

Datum
2013-04-23Dnr/Beteckning
TSJ 2013-341Ert datum
2013-02-20Er beteckning
N2013/634/TERegeringskansliet
Att. Ulf Andersson
103 33 Stockholm

Remissvar angående förslag om det fjärde järnvägspaketet

Sammanfattning

Det fjärde järnvägspaketet består av sex olika rättsakter, varav fem kan indelas i två olika block.

Det första blocket handlar om marknadsöppning av persontrafik på järnväg, inklusive konkurrensutsatt upphandling av kollektivtrafik samt beskrivning av infrastrukturförvaltarnas roll och ansvar. Detta block består av två rättsakter vilka ändrar SERA-direktivet (2012/34/EU) och EU:s kollektivtrafikförordning ((EG) nr 1370/2007).

Det andra blocket handlar om driftskompatibilitet och säkerhet och består av två rättsakter vilka ändrar säkerhetsdirektivet (2004/49/EG) och driftskompatibilitetsdirektivet (2008/57/EG) samt ett förslag till ny ERA-förordning som ska ersätta förordning (EG) nr 881/2004.

Därutöver föreslås att förordning (EEG) nr 1192/69 om räkenskaper för järnvägsföretag upphävs.

När det gäller det första blocket är Transportstyrelsen positiv till kommissionens förslag att öppna persontrafikmarknaden på järnväg för konkurrens, inklusive kraven på konkurrensutsatt upphandling av kollektivtrafik. Idag är persontrafikmarknaden på järnväg öppen i vissa medlemsstater och stängd i andra. Förslaget innebär att järnvägsföretagen får möjlighet att konkurrera på mer likvärdiga villkor i Europa. Transportstyrelsen är även positiv till förslagen att förtydliga infrastrukturförvaltarnas ansvarsområden och att begränsa möjligheten att överlåta infrastrukturförvaltarnas uppgifter till järnvägsföretag. Transportstyrelsen är även positiv till ökade krav på infrastrukturförvaltarna

i de medlemsstater som efter ändringen av SERA-direktivet väljer att fortsätta integrera järnvägstrafik med förvaltning av infrastruktur.

Transportstyrelsen anser dock att förslagen bör ändras i vissa delar. Det bör t.ex. vara möjligt för en infrastrukturförvaltare att uppdra åt en annan infrastrukturförvaltare att sköta dess uppgifter, t.ex. trafikledningen.

När det gäller det andra blocket föreslår kommissionen att utfärdandet av ett europeiskt säkerhetsintyg och beslut om att ett järnvägsfordon kan placeras på marknaden ska fattas av den Europeiska Järnvägsbyrån (ERA) med stöd av de nationella säkerhetsmyndigheterna (NSA). Vidare föreslår kommissionen att ERA ska godkänna markdelen av delsystemet trafikstyrning och signalering. Transportstyrelsen stödjer kommissionens ambition att underlätta för järnvägsföretagen att minska kostnaderna samt förkorta handläggningstiderna för att få säkerhetsintyg och för att få järnvägsfordon godkända. Detta kan i framtiden ge mer likvärdiga och konkurrensneutrala villkor för järnvägsföretagen i Europa.

Transportstyrelsen anser dock att järnvägssektorn ännu inte är mogen för de förslag som framförs. Förslagen kan komma att underlätta för järnvägsföretag som verkar i flera medlemsstater men kommer troligen försvåra och fördyra för järnvägsföretag som bedriver enbart nationell trafik. I praktiken innebär det att mindre företag kommer att få en sämre konkurrenssituation i förhållande till de stora företagen. Transportstyrelsen är vidare kritisk till förslaget att ERA ska godkänna markdelen av delsystemet trafikstyrning och signalering eftersom stora delar av signalsystemet följer regler som är specifika för de olika medlemsstaterna.

Transportstyrelsen anser att harmoniseringen i tillämpningen på nationell nivå borde fortsätta att utvecklas genom t.ex. system med cross-audit och cross-acceptance. I detta sammanhang kan ERA ha en viktig roll och övervaka att de nationella säkerhetsmyndigheterna uppfyller sina förpliktelser.

Transportstyrelsen anser vidare att det inte är lämpligt att kommissionen genom delegerade akter får rätt att ändra bilaga II till driftskompatibilitetsdirektivet samt anta och ändra tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD:er). Detsamma gäller beträffande förslaget att kommissionen ska kunna anta och ändra gemensamma säkerhetsindikatorer, säkerhetsmetoder och säkerhetsmål genom delegerade akter.

Transportstyrelsens synpunkter

Generella synpunkter

Transportstyrelsen delar i huvudsak kommissionens beskrivning av problemen för järnvägen i Europa avseende t.ex. kvalitet och effektivitet samt att det fortfarande finns olika hinder för etablering på den europeiska marknaden. Detta motverkar utvecklingen av och konkurrenskraften för järnvägen.

Transportstyrelsen stödjer kommissionens ambition att underlätta för järnvägsföretagen genom att minska kostnaderna samt förkorta handläggningstiderna för att få säkerhetsintyg och för att få järnvägsfordon godkända. Detta kan i framtiden ge mer likvärdiga och konkurrensneutrala villkor för järnvägsföretagen i Europa. Förslaget om ett gemensamt europeiskt säkerhetsintyg samt ett europeiskt godkännande av järnvägsfordon och signalsystem syftar till att minska kostnaderna och handläggningstiderna. Transportstyrelsen anser dock att järnvägssektorn ännu inte är mogen för de förslag som framförs. Idag finns t.ex. inte heltäckande reglering på EU-nivå för godkännande av järnvägsfordon och signalsystemen vilket innebär att ERA:s beslut i många delar måste grundas på nationella regler. Dessa skillnader kommer att finnas kvar i järnvägssystemet i flera decennier. Transportstyrelsen anser därför att förslagen i flera delar kan komma att motverka sitt syfte, särskilt vad gäller små och medelstora företag och kan komma att innebära ökade administrativa kostnader (t.ex. osäkert om ansökan kan göras på svenska) i förhållande till vad som gäller idag. Detta gäller särskilt för företag som inte bedriver eller planerar att bedriva trafik i mer än en medlemsstat. Av 103 svenska järnvägsföretag bedriver t.ex. idag endast sju av dessa företag trafik i andra länder. Transportstyrelsen ifrågasätter även om förslaget att centralisera beslutanderätten till ERA från NSA kommer att förkorta handläggningstiden.

Nedan redovisas Transportstyrelsens synpunkter avseende de olika rättsakterna.

Ändring av SERA-direktivet

Transportstyrelsen är positiv till kommissionens förslag att öppna de nationella persontrafikmarknaderna på järnväg för konkurrens. I dag är persontrafikmarknaden öppen i vissa länder (helt eller delvis) och stängd i andra. Förslaget leder till att järnvägsföretag får möjlighet att konkurrera på mer likvärdiga villkor i Europa. Transportstyrelsen är även positiv till ökade krav på infrastrukturförvaltarna i de medlemsstater som fortsätter att integrera järnvägstrafik med förvaltning av infrastruktur.

I artiklarna 3.2 och 7.1 i förslaget anges vilka uppgifter en infrastrukturförvaltare ska utföra. Enligt artikel 7.4 får en infrastrukturförvaltare uppdras åt ett järnvägsföretag eller annat organ att utveckla, förnya och utföra underhåll av infrastrukturen. I Sverige förekommer det att Trafikverket utför trafikledning åt andra infrastrukturförvaltare. I förslaget anges dock inte trafikledning som en uppgift som får uppdras åt annan. Transportstyrelsen anser att det även i fortsättningen bör vara tillåtet för en infrastrukturförvaltare att uppdras åt en annan infrastrukturförvaltare att sköta dess uppgifter.

I artikel 7d föreslås krav på en koordineringskommitté för varje nätverk som ska organiseras av infrastrukturförvaltaren. Kommittén ska vara öppen för åtminstone infrastrukturförvaltaren och användarna av infrastrukturen, vilket inkluderar sökanden, godstransportköpare, passagerarorganisationer samt regionala och lokala myndigheter. Kommittén ska kunna lämna förslag eller ge rekommendationer angående behov av underhåll och utveckling av infrastrukturkapacitet, innehåll i kundorienterade prestationsmål, innehåll och införande av järnvägsnätsbeskrivning, ramverk och modell för avgifter, kapacitetstilldelningsprocess, frågor med bäring på driftskompatibilitet och andra frågor relaterade till tillträde och tjänsters kvalitet. I den sammanfattande konsekvensutredningen (SWD (2013)13) anges på sidan 3 att infrastrukturförvaltare inte är tillräckligt marknadsorienterade och därför förelås dessa kommittéer. Nuvarande samråd med användarna av infrastrukturen anses inte ge ett strukturerat, transparent och kontinuerligt utbyte av information mellan infrastrukturförvaltaren och användarna av infrastrukturen. Kostnaderna för att etablera kommittéerna bedöms av Kommissionen vara begränsade (sidan 5). Transportstyrelsen anser att det bör finnas ett krav på samråd i olika frågor, men med valfrihet för infrastrukturförvaltare att välja samrådsform. Detaljfrågor om t.ex. mötesintervall bör inte regleras i direktivet, det bör vara upp till respektive infrastrukturförvaltare och kommitté/grupp att bestämma. Vidare saknas i konsekvensutredningen en redogörelse för bedömning av att kostnaderna för att etablera och driva sådana kommittéer är begränsade, vilket kan ifrågasättas, speciellt för mindre infrastrukturförvaltare.

I artikel 7e föreslås införande av ett europeiskt nätverk för infrastrukturförvaltare. Medlemsstaterna ska se till att infrastrukturförvaltarna deltar och samarbetar i nätverket. I konsekvensutredningen SWD (2013)(12) sidan 35 anges att ett nätverk för infrastrukturförvaltare bör bildas för att kunna utbyta erfarenheter. På sidan 23 finns en uppräkningslista av olika samarbeten mellan infrastrukturförvaltare, t.ex. samarbete i godstrafikkorridorerna enligt EU-förordningen 913/2010 och samarbete i RailNetEurope (RNE) samt krav i SERA-direktivet på samarbete angående t.ex. tilldelning av kapacitet. Utöver dessa befintliga

och kommande samarbeten anser kommissionen att det finns behov av ytterligare samarbete angående problem relaterade till utveckling, drift och underhåll av infrastrukturen. I konsekvensutredningen anges inga kostnader förknippade med deltagande i detta nätverk. Förslaget omfattar, som Transportstyrelsen uppfattar förslaget, *alla* infrastrukturförvaltare. Transportstyrelsen anser inte att konsekvensutredningen tydligt redovisar varför befintliga nätverk inte är tillräckliga och Transportstyrelsen har inte uppfattat att det finns behov av ytterligare ett nätverk för infrastrukturförvaltare på en övergripande nivå. Det bör dock vara infrastrukturförvaltarna som kan motivera huruvida ett sådant nätverk behövs eller inte. Transportstyrelsen anser dock att krav på deltagande i ett eventuellt europeiskt nätverk bör kunna begränsas till infrastrukturförvaltare med huvudspår som berörs av gränsöverskridande trafik.

Enligt artikel 38.4 ska järnvägsföretag som avser att söka kapacitet för att bedriva persontransporter informera regleringsorganet och den berörda infrastrukturförvaltaren om detta senast 18 månader innan den aktuella tågplanen träder i kraft. Den framgår inte av artikeln att informationskyldigheten är begränsad till de medlemsstater som har valt att begränsa tillträdesrätten om trafiken bedöms kunna äventyra den ekonomiska jämvikten för ett avtal om allmän trafik. Detta bör kunna förtydligas. Vidare anser Transportstyrelsen att kravet på information redan 18 månader innan en tågplan träder i kraft kan ifrågasättas. Det är oklart hur förslaget påverkar möjligheten för operatörer att ansöka om tåglägen för persontrafik utanför den ordinarie tågplaneprocessen (ad-hoc).

Ändring av EU:s kollektivtrafikförordning

Transportstyrelsen är positiv till förslaget om obligatorisk upphandling av kollektivtrafik på järnväg, vilket bidrar till att järnvägsföretag kan konkurrera på en öppen europeisk marknad.

Enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik ska de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ta fram ett trafikförsörjningsprogram för att beskriva vilken trafik som ska upphandlas av den berörda myndigheten. Kommissionens förslag till kollektivtrafikplaner (artikel 2a) innebär utökade krav på information i förhållande till trafikförsörjningsprogrammen. Det är viktigt att behöriga myndigheter lämnar tillräckligt med information för att järnvägsföretagen ska kunna lämna anbud. Det är samtidigt viktigt att lagstiftningen inte blir så detaljerad att de behöriga myndigheternas flexibilitet vad gäller innehållet i avtalen om allmän trafik begränsas. Frågan om förslaget har tillräcklig flexibilitet i denna del bör dock besvaras av de behöriga myndigheterna som har erfarenhet av att upphandla avtal om allmän trafik.

Ändringarna av förordningen föreslås träda i kraft dagen efter publicering i EUT. En del av ändringsförslagen kommer dock inte kunna genomföras direkt, t.ex. de föreslagna kollektivtrafikplanerna. Som jämförelse kan nämnas att i Sverige skulle de första trafikförsörjningsprogrammen tas fram inom nio månader efter att lagen om kollektivtrafik trädde i kraft.

Ändring av Säkerhetsdirektivet

Kommissionen föreslår ett gemensamt europeiskt säkerhetsintyg - s k "single safety certificate" – för att förenkla och gynna internationell järnvägstrafik. Detta säkerhetsintyg kan endast utfärdas av ERA. Idag är det Transportstyrelsen i Sverige som utfärdar säkerhetsintyg för järnvägsföretag. Förslaget innebär att beslutsrätten flyttas från nationell nivå till EU-nivå.

EU:s egen konsekvensanalys påtalar problemet med att medlemsstaterna fortfarande har olika tolkning och tillämpning av de gemensamma säkerhetskraven. Kommissionen har uppdragit åt ERA att genomföra s k "Cross audits" hos medlemsstaterna för att komma tillrätta med detta. Detta anser Transportstyrelsen är ett konstruktivt sätt att harmonisera säkerhetskraven vid tillstånd och tillsyn. Transportstyrelsen anser att systemet med "Cross Audits" bör utvärderas innan beslut fattas om huruvida ett gemensamt europeiskt säkerhetsintyg ska införas.

Förslaget i föreliggande form behöver omarbetas och förtydligas. Det är oklart hur relationen mellan NSA och ERA kommer att utformas. Vidare är det oklart hur utfärdandet av det europeiska säkerhetsintyget i praktiken ska gå till, liksom tillsyn, avgiftssättning etc. Ett antal frågeställningar, bl.a. hur arbetet ska organiseras och hur NSA:s verksamhet ska finansieras behöver därför tydliggöras innan det går att ta ställning till förslaget. ERA:s och NSA:s roller måste tydliggöras och renodlas. En annan fråga gäller befogenheter vid tillsyn. Att kunna bedriva en trovärdig och effektiv tillsyn, förutsätter bl.a. att tillsynsmyndigheten har tydliga befogenheter. Enligt nuvarande förslag är det oklart vilka befogenheter NSA kommer att ha, exempelvis att kunna stoppa ett järnvägsföretags pågående eller planerade verksamhet i Sverige om NSA upptäcker allvarliga säkerhetsrisker. Lämpligheten i att lägga fram ett så otydligt förslag som förevarande, utan att det framgår vilka konsekvenser förslaget kan få för säkerheten på järnvägen, kan ifrågasättas.

