

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

Sveriges Kommuners och Regioners synpunkter

- SKR ser positivt på EU-kommissionens målsättning att möjliggöra en mer effektiv förvaltning av järnvägens infrastruktur och trafik, och att öka den europeiska samordningen.
- SKR anser att det finns ett behov av en tydligare styrning av vad den svenska järnvägen ska användas till, så att spelplanen förtydligas. Detta kan ske genom att regeringen fastställer en övergripande, nationell tågstrategi som ger en målbild för den framtida tågtrafiken i Sverige tillsammans med övrig samhällsutveckling och andra trafikslag. SKR menar också att det är viktigt att se infrastrukturen i ett tydligt internationellt stråkperspektiv.
- SKR menar att regional och storregional persontågtrafik fortsatt behöver goda förutsättningar och därför bör gynnas i den förplanering som ska göras. Utfästelser om kapacitet är nödvändigt för att kunna upprätthålla en förutsägbar och attraktiv kollektivtrafik för arbetspendling och vardagsresande.
- SKR drar slutsatsen att det återstår mycket analysarbete av förslaget, då förslaget är omfattande och komplext. Det är av stor vikt att detta arbete sker i nära samverkan med järnvägens aktörer och att den kompetens som finns tas tillvara.

En ökad europeisk förvaltning och samordning kan vara positiv

SKR ser positivt på EU-kommissionens målsättning att möjliggöra en mer effektiv förvaltning av järnvägens infrastruktur och trafik, och att öka den europeiska samordningen. Den nuvarande ettåriga processen för kapacitetstilldelning är alltför kortsiktig, och järnvägsspåren blir alltmer överbelastade både nationellt och i EU. Samtidigt är målet att mer trafik ska ske med järnväg. Att skapa en långsiktig planeringsprocess och harmonisera regler genom att vidta åtgärder på europeisk nivå kan därför leda till ett flertal positiva effekter för en bättre

fungerande järnvägstrafik, som bättre tillförlitlighet och punktlighet, ett mer sömlöst system för resenären, samt effektivare transportkedjor för såväl persontrafik som gods.

EU-kommissionens förslag innebär att delar av reglerna som styr användningen av järnvägens kapacitet lyfts från nationell till EU-nivå. Detta aktualiserar framför allt tre behov: behovet av en gemensam förståelse av dagens problembilder, behovet av en tydligare nationell politisk styrning, och behovet av en samverkan med järnvägens aktörer under det kommande förhandlingsarbetet och implementeringen.

Högre grad av förplanering ger behov av nationell styrning

EU-kommissionens förslag innebär att en högre grad av planering ska ske i förväg, där kapacitetsstrategin ska vara på fem år. Detta innebär att den idag efterfrågestyrd ettåriga processen, där samhällsekonomisk effektivitet avgör genom att användarna fritt getts möjlighet att ansöka om kapacitet, tillförs flera steg av förplanering med längre ledtider. Kapacitet kommer därför på olika sätt att kunna tecknas upp tidigare än idag, till exempel blir ramavtal en rättighet för den sökande. 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. Förslaget innebär att infrastrukturförvaltaren ska införa prioriteringsmetoder i tidigare skeden på de delar av nätet där kapaciteten bedöms vara knapp. Metoderna för planering ska bestämmas gemensamt, men hur och om detta påverkar Sveriges tillvägagångssätt med samhällsekonomiska metoder är för tidigt att säga.

På järnvägsmarknaden i Sverige bedrivs olika typer av trafik på samma järnvägsspår där spårkapaciteten ofta är begränsad. Olika aktörer med olika behov, olika intressen och olika uppdrag konkurrerar därmed om samma kapacitet. Den kommersiella och den samhällsorganiserade persontrafiken måste därför förhålla sig till varandra – de kompletterar varandra, men konkurrerar också om samma infrastruktur och delvis om samma resenärer. Därtill kommer den kommersiella godstrafiken med andra behov, ofta kortsiktigare. Enligt dagens modell äger marknaden själva i mångt och mycket problembilden, samhällsekonomisk effektivitet är styrande och i praktiken har ingen trafik företräde framför den andra, trots att de olika segmenten har olika förutsättningar och behov. Varje år börjar processen med tilldelning av kapacitet om med ett vitt papper. Kritik har genom åren framförts mot detta förfarande. Även om järnvägens aktörer har olika behov och olika intressen, finns också ett antal gemensamma behov som såväl samhällsorganiserad regional och storregional persontågstrafik som kommersiell långväga persontrafik och godstrafik delar. Det första är behovet av en tydligare strategisk styrning av vad järnvägen ska användas till.

Tydliggör dagens spelplan med en politisk tågstrategi

Behoven av en samlad strategisk styrning på järnvägsområdet har aktualiserats i och med den uppdelning som skett på marknaden, med ett ökat antal specialiserade aktörer med delvis olika intressen. En annan viktig faktor är den successiva förskjutningen av regelutveckling från nationell nivå till EU-nivå.

