

li.remissvar@regeringskansliet.se
li.transport.remissvar@regeringskansliet.se
Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

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

Tågforetagen är en bransch- och arbetsgivarorganisation med cirka 70 medlemmar som har totalt närmare 17 000 medarbetare. Bland medlemmarna finns de flesta av Sveriges aktiva tågoperatörer.

Tågforetagen har mottagit Landsbygds- och Infrastrukturdepartementets remiss av EU-kommissionens förslag till ny förordning om användning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och lämnar synpunkter i detta remissyttrande.

Inledning

Investeringar i och underhåll av järnvägsinfrastrukturen i Sverige kraftigt eftersatt. Underhållsskulden i järnvägssystemet är idag över 40 miljarder kronor och ökar med ytterligare ca 20 miljarder under innevarande planperiod 2022 – 2033. Både investeringar i anslutning till existerande bana och den stora volymen underhållsåtgärder som planeras kommande år begränsar möjligheten att transportera gods och resenärer. En väl fungerande planeringsprocess för användning av järnvägen blir då utomordentligt viktig och stora samhällsvärden står på spel.

Ambitionen att förbättra planeringsprocessen såväl för gränsöverskridande trafik som nationellt är välkommen. Europeiska kommissionens förslag till en ny järnvägskapacitetsförordning som presenterades i juli 2023 utgör en startpunkt för utveckling av ramverk och implementering av modernare planeringsprocesser.

Tågforetagens initiala bedömning är att förslaget på sikt kan få betydande konsekvenser för utvecklingen av svensk järnväg. Den slitna svenska järnvägen har redan nått kapacitetstaket. Det finns en risk för att den kommande regleringen än mer accentuerar intressekonflikter mellan olika segment i järnvägssystemet. Idag samsas godstrafik med regional och långväga persontrafik på våra spår. Järnvägens användning balanseras mellan å ena sidan de långsiktiga behoven och å andra sidan behovet av flexibilitet och anpassningsbarhet till stigande eller ändrad efterfrågan på järnvägstransporter, inte minst inom godssegmentet. Vi ser med viss oro på risken för att suboptimeringar kan leda till att ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen inte kan uppnås i enlighet med de transportpolitiska målen.

Intressekonflikterna på den svenska marknaden 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 infrastrukturförvaltningsnivå. En smart och – mot transportmarknadens behov – lyhörd implementering blir därmed avgörande för den framtida svenska järnvägsmarknaden att leverera på en högt ställd förväntan från industrin, näringslivet och samhället.

Sverige stoltserar med en av Europas mest avreglerade järnvägsmarknader. Vi utgör ett positivt exempel för stora delar av världen om hur en avreglering kan genomföras, samtidigt som det självfallet finns områden där det återstår en del arbete för att skapa en välfungerande järnvägsmarknad. Hur marknadstillträdet sker i praktiken och möter en ny aktör har särskild betydelse för den avreglerade marknadens funktion. Här är förutsebarhet i regelverk, risker och kostnader den viktigaste aspekten och den måste tas på största allvar. I ljuset av detta är det särskilt välkommet att regleringen av infrastrukturförvaltarens ansvar för tilldelade tåglågen – dvs affärsreglerna parterna emellan – skärps, med tydliga inslag av kompensation för den skada som åsamkas den andra parten vid bristande avtalsuppfyllelse är välkommet.

Tågföretagen välkomnar i grunden en längre framförhållning i planeringsprocessen men bedömer att en modell med högre grad av förplanerade tåglågen kan förändra förutsättningarna för järnvägsmarknaden, med effekter som bör undvikas på den avreglerade svenska marknaden. Exempelvis bör den förplanerade kapaciteten i kapacitetsutbudsplanen inte baseras på alltför generiska egenskaper, såsom hastighetstyp, inte heller inom respektive marknadssegment. De långa ledtiderna i planeringen kan vidare missgynna aktörer som inte fullt ut arbetar utifrån en utbudsstyrd planering av trafiken.

