



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 30.1.2013
COM(2013) 25 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA SOCIALA KOMMITTEEN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

om

**FJÄRDE JÄRNVÄGSPAKETET – FULLBORDA DET GEMENSAMMA
EUROPEISKA JÄRNVÄGSOMRÅDET FÖR ATT FRÄMJA KONKURRENSKRAFT
OCH TILLVÄXT I EU**

(Text av betydelse för EES)

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA SOCIALA KOMMITTEEN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

om

**FJÄRDE JÄRNVÄGSPAKETET – FULLBORDA DET GEMENSAMMA
EUROPEISKA JÄRNVÄGSOMRÅDET FÖR ATT FRÄMJA KONKURRENSKRAFT
OCH TILLVÄXT I EU**

(Text av betydelse för EES)

1. INLEDNING

I sin vitbok från 2011¹ lade kommissionen fram sin vision om inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde och redogjorde för sin strategi för att säkra EU-transporternas konkurrenskraft på lång sikt och samtidigt hantera viktiga frågor som förväntad tillväxt, bränslesäkerhet och minskade koldioxidutsläpp. En viktig aspekt i det här sammanhanget är att stärka järnvägens roll, särskilt med tanke på svårigheterna att minska oljeberoendet inom andra sektorer. Detta kan dock endast åstadkommas om järnvägen tillhandahåller effektiva och attraktiva tjänster, om brister i lagstiftningen och marknaden elimineras och om hinder för marknadstillträde och betungande administrativa förfaranden som hindrar effektiviteten och konkurrenskraften undanröjs.

Den europeiska järnvägsindustrin har en omsättning på 73 miljarder euro² och sysselsätter 800 000 personer³. Myndigheterna investerar betydande belopp i järnvägssektorn varje år. År 2009 uppgick investeringarna till 20 miljarder euro i statliga ersättningar för allmän trafikplikt och 26 miljarder euro i offentliga investeringar i infrastruktur⁴.

De statliga ersättningarna har ökat kraftigt i de flesta medlemsstater, samtidigt som ökningen av passagerarkilometer har varit måttligare. Totalt sett ökade antalet passagerarkilometer med 4,3 % mellan 2005 och 2010⁵. Betydande investeringar från den offentliga sektorn, särskilt i de nyare medlemsstaterna där stödbetalningarna mer än fördubblades på sex år, har dock i sig inte lett till motsvarande ökningar av efterfrågan på järnvägstjänster. Detta beror delvis på en oförmåga att hantera ineffektiv drift, som i sin tur orsakats av en brist på lämpliga konkurrensincitament. Trots detta ger vissa medlemsstater ut offentliga medel utan konkurrensutsatta upphandlingsförfaranden. Järnvägssektorn är följaktligen i desperat behov av effektivitetsvinster så att en hållbar tillväxt kan skapas och medlemsstaternas inte i lika hög grad behöver utnyttja sina statskassor.

Även om utvecklingen när det gäller godstransport på järnväg har varit positiv på vissa marknader har godstransportens andel av transportmarknaden sedan år 2000 minskat från 11,5 % till 10,2 %⁶. Under samma period har persontrafiken på järnväg legat kvar på

¹ Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem (KOM (2011) 144 slutlig).

² Denna siffra omfattar infrastrukturförvaltare, som är integrerade i järnvägsföretagen.

³ 463 000 personer arbetar inom persontrafik på järnvägar.

⁴ Konsekvensbedömning avseende öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg.

⁵ Vitboken om transport från 2011.

⁶ Arbetsdokument från kommissionen (2012) 246 slutlig/2.

ungefär samma nivå, kring 6 %. Utvecklingen av de nationella järnvägsmarknadssegmenten har varit ojämn mellan medlemsstaterna, från en minskning med över 10 % i Ungern till en ökning på mer än 20 % i Sverige under åren 2005–2010⁷. Detta trots att cirka 6 000 spårkilometer höghastighetslinjer har inrättats under perioden i fråga⁸. Höghastighetsnäten har vunnit marknadsandelar jämfört med lufttransporten och har blivit passagerarnas förstahandsval på vissa sträckor, vilket har gjort att järnvägen har kunnat konkurrera effektivare på ett antal sträckor. Under perioden 2020–2035 förväntas höghastighetsjärnvägarna ha den största efterfrågeökningen av alla transportslag⁹, vilket kommer att medföra betydande tillväxt-, investerings- och sysselsättningsmöjligheter, något som järnvägspaketet syftar till att vidareutveckla.