Det finns ett behov av ökad tydlighet på dagens spelplan för järnvägens aktörer. Såväl regional och storregional persontågstrafik, långväga persontågstrafik och godstrafik skulle gagnas av tydliga politiska prioriteringar som också ger förutsättningar för Trafikverkets arbete med såväl infrastruktur som kapacitet. SKR har tidigare framfört behovet av en nationell tågstrategi. Liggande förslag från EU-kommissionen innebär en långsiktigare planeringsprocess men också en utökad roll för Trafikverket som infrastrukturförvaltare. Det är därför en bra tidpunkt för regeringen att ta initiativ till att tydliggöra de svenska spelreglerna.

SKR anser därför att regeringen bör fastställa en övergripande, nationell tågstrategi som ger en målbild för den framtida tågtrafiken i Sverige tillsammans med övrig samhällsutveckling och andra trafikslag. Den nationella tågstrategin kan samordnas med den nationella infrastrukturplaneringen, de regionalt politiskt beslutade länsplanerna för regional transportinfrastruktur och regionala trafikförsörjningsprogrammen samt kommunala prioriteringar och investeringar. På så sätt kopplas nationella förutsättningar för infrastrukturen samman, vilket Trafikverket kan få i uppdrag att tydligare ta hänsyn till. En politisk riktning kan också ges för den nationella gods- och fjärrtågtrafiken och det blir en ökad tydlighet för de privata aktörerna att planera den kommersiella tågtrafiken.

De segment som trafikerar järnvägen delas i kommissionens förslag in i pendel- och regionaltåg, långväga persontåg och godståg. Med detta som utgångspunkt går det att peka på prioriteringar som ska göras då konkurrens om kapacitet uppstår, till exempel att prioritera vissa segment vid vissa tidpunkter eller att segmenten konkurrerar om kapacitet inom vardera segment, och inte sinsemellan. Detta kan ske genom förplanering och prioritering.

Regional och storregional tågtrafik behöver utfästelser

För kommuner och regioner är en väl fungerande person- och godstågstrafik av stor betydelse för tillväxt och regionförstoring. Den svenska järnvägsanläggningens tillstånd har försämrats under lång tid och de medel som tillsätts är inte tillräckliga för att kunna tillmötesgå framtida efterfrågan. Sveriges kommuner och regioner behöver få rätt förutsättningar för att kunna möta behovet av kollektivt resande och fungerande godstransporter. De planer som regionerna har för kollektivtrafiken är fleråriga och politiskt antagna, vilket regleras i Lag (2010:1065) om kollektivtrafik, med höga ambitioner om trafikens utveckling och stora investeringar i fordon och depåer har gjorts. De elva tågssystem som landets regionala kollektivtrafikmyndigheter har upphandlat står för 80 procent av landets persontågstrafik och 90 procent av tågresorna. För denna trafik är måluppfyllelse och regional utveckling överordnat företagsekonomisk lönsamhet, vilket i praktiken innebär att ett attraktivt tätt utbud prioriteras framför fulla tåg. SKR menar därför att det ter sig rimligt att denna typ av tågtrafik fortsatt har goda

förutsättningar och gynnas i den förplanering som ska göras. Långsiktiga utfästelser om kapacitet är nödvändiga för att kunna upprätthålla en förutsägbar och attraktiv kollektivtrafik för arbetspendling och vardagsresande.

Omfattande och detaljerat förslag – mycket arbete återstår

EU-kommissionens förslag till förordning är mycket omfattande och detaljerat. Det införs flera nya planeringsprocesser och tilldelningsförfaranden, krav på förvaltning av kapacitet och trafikledning med hjälp av digitala verktyg och tjänster, samt nya uppgifter för organ på europeisk nivå. Det europeiska nätverket för infrastrukturförvaltare (ENIM) behöver utifrån förordningen ta fram en stor uppsättning riktlinjer och ramverk för ett harmoniserat införande av förordningens metoder och procedurer. Det föreslås också att kommissionen ska få ett flertal bemyndiganden för genomförandeakter och delegerade akter.

Förslaget är mycket komplext och ännu i sin linda, vilket innebär att det är svårt att avgöra vad konsekvenserna kommer att bli i praktiken. Detta faktum är oroande, då den svenska järnvägen lider att ett flertal utmaningar i nuläget som påverkar förtroendet för tågtrafiken negativt. Ytterligare pålagor och nya arbetssätt med oklara konsekvenser på kort införandetid skulle kunna bli en risk för att de befintliga problemen inte löses. Det finns även en risk för onödig administrativ börda för flertalet av järnvägens aktörer och SKR menar att Sverige under förhandlingsarbetet måste verka för att minimera denna risk i möjligaste mån. Förslaget kommer också innebära en utökad roll och ambition för infrastrukturförvaltarna, som behöver kunna mötas hos Trafikverket.

Sammantaget drar SKR slutsatsen att det återstår mycket analysarbete, både för att förstå avsikter och konsekvenser och för att se till att slutprodukten fungerar med svenska förhållanden och aktörernas behov. Det är av stor vikt att detta arbete sker i nära samverkan med järnvägens aktörer och att den kompetens som finns tas tillvara. SKR förutsätter en strukturerad delaktighet under såväl kommande förhandlingsarbete som implementering och bistår gärna med sakkunnig och juridisk expertis.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande