattar bestämmelser om förvaltningsmässigt oberoende för järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare; krav på separation av ansvar för förvaltning av infrastruktur från ansvar för drift av transporter; MS ansvar för finansiering av infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag; järnvägsföretags tillträdesrätt till infrastruktur och rätt att få olika typer av tjänster i depåanläggningar av olika slag tillhandahållna; hantering av och innehåll i bi- och multilaterala avtal om järnvägstrafik samt; KOM:s övervakning av järnvägsmarknadernas utveckling. *Kapitel III* omfattar, uppdelat på 3 avsnitt, bestämmelser om licensiering av järnvägsföretag. *Kapitel IV* rör kapacitetstilldelning samt fastställande och uttag av avgifter. Det är uppdelat i 4 avsnitt som omfattar bestämmelser om generella principer, inklusive rörande former för finansiering av infrastruktur med offentliga medel; banavgifter och avgifter för tjänster som tillhandahålls vid olika typer av depåanläggningar; tilldelning av infrastrukturkapacitet samt; tillsynsmyndighetens befogenheter, självständiga ställning etc. *Kapitel V* innehåller direktivets slutbestämmelser, t.ex. om ikraftträdande, KOM:s genomförandebefogenheter, osv.

I *bilagorna* I - X finns slutligen materiella bestämmelser som är kopplade till bestämmelser i förslagets olika artiklar. Övriga 2 bilagor innehåller dels en förteckning över vilka gällande rättsakter som upphävs i och med ikraftträdandet av direktivet, dels en tabell över korrelationen mellan direktivets artiklar och artiklar i nu gällande rättsakter.

De mer väsentliga förändringarna rör krav på lokala järnvägsnät och deras förvaltare, förvaltare av depå- och terminalanläggningar samt aktörer som tillhandahåller tjänster till järnvägsföretag i sådana, formerna för finansiering av infrastrukturen med offentliga medel och kontroll av användningen av dessa medel, tillsynsmyndigheterna och dess verksamhet. En annan väsentlig förändring är att kommissionen, i syfte att säkra tillräcklig harmonisering, föreslås få ganska vidsträckta befogenheter att besluta om främst genomförandeakter och i några fall även delegerade akter.

***Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa***

Förslagets bestämmelser kommer att föranleda förändringar i framförallt järnvägslagen (2004:519) och järnvägsförordningen (2004:526). Trafikverkets och Transportstyrelsens instruktioner kommer också att behöva förändras något samt avtalen mellan staten och åtminstone förvaltarna av Inlandsbanan och Öresundsbroförbindelsens svenska del. De viktigare förändringarna anges nedan.

***Lokala järnvägsnät***

Bestämmelsen i förslagets artikel 2.3a innebär att lokala järnvägsnät utan strategisk betydelse för järnvägsmarknadens funktionssätt, efter notifiering till och prövning av kommissionen, ska kunna undantas från tillämpningen av ganska många administrativt betungande bestämmelser om framförallt kapacitetstilldelning och banavgifter. Syftet är att ge medlemsstaterna möjlighet att reglera dessa nät på ett mindre ingripande sätt och därigenom kunna sänka den administrativa bördan för förvaltarna av dessa nät. På motsvarande sätt föreslås också vissa förvaltare av regionala järnvägsnät kunna undantas från kravet på verksamhetsplan i artikel 8.3. Om denna differentieringsmöjlighet ska utnyttjas krävs ändringar av både järnvägslagen och järnvägsförordningen.

