



Behörighetskrav för lokförare m. fl

Näringsdepartementet

2004-05-05

Dokumentbeteckning

KOM (2004) 142 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om behörighetsprövning av tågpersonal som är nödvändig för framförandet av lok och tåg på gemenskapens järnvägsnät

Sammanfattning

Förslaget ingår i det s.k. tredje järnvägspaketet som innehåller förslag till fyra rättsakter. Syftet med det föreslagna direktivet är att införa ett gemensamt regelverk för behörighetsprövning av personal på lok och tåg i person- och godstrafik på järnväg. Det blir då enklare för förare att framföra tåg mellan olika medlemsländer och på detta sätt kan den internationella järnvägstrafiken öka med upprätthållen eller t.o.m. höjd säkerhetsnivå. För att uppnå detta måste standarden på förarpersonalens arbetsprestationer garanteras. Det skall ske genom att man säkerställer och kontrollerar nivån på de kvalifikationer som krävs för de europeiska järnvägsnät som är öppna för internationell trafik. Vidare kommer direktivet att bidra till en effektivisering av järnvägsföretagens metoder för arbetsledning av förare i internationell trafik och till en minskning av risken för social utslagning.

Sveriges inställning till förslaget är i huvudsak positiv, men en rad detaljer i det behöver förbättras.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Till en början skall direktivet gälla enbart förare i internationell trafik som arbetar i driftskompatibla system. Det skall genomföras i två etapper. I den första etappen kommer bestämmelser om behörighetsprövning av förare som skall framföra lok inom andra medlemsstater. Det är i det sammanhanget

som kraven på järnvägssystemens säkerhet är absolut nödvändiga och bör införas utan dröjsmål.

I etapp två avser kommissionen – på basis av en redovisning av etapp ett – att föreslå att förarbeviset utvidgas till att omfatta alla förare. I det sammanhanget beaktas de undantag som redan följer av det säkerhetsdirektiv som ingår i det andra järnvägspaketet.

Kommissionen avser vid en senare tidpunkt behandla frågor som rör ombordpersonal som indirekt är knuten till trafiksäkerhetsfunktioner.

För att säkerställa att gemenskapens regelverk om järnvägssäkerhet tillämpas så enhetligt som möjligt skall förarbevisen utfärdas av nationella säkerhetsmyndigheter. Dessa skall inrättas i enlighet med artikel 15 i det nyligen antagna direktivet om järnvägssäkerhet. Myndigheterna skall också lägga upp ett nationellt register över förarbevisen. Det skall innehålla väsentliga uppgifter om vad förarna gjort för att uppnå och upprätthålla sina kvalifikationer. Ömsesidigt erkännande av förarbevis och harmoniserade kompletterande intyg skall tillämpas av medlemsstaterna. Dessa handlingar skall vara utformade enligt en gemenskapsmodell och syftet med detta är att uppnå ökad rörlighet hos förarna mellan olika medlemsstater, men också mellan olika järnvägsföretag. En sådan rörlighet är nödvändig på en mer öppen av järnvägsmarknad och är i linje med de olika friheter i fördraget som är knutna till upprättandet av en inre järnvägsmarknad. Bevis som styrker en persons behörighet som förare föreslås därför vara enhetliga till form och innehåll och en EU-modell för förarbevis skall enligt förslaget användas.

Kommissionen föreslår att systemet införs i två steg. I steg ett utfärdas två handlingar efter avklarad behörighetsprövning, dels

ett förarbevis med samma format som ett europeiskt bilkörkort. Beviset utfärdas av en behörig myndighet på grundval av gemenskapsomfattande krav, och det erkänns ömsesidigt.

Ett harmoniserat kompletterande intyg som utfärdas av det järnvägsföretag där föraren är anställd. Intyget styrker att föraren har de särskilda kunskaper som i vissa fall krävs i fråga om rullande materiel, infrastruktur och regelbundna kontroller.

I steg två kommer förarbeviset att integreras med det kompletterande intyget så att man får ett komplett förarbevis i form av ett smartkort. Dess funktioner och tekniska egenskaper skall fastställas genom ett kommittéförfarande.

