

Kopia till

li.transport.remissvar@regeringskansliet.se

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Kommissionens förslag till förordning om utnyttjande av järnvägsinfrastrukturkapacitet i det gemensamma europeiska järnvägsområdet COM(2023) 443

Sammanfattning

Transportstyrelsen tillstyrker i huvudsak kommissionens förslag, som innebär att kapaciteten på järnvägen förplaneras i flera steg och under flera år för att möjliggöra en optimerad användning av infrastrukturen, tillgodose behoven av långsiktighet och flexibilitet för järnvägsmarknadens olika användare och minska behovet av ändringar av tilldelade tåglägen. Detta innebär dock en stor förändring för Sverige, där tidtabellerna har planerats helt utifrån de ansökningar som kommer in varje år. Men Transportstyrelsen anser att det sannolikt är mest gynnsamt för Sverige att börja anamma en sådan typ av planering. Transportstyrelsen instämmer i kommissionens bedömning att introduktionen av ett harmoniserat och direkt tillämpligt kan bidra till en effektivare förvaltning som leder till förbättrade tjänster och möjlighet till ökad trafik på järnvägen, i synnerhet för gränsöverskridande trafik.

Den positiva inställningen kommer dock inte utan förbehåll.

Transportstyrelsen anser att det är tveksamt om förslaget i dess nuvarande utförande är tillräckligt tydligt och konsekvent för att tillämpa i praktiken. Förslaget har genomgående brister i både sak och utformning.

Transportstyrelsen huvudsakliga synpunkter sammanfattas enligt följande.

Infrastrukturförvaltarna riskerar att få för mycket makt över hur järnvägen ska användas i förhållande till användarna

Transportstyrelsen anser att den föreslagna förskjutningen av inflytande och initiativ från användarna till infrastrukturförvaltarna är en oundviklig konsekvens av den föreslagna tilldelningsmodellen, men att den måste åtföljas av tillräckliga krav på transparens, objektivitet, icke-diskriminering

och konkurrensneutralitet och tillräckliga tillsyns- och sanktionsbestämmelser. Samrådsprocesserna måste ge de sökande reellt inflytande över hur järnvägen ska användas samtidigt som det inte får bli för administrativt betungande så att det hindrar de sökande från att använda järnvägen. Det kan vara aktuellt att införa mekanismer som ger användarna en tydligare roll i att utforma användningen.

Infrastrukturförvaltarna bör ha krav att verka för konkurrens

Transportstyrelsen anser att det utvidgade mandatet för infrastrukturförvaltare att förvalta och planera kapacitet bör åtföljas av konkreta krav på att infrastrukturförvaltarnas planering möjliggör en sund konkurrens, eftersom sökande får mindre möjligheter att själva utforma sin användning av infrastrukturen. Annars blir det svårt att förverkliga fjärde järnvägspaketets inriktning att all trafik ska vara konkurrensutsatt.

Tillämpningsområdet är svårt att utläsa och följa

Transportstyrelsen anser att det är svårt att utläsa av förslaget vilka bestämmelser som träffar vilka aktörer. Den strategiska kapacitetsplaneringen gäller bara en begränsad del av det svenska järnvägsnätet, men det förefaller oklart om det går att tilldela kapacitet såsom tänkt enligt förslaget om den strategiska kapacitetsplaneringen inte genomförts.

De europeiska ramverken får stor betydelse och måste därmed bli föremål för granskning

Transportstyrelsen föreslår att det europeiska nätverket för regleringsorganen, ENRRB, ska få i uppgift att på förhand granska de ramverk som infrastrukturförvaltarna tillsammans genom nätverket ENIM ska ta fram för tilldelning av kapacitet; för gränsöverskridande samordning av trafikledning, störnings- och krishantering; samt för uppföljning av prestanda.

Principerna om samhällsekonomiska kriterier och modeller brister

Transportstyrelsen tillstyrker den breda inriktningen mot samhällsekonomiska förfaranden, men anser att reglerna bör begränsas till ett krav att använda vedertagna metoder för att ge öppenhet för utveckling av samhällsekonomisk metodik och dess tillämpning på kapacitetsförvaltningen.

Reglerna om ramavtal behöver förtydligas och harmoniseras för att inte bli ett hinder för den gränsöverskridande trafiken

Transportstyrelsen anser att förordningen behöver förtydliga ramavtalens roll i den nya tilldelningsmodellen i förhållande till andra former för tilldelning av kapacitetsrättigheter, på ett sätt som garanterar att ramavtal

inte kan utgöra ett hinder för gränsöverskridande trafik och för nya aktörers etablering på marknaden.

Godstrafiken kan behöva ytterligare garantier för tillgång till attraktiv kapacitet

Bättre förutsättningar för den gränsöverskridande trafiken är i sig ett stort lyft för godstrafiken som utgör den stora merparten av de gränsöverskridande transporterna. Transportstyrelsen anser dock att det finns en risk att godstrafiken med dess kortare planeringshorisont inte kommer att göra sig gällande i den strategiska kapacitetsplaneringen. Särskilt om den rullande planeringen inte fungerar som tänkt.

Vagt formulerade krav försvårar regelefterlevnad och tillsyn

Transportstyrelsen anser att förslaget på många områden brister i tydlighet och precision. Om inte detta åtgärdas kommer det att vara svårt för berörda parter att efterleva regelverket och svårt för tillsynsmyndigheten att säkerställa efterlevnaden, med risk att förslagets syfte inte uppnås.

Transportstyrelsens synpunkter

Övergripande kommentarer

Transportstyrelsen tillstyrker i huvudsak kommissionens förslag som innebär att branschinitiativet TTR (Timetable Redesign for Smart Capacity Management) kan implementeras i det gemensamma europeiska järnvägsområdet. Det innebär att kapaciteten på järnvägen förplaneras i flera steg och under flera år för att möjliggöra en optimerad användning av infrastrukturen (inklusive banarbeten), tillgodose behoven av långsiktighet och flexibilitet för järnvägsmarknadens olika användare och minska behovet av ändringar av tilldelade tåglägen. Detta innebär dock en stor förändring för Sverige, där tidtabellerna har planerats helt utifrån de ansökningar som kommer in i april varje år utan förplanering. Men Transportstyrelsen anser att det sannolikt är mest gynnsamt för Sverige att börja anamma en sådan annan typ av planering än de skraddarsydda tidtabellerna som används idag, dels för att den ökande mängden tåglägen och banarbeten över tid kraftigt har höjt kraven på planeringen av den årliga tågplanen, dels för att det är i linje med vad forskare har rekommenderat som nästa steg för den svenska kapacitetstilldelningen.

Transportstyrelsen instämmer i kommissionens bedömning att introduktionen av ett harmoniserat och direkt tillämpligt regelverk för användningen av infrastrukturkapacitet kan bidra till en effektivare förvaltning som leder till förbättrade tjänster och möjlighet till ökad trafik på järnvägen, i synnerhet för gränsöverskridande trafik. Det är önskvärt att utvecklingen av det gemensamma europeiska järnvägsområdet bygger på ett tydligt, gemensamt regelverk.

Den positiva inställningen kommer dock inte utan förbehåll. Transportstyrelsen anser att det är tveksamt om förslaget i dess nuvarande utförande är tillräckligt tydligt och konsekvent för att tillämpa i praktiken. Förslaget har genomgående brister i både sak och utformning. Det kan komma att försvåra efterlevnaden av regelverket vilket innebär en risk att förslagets syfte inte uppnås. Om kommissionens lagförslag inte resulterar i gemensamma regler för kapacitetstilldelning är risken stor att TTR införs som ett europeiskt lapptäcke med ytterligare gränshinder istället för förbättrade förutsättningar för gränsöverskridande trafik.

Transportstyrelsen har därför ett stort antal synpunkter som vi redogör för i enlighet med förslagets struktur. Vi avslutar med en bedömning av förslagets konsekvenser för myndigheten. På grund av att förslaget är mycket omfattande har Transportstyrelsen ännu inte hunnit analysera förslagets alla delar i detalj. Som regelgivnings- och tillsynsmyndighet kommer Transportstyrelsen dock att fortsätta arbetet att utreda förslaget för att förstå vilka konsekvenser förslagets olika delar får för den svenska järnvägsmarknaden.

KAPITEL I ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

Särskilt om tillämpningsområdet (art.1 och resten av förslaget)

Transportstyrelsen anser att det är svårt att utläsa av förslaget vilka bestämmelser som träffar vilka aktörer. Artikel 1 hänvisar till direktiv 2012/34/EU och dess tillämpningsområde och därmed gäller förslaget för samma tillämpningsområde som nu gäller i järnvägsmarknadslagen (2022:365). Allt eftersom man läser förslaget framkommer det till exempel att förplaneringen i form av strategisk kapacitetsplanering i kapitel II avsnitt 2 endast gäller stornätet och det utvidgade stornätet enligt (den kommande) TEN-T-förordningen. Tågplaneprocessen och kapacitetstilldelningen i kapitel II avsnitt 3 gäller alla infrastrukturförvaltare, men samtidigt så genomsyras hela förslaget av just den strategiska kapacitetsplaneringen och det är svårt att utläsa ur förslaget hur det blir möjligt för en infrastrukturförvaltare som till exempel Trafikverket att kunna tillämpa den strategiska kapacitetsplaneringen på endast en avgränsad del av sitt nät. Det är också svårt att bedöma om det är möjligt för en infrastrukturförvaltare vars nät är helt utanför TEN-T (såsom Inlandsbanan och A-Train) att enkelt kunna utläsa vilka delar av förordningen som gäller dem. Det är också möjligt att komplexiteten vad gäller tillämpningsområdet faktiskt leder till oväntade konsekvenser för användarna.

Transportstyrelsen anser att förslaget måste bli tydligare i sin struktur för att underlätta efterlevnaden. Mer specifikt vad som är problem med tillämpningsområdet kommenteras löpande nedan i remissvaret.

KAPITEL II FÖRVALTNING AV INFRASTRUKTURKAPACITET

KAPITEL II AVSNITT 1 Allmänna principer för förvaltning av infrastrukturkapacitet

Den föreslagna modellen för förvaltning av kapacitet innebär ett genomförande av de förslag som presenterats från projektet TTR (Timetable Redesign for Smart Capacity Management). De föreslagna processtegen i artikel 16-18 följer med några undantag nära den i TTR föreslagna modellen.

Infrastrukturförvaltarens utökade mandat måste vägas upp av tillräckliga kontrollmekanismer (art. 5)

I förslaget får infrastrukturförvaltarna en utökad roll och utökade befogenheter, som också kommer till uttryck i en utvidgning av infrastrukturförvaltarnas väsentliga uppgifter (art. 5.1, 5.3). Transportstyrelsen anser att det är en rimlig följd av den föreslagna inriktningen att infrastrukturförvaltare utöver tilldelning av infrastrukturkapacitet också får ansvar för strategisk kapacitetsplanering och anpassning och omplanering av tilldelad kapacitet. Transportstyrelsen anser dock att denna förskjutning måste åtföljas av tillräckliga krav på transparens, objektivitet, icke-diskriminering och konkurrensneutralitet och tillräckliga tillsyns- och sanktionsbestämmelser. Detta är bara delvis tillgodosett i förslaget. Transportstyrelsen anser att det är viktigt, inte minst gentemot andra medlemsstater som inte har kommit lika långt i marknadsöppningen, att påminna om att infrastrukturförvaltare har en monopolställning gentemot användarna av järnvägsinfrastrukturen.

Transportstyrelsen välkomnar uttryckliga krav på att infrastrukturförvaltare ska hantera begränsad kapacitet (art. 8, 21.6, 25, 37)

Där direktiv 2012/34/EU begränsar möjligheten för infrastrukturförvaltare att prioritera trafik på infrastruktur som är förklarad överbelastad eller är reserverad för särskilda typer av trafik, ger förslaget ett bredare mandat åt infrastrukturförvaltare att ensidigt fatta beslut om prioritering och konfliktlösning. Reglerna är uppdelade på artikel 8 som handlar om "scarce infrastructure" och artikel 21 och 25 som behandlar "highly utilized or congested infrastructure", samt artikel 37 om konflikthantering.

