

U 30/2023 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om användning av järnvägsinfrastrukturkapacitet i det gemensamma europeiska järnvägsområdet och om ändring av direktiv 2012/34/EU och upphävande av förordning (EU) 913/2010

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 11 juli 2023 till Europaparlamentets och rådets förordning samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 24 augusti 2023

Kommunikationsminister Lulu Ranne

Kommunikationsråd Emil Asp

24.8.2023

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ANVÄNDNING AV JÄRNVÄGSINFRASTRUKTURKAPACITET I DET GEMENSAMMA EUROPEISKA JÄRNVÄGSOMRÅDET OCH OM ÄNDRING AV DIREKTIV 2012/34/EU OCH UPPHÄVANDE AV FÖRORDNING (EU) 913/2010

1 Förslagets bakgrund och syfte

Den 11 juli 2023 antog kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (COM(2023) 443 final) om användning av järnvägsinfrastrukturkapacitet i det gemensamma europeiska järnvägsområdet och om ändring av direktiv 2012/34/EU och upphävande av förordning (EU) 913/2010.

Bakgrunden till förslaget utgörs framför allt av kommissionens meddelande av den 9 december 2020 till Europaparlamentet och rådet om en strategi för hållbar och smart mobilitet (COM(2020) 789 final), i vilket målet var att den europeiska trafiken på höghastighetsjärnväg ska fördubblas fram till 2030 och tredubblas fram till 2050. Godstrafik på järnväg bör öka med 50 procent fram till 2030 och fördubblas fram till 2050. Den 14 december 2021 antog kommissionen dessutom ett meddelande till Europaparlamentet och rådet om en handlingsplan för att stärka långväga och gränsöverskridande persontrafik på järnväg (COM(2021) 810 final), där ett författningsprojekt i enlighet med det nu aktuella förslaget till förordning om förnyelse av användningen och tilldelningen av bankapacitet lyftes fram som ett spetsprojekt inom ramen för handlingsplanen.

Kommissionens förslag till förordning grundar sig även på det förberedande arbete som pågått i flera år i samarbetsgruppen för bannätsförvaltare i Europa (Railnet Europe) och på de ändringar som enligt organisationen behövs när det gäller att utveckla hanteringen av bankapaciteten. Kommissionens förslag bör därmed ha ett brett stöd bland de bannätsförvaltare (även kallade infrastrukturförvaltare) som omfattas av regelverket.

Syftet med förslaget är att förnya den rättsliga ramen för hantering av bankapacitet så att hanteringen och tilldelningen av bankapacitet blir mer planmässig. Målet är att kunna använda den begränsade bankapaciteten på ett så effektivt sätt som möjligt. Målet är också att vara bättre förberedd på olika störningar och kriser. Man försöker även samordna tilldelningen av bankapaciteten och av kapaciteten i anläggningarna för tjänster.

Genom den föreslagna förordningen införs även bestämmelser om samordning av bannätsförvaltarnas och övriga intressentgruppers användning av det europeiska bannätet samt om styrning och övervakning av trafiken. Samarbetet mellan bannätsförvaltarna i Europeiska unionen intensifieras inom ramen för det europeiska nätverket för bannätsförvaltare (European Network of Infrastructure Managers, ENIM). Dessutom inrättas en separat nätverkssamordnare med uppgift att vara sekretariat för ENIM.

Även den roll som innehas av det europeiska nätverket av regleringsorgan för järnvägssektorn (European Network of Rail Regulatory Bodies, ENRRB) förstärks, framför allt när det gäller att lösa problem och klagomål som rör hanteringen och tilldelningen av bankapacitet för den

internationella järnvägstrafiken. Nätverket kommer att ha en egen ledningsgrupp, i vilken företrädare för regleringsorganen i alla medlemsstater ingår.

Förslaget utgör en del av det så kallade lagstiftningspaketet för grönare godstransporter. Utöver förslaget till förordning om användning av järnvägsinfrastrukturkapacitet ingår i lagstiftningspaketet även ett förslag om ändring av direktiv 96/53/EG om dimensioner och vikter för tunga vägfordon (COM(2023) 445 final) samt ett förslag till förordning om beräkning av koldioxidutsläpp från trafiken (COM(2023) 441 final).

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Det centrala syftet med förslaget är att effektivisera hanteringen av bankapaciteten och att kunna använda bankapaciteten, som är en begränsad resurs, så effektivt som möjligt för att på så sätt skapa förutsättningar för att utöka järnvägstrafikens andel och volym. Järnvägstrafik är ett miljövänligt och energieffektivt transportsätt, varför det är motiverat att utöka dess andel av transporterna. För närvarande står järnvägstrafiken för 5,1 procent av persontrafiken och 11,5 procent av godstrafiken inom EU. Järnvägstrafiken står emellertid endast för 0,4 procent av transportsektorns utsläpp av växthusgaser och för 1,9 procent av sektorns energiförbrukning.

För att kunna uppnå de fastställda målen förnyar man genom kommissionens förslag till förordning den nuvarande rättsliga ramen för hantering av bankapacitet, som fastställts i Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (2012/34/EU), nedan *järnvägsmarknadsdirektivet*, och i Europaparlamentets och rådets förordning om ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godstrafik (EU) 913/2010, nedan *godskorridorförordningen*. De bestämmelser om tilldelning av bankapacitet som för närvarande ingår i järnvägsmarknadsdirektivet överförs i ändrad form till den nya förordning som föreslås, medan godsmarknadsförordningen i dess nuvarande form kan upphävas eftersom de övriga bestämmelserna i förordningen utöver de som gäller tilldelning av bankapacitet redan håller på att överföras till TEN-T-förordningen, som behandlas av EU:s institutioner. Detta innebär att bestämmelserna om tilldelning av bankapacitet i fortsättningen finns samlade i en enda, direkt tillämplig EU-förordning som gäller denna fråga.

Den föreslagna förordningen medför ett flertal nya skyldigheter för bannätsförvaltarna, vilka framför allt gäller den strategiska planeringen av hanteringen av bankapaciteten. Med hjälp av strategisk planering strävar man efter att använda bankapaciteten på ett så effektivt sätt som möjligt, fördela kapaciteten på ett jämlikt och transparent sätt mellan de sökande, förbättra tillgången till järnvägstjänster och främja genomförandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde. Viktiga verktyg vid den strategiska planeringen av bankapaciteten är en kapacitetstrategi, en kapacitetmodell och en plan för kapacitetsutbudet.

En kapacitetstrategi innebär att bannätsförvaltaren ska ha en strategisk vision i fråga om framtida efterfrågan och utbud när det gäller bankapaciteten. För att kunna förbereda kapacitetstrategin ska bannätsförvaltaren höra järnvägsföretag och andra intressentgrupper och i samarbete med de övriga europeiska bannätsförvaltarna (ENIM) och intressentgrupperna bedöma den framtida utvecklingen på järnvägsmarknaden. Bannätsförvaltaren ska upprätta en kapacitetstrategi flera år innan man övergår till den egentliga tilldelningen av bankapacitet i enlighet med den föreslagna förordningen.

En kapacitetsmodell innebär att bannätsförvaltaren utifrån kapacitetsstrategin och de samråd som hållits ska utarbeta en modell på basis av vilken bannätsförvaltaren fastställer behovet av bankapacitet inom olika servicesegment och utifrån detta även bedömer behovet av att utveckla

järnvägsinfrastrukturen så att den motsvarar behoven inom de olika servicesegmenten. Kapacitetsmodellen ska även fungera som ett informations-, konsultations- och samordningsverktyg mellan bannätsförvaltaren och intressentgrupperna. Av kapacitetsmodellen ska åtminstone framgå den totala kapacitetsvolymen inom olika delar av bannätet, hur förvaltaren har för avsikt att fördela kapaciteten mellan olika servicesegment, eventuella begränsningar av bannätets kapacitet och hur mycket kapacitet förvaltaren har för avsikt att reservera för senare tilldelning i exempelvis överbelastnings-, stocknings- och ad hoc-situationer och i samband med den så kallade fortlöpande processen för tilldelning av bankapacitet.

En plan för kapacitetsutbudet innebär att bannätsförvaltaren i en utbudsplan ska informera dem som ansöker om bankapacitet om den tillgängliga bankapaciteten och om kapacitet som inte är tillgänglig på grund av att den reserveras för eventuella överbelastnings- och stockningssituationer, ad hoc-behov eller den fortlöpande processen för tilldelning av bankapacitet. Utbudsplanen utgör en grund för den egentliga tilldelningen av bankapacitet. En utbudsplan ska utarbetas för varje tågplanepериод. Utbudsplanen ska utarbetas utifrån den strategiska planen för bankapacitet. Den ska innehålla uppgifter om den bankapacitet som är tillgänglig under tågplanepериод. I planen ska även anges den på förhand planerade kapaciteten (pre-planned capacity). Med detta avses kapacitet för vilken bannätsförvaltaren på förhand har fastställt egenskaperna, den tillgängliga volymen samt villkoren för att få tillgång till kapaciteten i fråga.

Utöver ovan nämnda verktyg är bannätsförvaltaren skyldig att sörja för fortlöpande hantering av störningssituationer och för beredskapsplanering (contingency planning). Planeringen av störningshanteringen ska utgöra underlag för trafikstyrningen och krisplaneringen. Därmed förutsätts det i fortsättningen att bannätsförvaltaren har en plan för hantering av störningssituationer, som bland annat omfattar alternativa linjer, en riktgivande plan för den kapacitet som finns tillgänglig för dessa alternativa linjer samt förfaranden för trafikstyrning i störningssituationer och för krishantering samt för information till andra bannätsförvaltare, järnvägsföretag och övriga intressentgrupper. Vid störningar och kriser ska förvaltaren försöka omdirigera trafiken till eventuella alternativa linjer. ENIM befullmäktigas att utarbeta riktlinjer för detta.

Bannätsförvaltaren blir skyldig att utan dröjsmål meddela om någon del av bannätet håller på att drabbas av överbelastning eller stockning. Bannätsförvaltaren ska bedöma överbelastningar och stockningar utifrån de gränsvärden som anges i bilaga II till förslaget till förordning. En del av bannätet kan inte förklaras överbelastad eller stockad med motiveringen att det finns överlappande ansökningar om bankapacitet för den delen av bannätet. Bannätsförvaltaren ska kunna behandla överlappande ansökningar om bankapacitet inom ramen för den normala planerings- och tilldelningsprocessen. Bannätsförvaltaren ska reservera extra kapacitet för överbelastnings- och stockningssituationer i planen för kapacitetsutbud. Om bannätsförvaltaren meddelar att en del av bannätet har drabbats av överbelastning eller stockning ska denna inom sex månader göra en kapacitetsanalys av den aktuella delen av bannätet. Analysen ska även innehålla en utvärdering av vilka åtgärder som behövs för att komma till rätta med överbelastningen och stockningen och för att öka kapaciteten. Även för denna analys bör de som ansöker om bankapacitet höras. Sex månader efter det att kapacitetsanalysen har färdigställts ska bannätsförvaltaren lägga fram en plan för förbättring av kapaciteten, som ska inkludera orsakerna till stockningen och överbelastningen, en bedömning av den framtida utvecklingen av trafiken, begränsningar och alternativ när det gäller att utveckla infrastrukturen samt kostnaderna för att förbättra bankapaciteten, inklusive eventuell inverkan på banavgifterna. Kostnaderna för och nyttan av olika alternativ ska utvärderas, och utifrån utvärderingen ska bannätsförvaltaren vidta de åtgärder som denna väljer att vidta för att komma till rätta med överbelastningen och stockningen. Om bannätsförvaltaren inte vidtar några åtgärder har denna inte rätt att ta ut någon banavgift för den del av bannätet som drabbats av överbelastning eller stockning. Regleringsorganet kan dock bevilja rätt att ta ut en banavgift i dessa fall om planen för att förbättra kapaciteten inte kan genomföras

av orsaker som bannätsförvaltaren inte kan påverka eller om de tillgängliga alternativen inte är ekonomiskt lönsamma.

Även processen för tilldelning av kapacitet ändras jämfört med den nu gällande lagstiftningen. Utöver att kapacitet beviljas som linjer (även kallade tåglägen, train path, dvs. rätt att använda bankapacitet mellan två platser under en viss tidsperiod) för en viss del av bannätet under en viss tidsperiod i enlighet med nuvarande praxis, kan bankapacitet även beviljas utifrån en kapacitetsspecifikation. Med en kapacitetsspecifikation avses sådan rätt till kapacitet som specificerar de kommersiella och funktionella egenskaper hos bankapaciteten som är relevanta för den som ansöker om kapacitet och som ger bannätsförvaltaren tillräckligt med information för att bevilja bankapacitet inom ett visst tidsintervall för en linje. ENIM befullmäktigas att utarbeta principer för en kapacitetsspecifikation, utifrån vilka den som ansöker om bankapacitet kan beviljas linjer för en eller flera tågplaneperioder.

Det blir möjligt att ansöka om bankapacitet för internationell trafik eller för bannät som förvaltas av flera bannätsförvaltare hos en enda bannätsförvaltare, och denna bannätsförvaltare har i uppgift att samordna den bankapacitet som erbjuds sökanden.

Innehavarna av anläggningar för tjänster blir skyldiga att ha ett nära samarbete med bannätsförvaltarna, så att man i samband med att en linje beviljas vid behov även kan erbjuda tillgång till anläggningar för tjänster som är belägna längs bannätet. Information om anläggningarna för tjänster kan även inkluderas i bannätsförvaltarens beskrivning av bannätet. Det blir möjligt att ansöka om bankapacitet och kapacitet i en anläggning för tjänster vid en enda servicepunkt, det vill säga hos bannätsförvaltaren. Därför bör bannätsförvaltaren och innehavaren av en anläggning för tjänster samordna sin kapacitet, och innehavaren av en anläggning för tjänster ska tillhandahålla bannätsförvaltaren information om anläggningens kapacitet i digital form.

En aktör kan årligen ansöka om bankapacitet enligt en tidsplan som bannätsförvaltaren fastställer, och därtill är det möjligt att ansöka om brådsakande bankapacitet (ad hoc-bankapacitet), att i form av ramavtal ansöka om bankapacitet för en period som är längre än en tågplaneperiod samt att ansöka om bankapacitet inom ramen för den fortlöpande tilldelningsprocessen (rolling planning process). De tre första alternativen utgör ansöknings- och tilldelningsförfaranden enligt den gällande lagstiftningen, men även i dem görs det ändringar, bland annat i fråga om tidsplanen och när det gäller samordningen av överlappande ansökningar om bankapacitet. Bannätsförvaltaren ska inleda ansökningsprocessen för årlig tilldelning av bankapacitet, som utgör huvudregeln, 8,5 månader innan det egentliga beslutet om kapacitetstilldelning fattas, medan denna process enligt nuvarande lagstiftning ska inledas åtta månader innan tilldelningsbeslutet.

Den fortlöpande processen för tilldelning av bankapacitet är ett nytt tilldelningsförfarande, genom vilket man bland annat strävar efter att säkerställa att nya järnvägsföretag kan börja utöva järnvägstrafik smidigare och snabbare i och med att det är möjligt att ansöka om bankapacitet när som helst året runt, och företagen därmed inte nödvändigtvis behöver vänta på att beviljas bankapacitet till nästa tågplaneperiod. Bannätsförvaltaren bör i sin utbudsplan reservera bankapacitet för denna fortlöpande process för tilldelning av bankapacitet. En ansökan om bankapacitet i enlighet med den fortlöpande processen för tilldelning av bankapacitet ska lämnas in till bannätsförvaltaren 1–4 månader innan aktören har för avsikt att inleda den planerade trafik för vilken kapaciteten behövs. Kapacitet kan beviljas för trafik i högst 36 månader.

Bannätsförvaltaren bör i ett så tidigt skede som möjligt informera om sådant underhåll av bannätet som begränsar bankapaciteten och som förvaltaren inte har kunnat förutse och meddela i sin plan för utbud av bankapacitet. Kapacitetmodellen och utbudsplanen bör dock uppdateras även med sådana projekt för underhåll av bannätet som inleds efter det att modellen och planen

offentliggjorts. Om underhållsarbete på bannätet leder till att bankapacitet som har beviljats dras in och den ersättande, alternativa bankapaciteten inte tillfredsställer behovet hos innehavaren av bankapacitet, så har innehavaren rätt till ersättning för den bankapacitet som denna har gått miste om.

Även bestämmelserna om hur överlappande ansökningar om bankapacitet ska samordnas och andra konfliktsituationer ska lösas ändras. När det gäller nationell trafik inom en medlemsstat ska bannätsförvaltaren i sin beskrivning av bannätet ange hur överlappande ansökningar om bankapacitet ska samordnas och andra konfliktsituationer lösas. ENIM befullmäktigas att utarbeta riktlinjer för hur motsvarande situationer i internationell trafik ska lösas. Dessutom spelar den nya nätverkssamordnaren samt ENRRB och den ledningsgrupp för regleringsorganen som inrättas i samband med nätverket en central roll vid utredningen av konfliktsituationer inom internationell trafik.

Bannätsförvaltaren och innehavaren av bankapacitet ska undvika att göra ändringar i beviljad bankapacitet. Bannätsförvaltaren får endast göra ändringar i beviljad bankapacitet om det är nödvändigt på grund av underhållsarbeten på bannätet eller andra fall av force majeure. Innehavaren av bankapacitet kan dock begära att den bankapacitet som denna har beviljats ändras, men bannätsförvaltaren har rätt att kräva ersättning för ändrad bankapacitet. Innehavaren av bankapacitet ska även meddela om denna inte kan utnyttja beviljad bankapacitet, och sådan kapacitet ska återbördas till bannätsförvaltaren så fort som möjligt. Bannätsförvaltaren har rätt att införa sanktioner om bankapacitet inte utnyttjas.

Såväl bannätsförvaltaren som innehavaren av bankapacitet kan kräva ersättning om någondera parten inte har kunnat fullgöra sina skyldigheter i fråga om beviljad bankapacitet. ENIM befullmäktigas att utarbeta enhetliga villkor för när respektive part blir skyldig att betala ersättning. Ersättningarna ska vara sådana att de sporrar båda parterna att hålla sig till de arrangemang som gäller den beviljade bankapaciteten utan att senare göra ändringar i dem. Vid utarbetandet av villkoren ska ENIM höra ENRRB. Ersättningsskyldigheterna med tillhörande villkor ska även presenteras i bannätsförvaltarens beskrivning av bannätet. Regleringsorganet för järnvägssektorn ska lösa tvister som gäller ändring av beslut om beviljande av bankapacitet, och vid behov kan regleringsorganet även begära att ENRRB behandlar ärendet, i synnerhet om tvisten gäller bankapacitet som beviljats för bannät som förvaltas av flera bannätsförvaltare.

Bannätsförvaltaren är skyldig att ordna trafikstyrning under normala förhållanden samt i störnings- och krissituationer. Vid internationell trafik ska bannätsförvaltarna samarbeta för att ordna smidig trafikstyrning. För trafikstyrning i krissituationer kan medlemsstaterna införa specialarrangemang.

Syftet med den föreslagna lagstiftningen är att effektivisera bedömningen och uppföljningen av bannätets prestanda. ENIM befullmäktigas att utveckla uppföljningen och att utarbeta en årlig rapport om uppföljningen av prestandan. Dessutom inrättas ett separat sakkunnigorgan (Performance Review Body) som ska vara ett rådgivande organ som ger rekommendationer om bedömningen och uppföljningen av prestandan till ENIM och ENRRB. Bannätsförvaltaren blir skyldiga att inrätta prestandaindikatorer för att förbättra bannätets prestanda, framför allt för sådana nät där bannätskapaciteten är begränsad. Bannätsförvaltaren ska med hjälp av prestandaindikatorerna följa upp uppnåendet av prestandamålen. ENIM ska utifrån bannätsförvaltarnas rapporter upprätta en uppföljningsrapport på EU-nivå om utvecklingen av prestandan.

Verksamheten inom ENIM, som upprättades med stöd av järnvägsmarknadsdirektivet, ska stärkas, och som stöd för verksamheten inrättas en nätverkssamordnare. Nätverkets uppgifter utökas väsentligt, och i flera av bestämmelserna i förslaget befullmäktigas ENIM att utveckla och

utarbete rekommendationer och riktlinjer för att säkerställa att lagstiftningens mål uppfylls. ENIM får bland annat till uppgift att utarbete en modell för en ny typ av beskrivning av bannätet. Varje bannätsförvaltare ska utse en kontaktperson för nätverket. Till nätverkssamordnarens uppgifter hör bland annat att vara sekretariat för ENIM, att förbereda och utarbete en referensram på EU-nivå för kapacitetshantering, för hantering av och förberedelse inför störningar och kriser och för prestandabedömning samt att främja samarbetet mellan bannätsförvaltare och vara samarbetsorgan för dem.

Kapacitetshanteringen och trafikstyrningen ska i fortsättningen i allt högre grad ske med hjälp av digitala arbetsredskap. Digitala arbetsredskap ska framför allt användas för att förbättra bannätets prestanda och transparensen i hanteringen av bankapacitet och trafikstyrningen samt för att minska den administrativa bördan för bannätsförvaltare genom att all information finns tillgänglig på ett och samma ställe.

Behörigheten hos de nationella regleringsorganen för järnvägssektorn kvarstår i huvudsak, men regleringsorganen ska naturligtvis antingen på eget initiativ eller efter klagomål från aktörer enligt förslaget till förordning vidta nödvändiga åtgärder om det finns skäl att misstänka att någon aktör inte har agerat i enlighet med förordningen. Tillsynsuppgiften för ENRRB förstärks, framför allt i frågor som gäller förvaltningen av nätverket vid internationell järnvägstrafik. Nätverket av regleringsorgan organiseras så att det har en ledningsgrupp (Board), till vilken en företrädare för varje medlemsstats regleringsorgan utses, samt ett sekretariat. Ledningsgruppen ska utarbete ståndpunkter och rekommendationer rörande klagomål och olika utredningar, anta en årlig rapport om ENRRB:s verksamhet samt vid behov inrätta olika arbetsgrupper. Även kommissionen kan föreslå för ledningsgruppen att en arbetsgrupp ska inrättas.

Med stöd av den föreslagna lagstiftningen kan kommissionen anta ett flertal genomförandeförordningar och delegerade akter.

Kommissionen kan anta genomförandeförordningar

- med stöd av artikel 7.3 i fråga om de krav som bannätsförvaltaren kan ställa på dem som ansöker om bankapacitet i syfte att trygga förväntningarna på prissättningen och nyttan av bannätet,
- med stöd av artikel 8.7 i fråga om de förfaranden, kriterier och metoder som ska tillämpas på hanteringen av den begränsade bankapaciteten,
- med stöd av artikel 19.5 i fråga om de förfaranden och kriterier som ska tillämpas i synnerhet på planering som gäller störningar i internationell trafik,
- med stöd av artikel 31.11 i fråga om de förfaranden och kriterier som ska tillämpas på den fortlöpande kapacitetstilldelningen, och dessa ska baseras på regleringsorganens, de behöriga myndigheternas, järnvägsföretagens och ENRRB:s erfarenheter och rekommendationer,
- med stöd av artikel 40.7 i fråga om betalning av ersättning och ersättningsnivåer samt om kategorisering av ändringar som görs i kapacitetsrättigheter,
- med stöd av artikel 41.3 i fråga om kriterier och förfaranden som ska tillämpas vid omläggning av linjer, inklusive situationer där bannätsförvaltaren är tvungen att omorganisera trafiken i störningssituationer, och dessa ska baseras på regleringsorganens,

bannätsförvaltarnas och järnvägsföretagens erfarenheter och rekommendationer samt på ENIM:s och ENRRB:s arbete, samt

- med stöd av artikel 50.5 i fråga om prestandaindikatorer för bannätet, kriterier och förfaranden för att fastställa prestandamål samt åtgärder för att uppnå prestandamålen.

Kommissionen kan anta delegerade akter för att ändra förordningens bilagor

- med stöd av artikel 10.8 för att ändra punkt 3 i bilaga I i syfte att minska de begränsningar av bannätet som underhållsarbeten på bannätet ger upphov till,
- med stöd av artikel 11.2 för att ändra punkterna 1 och 2 i bilaga I i syfte att säkerställa en effektiv process för strategisk planering av bankapaciteten på så sätt att intressena hos bannätsförvaltaren och den som ansöker om bankapacitet liksom andra intressentgruppers ståndpunkter beaktas,
- med stöd av artikel 21.9 för att ändra bilaga II till förslaget till förordning i syfte att säkerställa en effektiv hantering av kapaciteten på sådana delar av bannätet som drabbas av överbelastning eller stockning, med beaktande av intressentgruppernas ståndpunkter,
- med stöd av artikel 38.3 för att ändra punkterna 4, 5, 6 och 7 i bilaga I så att processen för tilldelning av kapacitet blir effektiv, med beaktande av intressentgruppernas ståndpunkter,
- med stöd av artikel 39.9 för att ändra punkt 8 i bilaga I i syfte att säkerställa effektiviteten i processen för omläggning av trafiken,
- med stöd av artikel 46.6 för att ändra bilaga VI så att hanteringen av störningssituationer blir effektiv, med beaktande av intressentgruppernas ståndpunkter,
- med stöd av artikel 48.3 för att ändra bilaga VIII så att bilagan motsvarar utvecklingen av de tekniska specifikationerna för driftskompatibilitet och de ändringar som görs i dem,
- med stöd av artikel 53.5 för att ändra bilaga IX så att effektiv samordning mellan bannätsförvaltarna säkerställs.

Förslaget till förordning innehåller följande bilagor:

Bilaga I: Handlingar och tidsplaner som hänför sig till dem (kapacitetsstrategi, kapacitetsmodell, plan för kapacitetsutbud)

Bilaga II: Bannät som drabbas av överbelastning och stockning

Bilaga III: Innehållet i den europeiska referensramen för kapacitetshantering

Bilaga IV: Tillägg som ska göras i beskrivningen av bannätet (såsom den är utformad enligt järnvägsmarknadsdirektivet) och som gäller trafikstyrning och kapacitetshantering

Bilaga V: Innehållet i den europeiska referensramen för trafikstyrning och för störnings- och krishantering

Bilaga VI: Störningar i bannätet

Bilaga VII: Prestandaområden som ska omfattas av prestandarapporten

Bilaga VIII: Uppgifter som ska tillhandahållas operativa intressentgrupper

Bilaga IX: Frågor som ska samordnas mellan bannätsförvaltarna

Bilaga X: Tabeller över överensstämmelsen mellan bestämmelserna i den föreslagna förordningen och motsvarande bestämmelser om kapacitetshantering och bannätsförvaltning i järnvägsmarknadsdirektivet respektive godskorridorförordningen.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Förslagets rättsliga grund är artikel 91 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Statsrådet anser att förslagets rättsliga grund är lämplig eftersom även järnvägsmarknadsdirektivet har antagits med stöd av ifrågavarande artikel i EUF-fördraget. På förslaget tillämpas det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 294 i EUF-fördraget.

Kommissionen har i första hand motiverat beslutet att utfärda bestämmelser om bankapacitet i form av en förordning med att det är viktigt att bannätsförvaltare och andra aktörer agerar på ett enhetligt sätt inom hela det gemensamma europeiska järnvägsområdet. För det andra motiveras utfärdandet av bestämmelser i form av en förordning med att förordningen, efter det att den har antagits av Europaparlamentet och rådet, kan börja tillämpas så fort som möjligt utan ett nationellt genomförande och den tid som krävs för detta. För det tredje har kommissionen motiverat förordningen med att en del av de bestämmelser som gäller bankapaciteten redan har utfärdats i form av förordningar (godskorridorförordningen och delegerade förordningar som kommissionen antagit med stöd av järnvägsmarknadsdirektivet).

Lagstiftningen om tilldelning av bankapacitet omfattas av unionens befogenheter eftersom tilldelningen redan regleras i järnvägsmarknadsdirektivet och godskorridorförordningen och de bestämmelser som ingår i dessa EU-rättsakter överförs i omarbetad form till den nya förordning som föreslås.

Vidare motiverar kommissionen förslaget till förordning med att även om medlemsstaternas bannätsförvaltare kan vidta åtgärder på nationell nivå för att effektivisera hanteringen och tilldelningen av bankapacitet, så finns det många problem som kräver lösningar på unionsnivå, framför allt när det gäller smidigheten i den internationella trafiken. Lösningar på unionsnivå stöds också av att en harmoniserad lagstiftning medför att bannätsförvaltarna, de som ansöker om bankapacitet och andra aktörer som lagstiftningen gäller omfattas av rättigheter, skyldigheter och ansvar på ett enhetligt sätt.

Europeiska kommissionen gjorde 2020 en utvärdering av godskorridorförordningen, och genom de bestämmelser som nu föreslås strävar man efter att åtgärda många problem och brister som framkom i samband med utvärderingen. Problemen gäller bland annat bristfällig samordning mellan bannätsförvaltarna inom den internationella trafiken samt brister i fråga om samordningen av förvaltningen av bannätet och förvaltningen av anläggningarna för tjänster samt delvis även av trafikstyrningen. Den så kallade principen om en gemensam kontaktpunkt som möjliggjordes av godskorridorförordningen har inte fungerat, vilket innebär att man inte ens inom den internationella trafiken har kunnat ansöka om bankapacitet av en enda bannätsförvaltare, utan i regel har man varit tvungen att ansöka separat av varje bannätsförvaltare. Kommissionen

har också ansett att det är problematiskt att bannätsförvaltarna och de övriga aktörerna inte har kunnat följa upp hur bannätets prestanda har utvecklats i godskorridorerna.

Med tanke på proportionalitetsprincipen är det viktigt att det fortsättningsvis är de nationella och lokala bannätsförvaltarna som har ansvaret, och kommissionen lägger inte som ett alternativ fram den modell som utgjorde ett av alternativen i konsekvensbedömningen och som innebär att hanteringen av bankapaciteten koncentreras till unionsnivå. Förslaget till förordning ökar dock avsevärt samordningen mellan bannätsförvaltarna och även samordningen mellan bannätsförvaltarna och innehavarna av anläggningar för tjänster.

Mot denna bakgrund kan förslaget till förordning anses vara förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

4 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Bestämmelserna i förslaget är av betydelse med tanke på den näringsfrihet som det föreskrivs om i 18 § i grundlagen. Genom den föreslagna lagstiftningen vill man öka bannätsförvaltarnas oberoende i förhållande till dem som ansöker om bankapacitet, det vill säga järnvägsoperatörerna, och med hjälp av bestämmelserna strävar man efter att förhindra intressekonflikter mellan de olika aktörerna. Rätten att få bankapacitet är en nödvändig förutsättning för att komma in på järnvägsmarknaden och för att kunna utöva järnvägstrafik i bannätet. Med hjälp av den föreslagna lagstiftningen strävar man efter att i högre grad säkerställa att alla som ansöker om bankapacitet behandlas på ett likadant, rättvist och transparent sätt. Det handlar bland annat om att öka planmässigheten i hanteringen av bankapaciteten inklusive olika samråd. Den nya fortlöpande process för tilldelning av bankapacitet som föreslås bidrar även till att nya järnvägsföretag smidigare och snabbare kommer in på järnvägsmarknaden, i och med att de kan ansöka om bankapacitet året om och inte enbart under vissa tidsperioder och i god tid innan nästa tågplanperiod börjar.

5 Förslagets konsekvenser

När kommissionen förberedde det nu antagna förslaget till förordning ordnade den ett flertal samråd och remissrundor om olika lagstiftningsalternativ, vilka bestod av det nuvarande regelverket med förbättringar, en utveckling av samarbetet mellan bannätsförvaltarna på frivillig basis, en överföring av förvaltningen av bannätet så att den i allt högre grad koncentreras till EU-nivå med ett enda centraliserat organ som ansvarar för förvaltningen av hela unionens bannät samt den nu föreslagna modellen, där planmässigheten och samordningen i fråga om förvaltningen av bannätet och tilldelningen av bankapacitet ökas märkbart. Såsom det angetts ovan lät kommissionen även göra en separat utvärdering av godskorridorförordningen och av problemen och bristerna i samband med tillämpningen av den, och med hjälp av den nu föreslagna lagstiftningen strävar man efter att åtgärda dessa problem.

Kommissionen kom fram till att den lagstiftningsmodell som nu föreslås är den bästa möjliga eftersom ansvaret för förvaltningen av bannätet och tilldelningen av bankapacitet i den modellen, i enlighet med proportionalitetsprincipen, förblir hos de nationella bannätsförvaltarna samtidigt som modellen åtgärdar de problem som noterats i samband med hanteringen av bankapaciteten.

Kommissionen gjorde även bedömningen att den långsiktiga och proaktiva planering av hanteringen av bankapaciteten och den samordning mellan bannätsförvaltarna som ingår i förslaget

märkbart effektiviserar användningen av bankapaciteten så att det befintliga bannätet kan trafikerar i betydligt större omfattning, vilket gagnar såväl passagerarna, godstransportkunderna som hela samhället i och med att dyra infrastrukturinvesteringar kan undvikas. Kommissionen bedömde att användningen av bankapaciteten i och med den föreslagna lagstiftningsramen kan effektiviseras på ett sådant sätt att trafiken på det nuvarande bannätet kan utökas med fyra procent, det vill säga med sammanlagt ytterligare 250 miljoner tågkilometer. Mätt i pengar innebär den effektiviserade användningen av bankapaciteten en vinst på 2,5 miljarder euro. De europeiska bannätsförvaltarna och järnvägsföretagen kan båda räkna med kostnadsbesparingar på sammanlagt 420 miljoner euro i och med den effektivare användningen av bankapaciteten. Dessutom innebär detta smidigare tjänster och färre förseningar för passagerarna och kunderna. Enbart nyttan av att tåg förseningarna minskar bedöms uppgå till 658 miljoner euro.

Vidare bedömde kommissionen att den harmoniserade rättsliga ram för hantering av bankapaciteten som föreslås minskar de administrativa kostnaderna med sammanlagt 2,6 miljoner euro under perioden 2025–2050. Den föreslagna lagstiftningen kan öka antalet sysselsatta inom järnvägssektorn med 42 000 årsverken.

Möjligheten att utöka järnvägstrafikens andel av transporterna får dessutom positiva konsekvenser för miljön, och kommissionen har bedömt att utsläppen av koldioxid från trafiken kan minskas med 26 miljoner ton under perioden 2025–2050 jämfört med läget enligt den nuvarande lagstiftningsramen.

Den föreslagna lagstiftningens inverkan på EU:s budget är 5,5 miljoner euro. De administrativa kostnaderna ökar i och med att en nätverkssamordnare enligt förslaget utses och kommissionen stöder samarbetet mellan regleringsorganen och inrättar ett separat sakkunnigorgan (Performance Review Body) som ska följa upp utvecklingen av bannätets prestanda. Kommissionen står för alla kostnader för medlemmarna i sakkunnigorganet.

Den nytta som beräknas uppnås på unionsnivå kan dock inte som sådan ställas i relation till förhållandena i Finland, eftersom det i Finland nästan inte förekommer någon EU-intern internationell järnvägstrafik. Efter det att Ryssland inledde sitt anfallskrig mot Ukraina den 24 februari 2022 har även den direkta internationella trafiken mellan Finland och Ryssland minskat avsevärt. Eftersom många av de förbättringsåtgärder som ingår i kommissionens förslag till förordning handlar om att öka samarbetet och samordningen mellan bannätsförvaltarna framför allt för att göra den internationella trafiken och annan trafik där flera bannätsförvaltares bannät trafikerar mer smidig, kan denna nytta inte nödvändigtvis uppnås till alla delar inom Finlands bannät. Inom Finlands bannät är det även svårt att anvisa alternativa järnvägslinjer om det på någon del av bannätet inleds investeringar som begränsar trafiken, om en del av nätet drabbas av överbelastning eller stockning eller om andra störningar drabbar bannätet. Eftersom Trafikledsverket är ett budgetämbetsverk som är underställt ett ministerium bör man dessutom komma ihåg att finansieringsbeslut som gäller Trafikledsverkets investeringar årligen fattas i samband med behandlingen av statsbudgeten som godkänns av riksdagen och att man först då i detalj får veta vilka investeringar som kommer att göras i bannätet nästa år samt hur omfattande de är och vilka konsekvenser de kommer att få för trafiken. Detta påverkar naturligtvis på vilket sätt Trafikledsverket i egenskap av statlig bannätsförvaltare i förväg kan informera järnvägsoperatörer och andra intressentgrupper om eventuella begränsningar som rör delar av bannätet. Även i Finland kommer järnvägsföretagen och kunderna inom järnvägstrafiken dock sannolikt att dra nytta av att planmässigheten inom hanteringen av bankapaciteten utökas och att man på så sätt eventuellt bättre kan undvika olika störningar och bättre förbereda sig på dem.

De administrativa kostnaderna för den statliga bannätsförvaltaren Trafikledsverket kommer att öka åtminstone i det inledande skedet när den föreslagna lagstiftningen träder i kraft, eftersom

planeringen av hanteringen av bankapaciteten enligt förslaget till förordning kommer att öka jämfört med i dag.

När den föreslagna förordningen träder i kraft är den direkt tillämpning EU-lagstiftning, varför de bestämmelser i spårtrafiklagen (1302/2018) som gäller genomförande av järnvägsmarknadsdirektivet och handlar om tilldelning av bankapacitet måste upphävas efter det att förordningen har trätt i kraft. Med stöd av spårtrafiklagen har statsrådet även utfärdat en förordning om järnvägstrafikens tågplanperiod och tilldelning av bankapacitet (1308/2018), genom vilket man även delvis nationellt har satt i kraft järnvägsmarknadsdirektivets bestämmelser om tilldelning av bankapacitet. Även denna förordning av statsrådet måste upphävas när den nu föreslagna EU-förordningen träder i kraft.

6 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Statsrådets U-skrivelse har beretts vid kommunikationsministeriet. Trafikledsverket har i egen skap av statlig bannätsförvaltare deltagit i beredningen av U-skrivelsen.

Förslaget till förordning och utkastet till U-skrivelse har behandlats i ett skriftligt förfarande 14–19.7.2023 inom transportsektionen (EU22), som är underställd kommittén för EU-ärenden.

Rådets arbetsgrupp för landtransporter kommer att börja behandla förslaget den 14 juli 2023, då kommissionen presenterar förslaget till förordning för medlemsstaterna.

7 Ålands självstyrelse

Enligt självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör järnvägstrafik till landskapets lagstiftningsbehörighet, men det finns ingen järnvägstrafik på Åland.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder de mål som fastställts i kommissionens förslag till förordning och som framför allt handlar om att använda bannätet mer effektivt, att vara bättre förberedd på störningar och kriser samt att utveckla planeringen av bannätet och dess kapacitet i enlighet med järnvägsoperatörernas behov.

Statsrådet välkomnar att man i bestämmelserna till viss del skiljer mellan intern trafik inom en medlemsstat och internationell trafik och att även kraven därmed har delats in i olika nivåer enligt detta. Under behandlingen av förslaget till förordning övervägde statsrådet om kraven eventuellt kan delas in i olika nivåer för nationell trafik respektive gränsöverskridande internationell trafik i ännu större utsträckning än vad som nu föreslås. Detta skulle kunna bidra till att minska den administrativa börda som bannätsförvaltaren utsätts för i samband med hanteringen av bankapaciteten för den interna trafiken inom en medlemsstat.

Statsrådet kan i regel även stödja att kommissionen med stöd av förordningen kan utfärda ett flertal genomförandeförordningar och delegerade förordningar, och anser att befogenheterna är tillräckligt noga avgränsade. Genom kommissionens genomförandeförordningar införs framför allt mer detaljerade bestämmelser om förfarandet för att uppnå de lagstadgade mål och fullgöra de lagstadgade skyldigheter som fastställts i förslaget till förordning. Genom delegerade förordningar ändras bilagorna till det gällande järnvägsmarknadsdirektivet så att de hålls uppdaterade och motsvarar det aktuella förslaget till förordning, och i de ändringar som införs i bilagorna beaktas även intressentgruppernas rekommendationer och ståndpunkter.