Den senaste Eurobarometerundersökningen¹⁰ visar att endast 6 % av européerna reser med tåg minst en gång i veckan¹¹. Bland konsumenterna¹² hamnar järnvägstjänster på 27:e plats av 30 tjänstemarknader, och poängen är särskilt låga för jämförbarhet och kundnöjdhet. Marknaden registrerar dessutom det näst högsta antalet problem, med stora skillnader mellan de olika EU-medlemsstaterna. Konsumenterna tror inte heller att problemen kan lösas på tillfredsställande sätt. Sedan i mitten av 1990-talet har underinvesteringar skapat en ond cirkel av tillbakagång för järnvägens del i delar av EU (särskilt i relativt nya medlemsstater). Infrastruktur och rullande materiel har fått förfalla, vilket har gjort järnvägen till ett oattraktivt alternativ, särskilt med tanke på att bilägandet har ökat i takt med ökat välstånd. Personbilar står för en stor andel av stadstransporterna och 59 % av européerna använder aldrig lokaltåg. Mot denna bakgrund och med tanke på att urbaniseringstakten i EU uppgår till 75 %, finns det en enorm marknadsutvecklingspotential för lokal och regional persontrafik på järnväg, särskilt till följd av den ökade trafikträngseln på vägarna.¹³

2. VAR STÅR VI IDAG?

Med målsättningen att inrätta en inre järnvägsmarknad, och således skapa en effektivare och mer kundvänlig industri, fastställdes redan tidigt i EU-lagstiftningen de grundläggande principerna för att förbättra järnvägarnas effektivitet genom att gradvis öppna marknaderna, inrätta oberoende järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare samt låta dessa omfattas av separata redovisningar. Sedan år 2000 har dessa principer gradvis omsatts i praktiken, inte minst genom antagandet av tre på varandra följande EU-lagstiftningspaket. Järnvägarnas andel av transportmarknaden har emellertid förblivit blygsam, vilket delvis beror på bekvämlighetsaspekter (järnvägen är till exempel inte särskilt praktisk när det gäller stadsresor över korta sträckor, som att åka till snabbköpet), men även för att hindren för marknadstillträde hämmar konkurrens och innovation.

Under 2012 förenklades, konsoliderades och förstärktes delar av denna lagstiftning genom direktiv 2012/34/EU om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde¹⁴, som kompletterar de befintliga bestämmelserna om konkurrens, tillsyn och finansiella strukturer inom järnvägssektorn. Genom direktivet stärks de nationella tillsynsmyndigheternas roll, ramen för investeringar i järnvägar förbättras och ett mer rättvist tillträde till

⁷ SDG-rapport – Further action at European Level (2012).

⁸ Everis, Study on regulatory options on market opening (2010).

⁹ SDG-rapport – Further action at European Level (2012).

¹⁰ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_388_en.pdf

¹¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_326_en.pdf

¹² http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm

¹³ Konsekvensbedömning avseende öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg.

¹⁴ Direktiv 2012/34/EU.

järnvägsinfrastruktur och järnvägsrelaterade tjänster garanteras. Direktivet trädde i kraft den 15 december 2012 och ska vara införlivat senast i mitten av 2015.

Parallellt med marknadsöppning har andra EU-åtgärder bidragit till att förbättra driftskompatibiliteten och säkerheten i de nationella järnvägsnäten. Ett mer EU-inriktat synsätt på järnvägarna syftar till att underlätta gränsöverskridande resor, så att järnvägen kan utnyttja sin konkurrensfördel på längre sträckor och tillhandahålla en gemensam marknad för utrustningsleverantörer med lägre kostnader. Initiativet Shift2Rail¹⁵ bör exempelvis bidra till att utveckla järnvägen som transportsätt genom att främja en stegvisa innovationer för rullande materiel för persontrafik, godstransport, trafikledningssystem och järnvägsinfrastruktur.

Stora belopp har investerats i järnvägsinfrastruktur. Syftet med den nya TEN-T-politiken¹⁶ är att uppnå ett högeffektivt europeiskt transportnät med starka stomnät. Kommissionen har föreslagit ett nytt finansieringsinstrument för infrastruktur i nästa fleråriga budgetram för att stödja dessa prioriteringar, Fonden för ett sammanlänkat Europa¹⁷. Genom EU:s nya infrastrukturpolitik skapas det regelverk och den finansiering som krävs för att fullborda järnvägens stomnät som den inre marknadens ryggrad. Infrastrukturinvesteringar är en mycket viktig faktor, men är i sig inte tillräckliga för att förverkliga järnvägarnas potential. Detta kräver också strukturella förändringar för att öka driftseffektiviteten och för att höja tjänsternas kvalitet genom stabil och transparent marknadsstyrning och marknadsöppning.

Vid Europeiska rådets möte den 28–29 juni 2012 antog stats- och regeringscheferna ”tillväxt- och sysselsättningspakten”¹⁸, vars syfte är att fördjupa den inre marknaden genom att undanröja hindren för främjandet av tillväxt och sysselsättning inom nätverksindustrier. Kommissionen lyfte å sin sida fram det fjärde järnvägspaketet som ett nyckelinitiativ för att skapa tillväxt i EU när den antog sin inre marknadsakt i oktober 2012¹⁹.

Järnvägspaketet har utformats för att åtgärda de kvarstående hindren för det gemensamma europeiska järnvägsområdet.

