

Kommittédirektiv



Genomförande av EU:s nya driftskompatibilitetsdirektiv m.m.

Dir.
2009:130

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2009

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur det nya driftskompatibilitetsdirektivet (2008/57/EG), direktiv om ändring i detta direktiv (2009/131/EG) och direktivet om ändringar i järnvägssäkerhetsdirektivet (2008/110/EG) bör genomföras i svensk rätt.

I ett andra steg ska den särskilda utredaren bedöma om strukturen i dagens reglering av ansvar för järnvägssäkerheten är ändamålsenlig sett i ett längre tidsperspektiv. Utredaren ska bedöma om ansvaret bör utvecklas för att på mest ändamålsenliga sätt stödja och främja en effektiv marknadsutveckling.

Utredaren ska i fråga om genomförandet av det nya driftskompatibilitetsdirektivet, direktivet om ändring i detta direktiv och direktivet om ändringar i järnvägssäkerhetsdirektivet lämna ett delbetänkande senast den 1 augusti 2010. I övrigt ska utredningens uppdrag redovisas senast den 31 december 2010.

Bakgrund

Under sommaren och hösten 2008 antogs det av Europeiska kommission föreslagna järnvägspaketet ”Underlätta rörligheten för lokomotiv i gemenskapen” som innehåller tre rättsakter; Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/57/EG av den 17

juni 2008 om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet inom gemenskapen (EUT L 191, 18.7.2008, s. 1, CELEX 32008L0057) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/110/EG av den 16 december 2008 om ändring av direktiv 2004/49/EG om säkerhet på gemenskapens järnvägar (EUT L 345, 23.12.2008, s. 62, CELEX 32008L0110) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1335/2008 av den 16 december 2008 om ändring av förordning (EG) nr 881/2004 om inrättande av den Europeiska järnvägsbyrån (EUT L 354, 31.12.2008, s. 51) (järnvägsbyråförordningen).

Järnvägsbyråförordningen innehåller endast bemyndiganden till Europeiska järnvägsbyrån (ERA) och föranleder därför inte några särskilda åtgärder i nationell rätt och innefattas således inte i uppdraget. Övriga rättsakter innehåller bestämmelser som föranleder ändringar av gällande svensk lagstiftning.

Det nya driftskompatibilitetsdirektivet och direktivet om ändring i detta ska vara genomfört i medlemsstaterna den 19 juli 2010 och direktivet om ändring i järnvägssäkerhetsdirektivet den 24 december 2010.

Driftskompatibilitetsdirektivet

Driftskompatibilitetsdirektivet ersätter de tidigare två driftskompatibilitetsdirektiven för dels höghastighetståg, dels konventionella tåg. Detta syftar till att skapa tydlighet och förenkling.

I direktivet anges att ett delsystem får tas i bruk endast efter godkännande av tillsynsmyndigheten, såvida inte något annat är särskilt föreskrivet. Med delsystem avses olika delar av järnvägssystemet, t.ex. fordon och järnvägsinfrastruktur.

Ett delsystem ska uppfylla de väsentliga krav om bland annat teknisk kompatibilitet som anges i direktivet. Varje delsystem ska dessutom överensstämma med tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD) som föreskrivs av kommissionen och som konkretiserar de väsentliga kraven.

Det pågår ett ständigt arbete med att uppdatera och förbättra dessa inom ramen för kommittéförfarandet. De är med stöd av bemyndigande i järnvägslagen genomförda i Transportstyrelsens föreskrifter.

Vidare syftar ändringarna i driftskompatibilitetsdirektivet i huvudsak till att klargöra och förenkla gällande bestämmelser om godkännande att ta i bruk järnvägsfordon. Direktivets bestämmelser om godkännandeförfarandet för fordon är uppdelade beroende bland annat på i vilken utsträckning fordonet överensstämmer med relevanta TSD.

En utgångspunkt för driftskompatibilitetsdirektivet är att principen om ömsesidigt erkännande ska tillämpas, det vill säga ett godkännande ska vara tillräckligt för hela gemenskapens järnvägar. Denna princip kan dock endast tillämpas på fordon för vilka TSD är tillämpliga och som helt och hållet uppfyller kraven i dessa samt ska användas på helt TSD-konform infrastruktur. För övriga fordon krävs i stället ett godkännande i enlighet med nationella bestämmelser ett för varje stat där fordonen ska användas. Bestämmelserna för dessa fordon är utformade i syfte att möjliggöra att varje medlemsstat endast kontrollerar sådana egenskaper hos fordonen som inte redan kontrollerats i en annan medlemsstat. I Sverige gäller det t.ex. framförande i arktiskt vinterklimat.

