



Ny järnvägskapacitetsförordning

2022/23:FPM131

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

2023-09-05

Dokumentbeteckning

COM (2022) 443

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

Sammanfattning

Europeiska kommissionen presenterade den 11 juli 2023 sitt förslag till en ny järnvägskapacitetsförordning.

Förslaget är en av omarbeting av delar av SERA-direktivet och en upphävning av godskorridorförordningen. Det syftar till att öka kapaciteten på de europeiska järnvägsnäten och underlätta för den gränsöverskridande trafiken genom att förbättra processerna för kapacitetstilldelning och trafikledning för bättre samordning i hela järnvägssystemet. Större krav ställs på en tidigare planering och samordning av tillgänglig infrastruktur och ett europeiskt nätverk ska sköta samordningen mellan infrastrukturförvaltarna. Nya områden som introduceras är beredskapsplanering, trafikledning och kris- och störningshantering.

Regeringen välkomnar målsättningen om att möjliggöra en mer effektiv förvaltning av järnvägsinfrastruktur och järnvägstrafik.

Regeringen har identifierat ett antal principfrågor som behöver bevakas i den vidare hanteringen av kommissionens förslag. Förslaget innebär en stor omställning jämfört med nuvarande ordning och den föreslagna tidplanen med ett genomförande redan från den 1 januari 2026 torde innebära en mycket stor utmaning för alla EU-länder. Infrastrukturförvaltarna får en starkare ställning i förhållande till användarna jämfört med nuvarande ordning om inte de nya reglerna säkerställer förfaranden (inklusive samhällsekonomiska metoder) så att kapacitetsplaneringen fortsatt utgår från

resenärernas och transportköparnas egentliga önskemål och från järnvägsföretagens förmåga att omsätta dessa önskemål i effektiva järnvägstransporter. Kommissionens förslag behöver därför analyseras ytterligare.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Under det senaste kvartsseklet har EU infört ett omfattande regelverk för att stärka järnvägens konkurrenskraft gentemot andra transportslag och ett gemensamt europeiskt järnvägsområde. Genom att ta bort hinder för gränsöverskridande trafik och öppna järnvägsmarknaderna för konkurrens har EU verkat för att järnvägen ska kunna bidra till mål om transportsektorns omställning. Reglerna om kapacitetstilldelning och trafikledning finns i direktiv 2012/34/EU om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (SERA-direktivet) och förordning (EU) nr 913/2010 om ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godstrafik (godskorridorförordningen).

Kommissionen släppte 2018 en första rapport om tillämpningen av godskorridorförordningen (SWD(2018) 189 final), vilken följdes av en utvärdering. I rapporten från utvärderingen drog kommissionen år 2021 slutsatsen att korridorerna hade använts i begränsad omfattning och att det var ineffektivt att ha en separat kapacitetstilldelning i korridorerna åtskild resten av nätverket (SWD(2021) 134 final). Målen med godskorridorförordningen hade alltså enligt kommissionen inte nåtts.

I linje med målen i EU:s gröna giv anser kommissionen att mer konkurrenskraftig gränsöverskridande järnvägstrafik bidrar till att bekämpa klimatförändringarna. I strategin för hållbar och smart mobilitet (COM(2020) 789 final) ingår därför åtgärder för bättre förvaltning och samordning av den gränsöverskridande järnvägstrafiken i flaggskeppsinitiativ 4 Grönare godstransporter (Greening freight package). I handlingsplanen för att stärka långväga och gränsöverskridande persontrafik på järnväg (COM(2021) 810 final) förtydligade kommissionen att de skulle arbeta med initiativ för att förbättra processerna för kapacitetstilldelning och trafikledning för bättre samordning i hela järnvägssystemet, för både person- och godstrafik.

Under 2022 och 2023 har kommissionen konsekvensutrett olika policyalternativ för att komma till rätta med den bristande samordningen inom det europeiska järnvägssystemet. Konsekvensutredningen skulle uttryckligen ta hänsyn till TTR-projektet (Timetable Redesign for Smart Capacity Management), ett branschinitiativ som arbetat med att ta fram en flexibel och pålitlig kapacitetstilldelningsprocess i hela det europeiska järnvägsområdet.