3. VART ÄR VI PÅ VÄG?

3.1 Infrastrukturförvaltning

Även om det finns konkurrerande järnvägsinfrastrukturer i vissa delar av världen (särskilt i Nordamerika) har den största delen av EU:s järnvägsnät på nationell nivå utformats som enskilda nät. Infrastrukturen måste dessutom utnyttjas intensivt för att den ska vara effektiv att använda. Det innebär att infrastrukturen i EU är och sannolikt kommer att förbli ett naturligt monopol. I den befintliga EU-lagstiftningen krävs därför en grad av åtskillnad mellan infrastrukturförvaltarna, som driver nätet, och järnvägsföretagen, som driver järnvägstjänster på nätet, i syfte att garantera rättvis och lika behandling av alla järnvägsföretag. Fullständigt oberoende när det gäller avgiftsuttag och kapacitetsfördelning krävs också, eftersom dessa faktorer anses vara centrala för att garantera lika tillträde.

Som naturliga monopol reagerar dock infrastrukturförvaltarna inte alltid på marknadens behov, och uppgifter från användarna visar att den nuvarande förvaltningsstrukturen inte ger infrastrukturförvaltarna tillräckliga incitament för att tillgodose användarnas behov. Särskilt

¹⁵ <http://www.unife.org/page.asp?pid=194>

¹⁶ KOM(2011) 650 slutlig/2.

¹⁷ KOM(2011) 665 slutlig.

¹⁸ EUCO 76/12 / EUCO 156/12.

¹⁹ COM(2012) 573 final

när det gäller infrastrukturförvaltare i holdingstrukturer riktar nya marknadsaktörer stark kritik mot att infrastrukturförvaltarna ibland tar ut högre ban- och stationstillträdesavgifter för persontrafiktjänster än de avgifter som tas ut från etablerade operatörer.

Informationsasymmetrier leder till konkurrensfördelar för etablerade operatörer och det finns en ständig för korssubventionering eftersom det saknas fullständig finansiell insyn. Ett exempel på en sådan fördel är ett avtal om allmänna tjänster i Sachsen-Anhalt som tilldelades Deutsche Bahn (DB) på grundval av ett åtagande från Deutsche Bans dotterföretag DB Regio att ersätta eventuella höjningar av bantillträdesavgifterna under femton års tid²⁰. Dessa ytterligare kostnader för tillträdesavgifter för järnvägsföretaget skulle sedan kompenseras på företagsnivå genom de ökade intäkterna från samma avgifter som infrastrukturförvaltaren tog ut. Sådana ersättningar finns endast tillgängliga för integrerade järnvägsstrukturer.

De gällande kraven på uppdelning bidrar inte till att förhindra intressekonflikter och funktioner som för närvarande inte anses vara centrala (som investeringsplanering, finansiering och underhåll) har lett till att vissa nya marknadsdeltagare diskrimineras. Den italienska konkurrensmyndigheten straffade till exempel Ferrovie dello Stato (FS) och påförde böter på 300 000 euro efter att ha funnit att FS genom sina dotterföretag hade inrättat en ”komplex och samlad strategi” för att utestänga Arenaways, (en konkurrent som gick i konkurs vid tidpunkten för beslutet) från den lönsamma sträckan Milano–Turin mellan åren 2008 och 2011²¹. På samma sätt dömde den franska konkurrensmyndigheten SNCF att betala 60,9 miljoner euro i böter för illojal konkurrens efter att den franska marknaden för godstransporter på järnväg öppnades 2006. Som utsedd infrastrukturförvaltare hade SNCF samlat in konfidentiella uppgifter om de ansökningar om tåglägen som lämnats av SNCF:s konkurrenter och använt dessa för kommersiella intressen för dess dotterbolag för godstrafik, SNCF Fret.²²

I det befintliga systemet saknas också incitament för europeiskt och intermodalt samarbete. Det krävs ett stomnät för EU:s järnvägssystem som maximerar de positiva nätverkseffekterna. Syftet med kommissionens befintliga TEN-T-politik och det nya förslaget om Fonden för ett sammanlänkat Europa, tillsammans med de gällande bestämmelserna om godskorridorer²³ är att öka järnvägens kapacitet och göra den mer attraktiv för kunderna. De möjliga fördelarna med dessa åtgärder kan dock endast förverkligas fullt ut om hindren för infrastrukturförvaltarnas effektiva drift undanröjs, och åtgärderna får en verkligt europeisk dimension.

Dessutom har de gällande uppdelningskraven för att garantera infrastrukturförvaltarnas oberoende visat sig vara svåra att införliva och genomföra. Flera överträdelseförfaranden pågår vid EU-domstolen. Eftersom de befintliga regelverken är otillräckliga för att undanröja risker för intressekonflikter och eventuella snedvridningar av konkurrensen finns det ett behov av ytterligare lagstiftningsåtgärder.

Dessutom kritiseras²⁴ de befintliga arrangemangen för att kunna leda till ineffektiv drift och olämpliga långsiktiga investeringsbeslut. Kommissionen anser inte att dessa undersökningar

²⁰ Konsekvensbedömning om styrning.

²¹ Konsekvensbedömning om styrning. FS-företag lämnade nyligen en överklagan av den italienska konkurrensmyndighetens beslut till regiondomstolen, som ännu inte beslutat om ärendet.

²² Beslut 12-D-25 av den 18 december 2012.

²³ Förordning (EU) nr 913/2010.

