

PROMEMORIA

**Nya regler för kapacitetstilldelning; prioritetskriterier,
ramavtal m.m.**



Till Sverigeförhandlingen

Sverigeförhandlingen beslutade den 15 februari 2017 att uppdra åt Setterwalls Advokatbyrå att ta fram förslag till författningstexter inklusive konsekvensutredningar för regelverk avseende marknadstillträde på de planerade nya höghastighetsjärnvägarna Stockholm-Göteborg och Stockholm-Malmö.

Setterwalls Advokatbyrå överlämnar härmed bifogad promemoria med förslag till författningsändringar i järnvägslagen (2004:519) till Sverigeförhandlingen. Uppdraget är härmed slutfört.

Malmö/Stockholm den 15 augusti 2017, slutjusteringar införda per den 2 oktober 2017.

Lennart Iwar

Helena Nilsson

Mattias Wiklund

Mats Waering

Lorentz Reige

Anna Lundberg



Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås ändringar i vissa av bestämmelserna i järnvägslagen avseende användandet och upprättandet av prioriteringskriterier, reservation av infrastruktur och användandet av ramavtal vid tilldelning av infrastrukturkapacitet till tågoperatörer och andra kapacitetssökande. Förslagen har upprättats för att stödja utbyggnaden av en höghastighetsjärnväg, men kommer även att kunna användas i förhållande till befintlig järnvägsinfrastruktur i Sverige.

Vad gäller *prioriteringskriterier* föreslås att bestämmelsen i 6 kap. 3 § första stycket i järnvägslagen ändras till en lydelse som ligger närmare det så kallade SERA-direktivets artikel 47.4. Ändringen möjliggör för Trafikverket att använda tydligare prioriteringskriterier som på förhand anger vilka trafikslag som kommer att ges företräde vid tilldelning av infrastrukturkapacitet på höghastighetsjärnvägen med beaktande av målsättningarna med infrastrukturutbyggnaden. Som utgångspunkt bör Trafikverket kunna fastställa lämpliga prioriteringskriterier för att säkerställa att den eftersträlvade trafiken med höghastighetståg och snabbtåg för storregional trafik får tillräcklig kapacitet på de nya höghastighetsbanorna och att trafiken får en lämplig omfattning över dygnet. Ändringen ger även Trafikverket möjlighet att fördela infrastrukturkapaciteten mellan trafiktyperna, och även att styra fördelningen över dygnet för att säkerställa att trafiktyperna kan erbjuda sina tänkta resenärer en god tillgänglighet till transporttjänster. Ändringen ger därtill även Trafikverket möjlighet att skapa en ändamålsenlig fördelning av infrastrukturkapaciteten på de befintliga stambanorna som kommer att avlastas genom utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen. Därutöver ger också lagändringen Trafikverket möjlighet att ge prioritet till ansökningar om kapacitet som sker med stöd av ett ramavtal mellan infrastrukturförvaltaren och den kapacitetssökande.

Vad gäller *reservation av infrastruktur* föreslås att bestämmelsen i 6 kap. 3 § andra stycket järnvägslagen ändras till en lydelse som ligger närmare SERA-direktivets artikel 49.2 genom att hänvisningen till järnvägsfordonens tekniska egenskaper utgår. Ändringen syftar till att klargöra möjligheten för infrastrukturförvaltaren att reservera höghastighetsjärnvägen för trafiktjänster med vissa egenskaper, t.ex. trafik-tjänster som bedrivs med viss frekvens, som uppfyller vissa restidsmål eller som innehåller vissa stoppmönster. En reservation av infrastrukturen kan t.ex. användas vid en successiv utbyggnad av höghastighetsjärnvägen för att skapa tydlighet gentemot tidiga kapacitetssökande avseende vilken trafik som ska bedrivas efter att höghastighetsjärnvägen färdigställts.

Vad gäller *ramavtal* föreslås att bestämmelserna i 6 kap. 21, 21 a och 25 §§ järnvägslagen ändras i en rad avseenden för att klargöra förutsättningarna för att använda långfristiga ramavtal. Ändringarna syftar till att klargöra att investeringar i t.ex. rullande materiel på sökandens sida kan motivera tecknande av ramavtal med löptider överstigande fem år respektive femton år för trafik som ska utföras på höghastighetsjärnvägen (förutsatt att denna reserveras för höghastighetståg och snabb storregional trafik) och den ramavtalssökande har, eller kommer att göra, omfattande investe-



ringar i rullande materiel. Ett sådant ramavtal ska i detalj ange centrala kommersiella villkor såsom turtäthet, volym och tåglägenas kvalitet, men får avse även annat.

Vad gäller bedrivandet av trafik på höghastighetstjärnvägen med stöd av *koncession* bedömer vi inte att det finns ett behov av författningsändringar i nuläget. Befintlig lagstiftning tillåter under vissa förutsättningar att en koncession för utförandet av trafik mellan Stockholm-Göteborg och/eller Stockholm-Malmö på höghastighetsjärnvägarna tilldelas efter konkurrensutsättning. Vi kan dock konstatera att det, för att en koncession ska vara kommersiellt attraktiv, kan bli nödvändigt att skydda koncessionshavaren mot konkurrens från andra tågoperatörer. I nuläget är det inte möjligt att meddela ensamrätter till skydd för upphandlad trafik som utför regiontrafik enligt kollektivtrafiklagen. Rättsläget i detta avseende är oklart vad gäller trafik som upphandlas utanför kollektivtrafiklagen. Vi bedömer att det är nödvändigt med ytterligare utredningar om en koncession för utförandet av s.k. ändpunktstrafik på höghastighetsjärnvägen ska förenas med en ensamrätt att ta upp och lämna av passagerare på den berörda järnvägssträckningen.

De föreslagna lagändringarna bedöms kunna träda ikraft kort efter att de beslutats av riksdagen.



Promemorians huvudsakliga innehåll.....	3
1. Förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519).....	7
2. Uppdraget och dess genomförande.....	10
2.1 Bakgrund och utgångspunkter	10
2.2 Tidigare utredningar	11
2.3 Målsättningar för författningsändringar	12
2.4 Uppdrag och genomförande	13
2.5 Sammanfattning	14
3. Gällande rätt	15
3.1 Inledning.....	15
3.2 Bakgrund till regelverket.....	15
3.3 Tilldelning av infrastrukturkapacitet.....	17
3.4 Trafikverkets roll och uppdrag.....	18
3.5 Transportstyrelsens roll och uppdrag.....	21
4. Prioriteringskriterier.....	25
4.1 Gällande rätt och nuläge	25
4.2 Förslag till författningsändringar.....	32
5. Reservation av infrastruktur	35
5.1 Gällande rätt och nuläge	35
5.2 Förslag till författningsändring.....	38
6. Ramavtal	40
6.1 Gällande rätt och nuläge	40
6.2 Förslag till författningsändringar.....	54
6.3 Villkor i ramavtal.....	58
7. Koncessioner för utförande av järnvägstrafik	59
7.1 Inledning.....	59
7.2 Tilldelande av koncessioner för utförande av trafik.....	60
7.3 Ensamtillstånd för trafikoperatörer och avtal om allmän trafik.....	61
7.4 Särskilt om vagnbolag.....	65
8. Genomförande och ikraftträdande, övergångsbestämmelser	67
9. Konsekvensanalys	68
9.1 Problembeskrivning och målsättning	68
9.2 Nya regler för upprättande av prioriteringskriterier – måluppfyllnad och alternativ	69
9.3 Nya regler för ramavtal – måluppfyllnad och alternativ.....	73
9.4 Vilka berörs av regleringen	75
9.5 Regleringens ekonomiska effekter.....	75
9.6 Konsekvenser för staten	76
9.7 Överensstämmelse med Sveriges skyldigheter som medlem i EU.....	77
9.8 Behov av informationsinsatser.....	78
9.9 Regleringens påverkan på företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga m.m.	78
9.10 Påverkan på den kommunala självstyrelsen m.m.....	79
9.11 Konsekvenser för person- och godstrafik.....	79
9.12 Övriga konsekvenser.....	79



10. Författningskommentar	79
10.1 Förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519).....	79
11. Referenser	82
Bilaga 1 – Delrapport Tekniska krav	85



1. Förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519)

Härigenom föreslås i fråga om järnvägslagen (2004:519) att 6 kap. 3, 21 a och 25 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

3 §

En infrastrukturförvaltare ska bedöma behovet av att organisera tågägen för olika typer av transporter, inklusive behovet av reservkapacitet. Om ansökningarna om infrastrukturkapacitet inte kan samordnas, ska förvaltaren tilldela kapacitet med hjälp av avgifter eller i enlighet med prioriteringskriterier *som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.*

Järnvägsinfrastruktur får, efter samråd med berörda parter, reserveras för viss järnvägstrafik om det finns alternativ järnvägsinfrastruktur. Att järnvägsinfrastrukturen reserverats för viss järnvägstrafik får inte hindra annan trafik på denna järnvägsinfrastruktur om kapacitet finns tillgänglig och *järnvägsfordonen har de tekniska egenskaper som krävs.*

En infrastrukturförvaltare ska bedöma behovet av att organisera tågägen för olika typer av transporter, inklusive behovet av reservkapacitet. Om ansökningarna om infrastrukturkapacitet inte kan samordnas, ska förvaltaren tilldela kapacitet med hjälp av avgifter eller i enlighet med prioriteringskriterier. *Infrastrukturförvaltaren ska vid fastställandet av prioriteringskriterier ta hänsyn till de prioriterade tjänsternas betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som följaktligen inte kommer att tilldelas kapacitet.*

Järnvägsinfrastruktur får, efter samråd med berörda parter, reserveras för viss järnvägstrafik om det finns alternativ järnvägsinfrastruktur. Att järnvägsinfrastrukturen reserverats för viss järnvägstrafik får inte hindra annan trafik på denna järnvägsinfrastruktur om kapacitet finns tillgänglig och *trafiken har de egenskaper som krävs för att kunna utnyttja ett tågläge.*

21 §

Ett avtal mellan ett järnvägsföretag eller någon annan sökande och en infrastrukturförvaltare om utnyttjande av infrastrukturen för längre tid än en tågplaneperiod (ramavtal) kan inte göras gällande mot en annan sökande i den mån det i avtalet anges bestämda tågägen eller avtalet på annat sätt utformats så att det utesluter andra sökandes rätt att använda infrastrukturen.

Ett ramavtal ska innehålla villkor som gör att avtalet kan ändras eller begränsas för att göra det möjligt att bättre

Ramavtal får ingås mellan en infrastrukturförvaltare och en sökande. I ett sådant ramavtal ska anges de särskilda egenskaperna hos den infrastrukturkapacitet som en sökande har behov av och erbjuds under en tidsperiod som är längre än en tågplaneperiod.

Ett ramavtal ska inte i detalj ange ett tågläge utan ska vara utformat på ett sådant sätt att den sökandes legitima kommersiella behov tillgodoses.

Ramavtal får inte utformas på ett

utnyttja infrastrukturen

sätt som hindrar andra sökande eller trafiktjänster från att använda den relevanta infrastrukturen.

Ett ramavtal ska innehålla villkor som gör att avtalet kan ändras eller begränsas för att göra det möjligt att bättre utnyttja infrastrukturen.

21 a §

Ett ramavtal ska gälla fem år. Infrastrukturförvaltaren får samtycka till en kortare eller längre period, om det finns särskilda skäl. Avtalet får förlängas för perioder av samma längd som det ursprungliga avtalet.

Trots första stycket får ett ramavtal i fråga om järnvägstrafik som bedrivs på sådan infrastruktur som har reserverats för viss järnvägstrafik i enlighet med 3 § andra stycket gälla 15 år, om *infrastrukturförvaltaren har vidtagit omfattande investeringar i infrastrukturen för att möta den sökandes behov*. Om det finns synnerliga skäl får *ett sådant ramavtal ingås för längre tid än 15 år och innehålla detaljerade villkor om den infrastrukturkapacitet som ska tillhandahållas den sökande. Sådana villkor får avse turtäthet, volym och tåglägenas kvalitet.*

Ett ramavtal ska gälla fem år. Infrastrukturförvaltaren får samtycka till en kortare eller längre period, om det finns särskilda skäl. Avtalet får förlängas för perioder av samma längd som det ursprungliga avtalet. *Varje period som är längre än fem år ska vara motiverad av att affärskontrakt, särskilda investeringar eller risker föreligger.*

Trots första stycket får ett ramavtal i fråga om järnvägstrafik som bedrivs på sådan infrastruktur som har reserverats för viss järnvägstrafik i enlighet med 3 § andra stycket gälla 15 år, om *trafiken kräver omfattande och långsiktiga investeringar, vederbörligen motiverade av den sökande.*

Om det finns synnerliga skäl får ett ramavtal som *avses i andra stycket ingås för längre tid än 15 år. Ett sådant ramavtal får i detalj ange egenskaper för den infrastrukturkapacitet som ska tillhandahållas den sökande under ramavtalets löptid.* Sådana egenskaper får *bland annat avse turtäthet, volym och tåglägenas kvalitet.*

25 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. kapacitetstilldelning och verksamhetsplan enligt 1–4 §§,
2. beskrivning av järnvägsnät enligt 5 och 5 a §§,
3. genomförande av kapacitetsanalys och upprättande av kapacitetsförstärkningsplan enligt 6 §,
4. förfarande vid ansökan om och tilldelning av kapacitet enligt 7–16 §§,

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. kapacitetstilldelning och verksamhetsplan enligt 1–4 §§,
2. beskrivning av järnvägsnät enligt 5 och 5 a §§,
3. genomförande av kapacitetsanalys och upprättande av kapacitetsförstärkningsplan enligt 6 §,
4. förfarande vid ansökan om och tilldelning av kapacitet enligt 7–16 §§,



- | | |
|---|---|
| 5. åtgärder vid störningar, röjnings- och nödsituationer samt beredskapsplaner enligt 17 och 18 §§, och | 5. åtgärder vid störningar, röjnings- och nödsituationer samt beredskapsplaner enligt 17 och 18 §§, |
| 6. <i>tjänster och förfarande för tillhandahållande av tjänster enligt 23–23 c §§.</i> | 6. <i>användande av, och innehållet i, ramavtal enligt 21 och 21a §§, och</i> |
| | 7. tjänster och förfarande för tillhandahållande av tjänster enligt 23–23 c §§. |

-
1. Denna lag träder i kraft den [DATUM].
 2. Äldre föreskrifter gäller för mål eller ärenden som inletts före ikraftträdandet.

