

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 6.2.2008
KOM(2008) 54 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

Fleråriga kvalitetsavtal för järnvägsinfrastruktur

{SEC(2008)131}
{SEC(2008)132}
{SEC(2008)133}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Fleråriga kvalitetsavtal för järnvägsinfrastruktur

1. ALLMÄN BAKGRUND

1.1. Finansieringen av järnvägsinfrastruktur

Europeiska gemenskapens transportpolitik handlar om att utveckla och optimera transportinfrastrukturen och garantera att den sköts enligt sunda metoder som är inriktade på kvalitet, tillförlitlighet, flexibilitet och kundorientering. För detta krävs att man hittar rätt typ av finansieringskällor. Det har gått sex år sedan järnvägsinfrastrukturpaketet¹ antogs, och det råder fortfarande osäkerhet kring finansieringen av befintlig järnvägsinfrastruktur och kvaliteten på infrastrukturtjänsterna. Det saknas också riktlinjer för hur de företag som förvaltar infrastrukturen ska kunna bli effektivare. Detta är en av slutsatserna av de breda samråd med berörda parter som hållits mellan maj 2006 och september 2007².

Detta meddelande fastställer de åtgärder som medlemsstaterna och infrastrukturförvaltarna bör vidta för att uppnå en kombination av ekonomisk jämvikt och en lämplig nivå av infrastrukturtjänster. Kommissionen rekommenderar att åtgärderna tillämpas konsekvent och fullt ut inom Europeiska unionen. Den kommer också att överväga om den bör föreslå bindande lagstiftning och på så sätt garantera att järnvägsmarknaden i Europeiska unionen blir fullt förenlig med medlemsstaternas ansvar att utveckla järnvägsinfrastrukturen.

1.2. Den strategiska referensramen för utveckling av järnvägsinfrastruktur

Tillgången till järnvägsinfrastruktur är ett centralt krav om man vill skapa en konkurrenskraftig marknad för järnvägstjänster. Utvecklingen av infrastruktur berör huvudsakligen två aktörer: Medlemsstaterna, och då vanligen de nationella regeringarna som äger infrastrukturen, samt de företag som förvaltar infrastrukturen. I förhållande till sina respektive roller (enligt definitionen i järnvägslagstiftningen) måste de fatta beslut om infrastrukturutvecklingens omfattning och natur, samt om de ekonomiska resurser som kommer att behövas, allt enligt en konsekvent strategi.

Den första förutsättningen är en konsekvent ram för strategisk transportpolitik. Den enskilda medlemsstaten bör besluta om de långsiktiga infrastrukturbehoven avseende alla transportsätt som omfattas av dess transportpolitik. Hänsyn ska också tas till framtida användarbehov. Detta bör ge de underlag som behövs för att fatta beslut om infrastrukturkvalitet och järnvägsnätets omfattning. Detta kan innebära nedläggning av vissa järnvägslinjer där det är

¹ Direktiv 2001/12/EG, 2001/13/EG och 2001/14/EG går tillsammans under benämningen ”infrastrukturpaketet”.

² Samråden skedde i form av en workshop i maj 2006, två samråd inom ramen för undersökningar som kommissionen inledde under 2006 och 2007 och ett offentligt samråd som avslutades i september 2007.

rimligt att inte förvänta sig någon efterfrågan, eller en ökning av kapaciteten för att bemöta en ökad efterfrågan³.

1.3. Offentlig intervention

EU:s medlemsstater rapporterade finansiella utgifter för underhåll⁴ och för ny järnvägsinfrastruktur på 13,9 miljarder euro under 2006. Medel från offentlig-privata partnerskap (se bilagorna 1 och 2) ingick inte i siffrorna. Om man lägger till inkomsterna från användaravgifter, uppgår kostnaderna för järnvägsunderhåll till omkring 35 miljarder euro om året. Inkomsterna från användaravgifter täcker endast omkring 30 till 50 %, med extremvärden på 10 och 100 %.

EU:s bidrag inriktas huvudsakligen på medfinansiering av transportinfrastruktur inom ramen för TEN-budgeten (de transeuropeiska transportnäten) och delar av sammanhållnings- och regionalfonderna. Detta rör uppbyggnad och återställande av infrastruktur på det transeuropeiska järnvägsnätet (TERN), och står endast för en liten del av nätet.