²⁴ EVES-Rail Economic effects of Vertical Separation (november 2012).
Realising the potential of GB Rail (Sir Roy McNulty, maj 2011).

visar att en uppdelning måste vara ineffektiv. Undersökningarna visar dock att infrastrukturförvaltarna för att vara effektiva måste ha ansvaret för alla centrala uppgifter när det gäller drift av infrastrukturen, från långsiktig investeringsplanering, tidtabellsläggning och tågförvaltning i realtid till underhåll. Dessutom krävs det lämpligt samarbete mellan infrastrukturförvaltarna och alla järnvägsföretag som använder en viss sträcka, så att lämpliga styrningsstrukturer gör det möjligt att sammanjämka ett ökande antal aktörers intressen på en öppen marknad.

Flera etablerade järnvägsoperatörer lämnade in undersökningar för att visa att integrerade järnvägsföretag kan skapa avsevärd tillväxt på marknaden, men att detta måste vägas mot den starka oron för att järnvägsföretag med dominerande ställning som skyddas av integrerade strukturer på sin "hemmarknad" kan få finansiella fördelar som ger dem en orättvis konkurrensfördel när de konkurrerar på andra håll i EU eller till och med i den egna medlemsstaten med nya marknadsdeltagare. Om nationella marknader upprätthålls som system som domineras av integrerade etablerade operatörer hindras också utvecklingen av EU-täckande tjänster på långa sträckor.

Kommissionens föreslår att direktivet om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde ska ändras så att infrastrukturförvaltare kan utföra alla funktioner som behövs för att driva infrastrukturen på ett optimerat, effektivt och icke-diskriminerande sätt. Eftersom detta är det enklaste och effektivaste sättet att skapa lika konkurrensvillkor för alla transportoperatörer föreslår kommissionen att infrastrukturförvaltningen ska vara institutionellt separerad från transportverksamheten. I de fall då medlemsstater önskar bibehålla befintliga holdingstrukturer med infrastrukturförvaltarens ägande föreslår kommissionen att strikta skyddsmekanismer för att skydda infrastrukturförvaltarens oberoende och ett kontrollförfarande där kommissionen säkerställer att konkurrensvillkoren faktiskt är lika för alla järnvägsföretag.

Kommissionen kommer att utforma gemensamma bestämmelser för en styrningsstruktur för infrastrukturförvaltare, så att alla järnvägsföretag behandlas likvärdigt, och kommer att se till att myndigheter och infrastrukturanvändare involveras ordentligt i utarbetandet av beslut som påverkar dem. Infrastrukturförvaltarna kommer att behöva inrätta ett samordningsorgan tillsammans med järnvägsföretag, kunder och myndigheter, så att dessa blir centrala aktörer i investeringsplanering och effektivitetsinsatser. Kommissionen kommer att skapa ekonomiska incitament och ta fram resultatindikatorer för att mäta och förbättra infrastrukturförvaltarens effektivitet. Den kommer dessutom att inrätta ett europeiskt nätverk av infrastrukturförvaltare för att främja gränsöverskridande samarbete. Särskild uppmärksamhet kommer att läggas på driften av godskorridorer och internationella persontrafiksträckor.

3.2 Öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg

Det krävs förbättringar av kvaliteten på tjänster och effektivitetsvinster för att göra järnvägen till ett mer attraktivt val för passagerarna och för att främja trafikomställningar. Sådana åtgärder kan göra att de knappa offentliga medel som anslås ger bättre valuta för pengarna.

Marknaderna för godstrafiktjänster på järnväg öppnades helt för konkurrens redan i januari 2007²⁵ och marknaderna för internationella persontrafiktjänster öppnades från och med den

²⁵ Direktiv 2004/51/EG om ändring av direktiv 91/440/EEG.

1 januari 2010²⁶. Marknaderna för inrikes persontrafik på järnväg är dock fortfarande förhållandevis stängda och befäster nationella monopol²⁷.

Målen att garantera hög kvalitet, integrerade tjänster som ger större sociala fördelar och lägre externa effekter jämfört med andra transportsätt kommer även i fortsättningen att kräva att en stor andel av järnvägstjänsterna inom EU (66 % passagerarkilometer) tillhandahålls enligt avtal om allmänna tjänster, vilka beslutas och subventioneras av medlemsstaterna eller regionala eller lokala myndigheter.

Att undanröja de rättsliga hindren genom att endast tillåta öppet tillträde skulle ha en relativt begränsad inverkan, med tanke på att huvuddelen av inrikestrafiken omfattas av avtal om allmänna tjänster. Konkurrensen på de nationella marknaderna bör därför hanteras på två nivåer, med konkurrens ”på marknaden” för de tjänster som kan tillhandahållas genom öppet tillträde, och konkurrens ”för marknaden” för att möjliggöra en transparent och kostnadseffektiv tilldelning av avtal om allmänna tjänster, vilket redan görs i dag i en del medlemsstater.