2. Uppdraget och dess genomförande

2.1 Bakgrund och utgångspunkter

- 2.1.1 Regeringen har genom dir. 2014:106 tillkallat en särskild utredare som ska fungera som förhandlingsperson i kommittén för utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna, numera kallad Sverigeförhandlingen. Sverigeförhandlingens uppdrag består bl.a. i att ta fram principer för finansiering av en höghastighetsjärnväg i Sverige, analysera de kommersiella förutsättningarna för trafikering av denna samt att föreslå en utbyggnadsstrategi på en övergripande nivå.
- 2.1.2 Sverigeförhandlingens andra delrapport, Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar (SOU 2016:3) överlämnades till regeringen i januari 2016 och innehöll en analys av höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar för trafikering, innefattande en utredning av vissa förutsättningar avseende ändrad lagstiftning för marknadstillträde.
- 2.1.3 I den andra delrapporten anges att syftet med höghastighetsjärnvägen huvudsakligen bör vara att knyta Sveriges tre storstadsregioner (Stockholm, Göteborg och Malmö) närmare varandra, bidra till utveckling i mellanliggande regioner och i övriga delar av landet, bidra till mindre koldioxidutsläpp från trafiken samt bidra till ett ökat bostadsbyggande.¹ Som även framgår av Sverigeförhandlingens lägesrapport från juli 2016 bör utbyggnaden av höghastighetsjärnvägen möjliggöra *konkurrenskraftig höghastighetstågtrafik mellan ändpunkterna och snabb regionalstågstrafik*.²
- 2.1.4 Vad gäller restider och punktlighet föreslås ett antal styrande mål, bl.a. anges att vissa maxtider för resor mellan de aktuella ändpunkterna ska gälla, att höghastighetsjärnvägen ska möjliggöra att tågen som trafikerar denna järnväg ska kunna nå bl.a. Arlanda, Uppsala, Kastrup, Köpenhamn och Hamburg, att höghastighetsjärnvägen ska byggas så att tillväxten sprider sig till fler orter än storstäderna samt att andelen tåg som är i rätt tid ska uppgå till minst 98 procent.³
- 2.1.5 Sverigeförhandlingens bedömning är att ovanstående syften och mål inte är möjliga att uppnå om höghastighetsjärnvägen trafikeras av en alltför stor blandning av trafik med olika egenskaper, om kapacitetsutnyttjandet blir för stort (d.v.s. om utnyttjandet av höghastighetsjärnvägen leder till kapacitetsbrister) och/eller om punktligheten inte förbättras avsevärt.⁴
- 2.1.6 Regeringens målsättning är att s.k. interregional trafik som utgångspunkt ska bedrivas på kommersiell basis.⁵ Ytterligare en förutsättning för att höghastighetsjärnvägens syften och mål ska uppnås är därför att det finns kommersiella aktörer som har intresse av att bedriva trafik på de nya sträckorna.

¹ SOU 2016:3 s. 31 och s. 90.

² Lägesrapport från Sverigeförhandlingen 1 juli 2016.

³ SOU 2016:3 s. 31 f. och s. 91 f.

⁴ SOU 2016:3 s. 32.

⁵ Se t.ex. SOU 2016:3 s. 80.

- 2.1.7 I Sverigeförhandlingens andra delrapport konstateras att det finns ett intresse på marknaden för höghastighetstrafik och framförallt för ändpunktsresande och mellan de större städerna såsom Norrköping, Linköping, Jönköping och Borås.⁶ För presumtiva operatörer är emellertid de kommersiella förutsättningarna avgörande för huruvida det kommer att finnas ett intresse att göra de investeringar som krävs för att bedriva trafik med höghastighetståg. Det är viktigt att det, i vart fall på längre sikt, finns förutsättningar för lönsamhet för tågoperatörerna.
- 2.1.8 Sverigeförhandlingen konstaterar att de framtida banavgifterna kommer ha stor betydelse för operatörernas lönsamhet. Lönsamheten påverkas emellertid även av andra faktorer, bland vilka säker tillgång till spårkapacitet är av särskilt stor vikt. I delrapporten anges att det fram till dess att marknaden är etablerad finns behov av långa tilldelningstider. För att lönsamheten inte ska vara otillräcklig eller komma alltför sent krävs att operatörerna ges möjlighet att erbjuda en attraktiv trafik och för att möjliggöra planering för behovet av investeringar i tåg krävs längre framförhållning i kapacitetstilldelningen.⁷
- 2.1.9 I den andra delrapporten konstateras vidare att det regelverk som gäller för kapacitetstilldelning idag inte i tillräcklig utsträckning möjliggör styrning av kapacitetsutnyttjandet i förväg. I praktiken medför den kapacitetstilldelningsprocess och det ansökningsförfarande avseende tåglägen som tillämpas idag att operatörer inte får säker vetskap om huruvida de får möjlighet att bedriva trafik på viss järnvägssträcka och i vilken omfattning denna trafik får bedrivas förrän ungefär 2,5 månader i förväg. Vidare planeras trafiken år för år. Sammantaget medför detta en stor osäkerhet för operatörer som vill trafikera järnvägen.⁸

2.2 Tidigare utredningar

- 2.2.1 Inom ramen för arbetet med delrapporten om höghastighetsjärnvägens kommersiella förutsättningar gav Sverigeförhandlingen Advokatfirman Oebergs i uppdrag att genomföra en utredning avseende regler för trafikering på höghastighetsjärnvägar och höghastighetstågens trafikering av anslutande järnvägar.
- 2.2.2 Oebergs redovisade sitt uppdrag i en promemoria som publicerades den 22 september 2015. Som Oebergs definierat uppdraget omfattade det särskilt vilka möjligheter som finns att reservera banor för höghastighetståg och att prioritera höghastighetståg, men även möjligheten att teckna ramavtal för längre framförhållning avseende kapacitetstilldelning samt vilka möjligheter det finns att använda banavgifter som styrmedel och som finansieringskälla.
- 2.2.3 Oebergs promemoria innehåller principiella resonemang om vad nuvarande reglering möjliggör, vilka regelförändringar som är möjliga att göra med hänsyn till regleringen på EU-nivå samt konsekvenser av dessa regelförändringar.⁹ Promemorian behandlar och utgår från i huvudsak det då gällande EU-regelverket (det tredje järn-

⁶ SOU 2016:3 s. 94.

⁷ Operatörernas önskemål och överväganden beskrivs närmare i SOU 2016:3 s. 64 f. och s. 73 ff.

⁸ SOU 2016:3 s. 48.

⁹ Advokatfirman Oebergs promemoria av den 22 september 2015 till Sverigeförhandlingen, *Reglering av höghastighetsjärnväg*, N 2014:04.

vägs paketet). Vid tidpunkten för promemorian var det fjärde järnvägs paketet ännu inte antaget av EU-parlamentet och rådet och kommenterades därför bara i begränsad utsträckning.

- 2.2.4 I promemorian anges att det finns möjlighet att genom ändringar i järnvägslagen (2004:519) reservera höghastighetsjärnvägen för trafik med vissa nödvändiga egenskaper, att prioritering av höghastighetstrafik på höghastighetsjärnvägen redan nu är möjlig, men att prioritering på anslutande banor förutsätter att kraven i järnvägslagen avseende prioriteringskriterierna utformning formuleras om samt att järnvägslagens bestämmelser om ramavtal bör ändras för att möjliggöra tecknande av ramavtal i syfte att uppnå längre framförhållning i kapacitetstilldelningsprocessen.
- 2.2.5 Vad gäller ramavtal har Oebergs konstaterat att nuvarande reglering i järnvägslagen avviker från regleringen i det s.k. SERA-direktivet¹⁰ och att det torde vara möjligt att inom ramen för SERA-direktivets bestämmelser teckna ramavtal för tidsperioder på i vart fall 15 år, vilket skulle kunna motiveras av de höga investeringskostnaderna för trafiken. Vidare anser Oebergs att ramavtal bör kunna ges prioritet i tågplaneprocessen.¹¹
- 2.3 Målsättningar för författningsändringar**
- 2.3.1 Sammanfattningsvis föreslås i Sverigeförhandlingens delrapport ett antal åtgärder för att säkerställa att det finns förutsättningar för kommersiell trafik, varav utgångspunkterna för kapacitetstilldelning, ramavtal, reservation och prioritering är av särskild vikt.¹²
- 2.3.2 *Kapacitetstilldelningsprocessen* avseende trafiken på höghastighetsjärnvägen ska utformas för att uppfylla de målsättningar som uppställts för ändpunktstrafik, storregional trafik och befintlig trafik på anslutande banor. På järnvägssträckor som ansluter till höghastighetsjärnvägen ska en annan prioriteringsordning som tar hänsyn till utvecklingen för lokal och regional trafik tillämpas.
- 2.3.3 Vad gäller *ramavtal* och skapandet av *långsiktighet i kapacitetstilldelningen* ska möjligheten att tillämpa ramavtal med en löptid som överstiger fem år utredas. Frågan är om nuvarande bestämmelse i järnvägslagen om att ramavtal kan gälla längre tid än fem år om infrastrukturförvaltaren har vidtagit omfattande investeringar i infrastrukturen kan ändras inom ramen för SERA-direktivet till att möjliggöra tider överstigande fem år om det motiveras av t.ex. särskilda investeringar från tågoperatörernas sida.
- 2.3.4 Vad gäller *reserverandet av kapacitet* för höghastighetstrafik ska det vara möjligt att reservera höghastighetsjärnvägar för höghastighetståg, så länge det finns alternativa järnvägslinjer som annan trafik kan trafikera. Nuvarande 6 kap. 3 § järnvägslagen föreslås bli föremål för utredning avseende möjligheten att formulera reglerna i en-

¹⁰ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde. Relevanta bestämmelser i SERA-direktivet behandlas under avsnitt 3, gällande rätt.

¹¹ SOU 2016:3 s. 82.

¹² Se SOU 2016:3 s. 95 ff. för Sverigeförhandlingens förslag. I det följande anges endast de relevanta förslagen översiktligt i syfte att sammanfatta utgångspunkterna för förevarande utredning.

lighet med SERA-direktivet i syfte att tydliggöra att höghastighetsjärnvägen kan reserveras för trafik som bidrar till att syftet med denna uppnås.

- 2.3.5 Vad gäller *prioriteringen av trafik* på höghastighetsjärnvägen föreslås att möjligheten att ändra nuvarande tilldelning av tåglägen i konfliktsituationer utifrån ”samhällsekonomisk effektivitet” utreds med syfte att ändra reglerna så att de närmare överensstämmer med SERA-direktivets bestämmelser för att skapa utrymme för att infrastrukturkapaciteten ska användas så effektivt som möjligt med hänsyn till att olika delar av järnvägsinfrastrukturnätet utformats med tanke på olika huvudanvändare utan att falla tillbaka på en upplevt svårtillämpad bedömning av samhällsekonomisk effektivitet som anses brista i förutsägbarhet.
- 2.3.6 Avslutningsvis konstateras att Sverigeförhandlingen inte har föreslagit några ändringar avseende de s.k. operativa prioriteringskriterierna.¹³

2.4 Uppdrag och genomförande

- 2.4.1 Uppdraget för förevarande utredning är att mot bakgrund av de utgångspunkter som behandlats i avsnittet ovan, och som uppdraget definierats efter löpande avstämningar med Sverigeförhandlingen, föreslå en författningsreglering, inklusive övergångsregler, som bidrar till att uppfylla målsättningarna för utbyggnaden av höghastighetsjärnvägar.
- 2.4.2 De förslag på författningsreglering som tagits fram inom ramen för uppdraget syftar därför till att skapa möjlighet att *ge prioritet i tilldelning av kapacitet* för trafik med höghastighetståg och snabba storregionala tåg samt att *skapa längre framförhållning i kapacitetstilldelningsprocessen*. Förslagen avser inte att göra avsteg från den rådande modellen med s.k. Open Access där det finns ett förhållandevis stort utrymme för nya aktörer att begära och tilldelas spårkapacitet. Vi har, inom ramen för detta, beaktat de förutsättningar som är en följd av att trafik bedrivs blandat mellan kommersiell trafik och upphandlad storregional trafik. Vi har även beaktat möjligheten att bedriva trafik på höghastighetsjärnvägarna med stöd av någon form av koncession.
- 2.4.3 Som en del i arbetet med framtagandet av författningsförslag avseende kapacitetstilldelning, prioritering och ramavtal enligt ovan har befintliga bestämmelser i järnvägslagen analyserats vad gäller reglernas syfte och hur dessa förhåller sig till bakomliggande EU-reglering, innefattande en analys av hur regelsystemet hänger samman och tillämpas i praktiken. Arbetet i dessa delar har skett med beaktande av Advokatfirman Oebergs tidigare utredning, men också med beaktande av andra utredningar på området, och framförallt *Utredningen om järnvägens organisation* som lämnade sitt slutbetänkande i SOU 2015:110.
- 2.4.4 Vi har också haft samråd med och inhämtat synpunkter från intressenter på området såsom tänkbara tågoperatörer, infrastrukturförvaltare, tillsynsmyndigheter och regioner/regionala kollektivtrafikhuvudmän och intresseorganisationer. Vi har som ett led i detta genomfört ett öppet samråd i Sverigeförhandlingens regi den 24 maj 2017

¹³ Operativ prioritering tar sikte på prioritering vid störda lägen under pågående drift.

varefter deltagarna fick möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på de förslag som presenterats under samrådet. De inkomna synpunkterna har beaktats i vårt arbete men redovisas inte särskilt i promemorian.