Vidare införs helt nya bestämmelser om godkännande av fordonstyper. När en fordonstyp är godkänd kan ett förenklat godkännandeförfarande tillämpas nationellt för godkännande av enstaka fordon som överensstämmer med den godkända typen. Det innebär ett förfarande för godkännande av fordon som överensstämmer med en typ som redan godkänts i en medlemsstat.

Driftskompatibilitetsdirektivet syftar även till att effektivisera arbetet med att införa gemensamma tekniska normer. Det införs således mer ingående regler för framtagandet och hanteringen av dessa.

Ändringen i det nya driftskompatibilitetsdirektivet genom kommissionens direktiv 2009/131/EG av den 16 oktober 2009 om ändring av bilaga VII till Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/57/EG om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet inom gemenskapen (EUT L 273, 17.10.2009, s. 12, CELEX 32009L0131) innebär att förteckningen av parametrar har justerats. Dessa avser egenskaper hos fordon som inte

omfattas av de väsentliga kraven i driftskompatibilitetsdirektivet.

Järnvägssäkerhetsdirektivet

Järnvägssäkerhetsdirektivet syftar till att utveckla och förbättra säkerheten för EU:s järnvägar. Ändringarna i direktivet har framförallt antagits för att underlätta för mindre järnvägsföretag att leva upp till det säkerhetsansvar de är ålagda enligt järnvägslagstiftningen utan att för den skull äventyra säkerheten på järnvägarna. För att åstadkomma detta införs bland annat bestämmelser om certifiering av viss verksamhet som består i underhåll av järnvägsfordon. Innebörden av dessa bestämmelser är att en enhet som ansvarar för underhåll ska utses innan ett järnvägsfordon tas i bruk eller används i järnvägsnätet. En sådan enhet kan vara en infrastrukturförvaltare eller ett järnvägsföretag men enheten kan också utgöras av en annan aktör. Om enheten är ett järnvägsföretag eller en infrastrukturförvaltare krävs ingen certifiering i särskild ordning, även om en sådan ordning också är tillåten. Den nationella säkerhetsmyndigheten godkänner i stället dessa aktörers verksamhetsstyrningssystem, som måste omfatta en redogörelse för kvalitets-säkring av fordonsunderhåll baserad på andra bestämmelser i järnvägssäkerhetsdirektivet. Om enheten är en annan aktör än ett järnvägsföretag eller infrastrukturförvaltare, ska den dock vara certifierad i enlighet med bestämmelserna i direktiv 2008/110/EG. Kravet på att en sådan aktör är certifierad motiveras av att en sådan ordning medger en minskning av kostnaderna för järnvägsföretag som inte själva underhåller sina fordon att kontrollera att den anlitate underhålls-entreprenören utfört sitt arbete på ett korrekt sätt.

Dessa ändringar påverkar dock inte ansvaret för att verksamheten bedrivs på ett säkert sätt. Enligt gällande EU-rätt är infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ansvariga för att verksamheten bedrivs på ett säkert sätt och att skador till följd av verksamheten förebyggs. Detta förhållande ändras inte av ändringarna i järnvägssäkerhetsdirektivet. Om någon annan än dessa aktörer väljer att agera på järnvägsmarknaden, exempelvis med underhåll av järnvägsfordon, ändrar det inte vem som

enligt lag ytterst bär hela ansvaret för att järnvägsverksamheten bedrivs på ett säkert sätt. I vissa av EU:s medlemsstater som t.ex. Sverige, Storbritannien och Nederländerna har avregleringen på järnvägssidan lett till en allt större organisatorisk separation av olika funktioner i järnvägssystemet. Detta har öppnat för aktörer med mer eller mindre självständig ställning i förhållande till järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare att bedriva verksamhet i flera olika led av värdekedjan. Det finns skäl att anta att utvecklingen kommer att gå i motsvarande riktning i övriga medlemsländer. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om den nuvarande ordningen där ansvaret för att järnvägsverksamheten bedrivs på ett säkert sätt uteslutande är placerat på järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare, är den mest ändamålsenliga för att säkerställa en fortsatt utveckling av järnvägens konkurrenskraft med beaktande av en bibehållen eller förstärkt säkerhetsnivå.

