

**Datum**

2023-09-29

Mottagareli.remissvar@regeringskansliet.seli.transport.remissvar@regeringskansliet.se**Vår beteckning:** SJCM-2023-0001-028**Ert diarienum:** LI2023/02909**Handläggare**

Gunnar Alexandersson

Tel: 070-003 69 77

E-post: gunnar.alexandersson@sj.se

Yttrande om kommissionens förslag till förordning om användning av järnvägsinfrastrukturkapacitet i det gemensamma europeiska järnvägsområdet

SJ AB (SJ) har tagit del av Landsbyggs- och infrastrukturdepartementets remiss av EU-kommissionens förslag till ny förordning om användning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och lämnar synpunkter i detta yttrande.

Inledande och övergripande synpunkter

Inledningsvis vill SJ framhålla att det är välkommet att Kommissionen arbetar aktivt och medvetet med att få till en mer harmoniserad process för kapacitetstilldelning och -styrning i olika EU-länder, inte minst vad gäller den gränsöverskridande trafiken. Det kommer sannolikt gynna syftet att använda förordningsform snarare än direktivform för att effektivt nå de mål som förslaget uppställer. Det är också välkommet att EU-kommissionen i flera avseenden utgått från redan genomfört arbete inom det branschdrivna s.k. TTR-projektet, samt i vissa delar också tycks ha inspirerats av svenska principer om transparens, konsensus och användning av samhällsekonomiska nyttoberäkningar.

En förutsättning för att de ambitiösa och grundläggande mål som förslaget ställer upp ska uppnås är att den fortsatta behandlingen adresserar de betydande otydligheter som nu finns i förslaget när det gäller på vilket sätt många processer och förfaranden faktiskt ska gå till och hur de kommer att fungera i praktiken. Av betydelse för den gränsöverskridande trafiken noteras exempelvis att en del av de nya reglerna, t.ex. de om samordning mellan infrastrukturförvaltare, inte är tvingande, vilket innebär att den harmoniserade tillämpning och process som lagstiftningen vill åstadkomma kan äventyras. En större tydlighet, innefattande mer detaljerad och



kanske även tvingande reglering, är sannolikt nödvändig för att hantera den gränsöverskridande trafikens behov och inte riskera att skillnader i tillämpningen mellan olika medlemsländer skapar merkostnader eller andra hinder. För den nationella trafiken å andra sidan uppfylls sannolikt förslagets mål och syften mer effektivt om möjligheter till flexibilitet och handlingsutrymme bibehålls som medger anpassningar till nationella förhållanden. I enlighet med subsidiaritetsprincipen ska inte den nationella trafiken belastas med mer detaljerade regler än nödvändigt. Sammanfattningsvis är det centralt att den fortsatta behandlingen av förslaget till förordning noga överväger i vilka delar tydliga regler krävs och när flexibilitet och handlingsutrymme måste premieras.

När det gäller den gränsöverskridande trafiken är det också viktigt att förstå att det kan finnas andra hinder och sakförhållanden än de som hanteras i förordningsförslaget som är styrande för dess utveckling. Det kan därför vara orealistiskt att tro att förordningen kommer att leda till ett genombrott för långväga gränsöverskridande trafik, särskilt vad gäller persontrafiken. Med undantag för nattåg finns det efter snabbtågens inträde få riktigt långväga persontåg som går genom mer än två länder. Snabbtåg innebär visserligen fler byten för de riktigt långa resorna, men de går ofta och restiden är mycket kortare. Koordineringsbehovet blir därmed inte heller lika stort som det är för godstrafiken. Det finns med andra ord tekniska, driftekonomiska och kommersiella skäl bakom utvecklingen av den gränsöverskridande trafiken. Internationell trafik över en enstaka gräns kan ofta hanteras bilateralt.

Förslaget till förordning är långtgående när det gäller att reformera och fördjupa samarbetet mellan såväl infrastrukturförvaltare som tillsynsmyndigheter, inklusive utpekade samarbetsorganisationer med detaljerade uppgifter och mandat. Som kontrast till detta saknas helt resonemang och förslag om motsvarande samarbetsstrukturer för andra viktiga aktörer, som järnvägens kunder i form av järnvägsföretag och godstransportköpare. Detta blir särskilt problematiskt när Kommissionen samtidigt föreslår ett upphävande av Godskorridorförordningen, där sådana samarbetsstrukturer och arenor för koordinerade aktiviteter funnits etablerade. Risken är överhängande att bl.a. järnvägsföretagen får ett mindre inflytande jämfört med andra aktörer och att befintliga samarbetsstrukturer passiviseras i väntan på att den nya förordningens regelverk ska komma på plats.

Den ökade användningen av den svenska järnvägen för långväga (i huvudsak kommersiell) persontrafik, för lokal och regional (i huvudsak samhällsköpt) persontrafik och för godstrafik, samt de relaterade behoven att få tillgång till järnvägen för att underhålla, reinvestera och investera i infrastrukturen, har på senare år lett till bristande kapacitet på flera banor under betydande delar av dygnet. På den öppna svenska marknaden ställs ibland också olika trafikupplägg, som konkurrerar om samma kunder, mot varandra i tilldelningen av specifika tåglägen. Sammantaget illustrerar dessa förhållanden att det finns intressekonflikter på den svenska marknaden som kommer att påverkas inte bara av förordningens slutliga utformning, utan



även av tillämpningen i de delar där regelverket tillåter nationell tolkning, på medlemsstatsnivå liksom på infrastrukturförvaltar-nivå. Av dessa skäl kan det finnas behov av att parallellt med EU-förhandlingsarbetet utveckla en nationell tågstrategi, som bl.a. klargör vad järnvägen bör användas till. Från SJs sida vill vi framhålla att en sådan strategi så långt möjligt fortsatt bör bejaka en marknadsdriven järnvägs- trafik och undvika en långtgående politisk detaljstyrning av utbudet. Det är också av stor vikt med en tydlig plan för den svenska implementeringen av förordningens regelverk.

Specifika synpunkter

Förordningens tillämpningsområde

Vissa delar av förslagen i förordningen (t.ex. artikel 12.6 om den strategiska kapacitetsplaneringen) riktar sig enbart till de delar av TEN-T som räknas som stomnät eller utvidgade stomnät, medan infrastrukturförvaltare kan välja att göra på annat sätt när det gäller andra bandelar och noder. Med tanke på att större delen av trafiken i Sverige i åtminstone någon del trafikerar eller passerar stomnätet, är det sannolikt lämpligt att i grunden tillämpa samma förfaranden i hela det svenska nätet. Samtidigt bör Trafikverket utnyttja den flexibilitet som ges av att t.ex. vissa regler bara behöver tillämpas på starkt belastade banor. En särskild oklarhet ges av att det inte är tydligt hur nationell trafik som använder flera olika infrastrukturförvaltares infrastruktur kommer att påverkas av förordningen. Redan i dag upplever SJ utmaningar på grund av att olika prioriteringsregler gäller för olika infrastruktur där SJ bedriver trafik. Ett exempel är Arlandabanan, där det i dag tillämpas andra prioriteringskriterier än på nätet i övrigt. Det bör tydligare framgå att förordningen ska tillämpas även på sådan infrastruktur.

Grundläggande principer

I artikel 5.1 föreslås att planering och tilldelning av kapacitet ska hanteras enligt en ny process i tre faser (strategisk kapacitetsplanering, tilldelning av infrastrukturkapacitet, anpassning och omplanering av tilldelad kapacitet). SJ ser i grunden positivt på den process som föreslås, och välkomnar att den strategiska kapacitetsplaneringen tillkommit som ett särskilt steg.

Enligt förslaget ska infrastrukturförvaltare hantera kapacitetsbrist genom alla de faser som nämns i artikel 5.1 på ett och samma sätt. När konsensus inte kan nås ska ett antal samhällsekonomiska och miljömässiga kriterier tillämpas. En del av dessa liknar svenska kriterier och SJ förutsätter att hänvisningen till "tidsrelaterade kostnader för kunder" inkluderar att även ta hänsyn till antalet resenärer som förväntas nyttja ett planerat trafikupplägg. Givet att förplaneringen ska vara styrande är det



bra att kriterierna kommer in tidigt i processen. SJ välkomnar även att miljöhänsyn finns med bland kriterierna.

I Kommissionens förordningsförslag nämns återkommande behovet att få till en effektiv tidtabell och ett optimalt nyttjande av infrastrukturen. SJ saknar ett hänsynstagande till att även få till en effektiv produktion med säkerställande av bra omlopp för järnvägsföretagen, med avseende på såväl fordon som personal.

Strategisk kapacitetsplanering

I artikel 11.3 ges medlemsstaterna en möjlighet att styra infrastrukturförvaltaren (som dock förutsätts vara oberoende) via "strategisk vägledning" baserad på mål och andra planer för trafiken och infrastrukturens användning, inklusive på regional nivå. Även om SJ också ser att det kan finnas behov av en nationell tågstrategi, enligt vad som nämnts ovan, bör det finnas gränser för exempelvis hur långt medlemsstaterna kan gå i att styra och förbestämma infrastrukturens användning genom "strategisk vägledning", exempelvis när det gäller hur mycket kapacitet som ska användas till upphandlad trafik. SJ anser att en konsekvent tillämpning av samhälls-ekonomiska kriterier genom samtliga processteg rimligen bör säkerställa största nytta för respektive medlemsstat, och därmed minska behovet av en politisk detaljreglering av kapacitetstilldelningen.

Även om det på flera ställen i förslaget, exempelvis artikel 12.4b, 12.4c, artikel 13 och artikel 15, samt i hänvisningar till SERA-direktivets artikel 7e, talas om att infrastrukturförvaltare ska samråda med bl.a. järnvägsföretagen och analysera marknadens behov, saknas en tydlighet i när och hur detta ska gå till i processen för den strategiska kapacitetsplaneringen.

En central del i både TTR-projektets föreslagna modell och i den föreslagna lagstiftningen är att kapaciteten i större utsträckning ska förplaneras. Det enskilt viktigaste planeringssteget för att realisera nyttorna av förplaneringen är den i artikel 18 beskrivna kapacitetsutbudsplanen. För att åstadkomma den positiva effekt av kapacitetsutbudsplanen som eftersträvas, utan att göra avkall på förmågan att tillmötesgå de behov som marknadens aktörer har, krävs det omfattande inspel med hög detaljeringsgrad från operatörerna vid framtagandet av kapacitetsutbudsplanen. Den förplanerade kapaciteten i kapacitetsutbudsplanen får till exempel inte baseras på alltför generiska egenskaper, såsom hastighetstyp, inte heller inom respektive marknadssegment, eftersom det kan leda till en suboptimering av infrastrukturens kapacitetsutnyttjande.

TTR-projektets föreslagna modell innehåller ett processteg för att hantera detta som nu saknas i förslaget till lagstiftning – *Capacity Needs Announcement*. Utan ett sådant formaliserat processteg är det svårt att se hur modellen ska kunna leverera den tänkta nyttan. Erfarenheter från Sverige visar att infrastrukturförvaltare ofta har dålig



kunskap och kännedom om hur järnvägsföretag vill köra sina tåg. Det finns en uttalad risk att man då tar hjälp av konsultfirmor för att få fram underlag. Om kapacitetsutbudsplanen ska kunna bli ett användbart redskap som kommer till nytta, måste den vara verklighetsförankrad och dessutom utvecklas kontinuerligt. Kontinuiteten tenderar att gå förlorad när konsulter anlitas, eftersom kunskapsupbyggnaden ofta stannar hos konsulten och inte hos beställaren.

Kapacitetstilldelning

I artikel 26 tydliggörs att förslaget till ny förordning innebär en övergång till att prata om rättighet till kapacitet istället för tåglägen. Detta är förmodligen lämpligt i sammanhanget, eftersom det tydliggör att det handlar om rättigheter och skyldigheter vad gäller tillgång till infrastrukturen. För en trafikutövare som SJ är det också helt centralt att man kan lita på dessa rättigheter för att kunna planera verksamheten.

Artikel 27.3 anger att infrastrukturförvaltare ska respektera den kommersiella sekretessen när man tar del av information. Detta kan vara i strid med svensk lag, eftersom information som inkommer till en svensk myndighet som huvudregel är offentlig. Först efter en prövning i varje enskilt fall kan myndigheten komma fram till att det rör sig om uppgifter som omfattas av sekretess och då kan den maximalt gälla två år. Beroende på karaktären av den information som lämnas till infrastrukturförvaltaren kan detta bli problematiskt, eftersom förordningens förslag också innebär att sökande ska lämna information om sin planerade trafik mer än två år i förväg.

Artikel 27.6 ger infrastrukturförvaltaren rätt att i vissa fall upphäva en kapacitetsrättighet som, under loppet av en månad, har använts mindre än ett visst fördefinierat tröskelvärde. Det är för SJ svårt att ta ställning till en sådan regel innan några tröskelvärden har definierats. Regeln skulle dock kunna leda till förlorad rätt till kapacitet för SJ, om det t.ex. skulle uppstå problem med fordon som är särskilt anpassade för gränsöverskridande trafik, såvida detta inte räknas som "icke-ekonomiska skäl bortom sökandes kontroll".

En viktig nyhet i förslaget till förordning är att en sökande ska ha rätt att söka kapacitet för en längre period än den ettåriga tidtabellen (artikel 31), d.v.s. ansöka om ramavtal. Det är otydligt om detta är en rättighet som alltid måste tillmötesgåas med en faktisk tilldelning av ramavtal, eller om infrastrukturförvaltaren, genom den frihet som ges i t.ex. Artikel 31.3 och 31.4 t.o.m. kan sätta den tillgängliga kapaciteten för ramavtal till noll. För att tillämpningen av ramavtal ska bli ändamålsenlig är det nödvändigt att det finns en förtydligad koppling mellan ramavtal och den samhällsekonomiska nyttan. Det är också oklart om en sökande som redan fått ramavtal på en sträcka kan söka ytterligare kapacitet utöver ramavtalet. För att ha ett faktiskt värde måste ett tilldelat ramavtal ge en stabil tillgång till kapacitet i praktiken, när det ställs mot andra önskemål över tid. Särskilt problematiskt kan det bli om sådana önskemål avser konkurrerande ramavtal som kanske t.o.m. kan vara mer motiverade, d.v.s.



exempelvis skulle ge ett bättre utbud med högre samhällsnytta. Som förslaget ser ut i dag saknas även särskilda skyldigheter hos den som tilldelats ett ramavtal. Man skulle exempelvis kunna överväga att införa reglering som innebär att det blir mer kostsamt att inte utnyttja kapacitet enligt ett ramavtal jämfört med annan tilldelad kapacitet. Vidare anser SJ att om alla eller en stor andel sökande skulle övergå till att söka ramavtal kan det få orimliga konsekvenser och bl.a. riskera att inlåsnings-effekter uppstår.

I förordningstexten finns också några förbehåll om ramavtal som hänvisar till annan grundläggande EU-lagstiftning, däribland artiklarna 101 (förbud mot konkurrensbegränsande avtal) och 102 (missbruk av dominerande ställning) i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Här kan det finnas ett behov av att förordningen eller Kommissionen genom andra riktlinjer eller liknande tydligare förklarar hur en infrastrukturförvaltare ska hantera ramavtal för att inte bryta mot konkurrensrätten och i vilka situationer risken anses föreligga.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang anser SJ att det finns betydande oklarheter och nackdelar med den föreslagna regleringen om ramavtal. Beroende på hur förslaget omarbetas och förtydligas kan dock ramavtal även innebära fördelar och gynna förordningens syfte och målsättning.

I artikel 33 introduceras möjligheten till tilldelning via processen för rullande planering, som i första hand avser att gynna godstrafiken. Systemet förutsätter att viss kapacitet avsätts för senare tilldelning via denna process, men hur detta faktiskt ska gå till är inte preciserat i förordningsförslaget. Konceptet, som är sprunget ur TTR-projektet, är mer eller mindre oprövat och när det prövats har sökande i regel inte velat avvakta tilldelning via rullande planering. Därmed finns också en risk att sådan avsatt kapacitet i slutändan inte kommer att tilldelas och därmed går förlorad. Det blir särskilt besvärande att Kommissionen väljer att upphäva Godskorridorförordningen samtidigt som man föreslår en obeprövad modell för att lösa en del av de problem som den förordningen inte lyckats hantera. SJ menar vidare att eftersom rullande planering skulle kunna ge rätt till kapacitet i upp till 36 månader framåt finns liknande risker för inlåsnings effekter som med ramavtal. Det blir därmed särskilt viktigt för infrastrukturförvaltaren att se till att kapacitet tilldelad genom rullande planering motsvaras av ett faktiskt uppdrag om trafikering som också genomförs.

När alla andra möjligheter till konfliktlösning uttömts föreslår Kommissionen att auktioner av kapacitetsrättigheter ska kunna användas (artikel 37.3). I detta sammanhang är det välkommet att auktioner (så som SJ tolkar det) bara ska användas för att skilja redan likartade trafikupplägg med likartad samhällsnytta från varandra. Att använda auktioner för att lösa konflikter mellan å ena sidan kommersiell och å andra sidan samhällsköpt trafik – d.v.s. mellan sökanden där det föreligger betydande asymmetri – skulle vara betydligt mer problematiskt. Redan i befintlig lagstiftning



finns en möjlighet att nyttja ett auktionsförfarande. SJ anser att det även fortsättningsvis borde vara frivilligt.

Förändringar efter tilldelning och kompensation

SJ ställer sig i huvudsak positivt till förslagen gällande kompensation i de fall där en part inte fullföljt sitt åtagande vad gäller att respektera tilldelade kapacitetsrättigheter (artikel 40). Förslaget tydliggör att den här typen av affärsregler även gäller för infrastrukturförvaltare. SJ förutsätter att det även kan omfatta situationer när t.ex. planerade banarbeten inte utförs på utsatt tid eller t.o.m. uteblir (artikel 35.3). SJ menar att denna ersättningsmodell kan få styrande effekt utan att för den delen utesluta möjligheten till andra incitamentsmodeller.

Nya och nygamla samarbetsstrukturer

En betydande del av förordningens förslag handlar om att se till att förbättra koordineringen mellan olika länders infrastrukturförvaltare respektive tillsynsmyndigheter, i vissa fall genom nya eller reformerade samarbetsstrukturer (kapitel 5 och 6). Det innebär att dessa, liksom t.ex. enskilda infrastrukturförvaltare, åläggs en rad nya uppgifter. Finansieringen av dessa samarbetsforum framstår som osäker och oklar, liksom möjligheterna att se till att alla aktörer faktiskt har resurser och rätt kompetens att delta.

Digitalisering

Kommissionen har en stark tilltro till, och väljer att ställa krav på, en digitalisering av processerna för tilldelning av kapacitet samt kapacitetsstyrning och trafikledning (artikel 27.4 och Artikel 62). Trafikverkets planeringssystem MPK pekades initialt ut som ett pionjärexempel på ett verktyg för digitalisering i linje med Kommissionens önskemål. Mot bakgrund av de praktiska erfarenheterna av införandet finns det anledning att också ställa krav på en ansvarsfull övergång till digitala verktyg. Den måste leda till faktiska förbättringar, inte riskera nya störningar i järnvägssystemet och ske på ett kontrollerat sätt med respekt för att det under en övergångstid kan behöva finnas en möjlighet att använda parallella system. I samband med digitaliseringen finns det också ett stort behov av att se till att verktygen uppfyller grundläggande krav på informationssäkerhet.

Regleringsorgan och tillsyn

Förslaget till förordning innebär både en längre framförhållning i planeringen av kapacitetsutbudet och kapacitetens användning, samtidigt som infrastrukturförvaltaren med sina nya uppgifter ges större maktbefogenheter. Detta ställer ökade krav på att tillsynen av infrastrukturförvaltaren verkligen fungerar. Tidiga fel i processen kan få stora konsekvenser, varför regleringsorganet måste vara redo att gå in och



faktiskt göra ändringar. En sådan befogenhet vad gäller kapacitetsutbudsplanen ges av artikel 18.9, men i beslutsprocessen hänvisas bara till att hänsyn ska tas till synpunkter eller rekommendationer från ENIM, d.v.s. det europeiska nätverket av infrastrukturförvaltare. SJ saknar här en tydlig referens till järnvägsföretagen och andra sökande. En mer generell referens till regleringsorganets befogenheter och möjligheter för sökande att överklaga infrastrukturförvaltarens aktiviteter ges i artikel 63, samt mer specifikt om tvistlösningsförfaranden i artikel 36.6. I båda fallen hänvisas till artikel 56 i nu gällande SERA-direktiv. Enligt SJs erfarenheter innebär dagens lagstiftning, eller i vart fall tillämpningen av denna i Sverige, att det är sällsynt att tillsynsmyndigheten agerar och att processen för detta ofta tar så lång tid att den situation som föranleder ett överklagande hinner bli överspelad. Det minskar viljan att överklaga och hämmar rättssäkerheten. Om något borde förordningen därför bidra till en skärpning av dessa delar av regelverket och/eller deras tillämpning och relaterade sanktioner, på ett sätt som gör att regleringsorganet både har möjlighet och skyldighet att snabbt gå in och göra ändringar i en pågående beslutsprocess.

Tidplan för genomförande

Kommissionen föreslår ett stegvis införande av det nya regelverket från 2026 och framåt (artikel 75, 76 och 77). Ett stegvis införande är i och för sig rimligt, men med tanke på hur lång tid det kan ta att nå fram till en slutgiltig beslutad förordning framstår själva tidplanen som orealistisk. Även i ett mycket tidsoptimistiskt scenario blir det relevant att ifrågasätta möjligheten för Kommissionen att redan 2030 utvärdera förordningen och utreda behovet av en förstärkt reglering av koordination och tillsyn. Godskorridorförordningen upphör t.ex. att gälla först 2029.

Monica Lingegård
VD SJ AB