

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2023-09-26

Ärende
TN 2023-0810

Handläggare
Jens Plambeck
08-123 16 15
jens.plambeck@regionstockholm.se

Trafiknämnden
2023-09-26, punkt 11

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Yttrande över remiss av EU-kommissionens förslag till förordning om användning av järnvägsinfrastrukturkapacitet i det gemensamma europeiska järnvägsområdet LI2023/02909

Ärendebeskrivning

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har sänt omnämnd remiss vidare från EU-kommissionen till Region Stockholm. Trafiknämnden fått uppdraget att avge remissvar som ska beakta Regionens alla intressen. Ärendet är förslag till yttrande från Region Stockholm.

Beslutsunderlag

Förvaltningschefens tjänsteutlåtande samt nedanstående underlag.

- *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the use of railway infrastructure capacity in the single European railway area, amending Directive 2012/34/EU and repealing Regulation (EU) No 913/2010*
- Remissmissivet (LI2023/02909), Regeringskansliet.

Förslag till beslut

Trafiknämnden föreslås besluta följande.

1. Avge yttrande enligt föreliggande tjänsteutlåtande.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Förvaltningens motivering till förslaget

Sammanfattning

Region Stockholm ställer sig positivt till förslaget om att användningen av järnvägen ska planeras och utvecklas efter samma principer som järnvägens fysiska infrastruktur. Genomförandet av förslaget till förordning kommer att kräva utvecklade arbetssätt hos den dominerande infrastrukturförvaltaren i Sverige, Trafikverket. Region Stockholm påpekar att lagstiftningen behöver samordnas med kollektivtrafiklagstiftningen. Det är de regionala kollektivtrafikmyndigheterna som idag har uppdraget att beskriva behovet av kollektivtrafik, inklusive pendel- och regionaltågstrafik. Skulle infrastrukturförvaltarna (Trafikverket och Arlandabanan Infrastructure AB m.fl.) få det uppdraget för pendel- och regionaltåg så riskerar det att skapa parallella planeringsprocesser och introducera en konflikt mellan kollektivtrafik- och järnvägsmarknadslagstiftningen. En sådan situation skulle försvåra de regionala kollektivtrafikmyndigheternas uppdrag.

För att beskriva behovet av långväga persontåg och godståg behöver regeringen peka ut vilken myndighet som har det ansvaret. Region Stockholm anser att arbetssättet som föreskrivs i kollektivtrafiklagen är rimligt även för den uppgiften.

Summering av synpunkter. Region Stockholm:

- Anser att förslaget om ansats till planeringsprocess är rimligt men den behöver samordnas med kollektivtrafiklagstiftningen.
- Stödjer inriktningen att prioriteringar som ges i den strategiska planeringen även gäller vid kapacitetstilldelningen.
- Ser fördelar i att förslaget ger trafikplaneringen möjlighet att vara mer förutsägbar och stabil, samt att prioriteringarna blir mer transparenta.
- Ser värde i att möjlighet skapas för en större överensstämmelse mellan de förväntningar som knyts till infrastrukturobjekt och den trafikering som blir resultatet.
- Ser positivt på att kunna ge pendeltågstrafiken liknande förutsättningar som trafiken på Region Stockholms egen infrastruktur har.

Bakgrund

EU-kommissionen har tagit fram ett förslag till förordning om användning av järnvägsinfrastrukturkapacitet i det gemensamma europeiska järnvägsområdet. Förslaget bygger på arbete som utförts av aktörer i järnvägssektorn, i synnerhet TTR-projektet (Timetable Redesign), för att hantera svagheter i de befintliga förfarandena för förvaltning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och trafik. Förslaget har sänts ut till medlemsländerna för remiss. I Sverige har Landsbygds- och Infrastrukturdepartementet sänt remissen vidare till berörda aktörer, däribland Region Stockholm. Utöver Region Stockholm kommer svar avges från följande intresseorganisationer som Region Stockholm är medlem i; Sveriges Kommuner och Regioner, Svensk kollektivtrafik samt Mälardalsrådet.

Inom Region Stockholm har trafiknämnden fått uppdraget att avge remissvar som ska beakta Region Stockholms alla intressen. Under framtagande av föreliggande förslag till remissyttrande har samverkan skett med Regionledningskontoret och Svensk Kollektivtrafik.

Överväganden

Region Stockholms roll

Förordningen avser att reglera hur järnvägskapacitet på det gemensamma europeiska järnvägsområdet ska utvecklas och användas. Den infrastruktur som Region Stockholm använder och som berörs av direktivet är den järnväg som Trafikverket och Arlandabanan Infrastructure AB förvaltar. Regionens egna järnvägar (Roslagsbanan och Saltsjöbanan) berörs inte av förordningen.