- 2.4.5 Det har i arbetet varit viktigt att ta hänsyn till järnvägslagens förfarande för konfliktlösning, vilket ska tillämpas om inkomna ansökningar om tåglägen inte kan samordnas, samt infrastrukturförvaltarens skyldighet att tilldela kapacitet i enlighet med de prioriteringskriterier som anges i beskrivningen av järnvägsnätet (och ramarna för utformning av prioriteringskriterier). Utformningen av de nya bestämmelserna om såväl prioritering samt ramavtal har anpassats till denna reglering.
- 2.4.6 Det har vidare beaktats hur det befintliga regelverket kring prioritet för viss trafik tillämpas i konfliktsituationer för att se vilka förutsättningar det finns att tillämpa dagens lösningar även för höghastighetsjärnvägen. I detta sammanhang kan nämnas att snabbtåg av t.ex. typen X2000 i dag trafikerar delvis samma sträckor som långsammare tåg, vilket kan leda till kapacitetskonflikter mellan ansökningar om tåglägen. Denna situation och de prioriteringar som blir nödvändiga för att lösa kapacitetskonflikter på det befintliga järnvägsnätet motsvarar en situation där höghastighetståg som huvudsakligen utför ändpunktstrafik med få uppehåll vid mellanliggande stationsorter ska samsas med storregional trafik med långsammare maxhastighet och fler uppehåll vid stationsorter och övrig trafik på t.ex. anslutande järnvägssträckor.
- 2.4.7 Förslagen till ny författningstext har tagits fram med beaktande av gällande EU-rätt, innefattande regelverket i det s.k. fjärde järnvägspaketet.
- 2.4.8 Utöver detta ingår även i vårt uppdrag att analysera möjligheten att ställa tekniska krav på fordonen avseende t.ex. bullerbegränsande utrustning och urspårningsskydd med syfte att begränsa kostnaden för investering i själva höghastighetsjärnvägsinfrastrukturen. Detta uppdrag särredovisas och innehåller i korthet en utredning avseende möjligheten att ställa krav på järnvägsfordon med beaktande av befintliga EU-direktiv och förordningar avseende tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD).¹⁴

2.5 Sammanfattning

- 2.5.1 Som angetts ovan framgår av Sverigeförhandlingens delrapport att det finns ett intresse av att bedriva kommersiell trafik på höghastighetsjärnvägen, men att det krävs att ett antal förutsättningar är uppfyllda. För att trafikeringen av höghastighetsjärnvägen ska vara kommersiellt genomförbar och för att kommersiella aktörer ska kunna göra de investeringar som krävs för att trafikera järnvägen framhålls i nu relevanta avseenden att regleringen ska möjliggöra korta restider, hög punktlighet, längre framförhållning i kapacitetsprocessen än i dag, samt prioritering i kapacitetstilldelningsprocessen.

¹⁴ Delrapporten avseende tekniska krav biläggs till denna promemoria, se [bilaga 1](#).

- 2.5.2 Baserat på vad som angetts i tidigare utredningar och som angetts i korthet ovan är målsättningen med lagstiftningen avseende prioritet och kapacitetstilldelning följande:
- Reglerna ska möjliggöra prioritering av höghastighetståg och snabb storregional trafik på de planerade höghastighetsjärnvägarna Stockholm-Göteborg och Stockholm-Malmö vid tilldelning av kapacitet. Hänsyn ska emellertid även tas till trafik som inte tillhör dessa kategorier, främst vad gäller vid kapacitetstilldelning på järnväg som ansluter till höghastighetsjärnvägen.
 - Regelverket ska bidra till hög punktlighet och korta restider avseende höghastighetstrafik och snabba storregionala tåg.
 - Regelverket ska vidare möjliggöra, eller i vart fall bidra till, längre framförhållning i planeringsprocessen inför trafikering.
- 2.5.3 För övergångsreglerna gäller att dessa ska möjliggöra etappvis utbyggnad av järnvägsnätet och naturligtvis vara förenliga med befintlig reglering.¹⁵
- 2.5.4 De olika alternativ och författningsförslag som tagits fram inom ramen för denna utredning har bedömts mot bakgrund av dessa målsättningar. De har även legat till grund för de konsekvensanalyser som har genomförts avseende de olika alternativen och som presenteras i avsnitt 9 nedan.
- 3. Gällande rätt**
- 3.1 Inledning**
- 3.1.1 Uppdraget berör i bred bemärkelse regelverket för tilldelning av infrastrukturkapacitet till tågoperatörer. Det svenska regelverket bygger i dess nuvarande utformning på ett antal EU-direktiv som införlivats i svensk rätt i kapitel 6 järnvägslagen (2004:519) samt i kapitel 5 järnvägsförordningen (2004:526).
- 3.1.2 I denna del kommer gällande rätt avseende *kapacitetstilldelningsprocessen* att beskrivas schematiskt och de för uppdraget relevanta bestämmelserna kommer att kommenteras mer utförligt. Vi har i denna del ägnat särskild uppmärksamhet åt de rättsliga förutsättningarna för att använda *prioriteringskriterier* för att ge höghastighetståg och storregional trafik företräde på den nya höghastighetsjärnvägen samt möjligheten att *reservera järnvägsinfrastruktur* för vissa typer av trafik. Vidare följer en beskrivning av de rättsliga förutsättningarna för att använda *ramavtal* för att skapa framförhållning i kapacitetstilldelningsprocessen samt även en beskrivning av förutsättningarna för att upplåta rätten att utföra trafik på höghastighetsjärnvägen i form av *tjänstekoncessioner*.
- 3.2 Bakgrund till regelverket**
- 3.2.1 Redan i rådets direktiv 95/19/EG om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter fastställdes de övergripande principerna för tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet på EU:s järnvägsnät. Även efter direktivets

¹⁵ Att byggnationen av höghastighetsjärnvägen planeras ske i etapper framgår av bl.a. Sverigeförhandlingens delrapport, SOU 2016:3.

införlivande av medlemsstaterna fanns det dock en betydande variation inom EU vad gällde strukturen och nivån på infrastrukturavgifter samt utformningen och varaktigheten av förfarandet för kapacitetstilldelning.

- 3.2.2 Fram till 2001 då det första järnvägspaketet antogs saknades en gemensam strategi på EU-nivå för hur effektivisering av järnvägen skulle åstadkommas. Genom EU:s första järnvägspaket fick principen om att tillträdet till järnvägsinfrastrukturen skulle vara öppet och att det på icke-diskriminerande villkor skulle komma varje järnvägsföretag till del genomslag på allvar i EU-rätten.¹⁶
- 3.2.3 Direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (härefter ”infrastrukturdirektivet”) som var en del av det första järnvägspaketet syftade bl.a. till att harmonisera förutsättningarna för tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur. Direktivet fastslog därför vissa principer och införde de grundläggande bestämmelser för hur fördelning av infrastrukturkapacitet ska genomföras samt hur prissättning av denna kapacitet skulle ske. För att säkerställa insyn och icke-diskriminerande tillträde till järnvägsinfrastrukturen för samtliga järnvägsföretag fastslog infrastrukturdirektivet att all nödvändig information som krävs för att utnyttja tillträdesrätten ska offentliggöras i en beskrivning av järnvägsnätet.¹⁷
- 3.2.4 Det första järnvägspaketet införlivades i svensk rätt i och med att järnvägslagen trädde i kraft den 1 juli 2004. Järnvägslagens förarbeten i prop. 2003/04:123 innehåller de överväganden som gjordes i samband med att reglerna i infrastrukturdirektivet infördes i järnvägslagen.
- 3.2.5 Det andra respektive tredje järnvägspaketet fortsatte den gemensamma strategin inom EU. All infrastruktur öppnades upp för godstransporter under 2006 och 2010 öppnades marknaden upp för järnvägsföretag som bedriver internationella persontransporter på järnväg.¹⁸
- 3.2.6 Det tredje järnvägspaketet inkluderade direktiv 2012/34/EU, det s.k. SERA-direktivet, vilket endast innehöll vissa förtydliganden avseende kapacitetstilldelningsprocessen. Eftersom Sverige i järnvägslagen redan gått längre än vad EU-direktiven tidigare krävt med avseende på tillträdesrätt för operatörer baserade i andra EU-länder, innebar SERA-direktivet inga betydande justeringar av det svenska förfarandet för kapacitetstilldelningsprocessen och endast ett flertal mindre ändringar gjordes i järnvägslagen.¹⁹
- 3.2.7 Det fjärde järnvägspaketet röstades igenom i EU i slutet av 2016 och har ännu inte införlivats i svensk rätt. Det fjärde järnvägspaketet innebär inte några justeringar av SERA-direktivet som bedöms påverka de föreslagna författningsändringarna. Förändringarna beskrivs i relevant utsträckning i promemorian.

¹⁶ Jfr. prop. 2014/15:120 s. 29.

¹⁷ Prop. 2003/04:123 s. 53 f.

¹⁸ Prop. 2014/15:120 s. 29.

¹⁹ Prop. 2014/15:120 s. 105.

3.2.8 Sammanfattningsvis har systematiken för kapacitetstilldelning och hantering av konflikter kvarstått sedan infrastrukturdirektivet från 2001 med vissa justeringar i och med SERA-direktivet. Utgångspunkten är att infrastrukturförvaltaren ansvarar för kapacitetstilldelningsförfarandet och har att säkerställa att infrastrukturkapacitet tilldelas på ett rättvist och icke-diskriminerande sätt.

3.3 Tilldelning av infrastrukturkapacitet

3.3.1 Inledning

3.3.1.1 Infrastrukturförvaltarnas primära uppgift är att svara för framkomligheten på järnvägsnätet för den trafik som tågoperatörer ansöker om kapacitet för att kunna utföra. De uppgifter infrastrukturförvaltaren har består dels av att planera och tilldela framkomlighet för att undvika konflikter och trafikstockningar, dels av att upprätthålla och utveckla den fysiska infrastrukturen. Vid eventuella störningar i trafiken ska infrastrukturförvaltaren vidta åtgärder för att återställa trafiken till planerad drift. Framkomligheten på järnvägen planeras i form av tilldelning av s.k. infrastrukturkapacitet, vilket sker i form av tåglägen.²⁰

3.3.1.2 Redan i första järnvägspaketet²¹ angavs det att grundprincipen är att det är sökandens önskemål om infrastrukturkapacitet som ska ligga till grund för tilldelningen eftersom dessa representerar den mest effektiva användningen av sökandens produktionsresurser i förhållande till transportkundernas krav, och så stor hänsyn som möjligt ska tas till förhållanden som är av betydelse för sökanden. Motivet angavs vara att en effektiv användning av infrastrukturen (d.v.s. i enlighet med sökandens önskemål) ansågs leda till minskade transportkostnader för samhället.

3.3.1.3 Svårigheten är dock att lösa situationer där sökandenas önskemål om tåglägen står i konflikt med varandra. Infrastrukturdirektivet från 2001 antogs med beaktande av att infrastrukturförvaltaren ska få största möjliga flexibilitet vid tilldelningen av infrastrukturkapacitet samtidigt som sökandens rimliga krav på framkomlighet ska tillgodoses. Kapacitetstilldelningsmodellen måste dock utformas på ett sätt som ger järnvägsföretag och andra trafikorganisatörer möjlighet att fatta rationella beslut.²²

3.3.1.4 Mot bakgrund av infrastrukturdirektivet konstaterades i förarbetena till järnvägslagen att kapacitetstilldelningen omfattas av ett krav på samhällsekonomisk effektivitet. Ett sådant krav ansågs ligga i linje med det faktum att så gott som all utveckling av det svenska järnvägsnätet sker på grundval av samhällsekonomiska bedömningar. Prioriteringskriterier och i förekommande fall avgifter i tilldelningsprocessen ska därför utformas i syfte att medge ett samhällsekonomiskt effektivt nyttjande av infrastrukturen.²³

3.3.1.5 Grundprincipen för kapacitetstilldelning återfinns i artikel 39 i SERA-direktivet och innebär att medlemsstaterna ska ha särskilda regler för tilldelning av kapacitet samt att infrastrukturförvaltaren särskilt ska säkerställa att tilldelningen sker på ett rätt-

²⁰ I prop. 2003/04:123 s. 110 definieras vad som menas med ett tågläge: ”Ett tågläge definierar ett tågs planerade förflyttning på infrastrukturen i tiden och rummet”.

²¹ Direktiv 2001/14/EG, bl.a. artikel 20.

²² Prop. 2003/04:123 s. 110 ff.

²³ Prop. 2003/04:123 s. 110 ff.

vist och icke-diskriminerande sätt. Bestämmelserna avseende tilldelning av kapacitet har införts i kapitel 6 järnvägslagen. Av 6 kap. 1 § järnvägslagen framgår att infrastrukturförvaltaren är skyldig att behandla en ansökan om infrastrukturkapacitet och att på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt mot avgift tilldela infrastrukturkapacitet.

