

2013-04-18

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

n.registrator@regeringskansliet.se
ulf.andersson@regeringskansliet.se

Er ref: N2013/634/TE

Remiss: Förslag från Europeiska Kommissionen om det fjärde järnvägspaketet

Inledning

Tågoperatörerna har fått EU-kommissionens förslag ingående i det s.k. fjärde järnvägspaketet på remiss. Tågoperatörerna anser att detta är en samling mycket viktiga förslag för både den nationella och internationella trafiken och har därför också engagerat sig starkt i frågan på EU-nivå genom medlemskapet i CER. Vi har också tagit initiativ till en särskild temadag om fjärde järnvägspaketet tillsammans med Transportstyrelsen. Den ägde rum 10 april.

I detta remissvar har vi (efter ett par övergripande synpunkter) delat upp våra synpunkter i tre avsnitt, baserat på de tre "huvudpelare" som vi menar att de olika förslagen och rättsakterna kan sägas tillhöra:

1. Tekniska delar och ERAs roll
2. Marknadsöppning av nationell persontrafik
3. Organisation och styrning av infrastruktur och trafik

P.g.a. materialets omfattning har det inte varit möjligt att djupstudera alla delar. Kommentarer är därför begränsade till de sakområden där vi anser oss ha en bestämd uppfattning eller viktiga synpunkter att framföra, antingen av allmän eller mer detaljerad karaktär. Med tanke på den sekventiella och sannolikt utdragna behandlingen av rättsakterna i Rådet hoppas vi att Näringsdepartementet etablerar former för en fortsatt dialog med oss och övriga berörda aktörer för kontinuerliga uppdateringar kring förhandlingsläget och med möjligheter till kompletterande inspel.

Övergripande synpunkter

Även om Tågoperatörerna i huvudsak välkomnar Kommissionens initiativ till ett fjärde järnvägspaket är det problematiskt att det kommer i så nära anslutning till den nyss färdigförhandlade revideringen av det första järnvägspaketet, där ett implementeringsarbete ännu pågår med sikte på ikraftträdande 2015. Vidare pågår ännu det rättsliga efterspelet till de brister i införandet av första järnvägspaketet som flera medlemsländer anses ha gjort sig skyldiga till. Det får också anses mycket osäkert om förhandlingarna om det fjärde järnvägspaketet hinner avslutas innan ett nytt Europaparlament väljs och en ny Kommission tillträder. Sammantaget kommer det att leda till att det uppstår osäkerhet om vilket regelverk som kommer att gälla på kort och medellång sikt, vilket kan verka avskräckande för marknads etablerade och potentiella aktörer.

Liksom vid revideringen av det första järnvägspaketet har Kommissionen för flera delar av paketet aviserat att med s.k. delegerad makt göra tillägg och ändringar i icke-essentiella delar av lagstiftningen, i syfte att förenkla lagstiftningsprocessen. Tågoperatörerna anser att det finns risker med detta och att det är otillfredsställande att t.ex. Rådets och Parlamentets möjligheter att påverka kommande ändringsförslag från Kommissionen/ERA i praktiken blir mycket begränsade.

Tågoperatörerna vill också framföra en allmän oro att EU genom ERA fortsätter att utveckla detaljerade tekniska regler för järnvägsföretagens verksamhet som är kostnadsdrivande och har begränsad nytta och egentligen inte bidrar till att förverkliga den marknadsöppning och gränsöverskridande trafik som Kommissionen säger sig vilja måna om. Det vore förödande om fjärde järnvägspaketet i slutändan bara resulterar i en stor mängd nya detaljregler av teknisk natur, medan övriga initiativ till marknadsöppning och ökad konkurrens uteblir. Då blir konsekvensen bara dyrare nationell trafik och en försvagad konkurrenskraft för järnvägen.