Förslaget till förordning presenterades den 11 juli 2023.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget till kapacitetsförordning ersätter dagens regler om tilldelning av infrastrukturkapacitet i avsnitt 3 i SERA-direktivet med utökade och direkt tillämpliga regler i förordningsform. Förslaget ersätter också godskorridorförordningen utom de delar som hanteras i den pågående översynen av riktlinjerna för det transeuropeiska transportnätverket (TEN-T). De huvudsakliga förändringarna presenteras nedan.

Kommissionen presenterar ett omfattande regelverk på tre nivåer. Utöver förordningens mer övergripande artiklar föreslås kommissionen få ett flertal bemyndiganden för genomförandeakter och delegerade akter. Dessutom förutsätter förslaget att det europeiska nätverket för infrastrukturförvaltare (ENIM) tar fram en stor uppsättning riktlinjer och ramverk för ett harmoniserat införande av förordningens metoder och procedurer.

Förslaget föreslås tillämpas från den 1 januari 2026 men får ett stegvist införande som ska vara fullt implementerat till tågplan 2030.

Kommissionen föreslår ett nytt angreppssätt för att planera och tilldela kapacitet på järnväg, baserat på de underlag som delar av branschen har tagit fram i TTR-projektet. Medan dagens tågplaneprocess framför allt är fokuserad på den årliga tågplanen, så innebär det nya förslaget större vikt vid tidigare förplanering. Grunden i processen är en strategisk kapacitetsplaneringsfas som för varje årlig tågplan inleds fem år innan tågplanens början. Infrastrukturförvaltaren ska, i samråd med sökande av kapacitet, medlemsstaten och andra berörda aktörer, ta fram ett antal planeringsdokument med ökande detaljeringsgrad över tid. Dessa planeringsdokument är en kapacitetsstrategi som beskriver infrastrukturförvaltarens förutsägelser om efterfrågan och utbud på infrastrukturkapacitet, en kapacitetsmodell som delar in den tillgängliga kapaciteten för olika behov, samt en kapacitetsutbudsplan där stora delar av den tillgängliga kapaciteten är förplanerad för att möjliggöra en optimerad användning. Den strategiska kapacitetsplaneringen föreslås tillämpas på TEN-T-nätets stamnät och utökade stamnät samt övriga linjer och noder som infrastrukturförvaltaren vill inkludera. Utifrån den utpekade tillgängliga kapaciteten ska sökande ansöka om infrastrukturkapacitet.

Infrastrukturförvaltare kommer fortsatt att planera tåglägen i en årlig tågplan. Utöver den årliga tågplanen innehåller processen en ny form för tilldelning av kapacitet genom att kapacitet reserveras för ansökningar inom så kallad rullande planering, som inte ansöks i den årliga tågplanen utan löpande tidigast fyra månader innan det första tåget ska köras. Rullande planering ska i första hand svara mot godstrafikens behov av kapacitet som inte kan planeras med lång framförhållning.

Den föreslagna tilldelningsmodellen innehåller också möjlighet att ansöka om fleråriga kapacitetsrättigheter för kapacitet i ramavtal. Att ansöka om kapacitet genom ramavtal föreslås bli en rättighet för sökande. Idag är det upp till infrastrukturförvaltaren att välja om man vill erbjuda ramavtal, vilket Trafikverket hittills inte har gjort.

Tilldelningen av kapacitet där utnyttjandet är högt eller överbelastat ändras så att överbelastningsförklaring och tillämpning av prioriteringskriterier inte som idag främst blir aktuellt i slutskedet av den årliga tågplaneprocessen, utan i stället blir en del i den strategiska kapacitetsplaneringsfasen (även om prioritering fortsatt också till viss del kommer att ske i den årliga tilldelningen och i det operativa skedet). Infrastrukturförvaltare ska även fortsatt i första hand lösa konflikter om kapacitet med konsensusinriktade mekanismer och i andra hand prioritera trafiken enligt objektiva, transparenta och icke-diskriminerande kriterier och metoder.