I gemenskapslagstiftningen är regeln att avgifterna för tillträde till järnvägsinfrastruktur ska stå i proportion till kostnaderna för att driva ytterligare en tågtrafiktjänst. Full kostnadstäckning kan endast ske undantagsvis och då enbart på vissa villkor⁵. I många fall är det medlemsstaterna som har det största ansvaret när det gäller att garantera ekonomisk stabilitet för infrastrukturförvaltarna. Infrastrukturförvaltarna måste täcka en övervägande del av underhållsutgifterna med hjälp av egna inkomster eller från statliga överföringar. Detta väcker frågan om förhållandet mellan staten och infrastrukturförvaltarna när det gäller denna typ av överföringar.

2. GENOMFÖRANDE

2.1. Rättslig ram inom Europeiska unionen

EU-lagstiftningen kräver att det skapas incitament till att minska kostnaderna för tillhandahållande av infrastruktur och åtföljande tillträdesavgifter. Kostnaderna måste minskas utan att det sker på bekostnad av säkerhet och underhåll, och kvaliteten på infrastrukturtjänsterna måste bli bättre. Gemenskapen har fastställt detaljerade föreskrifter för säkerhetsorganisation och olycks(data)rapportering, men än så länge finns det på gemenskapsnivå inga motsvarande krav för övervakning av infrastrukturtjänster.

Medlemsstaterna kan uppfylla detta krav genom att vidta regleringsåtgärder och/eller att ingå så kallade fleråriga avtal⁶. Sådana avtal undertecknas för minst tre år, dvs. en längre period än den traditionella årliga budgeteringsperioden. Avtalsvillkoren och betalningsstrukturen måste fastställas i förväg för hela avtalsperioden.

Infrastrukturförvaltare i vissa EU-länder har värdefulla erfarenheter av att använda fleråriga avtal. Kommissionen anser att det vore värdefullt om detta skedde i betydligt bredare

³ Den nederländska regeringen antar t.ex. sin årliga plan för järnvägsförvaltning på grundval av en tioårig nationell mobilitetsplan som täcker alla transportsätt.

⁴ Här ingår förnyelse och uppdatering av järnvägsinfrastruktur.

⁵ Direktiv 2001/14/EG, artiklarna 7 och 8.

⁶ Direktiv 2001/14, särskilt artikel 6.2-4.

utsträckning, på grundval av existerande bästa praxis. Den har därför uppmanat medlemsstaterna att fortsätta att reglera sitt förhållande till infrastrukturförvaltarna via avtal när det gäller finansieringen av underhåll och finansiering av järnvägsinfrastruktur. Detta är också en lämplig ram för ett resultatbaserat system⁷.

2.2. Ytterligare rättsliga krav

Utöver ovannämnda bestämmelser, som direkt rör de fleråriga avtalen, fastställer EU-direktiven andra bestämmelser som kan underlätta genomförandet:

- Medlemsstaterna måste vidta de åtgärder som är nödvändiga för att kunna utveckla den nationella järnvägsinfrastrukturen⁸. De kan också tilldela infrastrukturförvaltningen tillräckliga medel i förhållande till uppgifterna, storleken och de finansiella kraven, särskilt för att täcka nya investeringar⁹. Infrastrukturförvaltarna bör upprätta en verksamhetsplan som garanterar ekonomisk balans och att de medel som finns gör det möjligt att uppnå målen¹⁰.
- Medlemsstaterna är skyldiga att försäkra sig om att det under en rimlig tidsperiod råder balans mellan infrastrukturförvaltarnas utgifter och inkomster. Detta innefattar all verksamhet, även om den inte är direkt knuten till underhållet av infrastruktur.

Vidare regleras genom särskilda bestämmelser villkoren för överföring av ekonomiska medel från staten samt insynen i sådana transaktioner, med betoning på att infrastrukturförvaltarna ska vara förvaltningsmässigt oberoende och att verksamheten ska vara av ekonomisk art:

- Det är enligt gemenskapsrätten förbjudet att överföra offentliga medel mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag.
- Det är obligatoriskt att inom infrastrukturförvaltningen föra och offentliggöra separata räkenskaper över förtjänster och förluster.
- Infrastrukturförvaltare inom EU är skyldiga att tillämpa ett resultatbaserat system inom ramen för sitt system för tillträdesavgifter.
- Slutligen måste reglerna för statligt stöd följas¹¹.

2.3. Nuvarande tillämpning av fleråriga avtal

Situationen när det gäller tillämpningen av fleråriga avtal skiljer sig väsentligt mellan medlemsstaterna (se bilaga 4). Omkring hälften varken tillämpar eller planerar att tillämpa dem. Vissa medlemsstater finansierar inte underhållet av infrastrukturen alls, andra håller på att förhandla avtal för första gången och åter andra är i färd med att förlänga dem med en ny

⁷ Se kommissionens meddelande (KOM) 2006 189 slutlig av den 3 maj 2006 om genomförandet av första järnvägspaketet, s. 10.