Artikel 8 är central för hela förordningen eftersom den innehåller en uppsättning principer och förfaranden som ska tillämpas både i planeringen och i tilldelningen (och hänvisas till i artiklarna 18.8, 21.6, 25.2, 37.1, 37.2, 50.1). En av dessa principer är att infrastrukturförvaltare ska hantera knapp infrastruktur och lösa konflikter genom objektiva, transparenta och icke-diskriminerande förfaranden. Transportstyrelsen anser att detta är ett viktigt krav för att förhindra godtyckligt agerande från infrastrukturförvaltare, men att begreppsapparaten behöver bli mer koncise och enhetlig. Begreppet

”scarce infrastructure” i artikel 8 bör t.ex. strykas eftersom det varken definieras i förslaget eller tillför någon ny distinktion. (Se också resonemang om begreppet partitioning nedan).

Transportstyrelsen välkomnar att förslaget förordar ett auktionsförfarande i hanteringen av konflikter i kapacitetstilldelningen i artikel 37, men ser många oklara förhållanden, t.ex. vad som utgör en liknande karaktäristik och samhällsekonomisk profil. Därutöver kan bestämmelsen tolkas som att auktionsförfarande är aktuellt även för ad hoc och ramavtal, vilket inte är förenligt med de övriga prioriteringsreglerna för dessa kategorier.

Förordningen bör ha en större öppenhet gentemot samhällsekonomiska bedömningar (art. 8).

Transportstyrelsen tillstyrker den breda inriktningen mot samhällsekonomiska förfaranden men anser att den föreslagna utformningen är olämplig och bör formuleras mer öppet för att tillämpningen ska kunna utvecklas i takt med ny kunskap på området. Att använda samhällsekonomisk metodik är i linje med svensk transportpolitisk tradition och den mest framkomliga vägen att hitta gemensamma principer för planering och prioritering mellan infrastrukturförvaltare och mellan medlemsstater, eftersom alternativa verktyg (prioritering av vissa marknadssegment; prioritering av egenskaper hos tågsläget som gångdagar/sträcka; uppdelning av dygnet för olika trafiktyper etc.) är dels för trubbiga för att användas som planeringsprinciper, dels svåra att enas om.

Samhällsekonomiska värderingar i kapacitetsförvaltningen är samtidigt ett relativt outforskat område och erfarenheterna av tillämpning utanför Sverige är mycket begränsade. Att närma sig målet om samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen kommer att kräva ett utvecklingsarbete under lång tid. Därför bör förordningen innehålla tydliga krav på att kriterier och modeller ska baseras på vedertagna metoder och bästa tillgängliga kunskaper utan att alltför mycket begränsa tillämpningen till särskilda kriterier. De föreslagna kriterierna i artikel 8.4 är ganska specifika och framstår inte som uppenbart kompatibla med etablerade ansatser för samhällsekonomiska bedömningar. En del av kriterierna kräver data som kan vara svåra att få tag på, t.ex. för driftskostnader eller priser för samhällsorganiserad trafik. Formuleringen i artikel 8.4 antyder också att det är en uttömmande lista över kriterier som inte tillåter någon justering eller komplettering. Detta kontrasterar mot formuleringen i artikel 2.3b och i skäl 9 om att maximera värdet för samhället av järnvägstransporter, vilket antyder en större öppenhet i valet av metodik. I listan saknas också kriterier som Transportstyrelsen erfarit är nödvändiga för att långsiktigt närma sig ett

samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande, som operatörernas vinster eller verkliga värdering av ett tågläge.¹

Sammantaget förordar Transportstyrelsen att förordningen för att inte låsa den samhällsekonomiska bedömningen vid olämpliga kriterier, begränsas till att formulera allmänna principer och att den mer detaljerade utformningen av kriterier, metoder för scenariogenerering etc. lämnas till ENIM på samma sätt som Trafikverket ansvarar för utformningen av dagens prioriteringskriterier. Erfarenheter kan hämtas från genomförandeförordning (EU) 2015/909 om förfarandena för beräkning av den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs ("direct cost-förordningen") vilken baseras på samhällsekonomiska principer.

Planeringsdokumenten i den strategiska kapacitetsplaneringen bör inte ändras efter fastställelse (art. 9.3, 12.8, 16.4, 17.2, 17.3, 18.9, skäl 10)

Transportstyrelsen anser att de styrande planeringsdokumenten i den strategiska kapacitetsplaneringen inte bör vara levande dokument, utan ska ange vad som beslutats för varje tågplan vid en given tidpunkt. Den huvudsakliga funktionen för planeringsdokumenten bör vara att ge tydliga förutsättningar för nästa fas. Eventuella behov av uppdatering som upptäcks efter fastställelse bör omhändertas dels i nästa planeringssteg, dels i nästa års planeringsdokument för motsvarande planeringssteg. Detta är särskilt viktigt för kapacitetsutbudsplanen (art. 9.3). När kapacitetsutbudsplanen fastställs har sökande bara 2,5 månader på sig att utforma sina ansökningar. Att regleringsorganen får mandat att granska och ändra kapacitetsutbudsplanen enligt det mandat som föreslås i artikel 18.9 talar ytterligare emot uppdateringar av densamma. På samma sätt bör det framgå av artikel 12.8, 16.4, 17.2, 17.3 och av skäl 10 att det inte är fråga om uppdatering av beslutade kapacitetsstrategier och kapacitetsmodeller utan om att återföra erfarenheter från tidigare år till kommande tågplaner.

Att tågplanen uppdateras, som föreslås i artikel 30.2 är däremot rimligt eftersom tågplanen bör spegla den faktiskt planerade trafikeringen. Det kan dock övervägas om det bör förtydligas att tågplanen måste ha en tydlig versionshantering eller möjlighet att frysa tågplanen vid viktiga tillfällen, så att sökande eller regleringsorgan vid behov har möjlighet att bedöma om ett beslut från infrastrukturförvaltaren var korrekt vid en given tidpunkt.

Det är välkommet med tydligare regler för kapacitetsbegränsningar (art. 10, 35)

Transportstyrelsen välkomnar att förslaget inför mer utförliga regler för infrastrukturförvaltares hantering av kapacitetsbegränsningar, men föreslår ett antal förtydliganden. Bristande framförhållning och samordning när det

¹ Transportstyrelsen (2016) Kapacitetstilldelning på järnväg – samhällsekonomisk effektivitet och Transportstyrelsens tillsyn.

gäller kapacitetsbegränsningar är ett av de allra största problemen för järnvägstrafiken både på nationell nivå och för gränsöverskridande trafik. De regler som idag finns i kommissionens beslut (EU) 2017/2075 om ersättning av bilaga VII till direktiv 2012/34/EU har fått eller borde åtminstone ha fått en mycket stor inverkan på planeringsprocessen och Transportstyrelsen välkomnar att delar av dessa regler överförs till ordinarie lagstiftning. Innan de befintliga reglerna i kommissionens beslut (EU) 2017/2075 har anpassats (vilket kommissionen avser att göra under 2024 enligt bilaga I sektion 3 till förslaget) är det svårt att göra sig en helhetsbild. Transportstyrelsen välkomnar att infrastrukturförvaltare i den strategiska kapacitetsplaneringen får möjlighet att planera och samordna kapacitetsbegränsningar och göra avvägningar mellan behovet av dessa och av tåglägen till en mer genomgripande planering.

Enligt artikel 10 och artikel 35 ska infrastrukturförvaltarna informera och samråda med de sökande om kapacitetsbegränsningar enligt den tidsplan som anges i bilaga I sektion 3. Därmed bör skrivningar som ”as early as possible” (art. 10.7) och ”as soon as possible” (35.1) vara överflödiga och förvirrande.

Transportstyrelsen invänder mot att begreppet ”major impact” används i artikel 10.4 utan definition eller förklaring.

KAPITEL II AVSNITT 2 Strategisk kapacitetsplanering

Strategisk kapacitetsplanering är begreppet för alla tre faser i förplaneringen som ska resultera i en kapacitetsstrategi (art.16), kapacitetsmodell (art. 17) och kapacitetsutbudsplan (art.18). Vi inleder med övergripande kommentarer om effekterna av införandet av förplanering, för att sedan kommentera specifika artiklar.

Den strategiska kapacitetsplaneringen kommer i praktiken att behöva tillämpas på större delen av järnvägsnätet

Transportstyrelsen anser att det kommer att vara svårt att tillämpa det föreslagna regelverket om inte den strategiska kapacitetsplaneringen inkluderar den övervägande delen av järnvägsnätet. Det föreslagna tillämpningsområdet för den strategiska kapacitetsplaneringen är TEN-T:s stomnät och utökade stomnät, samt ytterligare sträckor och noder som infrastrukturförvaltare vill inkludera.

I praktiken är det få tåglägen som inte både går på en sträcka eller en nod som ingår i TEN-T:s stomnät och på övrigt nät. Många terminaler och bangårdar som är de viktigaste mål- eller startpunkterna för godstrafiken finns vid TEN-T:s stomnät eller utökade stomnät. De flesta tåglägen för persontrafik berör också i någon del detta nät. Det innebär i praktiken att dessa tåg behöver ingå i den strategiska förplaneringen för att sökande ska

kunna få tillgång till attraktiva tåglägen i tilldelningen. Som exempel kommer ett persontåg från Mora till Stockholm eller en hamnpendel från Göteborgs hamn till Nässjö till övervägande del att köra på infrastruktur utanför det utvidgade stomnätet, men för att dessa tåg ska få tillgång till den önskade kapaciteten kommer de att behöva ingå i den strategiska kapacitetsplaneringen. Om inte övriga önskemål om trafikering på de berörda banorna även utanför det utvidgade stomnätet hanteras samtidigt blir det en svårt för infrastrukturförvaltarna att tilldela kapacitet på ett effektivt och icke-diskriminerande sätt.

Ytterligare en aspekt av att infrastrukturförvaltarna får stort inflytande över tillämpningsområdet är att det kan tänkas att en infrastrukturförvaltare skulle kunna skapa hinder för gränsöverskridande trafik genom att bara inkludera en del av infrastrukturen så att t.ex. viktiga terminaler som inte ligger vid TEN-T-nätet inte inkluderas i den strategiska kapacitetsplaneringen och därmed i praktiken inte blir tillgängliga för sökande.

Eventuellt kan det finnas behov att klargöra att förordningen inte ger utrymme för infrastrukturförvaltare att införa modeller för planering av infrastrukturkapacitet innan ansökningstillfället som avviker från vad som föreslås i avsnitt 2.

Tillämpningsområdet för den strategiska kapacitetsplaneringen är en fråga av så stor vikt att den bör lyftas ut till en separat artikel.

Förplaneringen ger infrastrukturförvaltarna för stort initiativ över användningen av järnvägen

Transportstyrelsen anser det bör införas skrivningar som ger sökande ett större ansvar för järnvägens användning. Kommissionens förslag innebär att det är infrastrukturförvaltarna ska förutse behovet av järnvägstransporttjänster (skäl 9 till förslaget). Detta skiljer sig från direktiv 2012/34/EU som föreskriver att järnvägsinfrastrukturens nyttjande bestäms genom att sökande inkommer med ansökningar som infrastrukturförvaltare i så stor utsträckning som möjligt ska tillmötesgå och vid behov samordna, där infrastrukturförvaltaren får prioritera särskilda tjänster endast om infrastrukturen är förklarad överbelastad eller om den är reserverad för bestämda typer av trafik (art. 44–49 i direktiv 2012/34/EU). I den föreslagna strategiska kapacitetsplaneringen ska infrastrukturförvaltare istället beakta efterfrågan utifrån tidigare kapacitetstilldelning, marknadsövervakning och sina analyser av marknadens utveckling, utan hänvisning till sökandes önskemål (art. 12.4).

