

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

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har uppmanats att yttra sig över rubricerade remiss.

Kommissionens förslag innebär en omfattande reglering av kapacitetstilldelning, trafikledning samt utvärdering och granskning för järnvägsområdet. Syftet är att skapa en enhetlig hantering inom EU samt att öka möjligheterna för gränsöverskridande järnvägstrafik. Merparten av förslaget bygger på det arbete som drivits av RailNetEurope under beteckningen ”Timetable Redesign for Smart Capacity Management” (vanligen förkortat TTR).

VTI har studerat förslaget med avseende på tre huvudfrågor. För det första hur väl det kan fungera för tilldelning av kapacitet för trafik och underhåll samt vilka konsekvenserna blir för trafikledningen. För det andra hur koordinering mellan länder och för den gränsöverskridande trafiken kan förväntas bli, inklusive metoderna för konfliktlösning. För det tredje, hur den beskrivna uppdelningen i, och balansering mellan, olika typer av kapacitetssegment kan komma att fungera, inklusive förslagen på hur utvärdering och granskning ska ske. Vi inleder med att ge övergripande synpunkter, därefter en bedömning av troliga effekter för Sverige, och till slut detaljsynpunkter som har identifierats. Grunden för analysen är dels aktuell transportforskning, men vi kopplar också till några tidigare utredningar (främst SOU 2015:110, Alexandersson, om järnvägens organisation) och tidigare remissvar.

Övergripande synpunkter

VTI är i grunden positiva till kommissionens förslag. Det är ett naturligt nästa steg, efter de tidigare direktiven (järnvägspaket 1 till 4), att införa ett EU-gemensamt regelverk som tydligt strävar efter en enhetlig hantering för den europeiska järnvägstrafiken. Att ramverket i allt väsentligt bygger på TTR och därmed har en utformning som stöds av branschen är bra och borde öka sannolikheten för att kunna fungera ändamålsenligt. Det är också positivt att kommissionen har utvärderat existerande förordningar och varför nuvarande regelverk vad gäller godskorridorer (Rail Freight Corridors, RFC) inte har gett önskat utfall avseende trafikvolym och smidighet för sökning och utförande av gränsöverskridande trafik.

Förslaget genomsyras av en ambition att sätta upp en långsiktig (strategisk) plan för trafikering och kapacitetsutnyttjande av hela EUs järnvägsnät¹, men att ändå kunna behålla utrymme för behov (både

¹ Dvs TEN-T (Trans-European Transport Network), och vissa nationella stråk.

trafik och arbeten) som inte är kända lång tid i förväg. Kapacitetsplaneringen bygger på en indelning i olika kapacitetssegment (gods, långväga och kortväga resandetåg, rullande tilldelning, osv.). En sådan segmentering av en resurs innebär rent allmänt en risk för suboptimering och/eller upplåsning, speciellt om behoven har stor variation eller osäkerhet och gränserna blir alltför rigida. Därför bör en viss flexibilitet mellan de olika segmenten vara tillåten. Artikel 12 ger sådana generella krav på den strategiska planeringen, men hur denna flexibilitet upprätthålls och kan fungera i efterföljande steg (kapacitetsmodell, utbud och tilldelning) är svårt att bedöma. En annan allmän farhåga är den långa tidshorisont med vilken planeringen är tänkt att ske, speciellt för underhåll och infrastrukturarbeten. Detta kan leda till att överdrivet mycket tid och resurser spenderas på planering jämfört med det faktiska utförandet (så kallat "death by planning"). Av detta skäl vore det önskvärt att utvärderingsmekanismen för planeringen inte bara fokuserar på efterlevnad ("compliance to regulation", se Annex VII) utan även ger återkoppling och möjlighet för framtida revidering och anpassning (framför allt förenkling) av regelverket.

