|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | |
| **Rådspromemoria** | | |
|  | |  |
| 2013-09-26 |  | |
|  |  | |

|  |
| --- |
| **Näringsdepartementet** |
|  |
| Transport |
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |

Rådets möte (TTE) den 10 oktober 2013

Dagordningspunkt 6.

|  |
| --- |
| Det fjärde järnvägspaketet  Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om järnvägssäkerhet (Omarbetning) **(första behandlingen)**   * Interinstitutionellt ärende: 2013/0016 (COD) * *Allmän riktlinje*   6014/13 TRANS 40 CODEC 227 |
|  |

Rådsdokument har ej inkommit, varför denna PM är baserad på dok. 12563/2/13som legat till grund för de just avslutade förhandlingarna i rådsarbetsgruppen.

Tidigare dokument: 6014/13 TRANS 40 CODEC 227 (KOM (2013) 31 slutlig), Fakta-PM 2012/13:FPM66

Frågan har inte tidigare behandlats i EU-nämnden.

Bakgrund

Kommissionens ursprungliga förslag, som offentliggjordes i januari 2013, har under förhandlingarna i arbetsgruppen förändrats ganska kraftigt. Det skedde på grundval av den allmänna inriktning som TTE-rådet antog vid sitt möte den 10 juni i år rörande förslaget till nytt driftskompati­bilitets­direktiv (se dokument 10813/13). På grundval av den kompromiss som TTE-rådet antog när det gäller fordonsgod­kännande­processen arbetade LT ORDF fram ett förslag till kompromiss när det gäller utfärdande av säkerhetsintyg till järnvägsföretag (artikel 10 i direktivet). Förslaget innebär att Europeiska järnvägsbyrån (byrån) utfärdar intyg till järnvägsföretag som avser bedriva trafik i mer än ett medlemsland, medan järnvägsföretag som bara bedriver trafik ett land kan vända sig till antingen den nationella säkerhetsmyndigheten (NSA, i Sverige Transportstyrelsen) eller till byrån.

Efter att inledningsvis ha förordat en linje som innebar att säkerhetsintyg utfärdade av en NSA skulle omfattas av ömsesidigt erkännande från andra NSA inom Europeiska unionen valde SE att ansluta sig till den av LT ORDF utarbetade kompromissen vilken stöddes av flertalet medlemsländer(MS). Vår ursprungliga linje fick inget uttryckligt stöd från andra MS. Däremot lanserade några MS, anförda av BE och LU, ett alternativt förslag till ORDF:s linje, nämligen att intyg för företag som bedrev trafik i flera länder skulle utfärdas av NSA under samordning och ledning av en ledande myndighet (”lead NSA”). SE såg inga fördelar med detta förslag jämfört med ORDF:seftersom procedurerna att nå fram till ett beslut var likartade medan riskerna att samarbetet inte skulle fungera som avsett bedömdes vara större än om byrån hade motsvarande samordningsroll.

I de fortsatta förhandlingarna drev SE framgångsrikt ståndpunkten att tillsynen av järnvägsverksamheten i MS skulle förbli en exklusiv behörighet för respektive NSA och att dessa skulle samarbeta i tillsynen av företag som bedrev verksamhet i flera länder. SE fick också gehör för ett antal detaljsynpunkter som förbättrade direktivet jämfört med KOM:s ursprungliga förslag. Andra ändringar som genomförts under förhandlingarna är att bilagorna i allmänhet har utmönstrats och ersatts av genomförandeakter. Endast en bilaga (IA som åberopas i artikel 8 om nationella regler) återstår.

I nuläget har SE dock oro för en fråga. KOMhar föreslagit och ORDF har tagit över en förändring av artikel 4 (direktivets portalparagraf) som skapar oklarheter i ansvarsförhållandena för järnvägssäkerheten. I nuvarande direktiv är det klart uttryckt att järnvägsföretag och infrastrukturför­val­tare ska åläggas ansvar för den operativa säkerheten i järnvägssystemet. Övriga aktörer, som står i ett kontraktsförhållande till huvudaktörerna, har ingen självständig roll i systemet utan järnvägsföretag och infra­struktur­förvaltare måste försäkra sig om att de produkter och tjänster som dessa levererar inte hotar säkerheten i systemet.