Region Stockholm har flera roller som berör järnvägens användning. Region Stockholm är regional kollektivtrafikmyndighet, RKM, för Stockholms län. I den egenskapen är Region Stockholm organisatör (huvudman) för pendeltågstrafiken. Region Stockholm är tillsammans med övriga fem län i Mälardalen delägare i Mälardalstrafik som organiserar regionaltågstrafiken i Mälardalen. Dels har Region Stockholm direkta intressen i järnvägens användning genom pendel- och regionaltågstrafiken. Dels har Region Stockholm genom det regionala utvecklingsuppdraget och uppdraget att bedriva regional fysisk planering, intressen i långväga persontrafik och godstrafik.

Allmänt om förslaget

Förslaget tar utgångspunkt i att infrastrukturen och dess användning ska utvecklas utifrån strategisk planering som baserar sig på samhälleliga mål. Idag i Sverige planeras utvecklingen av Trafikverkets järnvägsinfrastruktur separat

från utvecklingen av infrastrukturens användning. Det gör att finansiärernas förväntningar på vilken nytta en viss infrastruktur ger inte per automatik realiserar eftersom trafikeringen av infrastrukturen inte knyts till utbyggnaden av infrastrukturen.

I förslaget tecknas en flerårig planeringsprocess i flera steg med först en strategisk del som följs av en kapacitetstilldelningsprocess inför respektive tågplan. Utgångspunkten är att infrastrukturens användning planeras på samma sätt som infrastrukturens utveckling. Endast på det viset kan de förväntningar på samhällsekonomiska nyttor som motiverar en infrastruktursatsning realiserar. Region Stockholm välkomnar en ansats där den strategiska planeringen av järnvägens infrastruktur görs samordnat med en planering av järnvägens trafikering dvs. användning av järnvägskapacitet.

Strategisk planering

Infrastrukturförvaltarna ska anta tre dokument som en del i den strategiska kapacitetsplaneringen: en kapacitetsstrategi (artikel 16), en kapacitetsmodell (artikel 18) och en kapacitetsförsörjningsplan med en förplanering av kapaciteten (artikel 19). I den förplaneringen ska infrastrukturförvaltarna segmentera kapacitetsbehovet i åtminstone tre segment:

- Pendel- och regionaltåg
- Långväga persontåg
- Godståg.

Region Stockholm har svårt att se att den här förplaneringen kan göras på något annat sätt än att ta fram en förplanerad tågplan (tågplaneskelett) tillsammans med berörda aktörer. Region Stockholm har framfört den sortens förslag på arbetssätt till Trafikverket vid tidigare tillfällen. Men Trafikverket såg svårigheter med ett sådant arbetssätt i relation till lagstiftningen. Med en förändrad lagstiftning öppnas möjligheterna till ett sådant arbetssätt.

Den strategiska planeringen ska beakta:

- Planerad utbyggd infrastruktur
- Tidigare sökt kapacitet
- Förväntat transportbehov
- Banarbeten
- Input från samråd med befintliga och potentiella parter som söker kapacitet.

I förslaget står att tidigare sökt kapacitet ska beaktas i planeringen. Ett sådant beaktande skulle innebära en förändring av Trafikverkets arbetssätt. Idag menar Trafikverket att tidigare sökt kapacitet inte kan ge någon förtur vid kapacitetstilldelningen. Region Stockholm ser fördelar i att trafikplaneringen kan bli mer förutsägbar och att prioriteringarna blir mer transparenta med förslaget.

Region Stockholm anser att förslagets ansats till planeringsprocess är rimlig men den behöver samordnas med annan lagstiftning. Det gäller framför allt kollektivtrafiklagen och tillhörande EU-förordningar (Europaparlamentets och rådets förordning EG nr 1370/2007). Enligt den svenska kollektivtrafiklagen ska de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, RKM, ta fram regionala trafikförsörjningsprogram som beslutas i respektive regionfullmäktige. I trafikförsörjningsprogrammen beskrivs vilka behov av kollektivtrafik som finns inom respektive RKM:s område. Därigenom finns det en reglering för hur behovet av segmentet pendel- och regionaltåg ska beskrivas. Eftersom det är RKM:s uppdrag att beskriva behovet av pendel- och regionaltåg i enlighet med kollektivtrafiklagen bör det uppdraget även ligga hos RKM i EU-direktivet som styr järnvägens användning.