Tekniska delar och ERA:s roll

EU-kommissionen föreslår bland annat att ERA ska få en starkare roll i fordonsgodkännandeprocessen och bli en s.k. one-stop-shop för ansökningar. På papperet verkar detta lovligt och syftar till att förenkla processen att få fordon godkända i flera länder. I praktiken finns dock risken att man inte kommer att kunna upprätthålla korta behandlingstider så länge det måste ske en avstämning med ett stort antal nationella regler. Det underlag som ERA kommer att kräva in från sökande blir också förmodligen mycket omfattande. Vidare kan processen bli onödigt komplicerad för det järnvägsföretag som enbart avser att använda fordonen i ett enstaka land. Tågoperatörerna vill därför tills vidare behålla möjligheten för järnvägsföretagen att hantera godkännandeprocessen via de nationella säkerhetsmyndigheterna. På sikt anser Tågoperatörerna att fordonstillverkarna måste ta ett större ansvar för att se till att det finns fordonsgodkännanden som är giltiga i flera länder.

Tågoperatörerna vill också uppmärksamma att den förändring som innebär att det är järnvägsföretagen som skall ha ansvar för att kontrollera s.k. linjekompatibilitet mellan fordon och respektive infrastrukturhållares infrastruktur snarare leder till en besvärligare process än förenkling. Utöver komplexiteten vid internationella transporter kan den svenska situationen med en stor mängd mindre infrastrukturhållare skapa särskilda problem. Det kan också uppstå besvärliga ansvarssituationer om något järnvägsföretag inte gör tillräckliga kontroller och

sedan orsakar skada på infrastrukturen som ger följdskador på andra fordonsägares materiel. Tågoperatörerna är därför kritiska till detta förslag.

Marknadsöppning av nationell persontrafik

EU-kommissionen föreslår en marknadsöppning för all nationell persontrafik från december 2019 men där etablerandet av kommersiell trafik måste ske med hänsyn till den ekonomiska jämvikten för samhällsköpt trafik. Tågoperatörerna ställer sig bakom marknadsöppningen men efterlyser samtidigt ett starkare skydd även för kommersiell trafik, särskilt i de fall när upphandlade myndigheter tar initiativ till att utvidga sina trafiksystem. Det bör i sådana fall prövas noga vilka konsekvenserna blir för redan etablerade kommersiella företag och man måste kanske även öppna upp för ekonomisk kompensation.

Kommissionen vill vidare göra ändringar i den s.k. PSO-förordningen så att all samhällsköpt järnvägstrafik ska upphandlas i konkurrens. Tågoperatörerna välkomnar denna reform men pekar samtidigt på att det alltid kommer att finnas ett behov av direktupphandling i vissa fall, exempelvis vid konkurs.

I syfte att undvika att vissa länder låter upphandla all sin trafik i ett enda kontrakt vill EU-kommissionen ha en begränsning på hur stora kontrakten får vara. Dels finns en gräns i termer av persontågkm (10 miljoner/år) och dels en gräns i andelen av all upphandlad trafik (1/3) där det är oklart vilken enhet som avses. Tågoperatörerna kan konstatera att åtminstone pendeltågstrafiken i Stockholm överskrider den förstnämnda gränsen i planen för år 2013. Sannolikt gäller detta även den upphandlade Öresundstrafiken som dock är ett specialfall genom sin internationella karaktär. Tågoperatörerna välkomnar en begränsning för att undvika allt för stora kontrakt, men anser att Sverige måste bevaka så att inte gränserna sätts på ett sådant sätt att naturliga nätverk och trafiksystem måste upphandlas i flera bitar.

Förslaget öppnar i någon mån upp för möjligheten att säkra att sociala hänsyn tas vid upphandlingar. Tågoperatörerna är försiktigt positiv till detta men anser att det är viktigt att bevaka att inte mer långtgående tvingande regler tillkommer för de länder som redan tar denna typ av hänsyn genom befintliga regler. Regeln får inte utvecklas till att omöjliggöra olika villkor hos nyinträdande operatörer jämfört med nuvarande operatörer.