I förslagets artikel 4 har antalet aktörer utökats till bl.a. underhållsföre­tag, lastare, fyllare, avsändare, mottagare, avlastare och tömmare. De flesta av dessa är normalt järnvägsföretagens kunder som utför vissa tjänster (t.ex. lastning av gods) på deras instruktioner och under deras ansvar. Den som bedriver underhåll av infrastruktur eller fordon gör även detta på huvudaktörernas uppdrag och tjänsternas kvalitet, säkerhet och omfattning är reglerade i kontrakt. SE har ansett att det är onödigt att utöka antalet namngivna aktörer så som skett och har anfört att nuvarande skrivningar om järnvägsföretags och infrastrukturför­valtares ansvar för kontrakterade produkter och tjänster är tillräckliga. Risken är att när ansvaret för säkerhetsuppgifter sprids ut kan det komma att påverka säkerheten negativt.

Den nya ordningenkomplicerar införlivandet av direktivet i svensk rätt. Aktörerna vars ansvar hittills enbart reglerats genom kontrakt måste nu få ett offentligrättsligt ansvar ovanpå det kontraktuella ansvaret. Den föreslagna ändringen av ansvarsförhållanden har inte föregåtts av någon konsekvensanalys eller förklaring av de problem som den är till för att lösa. Det finns vidare en risk att den leder till försämringar i järnvägens konkurrenskraft, främst i förhållande till landsvägstransporter som inte har någon motsvarande reglering.

SE (tillsammans med DK) har försökt påtala de problem som den nya regleringen kan leda till och har överlämnat ändringsförslag, men dessa har hittills bara haft begränsad framgång.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artikel 91.Beslut fattas av rådet och Europa­parlamentet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 i EUF-fördraget. Beslutsfattande med kvalificerad majoritet tillämpas generellt i rådet där det ordinarie lagstiftningsförfarandet används.

*Svensk ståndpunkt*

Regeringen avser att bifalla förslaget men kommer att uttrycka sin oro för nuvarande artikel 4.Om förhandlingsläget öppnar för kompro­misser i samband med rådsmötet kan regeringen överväga att på nytt föra fram förslag om ömsesidigt erkännande av säkerhetsintyg utfärdade av NSA.

Europaparlamentets inställning

Ännu inte känd

*Förslaget*

Förslaget i dess nuvarande (före möte i Coreper I den 2 oktober) utformning skiljer sig på viktiga punkter i förhållande till kommissionens ursprungliga förslag. De viktigaste rör:

* att direktivets bilagor inte föreslås förändras med beslut om delegerade akter.De har utmönstrats ur direktivet och ersatts med befogenheter för KOM att besluta omgenomförandeakter. Kvarvarande bilaga IA kan bara ändras genom ordinarie lagstiftningsförfarande;
* att byrån kommer att utfärda säkerhetsintygen för järnvägsföre­tag verksamma i flera länder. Berörda NSA kommer i detta fall att yttra sig om järnvägsföretagets förmåga att leva upp till nationella bestämmelser;
* att säkerhetsintyg för järnvägsföretag som bara är verksamma i ett land fortsatt kan utfärdas av detta lands NSA. Sökanden kan dock även i detta fall vända sig till byrån;
* att en konfliktlösningsmekanism (liknande den som utformades i driftskompatibilitetsdirektivet) införs för de fall byrån och NSA är oense i sin bedömning av om en ansökan om säkerhetsintyg ska bifallas eller inte;
* att fördelning av uppgifter, ansvar och kostnader för utfärdande av säkerhetsintyg ska läggas fast i avtal mellan byrån och NSA innan direktivet börjar tillämpas;
* att tillsynen av järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare ska bedrivas av NSA i respektive land. Berörda NSA ska samarbeta kring tillsyn av järnvägsföretag som bedriver trafik i flera länder;
* att KOM bemyndigas att utfärda genomförandeakter för gemensamma säkerhetsindikatorer (CSI), gemensamma säkerhetsmetoder (CSM), gemensamma säkerhetsmål(CST), regler för utfärdande av säkerhetsintyg, gemensamma villkor för utfärdande av intyg till enheter som ansvarar för underhåll och (efter positiv utvärdering av byrån) regler för certifiering av fordonsunderhållsverkstäder;
* att införandetiden för direktivet blir fem år.