Transportstyrelsen välkomnar att förslaget innehåller krav som ska möjliggöra inflytande för sökande och andra berörda aktörer och begränsa infrastrukturförvaltarens möjlighet att agera godtyckligt. Dit hör kravet att

infrastrukturförvaltare måste agera transparent och icke-diskriminerande (art. 2.3c, 3.1, 8.4, 20.1, 21.6, 41.2). Det finns också uttryckliga krav på att infrastrukturförvaltaren ska samråda med sökande i de flesta skeden (och särskilda artiklar i 13 och 36). Transportstyrelsen anser inte att dessa krav räcker, då samråd fortfarande innebär att det är infrastrukturförvaltaren som sätter agendan och inte de sökande (se nedan).

Transportstyrelsen anser i princip att en viss förskjutning av initiativet från sökande till infrastrukturförvaltare är en förutsättning för att övergå till den föreslagna tilldelningsmodellen, vilket Transportstyrelsen tillstyrker. Transportstyrelsen anser dock att förslaget bör ändras så att den ensidiga betoningen på infrastrukturförvaltarens optimering bör mildras och ersättas med mekanismer som betonar järnvägsföretagens och andra sökandes möjligheter att ta hänsyn till sina affärsmodeller och omlopp.

I förhållande till TTR-projektet går kommissionens förslag betydligt längre vad gäller maktförskjutningen till infrastrukturförvaltarna. TTR innehåller en mekanism kallad Capacity Needs Announcements (CNA) där sökandes inspel X-24 skulle utgöra en av de huvudsakliga grunderna för framtagandet av kapacitetsmodellen (se t.ex. bilaga 1 sektion 2). Där TTR föreslår att planeringen ska baseras på "expected volume of requests" har förordningsförslaget istället formuleringen "volume of capacity available to applicants" (bilaga I, avsnitt 1). Transportstyrelsen föreslår också att artikel 12.3 stryks då det bör vara sökande som avgör vilken infrastruktur som är lämplig för gränsöverskridande trafik, inte infrastrukturförvaltaren. Till det att även artikel 13 bör kunna strykas då informationen framgår under respektive processteg.

Transportstyrelsen anser sammantaget att sökandes möjligheter att påverka grunden för planeringen av användningen bör stärkas, men kan i dagsläget inte säga om det bör ske genom att införa regler om CNA genom mer detaljerade samrådsförfaranden (se nedan), eller på annat sätt.

Den strategiska kapacitetsplaneringen bör innehålla krav på infrastrukturförvaltare att säkerställa en välfungerande konkurrens

Transportstyrelsen anser att den föreslagna kapacitetstilldelningsprocessen bör få ytterligare mekanismer för att säkerställa att kapacitetstilldelningen ger förutsättningar för en välfungerande konkurrens. I dagens tilldelningsprocess enligt direktiv 2012/34/EU är det de sökande som i grunden bestämmer järnvägens användning genom sina ansökningar, medan infrastrukturförvaltaren roll är att samordna och hantera konflikter. I förslaget blir sökandes möjligheter att konkurrera istället beroende av infrastrukturförvaltarnas förplanering av kapaciteten. Dessutom kan de långa ledtiderna i den föreslagna planeringen tänkas gynna aktörer som i grunden har en utbudsstyrd planering och är finansiellt starka och dit hör i

allmänhet inte den kommersiella persontrafiken och i synnerhet inte mindre, nytillkomna aktörer.

Transportstyrelsen välkomnar att förslaget innehåller krav på att kapacitet tilldelas i enlighet med transparenta och objektiva kriterier och metoder, så att infrastrukturförvaltaren inte godtyckligt kan styra användningen av järnvägen. Transportstyrelsen anser dock att det behövs ytterligare krav på att infrastrukturförvaltare aktivt ska utforma kapacitetsplaneringen så att den möjliggör en sund konkurrenssituation. När infrastrukturförvaltare får ett utökat ansvar för att utforma järnvägens användning bör de också få ett utökat ansvar för att *säkerställa* konkurrensen. Ett gott exempel återfinns i den spanska infrastrukturförvaltaren ADIF:s användning av ramavtal för att öka konkurrensen och kapacitetsutnyttjandet på den spanska höghastighetsjärnvägen.²

Skäl 3 till direktiv (EU) 2016/2370 anger att ett öppnande av marknaden bör ha en positiv inverkan på det gemensamma europeiska järnvägsområdets funktion och leda till bättre tjänster för användarna. Skäl 42 till direktiv 2012/34/EU anger att systemen för tilldelning av kapacitet bör möjliggöra lika och icke-diskriminerande tillträde för alla företag, i möjligaste mån bör söka tillgodose behoven hos samtliga användare och trafiktyper på ett rättvist och icke-diskriminerande sätt, samt bör medge sund konkurrens vid tillhandahållandet av järnvägstjänster. I förslaget kommer detta till uttryck i artikel 2.3(c), som anger att infrastrukturförvaltare och ENIM ska ”säkerställa icke-diskriminerande förvaltning av och transparent tillträde till infrastrukturkapacitet ... med avsikten att stödja rättvis konkurrens”.

Denna inriktning följs dock inte av konkretiseringar som säkerställer att målet om rättvis konkurrens omhändertas i kapacitetsförvaltningen. Transportstyrelsen anser att mekanismer för att förvaltningen ska stödja en rättvis konkurrens bör komma till uttryck t.ex. i principerna för hanteringen av begränsad kapacitet (art. 8), i infrastrukturförvaltarens utvärdering av den strategiska kapacitetsplaneringen (art. 12.8) (och i de andra faserna av den strategiska kapacitetsplaneringen), i det europeiska ramverket för kapacitetsförvaltning (bilaga III), och i ENIM:s europeiska transportmarknadsstudie (art. 15.3).

Kraven på samråd bör innehålla förfaranden som förtydligar för sökande vad de kan kräva, men får inte vara så omfattande att de i sig blir ett hinder för sökande.

Transportstyrelsen välkomnar att det finns tydliga krav att infrastrukturförvaltaren ska samråda med sökande (se t.ex. artikel 13 och

² Montero & Ramos Melero (2022), Competitive tendering for rail track capacity: The liberalization of railway services in Spain, Competition and Regulation in Network Industries 2022, Vol. 23(1) 43–59.

36), men anser mot bakgrund av tidigare erfarenheter från tillsyn och prövning av tvist att kraven på samråd behöver bli mer specifika så att de blir verkningsfulla och ger sökande tillräckliga rättigheter. I tillsynen av reglerna i beslut (EU) 2017/2075 har Transportstyrelsen och andra regleringsorgan behövt göra ett stort uttolkningsarbete för att fastställa att samrådskravet innebär t.ex. att utfallet av samråd och samordning ska dokumenteras och vara möjligt att följa över tid för varje enskild kapacitetsbegränsning.³ Detta förtydligande har i sin tur fått stor betydelse för hur de berörda infrastrukturförvaltarna har utformat sina processer för hantering av kapacitetsbegränsningar. Transportstyrelsen föreslår därför att förslaget kompletteras med konkretiseringar av vad kraven på samråd och samordning innebär för infrastrukturförvaltarna.

Transportstyrelsen ser dock att det måste finnas en balans mellan nyttan med samråd och de kostnader som det bär med sig för de sökande. Enligt förslaget kommer sökande att samtidigt behöva samråda om ett stort antal förfaranden för ett stort antal framtida tågplaner. Det värsta scenariot är administrativt betungande samråd som inte ger ett reellt inflytande för användarna. Det riskerar att särskilt drabba mindre aktörer, nyttillkomna aktörer och aktörer som bedriver gränsöverskridande trafik och därmed blir inblandade i många samråd.

Förslaget saknar bestämmelser som löser problemet med affärskritisk information (bl.a. art. 27.3)

Transportstyrelsen, IRG-Rail och Trafikverket⁴ har tidigare pekat på att en förplanering av infrastrukturkapaciteten medför stora risker särskilt för den kommersiella persontrafiken men också i viss mån för godstrafiken som följer av att man tidigare än idag gör det möjligt för konkurrenterna att förutsäga planerade trafikupplägg. Detta problem kvarstår även om sökande inte behöver göra formella Capacity Needs Announcement eller om informationen anonymiseras, eftersom det ändå totalt sett mer än idag kommer att vara möjligt att förutsäga konkurrenternas planer i kapacitetsmodell och kapacitetsutbudsplan. Kravet på att respektera konfidentiell information i artikel 29.4 i direktiv 2012/34/EU är visserligen överfört till artikel 27.3 i förslaget, men eftersom det är placerat i avsnittet om kapacitetstilldelningen är det oklart hur det gäller för den strategiska kapacitetsplaneringen där det behövs som mest och dessutom kan behöva konkretiseras för de olika planeringsstegen.

³ IRG-Rail rapport 2021(12), Transportstyrelsens förelägganden TSJ 2020-373 och TSJ 2020-4750, BNetzAs beslut BK10-19 -0081.

⁴ IRG-Rail rapport 2021(3), Extern konsekvensanalys TTR (Trafikverket), s. 8 och 10.

Medlemsstatens strategiska vägledning behöver förtydligas för att ge uttryck för medlemsstatens behov men inte utgöra ett hinder för den gränsöverskridande trafiken (art. 11.3).

Transportstyrelsen anser att det kommer att vara avgörande hur reglerna om medlemsstaternas strategiska vägledning i artikel 11.3 tillämpas och ser ett behov av förtydliganden som säkerställer att medlemsstaterna inte kan införa långtgående begränsningar för den gränsöverskridande trafiken, men får rimliga möjligheter att tillgodose de nationella önskemålen. De punkter som anges i artikel 11.3 är välformulerade. Formuleringen om att medlemsstaterna ska ge infrastrukturförvaltare strategisk vägledning är dock så allmänt hållen att det är omöjligt att uttolka om detta t.ex. kan legitimera att en infrastrukturförvaltare i ett land som är transitland för internationella godstransporter kan hänvisa till medlemsstatens politiska önskemål för att kunna prioritera styva tidtabeller i lokal- och regionaltrafik över långväga godstransporter. En sådan situation skulle riskera att försämra förutsättningarna för långväga godstransporter i förhållande till dagens godskorridorer, där på förhand iordningsställda tåglägen (s.k. PaPs) ger vissa garantier för frekvens och kvalitet i för godstrafiken anpassade tåglägen. Motsvarande situation kan uppstå i en framtid där efterfrågan och utbud på gränsöverskridande långväga persontransporter ökar kraftigt. Transportstyrelsen anser därför att förordningen bör innehålla en utpekad roll för medlemsstatens inflytande över trafikeringen, men att den bör vara underställd en avvägning mellan behoven som baseras på samhällsekonomisk analys i enlighet med artikel 8.

Regleringsorganets mandat att ändra och granska kapacitetsutbudsplanen bör utvidgas till kapacitetsplanen, harmoniseras och ges utrymme i tidsplanen (art. 17, 18.9)

Transportstyrelsen anser att det är viktigt att regleringsorganen får en aktiv roll i den strategiska kapacitetsplaneringen eftersom det med den föreslagna ordningen är i huvudsak där som sökandes möjlighet att få tillgång till kapacitet kommer att avgöras, men att den föreslagna ordningen och i synnerhet formuleringen i artikel 18.9 behöver förtydligas.

Transportstyrelsen anser att regleringsorganen redan är bemyndigade att granska kapacitetsutbudsplanen genom det breda mandatet i artikel 63. I artikel 18.9 tillkommer ett bemyndigande att ändra en fastställd kapacitetsutbudsplan. Transportstyrelsen välkomnar detta bemyndigande, men anser att det vore önskvärt att i artikel 17, 18 och i tidsplanen i bilaga I, avsnitt 2 ange tidsgränser för när denna granskning ska vara genomförd. Det vore till exempel mycket olyckligt om vissa regleringsorgan tillämpade ett ex-ante förfarande medan andra granskade kapacitetsutbudsplanen efter fastställelse. Eftersom tiden är kort från kapacitetsutbudsplanens publicering vid X-11 och ansökningstillfället vid X-8,5 är det viktigt att förutsättningarna är tydliga för sökande och att förfarandena är desamma för olika järnvägsnät. Eftersom marknadssegmentens tillgång till kapacitet

avgörs redan i kapacitetsmodellen bör dessutom ett motsvarande krav och tidsgräns införas i artikel 17.