***Verksamheter vid depå- och terminalanläggningar***

Förslagets bestämmelser om tillträde till och villkor för utnyttjande av tjänster i depå- och terminalanläggningar kräver vissa ändringar i järnvägslagen och järnvägsförordningen. Främst till följd av att sådana depå- och terminalverksamheter idag regleras med utgångspunkt från den infrastruktur (depå- och terminalspår) som används vid tillträde och tillhandahållande av tjänster i dessa typer av funktioner. I framtiden kommer de att behöva regleras med utgångspunkt från själva tjänsten som tillhandahålls i depå- eller terminalfunktionen. För järnvägsföretagen kommer detta inte att betyda någon större förändring i förhållande till vad som gäller idag. Nya bestämmelser måste också föras in i järnvägslagen för att tillgodose förslagets krav på järnvägsföretag som kontrollerar depå- eller terminalverksamheter. Dessa företag kommer i framtiden att behöva separera sin transportverksamhet beslutsmässigt, organisatoriskt och räkenskapsmässigt från terminalverksamheten ifråga. Vissa förändringar av järnvägslagens bestämmelser om prissättning av vissa depå- och terminaltjänster behöver förändras för att leva upp till kravet att de för järnvägsdriften viktigaste depå- och terminalverksamheterna ska prissättas enligt självkostnadsprincipen. För övriga sådana verksamheter gäller liksom idag att de ska prissättas på grundval av självkostnadsprincipen endast om de utförs i monopolställning.

Tillsynsmyndigheten måste också ges befogenhet att lösa tvister om företräde när alla som efterfrågar tillhandahållande av tjänster vid anläggningen inte kan få sina önskemål tillgodosedda. Slutligen behöver även bestämmelser om skyldighet, under vissa villkor, för ägare av depå- och terminalanläggningar som inte varit i bruk under en viss tidsperiod att bjuda ut anläggningen eller del av den till försäljning eller uthyrning.

***Former för finansiering av infrastrukturen med offentliga medel***

Bestämmelserna i förslagets artikel 8 kommer att kräva införande av en bestämmelse i järnvägslagen som ger infrastrukturförvaltare skyldighet att upprätta anläggningsregister respektive en verksamhets/affärsplan. Den senare skyldigheten behöver också kompletteras med bestämmelser om giltighetstid och överensstämmelse med innehåll i eventuellt

förekommande avtal eller beslut om offentlig finansiering av förvaltarens verksamhet.

Bestämmelserna i artikel 30 samt i bilaga VII kommer därtill att föranleda behov av förändringar av Trafikverkets instruktion samt i statens avtal med förvaltarna av Inlandsbanan och Öresundsbroförbindelsens svenska del. Bestämmelserna ska dock inte omfatta PPP-avtal i koncessionsform och bedöms därför inte påverka avtalet mellan staten och A-Train AB:s ägare om förvaltning och trafik på Arlandabanan. I övrigt bedöms bestämmelserna i artikel 8 och artikel 30 kunna hanteras med beslut av riksdagen och regeringen inom ramen för infrastrukturplaneringen och budgetprocessen.

***Uttag av banavgifter***

Liksom i nuvarande direktiv är grundregeln att de kostnadsrelaterade delarna av banavgifterna ska ”fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs” (artikel 31.3). Förslaget innebär att kommissionen ska besluta om genomförandeakter som preciserar metoderna för beräkning av de ”direkta kostnaderna”, vilket längre fram kan medföra behov av ändringar i järnvägslagen. Till skillnad från direktivet (såväl nuvarande och det föreslagna) innehåller järnvägslagen ingen särskild bestämmelse om avgiftsutformning för att ta hänsyn till kostnaden för miljöpåverkan. Av den proposition där nuvarande järnvägslag föreslogs (prop. 2003/04:123) framgår att differentiering av banavgifterna utifrån samhällets miljö- och olyckskostnader förutsätts kunna, och i den svenska tillämpningen ska, ske baserat på regeln om ”direkta kostnader”. Det är tveksamt om denna tolkning fortsatt kommer att vara möjlig. Istället kan de särskilda reglerna i artikel 31.5 tillämpas. Enligt dessa kan miljökostnader speglas i avgiftssystemet antingen genom differentiering inom ramen för den intäktsnivå som regeln i artikel 31.3 medger eller genom påslag som ger ökade intäkter. Ökade intäkter som tillfaller infrastrukturförvaltaren är inte tillåtna om inte motsvarande komponenter tas ut av vägtrafiken. Den metod som ska tillämpas vid bullerdifferentiering kan närmare preciseras av kommissionen genom genomförandeakter.