Sammantaget utgör förslaget en ganska komplex och inte helt lättgenomtränglig reglering.De flesta föreslagna förändringarna hör ihop med den nya modell för placering av beslutsbefogenheter som återfinns i förslagets artikel 10. Sverige har fortfarande sakförbehåll när det gäller artikel 4 om ansvarsfördelningen inför behandlingen i Coreper I.

*Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa*

Säkerhetsdirektivetär i Sverige genomfört genom främst järnvägslagen (2004:419), järnvägsförordningen (2004:526) och Transportstyrelsens föreskrifter. Vidare har vissa av de uppgifter som åligger Transport­styrelsen enligt förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen sin grund i detta direktiv. Förslaget innebär att ändringar kommer att krävas i alla dessa författningar.

De bestämmelser som berörs behandlar framför alltinförande av nya aktörer och beskrivning av deras uppgifter och ansvar, beslut omutfärdande av säkerhetsintyg, tillsynsmyndighetens skyldigheter att samarbeta med myndigheter i andra länder inom ramen för tillsyn av järnvägsföretag samt tillsynsmyndighetens skyldighet att ingå avtal med byrån om utfärdande av säkerhetsintyg.

Därtill behöver även bestämmelser om överklagande av vissa myndig­hets­beslut ändras för att anpassa dem till den nya ”domstolsordning” som föreslås inrättas på grund av att även byråns beslut måste kunna överklagas. Denna ordning föreslås dock bli reglerad i förslaget till förordning om Europeiska unionens järnvägsbyrå, som kommer att förhandlas först senare i höst.

Den föreslagna överföringen av kompetens från nationell till EU-nivå avseende beslut inom processen för utfärdande respektive återkallelse av säkerhetsintyg innebär att allmänhetens intresse av insyn i processen i första hand kommer att få tillgodoses genom tillämpning av den s.k. öppenhetsförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar), vilken enligt artikel 70 ska tillämpas på de handlingar som finns hos byrån.

Ekonomiska konsekvenser

I förhållande till kommissionens ursprungliga förslag bedöms förslaget i dess nuvarande utformning få färreoch mindre negativa ekonomiska konsekvenser för både staten och järnvägsföretagen. Förslaget bedöms också få större positiva konsekvenser än kommissionens ursprungliga förslag. Skälen är främst:

* att konceptet ”area ofoperation” (trafikeringsområde)ska användas inom ramen för utfärdande av säkerhetsintyg,
* att NSA fortsatt ska kunna utfärda intyg till järnvägsföretag som endast bedriver trafik i en medlemsstat,
* att genomförandeakter ska användas för beslut om CSI, CSM och CST,
* att NSA samarbetar vid tillsyn av järnvägsföretag som bedriver trafik i flera medlemsländer,
* att utrymmet för nationella särlösningar minskas,
* att kommissionen bemyndigas reglera hur processen för utfärdande av säkerhetsintyg på ett harmoniserat sätt ska utformas.

På sikt bedöms förslagetkunna få ekonomiska konsekvenser för EU-budgeten. Förslaget är tillsammans med förslag i driftskompatibilitets­direktivet baserat på en ökning av byråns personal med 43 åa. Detta får bedömas vara långt ifrån tillräckligt för att byrån på ett både ansvarsfullt och självständigt sätt ska kunna fullgöra sina nya uppgifter. Byrånstillståndsverksamhet avses dock att avgiftsfinansieras. Om sökandenas betalningsförmåga är god behöver därför inte en ytterligare expansion av byråns resurser inom tillståndsprocessen betyda ökad belastning av EU-budgeten.

På sikt kommer antagligen ledtider inom tillståndsprocessen att kortas och kostnaderna för dem att minska till följd av att en harmonisering av själva processen ska genomföras. Samma konsekvens kommer att uppstå till följd av att byrånuppdras att granska befintliga nationella tillämpliga säkerhetsregler i syfte att få till stånd utmönstring av onödiga och olämpliga sådana. Det senare förslaget återfanns också i kommissionens ursprungliga förslag.

I slutändan kommer förslagets effekter att bero på om byrån och NSA på ett konstruktivt sätt kan samarbeta med varandra inom ramen för de befogenhets- och ansvarsmässigt omstrukturerade tillståndsprocesserna. Villkoren för deras samarbete ska fastställas i avtal, som ska vara på plats innan byrån får börja utnyttja sina föreslagna nya beslutsbefogenheter.