För den långväga persontrafiken finns ingen sådan motsvarighet i Sverige. I många andra europeiska länder brukar den funktionen ligga hos statliga departement som har skapat ett kontrakt (public service obligation) med järnvägsföretag om en viss minsta servicenivå. I Sverige uppdrar regeringen Trafikverket genom sitt regleringsbrev myndigheten att upphandla viss långväga trafik som inte är kommersiellt lönsam. Men det finns inget uppdrag för Trafikverket att beskriva samhällets behov av långväga trafik som är kommersiellt lönsam.

Regeringen behöver peka ut vilken myndighet som ska ansvara för att beskriva behovet av långväga persontåg och godstrafik. Staten behöver också reglera formerna för hur det här behovet ska beskrivas. Eftersom det beskrivna behovet kommer att vara styrande för hur kapaciteten fördelas behöver processen präglas av rättssäkerhet, transparens, relevans och gott myndighetsutövande.

För segmentet pendel- och regionaltåg som faller under RKM:s ansvar finns en reglering av hur behovet ska beskrivas i kollektivtrafiklagen. Om Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare ska beskriva behovet av långväga persontåg och godstrafik, behöver Trafikverket tillföras ny kompetens och utveckla sitt arbetssätt. För att Trafikverket ska kunna fullgöra en sådan uppgift behöver

dialog ske med regionerna som har det regionala utvecklingsansvaret och ansvaret för regional fysisk planering.

Samordning behöver också ske med regionala utvecklingsstrategier, regionplaner, godsstrategier med flera regionala strategidokument. Givet att Trafikverket skulle ta en sådan roll som ”nationell kollektivtrafikmyndighet” finns möjlighet för en ökad förståelse inom Trafikverket för kollektivtrafiklagen och de regionala kollektivtrafikmyndigheternas arbete. Region Stockholm ser positivt på en sådan utveckling där Trafikverket får möjlighet att se ett bredare samhällsupdrag än bara förvalta sin infrastruktur.

Kapacitetstilldelning

Kapacitetstilldelningen ska enligt förslaget baseras på den strategiska planeringen. Den kan genomföras på fyra olika sätt:

- Tecknande av ramavtal (artikel 31). Endast ramavtal som baseras på den strategiska planeringen ska kunna tecknas. I den strategiska planeringen beslutas hur stor del av kapaciteten som ska kunna tecknas ramavtal för. Ramavtalen tecknas på 5 år. Där det finns särskilt specialiserad infrastruktur som kräver betydande långsiktig investering hos den sökande kan ramavtal tecknas på 15 år. I särskilda fall kan längre ramavtalsperioder tecknas. För Region Stockholm skulle trafiken i Citybanan kunna vara aktuell för ramavtal och skänka pendeltågstrafiken den stabilitet den förtjänar. Region Stockholm ser positivt på att kunna ge pendeltågstrafiken liknande förutsättningar som trafiken på Region Stockholms egen infrastruktur har.
- Årlig kapacitetsansökan (Artikel 32). Det motsvarar vad som är huvudregeln i dag på Trafikverkets infrastruktur. Enligt förslaget ska prioritet ges till ansökningar som ligger i linje med den strategiska planeringen i kapacitetsförsörjningsplanen. Det skulle innebära en förbättring för Region Stockholms trafik jämfört med dagens situation. Region Stockholm stödjer inriktningen att prioriteringar som ges i den strategiska planeringen även gäller vid kapacitetstilldelningen.
- Rullande kapacitetstilldelning under tågplanen och ad hoc-ansökningar (Artikel 33 och Artikel 34). Även här föreslås att prioritet ges åt kapacitetansökningar som följer kapacitetsförsörjningsplanen.

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2023-09-26

Ärende
TN 2023-0810

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

När konflikt uppstår mellan olika kapacitetsansökningar inom respektive segment (Artikel 37), ska kapaciteten tilldelas genom auktion eller genom att tilldela flest antal ansökningar. Kapacitetskonflikter mellan segment avses ha hanteras i tidigare planeringssteg. Det innebär en förändring jämfört med nuvarande praxis hos Trafikverket där snabba fjärrtåg i princip har prioritet över övriga segment i kapacitetstilldelningsprocessen.