Enligt de befintliga bestämmelserna ges de behöriga myndigheterna stort utrymme för direkt tilldelning av avtal om allmänna tjänster inom järnvägstransporten och de kan därmed undvika att anordna konkurrensutsatta upphandlingsförfaranden (vilket vanligtvis krävs för avtal om allmänna tjänster inom andra transportsätt)²⁸. Direkt tilldelade avtal om allmänna tjänster står för 42 % av det totala antalet passagerarkilometer i EU²⁹. Det innebär att etablerade operatörer har en marknadsandel på över 90 % i 16 av de 25 medlemsstater som har järnvägar³⁰.

Erfarenheten från konkurrensutsatta upphandlingar för avtal om allmänna tjänster i Tyskland, Sverige och Nederländerna visar dock att upphandlingar ibland leder till besparingar på upp till 20–30 % för de behöriga myndigheterna³¹, pengar som sedan kan återinvesteras för att förbättra tjänsterna eller användas på andra håll. Erfarenhet från andra avreglerade marknader, som Sverige och Storbritannien, visar på förbättringar av kvaliteten och tillgången till tjänster, vilket i sin tur leder till att kundnöjdheten ökar från år till år, och passagerarantalet i dessa medlemsstater har ökat med över 50 % på tio år. Förbättrade tjänster ger tydliga fördelar för passagerarna och skulle leda till besparingar på cirka 30–40 miljarder euro för skattebetalarna³².

Intressenterna rapporterar att tillträdet till rullande materiel (tåg) är ett stort hinder för nya marknadsdeltagare. I åtminstone åtta medlemsstater ägs rullande materiel fortfarande främst av etablerade järnvägsföretag, som inte kan eller vill tillhandahålla denna materiel på attraktiva kommersiella villkor. I Österrike har t.ex. flera nya aktörer inkommit klagomål till den nationella tillsynsmyndigheten Schienen-Control angående ÖÖB:s strategi att skrota rullande materiel som de inte behöver, eller uteslutande sälja det till järnvägsföretag med verksamhet utanför Österrike, på villkor att inte säljer det vidare till nya aktörer på den österrikiska marknaden.

Obligatoriska biljettsystem som drivs av nationella etablerade operatörer, till exempel i Tyskland och Tjeckien, tar ut provision på upp till 25 % av all biljettförsäljning. Denna

²⁶ Direktiv 2007/58/EG om ändring av direktiv 91/440/EEG.

²⁷ Storbritannien, Tyskland, Sverige och Italien har ensidigt öppnat sina inrikesmarknader.

²⁸ Förordning (EG) nr 1370/2007.

²⁹ Konsekvensbedömning av marknaderna för nationell persontrafik på järnväg.

³⁰ Marknadsandelarna ligger under 50 % endast i Storbritannien, Sverige och Estland.

³¹ Konsekvensbedömning av marknaderna för nationell persontrafik på järnväg.

³² SDG-rapport.

diskriminerande effekt avskräcker nya marknadsdeltagare. I vissa medlemsstater tar det upp till två år för nya marknadsdeltagare att få ersättning, medan utbetalningarna i andra medlemsstater görs inom åtta dagar med en provision på 1,5 %³³.

För att undanröja de rättsliga hindren föreslår kommissionen genom ändringen av direktivet om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde att marknaden för inrikes persontrafik på järnväg ska öppnas, med möjligheten att begränsa tillträdet om den ekonomiska jämvikten för ett avtal om allmänna tjänster äventyras.

Genom att ändra förordningen³⁴ om kollektivtrafik på järnväg och väg siktar kommissionen på att införa obligatorisk upphandling för avtal om allmänna tjänster från och med december 2019. Omfattningen av avtalen och den underliggande allmänna trafikplikten kommer att fastställas enligt kriterier som grundas på fördragsprinciperna. För att undvika en alltför stor geografisk räckvidd för avtal, som skulle kunna användas för att avskärma marknader, föreslår kommissionen en flexibel definition av högsta avtalsvolym. En minimitröskel, under vilken avtal får tilldelas direkt, ger de behöriga myndigheterna möjlighet att undvika att anordna upphandlingar om de förväntade besparingarna av offentliga medel inte överstiger kostnaden för upphandlingen. Avtal som tilldelas efter antagandet av detta lagstiftningspaket kommer inte att kunna fortsätta efter den 31 december 2022.

För att se till att medlemsstaterna och regionala/lokala upphandlande myndigheter upprättar avtal om allmänna tjänster på ett konsekvent, integrerat och effektivt sätt, innehåller de föreslagna bestämmelserna en skyldighet för de behöriga myndigheterna att utarbeta kollektivtrafikplaner med politiska mål för kollektivtrafiken, inbegripet allmänna leveransprestationsmönster för kollektivtrafik. Planerna ska dessutom utarbetas enligt kraven i handlingsplanerna för rörlighet i städer³⁵. Eventuella ytterligare administrativa bördor för de behöriga myndigheterna i samband med anbudsförfaranden uppvägs vanligen av förväntade besparingar i form av minskade subventioner. För att garantera maximal öppenhet kommer de behöriga myndigheterna att bli skyldiga att lämna ut vissa driftsmässiga, tekniska och finansiella uppgifter till alla eventuella anbudsgivare för ett avtal om allmänna tjänster. På så sätt kan anbudsgivarna utarbeta välgrundade anbud, vilket ökar konkurrensen och gynnar medborgarna.