Möjligheten för infrastrukturförvaltarna att ta ut högre avgifter som marknaden kan bära, s.k. mark-ups (artikel 32.1), finns införd i järnvägslagen. Förslaget innebär att reglerna för hur analysen av marknadsaktörernas betalningsförmåga ska gå till förtydligas. Denna processregel kan möjligen behöva skrivas in i järnvägslagen.

***Tillsynsmyndighetens roll***

För svenskt vidkommande innebär inte förslaget särskilt stora förändringar i denna del. Transportstyrelsens ansvarsområde kommer, genom ändring av järnvägslagen, att behöva utvidgas på två punkter. Dels avseende hantering av tvister om företräde till knapp terminal- eller depåkapacitet,

dels rörande befogenhet att utföra revisioner av särredovisningsskyldiga företags räkenskaper.

***Kommissionens befogenheter***

I förslaget finns ett ganska stort antal bemyndiganden av kommissionen. De avser antingen dess befogenhet att ändra i förslagets bilagor genom beslut om delegerade akter, eller att precisera bestämmelser i förslagets olika artiklar genom beslut om genomförandeakter. Det förstnämnda fallet omfattar bilagorna V, VIII(4c), IX och X. Risken för att framtida beslut om delegerade akter kommer att föranleda behov av svenska lagändringar bedöms som låg. Trots detta kommer förslaget att föranleda behov av viss beredskap att följa och med kort varsel påverka KOM:s arbete med delegerade akter i syfte att undvika kollisioner mellan bestämmelser i sådana och i svensk grundlag eller annan horisontell reglering som t ex. förvaltningslagen. Rådet och EP kan också blockera ikraftträdandet av varje delegerad akt samt när som helst dra tillbaka kommissionens bemyndigande (delegation). Bemyndigandet avser annars en 5-års period med automatisk förlängning.

Vad gäller kommissionens föreslagna genomförandebefogenheter, så kan dessa i allt väsentligt endast utövas inom ramen för ett granskande kommittéförfarande. Det innebär att kommissionen måste ha stöd av en kvalificerad majoritet medlemsländer för att få besluta om en genomförandeakt. Framtida genomförandeakter kan komma att föranleda ändringar i svensk rätt. Det blir viktigt att inom ramen för kommittéförfarandet bevaka att genomförandeaktens bestämmelser är förenliga med svensk horisontell rättslig reglering, t ex. förvaltningslagen och svensk grundlag. Skälet är att flera av bemyndigandena rör kommissionens möjlighet att harmonisera beslutskriterier och förfaranden för tillsynsmyndigheten på järnvägsområdet.

## Ekonomiska konsekvenser

Förslaget bedöms inte få särskilt stora ekonomiska konsekvenser i Sverige. Green Cargo AB kan möjligen behöva organisera om sin verksamhet för att uppfylla kraven på järnvägsföretag som kontrollerar verksamheten i vissa depåer och terminaler. Avgörande blir hur kontrakten mellan Green Cargo AB och olika depå- och terminalförvaltare ser ut. Green Cargo AB arbetar idag bl. a på uppdrag från olika depå/terminalförvaltare. Uppdragen gäller tillhandahållande av tjänster vid förvaltarnas depå- eller terminalanläggningarna. Om uppdragskontrakten är skrivna på ett sådant sätt att Green Cargo AB har ansvaret inför kunden för tillhandahållandet av tjänsten, kommer företaget att behöva omorganisera sin verksamhet. Om ansvaret åvilar terminalförvaltaren kommer man dock inte att behöva göra det.

Förslagets krav på att infrastrukturförvaltare ska upprätta och föra anläggningsregister kommer att få ekonomiska konsekvenser för Trafikverket, och förvaltarna för Inlandsbanan, Öresundsbroförbindelsens

svenska del och Arlandabanan. Transportstyrelsens utökade ansvarsområde kommer att medföra ekonomiska konsekvenser för staten, som bedöms uppgå till motsvarande två årsarbetskrafter.

**Övrigt**