Möjligheten att bevilja ramavtal återkommer som en möjlighet och Tågföretagen ser en risk för att tågmarknaden kopplas starkare till de aktörer som har längre planeringshorisonter och driver finmaskiga nätverk, vilket försvårar för genomgående trafik. En central fråga som måste besvaras är hur nytillkommen efterfrågan, dvs nya marknadsandelar för järnvägen i stort, ska hanteras i relation till beviljade ramavtal. Som regeringen framhåller i faktapromemorian förväntas ramavtal bli eftertraktat av den offentligt finansierade kollektivtrafiken som har stabila ekonomiska förutsättningar och långa planeringshorisonter, och till viss del eftersträvar styva tidtabeller. Styva tidtabeller torde inte gagna ett effektivt kapacitetsutnyttjande oavsett om de är förplanerade eller inte.

Tågföretagen bedömer att fungerande ramavtal förutsätter en träffsäkerhet i den rullande planering som inte är möjlig att uppnå i ett förplanerat läge. I dagsläget är det dessutom omöjligt att förutse om den rullande planeringen blir något som den svenska marknaden anammar.

Sverige kommer som en följd av regleringen, liksom övriga EU:s medlemsstater, stimuleras att mer konkret ta ställning till vad järnvägens roll i transportsystemet ska vara i framtiden. Mot denna bakgrund anser Tågföretagen att en nationell tågstrategi bör utvecklas parallellt med implementeringen av det nya ramverket. Från Tågföretagens sida vill vi framhålla att en sådan strategi så långt möjligt fortsatt bör bejaka en marknadsdriven järnvägstrafik 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.

Förslaget i korthet

Förslaget är en omarbetning av vissa delar av SERA-direktivet, som etablerar Single European Railway Area, och innebär därtill att den sedan tioåret år gällande godskorridorförordningen för internationell godstrafik ersätts av den nya förordningens bestämmelser.

En förordning blir bindande och direkt gällande i medlemsstaterna. Det behövs därför inte några författningsändringar för att förordningen ska bli direkt tillämplig i Sverige. Samtidigt kan Sverige välja om förordningen ska tillämpas på endast TEN-T-nätet eller utöka tillämpningen till andra sträckor och noder i det nationella nätet. SERA-direktivet har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom järnvägsmarknadslagen (2022:365), järnvägsmarknadsförordningen (2022:416) och Transportstyrelsens föreskrifter.

Kommissionens förslag bygger i väsentliga delar på underlag som delar av den europeiska järnvägsbranschen har tagit fram inom det så kallade TTR-projektet, men i väsentliga delar har kommissionen kompletterat med bestämmelser med syfte att öka branschens utvecklingskraft.

Förordningen föreslås tillämpas från och med den 1 januari 2026, men det blir därefter ett stegvist införande som ska vara fullt implementerat till tågplan 2030.

Det ramverk för kapacitetsanvändning som ska utvecklas är långt ifrån fastlagt genom förordningen. I tillägg till den omfattande förordning som kommissionen nu har föreslagit ges kommissionen ett flertal bemyndiganden för beslut om genomförandeakter och delegerade akter. Därtill ska det europeiska nätverket för infrastrukturförvaltare (ENIM) ta fram riktlinjer och ramverk för ett harmoniserat införande av förordningens metoder och procedurer.

Tågplaneprocessen – som vi känner den idag – är framför allt fokuserad på den årliga tågplanen. Det nya förslaget lägger större vikt vid förplanering i tidigt skede. Den rullande femåriga tågplaneprocessen ska inledas med en strategisk kapacitetsplaneringsfas, som för varje årlig tågplan inleds fem år innan tågplanens början. Infrastrukturförvaltaren ska, i samråd med sökande av kapacitet, medlemsstaten och andra berörda aktörer, ta fram ett antal planeringsdokument. En kapacitetsstrategi ska beskriva hur infrastrukturförvaltaren ser på efterfrågan och utbud på infrastrukturkapacitet. En kapacitetsmodell ska dela in den tillgängliga kapaciteten för olika behov. En kapacitetsutbudsplan ska tas fram där stora delar av den tillgängliga kapaciteten är förplanerad.

Den strategiska kapacitetsplaneringen föreslås tillämpas på TEN-T-nätets stomnät och utökade stomnät, samt övriga linjer och noder som infrastrukturförvaltaren vill inkludera. Utifrån den utpekade tillgängliga kapaciteten ska sökande ansöka om infrastrukturkapacitet.