Bland bedömningskraven för förarbevis ingår en åldersgräns samt uppgifter om fysisk och psykisk lämplighet, yrkeserfarenhet och kunskaper inom vissa områden som är knutna till körning av tåg. Det krävs även kunskap om den infrastruktur som tågen skall framföras på.

Det rör sig om minimikrav. En medlemsstat får, om den så önskar, inom sitt territorium tillämpa ytterligare krav för utfärdande av förarbevis. Om en förare med behörighet enligt förslaget även måste ha särskild behörighet för att få tillträde till en medlemsstat, som har ställt upp ytterligare behörighetskrav, måste medlemsstaten erkänna de delar av förarbeviset som motsvarar de minimikrav som fastställs i direktivet. De får därför bara kräva kompletterande utbildning om den aktuella infrastrukturen (kunskap om järnvägslinjer, signalsystem, driftsbestämmelser etc.).

För att möta kraven på en hög säkerhetsnivå i det europeiska järnvägssystemet, fordras goda språkkunskaper. Förarna måste ha kunskaper i de språk (ett eller flera) som de berörda infrastrukturförvaltarna angett. De skall kunna kommunicera aktivt och effektivt i normala lägen, under avvikelser och i nödsituationer.

För att förarbeviset skall fortsätta att gälla måste föraren klara regelbundna kontroller av minimikraven. Förslaget ger de behöriga myndigheterna möjlighet att delegera vissa av sina uppgifter. Det innebär att myndigheterna fortfarande har kvar sitt fulla ansvar men att de får delegera utförandet av en del uppgifter. Detta förutsätter att uppgifterna utförs på ett icke-diskriminerande och öppet redovisat sätt utan intressekonflikter.

Innehållet i och giltigheten av förarbevis och harmoniserade kompletterande intyg för förare får när som helst kontrolleras av den behöriga myndigheten i respektive stat. Om den behöriga myndigheten i en medlemsstat anser att ett förarbevis, som utfärdats av den behöriga myndigheten i en annan medlemsstat, eller ett harmoniserat kompletterande intyg inte uppfyller minimikraven, får den förstnämnda myndigheten ifrågasätta giltigheten av behörigheten. Myndigheten vänder sig då först till den utfärdande myndigheten (i fallet förarbevis) eller till järnvägsföretaget (i fallet harmoniserade kompletterande intyg). Vid behov vänder sig myndigheten sedan till Europeiska järnvägsbyrån och i sista hand till kommissionen.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Sverige har idag inget sådant system för personcertifiering som föreslås i direktivet. Ett system är dock under uppbyggnad. För närvarande utfärdas förarbehörigheter av järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltarna för egen personal inom ramen för de föreskrifter som meddelats av Järnvägsinspektionen (BV-FS 2000:3, ändrad genom BV-FS 2002:1) och efter det att den tillämpade utbildningsplanen godkänts av myndigheten. Det finns inget centralt register över utfärdade behörighetsbevis eller krav på datoriserade

register hos verksamhetsutövarna. Inte heller finns det något ackrediterings-system för de väsentliga funktionerna.

Direktivförslaget får därför stora effekter på det svenska personcertifierings-systemet och även vissa andra effekter bl.a.:

- en utökad roll för tillsynsmyndigheten när det gäller utformning av systemet och kontroll av dess funktion,
- utfärdande och övrig hantering av förarbevis och kompletterande intyg,
- införande av ett centralt register över förarbevis och företagsvisa register över kompletterande intyg,
- krav på ackreditering av läkare (hälsocentraler), psykologer och examinatorer,
- nya rutiner för examinering och kontroller,
- tätare läkarkontroller av förarpersonal (vart tredje år istället för vart femte),
- införande av kvalitetssäkringssystem för att övervaka att direktivets mål uppnås,
- oberoende utvärderingar vart femte år på medlemsstatsnivå av systemets funktion.

Till detta kommer att befintliga utbildningsplaner förmodligen måste omarbetas för att överensstämja med bilagorna IV-VII i direktivet. Det gradvisa införandet av bestämmelserna i direktivet ger dock möjlighet till en motsvarande successiv anpassning av det svenska systemet.

Direktivets genomförande i Sverige kan kräva ändringar i den nya järnvägslag som ännu inte antagits av riksdagen och de förordningar och beslut som kan bli en följd av lagen.