⁸ Se artikel 7.1 i direktiv 91/440/EG.

⁹ Se artikel 7.3 i direktiv 91/440/EG.

¹⁰ Se artikel 7.4 i direktiv 91/440/EG.

¹¹ Kommissionen överväger om det kommer att krävas särskilda riktlinjer för statligt stöd inom järnvägssektorn, bland annat för att täcka överföring av statliga medel till järnvägsinfrastrukturen.

flerårig period. Samtidigt planerar ett ökande antal medlemsstater att börja tillämpa avtalen, och har infört kraven enligt det första järnvägspaketet.

Infrastrukturförvaltare i Österrike, Belgien, Bulgarien, Estland, Frankrike, Irland, Italien, Lettland, Rumänien och Förenade kungariket har slutit fleråriga avtal med staten i respektive land. I vissa länder håller staten nu på att förnya avtalen (t.ex. Förenade kungariket) medan andra förbereder avtalen för första gången (Tyskland). I Österrike, Bulgarien, Ungern, Irland, Nederländerna, Slovakien och Förenade kungariket är det redan så att stöd till infrastrukturen endast beviljas om vissa kvalitetskriterier är uppfyllda¹².

3. VITT SKILDA FORMER AV FINANSIERING AV UNDERHÅLL

Järnvägssektorns konkurrenskraft är i stor utsträckning beroende av tillgången och kvaliteten på infrastruktur. Underhållet av infrastrukturen får emellertid inte alltid den uppmärksamhet och finansiering som järnvägsoperatörerna förväntar sig för att kunna konkurrera med andra transportmedel.

Nästan en tredjedel av infrastrukturförvaltarna uppger att finansieringen inte räcker till för att underhålla nätet¹³. Det förekommer enorma skillnader i underhållsutgifter per spårkilometer i de olika medlemsstaterna¹⁴, ibland upp till 30 gånger. I vissa medlemsstater mottog infrastrukturförvaltarna inga statliga medel för infrastruktur under 2003–2006, trots de betydande nät som de förvaltar. De medlemsstater som anslöt sig till EU 2004 lade ut 280 miljoner euro på infrastrukturutveckling under det året, vilket ska jämföras med 13 miljarder i EU-15 (se bilaga 1).

Denna diskrepans kan betyda att vissa nät håller på att utveckla en eftersläpning, som infrastrukturförvaltaren inte kommer att kunna finansiera.

Till exempel visar figuren nedan utvecklingen när det gäller eget kapital och skulder inom de större järnvägsbolagen i EU (både infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag) mellan 1995 och 2004. Medan det egna kapitalet stadigt sjunker, har järnvägarnas skulder mångfaldigats. Det finns andra bidragande faktorer än infrastrukturunderhåll, som t.ex. att det inte betalas ut någon ersättning för allmän trafikplikt. Men resultatet blir under alla omständigheter bristande ekonomisk stabilitet.

Under 2006 sträcker sig utgifterna för underhåll per km järnvägsspår från så lite som 220 euro i Slovakien och 16 000 euro i Polen, till 160 000 euro i Tyskland och 360 000 euro i Förenade kungariket¹⁵. Denna stora diskrepans, som är betydligt större än skillnaderna i fråga om kostnadsnivåer, kan i vissa fall betyda att underhållet eventuellt inte är hållbart, medan det i andra fall kan betyda **att infrastrukturförvaltarna kanske inte har utnyttjat möjligheterna till kostnadsminskningar på samma sätt i hela Europa.**

¹² Källa: Community of European Railways and Infrastructure Managers, CER, 2006. Schweiz håller på att förnya sitt fleråriga avtal, enligt vilket finansieringen är avhängig infrastrukturens kvalitet.

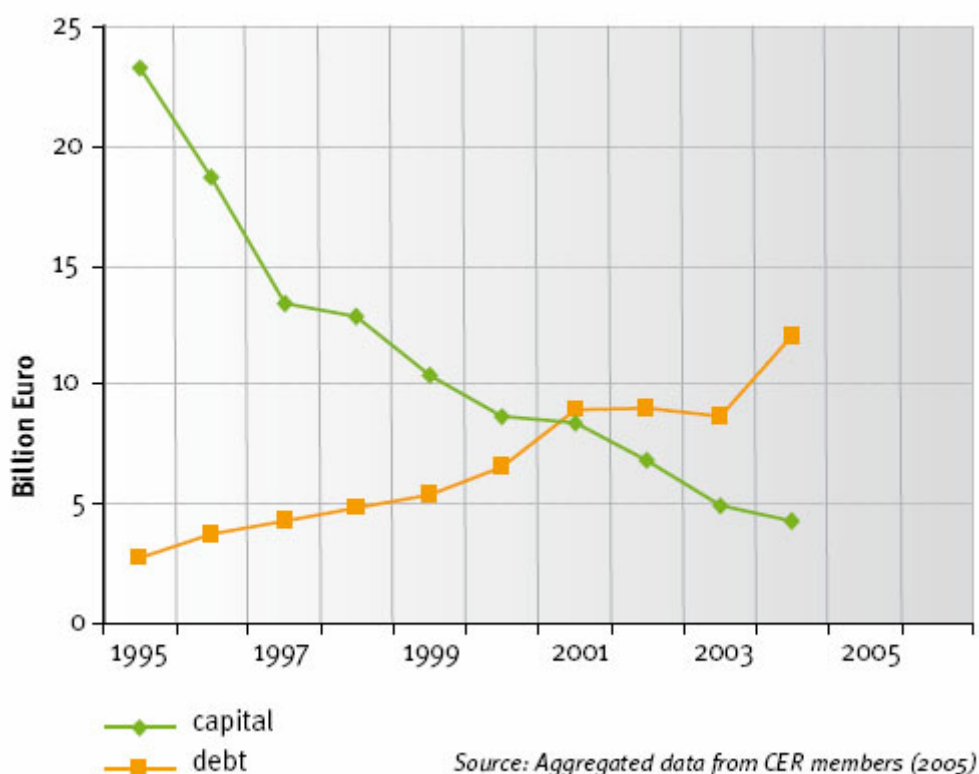
¹³ Undersökningen *Guidelines for sustainable partnerships in railway maintenance* som utfördes av Ecorys 2006, visar att 31 % saknar lämplig budget. De som saknar lämplig budget har årliga underskott på 10 % till 98 % av de totala kostnaderna.

¹⁴ Se tabell i bilaga 2.

¹⁵ Se bilaga 2 till kommissionens arbetsdokument.

Järnvägssektorn har lyckats med att förbättra säkerheten, trots att den utgick från höga utgångsnivåer. Samma sak gäller dock inte alltid för infrastrukturkvaliteten. När inkomsterna inte räcker för att upprätthålla stora och ofta överdimensionerade nät, går kvaliteten på infrastrukturtjänsterna tillbaka. Det krävs att (gemensamma) resultatindikatorer definieras och offentliggörs, annars är det svårt att upptäcka var infrastrukturkvaliteten har försämrats. Det är först vid slutet av en lång period, när hastighetsgränserna måste sänkas av säkerhetsskäl, som problemets sanna omfattning blir synlig.

Den fallstudie som presenteras i bilaga 6 illustrerar hur en fallerande infrastruktur leder till att transporttjänsternas kvalitet rasar och kunderna väljer att ta bilen i stället för tåget. Detta skapar en ond cirkel, eftersom infrastrukturförvaltarna förlorar inkomster, och därmed medel till underhåll. Liknande problem uppstår när allmän trafikplikt inom persontransporter på järnväg inte ger upphov till den kompensation som krävs.



Figur: Järnvägarnas eget kapital och skulder i länder i Central- och Östeuropa.

4. DE FLERÅRIGA AVTALENS ROLL

Fleråriga avtal utgör en långsiktig överenskommelse om finansiering av infrastrukturunderhåll. Bilaga 3 ger en översikt över huvudinslagen i ett flerårigt avtal och de potentiella fördelar som ett sådant avtal kan medföra, om det utarbetas och förhandlas på rätt sätt.

4.1. En långsiktig finansieringsram för underhåll

Den dominerande strategin för järnvägsunderhåll har under många år gått ut på att bibehålla det befintliga nätet med stöd av tekniska kriterier och regelbunden förnyelse. Vad som behövs är att järnvägsinfrastrukturen kan svara på en framtida transportefterfrågan och därigenom öka trafiken och inkomsterna från användaravgifterna. De fleråriga avtalen bör leda till att båda parter tvingas arbeta ur ett långtidsperspektiv och utveckla underhållsplaner på grundval av infrastrukturförvaltarens verksamhetsplan och därigenom också på en framtida efterfrågan på tjänster. Workshopen med berörda parter ledde till slutsatsen att fleråriga avtal också leder till bättre underbyggda kompromisser mellan skattebetalarnas och användarnas intressen, mellan underhållet av nätet och dess kvalitet samt mellan underhåll på kortare sikt och förnyelse.

4.2. Komplettering av avgiftssystemet

I en situation där de flesta infrastrukturförvaltare inte har möjlighet att få full täckning för sina underhållskostnader via användaravgifterna, kan överföringar av medel enligt fleråriga avtal komplettera användaravgifterna och därmed skapa den ekonomiska stabilitet som krävs. Ett flerårigt avtal måste alltså vara förenligt med avgiftsramen, vilken måste överensstämma med gällande avgiftsregler¹⁶, och får inte åsidosätta infrastrukturförvaltarens rätt att fastställa avgifterna¹⁷.

4.3. Effektiv kostnadskontroll

En långsiktig planering av järnvägsunderhåll och förnyelse kan minska kostnaderna per enhet, eftersom underhållsutrustningen och –personalen kommer att vara bättre anpassade till den typ av arbete och den insatsvolym som avses, och behovet att ändra planerna med kort varsel kommer att vara mindre. Detta gäller både interna arbeten och underhåll på entreprenad.

En årlig budgettilldelning innebär att medlen måste ha utnyttjats före årsslutet, även om det skulle vara mer kostnadseffektivt att skjuta upp arbetena och vice versa. Genom att övergå från årlig tilldelning till tilldelning på flerårig basis kan infrastrukturförvaltaren använda medlen mer flexibelt och på ett sätt som är bättre anpassat till företagsbehoven, och kan komma runt de stela regler som tillämpas i samband med offentliga utgifter.

I tabellen nedan visas minskningspotentialen för underhållskostnader, enligt infrastrukturförvaltarens och transportministeriernas bedömningar under samrådsförfarandet 2007. På grundval av deras svar har en absolut potentiell kostnadsminskning på 580 miljoner euro beräknats. Siffrorna gäller bara för de stater som ännu inte tillämpar fleråriga avtal, och 370 miljoner euro av totalbeloppet består av kostnadsminskningar till följd av en mer effektiv tidsplanering av underhållsarbetena (se konsekvensbedömningen).

¹⁶ Enligt artikel 4 i direktiv 2001/14/EG ska medlemsstaterna fastställa ett ramverk för fastställande och uttag av avgifter med beaktande av det förvaltningsmässiga oberoendet.

¹⁷ Exempel: Se Englands och Skottlands fallstudie i bilaga 6 till kommissionens arbetsdokument.

<i>Fleråriga avtal kommer att minska underhållskostnaderna på grund av</i>	<i>Förväntad kostnadsminskning</i>	<i>Antal svar</i>
en effektivare resursanvändning	2 – 5%	6
ökad effektivitet inom underhåll på entreprenad	5-10 %	3
mer avancerad personalminskningspolitik	0,1- 3 %	3

Tabell 1: Kostnadsbesparingar för underhåll. Källa: *EU rail infrastructure managers*, PriceWaterhouseCoopers, 2007.

Under trycket från principen att det som inte används går förlorat, brukar underhållsverksamheten vara som högst mot årsslutet. Logiken inom offentlig budgetering är sådan att budgeten brukar skäras ned om den inte använts fullt ut under tidigare år. Massiva underhållsarbeten vid denna tid skapar också fler förseningar och leder till avbrott i tjänsterna. Om man i stället kan gå över till ett flerårigt system, kommer avbrotten att bli färre och underhållsarbetena kan planeras så att trafiken störs så lite som möjligt. När effektiva system väl införts överallt kommer strategin att bli ännu lönsammare, eftersom infrastrukturförvaltarna kommer att tvingas betala användarna för eventuella avbrott som de förorsakar.

När ett flerårigt avtal endast täcker vissa delar av livscykelkostnaderna (t.ex. antingen förnyelse- eller underhållskostnaderna), kan det skapas incitament till att överskrida livscykelkostnaderna, och infrastrukturförvaltarna kan ledas att utföra för lite underhåll, eftersom de vet att kostnaderna för förnyelse kan återvinnas från staten i ett senare skede. Uppskjutet underhåll av detta slag kan leda till lägre infrastrukturkvalitet.

4.4. Benchmarking och myndighetstillsyn

Infrastrukturförvaltarna bör inte begära att uppgifter (särskilt vissa kostnadsdata för underhåll) behandlas konfidentiellt. Det förekommer som regel ingen konkurrens om infrastruktur tjänsterna eftersom infrastruktur utgör ett naturligt monopol. Kravet att offentliggöra finansiella uppgifter stämmer bra överens med allmänhetens rätt att få information om hur offentliga medel används.

När resultatmålen kan fastställas mer effektivt är det också lättare att bedöma infrastrukturförvaltarnas relativa ställning. Till följd av detta kan kostnadseffektiviteten inte avtalas enbart med hänvisning till den nationella infrastrukturförvaltarens kostnadsuppgifter, utan måste också grunda sig på förvaltarens resultat i förhållande till andra infrastrukturförvaltare. Samtidigt måste tillsynsorganen se till att infrastrukturförvaltarna uppfyller sin skyldighet att lämna uppgifter om infrastruktur som är på väg att försämrats i god tid innan sänkta hastighetsbegränsningar hinner få negativa effekter på järnvägens prestanda.

4.5. Förbättrad prestanda och kvalitetskontroll

De fleråriga avtalen underlättar övergången från insatsbaserade specifikationer – dvs. att ersätta infrastrukturförvaltaren för en viss utgift – till prestationsbaserade specifikationer –

dvs. resultatrelaterade betalningar. Kvalitetsindikatorerna måste överensstämma med SMART-principerna¹⁸.

För närvarande används två grupper av kvalitetskriterier: Indikatorer baserade på tåg tjänstens kvalitet, dvs. hastighet och säkerhet, eller på den infrastruktur som tillhandahålls. I den första gruppen kvantifieras förseningar, till följd av lägre hastighetsgränser, eller olycksdata som enligt lag måste lämnas för olycksstatistiken rörande järnvägarna. Indikatorer knutna till infrastruktur kan vara underhållskostnader per kilometer järnvägsspår, eller den procentandel järnvägslinjer som är belagd med tillfälliga hastighetsbegränsningar. Infrastrukturförvaltaren samlar och beräknar redan de flesta av dessa uppgifter som underlag för sina banavgifter.

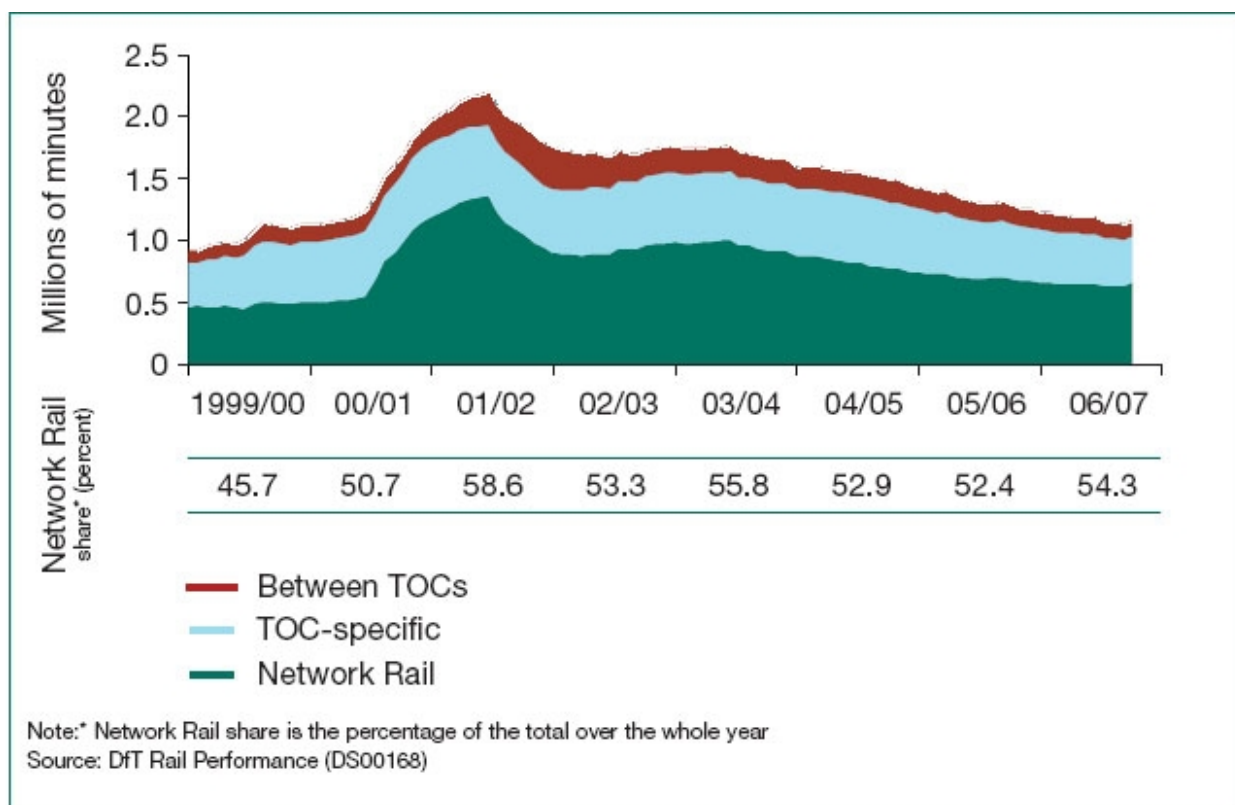
Allt oftare förekommande problem (t.ex. rälsbrott, rälsprickor) är tidiga varningssignaler om att infrastrukturens kvalitet försämras. En allt kortare livstid för infrastruktur tillgångarna kan var ett tecken på att underhållet inte är hållbart, dvs. att nätet håller på att slitas ned. Tillgången på järnväg är en annan viktig resultatindikator. Här gör man skillnad mellan planerad och icke planerad tillgänglighet. När man sammanställer data om tillträdet i fråga om ett helt nät, bör de statistiska uppgifterna för nätets olika delar viktas i förhållande till hur viktig en viss linje är.

En grundläggande förutsättning är att infrastrukturförvaltaren övervakar den fasta tillgångens tillstånd med hjälp av ett infrastrukturregister. För de transeuropeiska nätverket¹⁹ är det redan obligatoriskt att föra register. Registren är utformade så att infrastrukturförvaltaren hålls uppdaterad om den dag då en tillgång togs i tjänst samt tillgångens förväntade livstid. Det är alltså en viktig faktor vid bedömningen av om det förekommer eftersläpning i underhållet.

Figuren nedan visar förseningar, uttryckta i minuter, förorsakade av infrastrukturförvaltaren NetworkRail och järnvägsbolagen i Förenade kungariket. Sedan man började tillämpa fleråriga avtal har förseningar beroende på infrastrukturen (se den nedersta kurvan) minskat stadigt.

¹⁸ SMART står för Specific (specifika) med avseende på indikatorernas förhållande till målen, Measurable, med avseende på mätbarheten, Achievable (uppnåelig) med utgångspunkt i en given marknadssituation och tillgången på resurser, Relevant med hänsyn till infrastrukturförvaltarens verksamhetsplan och Time-framed (tidsbegränsad) i förhållande till en överenskommen tidpunkt då ett kriterium har mätts och jämförts.

¹⁹ Enligt artikel 24 i direktiv 2001/16/EG om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg ska register över infrastrukturen och rullande materiel offentliggöras och uppdateras varje år. Detaljerade uppgifter ur registret ska anges i en teknisk specifikation för driftskompatibilitet (TSD). En liknande bestämmelse ingår i direktiv 96/48/EG om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg.



Figur: Uppdelning av förseningar totalt på respektive ansvarig part

Staten, tillsynsorganen och infrastrukturanvändarna, särskilt järnvägs- och fraktbolag, kan jämföra de olika infrastrukturförvaltarnas resultat (benchmarking) och komma överens om mål i förhållande till denna. Detta håller dem bättre underrättade om vilken infrastrukturkvalitet de kan förvänta sig när de ska utarbeta sin verksamhetsplan. Användarna kommer också att kunna bedöma och övervaka underhållet i förhållande till förväntad efterfrågan²⁰.

4.6. Avtalen måste vara effektiva

För att ett avtal ska vara trovärdigt måste det innehålla påföljder vid överträdelser. Avtalet måste för det första innehålla tydliga och öppna förfaranden för att fastställa huruvida det föreligger brott mot en avtalsenlig skyldighet (t.ex. underfinansiering eller underlåtelse att följa avtalade finansieringsregler från statens sida), som påverkar infrastrukturförvaltarens möjlighet att uppfylla sina åtaganden. Det kan å andra sidan vara infrastrukturförvaltaren som inte har uppfyllt ett eller flera av de avtalade resultatkriterierna. Övervakningen av processen bör hellre skötas av ett oberoende organ än av staten. I praktiken har det visat sig att ett oberoende, starkt och behörigt tillsynsorgan lämpar sig bäst för att sköta uppgiften, förutsatt att organet inte är en del av den avtalsslutande myndigheten och har tillgång till kvalificerad personal samt den budget och de datatillträdesrättigheter som krävs.

Påföljderna kan bestå i straffavgifter, minskade produktionsnivåer till följd av den minskade ekonomiska insatsen, utbyte av förvaltningsansvariga eller en omfördelning av

²⁰ För mer utförlig information, se bilaga 5 till kommissionens arbetsdokument.

järnvägsinfrastruktur till en annan infrastrukturförvaltare. Innan påföljderna utdöms bör de två parterna (och tillsynsorganet) dock sträva efter att nå fram till en uppgörelse i godo.

Påföljderna bör vara progressiva och stå i proportion till överträdelsen. Parterna kan eventuellt nå fram till ett samförstånd i ett tidigt stadium, vid behov med hjälp av ett kontrollorgan. Om infrastrukturförvaltaren inte uppfyller sina avtalsenliga åtaganden kan staten tillämpa påföljder i egenskap av aktieägare, t.ex. genom att byta ut ansvariga personer. Påföljderna kan också tillämpas i form av straffavgifter eller ändringar av villkoren, och vissa delar av infrastrukturen kan överföras till en annan infrastrukturförvaltare.

Om staten underlåter att uppfylla delar av sitt finansieringsåtagande följer vanligtvis lägre kvalitetskrav eller en minskning av nätet omfattning. Även här gäller att tillsynsorganet bör delta i ett förlikningsförfarande eller i en omförhandling av avtalet. Infrastrukturförvaltaren bör ha kapacitet att bedöma de effekterna som olika finansieringsnivåer får på infrastrukturens kvalitet. En modell till hjälp för att mäta förhållandet insats/resultat kan vara ett bra sätt att skapa större insyn i processen.

5. BÄSTA PRAXIS I SAMBAND MED DE FLERÅRIGA AVTALEN

Mot bakgrund av ovanstående bedöms behovet av vidare åtgärder på tre nivåer: medlemsstaten, infrastrukturförvaltaren och tillsynsorganen.

Enligt bästa praxis bör medlemsstaterna **sluta fleråriga avtal** med sina infrastrukturförvaltare. Avtalen bör ha det innehåll som anges ovan och sikta mot de fördelar som anges i bilaga 3. Om sådana avtal saknas bör medlemsstaterna åtminstone se till att **infrastrukturförvaltaren åtar sig att förvalta resurser (internt eller på entreprenad) under mer än tre år i taget**.

Medlemsstaterna och deras infrastrukturförvaltare måste **se till att de fleråriga avtalen är förenliga** med de nationella strategiska transportplanerna och infrastrukturförvaltarnas verksamhetsplaner. Samma sak gäller för franchiseavtal och för alla former av ramavtal mellan järnvägsbolag och infrastrukturförvaltare.

Staten bör samråda med berörda parter innan den inför ett nytt flerårigt avtal eller omförhandlar befintliga bestämmelser. Därpå sker förhandlingarna om järnvägsnätets storlek och kvalitet.

Medlemsstaterna bör öka sina ansträngningar att minska kostnaderna och avgifterna för tillhandahållande och utnyttjande av infrastruktur. I detta syfte bör medlemsstaterna avtala, övervaka och införa kvantifierade mål för kostnadsminskningar som sträcker sig över minst tre år.

Infrastrukturförvaltarna bör minst en gång om året **mäta rälsens standard** på alla linjer, och oftare på huvudlinjerna.

På grundval av dessa mätningar måste infrastrukturleverantörerna sedan definiera och offentliggöra indikatorer som gör det möjligt att årligen bedöma och förutsäga infrastrukturens kvalitet och prestanda under hela det fleråriga avtalets löptid.

Godtyckliga statliga ingripanden i infrastrukturförvaltningen bör begränsas till fall som anges i avtalet, och infrastrukturförvaltaren ska, i sitt arbete för att uppnå de avtalade målen

omfattas av ett stort mått av **förvaltningsmässigt oberoende**. I annat fall måste avtalet eller kontraktet omförhandlas.

Infrastrukturförvaltarna bör i sin **deklaration om järnvägsnätet** rapportera om det finns linjer som inte underhålls på lämpligt sätt och om infrastrukturkvaliteten bedöms vara på väg att försämrats. Annars kommer infrastrukturen att tas ur tjänst. Denna rapportering bör ske i så god tid att den fungerar som ett system för tidig varning för användarna.

Ett **oberoende organ** bör få till uppgift att övervaka överensstämmelsen med det fleråriga avtalet och att medla mellan parterna i det fleråriga avtalet, om det skulle uppstå meningsskiljaktigheter. Detta förutsätter att det finns lämplig personal och expertis för att utföra denna typ av bedömningar.

Slutligen kan de fleråriga avtalen fungera som en förelöpare till ett bättre utnyttjande av konkurrensutsatt upphandling av infrastruktur tjänster. Eftersom det kommer att bli svårt att omfatta ett helt nationellt järnvägsnät av ett enda anbudsförfarande, kan upphandlingen komma att involvera ett ökande antal infrastrukturförvaltare, deklARATIONER om järnvägsnätet, avgiftssystem och tillträdesvillkor. För att minimera alla eventuella negativa effekter, måste det vidtas säkerhetsåtgärder som garanterar enkla och icke-diskriminerande tillträdesbestämmelser samt efterlevnaden av konkurrensreglerna.

Kommissionen kommer att överväga att inkludera några av sina tidigare rekommendationer i förslaget till omarbetning av det första järnvägs paketet, som planeras för 2008.