I syfte att möjliggöra avvägningar mellan kommersiell trafik och upphandlad trafik föreslås en ny hantering inför ansökan av tåglägen där EU-kommissionen vill att den som avser köra persontrafik ska avisera detta minst 18 månader i förväg. Detta anser Tågoperatörerna innebära ett stort ingrepp i möjligheten till flexibel anpassning av persontrafiken och den svenska processen för tilldelning av tåglägen. Regeln bör inte vara tvingande utan tillåta medlemsländer att sätta upp en sådan gräns men den ska då definitivt utgöra en maximigräns snarare än en minimigräns.

Trots de långtgående förändringarna vad gäller möjligheter till inträde på marknaden föreslår Kommissionen inga förändringar när det gäller möjligheten för järnvägsföretag att överlåta tåglägen till andra. Det råder fortfarande ett förbud mot detta som dessutom är sanktionerat med vad som närmast kan kallas avstängning från marknaden. Det kan ifrågasättas om detta är rimligt på en allt mer öppen marknad i behov av flexibilitet och systemet avviker t.ex. också från vad som tillämpas på flygmarknaden. Tågoperatörerna menar att detta regelverk

bör reformeras åtminstone på sikt, samtidigt som vederbörliga hänsyn tas för att undvika ett system som kan missbrukas i syfte att motverka konkurrens.

Organisation och styrning av infrastruktur och trafik

EU-kommissionen föreslår att huvudmodellen för järnvägens organisation ska vara en från trafikeringen vertikalt och organisatoriskt avgränsad infrastruktur. Samtidigt accepteras andra organisationsmodeller, men möjligheten att agera på den öppna persontransportmarknaden kräver en full separation eller i vart fall vattentäta skott mellan infrastrukturdelen och trafikeringdelen. Tågoperatörerna är i huvudsak positiva till kraven på vertikal separering men menar att det finns inkonsekventa delar i förslaget. Exempelvis tillåts andra strukturer bara om de föreligger före 2019. Med andra ord finns indirekt en ”no-going-back”-klausul som kan ge en asymmetri i olika länders möjligheter att organisera sin järnvägssektor.

Kommissionens söker också tydliggöra och stärka infrastrukturhållarens roll genom att bredda beskrivningen av vilka infrastrukturrelaterade funktioner och verksamheter som innefattas och slopa möjligheten att överlåta sådana funktioner till andra organisationer. Det är något oklart om Kommissionens fokus ligger på att säkra att infrastrukturhållaren tar ansvar för alla funktioner eller om man även åsyftar själva utförandet. Med tanke på att Trafikverket numera upphandlar spårunderhåll och andra tjänster från fristående företag är det viktigt att undersöka att en sådan organisationsmodell fortfarande är möjlig så länge ansvaret tydligt ligger hos infrastrukturhållaren.

Kommissionen öppnar upp för medlemsländer att ställa krav på järnvägsföretag att samarbeta i gemensamma och integrerade informations- och biljettsystem. Tågoperatörerna menar att på en öppen marknad med konkurrerande företag bör i första hand sådana samarbeten tillkomma på frivillig väg och i form av bilaterala överenskommelser mellan järnvägsföretagen. Detta har hittills fungerat väl i Sverige. Tvingande regler riskerar att undergräva järnvägsföretagens möjligheter att konkurrera om dessa viktiga delar av det affärsmässiga erbjudandet.

En positiv del i förslaget är rådgivande samverkansorganisation för infrastruktur användare. Det kan dock behöva tydliggöras vilken roll infrastrukturhållaren och andra aktörer kan ha i en sådan samverkansorganisation, liksom vilka andra aktörer som kan ingå.

Förslaget att bilda ett nätverk av infrastrukturhållare (liknade det som finns på energiområdet) är Tågoperatörerna positiva till så länge det inte blir ytterligare ett administrativt lager som motverkar de samarbeten som redan finns vad gäller exempelvis godskorridorer. Om ambitionen hos EU-kommissionen är att detta skall utvecklas till en gemensam europeisk infrastrukturhållare kan det finnas väsentligt fler invändningar att göra.



Christel Wiman
VD, Branschföreningen Tågoperatörerna