1.3 Budgetära konsekvenser

Enligt kommissionens beräkningar skulle ett bibehållande av det nuvarande systemet under de kommande åren kunna medföra en sammanlagd kostnad på 66,5 milj. euro för de 25 medlemsstaterna, vilket skall jämföras med de vinster som ett genomförande av direktivet innebär.

Om förslaget till direktiv antas uppskattar kommissionen att de berörda staterna inte bara kan slippa den ovannämnda kostnaden. De skulle också kunna räkna med en vinst på 44 milj. euro i etapp 1 (förare i internationell trafik) och 13 milj. euro i etapp 2 (alla övriga förare).

Genomförandet av bestämmelserna enligt förslaget kommer obestriddligen att medföra kostnader för svenska myndigheter genom ändrade rutiner för

prövning av behörighet och därmed ökat föreskriftsarbete. Förslaget får därför inte obetydliga ekonomiska konsekvenser, varav en del även kommer att bäras av järnvägsföretagen genom ökade kostnader för behörighetsprövningen, genom krav på egen registerhållning och utfärdande av kompletterande intyg och genom att avgifter tas ut för central registerhållning. Även Banverkets kostnader ökar på samma sätt som järnvägsföretagens genom att Banverkets personal certifieras enligt direktivets regler. Järnvägsinspektionen, (eller om riksdagen beslutar att inrätta Järnvägsstyrelsen) får kostnader för inrättande av certifieringssystemets och dess centrala drift, d.v.s. fasta kostnader för registerutveckling samt kostnader för kvalitetssäkring av systemet och fullgörande av de myndighetsuppgifter som följer med tillämpningen av direktivet. Kostnaderna för de regelbundna oberoende utvärderingarna belastar det organ eller den myndighet som regeringen utser att genomföra utförandet av dem.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sveriges grundinställning till förslaget är positiv eftersom det är viktigt att underlätta de internationella godstransporterna på järnväg till och från Sverige. Genom att förare får erkänd behörighet i flera medlemsstater behöver de inte bytas ut när tågen passerar gränser mellan medlemsstaterna.

Förslaget är en logisk fortsättning av andra järnvägspaketet och kommer att bidra till att förbättra de säkerhetsmässiga förutsättningarna för en öppen järnvägsmarknad i Europa. Det ligger också i linje med den utveckling som pågår i Sverige mot ett nytt system för personcertifiering. Direktivet behöver dock genomgå förbättringar och omredigeringar för att så väl som möjligt fylla sina syften. Vissa moment som är onödigt detaljerade och kostnadsdrivande bör ses över, inklusive sådana delar som ger upphov till onödigt betungande administrativa bördor på berörda aktörer.

Sverige förutsätter att alla budgetära konsekvenser kommer att kunna hanteras inom befintliga anslagsramar.

2.2 Institutionernas ståndpunkter

Kommissionen och Europaparlamentet är eniga om en rad åtgärder för att förbättra konkurrenskraften och harmonisera säkerhetskraven för den europeiska järnvägstrafiken. Förslaget innebär att sådana åtgärder genomförs.

Banverket anser att förslag i princip är en uppföljning av det andra järnvägspaketet som nyligen antagits och då speciellt säkerhetsdirektivet. Det fullföljer arbetet med att omvandla järnvägssektorn i Europa från en nationellt självreglerad bransch präglad av monopol till en öppen europeisk marknad präglad av offentlig kontroll, mångfald och transparenta processer. Direktivet syftar till att lösa problem med personcertifiering på Europainivå som Banverket nyligen har utrett från svensk horisont och kommissionens initiativ är därför välkommet. Det är en logisk fortsättning på det inledda lagstiftningsarbetet och nödvändigt för att garantera medborgarnas och de olika medlemsländernas förtroende för öppningen av järnvägstransportmarknaden.

I vissa avseenden går direktivet längre än vad vi har planerat i Sverige och innebär i en del fall högre kostnader för järnvägssektorn. Sådana skillnader är t.ex.: inrättandet av ett centralt register över förarbevis och kompatibla företagsregister över kompletterande intyg; krav på ackreditering av läkare, psykologer och examinatorer; krav på oberoende utvärdering av certifieringssystemet inom varje medlemsstat vart femte år. En del av de ökade kostnaderna kommer att återföras på järnvägsföretagen medan andra belastar medlemsstaten och dess myndigheter. Det är emellertid troligt att det europeiska systemet för förarcertifiering inte kommer att fungera fullt ut som avsett utan dessa element och Sverige bör därför inte motsätta sig dem.

