

**SV**

**SV**

**SV**



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 17.9.2010  
SEK(2010) 1043 slutlig

**ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR**

**SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSPANALYSEN**

**Följedokument till**

**Förslag till**

**EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV**

**om inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde**

**(Omarbetning)**

{COM(2010) 475}

{SEC(2010) 1042}

**ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR**

**SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSANALYSEN**

**Följedokument till**

**Förslag till**

**EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV**

**om inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde**

**(Omarbetning)**

## INLEDNING

Det så kallade första järnvägspaketet<sup>1</sup> består av tre direktiv och innefattar bestämmelser som infördes redan 1991. Det föreslagna initiativet till omarbetning av det första paketet, som sker inom ramen för kommissionens program för förenklad lagstiftning<sup>2</sup>, innebär att direktiven kodifieras och slås samman till ett förenklat och konsoliderat rättsligt instrument.

Syftet är att i denna enda rättsakt införa nya bestämmelser som förenklar, förtydligar och moderniserar det befintliga regelverket och undanröjer de svagheter, tvetydigheter och luckor som identifierats. Därigenom kan lagstiftningens ursprungliga mål uppnås.

### 1. PROBLEMFÖRMULERING

I den här rapporten behandlas konsekvenserna av de ändringar som ska göras vid omarbetningen av det första järnvägspaketet för att hantera följande tre centrala problem på järnvägsmarknaden:

- Det är fortfarande svårt för nya aktörer att få **marknadstillträde**. Antalet nya aktörer på marknaden för godstransporter på järnväg är alltså mycket begränsat och den genomsnittliga driftskostnaden för järnvägsföretag är hög och ökar ständigt.
- Den europeiska järnvägsmarknaden kännetecknas fortfarande av stor **fragmentering**, vilket hämmar marknads funktion och innebär problem för järnvägsföretagen.
- **Kvaliteten på infrastrukturen** fortsätter att sjunka. Detta påverkar järnvägstransporternas prestanda på grund av reducerad kapacitet och förseningar. Det avskräcker också från investeringar i såväl anknutna tjänster som nya tekniker och försämrar järnvägens förmåga att verkligen konkurrera med andra transportsätt.

Av dessa orsaker är järnvägstransport fortfarande ett oattraktivt alternativ och sektorns konkurrenskraft har minskat i förhållande till andra transportsätt, främst vägtransport.

Kommissionen anser att problemen måste hanteras på tre olika sätt: Befintlig lagstiftning måste genomföras korrekt och efterlevnaden övervakas, befintliga rättsregler kan behöva tydliggöras för att trygga en harmoniserad tillämpning i alla medlemsstater och nya åtgärder kan behövas för att hantera specifika frågor.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets **direktiv 2001/12/EG** av den 26 februari 2001 (Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT) L 75, 15.3.2001, s. 1, i ändrad lydelse), Europaparlamentets och rådets **direktiv 2001/13/EG** av den 26 februari 2001 (EGT L 75, 15.3.2001, s. 26, i ändrad lydelse) och Europaparlamentets och rådets **direktiv 2001/14/EG** av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur (EGT L 75, 15.3.2001, s. 29, i ändrad lydelse).

<sup>2</sup> Se KOM(2005) 535 och KOM(2006) 690: Om genomförande av gemenskapens Lissabonprogram: En strategi för förenkling av lagstiftningen.

## 2. HAR EU RÄTT ATT AGERA?

### Fördragsgrund

I enlighet med avdelning VI i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) får EU vidta åtgärder inom transportområdet. I artikel 90 i EUF-fördraget anges att fördragens mål – som omfattar upprättandet av en gemensam marknad och utvecklandet av en gemensam politik för att främja en hög grad av konkurrenskraft och en harmonisk, väl avvägd och hållbar utveckling av näringslivet – ska uppnås inom ramen för en gemensam transportpolitik.