Kontinuitetsplanering (art. 19)

Transportstyrelsen tillstyrker införandet av krav på kontinuitetsplanering i enlighet med det arbete som tidigare bedrivits i branschen.

Transportstyrelsen delar bilden att avsaknad av tydliga regler har varit ett stort problem i samband med störningar. Avsaknaden av erfarenheter från tillsyn och regelgivning innebär att vi i dagsläget inte har förmåga att ge detaljerade kommentarer.

Välkommet att reglerna om överbelastad infrastruktur införlivas i den strategiska kapacitetsplaneringen (art. 21-25)

Transportstyrelsen tillstyrker i huvudsak förslagen till bestämmelser i artikel 21–25 avseende överbelastad infrastruktur och tillämpningen av EU-gemensamma prioriteringskriterier, men anser att förhållandet mellan överbelastningsförklaring och strategisk kapacitetsplanering behöver förtydligas.

Överlag ger den föreslagna integrationen av överbelastningsförklaring i förplaneringen en mer ändamålsenlig hantering än dagens situation där överbelastningsförklaring kommer sent i processen, alternativt på förhand där det i dag saknas rutiner och regler. Forskare har föreslagit en sådan förändring av den svenska tilldelningsprocessen för att komma närmare målet om ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.⁵ Det skulle möjliggöra att optimera kapacitetsutnyttjandet genom att jämföra olika lösningar eller varianter av tågplaner och planera järnvägsmarknadens olika delsegment (samhällsorganiserad persontrafik, kommersiell persontrafik samt godstrafik) efter respektive segments behov.

Transportstyrelsen anser mot samma bakgrund att det är rimligt att frånga kopplingen mellan överbelastningsförklaring och det enskilda tågläget och att istället kombinera en kvantitativ beräkning och en kvalitativ bedömning för att avgöra om infrastruktur är överbelastad (art. 21.1). Transportstyrelsen konstaterar att en stor del av järnvägsnätet kan bli överbelastat under de föreslagna reglerna både enligt de kvantitativa tröskelvärdena och de kvalitativa kriterierna.⁶

⁵ Se t.ex. Broman, Eliasson & Aronsson (2022), "Efficient capacity allocation on deregulated railway markets", Journal of Rail Transport Planning & Management.

⁶ De föreslagna kategorierna är inte direkt jämförbara med Trafikverkets redovisning av kapacitetsutnyttjandet. Men eftersom 61,1 % av Trafikverkets järnvägsnät har ett kapacitetsutnyttjande som överstiger 60 % av kapaciteten under dygnets 2 maxtimmar, så bör det vara en ansenlig del som överstiger det föreslagna tröskelvärdet för högt utnyttjande i bilaga II på mer än 65 % kapacitetsutnyttjande i mer än 4 timmar i över 200 dygn per år.

Däremot är det oklart vilka konsekvenser en överbelastningsförklaring får för infrastrukturförvaltarens prioritering. Transportstyrelsen anser att kopplingen i artikel 21.6 mellan överbelastad infrastruktur och begreppet partitionering är olycklig och bör utgå. Partitionering är enligt underlagen från TTR samma sak som publiceringen av kapacitetsmodellen vid X-18 och består i att dedikera kapacitet för årlig tidtabell, rullande planering, ad hoc och kapacitetsbegränsningar.⁷ En sådan partitionering är en förutsättning för framtagandet av en kapacitetsmodell och bör inte knytas till överbelastad infrastruktur eftersom kapacitetsmodellen bör kunna möjliggöra reservering av rullande planering, ad hoc, eller kapacitetsbegränsningar även för kapacitet som inte är överbelastad eller högt utnyttjad. Användningen av begreppet partitionering i artikel 21.6 och 25 bör därför strykas.

Transportstyrelsen anser att det i förslaget nya begreppet ”högt utnyttjad infrastruktur” inte tillför något värde och bör strykas. I de allra flesta fall står begreppen ”överbelastad” och ”högt utnyttjad” tillsammans och får samma följder. Undantagen är artikel 21.6 (ev. p.g.a. felskrivning eller p.g.a. referens till art. 31.4 i direktiv 2012/34/EU), artikel 21.8 och hela artikel 23 om kapacitetsförstärkningsplan. Det senare verkar inte vara förenligt med den starka kopplingen till kapacitetsanalys i artikel 22 som uttryckligen ska göras för både congestion och high utilisation.

Transportstyrelsen anser att hanteringen av överbelastad infrastruktur bör få en tydligare anknytning till den strategiska planeringen, till exempel genom att kriterierna för överbelastning tillämpas på all infrastruktur som träffas av förordningen och att det framgår av artikel 12.6 att all överbelastad infrastruktur ska inkluderas i den strategiska kapacitetsplaneringen. En följd av att reglerna om överbelastad infrastruktur ingår i avsnittet om den strategiska kapacitetsplaneringen är att det framgent inte föreslås vara möjligt att förklara infrastruktur överbelastad om den inte ingår i den strategiska kapacitetsplaneringen, oavsett kapacitetsutnyttjandet eller nivå på konflikterna. Detta framstår inte som rimligt och inte som förenligt med motiveringen i skäl 10 till förslaget om förplanering på högutnyttjad infrastruktur.

Transportstyrelsen tillstyrker utvidgningen av överbelastningsförklaring till ”element of infrastructure” (art. 21.1) istället för “section of infrastructure” som i artikel 47.1 i direktiv 2012/34/EU (art. 21.1). Element definieras indirekt i artikel 4.12 under definitionen av *partitioning of infrastructure capacity*. Tanken är förmodligen att det också ska kunna inkludera stationer och andra delar som definieras som järnvägsinfrastruktur men inte är en sträcka. Detta stämmer med erfarenheterna både i Sverige och

⁷ [long_desc_of_the_TTR-Process-v3.0.pdf\(rne.eu\)](#), avsnitt 2.6.

internationellt att det ofta är i driftplatserna som kapaciteten är mest ansträngd.

Transportstyrelsen välkomnar kravet i artikel 21 som anger att överbelastningsförklaringen ska innehålla information om tågplan, element och tidsperiod och ser eventuellt ett behov av ytterligare förtydligande. Arbetet i IRG-Rail har visat att det inte bara är själva prioriteringskriterierna som varierar mellan länder utan grundläggande definitioner och synsätt. Till exempel fann vi i rapport 2019:4 att ingen överbelastningsförklaring hade ägt rum i hälften av de studerade länderna trots att det förelåg uppenbara fall av högt kapacitetsutnyttjande och konflikter om kapacitet. Vi föreslår därför att ENIM får i uppdrag att förtydliga alla parametrar som är aktuella i samband med överbelastningsförklaring.⁸

Transportstyrelsen välkomnar att den föreslagna hanteringen av överbelastningsförklaring på ett naturligt sätt integrerar kapacitetsanalys (art. 22) och kapacitetsförstärkningsplan (art. 23) i planeringen. Det möjliggör att dessa viktiga mekanismer för återkoppling från kapacitetstilldelning till kapacitetsplanering kan bli verksamma, till skillnad från idag där dessa i stort sett saknar funktion i de flesta länder och inte minst i Sverige.⁹

RINF är inte utformat för att användas i kapacitetsförvaltningen (art. 12, 16, 21 och 24)

Transportstyrelsen ställer sig tveksamma till lämpligheten att infrastrukturregistret RINF används i kapacitetsförvaltningen (art. 12.6, 16.3, 21.7 och 24.3). RINF har i dagsläget inte förutsättningar att användas för kapacitetsplaneringen och om kraven på systemet och uppgifterna i det utökas kan det bli komplext och kostnadsdrivande för infrastrukturförvaltarna. Konsekvenserna är dock svårbedömda eftersom de beror på genomförandet.

KAPITEL II AVSNITT 3 Planering och tilldelning av kapacitet

Tillämpningsområdet för kapacitetstilldelningen skiljer sig från den strategiska planeringen

I avsnitt 3 finns kraven på tågplaneprocessen och kapacitetstilldelning, med samma tillämpningsområde som direktiv 2012/34/EU. Alla infrastrukturförvaltare som inte är undantagna från direktivet ska alltså tillämpa dessa regler. Transportstyrelsen anser att det är oklart om den föreslagna tilldelningsprocessen är praktiskt möjlig att genomföra på infrastruktur som inte ingår i den strategiska kapacitetsplaneringen och att hela avsnitt 3 kan behöva arbetas om. Avsnittet innehåller ett flertal

⁸ IRG-Rail rapport 2019:4.

⁹ IRG-Rail rapport 2019:4, Transportstyrelsens föreläggande TSJ 2020-4750.

referenser till den strategiska kapacitetsplaneringen i avsnitt 2, där det är oklart om och hur reglerna kan tillämpas på infrastruktur som inte ingått i den strategiska kapacitetsplaneringen.

Därför är det oklart i vilken utsträckning infrastrukturförvaltaren är skyldig att tilldela kapacitet genom rullande planering när strategisk kapacitetsplanering inte används. Om en sträcka inte ingår i den strategiska kapacitetsplaneringen kommer ingen kapacitet att reserveras för rullande planering på sträckan och den som söker kapacitet blir hänvisad till restkapacitet. Därmed är det i de flesta fall osannolikt att det finns lämplig kapacitet för rullande planering vid ansökningstillfället. Dessutom blir det svårt att tilldela fleråriga kapacitetsrättigheter eftersom dessa inte kan garanteras genom strategisk kapacitetsplanering.

Om inte rullande planering är praktisk genomförbar på det nät som inte ingår i den strategiska kapacitetsplaneringen kan det i sin tur vålla problem för tilldelningen ad hoc. En grundtanke i förordningen är att den rullande planeringen ska ta över en del av den trafik, främst godstrafik, som idag planeras ad hoc (skäl 13). Därför kortas infrastrukturförvaltarnas tidsfrister för att svara på ansökningar ad hoc (bilaga 1, avsnitt 7), trots att den rullande planeringen bara kan förväntas avlasta ad hoc på den del av nätet som ingår i den strategiska kapacitetsplaneringen. Motsvarande problem uppstår eventuellt även för ramavtal genom skrivningen i artikel 31.3 (se nedan).

Reglerna om ekonomiskt jämviktstest får inte vara ett hinder för inträde på marknaden och kan utgå med hänvisning till den strategiska kapacitetsplaneringen (art. 26.5)

Den svenska erfarenheten är att det går utmärkt att bedriva upphandlad persontrafik utan skydd från ekonomiska jämviktstest. För att skapa en enhetlig praxis och stärka den kommersiella persontrafiken föreslår Transportstyrelsen att reglerna om ekonomisk jämviktstest i artikel 26.5 i förslaget och i artikel 11 i direktiv 2012/34/EU kan utgå i sin helhet. Den strategiska kapacitetsplaneringen så som den är utformad i förslaget ger tillräckliga möjligheter för den upphandlade persontrafiken att göra sig gällande gentemot kommersiell persontrafik.

Transportstyrelsen har erfarit från flera andra regleringsorgan att 18-månadersgränsen för föranmälan om ny trafik är ett stort hinder för nya persontrafikföretags inträde på marknaden, ofta ett större hinder än jämviktstestet i sig. Om de ekonomiska jämviktstesten och därmed tidsgränsen ska finnas kvar bör den kortas till t.ex. 11 månader.

Transportstyrelsen välkomnar att rätten till kapacitet gäller för flera järnvägsnät och att tilldelningen förenklas (art. 26–28)

Transportstyrelsen tillstyrker att förslaget även innehåller kapacitetsrättigheter för flera nätverk (art. 27.2) och välkomnar den tydliga uppsättningen kriterier för samordning (art. 28.3). Att kapacitetsrättigheter tilldelas nationellt har utgjort ett mycket stort hinder för den gränsöverskridande trafikens tillgång till kapacitet och för regleringsorganens möjlighet att samarbeta i tillsyn och prövning av tvist för att ge den gränsöverskridande trafiken jämbördiga förutsättningar.