Järnvägsinspektionen ställer sig positiv till att direktivet tas fram. Inspektionen anser att detta direktiv skall prioriteras då det är av vikt att harmonisera just dessa regler för den avreglerade marknaden. Järnvägsinspektionen anser att det är av vikt att en samordning görs av arbetet med direktivet och det arbete som pågår med att ta fram tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD) i det konventionella järnvägssystemet. Enligt uppgifter finns förslag att TSD skall innehålla regler om kompetens av något slag. TSD skall beslutas under hösten 2004. Samordning av dessa arbeten måste göras, om man inte kommer fram till att arbete endast skall bedrivas från ett håll, dvs. enbart förarbevisdirektivet.

Branschföreningen Tågoperatörerna är positiva till förslaget som föreningen ser som ett steg i rätt riktning för att underlätta för den gränsöverskridande trafiken och en ökad rörlighet på arbetsmarknaden. Däremot kommer det ökande antalet kontroller och tester att öka kostnaderna. Utvecklingen om järnvägssektorn har gjort att det finns ett behov att införa certifiering av personal i säkerhetstjänst. Det är positivt att förslaget medger att certifieringen kan utföras av annan än behörig myndighet.

Konkurrensverket noterar att förslaget är ett omfattande och detaljerat och kan bli kostsamt för framför allt mindre aktörer. Konkurrensverket vill därför

varna för att delar av förslaget delvis kan motverka önskad marknadsöppning med ett ökat antal nya marknadsaktörer. Erfarenheterna från andra infrastrukturbaserade marknader som öppnats för konkurrens är nämligen att etablering av nya företag vid sidan av de gamla statsmonopolen normalt är en förutsättning för att fördelar skall nå konsumenterna. De detaljregleringar som väl kan motiveras utifrån säkerhetsaspekter m.m. måste naturligtvis accepteras, men i övrigt bör ambitionen vara att begränsa antalet detaljregler och regler som åsamkar framför allt mindre järnvägsoperatörer betydande kostnader som kan hindra nödvändigt nytillträde på marknaden.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det irländska ordförandeskapet har för avsikt att påbörja arbete i rådet med förslaget under maj 2004.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rättslig grund är artikel 80.2 i EG-fördraget. Beslutsförfarande enligt detta fördrags artikel 251.

3.3 Fackuttryck/termer

Förslaget mutar in ett delvis nytt område för gemenskapslagstiftningen och det är givet att många termer och uttryck därför blir föremål för översättning för första gången. Det finns en rad sådana facktermer som inte fått en adekvat svensk språkdräkt och i det följande redovisar vi bara de viktigaste förändringarna som är påkallade.

Behörighetsprövning (titeln och andra ställen): uttrycket är i för sig korrekt svenska, men det borde ändå övervägas om inte termen *certifiering* bör användas. Den stämmer också bättre med det franska originalets språkbruk.

Kunskaper om järnvägslinjer (artikel 14.1b och bilaga VII 3). Det vedertagna svenska uttrycket är *linjekännedom*.

Övervakning av förare (artikel 14.2). Det franska uttrycket är *suivi* och översätts bättre med det svenska *uppföljning*.

Fordonskategorier (bilaga I, 3.10). Originalet talar inte om fordon utan bara om *catégories*. Det är något oklart vad som avses, men det kan vara olika slags kategorier, t.ex. olika framförandeformer. Det bästa är nog att välja en direkt översättning.

Färdvägar. Uttrycket används flera gånger bl.a. i bilaga IV som översättning av *itinéraires* och i bilaga VI som översättning av *service*. I det senare fallet är det en felöversättning och i det förra fallet bör ett annat uttryck användas, t.ex. *lokal linje- och bangårdskännedom*.

Tillstånd att ignorera varningssignaler (bilaga VII 4) är en översättning av 2003/04:FPM95
'autorisation de franchissement de signaux fermés'. Det vanliga svenska
uttrycket är 'tillstånd att passera signal i stopp'.