Förslaget förutsätter att alla länder avdelar rimliga nivåer till de olika trafiksegmenten, bland annat för att medge gränsöverskridande trafik vilket tydliggörs i Artikel 14. Vi har funnit två aspekter som eventuellt kan kullkasta detta. För det första ger regleringen företräde till förplanerad kapacitet (se Artikel 32(5) och 20(3)), men även möjlighet för en infrastrukturägare att låsa upp hur stor mängd förplanerad kapacitet man vill (se Artikel 18(4)). Sammantaget kan detta innebära en risk för nationellt säragerande och manipulation av kapacitetstillgången. En tydlig mekanism för att motverka sådant agerande verkar saknas i förslaget (förutom Artikel 14). Den andra bristen är att tåglägen som söks via rullande planering (Rolling planning), ska kunna behållas i max tre år (Annex I(6.1)), vilket kan leda till att detta kapacitetssegment snabbt bokas upp varpå den tänkta flexibiliteten försvinner. Här finns alltså ytterligare en risk för ineffektivitet. Vi tycker att en mer rimlig övre gräns för tilldelade tåglägen via rullande planering vore 12 eller kanske 15 månader och att operatören därefter får nyttja årlig ansökan eller ramavtal för mer långvariga behov.²

Artikel 2 utgör ett portalkrav som anger att systemeffektivitet och samhällsekonomisk värdering ska vara den övergripande styrprincipen. Vi håller med om detta, men vill lyfta fram följande:

- 1) Det skulle kunna förtydligas att nyttovärderingen av infrastrukturåtgärder bör mätas över längre tid (åtminstone för de 5 till 10 år som den strategiska kapacitetsplaneringen gäller). Detta är speciellt viktigt då underhållsinsatser eller arbetstid för renovering ska vägas mot den trafikering som inte kan utföras under dessa tider. Om inte framtida nyttor (eller risker med uppskjutet underhåll) värderas för framtida trafik kommer underhållet att missgynnas. Ett flerårigt perspektiv på värdering av infrastrukturåtgärder bör klargöras i Artikel 8 och 10, samt eventuellt även i Artikel 35 till 37. Däremot är det mycket bra att Artikel 10(6) tydligt anger att även nedsättningar av banprestanda ska räknas som kapacitetsreduktioner, eftersom det gör att nedsättningens varaktighet påverkar valet av tidpunkt för åtgärdande insatser. Detta borde styra bort från långvariga nedsättningar av banprestanda.
- 2) Artikel 8 och 37 anger att konsensus / samråd är den primära konfliktlösningsmetoden och att värdering enligt Artikel 8(4) (obs, inte Artikel 2!) inträder först om samrådet inte lyckats. I sista hand kan auktion eller tilldelning som ökar antalet operatörer användas. Detta stämmer

² Artikel 33(6) ger visserligen en viss möjlighet till att neka ansökningar via rullande planering, men bara efter att tillsynsmyndigheten (Transportstyrelsen) involverats. Detta menar vi är en för svag kontrollmekanism.

visserligen med dagens hantering, men följer inte portalkravet. Forskning³ visar också att metoder baserade på betalningsvilja snarare bör användas i ett *tidigt* skede, speciellt då trafiken bedrivs på kommersiella grunder.⁴ Auktioner skulle till exempel med fördel kunna användas som primär metod för att tilldela förplanerade tåglägen mellan kommersiella aktörer (utan tydlig samhällsekonomisk skillnad) på högt belastade banor. Detta borde kunna ske parallellt med att andra konfliktlösningsmetoder nyttjas på andra banor eller trafiksegment. Formuleringarna av Artikel 8, 18, 20, och 37 medger inte detta och ger inte heller möjlighet till framtida metodutveckling i kapacitetstilldelningen. Det kan också anföras att samråds-hantering (som primär metod) innebär en avsevärd arbetsbelastning som inte gynnar planeringseffektiviteten. Där infrastrukturägaren tydligt kan visa vilken konfliktlösning som ger den största systemeffektiviteten⁵ så borde detta kunna vara den primära (och snabbaste) konfliktlösningen. Först vid oklara fall skulle då konsensus / samråd inträda och i sista fall kanske ett system baserat på betalningsvilja⁶ (till exempel dynamisk prissättning). Vår slutsats är att Artikel 8, 18, 20, och 37 bör omformuleras så att infrastrukturägarna får större flexibilitet i valet av konfliktlösningsmetod i respektive steg, framför allt möjligheten att (a) hålla auktion i ett tidigt skede, (b) låta samhällsekonomisk effektivitet företräda samråd där så är möjligt, och (c) kunna välja annan metod baserad på betalningsvilja i ett sent skede (Artikel 37).