För att bevara nätverkseffekterna kommer medlemsstaterna, de behöriga myndigheterna och järnvägsföretagen att uppmuntras att inrätta integrerade biljettsystem på nationell nivå som ska omfattas av icke-diskrimineringskrav.

I medlemsstater som inte har välfungerande leasingmarknader för rullande materiel kommer de behöriga myndigheterna att bli skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att garantera ett icke-diskriminerande tillträde till lämplig rullande materiel, med slutmålet att skapa starkt konkurrensutsatta marknader för avtal om allmänna tjänster.

Sammanfattningsvis är syftet med dessa förslag att främja en trafikomställning från väg- och luftfartstrafik, se till att offentliga medel utnyttjas på ett effektivare sätt och sluta den cirkel av marknadsöppning som redan har uppnåtts inom godstrafik, internationell persontrafik och på andra transportmarknader.

³³ Konsekvensbedömning avseende öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg.

³⁴ Förordning (EG) nr 1370/2007 om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70.

³⁵ KOM(2009) 490 slutlig.

3.3 Driftskompatibilitet och säkerhet

Statistiskt sett är järnvägen långt säkrare per passagerarkilometer än vägtrafiken (62 passagerare omkom 2010, jämfört med 31 000 på EU:s vägar³⁶), och säkerheten har kontinuerligt förbättrats under det senaste årtiondet. Säkerheten skulle följaktligen höjas genom en trafikomställning.

De befintliga tekniska standarderna och godkännandeförfarandena skapar ett mycket säkert system, men såväl standarderna som förfarandena är uppsplittrade mellan Europeiska järnvägsbyrån och nationella myndigheter, vilket skapar överdrivet höga administrativa kostnader och marknadshinder, särskilt för nya marknadsdeltagare och fordonstillverkare. Ett särskilt problem är att nationella teknik- och säkerhetsregler fortsätter att gälla parallellt med EU:s tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD:er), vilket gör förfarandena onödigt komplicerade för järnvägsföretagen. Europeiska järnvägsbyrån uppskattar att det för närvarande finns över 11 000 sådana regler i kraft inom EU³⁷.

Förfarandena för godkännande av nya järnvägsfordon kan ta upp till två år och kosta upp till 6 miljoner euro. Som jämförelse präglas godkännandet av luftfartyg av mycket kortare handläggningstider och lägre kostnader. Enligt intressenternas siffror uppgår kostnaderna för godkännandeförfarandena till 10 % av kostnaderna för lokomotiv per land, så godkännanden av järnvägsfordon för användning i upp till tre medlemsstater skulle utgöra 30 % av inköpspriset.

För att erhålla säkerhetsintyg måste järnvägsföretagen dessutom betala de nationella säkerhetsorganen, och detta har i vissa fall kostat järnvägsföretag två månader och upp till 70 000 euro i administrativa kostnader och konsultkostnader³⁸. Överdriven byråkrati i förfarandet för marknadstillträde har konstaterats vara ett särskilt akut problem för nya järnvägsföretag, eftersom denna kategori av operatörer är mer sårbara för komplexa förfaranden och förseningar i dessa eftersom de har begränsade personalresurser och begränsade ekonomiska resurser.

Det finns utpräglade skillnader mellan de nationella säkerhetsmyndigheternas handläggning av förfaranden för fordonsgodkännanden och certifiering, och vissa nationella säkerhetsmyndigheter kringgår systematiskt handläggningstiderna för utfärdande av intyg och godkännanden genom att begära kompletterande handlingar och tester.

För att förverkliga den gemensamma marknadens potential krävs en högre harmoniseringsnivå på EU-nivå. Kommissionen föreslår därför en översyn av järnvägsbyråförordningen för att överföra befogenheten att utfärda fordonsgodkännanden för utsläppande på marknaden samt säkerhetsintyg för järnvägsföretag till Europeiska järnvägsbyrån. Det rättsliga ansvaret skulle därmed ligga hos järnvägsbyrån, som skulle föra ett nära samarbete med berörda nationella säkerhetsmyndigheter. Samtidigt skulle järnvägsbyrån ges en stärkt roll i övervakningen av nationella bestämmelser och av de nationella säkerhetsmyndigheterna. Byrån skulle även underlätta utvecklingen av det europeiska trafikstyrningssystemet för tåg (ERTMS). De föreslagna ändringarna av Europeiska järnvägsbyråns roll kommer att genomföras via ändringar av järnvägssäkerhets- och järnvägsdriftskompatibilitetsdirektiven, vilket även ger en möjlighet att tydliggöra och förenkla befintliga bestämmelser, konsolidera tidigare ändringar och uppdatera lagstiftningen.

³⁶ Uppgifter från Eurostat.

³⁷ Konsekvensbedömning om driftskompatibilitet och säkerhet.

³⁸ Konsekvensbedömning om driftskompatibilitet och säkerhet.

Förutom dessa ändringar kommer järnvägsbyråns styrningsstruktur och interna arbetsmetoder att förbättras och anpassas till det nyligen antagna gemensamma uttalandet från kommissionen, Europaparlamentet och rådet om decentraliserade organ³⁹.

Syftet med dessa förslag är att minska den tid det tar för nya järnvägsföretag att komma ut på marknaden med 20 % och minska kostnaderna och handläggningstiderna för godkännanden av rullande materiel med 20 %. Detta bör i sin tur leda till besparingar på 500 miljoner euro under fem år⁴⁰ och bidra till att stärka den europeiska järnvägsindustrins konkurrensfördelar och ledande ställning på världsmarknaderna.

3.4 Den sociala dimensionen

Under nästa årtionde kommer järnvägssektorn att ställas inför två parallella utmaningar i form av en åldrande arbetsför befolkning och den ökade effektiviteten till följd av marknadsöppningarna. Omkring 30 % av alla järnvägsanställda kommer att gå i pension under de kommande tio åren⁴¹. Samtidigt som detta kommer att skapa en brist på arbetskraft kan flera järnvägsföretag behöva omstruktureras för att förbättra produktiviteten och effektiviteten. Uppdelningen mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag kommer att leda till att det på kort sikt behövs mer personal för kompletterande arbetsuppgifter. Därför är det viktigt att förbättra bilden av järnvägssektorn som arbetsgivare så att den ses som en attraktiv arbetsgivare som erbjuder innovativa och välkvalificerade anställningar med lämplig lönenivå.

För att tillhandahålla nödvändiga garantier för arbetstagarna efter marknadsöppningarna föreskrivs i befintlig lagstiftning, exempelvis direktivet om överlåtelse av företag⁴² villkor för obligatorisk överföring av personal när ett företag tilldelas ett avtal om allmänna tjänster och när tillgångar som rullande materiel överförs till ett annat järnvägsföretag. Genom förordningen om kollektivtrafik på järnväg och väg kan de behöriga myndigheterna kräva personalöverföringar⁴³ och/eller fastställa standarder och kriterier när ett avtal om allmänna tjänster tilldelas ett annat järnvägsföretag. Effekterna av öppet marknadstillträde kommer sannolikt att bli relativt progressiva, med nya marknadsdeltagare som stimulerar tillväxt och arbetsmarknadsmöjligheter.

Via sina europeiska organisationer för arbetsmarknadens parter kan europeiska järnvägsföretag delta i den branschvisa kommittén för social dialog för järnvägssektorn.

Tillgången på kompetent och motiverad arbetskraft inom sektorn är en avgörande faktor för tillhandahållandet av effektiva och konkurrenskraftiga transporttjänster. Om inte frågan om kvalitativa arbetstillfällen hanteras på lämpligt sätt blir det sannolikt inte möjligt att uppnå en optimal utveckling i riktning mot ett hållbart transportsystem. På de marknader som redan har öppnats för konkurrens inom järnvägssektorn har lönerna inte försämrats⁴⁴. Exempel från öppna marknader visar att nya marknadsdeltagare erbjuder attraktiva lönevillkor för att försäkra sig om att de lockar till sig de allra bästa och därmed kan utöka sitt tjänsteutbud. Sysselsättningsnivåerna efter marknadsöppningar förväntas inte heller minska, vilket erfarenheten visar i de medlemsstater vars järnvägsmarknader redan är helt öppna, exempelvis Storbritannien och Sverige⁴⁵. Faktum är att sysselsättningsnivåerna har minskat snabbare i

³⁹ Rådet (2012) 11450/12.

⁴⁰ Konsekvensbedömning om driftskompatibilitet och säkerhet.

⁴¹ Konsekvensbedömning av marknaderna för nationell persontrafik på järnväg.

⁴² Direktiv 2001/23/EG.

⁴³ Enligt tillämpningen av direktiv 2001/23/EG.

⁴⁴ Konsekvensbedömning avseende marknaderna för inrikes persontrafik på järnväg.

⁴⁵ Konsekvensbedömning avseende marknaderna för inrikes persontrafik på järnväg.

medlemsstater med stängda marknader. Ökad produktivitet och en attraktivare järnvägstransport kommer dessutom att leda till ökad efterfrågan och ökade investeringar, till exempel i ny rullande materiel, vilket arbetstagarna sannolikt kommer att gynnas av.

4. DET FJÄRDE JÄRNVÄGSPAKETET

Det fjärde järnvägspaketet består av lagstiftningsförslag för att ändra följande rättakter:

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (omarbetning).
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 881/2004 av den 29 april 2004 om inrättande av en europeisk järnvägsbyrå (järnvägsbyråförordningen).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004 om säkerhet på gemenskapens järnvägar.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/57/EG av den 17 juni 2008 om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet inom gemenskapen.

Upphävande av förordning (EEG) nr 1192/69 om införande av enhetliga regler för järnvägsföretagens redovisning.

5. BEHOVET AV ETT STRATEGISKT INTEGRERAT TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

Den bristande effektiviteten hos och kvaliteten på vissa järnvägstjänster beror främst på avsaknad av konkurrens, kvarvarande marknadsstörningar och undermåliga strukturer. Det fjärde järnvägspaketet har ett heltäckande synsätt, och behandlar bland annat frågorna om långvariga och kostsamma förfaranden, hinder för tillträde för nya marknadsdeltagare och olika bestämmelser om marknadstillträde.

Paketets initiativ är ömsesidigt förstärkande. Samtliga initiativ bidrar till att skapa en effektivare och mer kundvänlig industri och till att göra järnvägssektorn mer attraktiv jämfört med andra transportsätt. Samtliga åtgärder syftar till att underlätta marknadstillträdet för nya deltagare. Synergier kommer att skapas genom den kombinerade effekten av de olika initiativen. Om en faktisk marknadsöppning ska bli effektiv måste vissa ”ramvillkor” finnas på plats. Ramvillkoren måste också vara ändamålsenliga, till exempel när det gäller icke-diskriminerande tillträde till infrastruktur, lämplig rullande materiel och adekvat utformade stationer och spårtilldelning, inbegripet trafikstyrning. För att marknadsöppningen ska bli en framgång måste fördelarna med nätverkseffekterna bevaras. En del av dessa ramvillkor kommer att hanteras via initiativen för öppnande av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg och andra kommer att lösas genom förslaget om stärkt infrastrukturförvaltning. När det gäller åtgärderna för att minska tillträdeshindren för nya marknadsdeltagare förväntas synergier uppstå genom minskad diskriminering i tillträdet till infrastruktur och införande av förenklade förfaranden för utfärdande av säkerhetsintyg för järnvägsföretag och fordonsgodkännanden för utsläppande på marknaden.

Dessa ändringar kommer å sin sida bidra till att öka konkurrensen, garantera fullständig finansiell insyn och undanröja eventuella risker för korssubventionering mellan (ofta offentligt finansierade) infrastrukturförvaltare och järnvägsföretagens tillhandahållande av tåg tjänster. De bör dessutom leda till rättvisa finansieringsvillkor och minska riskerna för

intressekonflikter. Rättvist marknadstillträde och ett ökat antal operatörer kommer i slutändan att leda till nya affärsverksamheter och ökad trafik. Ökat konkurrenstryck och marknadsaktörernas specialisering kommer också att ha en positiv inverkan på produktiviteten och effektiviteten och leda till ökade investeringar i järnvägstransportinfrastruktur.

En kombination av ”öppet tillträde” och konkurrensutsatta upphandlingar av avtal om allmänna tjänster kommer att leda till att fler marknader öppnas, vilket redan har skett på godstrafikmarknaden och marknaden för internationell persontrafik. Den mognare godstrafikmarknaden är ett bevis på detta, eftersom järnvägens marknadsandelar har ökat till följd av öppnandet. Förslaget är därför ett viktigt steg i fullbordandet av det gemensamma europeiska järnvägsområdet.

Ökad konkurrens bör göra järnvägarna till ett attraktivare alternativ och göra sektorn mer lyhörd för kundernas behov, vilket i sin tur ger järnvägsföretagen möjlighet att konkurrera med andra transportsätt. Höghastighetslinjer för persontrafik kommer att öka järnvägarnas konkurrenskraft jämfört med lufttransportsektorn, och den ökade marknadsandelen för godstrafik på järnväg kommer i sin tur att bidra till att klimatmålen nås.

Järnvägssektorns tillväxt kommer att leda till järnvägsföretag och anläggningar som drivs av järnvägstjänstoperatörer får ett ökat behov av kvalificerad järnvägspersonal. Dessutom kommer efterfrågan på rullande materiel att öka, vilket i sin tur skapar nya arbetstillfällen inom tillverkningssektorn på järnvägsområdet.

Genom att förfarandena för certifiering och godkännanden av järnvägsfordon blir effektivare och säkerhetsintyg och fordonsgodkännanden beviljas och erkänns utan diskriminering inom hela EU, och tack vare att de nationella ramarna görs mer enhetliga, kommer den tid det tar för nya järnvägsföretag att komma ut på marknaden att förkortas och förfarandena bli smidigare.

Det fjärde järnvägspaketet utgör en integrerad strategi som kommer att skapa förutsättningar för all järnvägstrafik att växa. Järnvägens marknadsandel kommer att öka i takt med att den blir mer tillförlitlig och effektiv som transportsätt. Detta kommer i sin tur att skapa förutsättningar för bättre tjänster och järnvägen kommer att kunna förverkliga sin underutnyttjade potential och bli ett verkligt och attraktivt transportalternativ.

Det fjärde järnvägspaketet omfattar även följande delar:

- Kommissionens rapport om framstegen med att uppnå driftskompatibilitet i järnvägssystemet.
- Kommissionens rapport om profiler och uppgifter för annan personal i tågbesättningar.
- Kommissionens rapport om genomförandet av bestämmelserna i direktiv 2007/58/EG när det gäller öppnande av marknaden för internationell persontrafik på järnvägar.
- Kommissionens arbetsdokument om konsekvensbedömningen avseende översynen av järnvägsbyråförordningen.
- Kommissionens arbetsdokument om konsekvensbedömningen avseende öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg.
- Kommissionens arbetsdokument om konsekvensbedömningen avseende styrning av järnvägsinfrastruktur inom det gemensamma europeiska järnvägsområdet.