

Regeringskansliet Infrastrukturdepartementet

Handläggare
Mats Portinson
070-324 50 11
mats.portinson@inlandsbanan.se

Datum
2019-10-30

Vår beteckning
DIA10672

Inlandsbanan AB remissvar för promemorian Fjärde järnvägspaketet (N2019/02121/TM)

Allmänt

Ambitionen att strukturera järnvägslagstiftningen på ett bättre sätt är vällovligt. Att privatägda sidospår m.m., där marknadsregleringen har varit en onödig administrativ börda, nu undantas från marknadsregleringen är ett klokt vägval. Resultatet får dock sägas vara ett mycket omfattande och därigenom svårtillgängligt regelverk. Detta beror till största del på EU-regleringen, som ofta brister i konsekvens och tydlighet.

EU-direktiv är inte bindande för Sverige till ordalydelsen, utan endast med avseende på det resultat som ska uppnås. En alltför stor respekt för ordalydelsen eller kommissionens åsikt är alltså inte alltid rätt utgångspunkt. Direktiven är ett resultat av förhandlingar och kompromisser. Därigenom kan en artikel dels vara otydlig och svårtolkad för att möjliggöra en kompromiss, dels delvis stå i strid med andra artiklar, som ett resultat av förhandlingsspelet.

Det mandat som kommissionen fått att besluta delegerade akter och omedelbart bindande genomförandeförordningar skapar dessutom en osäkerhet i sig. Även om genomförandeförordningar behandlas i kommittéförfarandet där medlemsstaterna deltar, kvarstår risken för att kommissionens rättsakter, som är underordnade direktiven, kan innehålla andra, för medlemsstaterna tvingande, handlingsregler än de som följer av nationellt genomförda EU-direktiv.

Promemorieförfattarna har här följt EU-direktiven mycket nära och fullständigt. Detta innebär i och för sig att kritik och utdragna förfaranden från kommissionen kan undvikas. Frågan är dock om det är värt priset att föra över oklarheter till svenska lagstiftningen. I vissa stycken leder detta till svårbegriplig och tvetydig reglering.

Som exempel kan nämnas att såsom järnvägsföretag ska anses inte bara de som tillhandahåller trafik på järnväg, utan också de som enbart tillhandahåller dragkraft, utan att det förklaras varför de som enbart tillhandahåller dragkraft inte anses utföra järnvägstrafik. Samtidigt som detta gör regelverket krångligt tillför det ingenting i sak.

”Järnvägsinfrastruktur” betyder olika saker i järnvägsmarknadslagen och järnvägssäkerhetslagen. I järnvägstrafiklagen (2018:181) betyder det två(!) andra olika saker enligt bihangen till COTIF och enligt spårdriftsansvaret. Detta har givetvis sina orsaker, men utgör knappast goda exempel på den regelförenkling som Regeringen anger att den ägnar sig åt.

Järnvägsinfrastrukturens olika betydelser medför också att begreppet ”infrastrukturförvaltare” får varierande betydelse, vilket gör det än svårare för järnvägens aktörer att förstå och tillägna sig regelverket.

Vertikalt integrerade företag

Såvitt IBAB är bekant träffar regleringen om vertikalt integrerade företag för närvarande endast IBAB. IBAB har inga invändningar mot ambitionen att undvika intressekonflikter och därigenom diskriminering av andra järnvägsföretag samt att förhindra korssubventionering från monopolisten infrastrukturförvaltaren till det konkurrensutsatta järnvägsföretaget.

Även här är dock regelverket svårt att ta till sig. Undantaget i 5 kap. 2 § 4 järnvägsmarknadslagen tillåter ett företag att vara både infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag, om dessa inryms i ifrån varandra klart avgränsade avdelningar. Samtidigt får en ledamot i förvaltarens styrelse enligt 4 kap. 4 § samma lag inte vara ledamot i ett järnvägsföretag styrelse. Under nämnda paragraf anges – enligt en rubrik – undantag, men där anges inga undantag från förbudet att sitta i styrelsen för båda verksamheterna.

Det ges vidare inte någon förklaring i promemorian till varför undantaget i 5 kap. 2 § 4 existerar eller i vilka situationer det förväntas användas (inte minst mot bakgrund av att enligt 1 kap. 4 § kan t.ex. en infrastrukturförvaltare agera som järnvägsföretag för viss trafik, utan att det järnvägsföretaget träffas av reglerna i 4 och 5 kap).

Bestämmelser om infrastrukturförvaltarens oberoende finns f.n. redan i 5 kap. järnvägsförordningen (2004:526). Det skulle därför vara värdefullt med en förklaring i promemorian om varför regleringen nu sker i lag och om det är någon skillnad mot de regler som redan gäller.

ERAs roll

IBAB och Inlandståg bedriver för närvarande verksamhet endast i Sverige. Detta kan dock komma att ändras vad gäller Inlandståg. IBAB förstår och uppskattar ambitionen att harmonisera förfarandet för godkännande av delsystem. IBAB befarar dock att flyttandet av beslutskompetensen vad gäller fordonsgodkännanden samt ERTMS till Europeiska järnvägsbyrån (ERA) snarare riskerar att leda till en besvärligare och kvalitetsmässigt sämre procedur för att få ett godkännande.

Det stora antalet nationella regler (som i vissa fall inte bara inte hunnit harmoniseras utan även bör vara speciella för en medlemsstat), språkproblemen, avståndet mellan sökanden och ERA, mängden godkännande som måste hanteras av ett och samma organ m.m. talar mot att ERA skulle vara bättre lämpat än de nationella myndigheterna eller ens mäktigt att hantera alla dessa godkännanden.

På samma sätt gäller beträffande tillståndsgivande att det kan ifrågasättas om inte ERAs nya roll leder till en ökad och framförallt försämrad byråkrati för att erhålla säkerhetsintyg, om proceduren förläggs till Valenciennes.

I promemorian saknas en bedömning av vilka konsekvenser ERAs nya roll kan leda till.

Avgifter

Av 8 kap 3 § järnvägsmarknadslagen framgår att infrastrukturförvaltaren är skyldig att ta ut avgifter för de kostnader som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon (som inte definierats). Samtidigt anges i 5 § tredje stycket samma kap. att avgifter för miljö eller ETCS inte får leda till en ökning av infrastrukturförvaltarens totala intäkter. Ett förtydligande av om detta innebär att dessa avgifter tillsammans aldrig får vara högre än kostnaderna som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon, och att den infrastrukturförvaltare som tar ut miljöavgifter inte längre är skyldig att ta ut avgifter som täcker hela den direkta kostnaden, skulle vara värdefullt. Vidare kunde en hänvisning i 3 § till den förordning som anger vad som är direkta kostnader underlätta.

Ramavtal

Bestämmelsen i 7 kap. 27 § järnvägsmarknadslagen är lika oklar som dess motsvarighet i järnvägslagen. Enligt första stycket kan ett ramavtal vara längre än fem år, om det finns särskilda skäl. Trots det (?) får ett ramavtal enligt andra stycket vara längre än fem år. Finns det synnerliga skäl får det vara längre än 15 år, trots att det redan enligt första stycket kan vara längre än fem år, utan övre begränsning. Inget tycks hindra att det redan enligt första stycket är längre än 15 år. Vidare ges ingen ledtråd i promemorian om vad som händer civilrättsligt om avtalet är längre än tillåtet.

Inlandsbanan

På s. 470 i promemorian anges att IBAB förvaltar Inlandsbanan på statens uppdrag. En mer korrekt beskrivning är att IBAB har genom avtal med staten nyttjanderätten till banan och förvaltar den med tillstånd från tillsynsmyndigheten.

Synpunkter på och frågor om lagtexten

3 kap. 4 § järnvägsmarknadslagen saknas.

Behövs undantaget i 1 kap. 5 första stycket 3 järnvägsmarknadslagen? Är detta inte i praktiken sådana privatägda anslutningslinjer och sidospår som inte utgör järnvägsinfrastruktur?

De spår som nämns i 1 kap. 6 § järnvägsmarknadslagen är inte järnvägsinfrastruktur och ingår då inte i järnvägsnät enligt den lagen. Hur kan då 6 kap. vara tillämpligt?

I 1 kap. 7 § järnvägsmarknadslagen torde ordet ”endast” läggas till efter ”spår”.

Hänvisningen till 7 kap. 29 § järnvägsmarknadslagen torde rätteligen vara till 7 kap. 31 §, och inte till 8 kap. 7 §.

I 10 kap. 9 § järnvägsmarknadslagen anges att tillsynsmyndigheten ska avgöra huruvida beslut ”*som fattas ... i enlighet med denna lag står i överensstämmelse med någon av bestämmelserna i 4-9 kap. ...*” Har beslutet fattats i enlighet med lagen så står de helt säkert i överensstämmelse med 4-9 kap. i lagen. ”I enlighet med” bör därför bytas ut mot ”enligt”. Dessutom bör orden ”någon av” strykas. I paragrafens andra stycke bör startpunkt för tidsfristen anges.

I järnvägsmarknadslagen och lagen om nationella järnvägssystem har ”järnvägsnät” definierats, men inte i järnvägstekniklagen eller järnvägssäkerhetslagen, trots att begreppet används flitigt även i de lagarna. Det blir då oklar om begreppet betyder någonting annat i dessa lagar och vad som menas i t.ex. 1 kap. 4 § 2 järnvägstekniklagen.

Det bör i 4 kap 3 § järnvägstekniklagen klargöras vad som gäller för fordon som ska användas endast i Sverige och Norge. Måste de godkännas av ERA, även om avtal enligt 1 § andra stycket samma kap. ingåtts om att godkännanden som beviljats av en myndighet i Norge ska gälla för trafik på den svenska sidan av gränsen?

I 1 kap. 7 §. järnvägssäkerhetslagen definiera ”Omfattning av verksamhet” och ”Typ av verksamhet”, trots att dessa uttryck aldrig nämns i övrigt i lagen. Dessa definitioner kan därför strykas.

I 1 kap. 6 § järnvägssäkerhetslagen anges att tillsynsmyndigheten prövar, i de fall som anges i 3 kap., ansökningar om tillstånd enligt lagen. I 3 kap anges emellertid inte tydligt att tillsynsmyndigheten meddelar tillstånd för infrastrukturförvaltare.

I promemorian anges åtminstone tre gånger att ”riskkontrollåtgärder” enligt 2 kap 7 § järnvägssäkerhetslagen inte behöver definieras, eftersom det sannolikt ”framöver” kommer att definieras inom EU-rätten. Detta är dock till föga hjälp för dem som är skyldiga att genomföra nödvändiga riskkontrollåtgärder. I den framtida propositionen vore det värdefullt med någon ledning, eller exempel på vad det är.

För Inlandsbanan AB



Mats Portinson
Vice vd