Varje specifikt tågläge kommer – liksom idag – även fortsättningsvis att planeras i en årlig tågplan. Processen kompletteras med en ny form av tilldelning av kapacitet – ”rullande planering” – som inte ansöks i den årliga tågplanen utan löpande, tidigast fyra månader innan det första tåget ska köras. Rullande planering är i utgångsläget tänkt att i första hand svara upp mot godstrafikens behov av kapacitet, när den inte kan planeras med lång framförhållning. Restkapacitet ansöks liksom idag i ad-hoc-processen. Det ska också finnas möjlighet att ansöka om fleråriga kapacitetsrättigheter i ramavtal. Att ansöka om kapacitet genom ramavtal föreslås bli en rättighet för sökande. Möjlighet till ramavtal finns enligt SERA-direktivet, men denna möjlighet används inte idag av Trafikverket i Sverige.

Tågföretagens synpunkter

En god ambition

Ambitionen att förbättra planeringsprocessen såväl för gränsöverskridande trafik som nationellt är välkommen. Förslag till en ny järnvägskapacitetsförordning utgör en startpunkt för utveckling av ramverk och implementering av förbättrade planeringsprocesser. Tågföretagen ser positivt på EU-kommissionens målsättning att möjliggöra en mer effektiv förvaltning av järnvägens infrastruktur och trafik, och i synnerhet att så långt möjligt, öka den europeiska samordningen i rimlig omfattning. I vissa delar har förslaget tagit inspiration från svenska förhållanden avseende användning av samhällsekonomiska nyttoberäkningar.

Med det sagt innehåller förslaget ett antal förändringar av rådande systematik som enligt Tågföretagens initiala bedömning kan få betydande konsekvenser för utvecklingen av svensk järnväg. Tågföretagen bedömer att de principfrågor som regeringen har identifierat i faktapromemoria 2022/23:FPM131 är av stor relevans.

I det följande lyfts Tågföretagens huvudsakliga synpunkter inom ett antal områden.

Normgivningsmetodik

Eftersom en förordning blir bindande och direkt gällande i medlemsstaterna behövs inte några författningsändringar för att förordningen ska bli direkt tillämplig i en medlemsstat. Det får dock antas att svensk lagstiftning kan behöva ändras för att skapa tydlighet och minska risken för överlappande regleringar eller regler som står i konflikt med förordningen. Det nya kapacitetstilldelningsramverket kommer starkt att påverka innehållet i infrastrukturförvaltarens järnvägsnätsbeskrivning, som utgör de-facto-leveransvillkor gentemot järnvägens användare. Alla ändringar av dessa regelverk kommer behöva synkroniseras med branschens behov av hög funktionalitet och balans mellan likställda avtalsparter.

Det övergripande ramverket för kapacitetsanvändning som ska utvecklas är långt ifrån fastlagt genom förordningen. Det europeiska nätverket för infrastrukturförvaltare (ENIM) ges mandat att ta fram riktlinjer och ramverk för ett harmoniserat införande av förordningens metoder och procedurer. Samtidigt ges kommissionen ett flertal bemyndiganden för beslut om genomförandeakter och delegerade akter. Det finns därmed ett latent löfte om tillkommande lagstiftning från kommissionens sida.

Att existerande processer och praxis för kapacitetstilldelning ska anpassas till en direktverkande förordning utgör i sig en oro. Sverige har en tendens att – relativt andra medlemsstater – bli alltför bokstavstroget i vår tillämpning av EU-regelverk. I vissa fall kan detta få stora negativa effekter på en redan fungerande marknad. Vid implementeringen av kapacitetsförordningen måste denna risk omhändertas med hög grad av förståelse för marknadens behov och funktionalitet.

Komplext förslag där mycket arbete återstår i synnerhet avseende processerna strategisk kapacitetsplanering och kapacitetstilldelning

Förslaget är mycket komplext, i stora delar ofärdigt och ännu i sin linda, vilket innebär att det är svårt att avgöra vad konsekvenserna kommer att bli i praktiken. Ytterligare pålagor och nya arbetssätt med oklara konsekvenser på kort införandetid skulle kunna bli en risk för att de befintliga utmaningarna i järnvägssystemet inte får en adekvat lösning.

Det finns också en risk för onödig administrativ börda för flertalet av järnvägens aktörer och Tågföretagen menar att Sverige under förhandlingsarbetet måste verka för att minimera denna risk i möjligaste mån. Förslaget kommer också innebära en utökad roll och ambition för infrastrukturförvaltarna, som behöver kunna mötas av Trafikverket.