Kommissionen föreslår nya eller mer detaljerade regler för en rad områden där nuvarande regelverk inte anses ge tillräcklig styrning. Regler för planering av kapacitetsbegränsningar på grund av banarbeten blir en integrerad del i den strategiska kapacitetsplaneringen. Det föreslås också regler för infrastrukturförvaltares eller sökandes ändringar av redan tilldelad kapacitet, inklusive regler för ersättning vid ändringar som ersätter nuvarande regler för bokningsavgifter. För målet att underlätta för gränsöverskridande transporter är det centralt i förslaget att sökande ska få rätt att ansöka om kapacitet för flera järnvägsnät genom en enda ansökan och på ett ställe. Rätten till kapacitet över flera järnvägsnät ska även gälla i senare skeden t.ex. vid ändring av kapacitet. Kommissionen föreslår också nya eller utökade regler om beredskapsplanering, trafikledning och kris- och störningshantering.

Kommissionen föreslår krav på att de nya processerna för förvaltning av kapacitet och trafikledning ska implementeras med hjälp av digitala verktyg och tjänster. Infrastrukturförvaltarna måste ha gemensamma gränssnitt och system vilka ska vara driftskompatibla i enlighet med direktiv (EU) 2016/797.

Ett väsentligt inslag i kommissionens förslag är utökade regler för samordning mellan infrastrukturförvaltare och andra relevanta aktörer. Samordningen kommer till stor del att utföras genom en utvidgning av ENIM (European Network of Infrastructure Managers) som idag är en del av nätverket PRIME (Platform of Rail Infrastructure Managers in Europe) och som föreslås få en central roll. Utöver ett brett ansvar för samordningen föreslås ENIM ta fram europeiska ramverk för tilldelning av kapacitet; för gränsöverskridande samordning av trafikledning, störnings- och krishantering; samt för uppföljning av prestanda. Ramverken ska tas fram i samarbete med operativa aktörer och andra intressenter och bland annat innehålla gemensamma processer och principer. ENIM föreslås också ta över merparten av de funktioner som godskorridorernas organisationer idag utför (över de delar som hanteras genom den reviderade TEN-T-förordningen). I

praktiken är avsikten att mycket av ENIM:s arbete kommer att utföras av en nätverkssamordnare.

2022/23:FPM131

Kommissionen föreslår också krav på samordning mellan infrastrukturförvaltare och tjänsteleverantörer såsom terminaloperatörer så att sökande kan söka om infrastrukturkapacitet och kapacitet i tjänsteanläggningen på ett enda ställe.

Kommissionen föreslår en utökad roll för det europeiska nätverket för regleringsorgan ENRRB (European Network of Rail Regulatory Bodies) som främst får i uppdrag att delta i samråd, förmedla information, övervaka samt publicera yttranden och rekommendationer om utvecklingen på den europeiska järnvägsmarknaden. Beslutsfattandet kommer dock fortsatt ske hos de nationella regleringsorganen, medan ENRRB ska ta fram gemensamma principer och praxis för de nationella regleringsorganens beslut. För att utföra de uppgifterna ska ENRRB organisation bestå utav en styrelse som består av regleringsorganens beslutsfattare och ett sekretariat.

Ytterligare ett nytt inslag är enligt kommissionens förslag en performance review body, ett nytt organ för uppföljning av järnvägens prestanda som ska råda kommissionen och bestå av en oberoende grupp järnvägsexperter.

Kommissionen har i sitt förslag valt att inte inrätta någon överstatlig myndighet med beslutsrätt, varken för infrastrukturförvaltarna eller för regleringsorganen. Istället avser man genom ENIM och dess framtagande av gemensamma ramverk och som ska vara tillräckligt – om inte tvingande så åtminstone normgivande – så att de nationella infrastrukturförvaltarna samarbetar och får till ett harmoniserat genomförande. Respektive nationell infrastrukturförvaltare kommer fortsatt ha ansvaret för kapacitetstilldelning och avtalsrelationer på sitt nätverk. Regleringsorganen kommer ha tillsynsmandat i sina respektive medlemsstater, men ska ta hänsyn till rekommendationer från ENRRB. Enligt förslaget ska dock kommissionen inom fem år ta ställning till om det kan behövas ett unionsregleringsorgan.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget utgörs av en förordning som är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna. Det behövs därför inte några författningsändringar för att förordningen ska bli tillämplig i Sverige. Förordningen ändrar Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde och upphäver Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 913/2010 av den 22 september 2010 om ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godstrafik.