Transportstyrelsen finner det osäkert om kraven på infrastrukturförvaltare att tilldela och förvalta kapacitetsrättigheter som sträcker sig över flera nät gäller alla infrastrukturförvaltare och alla järnvägsnät enligt direktiv 2012/34/EU. Kraven på samordningen finns i artikel 28 som begränsar samordningen till de infrastrukturförvaltare som krävs på samordning enligt artikel 53, vilka är infrastrukturförvaltarna som är medlemmar i ENIM. Det skulle i så fall innebära för svensk del Trafikverket och Öresundsbrokonsortiet.

Transportstyrelsen välkomnar förtydligandet att ändringar av tilldelad kapacitet också ska betraktas som kapacitetstilldelning (artikel 27.1). Det är en brist i nuvarande reglering att det är oklart vilket mandat infrastrukturförvaltaren har att agera t.ex. när den årliga tågplaneprocessen är avslutad. På samma sätt är det viktigt att förtydliga att de grundläggande principerna för kapacitetstilldelning är tillämpliga även i samband med ändringar.

Transportstyrelsen ser positivt på att inkludera tjänsteanläggningar i kapacitetsförvaltningsprocessen, men förslaget har brister (art. 29)

Tjänsteanläggningar är en integrerad del av järnvägssystemet och bör tas hänsyn till i processen för kapacitetstilldelningen. Det är trots allt till exempel godsterminaler och passagerarstationer som ofta utgör målet för järnvägstransporterna. Men olika tjänsteanläggningar har olika strategisk betydelse för järnvägsmarknaden och även olika förutsättningar att samordnas med kapacitetstilldelningen på linjen. Det är därför rimligt att noggrant överväga hur omfattande kraven på tjänsteleverantörer ska vara samt vilka av alla tjänsteleverantörer som det bör ställas krav på.

Transportstyrelsen noterar att kommissionen har valt att inte flytta över delar av artikel 13 i direktiv 2012/34/EU till förslaget om kapacitetsförordning. Tillträde till tjänster kommer alltså fortsatt regleras i direktivet och i genomförandeförordning (EU) 2017/2177 som specificerar förfarandena och kriterierna för tillträde till tjänster, vilken redan innefattar krav på samarbete mellan alla tjänsteleverantörer och infrastrukturförvaltare. Kommissionen har i sitt förslag inte utgått från det samarbetet utan ställer nya krav och bara på vissa tjänsteleverantörer.

Vilka tjänsteleverantörer som förväntas följa kraven är oklart (art. 29)

Transportstyrelsen anser att det är otydligt vilka tjänsteleverantörer och vilka tjänsteanläggningar som det enligt förslaget ska ställas krav på i enlighet med artikel 29.

Kraven på samarbete mellan tjänsteleverantörer och infrastrukturförvaltare gäller de tjänsteleverantörer som enligt artikel 6.3 i genomförandeförordning (EU) 2017/2177 tillhandahåller information om tillgänglig anläggningskapacitet på realtidsbasis genom att använda en gemensam webbportal *om det är tekniskt möjligt med rimliga ekonomiska insatser*. För att bedöma vilken krets tjänsteleverantörer som ska följa kraven i artikel 29 måste det göras en prövning, till exempel genom tillsyn, vilka tjänsteleverantörer som är tvungna att leva upp till kraven i artikel 6.3 i (EU) 2017/2177. Artikel 29.6 i förslaget öppnar dessutom upp för att regleringsorganen ska kunna undanta tjänsteleverantörer från kraven i artikel 29. Kretsen tjänsteleverantörer som ska följa det föreslagna regelverket är alltså inte särskilt väl definierad.

Det är mycket möjligt att de tjänsteleverantörer som tillhandahåller information om tillgänglig anläggningskapacitet är samma tjänsteleverantörer som bör ha detta utökade samarbete med infrastrukturförvaltare. Men Transportstyrelsen anser att det är ett omständligt tillvägagångssätt att peka ut kretsen och att andra kriterier bör övervägas. I ett första steg skulle man kunna utforska om det går att peka ut större terminaler längs med samma nät som ingår i kraven på samordning i artikel 53, uppställningsspår som medlemsstaternas största infrastrukturförvaltare förvaltar, eller till exempel de tjänsteanläggningar som har kapacitetsbrist och därmed påverkar tillgängligheten på järnvägsnätet.

Begreppen kring tjänsteleverantörer används inte konsekvent (art. 4 m.m.)

Transportstyrelsen anser generellt att begreppsapparaten kring tjänsteleverantörer behöver stramas upp. I artikel 4 finns en generell hänvisning till definitionerna i direktiv 2012/34/EU och därmed definitionen av tjänsteleverantör (service facility operator) i artikel 3.12. I artikel 4.3 i förslaget finns definitionen av *operational stakeholder* som inkluderar ”rail service facility operator” och ”provider of rail-related services”. Om dessa är något annat än vad som ingår i definitionen av tjänsteleverantör är oklart. Vad som anses vara *kapacitet i tjänsteanläggning* skulle också behöva definieras.

Reglerna om ramavtal behöver förtydligas och harmoniseras för att inte bli ett hinder för den gränsöverskridande trafiken (art. 31)

Transportstyrelsen anser att förordningen behöver förtydliga ramavtalens roll i den nya tilldelningsmodellen i förhållande till andra former för

tilldelning av kapacitetsrättigheter, på ett sätt som garanterar att ramavtal inte kan utgöra ett hinder för gränsöverskridande trafik och för nya aktörers etablering på marknaden.

Ramavtalens omfattning har stor betydelse för marknadens funktion. Många aktörer i Sverige har efterfrågat den långsiktighet som ramavtalen medför och som underlättar t.ex. planering och investeringsbeslut. Samtidigt finns det internationella erfarenheter av att ramavtal både utgjort en bromskloss för utvecklingen av järnvägen och i synnerhet försvårat för gränsöverskridande trafik. Det är därför mycket viktigt att ramavtalen får en tydligt avgränsad plats i den nya tilldelningsmodellen.

Transportstyrelsen anser att det inte går att utläsa ur förslaget hur ramavtalen är tänkta att fungera, i synnerhet inte innan genomförandeförordning (EU) 2016/545 har uppdaterats. Förslagets skrivningar utgår till stor del från bestämmelserna i artikel 42 i direktiv 2012/34/EU, med vissa anpassningar till den nya tilldelningsmodellen. En viktig skillnad är att sökande nu föreslås få rätt att ansöka om kapacitet för en period längre än en tågplaneperiod, vilket antyder att ramavtal ska vara en rättighet för sökande och en given del av den nya tilldelningsmodellen (art. 31.1). Å andra sidan föreslås att infrastrukturförvaltare får frihet att ange en maximal andel av den totala kapaciteten som ska tilldelas genom ramavtal och skulle då rimligtvis kunna sätta detta tak till noll (art. 31.4). Så länge kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/545 innehåller dagens ordalydelse med begränsningar av den kapacitet som kan tilldelas och en rad administrativa krav kommer ramavtal sannolikt att vara mindre attraktivt, men om genomförandeförordningen ändras kan ramavtalens roll i tilldelningsprocessen ändras snabbt.

Transportstyrelsen välkomnar att infrastrukturförvaltare ska tilldela kapacitetsrättigheter i ramavtal endast där de är förenliga med den strategiska kapacitetsplaneringens planeringsdokument (art. 31)

Transportstyrelsen ser problem med att ramavtal tecknas endast på nationell nivå med nationella infrastrukturförvaltare, samtidigt som rättigheten för sökande att ansöka om kapacitetsrättigheter på flera järnvägsnät i artikel 27.2 bör gälla även för ramavtal. Dessa regler framstår inte som förenliga och kan potentiellt ge väsentligt sämre förutsättningar för gränsöverskridande trafik att få tillgång till den önskade kapaciteten. På motsvarande sätt ingår det inte i ENIM:s uppdrag att samordna ramavtalen.

Transportstyrelsen anser att regleringsorganens förhandsgodkännande av ramavtal inte bör vara upp till varje medlemsstat att besluta om utan bör följa ett harmoniserat förfarande för att inte riskera att skapa hinder för gränsöverskridande trafik (art. 31.1 stycke 2).

Det bör också förtydligas om infrastrukturförvaltarens rätt att begränsa användningen av ramavtal genom att sätta ett tak för den kapacitet som är tillgänglig för ramavtal (art. 31.4) gäller för varje banavsnitt som i artikel 3.1c i genomförandeförordning (EU) 2016/545 eller för nätet som helhet.

Infrastrukturförvaltare bör ha tydligare krav att beakta ansökningar som inte överensstämmer med kapacitetsutbudsplanen (art. 32.5)

Transportstyrelsen anser att den föreslagna tilldelningsmodellen bör ge flexibilitet där det är möjligt. Jämfört med TTR innehåller förslaget en tydligare prioritet för ansökningar som är förenliga med den i kapacitetsutbudsplanen förplanerade kapaciteten. Dessutom anger förslaget att infrastrukturförvaltaren ska ”antingen acceptera eller avslå” ansökningar som inte överensstämmer med kapacitetsutbudsplanen. I den nuvarande svenska prioriteringsmodellen tillskrivs exkluderade tåg i tågplanen en hög kostnad, så rimligtvis borde det i första hand finnas starkare krav på infrastrukturförvaltaren att försöka tillmötesgå ansökan genom justeringar av den sökandes önskade tåglägen och genom anpassning av andra tåglägen. I annat fall riskerar tilldelningsförfarandet att ge alltför litet utrymme åt sökande att anpassa sin trafikering till den verkliga efterfrågan.

Rullande planering är en förutsättning för att godset ska kunna hävda sig i kapacitetsplaneringen, men omgärdas av osäkerheter (art. 33)

Transportstyrelsen har under längre tid följt utvecklingen av konceptet rullande planering inom TTR och anser att det är ett oprövat tillvägagångssätt med en del olösta praktiska problem. Godstrafikens tillgång till tåglägen i rullande planering (som antas vara en stor andel av godstrafikens totala kapacitetsbehov) förutsätter att sådan kapacitet reserveras i den strategiska kapacitetsplaneringen. Eftersom godstrafikens behov inte är kända vid det tillfället kommer det att vara nödvändigt att reservera en del kapacitet baserat på prognoser om godstrafikens volymer och antaganden om hur behovet fördelar sig i tid. Förväntningar på eller önskemål om ökade godsvolymer på grund av överflyttning från andra trafikslag kommer att behöva hanteras genom att öka avsättningen av kapacitet till rullande planering trots att det inte är möjligt att vid tillfället avgöra om efterfrågan kommer att finnas. Dessa inbyggda utmaningar kräver stor försiktighet och öppenhet i utformningen av regelverket.

Transportstyrelsen föreslår en strykning eller modifiering av kravet på att infrastrukturförvaltare ska kunna vägra tilldela kapacitet i rullande planering om ansökningarna är av återkommande art och passar med de karaktäristika som vanligtvis tilldelas genom ramavtal (art. 33.6). Vad som utgör återkommande art eller normalt ska tilldelas genom ramavtal finns inte definierat någonstans i förslaget. Transportstyrelsen anser att dessa kriterier behöver förtydligas och att det är av största vikt att kriterierna klargörs för sökande redan i den strategiska kapacitetsplaneringen. Om det finns en risk

att ansökningar avslås i tilldelningsskedet på ett oförutsägbart sätt blir rullande planering förknippat med en mycket stor risk för sökande.

Transportstyrelsen föreslår också en strykning av kravet att regleringsorganet ska informeras om alla ansökningar om rullande planering som inte passade de förplanerade parametrarna och vartannat år avge ett yttrande som kan rekommendera IF att justera kapacitetsmodellen (art. 33.5). Detta framstår som en olycklig konstruktion som ger regleringsorganet en arbetsuppgift som ger tvingande merarbete för regleringsorganet utan att följas av något utökat mandat. Denna uppgift ingår dessutom i kravet på regleringsorganen i artikel 18.9 att granska kapacitetsutbudsplanen.

Transportstyrelsen vill också peka på risker med användningen av turordningsprincipen för tilldelning i rullande planering. För att undvika överbokning av kapacitet kan det komma att krävas höga ersättningskrav för avbokad eller icke utnyttjad kapacitet enligt artikel 40, vilket ökar risken för järnvägsföretag som söker i rullande planering eftersom det alltid finns legitima skäl att ställa in en del av den planerade trafiken.

Prioriteringsprincipen för ad hoc bör flyttas till bilaga (art 34.2)

Transportstyrelsen anser att den nya regeln i art. 34.2 om att kapacitet i ad hoc ska tilldelas i turordning efter inkomna ansökningar visserligen speglar dagens praxis men ger en för stark inlåsning inför framtiden, då det kan bli aktuellt att införa mer dynamiska tilldelnings- och prissättningsmodeller t.ex. baserade på en framtida spotmarknad. Därför bör prioriteringsregeln finnas i bilaga I avsnitt 7 istället för i förordningstexten, så som är fallet för rullande planering i artikel 33.3.

KAPITEL II AVSNITT 4 Anpassning och omplanering

Ändring av kapacitet efter tilldelning (art. 39 och bilaga I avsnitt 8)

Transportstyrelsen ser en stor potential i de föreslagna reglerna när det gäller att minska mängden ändringar från både infrastrukturförvaltare och sökande och att skapa en ökad tydlighet som kan minska de problem som Trafikverket för närvarande har att hantera den så kallade revisionsprocessen. De föreslagna reglerna kan också bidra till att minska risken för att sökande blir föremål för godtyckligt agerande från infrastrukturförvaltare.

Transportstyrelsen anser dock att den föreslagna utformningen riskerar att ge infrastrukturförvaltare alltför stor frihetsgrad. Infrastrukturförvaltare bör i allmänhet ha mycket begränsad möjlighet att föreslå ändringar av tilldelad kapacitet och de flesta fall rör kapacitetsbegränsningar, vilket hanteras i dessa artiklar. (De enda andra fallen som tas upp i RNE:s handbok för path alteration är att återställa säker tågtrafik och att uppfylla lagkrav för att

prioritera kapacitet för militärväsendet).¹⁰ Infrastrukturförvaltares behov av förändringar bör därför knytas tydligare till reglerna om kapacitetsbegränsningar. I det sammanhanget är det sannolikt otillräckligt att kräva att infrastrukturförvaltare ska begränsa ändringarna av kapacitetsrättigheter efter tilldelning i största möjliga mån (art. 39.2). De godtagbara orsaker för infrastrukturförvaltare att avvika från tidsfristerna i beslut (EU) 2017/2075 (i preliminär form överförda till bilaga I avsnitt 3 till förslaget) är att kapacitetsbegränsningen är nödvändig för att återställa säker tågtrafik, om tidpunkten för begränsningarna är utanför infrastrukturförvaltarens kontroll eller om tillämpningen av dessa frister skulle vara kostnadsineffektiv eller onödigt skadlig när det gäller tillgångens livslängd eller skick, eller om alla berörda sökande går med på detta. Transportstyrelsen anser att det är lämpligt att en liknande begränsning införs i förordningstexten för att begränsa infrastrukturförvaltarens utrymme för ändringar.

Den föreslagna lösningen för att hantera ersättningen för ändrade kapacitetsrättigheter går i rätt riktning, men riskerar att bli mycket resurskrävande för alla berörda aktörer (art. 40)

Transportstyrelsen välkomnar förslaget på ömsesidiga ersättningar i samband med ändringar av kapacitetsrättigheter, men kan inte bedöma om förslaget är genomförbart i praktiken. Att skapa incitament att minska antalet ändringar och att styra sökande till ”rätt” form för ansökan om kapacitetsrättigheter (årlig tågplan, rolling planning, ramavtal o.s.v.) har varit en grundläggande del i TTR-projektet men har också visat sig vara den svåraste delen av hela projektet att komma vidare med. De bokningsavgifter som flera infrastrukturförvaltare har infört enligt artikel 36 i direktiv 2012/34/EU har inte heller kunnat påvisa dokumenterade effekter på beteendet.¹¹

Transportstyrelsen anser mot bakgrund av detta att det är rimligt att gå över till den föreslagna regimen där regleringsorganen får en stark roll genom att godkänna nivåerna för den ersättning som sökande ska betala och sätta nivåerna för den ersättning som infrastrukturförvaltare ska betala. Tidigare erfarenheter av bokningsavgifter och från andra närbesläktade områden som t.ex. de svenska trängselskatterna pekar på att det är mycket komplext att styra beteende. Kravet i artikel 40.4 att ersättningsnivåerna ska ge effektiva incitament för infrastrukturförvaltare och sökande att respektera den planerade användningen av kapaciteten och minska störningarna kan bli mycket resurskrävande för infrastrukturförvaltare och regleringsorgan att uppnå, eftersom de kan kräva omfattande studier och modellering av sökandes och infrastrukturförvaltares beteende och indata om

¹⁰ RNE, Procedures for Alteration of Allocated International Paths, Version 2.0, s. 5.

¹¹ IRG-Rail rapport 2019:8.

störningsorsaker med hög kvalitet och precision. Det kan också diskuteras mot bakgrunden av denna svårighet om det är lämpligt att separera ansvaret för villkoren (ENIM) från ersättningsnivåerna (infrastrukturförvaltare respektive regleringsorgan).

KAPITEL III TRAFIKLEDNING, HANTERING AV TRAFIKSTÖRNINGAR OCH KRISHANTERING

Transportstyrelsen välkomnar nya och utökade regler för trafikledning, störnings- och krishantering, men vill att infrastrukturförvaltaren får ett tydligare ansvar att agera icke-diskriminerande och konkurrensneutralt (art. 42-48)

Transportstyrelsen välkomnar att förslaget presenterar nya och utökade regler för trafikledning, störning- och krishantering som syftar till att minimera avvikelser från fastställda tidtabeller och minska effekten av störningar för både inhemsk och gränsöverskridande trafik. I takt med ökande kapacitetsutnyttjande och fler störningar får operativa prioriteringar också en gradvis ökande påverkan på konkurrensen på järnvägsmarknaden. Transportstyrelsen anser därför att förslaget innehåller en alltför ensidig fokus på optimering och behöver kompletteras med skrivningar om att de regler och förfaranden som infrastrukturförvaltarna ska ta fram för att minimera effekterna av tidsavvikelser från tidtabellen ska baseras på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande principer. Detta är också i linje med principerna i skäl 11 och artikel 7b i direktiv (EU) 2016/2370.

Transportstyrelsen har begränsad erfarenhet från tillsyn och regelgivning av de aktuella frågorna och kan i dagsläget inte komma med mer utförliga kommentarer.

KAPITEL IV PRESTATIONSGRANSKNING

Performance review (art. 49-52)

Transportstyrelsen har i dagsläget ingen åsikt om det nya organet, Performance review body (art. 52) som förslaget presenterar.

Transportstyrelsen noterar dock att det inte är tydligt vilken status som organets yttranden och rekommendationer ska ha och vilka krav som ställs på den kompetens som organets medlemmar ska ha.

Transportstyrelsen ställer sig generellt frågande till kvantiteten av uppgifter som ska samlas in och av hur många parter. Den kontinuerliga marknadsövervakning som ENIM ska bedriva enligt artikel 51 riskerar att överlappa med det arbete som görs idag av EU enligt RMMS-förordningen och av regleringsorganen inom IRG-Rail och därmed ge upphov till dubbelarbete. Transportstyrelsen ser redan idag stora utmaningar med att samla in jämförbara uppgifter från medlemsländerna inom RMMS-

samarbetet och med flera parter inblandade finns en risk för ytterligare komplexitet.

Transportstyrelsen noterar att tillämpningsområdet för ENIM:s årliga rapport om performance review är de europeiska transportkorridorerna (art. 51.3), vilket för Sverige enligt nuvarande förslag till TEN-T-förordning inte inkluderar alla linjer som föreslås vara en del av stomnätet och det utökade stomnätet. Detta är ytterligare en komplexitet i tillämpningsområdet och även om Transportstyrelsen inte har någon invändning i sak så skulle det kunna vara enklare för efterlevnaden om man höll sig till stomnätet och det utökade stomnätet.

KAPITEL V EUROPEISKT NÄTVERK FÖR SAMORDNING

Infrastrukturförvaltarna får krav på samordning sinsemellan och med andra aktörer på olika sätt (art. 53)

När det hänvisas till artikel 53 ska infrastrukturförvaltarna samordna sig sinsemellan och tillsammans med andra relevanta aktörer i relation till det ansvar och uppgifter de fått enligt förslaget. Samordningen ska vidare endast gälla linjer och noder på de europeiska transportkorridorerna om inte infrastrukturförvaltarna kommer överens om att inkludera mer. Om det gäller kapacitetsrättigheter för flera nätverk så ställs krav på samordning på hela de nätverk som tillhör infrastrukturförvaltarna som är medlemmar i ENIM.

Transportstyrelsen har inga invändningar på kraven på samordning men anser generellt att det är rörigt vilka infrastrukturförvaltare som måste samordna sig om vad. Transportstyrelsen vill också rikta uppmärksamhet mot artikel 53.1b och kravet om att infrastrukturförvaltarna ska samordna sig på den mest lämpliga geografiska nivån. En lämplig geografisk nivå skulle exempelvis kunna vara norra delen av Scandmed-korridoren, vilket öppnar upp för att det idag välfungerande samarbetet kan fortsätta. Men det skulle också kunna vara problematiskt om olika samarbeten får för stark ställning i förhållande till samordningen på EU-nivå eller får för stor påverkan på trafik utanför samarbetet.

Förslaget ger inte tillräcklig styrning för kraven på samråd för gränsöverskridande trafik (art. 54)

Transportstyrelsen anser att ENIM får för stora friheter vid framtagandet av riktlinjer för att säkerställa tillräckligt samråd med intresserade aktörer (art. 54.1). Förslaget ger ingen beskrivning av vad som ska uppnås med samrådet och processen ska utvecklas endast infrastrukturförvaltare emellan.

Transportstyrelsen anser också att det saknas ansvarsutkrävande av ENIM när de enligt art. 54.2 och 54.3 ska samråda med berörda parter vid antagande av yttranden och rekommendationer. Vad gäller kravet på involvering av medlemsstaters myndigheter i art. 54.2 anser

Transportstyrelsen att det bör framgå vilka myndigheter som avses och när det är nödvändigt att involvera dem.

ENIM:s ansvar och organisation (art. 55-57)

Transportstyrelsen noterar att Öresundsbrokonsortiet och Trafikverket blir svenska medlemmar i ENIM men att det bara är en röst per medlemsstat. Samtidigt ska ENIM ta fram ramverk som andra infrastrukturförvaltare måste förhålla sig till, i Sverige framförallt Inlandsbanan och A-Train. Det kan ifrågasättas om det är rimligt att ENIM får det inflytande över regelverken som kommissionen föreslår.

De europeiska ramverkens kvalitet bör kunna säkerställas (art. 56)

Ett framträdande element i förslaget är att ENIM ges i uppdrag att ta fram ramverk för förvaltning av infrastrukturkapacitet (art.6), för samordning av gränsöverskridande trafikledning, störnings- och krishantering (art. 44) och för performance review (art. 50) som ett led i att harmonisera aktörernas arbetssätt. Ramverket ska beaktas särskilt t.ex. vid framtagande av JNB men är inte rättsligt bindande. Transportstyrelsen förstår att branschen har ett visst behov av dynamiska och flexibla processer, men noterar samtidigt att någon effektiv tillsyn av ramverkets implementering knappast kan komma på fråga under sådana förhållanden.

Ramverkets kvalitet och enhetlighet med gällande rättsregler och principer är av naturliga skäl avgörande för aktörernas förutsättningar att efterleva detsamma. Det noteras att kommissionen förväntas utvärdera den frivilliga tillämpningens nivå av regelmässig samstämmighet och ges befogenhet att åtgärda brister i lagstiftningen när det är lämpligt (se skäl 25).

Tillsynsorganens granskning av ramverkets metoder och principer aktualiseras dock först efter att dessa tillämpas i den nationella kontexten t.ex. genom införlivande i JNB. Det kan ifrågasättas om förslagets ansatser vad gäller kontrollfunktioner är tillräckliga för att säkerställa ramverkets kvalitet.

De europeiska ramverken bör få dels en mer styrande roll, dels utökade krav på insyn från aktörer och regleringsorgan

Ramverken ska alltså beaktas av infrastrukturförvaltarna, men de är inte rättsligt bindande. Istället ska infrastrukturförvaltarna ”sträva efter” att följa de gemensamma principerna och förfarandena och ”ta yttersta hänsyn” till ramverket när de tar fram järnvägsnätsbeskrivningen. Dessutom saknas sanktionsbestämmelser förutom det latent hotet att kommissionen är bemyndigad att ta fram delegerade akter och genomförandeakter. En orsak till detta kan vara att ENIM (i enlighet med kommissionens val av policyalternativ 3) inte föreslås bli en egen juridisk person som kan fatta bindande beslut. Men Transportstyrelsen anser att det ändå bör undersökas möjligheter att ge ramverken en mer styrande roll för de nationella

infrastrukturförvaltarna för att säkerställa att regler och förfaranden harmoniseras.

Transportstyrelsen anser också att det bör tillkomma krav på att ENIM vid framtagandet av ramverken ska ge möjlighet till insyn och inspel från sökande och de andra infrastrukturförvaltarna som ska följa reglerna och att regleringsorganen bör ha en roll i att granska att de föreslagna ramverken dels överensstämmer med de överliggande rättsakterna regelverket, dels är ändamålsenliga.

En utpekad nätverkssamordnare ska göra det mesta av jobbet (art. 58-59)

Infrastrukturförvaltarna ska tillföra nödvändiga resurser till ENIM genom att utse en opartisk och kompetent entitet som ska vara nätverkssamordnare och agera på uppdrag av ENIM. Det är alltså troligt att ENIM kommer att vara det beslutsfattande organet medan nätverkssamordnaren framförallt har en operativ roll. ENIM existerar redan i form av PRIME, och även nätverkssamordnaren förutses vara en redan existerande organisation. Ett följdproblem av att ENIM och nätverkssamordnaren i princip redan finns är att det kan ta tid att anpassa de befintliga organisationerna till de nya rollerna. Det finns också en risk för trögrörlighet om inte besluten anpassas.

Transportstyrelsen föreslår i övrigt att kommissionen ska kunna återta eller ändra utpekandet av en nätverkskoordinator enligt artikel 58.1.

Järnvägsnätsbeskrivningen (art. 61)

Transportstyrelsen tillstyrker att det ENIM ska ta fram en gemensam struktur för infrastrukturförvaltares järnvägsnätsbeskrivning. Detta är redan något som många infrastrukturförvaltare i Europa har och något som gör det enklare för sökande när de ska trafikera flera järnvägsnät.

Implementering av nya digitala verktyg och tjänster (art. 62)

Transportstyrelsen välkomnar att förslaget ställer krav på samordnade digitala verktyg och tjänster men vill samtidigt betona att det är av yttersta vikt att genomförandetiden är tillräckligt tilltagen för att möjliggöra ett lyckat införande. Transportstyrelsen vill påminna om att stora it-projekt och nya verktyg generellt sätt är förknippade med stora risker och höga kostnader i samband med deras införande. Ett aktuellt exempel är Trafikverkets införande av det nya planeringssystemet MPK. Om digitala verktyg utvecklas inom ramen för ett europeiskt system ökar komplexiteten ytterligare. Ett genomförande av förslagets digitalisering bör därför ge utrymme för konsekvensutredningar och omhändertagande av de risker som identifieras innan dess införande. Det är således viktigt att samtliga inblandade, inte bara infrastrukturförvaltare utan också järnvägsföretagen, ges tillräckliga förutsättningar för att genomföra denna stora förändring. Det handlar om att få tillräckligt med tid för att förbereda

sig inför ett införande, men också att kunna tillsätta tillräckligt med resurser med rätt kompetens.

KAPITEL VI TILLSYN ÖVER KAPACITETFÖRVALTNING OCH TRAFIKLEDNING

Transportstyrelsen har omfattande synpunkter på möjligheten att utöva effektiv tillsyn. För att tillsynen ska bli effektiv så behöver reglerna som ska efterlevas vara tydliga. Transportstyrelsen anser att förslaget har flera brister som kommer att försvåra efterlevnaden av regelverket vilket innebär en risk att förslagets syfte inte uppnås. Vi inleder därför detta avsnitt med generella kommentarer om dessa brister.

Genomgående luddiga uttryck gör det svårt att ställa krav på infrastrukturförvaltaren

På flera ställen i förslaget finns uttryck som kan uppfattas som luddiga. Exempelvis att infrastrukturförvaltaren ska *strive to, take the utmost account* (art. 6), *take into account* (art. 8.2, art. 14.3, art. 18.9), *as early as possible* (art. 10.7), *as soon as possible* (art. 35), *to the largest extend possible* (art. 39) *with a view to* (art. 10.8, art. 38.3, art. 39.9).

Transportstyrelsen anser att Sverige bör verka för att minska användandet av sådana uttryck i förordningstexten alternativt att de kompletteras med information om vad som krävs för att infrastrukturförvaltaren ska anses ha uppnått dessa krav. En risk med att använda sådana uttryck är att det blir otydligt vilka krav som egentligen kan ställas på infrastrukturförvaltaren i dessa hänseenden. Det kan även bli svårt för tillsynsmyndigheten att bedöma om ett agerande är förenligt med lag eller inte. Användandet av oprecisa uttryck kan också medföra att lagen tillämpas olika från fall till fall, beroende på vem som gör tolkningen, vilket skapar rättsosäkerhet och ökar risken för godtycke och diskriminering.

Interna och externa hänvisningar gör texten onödigt svårläst och stundom juridiskt svårtolkad

I förslaget finns ett stort antal interna och externa hänvisningar som gör texten onödigt svårläst och stundom juridiskt svårtolkad.

Flera av hänvisningarna leder till direktiv 2012/34/EU¹². Dessa framstår som särskilt problematiska ur ett tolknings- och tillämpningsperspektiv och bör därför nämnas särskilt. När förslaget hänvisar till direktivets bestämmelser och principer uppstår ett tolkningsutrymme om utifall det är direktivets direkta lydelse eller de nationella bestämmelser genom vilka direktivet införlivats som avses. I de fall den direkta lydelsen i direktivet verkar avses uppstår problem i förhållande till att den implementerade motsvarigheten till bestämmelsen i nationell rätt alljämt bör vara gällande i

¹² Se exempelvis art 1 -7, 10-13, 21, 23, 26, 36, 38, 43, 49, 50, 52, 55, 56, 61, 63, 64, 65, 67

förhållande till de områden i direktivet som inte omfattas av förordningen. Denna problematik blir särskilt framträdande i förhållande till regleringsorganets uppgifter som återfinns i olika lydelse och form beroende på om förordningen och direktivet eller nationell rätt blir tillämplig i den aktuella frågan. Vid sådana förhållanden riskerar regelverket att bli svårt att överblicka och den praktiska tillämpningen av regelverket att bli avsevärt mer komplex jämfört med hur det ser ut idag. För att underlätta tillämpningen bör behovet av varje hänvisning ses över, vilket Transportstyrelsen kommer vara behjälpliga med.

KAPITEL VI AVSNITT 1 Regleringsorgan (art. 63-64)

Regleringsorganet får brett tillsynsmandat, men befogenheter och uppgifter behöver förtydligas (art. 63)

Transportstyrelsen är positiva till det breda tillsynsmandat som ges regleringsorganen, men Transportstyrelsen anser att utformningen av artikel 63 skapar osäkerhet kring hur regleringsorganets mandat och funktioner ska tillämpas i förhållande till den nya förordningen.

Enligt artikel 63.1 ska de funktioner och befogenheter som regleringsorganet har enligt artikel 56 i direktiv 2012/34/EU även utövas beträffande de frågor som omfattas av förordningen. Att då i punkt 2 i artikeln upprepa väsentliga delar av innehållet i art. 56 framstår som överflödigt och riskerar att skapa oklarhet kring vad som gäller. Transportstyrelsen anser alltså att artikel 63, som både hänvisar till och upprepar delar av innehållet i artikel 56 i direktiv 2012/34/EU, bör omformuleras för att bättre tydliggöra regleringsorganets uppdrag och mandat i förhållande till de bestämmelser som finns i förordningen.

Regleringsorganet har även tilldelats uppgifter enligt andra artiklar i förordningen. Enligt Transportstyrelsen framstår det som oklart om dessa uppgifter utgör ett komplement till eller omfattas av de uppgifter som regleringsorganet redan har enligt artikel 63. Exempelvis ska regleringsorganet övervaka tillämpningen av artikel 27.6 och utreda mottagna klagomål. Om denna uppgift går utöver det som står i artikel 63 bör det tydliggöras och artikeln bör i sådant fall också innehålla uppgift om vad utredningen av mottagna klagomål ska mynna ut i samt vilket mandat regleringsorganet har i denna situation. Om uppgiften däremot omfattas av de uppgifter som regleringsorganet redan har enligt artikel 63 bör artikel 27.6 andra stycket strykas i sin helhet för att undvika dubbelreglering. Liknande oklarheter finns i artikel 32.5 och artikel 33.4 där det anges att den sökande ska ha rätt att lämna in ett klagomål till regleringsorganet. Dessa skrivningar bör strykas om rätten av att lämna in klagomål enligt dessa artiklar är den samma som den sökande har enligt artikel 63. Även artikel 40.6 skapar osäkerhet kring hur det uppdrag som regleringsorganet åläggs i

bestämmelsen förhåller sig till regleringsorganets uppgifter och befogenheter enligt artikel 63. Det bör därför tydliggöras om och i sådant fall på vilket sätt det finns en sådan koppling.

Hänvisningarna till artikel 56 i SERA-direktivet är problematiska

Transportstyrelsen anser vidare att förslagets hänvisning till regleringsorganets befogenheter och uppgifter i artikel 56 i direktiv 2012/34/EU är problematisk av flera skäl. För det första har artikel 56 i direktiv 2012/34/EU inte implementerats i sin ordalydelse i svensk rätt. Det finns därmed risk för att regleringsorganets uppgifter och befogenheter kan tolkas olika beroende på om förordningen ska tillämpas (när det handlar om kapacitetstilldelning) eller om det är de nationella bestämmelserna som ska tillämpas (exempelvis vid fråga om avgifter). Detta trots att regleringsorganets uppgifter och befogenheter ska vara desamma i båda dessa hänseenden. För att undvika ett sådant resultat kan en översyn av den nationella implementeringen av direktiv 2012/34/EU behöva göras.

Att hänvisa till direktivsbestämmelsen kan för det andra leda till att det uppstår oklarheter angående vilka uppgifter och befogenheter som regleringsorganet har. Direktiv är vanligtvis utformade så att det finns ett visst handlingsutrymme för medlemsstaterna att själva avgöra hur direktivets mål ska uppnås vid implementeringen i nationell lagstiftning. I svensk rätt motsvaras exempelvis överklaganderätten i artikel 56 i direktiv 2012/34/EU av möjligheten att begära tvist enligt 10 kap. 8 § JML. Denna möjlighet ges till järnvägsföretag och den som ansökt om eller beviljats infrastrukturkapacitet eller tillgång till en tjänst. Det som kan prövas genom detta förfarande är huruvida ett beslut som fattats av en infrastrukturförvaltare, en tjänsteleverantör eller ett vertikalt integrerat företag står i överensstämmelse med de i paragrafen angivna bestämmelserna. I svensk rätt har således möjligheten att överklaga enligt artikel 56 begränsats till att endast avse ett besluts överensstämmelse med särskilt angivna bestämmelser. Någon sådan begränsning finns däremot inte i artikel 56 i direktiv 2012/34/EU. Transportstyrelsen anser inte att artikel 56 i dess nuvarande form är tillräckligt tydlig avseende bl.a. vilka beslut som regleringsorganet ska fatta, dvs. vad prövningen av klagomålet ska ske i förhållande till och vad den ska resultera i. Det finns därmed en risk att medlemsstaternas regleringsorgan kommer att tolka sina uppgifter och befogenheter olika vid tillämpningen av förordningen. Det oklara rättsläget försvårar även potentiellt för de olika regleringsorganen att, vid antagande av beslut, efterleva de ”opinions or recommendations” som ENRRB ska ta fram enligt förslagets artikel 64. Behovet av en tydligare definierad prövningsram blir också viktigt eftersom kretsen av vilka som kan hänskjuta tvist utvidgas vilket kan leda till att antalet beslut från regleringsorganet ökar.

Sökandes rättigheter gäller inte beslut tagna av tjänsteleverantörer (art. 63)

I den mån som tjänsteleverantörer tar beslut i enlighet med förslaget så anser Transportstyrelsen dels att beslut tagna av tjänsteleverantörer i ska ingå i tillsynsmandatet och dels att sökande till regleringsorganet ska kunna hänskjuta tvist om beslut tagna av tjänsteleverantörer.

Fler kommer kunna hänskjuta tvist till regleringsorganet (art. 63.2)

Transportstyrelsen anser att artikel 63.2 om möjligheten att hänskjuta tvist är problematisk av flera skäl. Enligt artikel 56.1 i direktiv 2012/34/EU är det en *sökande* som har rätt att hänskjuta tvist till regleringsorganet. En sökande definieras i artikel 3.19 samma direktiv som ”ett järnvägsföretag eller en internationell sammanslutning av järnvägsföretag eller andra fysiska eller juridiska personer, såsom till exempel behöriga myndigheter enligt förordning (EG) nr 1370/2007 och befraktare, speditörer samt operatörer för kombinerade transporter, som har ett allmännyttigt eller kommersiellt intresse av att ansöka om infrastrukturkapacitet”. Vilka som föreslås få hänskjuta tvist enligt förslaget är järnvägsföretag, sökande, potentiella sökande samt en nationell, regional eller lokal myndighet ansvarig för transporter.

Att nämna järnvägsföretag är överflödigt då de ingår i definitionen av sökande. Däremot behövs en förklaring till när någon är en *potentiell sökande*, det vill säga hur det skiljer sig från någon som ”har ett allmännyttigt eller kommersiellt intresse av att ansöka om kapacitet”. Det bör också förtydligas vilka myndigheter som avses om det rör andra än de behöriga myndigheter som redan räknas upp i definitionen av sökande. I Sverige är ju till exempel Trafikverket en nationell myndighet ansvarig för transporter men också en infrastrukturförvaltare vars beslut kan överklagas hos regleringsorganet.

KAPITEL VI AVSNITT 2 Uppgifter och ansvarsområden för det europeiska nätverket för regleringsorgan på järnvägsområdet

Transportstyrelsen välkomnar en förstärkning av ENRRB men anser att det är problematiskt att ENRRB inte får mandat att utkräva ansvar av ENIM som får stora befogenheter enligt förslaget. Att det är på det viset är naturligt då kommissionen valt att inte föreslå överstatliga institutioner med beslutsmandat. Men avsaknaden av beslutsmandat behöver kompenseras av att ENRRB får en särskild roll att uttala sig om lagligheten i ENIM:s arbete. Till exempel genom att få ett specifikt uppdrag att förhandsgranska de europeiska ramverken och uttala sig om lagligheten och lämpligheten i dessa. Enligt förslaget är det först i den nationella tillsynen av infrastrukturförvaltarnas tillämpning som de europeiska ramverken blir föremål för granskning.

ENRRB får en massa uppgifter men till vilken nytta?

ENRRB får istället en roll att förmå regleringsorganen att göra samstämmiga tolkningar av regelverken i deras beslutsfattande. Det finns dock inga sanktioner i de fall ett regleringsorgan inte följer ENRRB:s yttranden eller rekommendationer.

Enligt artikel 64.3 får ett regleringsorgan överföra alla typer av ärenden till ENRRB i syfte att utbyta erfarenheter eller för att få ENRRB:s yttrande eller rekommendation i frågan. Enligt artikel 65.3 får en sökande, en infrastrukturförvaltare eller andra intressenter begära av ENRRB att anta yttranden eller rekommendationer om både väntande och antagna beslut om tvister av regleringsorgan. Dessa rättigheter kan potentiellt ge ENRRB okontrollerat mängd arbete och bör begränsas.

ENRRB får generellt sett en hel del uppgifter som Transportstyrelsen anser vara av mindre relevans än just uppgiften att vara en europeisk motpol till ENIM och granska ENIM:s beslut om till exempel de europeiska ramverken.

Det bör övervägas om en större del av finansieringen av ENRRB ska ske via EU-budgeten (art. 64 och 66)

Enligt artikel 66 ska regleringsorganen säkerställa driften av ENRRB-sekretariatet och enligt artikel 64 ska regleringsorganen tillhandahålla nödvändiga resurser till ENRRB. Transportstyrelsens erfarenheter från arbetet i IRG-Rail är att det finns stora skillnader i vilka resurser regleringsorganen kan tillhandahålla. De regleringsorgan som har möjlighet att bidra med mer personalresurser får onekligen mer inflytande än andra. Transportstyrelsen anser därför att en central finansiering av sekretariatet skulle kunna jämna ut skillnaderna mellan regleringsorganen.

Besluten i ENRRB bör tas med kvalificerad majoritet (art. 69-70)

Transportstyrelsen anser att grundprincipen bör vara att beslut i ENRRB tas med kvalificerad majoritet och att varje regleringsorgan har en röst var. Detta för att ge besluten legitimitet hos de nationella regleringsorganen, särskilt som de inte är bindande. Med kvalificerad majoritet kan sedan beslut tas om en arbetsordning där eventuella enklare förfaranden preciseras.

ENRRB bör få etablera arbetsgrupper utan involvering av andra parter (art. 70)

Transportstyrelsen avstyrker kravet i artikel 70.3 om att ENRRB:s arbetsgrupper ska vara öppna för operativa aktörer och andra privata eller offentliga organ. En viktig princip är att regleringsorganen ska vara oberoende övriga aktörer på järnvägsmarknaden för att kunna ta opartiska beslut. Att starta arbetsgrupper där det finns ett krav på att andra aktörer ska vara involverade anser Transportstyrelsen strider mot den principen.

KAPITEL VII SLUTBESTÄMMELSER

Kommissionens befogenheter att anta delegerade akter och genomförandeakter (art. 71-72)

Kommissionen föreslås få ett flertal befogenheter att både anta delegerade akter och genomförandeakter. Vad gäller de delegerade akterna noteras att det i förordningen saknas ett förslag om att lagstiftaren ska ha möjlighet att omedelbart återkalla mandaten motsvarande det i artikel 60.3 direktiv 2012/34/EU. Förordningen bör därför kompletteras med en sådan bestämmelse.

Vad gäller genomförandeakterna noteras att förordningens artikel 72.3 om kommittéförfarandet, som reglerar flertalet mandat, inte föreskriver att uteblivet yttrande från kommittén medför att utkast till en genomförandakt inte antas så som anges i artikel 62.3 direktiv 2012/34/EU. Någon uppenbar anledning att avvika från förfarandet i direktiv 2012/34/EU i detta avseende har enligt Transportstyrelsen inte framkommit.

Vidare konstateras att flera av genomförandebefogenheterna har det gemensamt att kommissionen ges mandat att ange vissa villkor och metoder i vissa syften eller att ta fram detaljerade bestämmelser avseende vissa element samtidigt som ENIM eller annan organisation ges i princip motsvarande uppgifter. Eftersom förordningen i flera fall inte föreskriver några egentliga villkor eller metoder, utan endast att sådana ska finnas och införas av en annan aktör (ofta ENIM) kan det ifrågasättas om innehållet i förordningen i alla delar är fastställt med sådan exakthet att regler kan tas fram av kommissionen utan att grundrättsaktens sakinhåll utvecklas (jfr t.ex. villkor som ska ge upphov till betalning av ersättning vid ändring av en kapacitetsrättighet i artikel 40).

De system, metoder och ramverk som ENIM ska ta fram blir inte bindande även om det finns en förväntning på aktörers efterlevnad. Kommissionen vill dock förbehållas rätten att själv inrätta liknande regler eller i detalj utveckla utpekade delar av ett sådant ramverk (jfr artikel 50 om ramverket för ”performance review”). Det är naturligtvis av intresse att kommissionen har visst inflytande över de ramverk och riktlinjer som ska tas fram. Det noteras dock att situationer kan uppstå där bindande och icke bindande regler om samma fråga upprättas parallellt eller att vissa specifika delar i ett ramverk av icke bindande regler blir bindande genom kommissionens mandat.

Slutligen vill Transportstyrelsen framhålla följande synpunkter om vissa enskilda mandat.

Förutsättningarna för kommissionens genomförandebefogenhet i artikel 8.7 kan svårligen bedömas till följd av oklar begreppsbildning samt en motsägelsefull beskrivning av mandatets räckvidd.

Någon uttrycklig tidsgräns finns inte angiven i genomförandebefogenheten i artikel 19.5 trots att kommissionen ”ska” ta fram motsvarande akter. En tidsgräns vore lämpligt om frågorna är av sådan vikt och brådska att de måste behandlas av kommissionen.

Det är troligt att artikel 52.1 syftar till att ge kommissionen genomförandebefogenhet att ta fram en ”Performance Review Body” men det är oklart vilket förfarande man avser tillämpa eftersom artikel 73(3) inte finns.

Konsekvenser för Transportstyrelsen

Förslaget att komma innebära ett omfattande regelutvecklingsarbete

Inför att förordningen börjar införas 2026 kommer Transportstyrelsen att behöva ge stöd i förhandlingsarbetet i rådet. Eftersom förordningen delvis ersätter befintliga EU-direktiv och förordningar kommer den nationella rätt som införlivat dessa också att behöva ses över. Ett omfattande regelutvecklingsarbete behöver därför ske under 2024 och 2025, vilket Transportstyrelsen uppskattar till 1 750 tkr respektive 2 250 tkr.

Förordningen innebär också nya arbetsuppgifter för myndigheten

Transportstyrelsen noterar att det föreslås fler nya regler avseende regleringsorganet och att förordningen kommer att innebära utökade arbetsuppgifter för regleringsorganet. Det internationella samarbetet mellan de olika nationella regleringsorganen föreslås fördjupas och breddas.

Som tidigare påpekats kommer personkretsen för de som har möjlighet att ansöka om tvistlösning hos Transportstyrelsen att utökas, vilket kan komma att medföra fler tvisteförfaranden hos Transportstyrelsen. Nämnda tvister är redan idag resurskrävande för sakhandläggare och jurister, och denna arbetsbörda förutses öka.

Att kunna fullgöra de nya och utökade arbetsuppgifterna kommer att bli resurskrävande och kräver i många fall specialistkompetens. Sammantaget kommer förordningsförslaget med all sannolikhet innebära att Transportstyrelsen kommer att behöva anställa personal med rätt kompetens.

ENRRB kommer att stärkas och få flera nya uppgifter. Även de utökade arbetsuppgifterna i ENRRB, där det svenska regleringsorganet förväntas delta aktivt, kommer att leda till ökad arbetsbelastning hos regleringsorganet och därmed ytterligare behov av ökade resurser hos Transportstyrelsen.

Transportstyrelsens utökade tillsynsuppgifter beräknas medföra kostnader om 250 tkr årligen 2026-2027 och därefter 500 tkr per år vilket behöver finansieras av ökade avgifter.

Transportstyrelsen bedömer också att förslaget innebär tillkommande uppgifter genom kraven som ställs på samarbete med andra regleringsorgan inom ENRRB, samt fler tvister. Kostnaden för detta uppgår till 1 250 tkr 2026-2027 och 1 500 tkr därefter.

År	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030 --> Perma- nent nivå
Finansiär								
Avgift	0	0	0	250	250	500	500	500
Skatt	0	1 750	2 250	1 250	1 250	1 500	1 500	1 500
Totalt	0	1 750	2 250	1 500	1 500	2 000	2 000	2 000

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog överdirektör Ann-Cathrine Wikström, enhetschef Viola Härenby, sektionschef Carl von Utfall Danielsson och utredarna Anna Westerberg, Gustav Sjöblom och Hanna Lindgren, den senare föredragande.