- 3) Värderingen av tåg bör beakta beläggings- eller utnyttjandegraden⁷ framför allt vid schemaläggning och konfliktlösning. I viss mån täcks det av Artikel 2(3b) men bör göras tydligare i Artikel 8. Ett annat viktigt fall gäller klassificeringen av temporära kapacitetsreduktioner (se Annex I(3)), som just nu bara beaktar antalet tåg som drabbas oavsett om de är låg- eller högutnyttjade. En komplettering som medger att påverkan på transportvärdet blir avgörande skulle gynna systemeffektiviteten.

Kommissionen påstår att stora nyttor ska kunna realiseras. Det är däremot otydligt hur dessa nyttor har beräknats, förutom att de baseras på en uppskattad trafikökning på 4%. Var denna siffra kommer ifrån redovisas inte och det kommer att bli svårt att särskilja effekter av den förändrade regleringen från den allmänna marknadsutvecklingen, om man inte mäter faktorer som explicit kopplar till regleringsändringarna (t ex gränsöverskridande trafik, svarstider för trafikledning eller dylikt).

Två nya och mycket viktiga organ kommer att etableras, dels ett representativt samarbetsforum för alla infrastrukturägare (European Network of Infrastructure Managers, ENIM), dels dess exekutiva organ för det praktiska arbetet med koordinering mellan länderna (Network Coordinator, NC)⁸. Alla

³ Broman, Eliasson och Aronsson, 2022, *Efficient capacity allocation on deregulated railway markets*, Journal of Rail Transport Planning and Management, <https://doi.org/10.1016/j.jrtpm.2021.100294>.

⁴ Auktioner i ett tidigt skede ger tågföretagen bättre planeringsförutsättningar medan auktion i sent skede omkullkastar resursplanering och i allmänhet ger ett sämre samhällsekonomiskt utfall. Likaså kommer enkla regler som att ensidigt prioritera störst antal operatörer inte att heller ge ett gott samhällsekonomiskt utfall.

⁵ För alla parter, inte bara de som är direkt involverade i den specifika planeringskonflikten. Rimlig hänsyn behöver tas till operatörernas resursplanering (omlopp och personal), vilket också anges i Artikel 8(4a).

⁶ Ait-Ali, A., et al. (2020). *Pricing commercial train path requests based on societal costs*. Transportation Research Part A: Policy and Practice 132: 452-464. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2019.12.005>.

⁷ Vid obalanserade transportflöden bör transportbehoven i bägge riktningar (eller tågomloppen) beaktas.

⁸ NC ska ersätta dagens 11 organ för godskorridorer, vilket är rimligt. Detta kommer att frigöra medel och resurser, men också innebära ett överförande av ansvar till den nya organisationen – en förändring som kan kräva avsevärda insatser och ge negativa effekter under övergångsperioden.

landöverskridande samarbetsfrågor, inklusive gemensamma regler och metodstöd, ska tas fram inom dessa två organ. Detta inbegriper en mängd svåra frågor vad gäller affärsregler, samstämmiga processer, IT-verktyg, med mera, vilka behöver utvecklas samtidigt som det nya regelverket för kapacitetsplanering, trafikledning och utvärdering ska införas på nationell och EU-nivå. Vi tror att det finns stora risker när så många och stora förändringar ska genomdrivas på relativt kort tid och i alla länder samtidigt. Det kommer att fordra en mycket kompetent stab inom NC samt ett stort mått av samarbetsförmåga i ENIM. Tyvärr har järnvägsbranschen historiskt sett inte uppvisat denna förmåga till samarbetsmässig förändringsvilja och flexibilitet.

Införandet och den övergångsperiod som krävs, med en blandning av det gamla och det nya regelverket, kommer också att bli kritiskt. Hur detta ska gå till berörs inte alls.⁹ Givet de stora problem som till exempel Trafikverket har haft med införandet av MPK (Marknadsanpassad planering av kapacitet), och att kommissionens förslag ska införas på bred front i hela EU, tror vi att övergången behöver analyseras och förberedas mycket ordentligt. Detta inbegriper att få den nya samarbetsorganisationen ENIM och det exekutiva NC på plats, det metod-/modellstöd de ska utveckla, förutsättningar för olika länder och infrastrukturförvaltare, IT-system med mera. Vi menar att ett storskaligt införande (som verkar vara ambitionen med förslaget) skulle kräva en noggrann planering, helst med ett tydligt och starkt engagemang från politiskt håll. Hur detta ska åstadkommas syns inte i förslaget och behöver bevakas på departementsnivå. Ett mer realistiskt alternativ skulle kunna vara ett successivt införande (lands- eller funktionsvis), men skulle då innebära en längre övergångsperiod (och senare nyttorealiserings).

Artikel 49 till 52 och Annex VII anger hur uppföljning och granskning ska ske samt vilka aspekter som ska mätas. Flera viktiga prestandamått anges med fokus på hur väl trafiken kan bedrivas. På ett liknande sätt skulle det vara bra om planeringseffektivitet, samt genomförande och utfall av infrastrukturåtgärder skulle kunna följas upp. Till exempel vore det önskvärt att kunna utvärdera hur väl planerade arbeten (temporära kapacitetsreduktioner) utfaller, i vilken utsträckning tider för arbeten över- eller underbokas, eller hur stora problem som finns vad gäller sena ändringar eller arbeten som inte blir klara inom utsatt tid. Denna typ av kvalitetsutvärdering bör kunna göras och jämföras mellan olika infrastrukturägare.

Konsekvenser för Sverige

Kommissionens förslag innebär en mer planeringsdriven kapacitetstilldelning (där infrastrukturägaren tar ett större ansvar för hur infrastrukturen ska användas), än den ansökningsdrivna modell som används i Sverige idag. Detta innebär å ena sidan en viss tillbakagång från Sveriges långt gångna marknadsliberalisering, men stämmer å andra sidan bra med de förslag som gavs i SOU 2015:110. Vår bedömning är att man lagt sig på en rimlig nivå. Däremot kommer Trafikverket att behöva utföra en rad nya planeringsuppgifter. Några exempel är framtagande av en kapacitetsmodell med stöd för olika kapacitetssegment¹⁰ (Artikel 17), beredningsplaner (Artikel 19), hantering av ansökan om trafik till andra länder (Artikel 28) och om uppställning och rangering (Artikel 29). Både metod- och verktygsstöd, samt personella resurser, måste tillsättas för detta, vilket kommer att innebära en ökad kostnad (budgetbelastning). Givet Trafikverkets redan ansträngda planeringssituation behöver förmågan att klara av dessa ökade krav, samt kostnaderna, klargöras. Metoder och beslutsstöd som

⁹ En kort passus om ”dual regime” nämns bara under punkt (30) på sidan 17.

¹⁰ Trafikverket saknar idag stöd för denna långsiktiga planering på en nationell skala. Det finns dock lovande forskning ([SATT-BP](#)) som behandlar dessa frågor.

medger optimering av kapacitetstilldelning och effektivare planering skulle stärka denna förmåga avsevärt.

Vi har noterat att Artikel 18(6b2) stödjer arbetssättet med servicefönster för underhåll, vilket stämmer med hur Trafikverket upphandlar och planerar basunderhållet. Därmed torde påverkan på hur basunderhållet organiseras och planeras vara relativt liten.

Kraven på trafikledning, störnings- och krishantering (kapitel 3) innebär ett antal viktiga förändringar. För det första klargör Artikel 42 och 43 att det är systemoptimalitet och hänsyn till transportbehoven som ska vara styrande, snarare än fasta prioriteringsregler. Detta innebär att Trafikverket inte längre bör använda tumregler av typen ”låt tåg i tid gå före försenade tåg”, och i stället har behov av bättre beslutsstöd för trafikledningen än vad som används idag. Dessutom betyder kravbildens troligen att man även behöver arbeta närmare och kanske ta över trafikledningen av bangårdar och serviceområden. Detta föreslogs redan av SOU 2015:110 och VTI tog även upp frågan i vårt yttrande över promemorian för Fjärde järnvägspaketet (N2019/02121/TM, VTI dnr 2019/0358-1.3).

Artikel 42(3c) kräver tydlig och precis information till alla inblandade vid störningar i trafiken. Vi menar att Trafikverket sedan många år inte uppfyller dessa krav, och inte heller lyckats förbättra denna förmåga. Orsakerna till detta behöver klargöras och bristerna åtgärdas. En drivkraft kunde vara att införa ett mått på hur väl trafikinformationen fungerar¹¹ i utvärderingskriterierna (Annex VII).

Artikel 62 anger krav på digitalisering av verktyg för kapacitetsplanering och trafikledning. Här bedömer vi att Sverige ligger relativt bra till¹², under förutsättning att nuvarande problem med planeringssystemet MPK blir åtgärdade. Däremot anger Artikel 62(2) luddiga krav på ”förbättring” av prestanda, kvalitet och transparens, samt ”minskning” av den administrativa bördan. Det framgår dock inte vad förbättringarna ska jämföras mot (manuellt arbete, dagens verktyg, eller det bästa som finns just nu?) eller hur stora de ska vara. Denna otydlighet behöver åtgärdas.

Det bör också noteras att kommissionen bara tar upp de EU-gemensamma kostnaderna, inte vilka kostnader som uppstår på nationell nivå. Vi har redan tagit upp de ökade ansvaret för Trafikverket. Till detta kommer också kostnader för att införa regelverket, förändringar på berörda myndigheter och andra aktörer (t.ex. operatörer) samt kostnader som uppstår under övergångsperioden för att hantera dubbla regelverk.

Detaljerade synpunkter

Artikel 8 har redan diskuterats på ett övergripande plan. Eftersom denna artikel är central för konfliktregleringen vill vi även ge några detaljerade synpunkter på dess utformning. Paragraf 4 reglerar vad som ska ingå i den samhällsekonomiska bedömningen. För det första borde denna paragraf ha en tydlig koppling till Artikel 2. För det andra saknas flera viktiga delar som används i dagens svenska prioriteringskriterier (såsom olika typer av tåg och resenärsklasser). Som tidigare påpekats borde även beläggnings- eller utnyttjandegrad beaktas. Formuleringen bör därför ändras så att metoden inte uteslutande ska använda punkterna (a)-(e), utan medger andra viktiga samhällsekonomiska värderingsfaktorer. En väg kan vara att minska antalet punkter, eller detaljeringsgraden av dem, så att de kan uppfyllas indirekt, såsom de gör enligt svensk metodik idag. För två av punkterna vill vi även ge konkreta kommentarer:

¹¹ Berglund, M., et al. (2020). *Utformning av ett prestationsmått för trafikinformation*.

¹² Förutom att optimerande beslutsstöd saknas idag, både i kapacitetsplanering och trafikledning.

- Punkt (a) säger att bedömningen ska baseras både direkt på tågoperatörernas kostnader och på dessas påverkan på de priser som resenärer och transportköpare betalar. Skrivningen fungerar då det råder fullständig konkurrens och operatörernas kostnader motsvarar de priser som kunderna betalar. Men priserna sätts i många fall genom reglering eller med stöd av subventioner, vilket gör dem till ett dåligt underlag för en samhällsekonomisk bedömning. Texten bör ändras så att operativa kostnader ingår men inte priser till slutkund, alternativt att kundpriser *får*, men inte *ska*, ingå.
- Enligt punkt (c) ska "connectivity and accessibility" utgöra grund för den samhällsekonomiska bedömningen, men dessa begrepp har inte en entydig innebörd utan kan tolkas på vitt skilda sätt, vilket gör dem olämpliga som lagtext. Som exempel kan "accessibility" både betyda korta restider genom fler direktförbindelser, och tillgång till resmöjligheter vid fler orter genom att tågen gör fler stopp, två tolkningar som är varandras motsats. Ordet används också för att adressera de särskilda behov som personer med funktionshinder har, alltså ytterligare en helt annan innebörd. Punkten bör strykas, alternativt ersättas med att största möjliga nytta i samhällsekonomisk mening är målet.

Förslaget använder begreppen knapphändig (scarce) kapacitet respektive högutnyttjad/överbelastad (highly utilised/congested) infrastruktur. Begreppet "knapphändig" definieras aldrig och det är otydligt om denna situation uppstår så fort ett enda tågläge inte får plats. En mer rimlig beskrivning vore att räkna antalet planeringskonflikter och sätta en nivå på hur många sådana per tid (kanske rullande en- eller två-timmars fönster) som leder till knapphändig kapacitet och därmed krav på specifik konflikthantering (enligt Artikel 8). Begreppen "högt utnyttjad/överbelastad" har däremot en definition i Annex II. Det är svårt att bedöma om gränserna för kapacitetsutnyttjande och referensperiod är rimliga och därför vore det bra om det finns en mekanism för att justera dem som en del av utvärderingshanteringen. Däremot tycker vi att kriterierna för "homogen" respektive "heterogen" trafik är svåra att använda eftersom det inte framgår hur stor skillnaden i t ex hastighet eller stoppmönster ska vara för de olika fallen. Det vore bättre att en tydlig gräns anges, i stil med att "homogen trafik förutsätter att mer än x % av tågen kör med samma hastighet och stoppmönster". Eventuellt borde man också överväga tre klasser: homogen, normal, heterogen – och med definitioner som gör att merparten av järnvägsnätets linjer bör hamna i klassen normal. Även dessa gränsvärden borde kunna justeras via utvärderingshanteringen.

Vi har funnit ett flertal svepande formuleringar som verkar ge alltför stort tolkningsutrymme. Åtminstone följande borde åtgärdas:

- Artikel 8(4) "subject to the availability of data" (kan vem som helst hävda saknat data?)
- Artikel 10(2) "in a balanced way" (på vilket sätt då?)
- Artikel 18(6b4) "for purposes other than ..." (varför behövs denna punkt?)
- Artikel 20(2) meningen "That common framework shall balance .." säger ingenting. Borde ange en tydligare styrande princip – t.ex. att ramverket ska bygga på en prioritering / värdering i enlighet med Artikel 2.
- Artikel 32(2) är märkligt skriven. Två gånger sägs "to the extent possible". Borde skrivas om. Sista meningen är mycket märklig. För det första kan inte "den ekonomiska effekten" vara ett bivillkor, möjligen ett mål (att minimera effekten). Om det ska vara ett bivillkor behöver det specificeras (får inte försämra omsättningen (eller vinst) med mer än x %). Dyliga skrivningar borde strykas eftersom Artikel 2 redan tar hand om detta.

- Artikel 35(2) "to the extent possible" är svårtolkat. En explicit gräns vore bättre, men framför allt borde det baseras på värdering av tågen (res- och godsmängd, tågvärdering e dyl).
- Artikel 39(8) talar om förändringar med "stor" och "liten" påverkan. För det första kommer en absolut gräns mellan "stor" och "liten" att bli svår att definiera - sannolikt uppstår ändå alltid en gråzon. De faktorer som ska ingå i bedömningen är nog rimliga, men vad ska de ställas i relation till? Skrivningen borde åtminstone ändras så att ENIM ska fokusera de "harmoniserade procedurerna" på förändringar med "stor" påverkan.

Artikel 39(2) anger att antalet ändringar efter tilldelning ska begränsas så mycket som möjligt. Vi finner denna paragraf märklig. Referensen till Artikel 2(3) ger inte något stöd för att mängden ändringar bör hållas ner – bara om det skulle innebära en försämring vad gäller det optimala utnyttjandet och samhällseffektivitet. Denna artikel borde kunna strykas.

Följande smärre misstag / felaktigheter behöver korrigeras:

- Artikel 11(2), ENRB ska vara ENRRB.
- Artikel 29(7) refererar till sig själv. Ska nog vara till paragraf 6.
- Artikel 33(3) ska referera till "section 5, point 2 of Annex I".
- Rubriken för Annex II ska referera till Artikel 21 (inte 20).

Medverkande

I detta ärende har generaldirektör Tomas Svensson beslutat. Forskare Tomas Lidén har varit föredragande. I handläggningen har forskare Abderrahman Ait Ali och forskningsassistent Emanuel Broman deltagit, samt synpunkter inhämtats från senior forskare Roger Pyddoke och utredningsledare Inge Vierth.

Tomas Svensson
Generaldirektör
Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI