

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Kommissionens förslag till förordning om användning av järnvägsinfrastrukturkapacitet i det gemensamma europeiska järnvägsområde

LI2023/02909

Sammanfattning

Regelverket för kapacitetstilldelning är avgörande för förutsättningarna för att bedriva trafik på järnvägen och därmed även för förutsättningarna för en konkurrens på lika villkor. Förslaget innebär att kapacitetstilldelningen i Sverige går från en efterfrågestyrd modell till en modell baserad på planläggning av utbudet som grund för tilldelningen.

I regeringskansliets faktagenomgång 2022/23:FPM131 *Ny järnvägskapacitetsförordning* identifierades ett antal principfrågor som behöver analyseras vidare och/eller bevakas i den vidare hanteringen av kommissionens förslag. Utöver dessa lyfter Konkurrensverket i detta yttrande ytterligare några aspekter i förslaget som enligt verkets mening bör analyseras ytterligare och beaktas i den fortsatta processen.

- Förslaget innebär ett harmoniserat införande av Redesign of the International Timetabling Process (TTR) som tagits fram av RailNetworkEurope (RNE). Ett harmoniserat genomförande av TTR är positivt då alternativet sannolikt är att genomförandet blir oenhetligt.
- Det faktiska utfallet för de verksamheter som erbjuder person- respektive godstransporter på järnväg – inklusive deras förutsättningar att konkurrera med varandra – är i hög grad beroende på utformningen av de tre europeiska ramar som European Network of Infrastructure Managers (ENIM) får i uppdrag att ta fram. Det kan finnas skäl att överväga om det går att komplettera regleringen av dessa tre europeiska ramar med ett obligatoriskt remissförfarande innan ENIM fastställer dem.



- Det finns skäl att ytterligare analysera den omfattande delegeringen av befogenhet för kommissionen att genom genomförandeförordningar förtydliga och göra ändringar i den föreliggande förordningen samt överväga om befogenheterna i vissa avseenden bör avgränsas.
- Det bör förtydligas att objektiva, transparenta och icke-diskriminerande förfaranden inkluderar att den strategiska planeringen, kapacitetstilldelningen och hanteringen av otillräcklig kapacitet och konflikter ska ske på ett sätt som innebär lika villkor för konkurrens inte bara mellan olika trafikslag utan även mellan kommersiellt och offentligt organiserad trafik inom samma trafikslag.
- Metoden för att lösa otillräcklig kapacitet och kapacitetsbegäranden som står i konflikt med varandra genom en frivillig mekanism innehåller att infrastrukturförvaltaren får upprätta kontakt mellan samtliga sökanden som kan vara involverade i lösningen av en konflikt. Avsikten är att underlätta samordningen av kapacitetsbegäranden. Konkurrensverket vill framhålla att det finns risker ur ett konkurrensperspektiv med en sådan ordning och beroende på forumets utformning och vilken information som utbyts finns risk för att förfarandet kan facilitera otillåtna konkurrensbegränsande samarbeten mellan företag.
- Samråd med berörda parter under den strategiska kapacitetsplaneringen är i grunden bra. Konkurrensverket vill dock påtala att det är viktigt att strukturerna för informationsutbyte och det sätt som samråden genomförs på inte i sig orsakar konkurrensbegränsande samarbeten mellan parter som är konkurrenter och inte heller på annat sätt faciliterar samordningen av sådana samarbeten. Det bör övervägas om förordningen ska kompletteras för att tydliggöra detta.
- Förutsättningarna för den kommersiella trafiken – såväl persontrafiken som godstrafiken – kan komma att förändras. Det är viktigt att möjligheterna att ge strategisk ledning används för att stärka den kommersiellt bedrivna trafiken i förhållande till den trafik som bedrivs under allmän trafikplikt.
- Kapacitetstilldelning genom ramavtal blir enligt förslaget en rättighet, begränsad av att ramavtal inte får binda upp hela kapaciteten. Det bör övervägas om det behövs ytterligare förtydliganden dels om hur ramavtal ska sökas och tilldelas. Dels om säkerställandet av att användningen av ramavtal varken hämmar innovation och produktutveckling eller medför en undanträngning av trafik som inte har samma möjligheter till långsiktig planering.



Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden.

Järnvägens infrastruktur är ett naturligt monopol. Hur kapacitetstilldelningen fungerar blir därmed central för hur de marknader som finns inom järnvägs-transporter fungerar. Det är därför av stor vikt att en reglering för kapacitetstilldelningen är utformad så att den ger goda förutsättningar för väl fungerande marknader både inom och mellan olika marknadssegment. Till exempel mellan samhällsfinansierad och kommersiell kollektivtrafik, mellan person- och gods- trafik, mellan olika typer av godstrafik liksom mellan offentliga och privata aktörer.

Förslaget innebär ett harmoniserat införande av TTR (Redesign of the International Timetabling Process) som tagits fram av RailNetworkEurope (RNE). Ett harmoniserat genomförande av TTR är positivt då alternativet sannolikt är att genomförandet blir oenhetligt.

Förordningens förslag kommer för Sverige innebära en förändring från en efterfrågestyrd modell för kapacitetstilldelning till en modell som är i grunden utbudsstyrd. Därmed förändras också infrastrukturförvaltarens (Trafikverkets) roll från att utifrån ansökningar om kapacitet fördela tåglägen till en högre grad av förplanering av vilken kapacitet som ska användas till vad och därefter utifrån den planeringen hantera kapacitetsbegäranden och planering av tåglägen. Det kan konstateras att såväl en efterfrågestyrd- som en utbudsstyrd modell för kapacitetstilldelning har både för- och nackdelar.

Konkurrensverket har tidigare pekat på att en betydande ökning av främst samhällsbetald regional och lokal persontrafik under lång tid har medfört att tillgänglig spårkapacitet i dag utnyttjas maximalt. Samhällsbetald och kommersiell persontrafik samt godstrafik kör i olika hastigheter men måste i stor utsträckning samsas på samma spår. Det gör systemet svårplanerat, inte minst vid störningar och vid tidpunkter då flera, i allt större uträkning konkurrerande, operatörer önskar samma tåglägen. Eftersom utbyggnad av spårkapacitet är förknippat med långa ledtider kommer det under lång tid att finnas ett starkt behov av ett utvecklat och modernt system för kapacitetstilldelning.¹

Konkurrensverket anser att målsättningen att möjliggöra en mer effektiv förvaltning av järnvägsinfrastruktur och järnvägstrafik är välkommen. Dock kan konstateras att förordningen är utformad som en övergripande ramreglering. Detaljerna och de metoder och principer som ska tillämpas kommer vara avgörande för hur

¹ Konkurrensverkets rapport 2018:1.



den föreslagna regleringen kommer fungera. Följden blir att det inte går att bedöma den egentliga konsekvensen av förordningen.

Konkurrensverket kommer därför i detta yttrande att lyfta ett antal frågor och reflektioner som enligt verkets mening behöver klargöras för att säkerställa att den nya regleringen för kapacitetstilldelning på järnväg blir en reglering som bidrar till väl fungerande marknader – för såväl den nationella trafiken som den gränsöverskridande trafiken.

En omfattande delegering

Konkurrensverket konstaterar att utformningen av den föreslagna förordningen innebär att infrastrukturförvaltarnas europeiska nätverk ENIM (European Network of Infrastruktur Managers) får nya och mer omfattande uppgifter. ENIM får framför allt uppdraget att ta fram ramverk för omfattande och viktiga frågor om hur kapacitetsplaneringen och kapacitetstilldelningen praktiskt ska gå till och frågor om detaljer i regleringen. I dag styrs detta av det s.k. SERA-direktivet² på EU-nivå, i genomförandeförordningar från kommissionen och genom den svenska järnvägslagstiftningen samt regleringsmyndigheten Transportstyrelsens föreskrifter. Förslaget innebär att reglerna om kapacitetstilldelning lyfts från SERA-direktivet till en ramreglering där de aktörer som SERA-direktivet och den nu föreliggande förordningen är satta att kontrollera i stället ges en utpekad roll i att ta fram en europeisk ram för hur detta ska fungera i praktiken. Konkurrensverket konstaterar att det inte är helt oproblematiskt och att det kräver att förordningen innehåller tydliga ramar samt förfaranden som beaktar konkurrensperspektivet såväl innan ramverket fastställts och börjat tillämpas som efter att det trätt i kraft.