Att förordning (EU) nr 913/2010 upphävs genom förslaget kommer sannolikt endast föranleda mindre justeringar i svensk lagstiftning där det hänvisas till denna förordning.

Direktiv 2012/34/EU har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom järnvägsmarknadslagen (2022:365), järnvägsmarknadsförordningen (2022:416) och Transportstyrelsens föreskrifter. Eftersom förslaget innebär att vissa bestämmelser i direktivet ändras och överförs till en förordning kommer svensk lagstiftning att behöva ändras för att inte överlappa eller vara i konflikt med förordningen. En närmare analys av omfattningen av dessa ändringar och hur förordningen påverkar svensk lagstiftning bör göras under förslagens fortsatta behandling

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

1.4.1 Kommissionens konsekvensanalys

Kommissionen har gjort en konsekvensbedömning av förslaget med dokumentbeteckning SWD(2023) 443 final. Som nollalternativ används EU:s referensscenario 2020 (REF2020). Effekterna är för hela EU och presenteras som nuvärde för hela perioden 2025-2050.

Genom att införa ett harmoniserat, direkt gällande regelverk för förvaltning av järnvägsinfrastruktur och trafik bedöms förslaget leda till det övergripande målet om att öka andelen trafik på järnvägsnätet. Den tillkommande kapaciteten förväntas leda till en trafikökning om 4 % (ca 250 miljoner tågkilometer) och beräknas till ett värde av 2,5 miljarder euro för järnvägsföretagen.

Infrastrukturförvaltarna bär den största kostnaden för förslaget, som uppskattas till 1,6 miljarder euro och består framför allt av kostnader för digitaliseringen av kapacitetstilldelningen. För järnvägsföretagen beräknas kostnaderna till 435 miljoner euro, till största del för anpassning till de nya digitala verktygen för att söka kapacitet. För andra intressenter såsom terminaloperatörer bedöms kostnaderna bli mindre (17 miljoner euro).

En mer effektiv kapacitetstilldelning bedöms leda till kostnadsbesparingar för både järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare, ungefär 420 miljoner euro vardera. Förslagens positiva effekter på punktlighet uppskattas till ett värde av 658 miljoner euro för järnvägsföretagen. Resenärer och godsköpare bedöms med förslaget dra nytta av bättre punktlighet och ökat utbud.

Jämfört med referensscenariot beräknas förslaget leda till färre väg- och flygtransporter vilket leder till bland annat lägre koldioxidutsläpp (värde 3,3 miljarder euro) och en minskning av vägtrafikrelaterade olyckor (värde 2,8 miljarder euro).

För nationella myndigheter ligger kostnadsbesparingarna främst i införandet av harmoniserade regelverk men också i avskaffandet av organisationerna kring godskorridorerna (ca 9 miljoner euro). Å andra sidan uppstår kostnader för tillkommande uppgifter, såsom regleringsorganens engagemang i ENRRB. För kommissionen och nationella myndigheter andra än infrastrukturförvaltare beräknas kostnader på ca 33 miljoner euro.

Kommissionen har budgeterat för att delfinansiera de tre tillkommande samordningsaktiviteterna och öronmärkt 5,5 miljoner euro per år för ändamålet avseende dels den nätverkssamordnare som ska utföra mycket av ENIM:s arbete och dels det sekretariat som ska stötta samarbetet mellan regleringsorganen i ENRRB. Till dessa ska infrastrukturförvaltare respektive regleringsorgan bidra med egen finansiering. För den nya rådgivande gruppen "Performance review body" ska kommissionen finansiera alla kostnader för de som deltar i gruppen.

1.4.2 Regeringens bedömning av förslagens konsekvenser

Kommissionen har beräknat att det är infrastrukturförvaltarna som står för merparten av kostnaderna för förslaget. För svenskt vidkommande kommer dessa i första hand att träffa Trafikverket, men även andra infrastrukturförvaltare som Arlandabanan och Öresundsbrokonsortiet. Kommissionen diskuterar inte huruvida en del av kostnaderna kan föras över till användarna av järnvägen. Infrastrukturförvaltaren kan ta ut så kallade särskilda banavgifter och på så vis överlåta en del av de ökade kostnaderna på järnvägsföretagen. (Detta begränsas dock av järnvägsmarknadslagen så att det endast gäller de marknadssegment som kan bära sådana kostnader.) I den mån ökade kostnader får genomslag i banavgifterna så skulle det kunna innebära att kommissionens uppskattade kostnader för järnvägsföretagen är underskattade.

Kommissionens förslag möjliggör genomförandet av TTR, ett projekt som Trafikverket genom medlemskap i RNE har åtagit sig att genomföra. Trafikverket genomför just nu en digitalisering av sin trafikplanering genom projektet Marknadsanpassad planering av kapacitet (MPK). Vilka tillkommande kostnader som kravet på digitalisering i kommissionens förslag innebär för Trafikverket beror på i vilken mån de är kompatibla med Trafikverkets pågående projekt.

Förslaget till förordning innehåller ett flertal tillkommande uppgifter för både statliga myndigheter och de övriga aktörerna som medverkar i processen för att söka kapacitet på järnvägsnätet, t ex järnvägsföretag och regionala kollektivtrafikmyndigheter. Den fleråriga planeringen innebär många hållpunkter där samordning mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag och andra intressenter ska ske, och som regleringsorganet (i Sverige Transportstyrelsen) ska granska och komma med synpunkter på. Kommissionen har uppskattat tillkommande administrativa kostnader, men menar samtidigt att tilldelningsprocessen kommer att bli mer effektiv. Det finns dock en risk att marknadsaktörernas (både de sökande och t.ex. tjänsteleverantörer) involvering i samordningen kan bli mycket betungande och att de administrativa kostnaderna underskattats. Det är även oklart hur stor medfinansieringen till nätverkssamordnaren och ENRRB blir från svenska myndigheter.

De huvudsakliga nyttorna med förslaget beräknas således uppstå genom den beräknade trafikökningen om 4 % medan kostnaderna uppstår till följd av investeringar och ökad administration.

Den föreslagna processen för tilldelning av kapacitet medför en stor omställning jämfört med nuvarande ordning. Ett antal principfrågor bör beaktas i den vidare hanteringen.

Förslaget innebär en övergång från en efterfrågestyrd modell för ansökningar om infrastrukturkapacitet till en process med en ökad grad av förplanering. Den svenska järnvägspolitiken har sedan lång tid bedrivits med utgångspunkten att samhällsekonomisk effektivitet uppnås genom att användarna fritt getts möjlighet att ansöka om kapacitet på nätet i stället för att infrastrukturförvaltaren erbjudit förplanerade tåglägen där exempelvis avgångsfrekvenser och stoppmönster planerats i förväg.

Infrastrukturförvaltare ska enligt förslaget fortsättningsvis i första hand lösa konflikter om kapacitet med konsensusinriktade mekanismer och i andra hand prioritera trafiken enligt objektiva, transparent och icke-diskriminerande metoder som bygger på en del miljö – och samhälls-ekonomiska kriterier. På de delar av nätet där kapacitetsutnyttjande förutses bli högt eller överbelastat så ställs dock krav på att med hjälp av prioriteringsmetoderna fördela kapaciteten till olika typer av järnvägstransporttjänster (eller banarbeten) redan i förplaneringen.

Förutom att det för svensk del är ett nytt inslag att prioritera i ett tidigare skede, så kommer metoden för prioritering, och kriterierna som ska ingå i dessa, att bestämmas gemensamt. En preliminär bedömning är att de föreslagna kriterierna till viss del avviker från hittills i Sverige använda kriterier, men att det nödvändigtvis inte avviker från vad som bör användas. De svenska erfarenheterna av samhällsekonomiska metoder i transport-planering kan därmed bli viktiga i det kommande förhandlingsarbetet.

Regeringen bedömer att det finns risk att en modell med förplanerade tåglägen kan förändra förutsättningarna för den kommersiella trafiken. De långa ledtiderna i planeringen kan tänkas missgynna aktörer som inte arbetar utifrån en utbudsstyrd planering av trafiken samt mindre nytillkomna aktörer.

Farhågorna kvarstår eftersom det förutom förplanering också blir en rättighet för sökande att ansöka om kapacitet i ramavtal, något som förväntas bli eftertraktat av den offentligt finansierade kollektivtrafiken som har stabila ekonomiska förutsättningar och långa planeringshorisonter (och till viss del styva tidtabeller).

Sänkta barriärer för gränsöverskridande trafik bör gynna godstrafiken eftersom den är mer internationell i sin natur än persontrafiken. Förplanering och långa ledtider kan dock i stället missgynna godstrafiken eftersom persontrafiken har bättre förutsättningar att planera på längre sikt.

Kommissionens förslag innehåller en rullande planering som kan sägas vara den stora nyheten för godstrafiken eftersom den sparar kapacitet till de (ofta

godsoperatörer) som på grund av t.ex. pågående upphandlingar inte kan planera sin trafik långt i förväg. Konceptet är dock till viss del oprövat och regeringen ser därför risker med införandet. Det finns också farhågor att mycket av den framtida kapaciteten kommer att bokas upp i ramavtalen, vilket kan drabba godstrafiken.

En förutsättning för att realisera nyttorna med förslaget är att tåglägen för internationella godståg fortsatt prioriteras när godskorridorförordningens på förhand iordningsställda tåglägen för godståg försvinner.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar målsättningen om att möjliggöra en mer effektiv förvaltning av järnvägsinfrastruktur och järnvägstrafik. Det krävs dock ytterligare analys, bland annat av de principfrågor som identifierats och som beskrivs under avsnitt 1.4.2, för att få en bättre förståelse för eventuella risker och konsekvenser med förslaget. Ståndpunkterna som beskrivs nedan baseras på regeringens initiala analys.

Förslaget innebär en stor omställning jämfört med nuvarande ordning och ställer krav på bland annat ett gemensamt IT-verktyg för att hantera ansökningar om kapacitet. Detta enligt föreslagen tidplan med genomförande redan från den 1 januari 2026 torde innebära en mycket stor utmaning för alla EU-länder. Regeringen avser verka för att rimlig tid ges för att hantera de risker som identifierats i förslaget.

Kommissionens förslag innehåller krav på en stor dos av samordning i de olika förplaneringsfaserna och krav på förvaltning av kapacitet och trafikledning med hjälp av digitala verktyg och tjänster. Här avser regeringen verka för att onödig administrativ börda ska undvikas.

Det är också uppenbart att förslagets bestämmelser om den strategiska kapacitetsplaneringen kommer att bli avgörande för hur järnvägen ska användas och av vilka marknadssegment. Regeringen avser därför verka för att det finns krav på objektiva, transparenta och icke-diskriminerande förfaranden i alla skeden av förplanering och tilldelning. Regeringen anser att det är viktigt att regelverket för järnvägens användning ger en bra balans mellan å ena sidan behovet av optimering av järnvägskapacitet och långsiktighet genom flerårig rätt till kapacitet, inte minst i form av ramavtal, och å andra sidan behovet av flexibilitet och anpassningsbarhet till stigande eller ändrad efterfrågan på järnvägstransporter.

Regeringen anser vidare att regelverket bör främja konkurrensen på järnvägsmarknaden, bland annat genom att värna möjligheterna till inträde på marknaden. Användningen av ramavtal får inte leda till inträdesbarriärer för nya aktörer, exempelvis genom undanträngning av trafik som inte har förutsättningar att planeras på lång sikt. Den strategiska

kapacitetsplaneringen får inte heller leda till en situation där det inte finns utrymme för innovation och entreprenörskap, eller att konkurrensen försämras. Här behöver bevakas att konsekvensen inte blir att infrastrukturförvaltarna godtyckligt kan styra användningen av järnvägen. Reglerna för hantering av kapacitet med högt utnyttjande eller överbelastad infrastruktur bör möjliggöra en process för tilldelning av kapacitet på järnvägen som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen i enlighet med de transportpolitiska målen.

Eventuella kostnader som förslaget kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95FiU5, rskr. 1994/95:67). Om utgiftsdrivande åtgärder på EU-budgeten skulle bli aktuella ska dessa finansieras genom omprioriteringar i den fleråriga budgetramen (MFF).

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget är på remiss med svarstid till 30 september 2023.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 91 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas av rådet och Europaparlamentet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 i samma fördrag vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför att EU redan antagit lagstiftning gällande förvaltning av järnvägsinfrastruktur och trafikledning genom direktiv 2012/34/EU och förordning (EU) nr 913/2010. Denna lagstiftning återspeglar målet om att skapa ett gemensamt europeiskt järnvägsområde där järnvägsföretag kan tillhandahålla transporttjänster, även gränsöverskridande sådana, på ett mer integrerat och driftskompatibelt järnvägsnät.

Enligt kommissionen är det nödvändigt att vidta åtgärder på EU-nivå för att undanröja de hinder som finns i EU-lagstiftningen för genomförandet av initiativ som syftar till att modernisera kapacitetsförvaltningen. I princip kan incitament och åtgärder för att öka järnvägens prestanda utformas på nationell nivå. Det skulle dock inte vara tillräckligt och i den omfattning som behövs för att hantera gränsöverskridande frågor. Kommissionen menar att en mer effektiv internationell samordning inte kan åstadkommas utan tydliga och rättsligt bindande skyldigheter och rättigheter, vilka åtminstone i viss utsträckning behöver vara harmoniserade i hela EU. Om åtgärder inte vidtas på EU-nivå skulle avsaknad av harmonisering av digitala system kunna resultera i att medlemsstater inför olika och inkompatibla system. Genom åtgärder på EU-nivå möjliggörs enligt kommissionen framtagna effektiva och ändamålsenliga instrument för att samordna strategisk infrastrukturkapacitetsplanering och att komma till rätta med potentiella luckor i regleringsorganens mandat gällande gränsöverskridande järnvägs- trafik. Det gör det också möjligt att introducera harmoniserade regler som skapar incitament att minska antalet inställda tåglägen och ändrade ansökningar av kapacitet.

Vad gäller proportionalitetsprincipen framhåller kommissionen att förslaget åtgärdar de brister i EU-rättsliga regler om kapacitetsförvaltning som har identifierats i förordning (EU) nr 913/2010 och att dessa brister endast kan åtgärdas på EU-nivå. Policyalternativen hanterar frågor om gränsöverskridande samordning av kapacitetsförvaltning och trafikledning samt infrastrukturarbeten och åtgärder för att öka järnvägens prestanda som påverkar gränsöverskridande trafik och därmed inte kan lösas nationellt eller bilateralt. Detsamma gäller för tillsynen över dessa områden. Den föreslagna förordningen kommer att stärka den gränsöverskridande samordningen, både för infrastrukturförvaltare och för regleringsorgan, medan ansvaret för kapacitetstilldelningen överlämnas till de nationella infrastrukturförvaltarna. Mer ingripande alternativ, som skulle ha inkluderat en centralisering av delar av kapacitetsförvaltningsprocessen, förkastades i konsekvensbedömningen.

Förslaget innebär att befintligt regelverk gällande tilldelning av infrastrukturkapacitet ändras i syfte att skapa en mer effektiv och väl- fungerande gemensam järnvägsmarknad.

Regeringens bedömning är att förslaget respekterar subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens förslag till förordning om användning av järnvägskapacitet har remitterats med sista svarsdag den 30 september 2023.

4.2 Fackuttryck/termer

2022/23:FPM131

ENIM – Europeiskt nätverk för infrastrukturförvaltare

ENRRB – Europeiskt nätverk för regleringsorgan

Performance Review Body – Ett organ för uppföljning av prestanda på järnvägen som ska råda kommissionen. Består utav en oberoende grupp järnvägsexperter

Järnvägsföretag – Den som tillhandahåller dragkraft och utför järnvägstrafik

Sökande – De som utöver järnvägsföretag har rätt att organisera järnvägstrafik