Med förslaget kommer kapacitetskonflikterna mellan segmenten hanteras i den strategiska planeringen och kapacitetsförsörjningsplanen. Det skänker tyngd åt den strategiska planeringen och ställer krav på att den strategiska kapacitetsplaneringsprocessen präglas av rättssäkerhet, transparens, relevans och gott myndighetsutövande. Det kommer att kräva utvecklade arbetssätt för både Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare och även för anslutande infrastrukturförvaltare, järnvägsföretag och organisatörer av järnvägstrafik. Region Stockholm är positiv till att tidigt lägga förutsättningarna för kapacitetstilldelningen givet att det blir kvalitet i processen och att alla tjänster som krävs för att bedriva planerad trafiken, så som t.ex. uppställning och vändspår, samordnas i kapacitetstilldelningen.

För Region Stockholm kommer kravet på en större långsiktighet och framförhållning i trafikplaneringen för järnvägstrafiken att driva motsvarande krav på Region Stockholm som organisation. Det kommer att ställa krav på Region Stockholms investerings- och budgetprocesser, strategiska planering och samverkan. Samtidigt skapar förslaget möjligheter för att ge Region Stockholms tågtrafik en större stabilitet och förutsägbarhet. En större överensstämmelse mellan de förväntningar som knyts till infrastrukturobjekt och den trafikering som blir resultatet kan också förväntas om förslaget genomförs. Det bör betraktas som positivt för Region Stockholm uppdrag och ansvar. Region Stockholm vill påminna om att behoven av utbyggd kapacitet kvarstår även om järnvägens användning utvecklas i enlighet med förslaget. Det är inte minst viktigt för att säkra kapacitet, robusthet och skapa resiliens i järnvägssystemet.

Bedömda konsekvenser om föreslagen förordning genomförs

Förordningen ger inga direkta ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm utöver att det möjligen kommer krävas mer personal inom Region Stockholm för att möta de nya kraven på arbetssätt inom organisationen och för samverkan med övriga i branschen samt Trafikverket.

Förslaget ger en förutsägbarhet i trafikutbudet för pendel- och regionaltåg vilket är positivt och ger en god grund för investeringar och värderealisering av dem.

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2023-09-26

Ärende
TN 2023-0810

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Den risk som ses med förslaget är de möjliga konsekvenser som uppstår om förordningen inte harmoniseras med kollektivtrafiklagen. Gällande säkerhet så ser Region Stockholm inga konsekvenser med denna förordning. Konsekvenser för miljön är förhoppningsvis positiva eftersom förordningen strävar mot att järnvägen inom Sverige och i Europa ska användas så genomtänkt som möjligt, ta så mycket av transportarbetet som möjligt. De sociala konsekvenser som kan ses med förslaget är positiva och kopplar till den ökade förutsägbarhet i vilken trafik som Region Stockholm erbjuder.

Ekonomiska konsekvenser

Beslut att besvara remissen innebär inga konsekvenser.

Riskbedömning

Beslut att besvara remissen innebär inga konsekvenser.

Säkerhetskonsekvenser

Beslut att besvara remissen innebär inga konsekvenser.

Konsekvenser för miljön

Beslut att besvara remissen innebär inga konsekvenser.

Sociala konsekvenser

Beslut att besvara remissen innebär inga konsekvenser.

Tillägg av trafiknämnden i samband med att yttrandet fastställdes

Trafiknämnden ställer sig bakom förvaltningens förslag till remissvar, men anser att det saknar ett antal negativa aspekter som också bör lyftas fram.

Förslagets ansats att samordna planering av infrastruktur med järnvägens användning välkomnas och planeringsprocessen är rimlig. Dock behöver den samordnas med övrig lagstiftning.

Trafiknämnden delar Kommissionens mål för gröna transporter i EU och stödjer arbetet för ett modalt skifte för godstrafiken, där andelen godstransporter på järnvägen ska fördubblas till 2030. Det måste dock noga övervägas vilken fördelning av kapacitet mellan gods- och persontransporter som ger störst samhällsnytta. Detta kan se olika ut i olika geografier och på olika banor. Denna avvägning saknas i det befintliga förslaget.

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2023-09-26

Ärende
TN 2023-0810

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

När det gäller behov av långväga persontrafik och godstransporter bör staten peka ut vilken myndighet som ska ansvara för att beskriva dessa. Det behöver även framgå i förordningen att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna också fortsättningsvis har uppdraget att beskriva behovet av pendel och regionaltåg.

Förhållandet mellan godstrafik, långtgående persontransporter och kollektivtrafik måste också tydliggöra hur prioriteringar kan genomföras, i synnerhet vid kriser eller störningar.

Expedieras till

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet senast den 30 september 2023.

David Lagneholm
Förvaltningschef

Jens Plambeck
Chef Strategisk utveckling