Konkurrensverket anser därför att det bör övervägas om förordningen kan kompletteras så att de tre europeiska ramarna utformas på ett sådant sätt att de inte enbart bidrar till att järnvägsinfrastrukturkapaciteten optimeras utan att ramarna även bidrar till att skapa ett lika villkor för olika aktörer på järnvägsmarknaderna, främjar konkurrensen och bidrar till innovation. Det bör även övervägas om det går att införa ett obligatoriskt remissförfarande innan ramarna fastställs av ENIM. Som jämförelse innehåller artikel 54.2 en skyldighet för ENIM att ge berörda parter möjlighet att yttra sig innan de antar ett yttrande eller en rekommendation. En liknande skyldighet för ENIM att innan de antar en europeisk ram offentliggöra ett utkast som, utöver berörda parter, även andra ska ha möjlighet att yttra sig om bör övervägas. Exempel på relevanta aktörer som kan ingå i ett sådant remissförfarande är ENRRB, ECN Transport och/eller nationella regleringsmyndigheter samt nationella konkurrensmyndigheter.

Det kan också finnas anledning att ytterligare analysera vad de tre europeiska ramarna ska innehålla och överväga om regleringen ska kompletteras med några

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.



begränsningar i vilka avseenden som ramverken kan förtydliga och ändra delar av förordningen.

Förslaget innehåller även en omfattande delegering av befogenhet för kommissionen att besluta om genomförandeförordningar som förtydligar och/eller ändrar regleringar i förordningen. Det finns skäl att ytterligare analysera vad denna omfattande delegering till kommissionen innebär och överväga om befogenheterna i vissa avseenden bör avgränsas.³

Modellen kan få både positiva och negativa effekter – vilket det blir beror i stor utsträckning på de europeiska ramarna och den praktiska tillämpningen

Den strategiska infrastrukturplaneringen ska starta fem år innan tågplanen träder i kraft och den föreslagna modellen innebär i korthet att den strategiska infrastrukturplaneringen sker i tre steg och att det finns fyra processer för kapacitetstilldelning. Vad detta kommer att innebära ur ett konkurrensperspektiv är i hög grad beroende på hur modellen tillämpas i praktiken.

Att aktörer som ska utföra trafiken har möjligheter genom samråd att påverka planerna är i grunden bra, men för en del trafikslag⁴ är fem år en alltför lång tidsutdräkt för att kunna lämna önskemål inför kommande trafik. Dessutom kan det finnas skäl för en aktör att inte vilja avisera sina avsikter för framtida trafikering för sina konkurrenter så långt i förväg. Den långa planeringshorisonten kan även göra det svårare för nya aktörer att träda in på marknaden. Men om det i praktiken blir en höjd tröskel beror på hur kapacitetsindelningen kommer falla ut. Vad som blir tillgänglig kapacitet för olika typer av behov och för de olika tilldelningsprocesserna blir avgörande för hur den nya modellen påverkar nya och befintliga aktörer som nyttjar infrastrukturen.

En fördel med uppdelningen i fler led kan vara att kapacitetsbegränsningar på grund av planerade banarbeten hanteras separat från kapacitetsbegäranden. Planerade banarbeten blir då kända och planlagda i ett tidigare skede av den strategiska kapacitetsplaneringen.

Konkurrensverket bedömer att flera olika parallella processer för kapacitetstilldelning med olika framförhållning ger möjlighet att tillgodose flera olika typer av verksamheters behov. Att den strategiska kapacitetsplaneringen delar upp infrastrukturkapaciteten för de olika typerna av tilldelningsprocesser och för olika typer av verksamheter kan vara positiv då det kan innebära att viktig kapacitet tillhandahålls för de behov som väntas för den rullande planeringen och ad hoc-

³ Jämför till exempel artikel 49.9 förordningen ([EU] 2022/2560) om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden där kommissionens befogenhet att genom delegerade akter ändra tidsfristerna för sin handläggning endast ger dem möjlighet att korta tidsfristerna, inte förlänga dem.

⁴ Framför allt trafik som i huvudsak är efterfrågestyrd (t.ex. godstrafik och i viss mån kommersiell kollektivtrafik) till skillnad från trafik som är i huvudsak utbudsstyrd (t.ex. kollektivtrafik som bedrivs under allmän trafikplikt).



behoven istället för att det baseras på kapacitet som blivit över efter ramavtalen och den årliga trafikplanen. Men beroende på hur indelningen av kapaciteten sker kan denna förplanering i stället resultera i ökade inträdeströsklar och stora fördelar i nivå med sk. Grandfathers rights för de aktörer som redan finns på marknaden jämfört med företag som vill träda in.

Ett exempel är möjligheterna att teckna ramavtal för infrastrukturkapacitet som löper över längre tid än tågplanen. De kan vara bra för verksamheter med fasta tidtabeller och kända behov över lång tid liksom för verksamheter som vid inträde på marknaden/utveckling av verksamheten ska investera i rullande materiel. Tröskeln för inträde på marknaden blir lägre om en ny aktör som behöver investera i rullande materiel vet att denne kommer få viss infrastrukturkapacitet över längre tid än som i dag ett år i taget. Å andra sidan, om allt för stor del av infrastrukturkapaciteten binds upp i ramavtal kan brist på ledig kapacitet medföra att det blir svårt för nya aktörer att komma in på marknaden. Likaså om den offentligt bedrivna trafiken kan teckna ramavtal på ett sådant sätt att den tränger undan kommersiellt bedriven trafik.

Objektiva, transparenta och icke-diskriminerande sätt och förfaranden

På ett flertal platser i förordningen finns skrivningar om objektiva, transparenta och icke-diskriminerande sätt eller förfaranden, se t.ex. skäl 11 samt artiklarna 2.3 (c), 8.4 och 12.1. I skäl 9 anges också att den strategiska kapacitetsplaneringen bör säkerställa att järnvägens infrastrukturkapacitet tilldelas på ett sätt som maximerar järnvägstjänsternas värde för samhället. Infrastrukturförvaltarna bör säkerställa att den strategiska planeringen utmynnar i alltmer detaljerade uppgifter om tillgänglig kapacitet och att den utgör grunden för kapacitetstilldelningen.

För att minska riskerna för att trafik baserad på avtal om allmäntrafik tränger undan kommersiellt bedriven trafik inom samma trafikslag anser Konkurrensverket att förordningen bör kompletteras med förtydligandet att objektiva, transparenta och icke-diskriminerande förfaranden eller sätt även innefattar att de ska ge konkurrens på lika villkor mellan kommersiell trafik och offentligt organiserad trafik oavsett om den trafiken sker i egen regi eller upphandlas. Särskilt som förordningens bilaga I om innehållet i kapacitetsförvaltningen anger att kapacitet som krävs för att tillhandahålla transporttjänster enligt avtal om allmän trafik ska pekas ut redan i kapacitetsstrategin (artikel 16). Exempel på klargöranden;

- I skälstexten tydliggöra att en maximering av järnvägstjänsternas värde för samhället och ett rättvist och icke-diskriminerande sätt inte enbart gäller vid tillhandahållandet av kapacitet utan även i den strategiska planeringen samt att det inkluderar konkurrens på lika villkor inte enbart mellan olika trafikslag utan även mellan kommersiell trafik och offentligt organiserad trafik inom samma trafikslag.



- I förfarandet i artikel 8.4 för prioritering när den frivilliga mekanismen inte löst konflikten eller den otillräckliga kapaciteten kan aspekten av konkurrens på lika villkor infogas antingen som ett förtydligande i första stycket eller som ett sjätte kriterium i stycke 2.
- I de allmänna kraven för kapacitetstilldelning kan det ske genom antingen ett förtydligande i artikel 12.1 eller ett tillägg bland de punkter i artikel 12.4 som anger vad den strategiska kapacitetsplaneringen ska ta hänsyn till så att även frågan om konkurrens på lika villkor mellan kommersiell trafik och offentligt organiserad trafik tas upp.

Tabell 1 Utdrag ur skäls-/artikeltexter från den svenska versionen av förslaget

Skäl/artikel	Text
Skäl 11	När infrastrukturförvaltarna tilldelar kapacitet bör de följa de strategiska planerna för tillhandahållande av kapacitet och <i>samtidigt säkerställa att kapaciteten tilldelas på ett rättvist och icke-diskriminerande sätt</i> baserat på efterfrågan på marknaden. Av den anledningen kan vissa begäranden om kapacitet avslås och planen för tillhandahållande av kapacitet måste uppdateras regelbundet för att återspegla den faktiska efterfrågan.
Art. 2.3 (c)	När infrastrukturförvaltarna fullgör sina skyldigheter ska de säkerställa <i>icke-diskriminerande förvaltning av och transparent tillgång till</i> infrastrukturkapacitet, även under bygg och anläggningsarbeten, i syfte att stödja rättvis konkurrens.
Art. 8.4	Om den mekanism som avses i punkt 3 inte leder till en tillfredsställande lösning vad gäller motstridiga kapacitetsbehov och kapacitetsbegäranden, ska infrastrukturförvaltarna hantera den otillräckliga kapaciteten eller lösa konflikter <i>genom objektiva, transparenta och icke-diskriminerande förfaranden</i> . Dessa förfaranden ska omfatta bedömningar av alternativa lösningar för användning av infrastrukturkapacitet, på grundval av följande socioekonomiska och miljömässiga kriterier, beroende på tillgången till data: a) Driftskostnader för operatörer av järnvägstransporttjänster och därav följande inverkan på priserna för järnvägstransporttjänsternas kunder. b) Tidsrelaterade kostnader för kunder av järnvägstransporttjänster. c) Konnektivitet och tillgänglighet för personer och regioner som betjänas av järnvägstransporttjänsterna. d) Utsläpp av växthusgaser, lokala luftföroreningar, buller och andra externa kostnader för järnvägstransporttjänster och från deras troliga alternativ. e) Järnvägstransporternas och deras troliga alternativs inverkan på säkerhet och folkhälsa.
Art. 12.1	Infrastrukturförvaltarna ska [i den strategiska kapacitetsförvaltningen] på ett <i>balanserat, rättvist och icke-diskriminerande sätt beakta alla typer av järnvägs-transporttjänster</i> för vilka de kan komma att få kapacitetsbegäranden om, oavsett dessas volym, storleken på marknaden i efterföljande led, stabilitet mellan på varandra följande tidtabeller, tjänsternas regelbundenhet eller deras frekvens inom en given tågplanepериод.



Den frivilliga mekanismen för konfliktlösning och samordning

Även i fortsättningen ska otillräcklig kapacitet och konflikter om kapacitet i första hand lösas genom samråd och i andra hand ska trafiken prioriteras enligt objektiva transparenta och icke-diskriminerande kriterier och metoder som beaktar sociala, ekonomiska och miljömässiga aspekter. Utöver de skillnader mellan den nuvarande regleringen och den föreslagna förordningen som lyfts i Regeringskansliets faktapromemoria⁵ noterar Konkurrensverket några andra skillnader som kan vara problematiska.

Förslagets artikel 36 som reglerar den frivilliga mekanismen motsvarar SERA-direktivets artikel 46. Det finns dock två potentiellt viktiga skillnader. I förslaget saknas SERA-direktivets huvudregel om att vid delning av information så ska de sökandes identitet inte framgå om inte de berörda sökandena godkänner det. I förslaget finns i stället en ny skrivning om att infrastrukturförvaltaren får upprätta kontakter mellan alla sökande som kan vara involverade i lösningen av en konflikt. Se jämförelse i bilaga 1 nedan där skillnaderna är markerade med kursivering.

En konfliktlösningsmetod som bygger på att sätta konkurrenter i kontakt med varandra för att lösa en konflikt, där lösningen innebär att aktörerna kan dela upp marknaden mellan sig, är enligt Konkurrensverket något som bör undvikas. Utöver att en sådan gemensam samordning potentiellt kan leda till en otillåten uppdelning av marknaderna är det av vikt att uppgifter som delas under ett sådant samordningsmöte inte är av sådant slag att de kan leda till samordning mellan aktörerna i andra avseenden.

Att mekanismen vid konflikter orsakade av att två eller flera aktörer har begärt samma tågläge/samma kapacitet innehåller en möjlighet att använda ett auktionsförfarande i stället för en prioritering (artikel 37.3) ser Konkurrensverket som positivt.⁶ Det bör övervägas om auktionsförfarandet ska kunna användas redan i steg 1 i stället för den frivilliga mekanismen.

Samråd med berörda parter under den strategiska kapacitetsplaneringen

I den strategiska kapacitetsplaneringen ska infrastrukturförvaltarna genomföra samråd med berörda parter (t.ex. artikel 13, 16.5, 17.4) och ENIM ska i den europeiska ram för kapacitetsförvaltning anta gemensamma principer, förfaranden och metoder för samråd med berörda parter (förslaget till förordning, bilaga III). Samråd med berörda parter, och när det gäller övergripande regler avseende gemensamma principer, förfaranden och metoder även andra relevanta aktörer, är bra. Konkurrensverket vill i det här sammanhanget framhålla att hur samråden

⁵ 2022/23:FPM131.

⁶ Konkurrensverket lyfte i rapporten *Konkurrensen i Sverige 2018* att ett alternativ som bör utvärderas är om systemet för kapacitetstilldelning kan ges inslag av någon form av auktionsförfarande för att bidra till en effektivare fördelning av tågtider (Konkurrensverkets rapport 2018:1, s. 250).



genomförs och vilka uppgifter som delas med och mellan berörda parter har betydelse i förhållande till konkurrensrätten då en del av dessa parter är konkurrenter. Om det genom samråden skapas strukturer för informationsutbyte och/eller arenor för konkurrerande företag att samordna sig kommer det påverka konkurrensen negativt och därmed även den sökta målsättningen om ett ur samhälleligt perspektiv effektivt användande av järnvägsinfrastrukturen.

Medlemsstaternas möjligheter att ge strategisk ledning i infrastrukturplaneringen

Förslagets bestämmelser om den strategiska kapacitetsplaneringen kommer bli avgörande för hur järnvägen ska användas och av vilka marknadssegment. Enligt artikel 11.3 får medlemsstaterna ge infrastrukturförvaltarna strategisk ledning i ett flertal avseenden. Det handlar bl.a. om allmänna mål för den nationella järnvägspolitiken som är relevanta för strategisk kapacitetsplanering, allmänna krav och riktlinjer när det gäller användningen av järnvägsinfrastrukturkapacitet och en syn på den planerade utvecklingen av järnvägstjänster som drivs under allmän trafikplikt.

Denna möjlighet bör utnyttjas i Sverige för att stärka den kommersiellt bedrivna trafiken i förhållande till den trafik som drivs under allmän trafikplikt. I sammanhanget blir också frågan om de regionala kollektivtrafikmyndigheternas agerande och att de väger in befintlig (och potentiell) kommersiell trafik i sina beslut om allmän trafikplikt och eventuella ansökningar om ramavtal för kapacitet.

Kapacitetstilldelning genom ramavtal

I artikel 31.1 anges att en sökande aktör har rätt att begära infrastrukturkapacitet över en tidsperiod som överstiger en tidtabellsperiod och att infrastrukturförvaltare ska tilldela kapacitet genom ramavtal utan att det påverkar tillämpningen av artikel 101, 102 och 106 i EUF-fördraget men att medlemsstater får kräva förhandsgodkännande av ramavtalen från regleringsorganet. Detta innebär en skillnad mot i dag då ramavtal får tilldelas men det finns ingen rättighet till ramavtal för infrastrukturkapacitet, se jämförelse i bilaga 1 nedan. Erfarenheterna är att i vissa länder har ramavtal använts i hög grad medan Sverige inte använt ramavtal för kapacitetstilldelning.

Konkurrensverket anser att det oklart hur ramavtal ska sökas och tilldelas. Är det som vid tilldelningsprocesserna rullande planering och ad hoc principen kronologisk turordning som gäller eller ska infrastrukturförvaltarna tillämpa något förfarande som skapar en konkurrens om marknaden? Ramavtal är enligt huvudregeln 5 år men får vara 15 år om det rör investeringar (i särskilda fall ännu längre). Därmed binder ramavtal upp kapacitet för lång tid och kan påverka möjligheterna för såväl annan användning av kapaciteten som andra aktörers möjligheter att använda järnvägsinfrastrukturen. Regleringen innehåller en begränsning så till vida



att ramavtal inte får ta all kapacitet och att kommissionen får anta en genomförandeförordning för att ange detaljerna i förfarandet och kriterier för en enhetlig tillämpning av artikeln.

Konkurrensverket anser därför att det kan behöva klargöras ytterligare hur denna tilldelning av ramavtal ska gå till och att kapacitetsplaneringen och tilldelningen för ramavtal inte får medföra en undanträngning av annan trafik som inte har samma möjligheter till långsiktig planering. Användningen av ramavtal får inte heller medföra att möjligheterna till inträde på marknaderna eller innovation och produktutveckling hämmas. Det bör också klargöras hur tilldelningen av ramavtal ska gå till. En metod som bygger på principen kronologisk turordning riskerar att skapa höga inträdesbarriärer för nya aktörer eller för utvecklingen av nya tjänster. En metod som bygger på ett upphandlings- eller auktionsförfarande som skapar en konkurrens om marknaden kan i detta sammanhang vara ett alternativ.

Övrigt

Avslutningsvis instämmer Konkurrensverket i de bedömningar som görs i Regeringskansliets faktagenommemoria 2022/23:FPM131 *Ny järnvägskapacitetsförordning*;

- Att det finns en risk att en modell med förplanerade tåglägen kan förändra förutsättningarna för den kommersiella trafiken. De långa ledtiderna kan tänkas missgynna aktörer som inte arbetar utifrån en utbudsstyrd planering av trafiken samt mindre nytillkomna aktörer.
- Att det är viktigt att regelverket ger en bra balans mellan å ena sidan behovet av optimering av järnvägskapacitet och långsiktighet genom flerårig rätt till kapacitet och å andra sidan behovet av flexibilitet och anpassningsbarhet till stigande eller ändrad efterfrågan på järnvägstransporter.
- Det är av vikt att regelverket främjar konkurrensen på järnvägsmarknaden, bland annat genom att värna möjligheterna till inträde på marknaden. Användningen av förplanering och ramavtal får inte leda till undanträngning av trafik som inte har förutsättningar att planeras på lång sikt.
- Kapacitetsplaneringen får inte heller leda till en situation där det inte finns utrymme för innovation och entreprenörskap, eller att konkurrensen försämras. I det avseendet är det viktigt att konsekvensen av förordningen inte blir att infrastrukturförvaltarna, eller ENIM i ramverken, kan styra användningen av järnvägen på ett godtyckligt sätt.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Rikard Jermsten. Föredragande har varit rådet Karin Morild.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namnunderskrift.

Rikard Jermsten



Bilaga 1

Den frivilliga mekanismen för konfliktlösning och samordning

Nuvarande reglering i SERA-direktivet	Föreslagen reglering i förordningen (svenska versionen)
Artikel 46.3 Infrastrukturförvaltaren ska sträva efter att genom samråd med lämpliga sökande lösa eventuella konflikter. Detta samråd ska bygga på att följande uppgifter kostnadsfritt och skriftligt eller elektroniskt inom rimlig tid lämnas ut: a) Tåglägen som begärts av alla andra sökande på samma linjer. b) Tåglägen som preliminärt tilldelats andra sökande på samma linjer. c) Föreslagna alternativa tåglägen för relevanta linjer i enlighet med punkt 2. d) Fullständig information om de kriterier som används i kapacitetstilldelningsförfarandet. I enlighet med artikel 39.2 <u>ska den informationen tillhandahållas utan att röja andra sökandes identitet</u>, såvida de berörda sökandena inte har samtyckt till ett sådant röjande.	Artikel 36.3 Infrastrukturförvaltaren ska sträva efter att genom samråd med lämpliga sökande lösa eventuella konflikter. Detta samråd ska bygga på att följande uppgifter kostnadsfritt och inom rimlig tid lämnas ut i elektronisk form: a) Tåglägen som begärts av alla andra sökande på samma linjer. b) Tåglägen som preliminärt tilldelats andra sökande på samma linjer. c) Föreslagna alternativa tåglägen för de berörda linjerna i enlighet med punkt 2. d) Fullständig information om de kriterier som används i kapacitetstilldelningsförfarandet. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 27(3) och <u>förutsatt att alla sökande samtycker, får infrastrukturförvaltaren upprätta kontakter mellan alla sökande som kan vara involverade i lösningen av en konflikt för att underlätta samordningen av begäranden.</u>

Kapacitetstilldelning genom ramavtal

Nuvarande reglering i SERA-direktivet	Föreslagen reglering i förordningen (svenska versionen)
Artikel 42 1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 101, 102 och 105 i EUF-fördraget <u>får ett ramavtal ingås</u> mellan en infrastrukturförvaltare och en sökande.	Artikel 31 1. En sökande <u>ska ha rätt att</u> begära infrastrukturkapacitet under en tidsperiod som överstiger en tågplaneperiod. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 101, 102 and 106 i EUF-fördraget <u>ska infrastrukturförvaltaren tilldela sådan kapacitet genom ramavtal</u> som ingås med sökanden, om inte annat följer av punkterna 3 och 4. [...] Medlemsstaterna får kräva att ramavtal förhandsgodkänns av regleringsorganet.