Prioritering av olika intressenters behov av kapacitet, i olika tidsskeden i processen och vad som har högre prioritet (godstrafik och kommersiell eller samhällsstödd persontrafik samt åtgärder i anläggningen), är svårt att överblicka och förstå och behöver förtydligas generellt i hela förordningen. Otydligheten innebär att det inte är möjligt att förutse eller bedöma effekterna av förordningen.

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 Tågföretagen 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. Tågföretagen anser att en konsekvent tillämpning av samhällsekonomiska kriterier genom samtliga processteg rimligen bör säkerställa största nytta för respektive medlemsstat, och därmed minska behovet av en politisk detaljreglering av kapacitetstilldelningen.

Enligt förslagets artikel 8 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 Tåg företagen förutsätter att hänvisningen till "tidsrelaterade kostnader för kunder" inkluderar att även ta hänsyn till antalet resenärer eller volymer gods som förväntas fylla ett planerat trafikupplägg. Givet att förplaneringen ska vara styrande är det bra att kriterierna kommer in tidigt i processen. Tåg företagen 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. Tåg företagen saknar i den delen ett hänsynstagande till att även få till en effektiv produktion med säkerställande av bra omlopp för järnvägsföretagen, avseende tåg, lok, vagnar och personal.

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 så kallade kapacitetsutbudsplanen. För att åstadkomma den positiva effekten av kapacitetsutbudsplanen utan att göra avkall på förmågan att tillmötesgå de behov som marknads aktörer har, krävs det omfattande inspel med hög detaljeringsgrad från järnvägens intressenter 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. TTR-projektets föreslagna modell innehåller ett processteg för att hantera detta som nu saknas i förslaget till lagstiftning – det som kallas "Capacity Needs Announcement".

Tåg företagen ser en utmaning med oklarheterna kring graden av förplanering av tåglägen. I den framtagna faktapromemorian skriver departementet: "En kapacitetsutbudsplan ska tas fram där *stora delar* (Tåg företagens kursiv) av den tillgängliga kapaciteten är förplanerad". Enligt Tåg företagens bedömning är det än så länge inte förutbestämt hur stora delar av den tillgängliga kapaciteten som skulle bli förplanerad. Hur förplanering kommer att hanteras på olika delar av järnvägsnätet utgör utan tvekan en av de största oklarheterna med den föreslagna regleringen.

Eftersom förordningsförslaget är omfattande och företer flera komplexiteter av nyss nämnd karaktär är det Tåg företagens bedömning att omfattande analysarbete återstår för att förstå helheten och på ett adekvat och balanserat sätt implementera införandet i Sverige. Det är av stor vikt att detta arbete sker i nära samverkan med järnvägens aktörer och att den kompetens som finns tas tillvara.

Svensk implementering

Större tydlighet leder inte nödvändigtvis till en bättre reglering, eftersom större tydlighet typiskt sett innebär *mer* reglering och därmed *mindre* handlingsutrymme. Vi ser stora fördelar att genom detaljerade regelverk förbättra samordningen av internationell trafik, och då inte minst avseende planering av banarbeten och störningshantering. Samtidigt, och i synnerhet för den nationella trafiken, kan det vara bra att bibehålla en flexibilitet som gör det möjligt med anpassningar till svenska förhållanden. Tåg företagen ser med oro på att Sverige i implementeringen söker alltför mycket efter detaljerad harmonisering som minskar det handlingsutrymme som kan möjliggöra en sansad implementering som är synkroniserad med branschens behov. Det behövs en färdplan för svensk implementering, väl koordinerad med branschens behov. 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.

De rullande femåriga kapacitetsstrategierna, som får antas i stort motsvara efterfrågan på järnvägstransporter, måste framgent stödja en underhållsplan som kan ta maximalt med restkapacitet i anspråk. Med ett smart uttag av restkapacitet för underhåll skulle därmed möjliggöras för staten att eliminera underhållsskulden. Vi ser framför oss en framtida koordinering av ett effektivt uttag av kapacitet för underhåll – i nära samverkan med branschen – utförd med moderna underhållsmetoder som minimerar underhålls belastning på den kapacitet som är tillgänglig för transportbehovet på järnvägen.

Vi ser en olycklig trend med bristande helhetsperspektiv vid utförande av underhåll. Negativ trafikpåverkan blir alltför stor när stora underhållsarbeten, såsom kontaktledningsbyten, i praktiken tvingar fram enkelspårdrift på stora stråk under stora delar av året. Här måste grundliga analyser av påverkan på trafiken genomföras liksom utveckling av smarta strategier för genomförande.

Tågföretagen förstår att Trafikverket anser att regelverket inte bara ska tillämpas på TEN-T-nätet. Trafikverket bör trots denna initiala bedömning kunna utnyttja den flexibilitet som ges av att exempelvis vissa regler endast behöver tillämpas på starkt belastade banor.

Den avreglerade marknadens behov

Den avreglerade järnvägsmarknadens behov måste säkras, i synnerhet när kapaciteten i systemet är begränsad och olika intressenter ställer höga krav på kapacitetsutnyttjandet. Att regleringen av infrastrukturförvaltarens ansvar för tilldelade tåglägen – dvs affärsreglerna parterna emellan – skärps, med tydliga inslag av kompensation för den skada som åsamkas den andra parten vid bristande avtalsuppfyllelse är välkommet. Samtidigt är en högre konkretiseringsgrad önskvärd. Devisen bör vara: ju tydligare reglering av affärsförhållandet, desto bättre förutsättningar för den eftersträlvade avregleringen.

Tågföretagen ser positivt på att avtalsrättigheter i större utsträckning kopplas till det mer juridiskt generella begreppet "kapacitetsrättigheter". Tågföretagen förutsätter att det vidgade ansvaret kan omfatta situationer när t.ex. planerade banarbeten inte utförs på utsatt tid eller t.o.m. uteblir (artikel 35.3).

Sekretess

Artikel 27.3 anger att infrastrukturförvaltare ska respektera den kommersiella sekretessen när man tar del av information. Detta kan vara i strid med svensk lagstiftning, 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. Då kan sekretess 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. Detta borde också innebära vissa säkerhetsmässiga krav på de informationssystem som infrastrukturförvaltaren använder.

Risk för samhällsekonomisk suboptimering

Vår initiala bedömning är att förslaget på sikt kan få betydande konsekvenser för utvecklingen av svensk järnväg. Den slitna svenska järnvägen har redan nått kapacitetstaket. Det finns en risk för att den kommande regleringen än mer accentuerar intressekonflikter mellan olika segment i järnvägssystemet. Idag samsas godstrafik med regional och långväga persontrafik på våra spår. Järnvägens användning balanseras mellan å ena sidan de långsiktiga behoven och å andra sidan behovet av flexibilitet och anpassningsbarhet till stigande eller ändrad efterfrågan på järnvägstransporter, inte minst inom godssegmentet.

Hur intressekonflikten mellan regional trafik och kommersiell långväga person- och godstrafik ska hanteras beror bland annat på hur förplaneringen i praktiken kommer att genomföras och det saknas dessvärre detaljeringsgrad som möjliggör konkreta ställningstaganden.

I tillägg till förplanering blir det också en rättighet för sökande att ansöka om kapacitet genom ramavtal (se nedan).

En så pass omfattande och strukturell förändring av kapacitetsplanering och trafikledning i Europa som förslaget innebär bör införas successivt och kontrollerat och med hänsyn till

alla intressenters förmåga och med gemensamma planer, för att minimera risken för negativa konsekvenser för resenärer och transportköpare.

Vi ser med viss grad av oro på risken för att suboptimeringar kan leda till att ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen inte kan ske i enlighet med de transportpolitiska målen. Den avreglerade järnvägsmarknadens behov måste säkras och vi noterar exempelvis att regleringen av infrastrukturförvaltarens ansvar för tilldelade tåglägen skärps.

Det är troligt att Sverige, liksom övriga EU:s medlemsstater, som en följd av regleringen kommer att stimuleras att mer konkret ta ställning till vad järnvägens roll i transportsystemet ska vara i framtiden. Som vi framhöll inledningsvis bör därför en nationell tågstrategi utvecklas parallellt med implementeringen av det nya ramverket.

Införande av ramavtal

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 tillmötesgå med en faktisk tilldelning av ramavtal, eller om infrastrukturförvaltaren, genom den frihet som ges i t ex Artikel 31.3 och 31.4 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 skulle vara mer motiverade, som 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 Tåg företagen 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 Tåg företagen att det finns betydande oklarheter och nackdelar med den föreslagna regleringen om ramavtal.

Risk för ökade administrativa kostnader och koppling till digitalisering

Kommissionen har bedömt att det tillkommer administrativa kostnader, men menar samtidigt att tilldelningsprocessen kommer att bli mer effektiv. Det finns dock – vilket regeringen påpekat i faktapromemorian – en risk för att marknadsaktörernas (både de sökande och tjänsteleverantörer med flera) involvering i samordningen kan bli mycket betungande och att de administrativa kostnaderna underskattats.

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.

Gränssnitt mot järnvägens intressenter

Infrastrukturförvaltarnas, och därmed Trafikverkets, utökade mandat måste balanseras genom tillräckligt inflytande från intressenterna/sökande på utvecklingen av järnvägsmarknaden och genom bestämmelser som möjliggör effektiv tillsyn. Det saknas ett utsett organ eller liknande som tillvaratar användarnas intressen i den strategiska planeringen. Bristen accentueras av att de organ för representation som reglerades i godskorridorförordningen – dvs RAG/TAG-representation – försvinner med det aviserade avskaffandet av godskorridorförordningen. Det föreligger dessutom en stor risk för att järnvägens intressenter får ett mindre inflytande jämfört med andra aktörer och att godskorridorförordningens samarbetsstrukturer passiviseras i väntan på att den nya förordningens regelverk ska komma på plats.

På flera ställen i förslaget talas om att infrastrukturförvaltare ska samråda med bl.a. järnvägsföretagen och analysera marknadens behov. Det saknas tydlighet i när och hur detta ska gå till i processen för den strategiska kapacitetsplaneringen.

Eftersom ansvaret för marknadsundersökningar hanterats på ett mer oklart sätt i förslaget än TTR-projektets tidiga process för "capacity needs announcements" så har representationen och inflytandet försvagats ytterligare.

Effekter godstrafiken

Som regeringen framhåller i faktapromemorian kan regelverket avseende gränsoverskridande trafik komma att gynna godstrafiken eftersom den är mer internationell i sin natur än persontrafiken. Förplanering och långa ledtider kan dock i stället missgynna godstrafiken eftersom den, jämfört med persontrafiken, har sämre förutsättningar att planera på längre sikt och har fler beroenden att ta hänsyn till. Kommissionens förslag innehåller en rullande planering som kan sägas vara den stora nyheten för godstrafiken eftersom den sparar kapacitet till de som på grund av t.ex. pågående upphandlingar inte kan planera sin trafik långt i förväg. Konceptet är dock till viss del oprövat och det finns risker med införandet. I dagsläget är det omöjligt att förutse om den rullande planeringen blir något som den svenska marknaden anammar. Det finns också farhågor att mycket av den framtida kapaciteten kommer att bokas upp i ramavtalen, vilket kan drabba godstrafiken i synnerhet. En förutsättning för att realisera nyttorna med förslaget är att tåglägen för internationella godståg fortsatt prioriteras när godskorridorförordningens på förhand iordningsställda tåglägen för godståg försvinner med avskaffandet av godskorridorförordningen.

Regleringsorgan och tillsyn

Förslaget till förordning ställer ökade krav på att regleringsorganets tillsyn av infrastrukturförvaltare fungerar. Förslaget innebär både en längre framförhållning i planeringen av kapacitetsutbudet och kapacitetens användning, samtidigt som infrastrukturförvaltaren med sina nya uppgifter ges större maktbefogenheter. 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 endast till att hänsyn ska tas till synpunkter eller rekommendationer från ENIM. Här saknas en tydlig referens till omhändertagande av synpunkter från 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 Tågöretagens 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. 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 i flera avseenden, i synnerhet med hänsyn tagen till utveckling av stödjande IT-system, etc.

Det förefaller därtill ytterst osannolikt att förordningen skulle kunna beslutas innan valet till Europaparlamentet våren 2024.

Även i ett mycket tidsoptimistiskt scenario blir det därmed 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.

För Tåg företagen den 29 september 2023,

Gustaf Engstrand
Näringspolitisk chef