Uppdraget

Del 1

I ett första steg ska den särskilda utredaren föreslå hur det nya driftskompatibilitetsdirektivet, direktiv om ändring i detta direktiv och direktivet om ändring i järnvägssäkerhetsdirektivet kan genomföras i svensk rätt. Utredaren ska redovisa i vilken mån svensk rätt redan överensstämmer med direktivens innehåll och i förekommande fall lämna förslag till de författningsändringar som är nödvändiga för genomförande i svensk rätt. Utredaren ska göra en bedömning av vilka av direktivens regler som kräver reglering i lag, förordning, myndighetsföreskrift eller annan åtgärd.

I fråga om genomförandet av direktivet om ändring i järnvägssäkerhetsdirektivet ska utredaren särskilt bedöma vilka organ som kan utgöra enheter som ansvarar för underhåll. Utredaren ska bedöma om enbart järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare eller innehavare kan utgöra ifrågavarande enheter eller om även fler aktörer kan agera som sådana. Vidare ska utreda-

ren bedöma vilket eller vilka organ som bör få ansvaret för att ackreditera eller utse sådana enheter.

Del 2

Mot bakgrund av regeringens arbete med att skapa bättre förutsättningar för företagande är det angeläget att främja konkurrensen och underlätta etableringen av nya aktörer på järnvägsmarknaden. En säker, driftskompatibel och konkurrenskraftig järnväg är vidare av hög prioritet både nationellt och inom EU. För att kunna påverka utvecklingen av EU:s transport- och järnvägs politik i syfte att med bibehållen säkerhet öka järnvägens effektivitet och konkurrenskraft behöver regeringen bl.a. ett kunskapsunderlag som belyser effekterna av nuvarande struktur på EU-rättens järnvägssäkerhetsreglering. Av särskilt intresse att få belyst är om denna reglerings grundstruktur – att ansvaret för att järnvägsverksamheten bedrivs säkert endast kan bäras av infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag – är nödvändig för att bibehålla och utveckla järnvägssäkerheten, eller om den utgör ett onödigt hinder för tillskapande av effektiva marknadslösningar i olika led i järnvägens värdekedja.

Utredaren ska därför mot bakgrund av hittills vunna erfarenheter och med jämförelser av hur säkerhetsregleringen inom luftfarten och andra relevanta trafikslag är uppbyggd bedöma om strukturen i dagens reglering av ansvar för järnvägssäkerheten är ändamålsenlig sett i ett längre tidsperspektiv. Utredaren ska i förekommande fall också översiktligt ange hur regleringen av ansvaret för järnvägssäkerheten bör struktureras för att på ett bättre sätt förena målsättningarna att bibehålla och utveckla järnvägssäkerheten respektive att åstadkomma effektivisering av järnvägen som trafikslag genom marknadsdrivna förändringar. Målsättningen för utredaren är i denna del av uppdraget att förse regeringen och riksdagen med ett underlag som kan användas för utformning av ståndpunkter och handlingslinjer som Sverige kan driva inom ramen för EU-arbetet.

Konsekvensbeskrivningar

Särskild vikt ska läggas vid regelförenkling. Utredaren ska när förslagen tas fram sträva efter att företagens administrativa kostnader inte ska öka till följd av de nya reglerna. Ambitionen ska vara att utnyttja befintliga administrativa system i så stor utsträckning som möjligt och om möjligt förenkla dessa. Utredaren ska lämna en konsekvensbedömning av föreslagna åtgärder. Om de föreslagna åtgärderna innebär kostnader för stat eller kommuner, ska finansieringsförslag lämnas. Om de föreslagna åtgärderna innebär kostnader för privata företag, ska samråd ske med Näringslivets regelnämnd.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Transportstyrelsen, Banverket, Arbetsmiljöverket, SWEDAC och övriga berörda myndigheter och organisationer.

Utredningen ska i fråga om genomförandet av direktiv 2008/57/EG, 2009/131/EG och 2008/110/EG lämna ett delbetänkande inklusive konsekvensbedömning senast den 1 augusti 2010. Utredarens uppdrag i övrigt ska inklusive konsekvensbedömning redovisas senast den 31 december 2010.

(Näringsdepartementet)