

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

Er referens Diarienummer
LI2023/02909 Utr 2023/53
Datum
2023-09-28

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

Trafikanalys har ombetts att svara på rubricerade remiss.

EU-kommissionen har presenterat förslag till en förordning om användningen av järnvägsinfrastrukturkapacitet i det gemensamma europeiska järnvägsområdet. Genom förslaget upphör den nuvarande godskorridorförordningen (EU nr 913/2010) och relevanta delar av SERA-direktivet (2012/34/EU), som avser tilldelning och förvaltning av infrastrukturkapacitet på järnvägsområdet inom EU, lyfts in i den föreslagna förordningen.¹

Förordningen innehåller allmänt hållna regler och principer som ska ligga till grund för ett ramverk om fördelning och förvaltning av infrastruktur för den gränsöverskridande trafiken. Det närmare regelverket ska utformas och genomföras av mellan medlemsstaterna samordnade nätverk eller organ bestående av dels befintliga myndigheter och organisationer, dels nya sådana. Bland annat får infrastrukturförvaltarna en utökad roll i detta arbete där vikt läggs på en tidigare planering, bland annat genom framtagandet av en kapacitetsstrategi och en kapacitetsutbudsplan. Utöver en årlig tilldelning ska möjligheter ges till en mer långsiktig tilldelning av kapacitet i ett rullande planeringskoncept eller genom ramavtal. De senare kan gälla för längre perioder, från 5 till i särskilda fall upp till 25 år. Förslaget syftar enligt kommissionen till att åstadkomma en bättre och mer harmoniserad ordning för tilldelning av järnvägskapacitet i trafiken mellan grannländer. Kommissionen menar att det nya arbetssättet bör kunna bidra till att frigöra kapacitet på de europeiska järnvägsnäten och ge ökad användarnytta i form av minskade kostnader för järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare.

Trafikanalys synpunkter på förslagen

Trafikanalys kan konstatera att det finns en rad orsaker till att det finns svårigheter att komma vidare i utvecklingen av den gränsöverskridande trafiken inom EU och att det därför är svårt att etablera sammanhängande och attraktiva förbindelser mellan länderna. En av dessa handlar om att kapacitet fördelas på olika sätt i olika medlemsstater. Trafikanalys menar att det behövs åtgärder för att minska de hinder detta åstadkommer i den gränsöverskridande trafiken och att kommissionens initiativ när

¹ Regler i godskorridorförordningen som avser planering av infrastrukturen har tidigare förts in i kommissionens förslag till en reviderad TEN-T förordning, publicerat 2021.

det gäller att lösa problemen med kapacitetstilldelningen därför är välkommet. Trafikanalys ifrågasätter dock i vilken mån den nu föreslagna regleringen kommer att kunna bidra till de uppsatta målen och förväntningarna. Regleringen innehåller en rad ottydligheter och inslag av frivillighet i roller och ansvar liksom om hur det rättsliga genomförandet ska ske. Detta skapar utrymme för tolkning vilket gör att det kan bli svårt, ibland närmast frivilligt, att följa regelverkets intentioner. Inrättandet av nya gränsöverskridande samverkansorgan och nätverk med krav på en omfattande och sannolikt resurskrävande verksamhet kommer däremot till klart uttryck i förordningen.

Trafikanalys synpunkter kring dessa frågor utvecklas närmare i det fortsatta remissvaret.

Samordningen kräver styrning genom tydliga regler och mandat

Att kommissionen nu föreslår att SERA-direktivets regler om användning och tilldelning av kapacitet förs in i en förordning med direkt verkan i medlemsstaterna är bra för att kunna komma vidare i harmoniseringsarbetet. Men för att förordningen ska kunna ge denna direkta rättsverkan krävs enligt Trafikanalys att regleringen är utformad på ett sätt som gör att det är tydligt vad som krävs och av vem, när detta ska ske och vad som händer när så inte är uppfyllt. I förslaget finns få sanktioner och påföljd saknas i stor utsträckning om parterna inte följer regelverket eller dess intentioner. Det är till exempel oklart vad som händer om redan tilldelad kapacitet inte nyttjas.

Någon överstatlig myndighet med beslutsrätt föreslås inte. Det är vidare osäkert vilka konkreta krav som ställs på ansvariga samordningsorgan när det gäller att utveckla ramverk och närmare regler för kapacitetstilldelningen. Enligt förslaget ska infrastrukturförvaltare i medlemsstaterna i ett utökat europeiskt nätverk av infrastrukturförvaltare (ENIM) ha ansvar för att gemensamt utveckla riktlinjer och ramverk för en harmoniserad kapacitetsfördelning och för samordning av trafik-/krishantering. Ansvaret för kapacitetstilldelning och -planering ligger dock kvar på de nationella infrastrukturförvaltarna. ENIM saknar således beslutsrätt utan ska, som det får förstås, främst verka genom rekommendationer. Ett nytt organ, en nätverkskoordinator (Network Coordinator) ska agera sekretariat och samordna ENIM:s möten och beslut samt agera gemensam kontaktpunkt gentemot andra aktörer. Att ENIM:s och koordinators mandat framstår som oklart och att det inte närmare framgår vad de ska landa i kan enligt Trafikanalys uppfattning leda till att regleringen i dessa delar framstår som närmast frivillig.

Kommissionen föreslår också att det europeiska nätverket av regleringsmyndigheter (ENRRB– European Network of Rail Regulatory Bodies) ska samordna mellan regleringsorganen och genom yttranden och rekommendationer främja att besluten likformas. Inte heller detta nätverk har något mandat över de nationella myndigheterna och Trafikanalys ställer sig frågande till hur nätverket är tänkt att fungera och kunna fatta beslut gentemot dessa.

Kommissionen föreslår också att ett nytt opartiskt organ (Performance Review Body) ska bildas som ska ge råd till kommissionen och de europeiska samordnarna (TEN-T) om utvecklingen. Organisationen ska även ge rekommendationer till ENIM om ramverket samt till andra aktörer, men även här framstår det som oklart hur rekommendationerna ska mottas och vilken rättsverkan denna nya samverkansform kan få.

Risk för att kapacitet låses upp och viss trafik trängs undan

Även om Trafikanalys är positiv till kommissionens initiativ till en mer effektiv modell för kapacitetstilldelning finns det inslag i den nya modellen som kan ifrågasättas. Trafikanalys vill här framhålla risken för att en mer långsiktig tilldelning leder till att en förhållandevis stor del av kapaciteten låses upp på ett sätt som gynnar vissa samtidigt som annan trafik trängs undan. En mer långsiktig tilldelning rimmar till exempel illa med godstrafikens behov av flexibilitet och att kunna söka tåglägen på kort sikt i takt med transportköparnas efterfrågan. Möjligheten att ansöka om kapacitet på längre sikt och genom att teckna fleråriga ramavtal är däremot mer i enlighet med persontrafikens behov som ofta kör på långa kontrakt och med fasta tidtabeller. Att stora delar av nätet riskerar att låsas upp är heller inte gynnsamt i den kommersiella trafiken där möjligheten till nyetablering är ett viktigt verktyg för att kunna upprätthålla en fungerande konkurrens på spåren. Detta bidrar inte till att underlätta för att tillgodose marknadens och användarnas behov av kapacitet, och torde enligt Trafikanalys vara helt på tvärs med uppsatta mål.

Hur stora blir kostnaderna?

I underlaget redovisas beräknade kostnader i samband med de tre "koordineringsaktiviteterna"; det vill säga en nätverkskoordinator, ett sekretariat till nationella regleringsmyndigheter samt ett översynsorgan. Dessa ska erhålla delfinansiering från kommissionen, men åtminstone för två aktiviteter kommer merparten av finansieringen från "tredje part", det vill säga infrastrukturförvaltare och från nationella regleringsmyndigheter. Totalt beräknas kostnader under en treårsperiod (innevarande budget 2025 – 2027) på totalt 16,5 miljoner euro för EU och 42 miljoner euro för tredjeparterna. Vilka kostnader som övriga aktiviteter som följer av förslaget beräknas förorsaka medlemsstaterna och marknaden redovisas dock inte i underlaget. Det kan befaras att tillkommande kostnader för såväl myndigheter som marknadsaktörer för den nya administrationen kan komma att bli märkbara. Det gäller inte minst förslaget om att de nya processerna ska implementeras med hjälp av digitala verktyg. Trafikanalys hade därför gärna sett en mer ingående analys av hur stora de totala kostnaderna kan komma att bli för genomförandet av kommissionens förslag.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mattias Viklund efter föredragning av Pia Bergdahl. Avdelningschef Gunnar Eriksson har deltagit i ärendets beredning.

Mattias Viklund
Generaldirektör