Transportstyrelsen konstaterar att artikel 14a.5d i dagens järnvägssäkerhetsdirektiv föreskriver att ERA ska lämna en rekommendation till kommissionen som senast den 24 december 2018 ska bl.a. *vid behov* uppdatera det certifieringssystem som är tillämpligt på godsvagnar. Nu föreslås i artikel 14.7 att kommissionen med hjälp av

genomförandeakter senast den 24 december 2016 ska fastställa gemensamma villkor för certifiering av enheter med ansvar för underhåll i fråga om samtliga fordon. Det tycks som om detta ska genomföras oavsett resultatet av den utvärdering som ERA ska göra enligt den föreslagna artikel 14.6. Transportstyrelsen ifrågasätter starkt detta tillvägagångssätt att genomdriva lagstiftning.

Oavsett utfall av utvärderingen anser Transportstyrelsen att det är för tidigt att utvidga certifieringskravet till att gälla samtliga fordon. Idag finns det inte någon underhållsansvarig enhet för godsvagnar som är certifierad i Sverige och endast ett fåtal i Europa i övrigt. Det finns inte heller någon större efterfrågan att bli certifierad underhållsansvarig enhet på europainivå.

I förslaget anges även att kommissionen får anta och ändra gemensamma säkerhetsindikatorer, säkerhetsmetoder och säkerhetsmål genom delegerade akter. Detta innebär att rättsakterna kan antas av kommissionen, med begränsad möjlighet för rådet och parlamentet att förhindra antagandet. Transportstyrelsen anser att lämpligheten av de delegerade akterna i dessa fall kan ifrågasättas av principiella och legala skäl.

Ändring av Driftskompatibilitetsdirektivet

Enligt förslaget ska kommissionen genom beslut om delegerade akter kunna anta och ändra TSD:er. TSD:erna specificerar de tekniska egenskaper som järnvägsutrustning ska uppfylla för att få användas och kan beroende på vilka krav som ställs bli extremt kostnadsdrivande för järnvägsaktörerna och staten. Sådana kostnadsdrivande krav leder dock också till ökad driftskompatibilitet, varför det är viktigt att beslut om ändringar av TSD är väl avvägda avseende kostnader/nytta. Detta talar för att medlemsstaterna, som oftast är ansvariga för finansieringen av järnvägens infrastruktur, bör ha ett starkt inflytande över besluten. Vidare föreslås att kommissionen genom beslut om delegerade akter ska kunna ändra bilaga II till driftskompatibilitetsdirektivet. Ändringar av bilaga II kan få till följd att fler typer av anläggningar/utrustning definieras som ingående i järnvägssystemet och därmed komma att omfattas av krav i TSD. Transportstyrelsen anser därför att bilagan utgör en väsentlig del av direktivet. Enligt artikel 290 i fördraget om unionens funktionssätt får kommissionen inte genom beslut om delegerade akter ändra väsentliga delar av lagstiftningen. Idag beslutas ändringar av TSD och bilaga II inom ramen för granskande kommittéförfarande och Transportstyrelsen anser att denna ordning ska kvarstå.

Enligt förslaget till ändrat driftskompatibilitetsdirektiv ska ERA utfärda godkännanden för att placera järnvägsfordon på marknaden. Det järnvägsföretag som sedan ska ta fordonet i drift ska i samråd med

infrastrukturförvaltaren kontrollera och besluta att fordonet är tekniskt kompatibelt med sträckan och att fordonet på ett säkert sätt har integrerats i det system som det är avsett för. Enligt nu gällande direktiv är det NSA som lämnar godkännande att ta ett fordon i bruk på medlemsstatens infrastruktur. När det gäller fordon som redan godkänts i en annan medlemsstat föreskrivs i det gällande direktivet om ett förenklat förfarande, s.k. korsacceptans. Detta innebär att NSA kommer överens om att vissa parametrar avseende egenskaper hos ett fordon som är godkänt i en medlemsstat inte kontrolleras när ansökan om godkännande görs i en annan medlemsstat. I förslaget till ändrat direktiv finns inte denna möjlighet. Det är till och med oklart i förslaget om det alls ska vara möjligt att godkänna gamla fordon, som inte är fullt TSD-kompatibla, för trafik i andra länder eftersom sådana fordon endast nämns på några rader i avsnittet om typgodkännande. Detta kommer att påverka den fria rörligheten av varor på EU:s inre marknad. Det framgår inte heller av förslaget om fordon måste vara driftskompatibla med den befintliga infrastrukturen inklusive klimatfaktorer för att ett järnvägsföretag ska få ta det i drift. Transportstyrelsen anser att systemet med korsacceptans bör utvärderas innan eventuellt beslut om ändring av direktivet fattas i detta avseende.

Järnvägsföretag ska således själva enligt förslaget besluta om att sätta ett EU-godkänt järnvägsfordon i trafik, efter att i samråd med infrastrukturförvaltaren ha kontrollerat driftskompatibiliteten med infrastrukturen. De svenska järnvägsföretagen poängterar att detta innebär en extra börda och efterlyser i stället förenklingar. Vidare gäller att om järnvägsföretaget fattat ett felaktigt beslut saknas nationella sanktionsmöjligheter. Det finns inget lagstöd för att förbjuda trafik med fordonet ifråga annat än via järnvägsbyrån och det är oklart vilket ansvar som kan utkrävas av järnvägsföretaget om det uppstår förseningar för andra järnvägsföretag eller skador på infrastrukturen. Transportstyrelsen ställer sig frågande till att beslutet fattas av en privat aktör. I vilken mån får ett sådant beslut bindande verkan för andra? Vad får beslutet för rättsverkan? Följer beslutet fordonet eller gäller det bara det järnvägsföretag som fattat beslutet?

Transportstyrelsen är också starkt kritisk till förslaget att ERA ska godkänna markdelen av delsystem trafikstyrning och signalering. För att uppnå den önskade och svåruppnådda harmoniseringen av ERTMS är det en fördel att godkännande av de delar av signalsystemet som utgörs av ERTMS flyttas till ERA. Emellertid kommer under de närmaste decennierna endast en mindre del av Europas järnvägar att ha infört ERTMS. Stora delar av signalsystemet, både ERTMS-kompatibla system och övriga signalsystem, följer regler som är specifika för medlemsstater, infrastrukturförvaltare eller till och med anläggningar, och det är svårt att se annat än nackdelar med att flytta godkännandet av dessa system till ERA.

Möjligheten försvinner för medlemsstaten att besluta om att vissa delar av en TSD inte behöver tillämpas till fullo vid ombyggnad eller modernisering. Enligt förslaget kommer det fortsättningsvis vara möjligt att tillämpa enbart delar av en TSD bara om projektets ekonomiska lönsamhet är hotad och då endast efter beslut av kommissionen. Vidare föreslås att till skillnad mot nuvarande ordning, kommer kommissionens godkännande att krävas även vid undantag för långt gångna projekt, vilket kommer att komplicera och förlänga processen.

Definitionerna av ombyggnad och modernisering ändras så att arbetet inte längre behöver vara ”större” för att TSD ska tillämpas. Definitionen av ett ”långt gångt projekt” – där TSD inte måste tillämpas – ändras så att projektets ekonomiska lönsamhet måste vara hotad. Förslaget gör att det blir mer begränsat när undantag kan göras vilket innebär att TSD måste användas i större omfattning vid ombyggnad och modernisering. Båda ändringarna gör att de tillfällen när TSD måste användas vid ombyggnad och modernisering blir fler.

Enligt nu gällande regler krävs nytt godkännande efter ombyggnad och modernisering bara om den övergripande säkerhetsnivån kan påverkas negativt eller vid väsentliga ändringar. Det föreslagna direktivet kräver nytt godkännande för alla ändringar av järnvägssystemet. Detta går stick i stäv med det större ansvar för små ändringar som aktörerna har getts via säkerhetsdirektivet och den gemensamma säkerhetsmetoden för riskvärdering och riskbedömning.

Enligt såväl nu gällande direktiv som det föreslagna ska delsystem stämma överens med de TSD:er som är i kraft vid delsystemens ibruktage, ombyggnad eller modernisering. Samtidigt har i förslaget införts en ny bestämmelse om att TSD:er vid behov ska ange tidsfrister för slutförandet av olika etapper i genomförandet av respektive TSD. Dessa bestämmelser står i konflikt med varandra. Kommissionen har rätt att ändra och anta TSD:er genom delegerade akter. Detta innebär att kommissionen utan medlemstaternas insyn och påverkan kan besluta om tidsfristerna då TSD ska införas. Därmed sätts regeln om att TSD behöver tillämpas bara vid nybyggnad, ombyggnad och modernisering ur spel. Detta kan komma att medföra mycket höga kostnader då det kan innebära att delsystem måste byggas om enbart av anledningen att delsystemet ska uppfylla TSD. Bestämmelsen strider mot proportionalitetsprincipen. Överhuvudtaget saknas i förslaget krav på att kostnads-nyttoanalyser görs för framtagande och omarbetning av TSD:er.

I bilaga II till det föreslagna direktivet har beskrivningen av delsystemet infrastruktur utvidgats till att omfatta även järnvägsrelaterade stationskomponenter, exempelvis toaletter. Avsikten är att skapa bättre förutsättningar för personer med funktionsnedsättningar att åka tåg. Effekten riskerar dock att bli den motsatta om det skapas specifika regler på Europa-nivå för järnvägs miljön som strider mot de regler som gäller i offentliga miljöer i övrigt. För övrigt kan ifrågasättas hur detta förslag överensstämmer med den EU-strategi som kommissionen tagit fram för genomförandet av FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Ändring av ERA-förordningen

ERA-förordningen återspeglar till stor del de uppgifter som ERA tilldelas i de föreslagna driftskompatibilitets- och säkerhetsdirektiven. Ståndpunkten rörande ERA-förordningen är således till stor del beroende av inställningen till dessa direktiv. Den överföring av beslutanderätt till ERA som föreslås i dessa direktiv och i ERA-förordningen är i flera fall tveksam bl. a. med avseende på EU-fördraget samt territorial- och subsidiaritetsprinciperna.

Förslaget till ny förordning innebär att ERA tilldelas fler arbetsuppgifter, bl.a. ska byrån utfärda ett gemensamt europeiskt säkerhetsintyg och tekniska godkännanden i vissa fall. Det är synnerligen oklart hur detta i praktiken ska gå till, framför allt vad gäller samarbetet mellan nationella säkerhetsmyndigheter och ERA samt hur detta samarbete ska organiseras. En annan fråga gäller oklarheterna rörande befogenheter vid tillsyn. Om nationella säkerhetsmyndigheter saknar maktmedel att t.ex. stoppa viss drift om uppenbara säkerhetsrisker kan påvisas riskerar detta att medföra ett allvarligt hot mot säkerheten på järnväg, eftersom det är mycket tveksamt om ERA skulle hinna agera vid en brådskande och säkerhetskritisk situation. Detta aktualiseras än mer eftersom ERA i förslaget föreslås ge godkännanden för att få placera ett järnvägsfordon på marknaden, medan järnvägsföretagen själva föreslås besluta om driftsättning av fordonen och därigenom vara ansvariga för att bedöma driftskompatibilitet. Ändamålsenligheten i detta kan ifrågasättas av flera skäl. Bland annat tycks det innebära att beslutet om drifttagande av ett fordon inte är kopplat till fordonet utan till det järnvägsföretag som fattat beslutet.

Transportstyrelsen ser också en fara i det nya systemet med överklagande av ERA:s beslut om säkerhetsintyg och godkännanden. Sådana beslut föreslås prövas av en eller flera nyinrättade överklagandenämnder. Nästa instans är EU-domstolen. Förslaget innebär att den instans som kommer att pröva överklagandet kommer att vara belägen mycket längre ifrån de klagande än i dagsläget. Det kan vidare befaras att svenska förvaltningsprinciper, t.ex. offentlighetsprincipen, inte kommer att vara del av denna ordning. Vidare

föreslås i artikel 73. 3d att ERA ska kunna ta ut avgifter för överklagandeförfarandet, vilket inte heller stämmer överens med svensk rättstradition.

Förslaget innebär som helhet en klar centralisering av beslutsfattandet till EU-nivå och ger ERA långt större befogenheter än idag. För ett fåtal större europeiska företag/organisationer kan det vara en fördel att kunna vända sig direkt till ERA för att få ett europeiskt säkerhetsintyg. Flertalet svenska företag bedriver dock verksamhet enbart i Sverige, och för dessa bedöms förslaget försvåra, fördyra och komplicera hanteringen. Det bör därför finnas en valmöjlighet för de järnvägsföretag som inte utför järnvägstransporter i mer än i en medlemsstat att vända sig till NSA i verksamhetslandet för att få ett nationellt säkerhetsintyg.

Förslaget innebär att fordonsgodkännandet delas upp i två delar; ett beslut om placering på marknaden och ett beslut om ibruktagande.

Transportstyrelsen anser att godkännande för ibruktagande på de olika ländernas infrastruktur bör fortsatt utfärdas av respektive NSA i stället för av järnvägsföretagen. När en sökande söker om godkännande för ibruktagande i flera länder kan ERA samordna NSA:ernas godkännandeprocesser. Vidare bör ERA kunna övervaka att de nationella säkerhetsmyndigheterna uppfyller sina förpliktelser, exempelvis iakttar tidsfrister. En sökande som anser att en NSA inte sköter sig ska kunna vända sig med klagomål till ERA, som ska kunna agera för att komma till rätta med konstaterade missförhållanden.

Kommissionen uppskattar att 43 personer kommer att behöva anställas för att arbeta med utfärdande av godkännande av järnvägsfordon och signalsystem samt utfärdande av säkerhetsintyg. Siffran kan verka låg med tanke på att det är hela den europeiska järnvägsmarknaden som omfattas. I vilket fall torde såväl säkerhetsintyg som godkännanden knappast kunna hanteras av ERA utan väsentlig medverkan av nationella säkerhetsmyndigheter. Det framgår av förslaget att ERA får ingå avtal med nationella myndigheter om samarbete vid utfärdande av säkerhetsintyg och godkännanden. ERA kan även lägga ut uppgifter att utföra kontroller och ta fram underlag på nationella myndigheter. Av förslaget framgår inte hur sådana avtal ska utformas. Att understryka i detta sammanhang är att det är viktigt att de nationella säkerhetsmyndigheterna ersätts för det arbete de utför åt ERA. Direktivet nämner inget om detta. Det måste också beaktas att kostnadsnivåerna i de olika medlemsstaterna varierar, vilket rimligen bör återspeglas på ersättningen från ERA till de nationella myndigheterna.

Detta ärende har beslutats av stabschef Jacob Gramenius. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog väg- och järnvägsdirektören Birgitta Hermansson, sektionschefen Åsa Tysklind, handläggarna Maria Fahlén, Folke Bark, Nils Enberg och Jeanette Andersson samt juristerna Susanna Angantyr, Åke Lewerentz och Susanne Karlsson, den senare föredragande.

Jacob Gramenius