### Subsidiaritet

Problem som rör järnvägssektorn involverar transnationella aspekter som fordrar åtgärder på EU-nivå. Brist på samordning mellan medlemsstater och andra aktörer gör internationella järnvägstransporter mindre effektiva, vilket ökar risken för att järnvägstransporter överförs till vägtransporter, med ökad trängsel i trafiken och mer föroreningar som följd. Vidare har EU större möjligheter än medlemsstaterna individuellt att klargöra regelverket för tillträde till järnvägsmarknaden, vilket skulle underlätta marknadsinträde och konkurrens samt bidra till att utveckla järnvägstjänstemarknaderna.

I enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen kan målet att revitalisera den europeiska järnvägssektorn nås bättre genom att åtgärder som redan vidtagits på EU-nivå och av medlemsstaterna kompletteras med en EU-åtgärd för att omarbeta det första järnvägspaketet.

## 3. SYFTET

Det **allmänna syftet** med detta initiativ är att underlätta marknadsinträde och konkurrens såväl som att integrera järnvägsmarknaden i avsikt att utveckla effektiva och högpresterande gods- och persontransporttjänster på järnväg. Initiativet ska bygga på, komplettera och stärka befintliga åtgärder som antagits på EU-nivå.

Det främsta **övergripande syftet** som ligger till grund för detta omarbetningsinitiativ är att **förenkla** lagstiftningen genom konsolidering och sammanslagning. Ett annat övergripande syfte är att **förtydliga** vissa bestämmelser i lagstiftningen om järnvägstillträde, för att göra det lättare att införliva och genomföra EU-lagstiftningen på ett bra och effektivt sätt i samtliga medlemsstater. Slutligen måste lagstiftningen **moderniseras** genom att föråldrade bestämmelser rensas ut (bestämmelser som var relevanta innan marknaden öppnades fullt ut) och att nya bestämmelser införs som bättre svarar mot marknadens funktion idag.

Initiativets **specifika syfte** är att

- trygga icke-diskriminerande tillträde till anläggningar för tjänster,
- öka öppenheten och insynen i järnvägsmarknadens institutionella ram,
- förbättra samarbetet och samordningen för att underlätta internationella järnvägstransporter,
- tillhandahålla effektiva incitament för sund och hållbar finansiering,

- stärka regleringsorganens oberoende och kompetens.

#### 4. ALTERNATIV

Det tänkta omarbetspaketet omfattar 26 ändringar.

En konsekvensanalys bedömdes nödvändig i fråga om nio nya åtgärder. För fyra av åtgärderna hade kommissionen redan tidigare utfört en konsekvensanalys, så därför analyserades endast fem åtgärder. Mot bakgrund av åtgärdernas begränsade räckvidd har den kvalitativa analysen utförts på så sätt att en jämförelse görs med effekten av andra alternativ. Nedan sammanfattas för de fem nya åtgärderna olika alternativ och deras konsekvenser. Baserat på analysen anges för varje åtgärd vilket alternativ som är att föredra.

Rapporten innehåller även en kvantitativ bedömning av ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser och administrativa kostnader som utförts på hela det föreslagna ändringspaketet. Dessa kvantitativa konsekvenser behandlas i avsnitt 5.

##### 4.1. Utbud av järnvägsrelaterade tjänster

Kravet att förvaltningen av anläggningar för tjänster ska vara oberoende från tillhandahållandet av järnvägstransporter kommer att minska intressekonflikter och diskriminering vid tillträde till tjänster och således bidra till nya aktörers verksamhetsutveckling.

	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Utbud av järnvägsrelaterade tjänster	Tjänsteleverantörer juridiskt oberoende från företag eller enheter som har ett betydande marknadsinflytande på järnvägstransportmarknaden	Tjänsteleverantörer juridiskt, organisatoriskt och beslutsmässigt oberoende från företag eller enheter som har ett betydande marknadsinflytande på järnvägstransportmarknaden	Tjänsteleverantörer juridiskt, organisatoriskt och beslutsmässigt oberoende från alla företag eller enheter som är aktiva på järnvägstransportmarknaden

I alternativ 1 kommer intressekonflikter fortfarande att finnas kvar, eftersom oberoendet endast är juridiskt och en tjänsteleverantör kan ingå i ett holdingbolag som även kontrollerar ett etablerat järnvägsföretag.

Alternativ 2 tryggar ett tillfredsställande oberoende och påverkar utvecklingen av järnvägsrelaterade tjänster, eftersom tillträdet till järnvägsrelaterade tjänster för nya aktörer blir lättare och billigare. De administrativa kostnaderna är lägre än för alternativ 1.

Alternativ 3 gäller samtliga tjänsteleverantörer och är striktare och mindre effektivt än alternativ 2. Investeringar i nya anläggningar för tjänster skulle vara mindre attraktiva, eftersom nyinträdande järnvägsföretag som nyligen investerat i och utvecklat en anläggning för tjänster skulle bli ombudda att sälja tillgången eller att överlåta förvaltningen av den till en tredje part.

Alternativ 2 är det mest lovande alternativet, eftersom det utesluter intressekonflikter utan att motverka nyinträdande järnvägsföretags framtida investeringar i järnvägsrelaterade tjänster.

#### 4.2. Tillgång till anläggningar för tjänster

Särskilda bestämmelser som ger incitament till effektivare användning av befintliga tillgångar kommer att skapa ytterligare infrastrukturkapacitet med ett minimum av investeringar. Ökad tillgång till anläggningar för tjänster bidrar till att ta bort flaskhalsarna på järnvägsmarknaden.

	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Tillgång till anläggningar för tjänster	Bötesstraff om en anläggning för tjänster inte används	Om en anläggning för tjänster inte används ska ägaren annonsera ut anläggningsdriften för leasing eller uthyrning	Om en anläggning för tjänster inte används ska ägaren annonsera ut anläggningsdriften till försäljning

Alternativ 1 kommer inte alltid att vara effektivt, eftersom tjänsteleverantörer kan föredra att betala böter hellre än att åter öppna en anläggning för att förhindra att nya konkurrenter tillkommer.

Konsekvenserna av alternativ 2 väntas vara måttliga. Nya tjänsteleverantörer kan ta över tidigare oanvända anläggningar för tjänster och en tillväxt i tillgängliga tjänster torde leda till lägre tariffer för nyinträdande järnvägsföretag. Alternativ 2 medför högre administrativa kostnader än alternativ 1 på grund av nya administrativa processer för leasing eller uthyrning av tillgångar.

Alternativ 3 inför ett tvång att sälja anläggningen om den inte används. En anläggningsägare som vill förhindra att nya järnvägsföretag träder in på marknaden kan välja att sälja till ett fastighetsbolag hellre än till en annan förvaltare som är villig att driva anläggningen.

Alternativ 2 är det mest lovande. De administrativa kostnaderna väntas visserligen bli högre än i alternativ 1, men detta kompenseras i stor utsträckning av fördelarna.

#### 4.3. Särredovisning

Om tillsynsmyndigheter ges rätt att granska bokföringen för infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag kan de kontrollera att särredovisning sker och identifiera ”illojalt” beteende eller situationer som behöver övervakas. Ett standardiserat format och innehåll för informationen skulle möjliggöra kontroll av att debiteringsprinciperna följs.

	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Särredovisning	Krav på regelbundna oberoende externa revisioner och på att resultaten lämnas till regleringsorganen	Regleringsorganet får rätt att genomföra revisioner eller initiera externa revisioner för att tillse att särredovisning sker och infordra	Regleringsorganet får rätt att genomföra revisioner eller initiera externa revisioner för att tillse att särredovisning sker och infordra

		kostnadsbokföringsuppgifter i aggregerad och standardiserad form med rekommenderade minimiuppgifter	kostnadsbokföringsuppgifter i aggregerad och standardiserad form med utförlig och enhetlig datauppsättning och mall
--	--	---	---

Alternativ 1 minskar snedvridningen av marknaden och otillbörlig användning av statliga medel och ökar den interna konkurrensen. Alternativ 2 har dock en större ekonomisk påverkan, eftersom bättre information möjliggör för regleringsorganen att effektivt övervaka att infrastrukturförvaltarna följer debiteringsprinciperna, vilket leder till lägre och mer transparenta infrastrukturavgifter.

En gemensam utförlig mall enligt alternativ 3 ser visserligen till att uppgifterna för kostnadsredovisningen blir fullständiga, men det leder även till ytterligare administrativa kostnader för den offentliga sektorn och verksamheten utan att i väsentlig grad öka alternativets effektivitet.

Alternativ 2 är att föredra, eftersom det möjliggör för regleringsorganen att effektivt övervaka infrastrukturförvaltare och etablerade järnvägsföretag utan de höga administrativa kostnaderna i alternativ 3.

#### 4.4. Stöd till operatörer i händelse av diskriminerande behandling

Om konkurrensmyndigheternas eller regleringsorganens behörighet utvidgas så att de kan ge operatörer adekvat stöd i händelse av diskriminerande behandling vid tillträde till anläggningar för tjänster, skulle hindren för marknadstillträde reduceras för nya aktörer, verksamhetsutvecklingen stimuleras och priserna på tjänster i vissa fall sjunka.

	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Stöd till operatörer i händelse av diskriminerande behandling	Rekommendera att medlemsstater bemyndigar konkurrensmyndigheten att vidta nödförfaranden i fall som gäller dominerande ställning	Utvidga räckvidden för regleringsorganens befogenhet för att täcka beslut kopplade till bilaga II i direktiv 2001/14 (järnvägsrelaterade tjänster)	Utvidga räckvidden för regleringsorganens befogenhet för att täcka beslut kopplade till bilaga II i direktiv 2001/14 (järnvägsrelaterade tjänster)  Inkludera påskyndade nödförfaranden som tillåter förhandsingripanden

Införandet i alternativ 1 av nödförfaranden i fall som gäller dominerande ställning och som faller under konkurrensmyndigheternas lagstadgade beslutsrätt kommer att påskynda tillträdet



till anläggningar för tjänster för nya aktörer. Ett antal fall av dominerande ställning skulle dock finnas kvar och ytterligare administrativa kostnader uppstå.

Enligt alternativ 2 behåller konkurrensmyndigheterna sin befogenhet att ingripa, men järnvägsmarknadens aktörer kan även vända sig till regleringsorganen i frågor om diskriminerande behandling. Detta bidrar effektivare än alternativ 1 till att reducera diskriminering vid tillträde till järnvägsrelaterade tjänster och att minska hindren för marknadstillträde.

Alternativ 3 ger också regleringsorganen befogenhet att agera i förväg i fall som gäller dominerande ställning, men det riskerar att överreglera marknaden genom att föreskriva beslut där inga särskilda problem rapporterats.

Alternativ 2 är att föredra, eftersom det möjliggör för regleringsorganen att ingripa i alla fall då operatörer känner sig diskriminerade och att övervaka ärenden som rör järnvägsrelaterade tjänster utan de omfattande administrativa kostnaderna i alternativ 3.

#### 4.5. Regleringsorganens oberoende

Ytterligare krav på regleringsorganens oberoende gentemot etablerade järnvägsföretag säkrar oberoendet i regleringsorganens beslutsfattande och lägger därmed grunden för en sund konkurrens på järnvägsmarknaden.

	Alternativ 1	Alternativ 2
Regleringsorganens oberoende	Gör regleringsorganen oberoende i fråga om organisation, finansieringsbeslut, rättslig form och beslutsfattande från infrastrukturförvaltare, avgiftsorgan, tilldelningsorgan eller sökande såväl som den offentliga myndighet som har äganderätt till det etablerade järnvägsföretaget  och  funktionellt oberoende från alla behöriga myndigheter som deltar i tilldelningen av ett avtal om allmän trafik.	Ett nationellt regleringsorgan etableras i varje medlemsstat som är  juridiskt åtskilt och organisatoriskt, funktionellt, hierarkiskt och beslutsmässigt oberoende från varje annan offentlig myndighet,  oberoende i fråga om organisation, finansieringsbeslut, rättslig form och beslutsfattande från infrastrukturförvaltare, avgiftsorgan, tilldelningsorgan eller sökande  och  funktionellt oberoende från alla behöriga myndigheter som deltar i tilldelningen av ett avtal om allmän trafik.

Alternativ 1 undanröjer intressekonflikter och ger regleringsorgan i hela EU samma administrativa kapacitet, vilket bidrar till att avlägsna hinder för marknadstillträde genom att säkra lika möjligheter för samtliga järnvägsföretag.

Enligt alternativ 2 blir regleringsorganen också juridiskt åtskilda och oberoende från varje annan offentlig myndighet, men det stärker inte ytterligare oberoendet från infrastrukturförvaltare och etablerade järnvägsföretag jämfört med alternativ 1.

Alternativ 1 är att föredra eftersom det tryggar tillfredsställande oberoende för samtliga regleringsorgan i EU, vilket skulle ge positiva ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser. De administrativa kostnaderna blir rimliga.

## **5. KVANTITATIV KONSEKVENSANALYS AV HELA FÖRSLAGET**

### **5.1. Ekonomiska konsekvenser**

I fråga om **konkurrens** kommer genomförandet av ändringspaketet att få vissa konsekvenser för fraktsätten och leda till en stabilisering eller tidigare vändning av den negativa baslinjetrenden. Beträffande nya aktörer bör de ändringar som föreslås i paketet kunna generera upp till 3–4 procent fler nya järnvägsföretag och upp till 2–3 procent högre marknadsandel för icke-etablerade företag. I **kvalitetshänseende** skulle allvarliga olyckor inom godstransporter på väg undvikas, men sambandet mellan öppnande av marknaden och punktlighet skulle vara lågt eller mycket lågt. Avslutningsvis kan driftskostnaderna minskas med omkring 6 procent.

### **5.2. Administrativa kostnader**

Två typer av administrativa kostnader har beaktats: **administrativa engångskostnader**, definierade som etableringskostnader eller kostnader för utarbetandet av nya förfaranden för administrativa skyldigheter eller specifika åtgärder, och **löpande administrativa kostnader**, definierade som årskostnader. Dessa kostnader består i första hand av nya krav på offentliggörande för medlemsstaterna (avgiftsprinciper och utvecklingsstrategi på medellång och lång sikt), infrastrukturförvaltare (ny information i beskrivningen av järnvägsnätet), terminalförvaltare (villkor för tillträde) och tillståndsorgan (tillståndsvillkor).

### **5.3. Social inverkan**

För **sysselsättningen** skulle paketet ha en effekt motsvarande drygt 1 700 000 arbetstimmar, vilket motsvarar drygt 1 000 ytterligare arbetstillfällen. Övergången från väg till järnväg resulterar i en viss minskning av sysselsättningen inom vägtransport. Det skulle bli en allmän efterfrågan på mer yrkesskicklig personal och en större efterfrågan på utbildningscentrum.

### **5.4. Miljökonsekvenser**

Genomförandet av ändringarna väntas ge fördelar i form av minskade koldioxidutsläpp och förbättrad luftkvalitet. Samtidigt kan paketet medföra nackdelar som bullerutsläpp på grund av ökad trafik, men detta kan hanteras med hjälp av bullerminskningsåtgärder. Fördelarna med minskad energiförbrukning väntas nå maximal effekt under det år då paketet genomförs fullt ut, för att därefter minska något till följd av förbättrad energieffektivitet för tunga fordon.

## 6. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Informationen i de befintliga övervakningssystemen ska användas, samtidigt som fler indikatorer bör utformas. Genomförandet av initiativet är beroende av medlemsstaternas gemensamma ansträngningar, vilket innebär att övervakningssystemen måste harmoniseras.

Eftersom flertalet relevanta indikatorer för närvarande övervakas genom systemet för övervakning av järnvägsmarknaden (RMMS)<sup>3</sup> kan övervakningen av det här initiativet utföras inom RMMS.

---

<sup>3</sup> Se KOM(2007) 609 slutlig och KOM(2009) 676.