3.3.2 Överbelastad infrastruktur

3.3.2.1 Med utgångspunkt från de ansökningar om kapacitet som inkommit och med beaktande av behovet av reservkapacitet ska infrastrukturförvaltaren enligt 6 kap. 9 § järnvägslagen ta fram ett förslag till tågplan. Infrastrukturförvaltaren ska även i så stor utsträckning som möjligt tillmötesgå alla ansökningar om infrastrukturkapacitet samt beakta den ekonomiska effekten på sökandenas verksamhet och andra förhållanden av betydelse för sökandena.

3.3.2.2 En central fråga är dock hur eventuella kapacitetskonflikter ska lösas. När sökanden ansöker om infrastrukturkapacitet är det oftast bara sökandens förstahandsalternativ som framgår. Förstahandsalternativet får även antas vara sökandens lönsammaste alternativ. Det kan dock antas finnas ett flertal mindre lönsamma alternativ för sökanden som sökanden inte har några incitament att informera infrastrukturförvaltaren om.²⁴

3.3.2.3 Vid intressekonflikter vid kapacitetstilldelningen ska infrastrukturförvaltaren enligt 6 kap. 10 § järnvägslagen i första hand försöka lösa konflikterna genom samordning. Om ansökningarna kan samordnas ska infrastrukturförvaltaren, enligt 6 kap. 11 § järnvägslagen, fastställa kapacitetstilldelningen i en tågplan. Som framgår av förarbetena till järnvägslagen innebär samrådsförfarandet att kapacitetskonflikter löses mellan de kapacitetssökande på frivillig basis. Det blir således upp till de sökande att justera önskemålen om tåglägen.²⁵

3.3.2.4 Om ansökningarna om infrastrukturkapacitet inte kan samordnas trots de tillgängliga förfarandena för samordning och tvistlösning, ska infrastrukturförvaltaren enligt 6 kap. 13 § järnvägslagen snarast förklara den del av infrastrukturen där ansökningarna är oförenliga som överbelastad och ange under vilka tider så är fallet. Om det är uppenbart att det kommer att bli en betydande kapacitetsbrist på en del av infrastrukturen inom kommande tågplanepperiod, får infrastrukturförvaltaren förklara denna del av infrastrukturen som överbelastad redan innan ett förfarande för samordning inleds enligt 6 kap. 10 § järnvägslagen. Regleringen av överbelastning motsvaras av artikel 47 i SERA-direktivet.

3.4 Trafikverkets roll och uppdrag

3.4.1 Trafikverket bildades 2010 efter en sammanslagning av Vägverket och Banverket och är en förvaltningsmyndighet på området för resande och transport (liksom bl.a. Transportstyrelsen, Luftfartsverket och Sjöfartsverket). Trafikverkets ansvar är tra-

²⁴ Prop. 2003/04:123 s. 110.

²⁵ Prop. 2003/04:123 s. 111.

fikslagsövergripande. Det kan dock noteras att såväl uppdelning av ansvarsområdena som bolagisering har varit föremål för diskussion.²⁶

- 3.4.2 Enligt 1 § förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket ska Trafikverket ansvara för långsiktig planering av transportsystemet för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Vidare ska myndigheten verka för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken, skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem samt verka för att de transportpolitiska målen uppnås.
- 3.4.3 Inom ramen för detta övergripande ansvar ska Trafikverket enligt 2 § instruktionen för Trafikverket bl.a. inhämta och sammanställa uppgifter från infrastrukturförvaltare och tjänsteleverantörer för att beskriva det svenska järnvägsnätet, verka för kollektivtrafikens utveckling samt (om inte något annat beslutats) vara infrastrukturförvaltare för det statliga järnvägsnätet.
- 3.4.4 Bland Trafikverkets uppgifter ingår även att ta fram en nationell plan för utveckling av det svenska transportsystemet. Vidare har Trafikverket ansvar för att tillhandahålla framkomlighet och fördela kapaciteten på det statliga järnvägsnätet.²⁷
- 3.4.5 Enligt 6 § instruktionen för Trafikverket får Trafikverket även upphandla och tillhandahålla materiel för järnvägsinfrastruktur samt förvalta och hyra ut järnvägsfordon till järnvägsföretag (i första hand järnvägsföretag som staten ingår trafikeringsavtal med).
- 3.4.6 I fråga om säkerställande av kollektivtrafik anges i 12 a-d §§ instruktionen för Trafikverket bl.a. att Trafikverket *ska* ingå och ansvara för statens avtal om transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift, samt att Trafikverket *får* ingå avtal om transportpolitiskt motiverad internationell kollektivtrafik som inte upprätthålls i de regionala kollektivtrafikmyndigheternas regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.
- 3.4.7 En infrastrukturförvaltare är enligt SERA-direktivet ”varje organ eller företag som särskilt ansvarar för att anlägga, förvalta och underhålla järnvägsinfrastruktur, inklusive trafikledning, trafikstyrning och signalering”. Järnvägslagens definition av en infrastrukturförvaltare är ”den som förvaltar järnvägsinfrastruktur och driver anläggningar som hör till infrastrukturen”. I förarbetena till järnvägslagen anges att infrastrukturförvaltarens främsta uppgift är att svara för framkomligheten på järnvägsnätet.²⁸
- 3.4.8 Järnvägslagen innehåller, utöver särskilda bestämmelser för järnvägsföretag och vissa gemensamma bestämmelser (t.ex. avseende säkerhet), ett stort antal skyldigheter för Trafikverket i dess egenskap av infrastrukturförvaltare, huvudsakligen vad

²⁶ Se SOU 2015:110 s. 115 ff., i vilken en ändrad organisationsform föredras framför uppdelat trafikslagsansvar eller ändrad associationsform.

²⁷ Se t.ex. prop. 2014/15:120 s. 36. Trafikverkets ansvar i egenskap av infrastrukturförvaltare beskrivs mer utförligt nedan.

²⁸ Prop. 2003/04:123 s. 109.

gäller säkerställande av icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen. Det övergripande syftet anses vara att skapa säkra och effektiva järnvägstransporter.²⁹ SERA-direktivet föreskriver en skyldighet för infrastrukturförvaltaren att på ett icke-diskriminerande sätt tillhandahålla järnvägsföretag ett minimipaket av tillträdes-tjänster.³⁰

- 3.4.9 Det bör noteras att regleringen i princip inte gör skillnad på Trafikverket som infrastrukturförvaltare och privata infrastrukturförvaltare. Enligt SERA-direktivet får infrastrukturförvaltarens uppgifter avseende järnvägsnät eller del av ett järnvägsnät tilldelas olika organ eller företag.³¹ En viktig grundprincip oavsett vilken aktör som är infrastrukturförvaltare är dock den separering av infrastrukturförvaltning och transportverksamheter som följer av SERA-direktivet och järnvägslagen. Den som utför eller organiserar järnvägstrafik får enligt 6 kap. 2 § järnvägslagen inte samtidigt ansvara för tilldelning av infrastrukturkapacitet eller fastställande av avgifter.
- 3.4.10 När det gäller rätten att utföra och organisera trafik på järnvägsnät följer som huvudregel av 5 kap. 1 § järnvägslagen att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om vem som har rätt att utföra eller organisera trafik på järnvägsnät som förvaltas av staten. I fråga om andra järnvägsnät bestämmer dock infrastrukturförvaltaren vem som har rätt att utföra eller organisera trafik på det järnvägsnät förvaltaren råder över.³²
- 3.4.11 Trafikverket är som infrastrukturförvaltare enligt 6 kap. 1 och 3 § järnvägslagen ansvarig för att behandla och samordna ansökningar om infrastrukturkapacitet från den som enligt ovan har rätt att utföra eller organisera trafik på svenska järnvägsnät och att på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt mot avgift tilldela infrastrukturkapacitet. Vidare ska samarbete med andra infrastrukturförvaltare ske. Bestämmelser för hantering av ansökningar, planering och samordning anges i 6 kap. 7-16 §§ järnvägslagen.
- 3.4.12 Trafikverket ansvarar också för att efter samråd med berörda parter upprätta järnvägsnätbeskrivningen, som enligt 6 kap. 5 § järnvägslagen ska innehålla uppgifter om tillgänglig infrastruktur samt information om villkoren för tillträde till och utnyttjande av infrastrukturen samt om förfaranden och kriterier för fördelning av infrastrukturkapacitet.
- 3.4.13 Vidare är Trafikverket som infrastrukturförvaltare avtalspart i ramavtal och trafikeringsavtal med järnvägsföretag eller andra sökande.
- 3.4.14 I förarbetena till järnvägslagen anges att sökandes relation till infrastrukturförvaltaren är att betrakta närmast som en kundrelation; sökande köper infrastrukturkapacitet, vilket bekräftas i trafikeringsavtalet.³³ I detta avseende har framhållits att relationen mellan sökande och infrastrukturförvaltare är affärsmässig och inte ska ses

²⁹ Prop. 2014/15:120 s. 50.

³⁰ Artikel 13 och hänvisning till bilaga II.

³¹ Jfr dock nedan angående tillämpningen av förvaltningsrättsliga regler och principer.

³² Av 5 kap. 2 § följer att järnvägsföretag med säte i en stat inom EES eller i Schweiz samt andra fysiska eller juridiska personer, som har ett allmännyttigt eller kommersiellt intresse av infrastrukturkapacitet och som uppfyller de krav som uppställts av infrastrukturförvaltaren, har rätt att utföra och organisera trafik på svenska järnvägsnät.

³³ Prop. 2003/04:123 s. 118.

som ett förhållande mellan det enskilda och det allmänna. Högsta förvaltningsdomstolen har emellertid konstaterat att Trafikverket inte ska betraktas som en enskild inom ramen för kapacitetstilldelningsprocessen.³⁴

- 3.4.15 På ett teoretiskt plan uppkommer därmed en fråga om huruvida beslut om tåglägestilldelning och ingående av trafikeringsavtal ska behandlas olika beroende på om det är Trafikverket eller en privat aktör som är infrastrukturförvaltare i den enskilda situationen, eftersom beslut av Trafikverket till skillnad från beslut av privata infrastrukturförvaltare omfattas av förvaltningsrättsliga regler och principer. I doktrinen har framförts att i vart fall tåglägestilldelningen inte bör behandlas olika beroende på vilken aktör som meddelat beslutet.³⁵
- 3.4.16 Om ett beslut av Trafikverket, t.ex. om tilldelning av tåglägen, anses strida mot järnvägslagen eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen kan det enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen överklagas till Transportstyrelsen, som ska fatta beslut inom sex månader från det att relevant information lämnats in.

3.5 Transportstyrelsens roll och uppdrag

- 3.5.1 Transportstyrelsen bildades 1 januari 2009 och ersatte Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen, vilka lades ned i samband med bildandet av Transportstyrelsen. Transportstyrelsen övertog då även Sjöfartsinspektionen från Sjöfartsverket. Transportstyrelsen tog även över Vägtrafikinspektionen, Vägverkets trafikregister samt Vägverkets normgivning och tillsynsverksamhet från Vägverket.
- 3.5.2 Enligt 1 § förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen har Transportstyrelsen till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet.³⁶ Vidare ska myndigheten verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Transportstyrelsens verksamhet ska särskilt inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem.³⁷
- 3.5.3 I Transportstyrelsens kärnverksamhet innefattas vidare krav på infrastruktur, fordon, fartyg och luftfartyg, krav på organ och individer som ska verka i systemet, villkor för marknadstillträde, nyttjande av infrastruktur och andra funktioner, marknads- och konkurrensövervakning samt villkor för resenärer och de som köper godstransporttjänster. Transportstyrelsen ansvarar även för de register som behövs för att utöva kärnverksamheten och svarar för omvärldsbevakning, statistik och forskning inom myndighetens verksamhetsområde.³⁸

³⁴ HFD 2011 ref. 51.

³⁵ Heidbrink, Jakob, *Offentlig rätt? Privaträtt? Eller både-och? Ingående av avtal om tåglägen* i Förvaltningsrättslig tidskrift nr 4 2015. Det kan emellertid noteras att detsamma inte gäller trafikeringsavtalet, som anses bör bedömas bäst enligt avtalsrättsliga regler och principer.

³⁶ I Sverige är det Transportstyrelsen som fullgör EU-uppgifterna som säkerhetsmyndighet, tillståndmyndighet och regleringsorgan. Se prop. 2014/15:120 s. 36.

³⁷ Då myndigheten bildades framgick att myndighetens uppgifter bl.a. var att utöva tillsyn, pröva frågor om tillstånd och tillståndsvillkor, besluta om undantag från att tillämpa tekniska specifikationer för driftskompatibilitet, besluta om undantag från förbudet att samtidigt utföra eller organisera järnvägstrafik och ansvara för tilldelning av kapacitet eller fastställa avgifter, avgöra om extra avgift får tas ut utan att kapacitetförstärkningsplan finns eller genomförts samt föra register över infrastruktur och fordon. Se prop. 2003/04:123 s. 159.

³⁸ Prop. 2008/09:31 s. 48.

Normgivningsmyndighet

- 3.5.4 Transportstyrelsen har övertagit en del av de regleringsområden som tidigare ankom på Banverket. På Trafikverkets hemsida går att läsa att Banverket tidigare hade ett begränsat mandat att meddela föreskrifter, vilket begränsades ytterligare sedan den nya järnvägslagstiftningen genom järnvägslagen och järnvägsförordningen trädde i kraft den 1 juli 2004, samt att det som tidigare ålåg Järnvägsinspektionen och Banverket numera ankommer på Transportstyrelsen. Trafikverket hanterar emellertid fortfarande Banverkets författningar.³⁹
- 3.5.5 Transportstyrelsen har ansvar för normgivning inom alla trafikslag. Transportstyrelsen ska enligt 3 § instruktionen för Transportstyrelsen särskilt ansvara för frågor om krav på infrastruktur, fordon, fartyg och luftfartyg, kompetenskrav och behörigheter, krav på infrastrukturförvaltare, trafikorganisatörer och trafikföretag, trafikregler, nyttjande av infrastruktur, anläggningar och service, villkor för marknadstillträde och konkurrensvillkor samt villkor för resenärer och de som köper godstransporttjänster.
- 3.5.6 Vad gäller rätt att meddela föreskrifter kan konstateras att det enligt 6 kap. 25 § järnvägslagen är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som får meddela föreskrifter avseende bl.a. ansökningsförfarandet och kapacitetstilldelningsprocessen. Ansvaret för att meddela föreskrifter om tillträde till tjänster och infrastruktur tillkommer Transportstyrelsen, som reglerar detta i Järnvägsstyrelsens föreskrifter om tillträde till tjänster och järnvägsinfrastruktur (JvSFS 2005:1). Enligt 5 kap 10 § järnvägsförordningen är det Transportstyrelsen som ska meddela föreskrifter om
- beskrivningen av järnvägsnät,
 - tidsplanen för tilldelningen,
 - tågplanen,
 - kapacitetsanalysen,
 - kapacitetsförstärkningsplanen,
 - förfarandet vid ansökningar om kapacitet och om kapacitetstilldelningen i övrigt,
 - åtgärder vid störningar, röjnings- och nödsituationer samt beredskapsplaner, och
 - tjänster och förfarandet för tillhandahållande av tjänster.
- 3.5.7 På andra områden kan noteras att Trafikverket övertagit visst regleringsansvar från Transportstyrelsen, bl.a. övertogs Järnvägsstyrelsens Transportföreskrifter från Transportstyrelsen den 1 mars 2016. På Trafikverkets infrastruktur gäller numera Trafikbestämmelser för järnväg (TDOK 2015:0309) i stället för JvSFS 2008:7 genom

³⁹ Se <http://www.trafikverket.se/tjanster/publikationer-och-styrande-dokument/Forfattningssamlingar/Banverkets-forfattningssamling/> för Banverkets författningssamling. Banverkets författningssamling har upphört och författningarna hanteras numera av Trafikverket, senast kontrollerad den 15 augusti 2017.

hänvisning i trafikeringsavtal i stället för med författningsstöd.⁴⁰ Enligt information på Trafikverkets hemsida använder samtliga större infrastrukturförvaltare i Sverige dessa bestämmelser som grund för sina regler, vilket innebär att regelverket för den svenska järnvägen är gemensamt och likalydande.⁴¹ Vidare har Trafikverket bemyndigats att utfärda vissa verkställighetsföreskrifter enligt 6 kap. 8-8a §§ järnvägsförordningen.

- 3.5.8 Alla föreskrifter som Transportstyrelsen ger ut publiceras i Transportstyrelsens författningssamling (TSFS).
- 3.5.9 Vid inrättandet av Transportstyrelsen uttalade regeringen att det är såväl lämpligt som effektivt att den myndighet som utfärdar föreskrifter inom ett område även ansvarar och har de befogenheter som behövs för att säkerställa att föreskrifterna får avsedd verkan. I och med användandet av befogenheterna och utövandet av ansvaret kan Transportstyrelsen tillägna sig erfarenheter som kan ligga till föreskrifternas utformning.⁴²

Tillsynsmyndighet

- 3.5.10 Transportstyrelsen ska, enligt 2 § instruktionen för Transportstyrelsen, utöva tillsyn över järnvägs-, tunnelbane- och spårvägssystemen, den civila sjöfarten (särskilt sjösäkerheten, sjöfartsskyddet och hamnskyddet), den civila luftfarten (särskilt flygsäkerheten och luftfartsskyddet) samt inom vägtransportssystemet.
- 3.5.11 Bland Transportstyrelsens uppgifter ingår även att utöva tillsyn enligt järnvägslagen och enligt föreskrifter meddelade med stöd av järnvägslagen.⁴³ Transportstyrelsen ska därmed bedriva tillsyn över efterlevnaden av järnvägslagen och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen.⁴⁴ Transportstyrelsen har även mandat att använda sanktioner i form av sådana förelägganden eller förbud som behövs för att järnvägslagen eller de föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen ska efterlevas.⁴⁵
- 3.5.12 Transportstyrelsen ska även övervaka att marknaderna för järnvägstjänster, inklusive marknaderna för järnvägstranporter fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv.⁴⁶ Transportstyrelsens marknadstillsyn och marknadsövervakning av järnvägsmarknaden består i huvudsak av kontroll av att gällande krav på marknaden följs och övervakning av marknadens utveckling och funktion i förhållande till politikens förväntningar samt prövning av tvister och fastställelse av villkor.

⁴⁰ Jfr SOU 2015:110 s. 352.

⁴¹ Se <http://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Arbetsmiljo-och-sakerhet/sakerhet-pa-jarnvag/trafikbestammelser-for-jarnvag--ttj/>, senast kontrollerad den 15 augusti 2017.

⁴² Prop. 2008/09:31 s. 57.

⁴³ 2 § järnvägsförordningen; 1 kap. 3 § järnvägslagen. I prop. 2003/04:123 s. 158 framgick att bakomliggande EU-direktiv krävde att regleringsorganet ska vara oberoende i förhållande till varje infrastrukturförvaltare. Järnvägsstyrelsen (senare Transportstyrelsen) bildades och övertog uppgifter.

⁴⁴ 8 kap. 1 § järnvägslagen.

⁴⁵ 8 kap. 4-5 §§ järnvägslagen.

⁴⁶ 8 § Instruktionen.

- 3.5.13 I egenskap av tillsynsmyndighet ska Transportstyrelsen även övervaka järnvägssystemets säkerhet och myndigheten får meddela föreskrifter om säkerhet i vissa fall.⁴⁷
- 3.5.14 Transportstyrelsen har även i uppgift att pröva vissa andra ärenden, bl.a. enligt 13 § lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m.m.⁴⁸

Registerhållning

- 3.5.15 Inom ramen för Transportstyrelsens övergripande ansvar har myndigheten vidare i uppgift att föra register över bl.a. järnvägsinfrastruktur och järnvägsfordon. Den som bedriver verksamhet vilken omfattas av järnvägslagen ska följaktligen lämna de uppgifter som behövs för att föra ett sådant register samt anmäla förändringar i verksamheten som kan kräva ändringar i registret.⁴⁹

Tillståndsmyndighet

- 3.5.16 Transportstyrelsen utgör den tillståndsmyndighet som ansvarar för utfärdande av tillstånd inom svensk järnvägsinfrastruktur. I egenskap av sådan tillståndsmyndighet ska Transportstyrelsen inte själv tillhandahålla järnvägstransporttjänster. Transportstyrelsen ska i sin roll även vara oberoende i förhållande till företag och enheter som tillhandahåller sådana tjänster.⁵⁰
- 3.5.17 För att utföra trafik på den svenska järnvägsinfrastrukturen krävs antingen tillstånd i form av licens och säkerhetsintyg eller nationellt trafiksäkerhetstillstånd, vilka utfärdas av Transportstyrelsen.⁵¹ För att driva anläggningar som hör till järnvägsinfrastruktur och förvalta infrastrukturen krävs även säkerhetstillstånd utfärdat av Transportstyrelsen.⁵² Under tillståndets giltighetstid får Transportstyrelsen ompröva tillståndet eller villkoren med anledning av väsentliga förändringar i föreskrifter om järnvägssäkerhet.⁵³

Regleringsorgan

- 3.5.18 Transportstyrelsen utgör även det nationella regleringsorganet för svensk järnvägssektor, vilket varje medlemsstat ska upprätta enligt art. 55 SERA-direktivet.⁵⁴ I egenskap av regleringsorgan ska Transportstyrelsen enligt SERA-direktivet vara en fristående myndighet som organisatoriskt, funktionellt, hierarkiskt och i fråga om beslutsfattande är rättsligt åtskild från och oberoende i förhållande till alla andra offentliga eller privata enheter. Transportstyrelsen ska även ifråga om bl.a. organisation, rättslig struktur och beslutsfattande vara oberoende i förhållande till varje infrastrukturförvaltare, avgiftsorgan, tilldelningsorgan eller sökande. Utöver detta ska regleringsorganet dessutom vara funktionellt oberoende av varje behörig myndighet som deltar i tilldelning av ett avtal om allmän trafik.⁵⁵

⁴⁷ 2 kap. 1 § järnvägsförordningen.

⁴⁸ 12 a § järnvägsförordningen.

⁴⁹ 8 kap. 8 – 8 a §§ järnvägslagen.

⁵⁰ Jfr art. 16 i SERA-direktivet.

⁵¹ 3 kap. 1 § järnvägslagen.

⁵² 3 kap. 7 § järnvägslagen.

⁵³ 3 kap. 9 § järnvägslagen.

⁵⁴ 6 kap. 9 a § järnvägsförordningen och art. 55 SERA-direktivet.

⁵⁵ Art. 55 SERA-direktivet.

- 3.5.19 I Transportstyrelsens uppdrag som regleringsorgan ingår bl.a. att ta emot överklaganden från sökanden som anser sig ha blivit orättvist behandlad, diskriminerad eller på något sätt kränkt, särskilt när det gäller beslut som fattats av infrastrukturförvaltaren eller i tillämpliga fall järnvägsföretaget eller tjänsteleverantören i vissa fall. Beslut som ska kunna överklagas enligt SERA-direktivet är bl.a. beskrivningen av järnvägsnätet, kriterierna som fastställs i beskrivningen, tilldelningsförfarandet, åtgärder för tillträde och avgiftssystemet.⁵⁶
- 3.5.20 SERA-direktivets bestämmelser har införlivats i järnvägslagen där det framgår att beslut om tillträde till grundläggande tjänster, inklusive tillträdet till anläggningarna de produceras i, ska kunna prövas av Transportstyrelsen för att tillförsäkra ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande tillträde för järnvägsföretag till järnvägstjänster.⁵⁷ Ett järnvägsföretag eller annan sökanden får således hänskjuta en tvist om huruvida en infrastrukturförvaltares eller tjänsteleverantörsbeslut enligt järnvägslagen överensstämmer med 5, 6 eller 7 kap. järnvägslagen eller annan meddelad föreskrift, till Transportstyrelsen.⁵⁸

4. Prioriteringskriterier

4.1 Gällande rätt och nuläge

4.1.1 Prioriteringskriterier och avgifter

- 4.1.1.1 Om ansökningar om infrastrukturkapacitet inte kan samordnas, ska infrastrukturförvaltaren enligt 6 kap. 3 § första stycket järnvägslagen (2004:519) tilldela kapacitet med hjälp av avgifter eller i enlighet med prioriteringskriterier som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. 6 kap. 3 § första stycket järnvägslagen lyder enligt följande:

”En infrastrukturförvaltare ska bedöma behovet av att organisera tåglägen för olika typer av transporter, inklusive behovet av reservkapacitet. Om ansökningarna om infrastrukturkapacitet inte kan samordnas, ska förvaltaren tilldela kapacitet med hjälp av avgifter eller i enlighet med prioriteringskriterier *som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen*” (vår kursivering).

- 4.1.1.2 Bestämmelsen infördes som ett led i införlivandet av artikel 22 i direktiv infrastrukturdirektivet från 2001 som sedermera ersatts (med mindre ändringar) genom artikel 47 i SERA-direktivet.
- 4.1.1.3 Om en kapacitetskonflikt uppstått och infrastrukturförvaltaren inte kunnat lösa den i samförstånd med de sökande finns det alltså två typer av verktyg som kan användas för att lösa konflikten, prioriteringskriterier och avgifter. Som konstateras i förarbetena till bestämmelsen har avgifter och förpublicerade prioriteringskriterier en styreffekt på sökandes kapacitetsefterfrågan.⁵⁹

⁵⁶ Art. 56 SERA-direktivet.

⁵⁷ Prop. 2014/15:120 s. 79.

⁵⁸ 8 kap. 9 § järnvägslagen.

⁵⁹ Prop. 2003/04:123 s. 111.

4.1.1.4 Ett viktigt motiv bakom reglerna var att ett uttag av avgifter inte får motverka ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Det ansågs även i förarbetena att det inom ramen för bestämmelserna var möjligt att utforma avgifterna i syfte att medge en effektiv kapacitetstilldelning. Det skulle ha sin utgångspunkt i sökandenas önskemål och ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. I förarbetena till järnvägslagen klargjordes det även att utformningen av prioriteringskriterier bör åstadkomma att transportkostnaderna blir lägre för samhället. Kriterierna bör därför inte få utformas på sådant sätt att s.k. grandfather's rights skyddas.⁶⁰

4.1.1.5 Vad gäller utformningen av prioriteringskriterier innehåller varken infrastrukturdirektivet från 2001 eller SERA-direktivet några tydliga krav eller riktlinjer. Artikel 47.4 (som rör utformningen av prioriteringskriterier) i SERA-direktivet lyder som följer:

”I prioriteringskriterierna ska hänsyn tas till tjänstens betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som följaktligen inte kommer att tilldelas kapacitet.

För att säkerställa utvecklingen av adekvata transporttjänster i detta sammanhang, och i synnerhet för att uppfylla kraven på allmännyttiga tjänster eller för att gynna utvecklingen av nationella och internationella godstransporter med järnväg, får medlemsstaterna på ett icke-diskriminerande sätt vidta nödvändiga åtgärder för att sådana tjänster ska prioriteras vid tilldelningen av infrastrukturkapacitet. [...]”

4.1.1.6 SERA-direktivet anger således uttryckligen att medlemsstaterna får reglera verktygen för tilldelning i syfte att säkerställa utvecklingen av adekvata transporttjänster (såsom allmännyttiga transporttjänster och godstransporter på järnväg).

4.1.1.7 Bestämmelsen i 6 kap. 3 § järnvägslagen enligt vilken prioriteringskriterierna ska *medföra ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen* utgör inte en ordagrann implementering av SERA-direktivet utan snarare lagstiftarens tolkning av SERA-direktivets underliggande syften. Skillnaden mellan järnvägslagens bestämmelse och SERA-direktivet kan kort sammanfattas som att SERA-direktivet förutsätter att samtliga intressen och deras samhällsekonomiska betydelse beaktas vid upprättandet av prioriteringskriterier – däremot finns inget krav på att en samhällsekonomisk bedömning måste göras vid varje tillämpning av prioriteringskriterierna eller för den delen att prioriteringskriterierna måste leda till ett objektivt konstaterbart optimalt samhällsekonomiskt resultat i varje enskilt fall.

4.1.2 Trafikverkets prioriteringskriterier

4.1.2.1 Järnvägslagen och järnvägsförordningen (2004:526) lämnar stort utrymme för infrastrukturförvaltarna att upprätta prioriteringskriterier, vilket ska ske genom publicering i järnvägsnätbeskrivningen. I tillägg till kravet på samhällsekonomisk effektivitet i 6 kap. 3 § järnvägslagen anges i 5 kap. 1 § andra stycket järnvägsförordningen

⁶⁰ Prop. 2003/04:123 s. 111 ff.

att prioritetskriterier i järnvägsnätbeskrivningen ska vara utformade så att de medger ett effektivt utnyttjande av infrastrukturen, varvid betydelsen av snabba gods-transporter särskilt ska beaktas.

- 4.1.2.2 Trafikverkets senaste järnvägsnätbeskrivning för den kommande tidsperioden 10 december 2017 – 8 december 2018 anger att den grundläggande principen för Trafikverkets prioriteringskriterier är att välja den lösning av konflikter mellan sökande som ger den största samhällsekonomiska nyttan, vilket utgår från regleringen i kapitel 6 järnvägslagen. Prioriteringskriterierna anger inte någon specifik prioritering mellan tåg. Prioriteringskriterierna pekar ut den lösning som ska förordas med hjälp av en beräkningsmodell. Modellen bygger på en rad förenklingar och schabloner baserat på de uppgifter som de sökande lämnat.⁶¹
- 4.1.2.3 Trafikverket har inför prioriteringen delat in tåg och associationer i förutbestämda kategorier för att möjliggöra en praktisk hantering av beräkningen av samhällsekonomiska kostnader för alternativa lösningar av konflikter. Till varje kategori kopplas sedan kostnadsparametrar som används vid kostnadsberäkningarna. Utifrån modellen som Trafikverket redovisar i järnvägsnätbeskrivningen bedöms hur infrastrukturkapaciteten ska fördelas utifrån ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande. Beräkningsmodellen ger svar på vilken lösning som ger den lägsta kostnaden och som därmed ska förordas.
- 4.1.3 Erfarenheter från användandet av prioriteringskriterier i Sverige**
- 4.1.3.1 På uppdrag av Trafikverket har en analys genomförts av Trafikverkets användande av samhällsekonomiska prioriteringskriterier och kapacitetsproblem och hanteringen av kapacitetskonflikter.⁶² I rapporten dras bl.a. slutsatsen att Trafikverket inte kan säkerställa konkurrensneutralitet och ett effektivt nyttjande av järnvägen. Det råder dock olika uppfattningar om vad som brister och vilka åtgärder som är lämpliga att genomföra. En lösning som diskuterades i rapporten var att fördefiniera tåglägen för att reducera osäkerheten för operatörer som överväger större investeringar. Samtidigt kan det motverka tågplaneprocessens ansökningsförfarande. Den samhällsekonomiska metodiken som används för att välja mellan två operatörer som erbjuder samma tjänst är inte ändamålsenlig då det inte finns något lämpligt kriterium som skiljer tjänsterna åt.⁶³
- 4.1.3.2 En sökande som inte är nöjd med Trafikverkets hantering av hur infrastrukturen fördelas kan överklaga beslutet till Transportstyrelsen. Transportstyrelsen har efter överklaganden prövat bl.a. Trafikverkets hantering av konflikter och konstaterat att Trafikverket vid tilldelning av kapacitet inte beaktat den ekonomiska effekten för sökandena när ansökningar hamnat i konflikt med varandra. Vidare har Trafikverket

⁶¹ Trafikverkets järnvägsnätbeskrivning 2018, utgåva 2017-06-19, bilaga 4 B, s. 3.

⁶² "Kapacitetstilldelning och prioriteringar i tågplaneprocessen – problem, möjligheter och förslag till förbättringar", dat. 30 januari 2015. Rapporten har tagits fram åt Trafikverket av SWECO Transportsystem och WSP Analys & Strategi inom ramen för ett FoI-projekt. Dokumentet har Trafikverkets dokumentbeteckning 2015:075.

⁶³ Ibid, s. 5 ff.

inte agerat konkurrensneutralt och icke-diskriminerande vid tilldelning av infrastrukturkapacitet.⁶⁴

- 4.1.3.3 Järnvägsföretag kan ansöka om kapacitet hos Trafikverket och besluten kan sedan alltså överklagas till Transportstyrelsen.⁶⁵ Transportstyrelsen uppdrag är att utöva tillsyn och att pröva eventuella tvister som uppstår med anledning av Trafikverkets upprättande av järnvägsnätsbeskrivningen och tilldelningen av tåglägen. Bestämningen i järnvägslagen har sin bakgrund i artikel 56 i SERA-direktivet. Transportstyrelsen har inte mandat att fatta egna beslut om kapacitetstilldelning, däremot kan Transportstyrelsen begära att infrastrukturförvaltaren ändrar beslutet i enlighet med Transportstyrelsens riktlinjer. Sedan möjligheten att överklaga Trafikverkets beslut om tilldelning av tåglägen tillkom 2004 har Transportstyrelsen handlagt ca två till tre tvister per år. I huvudsak har tvisterna rört beslut om tågplan, enskilda tåglägen och prioriteringskriterier.⁶⁶
- 4.1.3.4 Transportstyrelsens beslut kan överklagas till förvaltningsrätt. Den praxis som finns på området är inte speciellt uttömmande och det rör sig om mindre än 10 beslut av Transportstyrelsen som överklagats till förvaltningsrätt. De mål som varit uppe för prövning har rört bl.a. om Trafikverket tillämpat konflikthantering innan beslut om tågplan och om berörda järnvägsföretag behandlats på ett likvärdigt sätt.⁶⁷
- 4.1.3.5 Den praxis som utformats på området har således till stor del kommit till genom Transportstyrelsens beslut. Transportstyrelsen prövning har lett till flera principiella klargöranden avseende bl.a. att tilldelningen måste göras med prioriteringskriterier och att om tåg inte ryms i tågplanen ska linjen förklaras överbelastad.⁶⁸
- 4.1.3.6 Transportstyrelsen har sedan järnvägslagens tillkomst 2004 utövat tillsyn över kapacitetstilldelningsprocessen. Transportstyrelsen har i en rapport från december 2016 redovisat en analys av Trafikverkets hantering av kapacitetstilldelningsprocessen. Trafikverkets kapacitetstilldelning har enligt Transportstyrelsens uppfattning, trots att Trafikverket har utvecklat sina processer, varit behäftad med vissa problem. Av rapporten framgår att Transportstyrelsen anser att Trafikverkets tillämpning av prioriteringskriterierna inte har lett till en samhällsekonomiskt effektiv tågplan, att Trafikverkets process inte klarat av att jämföra hela tågplaner och att incitamenten för järnvägsföretagen att inte klassa de egna tågen i för höga prioriteringskriterier behövt förbättras. Vidare är tillämpningen av prioriteringskriterierna inte tillräckligt transparenta och dokumenterade. Hanteringen av kapacitetstilldelningsprocessen i praktiken indikerar även att etablerade järnvägsföretag gynnas. Transportstyrelsen

⁶⁴ Se bl.a. Transportstyrelsens beslut den 14 december 2016, i ärende TSJ 2016-1673, MTR Express (Sweden) AB ./ Trafikverket. MTR Express (Sweden) AB (MTR) ansökte om tågläge mellan Göteborg och Stockholm. På samma sträcka och med endast fem minuters senare avgångstid ansökte SJ AB (SJ) om tågläge. Trafikverket ansåg att tåglägesansökningarna var oförenliga då SJ:s tåg skulle hunnit ikapp, och hindrats av MTR:s tåg. En samrådsprocess inleddes och Trafikverkets förklarade infrastrukturen överbelastad då konflikten inte kunde lösas.

⁶⁵ 8 kap. 9 § järnvägslagen.

⁶⁶ Transportstyrelsens rapport Kapacitetstilldelning på järnvägen – samhällsekonomisk effektivitet och Transportstyrelsens tillsyn, Dnr TSJ 2016-5279, december 2016, s. 33 ff.

⁶⁷ Se bl.a. förvaltningsrätten i Faluns dom den 14 november 2013 i mål nr 4462-12 och förvaltningsrätten i Faluns dom den 14 november 2013 i mål nr 5440-12.

⁶⁸ Transportstyrelsens rapport TSJ 2016-5279, s. 43.

har även förelagt Trafikverket att skapa tydlighet i avgränsningarna mellan beslut avseende tvistlösning, överbelastning och användande av prioriteringskriterier.⁶⁹

4.1.4 Utformningen av prioriteringskriterier i andra länder

4.1.4.1 Vi har, genom Sverigeförhandlingen, under våren 2017 haft kontakter med bl.a. infrastrukturförvaltare i Norge, Storbritannien och Italien. Som framkommit vid dessa kontakter har alla tre länder valt delvis olika modeller för utformningen och användandet av prioriteringskriterier, trots att samtliga länder utgår från artikel 47 i SERA-direktivet.

Norge

4.1.4.2 Norge är förvisso inte ett medlemsland i EU, men tillämpar reglerna i EU:s järnvägspaket inklusive SERA-direktivet såsom fördragspart i EES-avtalet. Norge har valt en implementeringsmodell där förhållandevis stort utrymme lämnats till regeringen att utfärda förordningar på området.

4.1.4.3 I Norge har regeringens samferdseldepartement valt att i jernbaneforskriften uttryckligen ange att infrastrukturförvaltaren ska tillämpa en i förordningstext angiven prioritetsordning där transporttjänster som upphandlats av staten har företräde framför alla andra trafikslag.⁷⁰

4.1.4.4 Bane NOR⁷¹ har i sin järnvägsnätsbeskrivning för 2018 angett att infrastrukturkapacitet i konfliktsituationer mellan sökande tillhörande samma prioriterade kategori enligt jernbaneforskriften kommer att fördelas med beaktande av transporttjänstens betydelse för samhället i förhållande till de tjänster som inte kommer att få kapacitet.

4.1.4.5 Järnvägsnätsbeskrivningen innehåller därutöver en ”ventilmekanism” som anger att om en annan prioriteringsordning än den som anges i jernbaneforskriften skulle leda till en totalt sett högre utnyttjandegrad av infrastrukturkapaciteten kommer Bane NOR att använda en metod för ekonomisk modellering för värdering av infrastrukturkapacitet. Resultatet av en sådan samhällsekonomisk analys kommer att ges hög prioritet vid beslutet om vilket alternativ som ska tilldelas kapacitet.

Storbritannien

4.1.4.6 I Storbritannien har regeringen i förordning angett att prioriteringskriterier kan användas för att lösa kapacitetskonflikter samt överlåtit till infrastrukturförvaltarna att fastställa prioriteringskriterier. Sådana prioriteringskriterier ska ta hänsyn till den prioriterade tjänstens betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som kommer att exkluderas *samt* säkerställa att det tas tillräcklig hänsyn till frakt-

⁶⁹ Transportstyrelsens rapport TSJ 2016-5279, s. 44 f.

⁷⁰ Se § 9-5 i Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. (jernbaneforskriften), FOR-2016-12-20-1771. Rättsakten motsvarar en svensk förordning och har meddelats av det norska Samferdselsdepartementet med stöd av bemyndigande i lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven), LOV-1993-06-11-100.

⁷¹ Bane NOR är helägt av den norska staten och ansvarar som infrastrukturförvaltare för stambanorna i det norska järnvägsnätet.

tjänster, och särskilt internationella frakttjänster, vid fastställandet av prioriteringskriterier.⁷²

- 4.1.4.7 Infrastrukturförvaltarna Network Rail (med ansvar för stora delar av det nationella stombjärnvägsnätet) respektive High Speed 1 Ltd (med ansvar för höghastighetsjärnvägen från St Pancras-stationen i London till tunnelförbindelsen under den engelska kanalen) tillämpar ett flerstegsförfarande för tilldelning av spårkapacitet som framgår av infrastrukturförvaltarnas network codes.⁷³
- 4.1.4.8 Som utgångspunkt måste samtliga tågoperatörer som vill bedriva trafik på respektive infrastrukturförvaltares järnvägsnät teckna s.k. track access agreements innan de kan ansöka om spårkapacitet i form av tåglägen under de ettåriga tågplaneprioderna. Track access agreements ska godkännas av Storbritanniens tillsynsmyndighet på området, Office of Rail and Road innan de träder i kraft.
- 4.1.4.9 Track access agreements motsvarar det som i SERA-direktivet benämns som ramavtal, och innehåller bl.a. bestämmelser om den spårkapacitet som tågoperatören får rätt till under avtalsperioden, vilket kan ske i form av ”firm rights” eller ”contingent rights”, varav contingent rights är villkorade av bl.a. att samtliga firm rights kan tillgodoses vid kapacitetstilldelningen och fastställandet av en tidtabell för varje tågplanepriod. Därutöver tillämpas för High Speed 1 Ltd en prioriteringsordning mellan innehavarna av firm rights som innebär att internationell persontrafik med höghastighetståg har högsta prioritet framför nationell persontrafik med höghastighetståg, godstrafik med höghastighetståg och sist, övrig tågtrafik. Som ett nästa steg tillämpas ytterligare prioriteringskriterier för att t.ex. avgöra vilken av två operatörer med samma prioritetsklass (t.ex. två operatörer som vill bedriva nationell persontrafik med höghastighetståg) som ska få ett visst tågläge. Bl.a. ska hänsyn tas till i vilken mån restider kan hållas så korta som möjligt, behovet av ett tjänsteutbud som motsvarar efterfrågan samt behovet av att upprätthålla och utveckla ett integrerat system för passagerare och gods. De detaljerade prioriteringskriterierna ger ett förhållandevis stort diskretionärt utrymme för infrastrukturförvaltarna att fatta beslut om de olika prioriteringskriterierna inte ger entydig ledning.

Italien

- 4.1.4.10 Italien har implementerat SERA-direktivet genom ett s.k. legislative decree (112/2015). Vi har inte fått del av en engelskspråkig version av lagstiftningsprodukten, men baserat på den nationella infrastrukturförvaltarens (Rete Ferroviaria Italiana, RFI) järnvägsnätsbeskrivning för 2018 och de uppgifter som vi fått genom Sverigeförhandlingens kontakter med RFI överensstämmer lagstiftningen i mycket hög grad med SERA-direktivet.⁷⁴

⁷² Se artikel 26.6 i the Railways (Access, Management and Licensing of Railway Undertakings) Regulations 2016 (2016 no. 645).

⁷³ Se <http://highspeed1.co.uk/regulatory/key-regulatory-documents/codes> samt <http://archive.nr.co.uk/browseDirectory.aspx?root=&dir=%5cnetwork%2ocode>, senast kontrollerad den 15 augusti 2017.

⁷⁴ Italiens nu gällande (för år 2017) respektive kommande järnvägsnätsbeskrivning (för år 2018) finns publicerade på <http://www.rfi.it/rfi-en/Railway-infrastructure-access/Network-Statement/NETWORK-STATEMENT>, senast kontrollerad den 15 augusti 2017.

4.1.4.11 Enligt RFI:s järnvägsnätbeskrivning för 2018 har ansökningar om spårkapacitet i form av tåglägen som sker med stöd av ett ramavtal högsta prioritet. Därefter är internationell trafik, upphandlad trafik för utförande av allmänna trafik tjänster och höghastighetstrafik som bedrivs på reserverad infrastruktur samt godstransport på infrastruktur som reserverats för sådan trafik jämställda i prioritetshänseende. För att lösa prioritetskonflikter mellan dessa trafiktyper har dessa växlande prioritet vid olika tider på dygnet. T.ex. har upphandlad trafik företräde under pendlartider, d.v.s. mellan 06.00-09.00 och 17.00-20.00 samtidigt som höghastighetståg går före mellan 07.00-22.00 (med undantag för de tidsperioder då upphandlad trafik har företräde). Godståg prioriteras 22.00-06.00. Därutöver tillämpas ytterligare prioriteringskriterier om konflikter inte kan lösas med tillämpning av de tidigare nämnda kriterierna, varvid bl.a. mer regelbundna tjänster och de tjänster som ger upphov till flest tågkilometer ska prioriteras.

4.1.5 **Möjlighet att prioritera höghastighetståg och storregional trafik**

4.1.5.1 Sammanfattningsvis kan konstateras att infrastrukturförvaltaren är den centrala aktören i kapacitetsplaneringen och att den viktigaste delen i planeringen är den s.k. tågplaneprocessen. Utgångspunkten för kapacitetstilldelningen är de sökandes önskemål om kapacitet. Vid tilldelningen ska infrastrukturförvaltaren samråda med de sökande och försöka lösa eventuella konflikter. Om konflikter inte kan lösas genom bl.a. samråd kan infrastrukturförvaltaren förklara infrastrukturen överbelastad. Infrastrukturförvaltaren kan då använda avgifter och prioriteringskriterier för att tilldela kapacitet. SERA-direktivet ger medlemsstaterna och i förlängningen infrastrukturförvaltare förhållandevis stort handlingsutrymme att välja de prioriteringskriterier som stödjer syftet med järnvägssystemet.

4.1.5.2 Med förbehåll för att vi inte har kompetens att bedöma om Trafikverkets beräkningsmodell medför en indirekt prioritering mellan olika trafiktyper framstår Trafikverkets nuvarande prioriteringsmodell som teknikneutral och ger ingen automatisk prioritet till ett trafikslag framför något annat. Vi noterar dock att SERA-direktivets lydelse ger medlemsstaterna rätt att arbeta med andra modeller för prioritering, och ser inget uppenbart hinder mot att Trafikverket inför prioriteringskriterier i form av t.ex. kvotsystem eller uttryckliga prioritetsordningar mellan olika typer av tågtrafik som skulle innebära att höghastighetståg och storregional trafik får automatisk prioritet framför annan trafik, eller för den delen att prioritet ges till ansökningar om tåglägen som innebär att vissa restidsmål uppfylls.

4.1.5.3 Mot bakgrund av hur Trafikverket utformat prioriteringskriterierna och den vikt som läggs vid att de samhällsekonomiska effekterna ska kvantifieras och beräknas vid varje konfliktsituation ser vi dock att det kan finnas anledning att ändra bestämmelsen i 6 kap. 3 § järnvägslagen till en lydelse som ligger närmare SERA-direktivets lydelse. Detta skulle öka Trafikverkets handlingsutrymme och klargöra möjligheten att prioritera trafik med höghastighetståg och storregional trafik på en ny höghastighetsjärnväg. Detta skulle även ge Trafikverket möjlighet att tillämpa den prioriteringsordning som Trafikverket anser vara lämplig på järnvägssträckningar som ansluter till höghastighetsbanorna samt på övriga delar av järnvägsnätet. Vi noterar

också att Norge, Italien och Storbritannien använder prioriteringskriterier som på förhand definierar de trafiktyper som prioriteras vid kapacitetskonflikter.

4.2 Förslag till författningsändringar

Setterwalls förslag: Järnvägslagen ändras för att tillåta en utformning av prioriteringskriterier som möjliggör ett effektivt användande av infrastrukturen i enlighet med infrastrukturens avsedda ändamål. Kravet på ”samhällsekonomisk effektivitet” utmönstras och ersätts med ett krav på att infrastrukturförvaltaren, eller någon annan myndighet som regeringen utser, vid fastställandet av prioriteringskriterier ska ta hänsyn till de prioriterade tjänsternas betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som följaktligen inte kommer att tilldelas kapacitet.

Setterwalls bedömning: Prioriteringskriterier bör inte fastställas i lag. Infrastrukturförvaltaren eller den som fastställer prioriteringskriterier bör vid upprättandet av prioriteringskriterier ta hänsyn till de olika huvudanvändarnas behov av infrastrukturkapacitet och skillnader i efterfrågan t.ex. över dygnet eller mellan olika banavsnitt. Vid fastställandet av prioriteringskriterier bör även hänsyn tas till behovet av att ge prioritet till ansökningar om kapacitet som sker med stöd av och i enlighet med ett ramavtal mellan sökanden och infrastrukturförvaltaren. Enligt vår bedömning innebär gällande EU-rätt inga hinder mot att ansökningar om infrastrukturkapacitet som sker med stöd av ett ramavtal med infrastrukturförvaltaren ges prioritet i den årliga kapacitetstilldelningsprocessen.

Det bör vidare utredas om det finns anledning att se över kopplingen till samhällsekonomisk effektivitet vid fastställande av avgifter enligt 7 kap. 3 och 4 §§ järnvägslagen.

- 4.2.1 **Skälen för Setterwalls förslag:** Om en kapacitetskonflikt uppstår finns det två typer av verktyg som kan användas för att lösa konflikten: prioriteringskriterier och avgifter⁷⁵. Vid införandet av regelverket konstaterades att prioritering och avgifter inte får motverka ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.
- 4.2.2 Bakomliggande EU-direktiv innehåller inga uttryckliga krav på ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande vid tillämpningen av prioriteringskriterier för tilldelning av kapacitet. Det anges i stället, vad gäller prioriteringskriterier, att hänsyn ska tas till tjänstens betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som följaktligen inte kommer att tilldelas kapacitet.
- 4.2.3 Eftersom den svenska lagstiftaren gått längre än vad EU-direktiven kräver är det enligt vår bedömning möjligt att ändra den svenska lagstiftningen så att den till sin lydelse ligger närmare bakomliggande EU-direktiv.
- 4.2.4 Vidare föreligger det enligt vår bedömning inte något hinder i EU-rätten mot att prioriteringskriterier, i form av t.ex. kvotsystem eller uttryckliga prioritetsordningar

⁷⁵ Avgifter används inte för att lösa kapacitetskonflikter i Sverige idag.

mellan olika typer av tågtrafik fastställs i lag eller järnvägsnätsbeskrivning eller att prioritet ges till ansökningar om tåglägen som innebär att vissa restidsmål uppfylls. Det finns således utrymme att redan i infrastrukturförvaltarnas järnvägsnätsbeskrivningar fastställa vilka typer av trafik som ska prioriteras på de olika delarna av det svenska järnvägsnätet, vilket även kan skifta över dygnet, förutsatt att beslutet föregås av en bedömning av vilka effekter prioriteringskriterierna innebär för de berörda aktörerna.

Utmönstring av kravet på samhällsekonomisk effektivitet

- 4.2.5 Trafikverkets tillämpning av kravet på samhällsekonomisk effektivitet har tagit sig uttryck i att myndigheten har upprättat en beräkningsmodell som syftar till att kunna avgöra vilken som är den samhällsekonomiskt mest effektiva lösningen vid en kapacitetskonflikt. Beräkningsmodellen innebär att olika kapacitetsansökningars samhällsnytta kvantifieras för att kunna jämföras med varandra. Både Transportstyrelsen i dess egenskap av tillsynsmyndighet och aktörer i branschen har i olika sammanhang påtalat att det finns problem med Trafikverkets tillämpning av kravet på samhällsekonomisk effektivitet och den beräkningsmodell som används. Det har från flera håll framförts att det i praktiken har visat sig vara svårt för Trafikverket att i konfliktsituationer beräkna och optimera den samhällsekonomiska nyttan för att prioritera mellan såväl marknadssegment som mellan konkurrerande operatörers och trafikorganisatörers önskemål om tåglägen. Vi anser därför att det finns skäl att i möjligaste mån frångå användandet av samhällsekonomiska nyttoberäkningar inom ramen för kapacitetstilldelningsprocessen och istället tillämpa en modell där prioriterade trafikslag anges på förhand. I avsaknad av andra lämpliga modeller kan det dock även fortsättningsvis finnas anledning att tillämpa samhällsekonomiska nyttoberäkningar för att lösa kapacitetskonflikter mellan två sökanden som har för avsikt att bedriva samma typ av trafik. Därtill noteras att det fortfarande är befogat att utvärdera och följa upp den samhällsekonomiska nyttan utifrån faktiska utfall och data, inte minst som underlag för framtida justeringar i prioriteringskriterierna.
- 4.2.6 Vi föreslår därför att 6 kap. 3 § stycke 1 järnvägslagen ändras så att lydelsen närmare följer SERA-direktivets artikel 47.4, varvid kravet på samhällsekonomisk effektivitet utmönstras. I stället ska infrastrukturförvaltaren vara skyldig att vid fastställandet av prioriteringskriterier ta hänsyn till de prioriterade tjänsternas betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som följaktligen inte kommer att tilldelas kapacitet. Detta skulle tillåta infrastrukturförvaltaren att besluta om prioritet för viss trafik på utpekade banor och/eller vissa tider på dygnet, givet att detta föregås av en bedömning av hur olika trafik tjänster påverkas av prioriteringsordningen och tjänsternas inbördes betydelse för samhället.⁷⁶ Genom bemyndigandet till regeringen i 6 kap. 25 § finns dessutom möjlighet för regeringen, eller den myndighet som regeringen utser, att vid behov meddela ytterligare föreskrifter om utformningen av prioriteringskriterier, vilket t.ex. skulle kunna användas för att fatta transportpolitiska beslut som ska beaktas eller inarbetas i prioriteringskriterierna. Sådana beslut bör

⁷⁶ En sådan författningsförändring föreslogs redan i SOU 2015:110, se s. 15 ff.

dock inte tas på en så detaljerad nivå att Trafikverket tappar all flexibilitet. Det är fortsatt infrastrukturförvaltarens ansvar att fördela kapacitet i tågplanen.

- 4.2.7 Ett förändrat användande av prioriteringskriterier genom införande av t.ex. prioriterade kategorier kan skapa ökad förutsebarhet i kapacitetstilldelningsprocessen, vilket i viss mån kan förebygga konfliktsituationer och minska behovet av samråd mellan tågoperatörer i olika prioriterade kategorier. Detta skulle adressera vissa av de synpunkter som Transportstyrelsen påtalat senast i december 2016.⁷⁷ Även med förändrade prioriteringskriterier kommer dock Trafikverket sannolikt att behöva lösa konflikter mellan kapacitetssökanden inom samma prioriterade kategori, varför det inte kan uteslutas att en samhällsekonomisk beräkningsmodell kommer att fylla en viktig funktion även i framtiden. Det blir mot denna bakgrund viktigt att Trafikverket arbetar aktivt med att säkerställa transparens och icke-diskriminering, och verksamheten utvecklas för att åtgärda de brister som bl.a. Transportstyrelsen påtalat.

Prioriteringskriterier i lagtext

- 4.2.8 Det är även möjligt att införa en reglering enligt vilken en rangordning för prioritering, närmast en grovprioritering, anges direkt i lagtexten. Detta skulle visserligen minska infrastrukturförvaltarens handlingsutrymme men tydliggöra möjligheten att prioritera trafik med höghastighetståg och storregional trafik. En sådan prioriteringsregel bör förenas med en möjlighet för infrastrukturförvaltaren att tillämpa en annan prioriteringsordning i vissa fall om det möjliggör ett bättre utnyttjande av infrastrukturen.
- 4.2.9 En grovprioritering i lagtext skulle avlasta infrastrukturförvaltaren i detta avseende. Samtidigt är en lagstadgad prioriteringsordning mindre flexibel än den föreslagna lösningen och innebär att infrastrukturförvaltaren förlorar en del av sitt handlingsutrymme. Infrastrukturförvaltaren kan då få svårt att reagera på förändringar i efterfrågan av kapacitet samt förändringar i resande- och transportmönstren på järnvägsnätet. Det kan ifrågasättas om en ”ventilbestämmelse” är tillräcklig för att balansera denna inskränkning i infrastrukturförvaltarens handlingsutrymme. Vi anser mot denna bakgrund att det inte är lämpligt att fastställa prioriteringskriterier i lag.

Prioritet för ramavtal

- 4.2.10 Det bör noteras att en ändring av järnvägslagen på det sätt som föreslås ovan kan tillåta infrastrukturförvaltaren att prioritera ansökningar om kapacitet som sker med stöd av ett ramavtal, på liknande sätt som sker i Italien eller Storbritannien (med nödvändiga anpassningar till de förhållandena på den svenska järnvägsmarknaden). Detta skulle stärka ramavtalens ställning och tillmötesgå de kommersiella aktörernas behov av framförhållning och säkerhet i kapacitetstilldelningsprocessen på ett bättre sätt än vad som hittills kunnat erbjudas.
- 4.2.11 På motsvarande sätt kan ett förstärkande av ramavtalens ställning i kapacitetstilldelningsprocessen även ge möjlighet för regioner och regionala kollektivtrafikhu-

⁷⁷ Transportstyrelsens rapport TSJ 2016-5279.

vudmän att teckna ramavtal med infrastrukturförvaltare som ligger till grund för upphandling av kollektivtrafiktjänster eller upplåtande av driftskoncessioner.

- 4.2.12 Samtidigt innebär en prioritering av ramavtalad kapacitet att det ställs höga krav på infrastrukturförvaltaren inför tecknandet av ramavtal för att undvika suboptimeringar i kapacitetsutnyttjandet.
- 4.2.13 Som utvecklas under avsnitt 6 nedan förutsätter ett användande av ramavtal att infrastrukturförvaltarna säkerställer att dessa innehåller mekanismer som tillåter en justering av den avtalade kapaciteten om detta krävs för att t.ex. skapa ett effektivare utnyttjande av infrastrukturkapaciteten. Vi anser därför att fördelarna som är förenade med en starkare ställning för ramavtal i kapacitetstilldelningsprocessen överväger. Det överlämnas dock till infrastrukturförvaltarna att utarbeta förfaranden för att säkerställa att ramavtal används på ett lämpligt sätt.

Avgifter

- 4.2.14 Vid användande av avgifter enligt 7 kap. 3 och 4 §§ järnvägslagen ska detta leda till att en samhällsekonomisk effektivitet uppnås. Vi har dock inte haft möjlighet att ta ställning till om reglerna för uttag av avgifter behöver ändras inom ramen för vår utredning. Vi noterar dock att uttag av extra avgifter för utnyttjande av överbelastad infrastruktur kan användas för att lösa kapacitetskonflikter, inte minst mellan två operatörer som vill bedriva samma typ av trafik. För det fall att de föreslagna författningsändringarna inte leder till tillräckliga förbättringar i kapacitetstilldelningsprocessen kan användandet av avgifter utredas.

5. Reservation av infrastruktur

5.1 Gällande rätt och nuläge

5.1.1 Inledning

- 5.1.1.1 Enligt 6 kap. 3 § andra stycket järnvägslagen (2004:519) får järnvägsinfrastruktur reserveras för viss järnvägstrafik förutsatt att det finns alternativ järnvägsinfrastruktur. Att järnvägsinfrastrukturen reserverats för viss järnvägstrafik får dock inte hindra annan trafik på denna järnvägsinfrastruktur om kapacitet finns tillgänglig och järnvägsfordonen har de tekniska egenskaper som krävs.
- 5.1.1.2 Paragrafen har sitt ursprung i artikel 24 i infrastrukturdirektivet från 2001 där det angavs att infrastrukturkapacitet skulle kunna utnyttjas för alla typer av trafik som har de egenskaper som är nödvändiga för att kunna utnyttja ett tågläge. Om det finns lämpliga alternativa järnvägslinjer får infrastrukturförvaltaren efter samråd med berörda parter reservera särskild infrastruktur för att användas för bestämda typer av trafik. Infrastrukturförvaltaren får vidare enligt artikel 24 i sådana fall prioritera denna typ av trafik vid tilldelningen av infrastrukturkapacitet. Att infrastrukturen reserverats för ett visst ändamål ska dock inte hindra andra typer av trafik från att använda sådan infrastruktur om kapacitet finns tillgänglig och om den rullande materielen har de tekniska egenskaper som är nödvändiga för att bedriva verksamhet på järnvägslinjen.

- 5.1.1.3 Möjligheten att reservera järnvägsinfrastruktur kan betraktas som en särskild sorts prioriteringskriterium. Möjligheten att reservera trafik är dessutom villkorad av att den kapacitet som återstår när företräde getts till den trafik som infrastrukturen reserverats till förmån för ska fördelas till sökande som önskar bedriva andra typer av trafik på denna infrastruktur (under förutsättning att dessa andra sökande har de tekniska egenskaper som krävs för att kunna utföra trafik på nätet).⁷⁸
- 5.1.1.4 Om en järnvägssträcka har reserverats för viss trafik behöver prioriteringskriterier utformas *dels* i syfte att kunna skilja mellan sökande som tillhör den kategori som infrastrukturen reserverats till förmån för, *dels* för att kunna skilja mellan sökanden som vill utnyttja kapacitet som inte ianspråktagits.
- 5.1.1.5 I SERA-direktivet regleras bestämmelsen avseende reservation av infrastruktur i artikel 49.2.
- ”Om det finns lämpliga alternativa järnvägslinjer får infrastrukturförvaltaren efter samråd med berörda parter reservera särskild infrastruktur för att användas för bestämda typer av trafik. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 101, 102 och 106 i EUF-fördraget får infrastrukturförvaltaren i sådana fall prioritera denna typ av trafik vid tilldelningen av infrastrukturkapacitet.”
- 5.1.1.6 Regleringen avseende reservation av spår i järnvägslagens justerades något i samband med att SERA-direktivet implementerades i svensk rätt. Den förändring som skedde var att reservation av infrastruktur endast får ske efter samråd med berörda parter.⁷⁹ Kravet på samråd fanns med redan i infrastrukturdirektivet från 2001 men det infördes inte i järnvägslagens ursprungliga lydelse, vilket närmast framstår som ett förbiseende.
- 5.1.1.7 Det noteras i sammanhanget artikel 49.2 andra stycket i SERA-direktivet har följande lydelse:
- ”Att infrastrukturen reserverats för ett visst ändamål ska inte hindra andra typer av trafik från att använda sådan infrastruktur om kapacitet finns tillgänglig.”
- 5.1.1.8 Som framgår har alltså SERA-direktivet utmönstrat det tidigare kravet på att outnyttjad kapacitet på reserverade sträckor endast ska tilldelas sökande utanför den reserverade kategorin om den rullande materielen har de tekniska egenskaper som är nödvändiga för att bedriva verksamhet på järnvägslinjen. Ändringen i direktivtexten noterades av remissinstanserna (Trafikverket) i samband med implementeringen av SERA-direktivet, varvid Trafikverket menade att det eventuellt borde tas hänsyn till ändringen.⁸⁰ Ändringen i direktivet verkar dock inte ha uppmärksamrats av regeringen och kommenteras heller inte i förarbetena.

5.1.2 Reservation av infrastruktur i andra länder

- 5.1.2.1 Som ett led i Sverigeförhandlingens kontakter med infrastrukturförvaltare i Norge, Storbritannien och Italien under våren 2017 har vi fått del av information gällande

⁷⁸ Prop. 2003/04:123 s. 112.

⁷⁹ Prop. 2014/15:120 s. 105.

⁸⁰ Se prop. 2014/15:120, s. 105.

villkoren för och användandet av möjligheten att reservera infrastruktur för bestämda typer av trafik enligt artikel 49 i SERA-direktivet i respektive land.

Norge

- 5.1.2.2 Möjligheten att reservera infrastruktur för bestämda typer av trafik framgår av jernbaneforskriftens § 8-8. Enligt bestämmelsen kan infrastrukturförvaltaren, förutsatt att det finns lämpliga alternativa järnvägslinjer och efter samråd med berörda parter, reservera järnvägsinfrastruktur för bestämda typer av trafik.
- 5.1.2.3 Som framgår av Bane NOR:s järnvägsnätsbeskrivning för 2018 är Gardemoen-linjen (mellan Etterstad och Eidsvoll) reserverad för transport av passagerare till flygplatsen med höghastighetståg. Med undantag för transporter av flygplansbränsle får godståg normalt inte framföras på linjen.
- 5.1.2.4 Därutöver får linjen Ski-Mysen-Sarpsborg endast trafikeras med rullande materiel som är utrustat med ett ERTMS-system som är kompatibelt med ERTMS version 2.3.0d.

Storbritannien

- 5.1.2.5 Enligt den brittiska järnvägsförordningen⁸¹ ska all infrastrukturkapacitet som utgångspunkt vara tillgänglig för att användas av de transporttjänster som överensstämmer med de egenskaper som krävs för att använda infrastrukturen. Infrastrukturförvaltaren har dock rätt att reservera vissa delar av järnvägsinfrastrukturen för användande av vissa specifika transporttjänster och kan därefter ge prioritet till sådana transporttjänster i tågplaneprocessen. En sådan reservation får inte hindra användandet av infrastrukturen av andra transporttjänster om det finns tillgänglig kapacitet.
- 5.1.2.6 Som förtydligats i Network Rails järnvägsnätsbeskrivning för 2018 är syftet med en sådan reservation att möjliggöra en prioritering av vissa specificerade transporttjänster, även om det finns andra typer av transporttjänster som har de egenskaper som krävs för att använda infrastrukturen.
- 5.1.2.7 Network Rail har i nuläget endast reserverat järnvägsinfrastruktur i form av två testbanor, High Marham test track och Old Dalby test track. Dessa anläggningar har uppförts för att tjäna som testbanor för nya och ombyggda fordon.
- 5.1.2.8 Vad gäller höghastighetsjärnvägen mellan St Pancras-stationen i London och tunnelförbindelsen under engelska kanalen som förvaltas av High Speed 1 Ltd (HS1), framgår av HS1:s järnvägsnätsbeskrivningen för 2018 att hela höghastighetsjärnvägen är reserverad för vissa trafiktyper. Det noteras dock att trafiktyperna (som anges i fallande prioritetsordning) för vilka järnvägen är reserverad för innefattar ”övriga tåg” som får prioritet i sista hand.

⁸¹ The Railways (Access, Management and Licensing of Railway Undertakings) Regulations 2016 (2016 no. 645), regulation 25.

Italien

- 5.1.2.9 Vad gäller det Italienska järnvägsnätet framgår av Rete Ferroviaria Italianas (RFI) järnvägsnätbeskrivning för 2018 att vissa linjer har reserverats för passagerartrafik med höghastighetståg samt att vissa av dessa linjer är föremål för antingen en total eller partiell reservation, d.v.s. vissa av linjerna är endast reserverade under vissa tider på dygnet eller året.

Sammanfattning

- 5.1.2.10 Reservationsbestämmelsen i artikel 49 i SERA-direktivet verkar ha implementerats på liknande sätt i författning i såväl Norge, Storbritannien som Italien. I praktiken verkar dock möjligheten att reservera infrastruktur tillämpas i olika grad.
- 5.1.2.11 Det framstår som att infrastrukturförvaltarna i Norge, Italien och Storbritannien anser att bestämmelsen ger möjlighet att reservera infrastruktur för vissa typer av transporttjänster snarare än begränsat till tåg med vissa tekniska egenskaper (även om det senare förvisso också verkar möjligt).

5.2 Förslag till författningsändring

Setterwalls förslag: Kopplingen till tekniska egenskaper som förutsättning för att få ta i anspråk restkapacitet utmönstras för att anpassa järnvägslagen till gällande EU-rätt.

Setterwalls bedömning: Den föreslagna ändringen bedöms möjliggöra en reservation av järnvägslinjer för trafiktjänster som uppfyller vissa typer av kriterier såsom t.ex. restidsmål, avgångsfrekvens, maximalt antal stopp eller andra krav på trafik-tjänsternas egenskaper.

Om höghastighetsjärnvägarna ska reserveras för vissa trafiktjänster bör vidare utredningar genomföras för att fastställa lämpliga kvalitetskriterier som tar hänsyn till såväl höghastighetstågtrafiken som den snabba storregionala trafikens målsättningar och förutsättningar.

- 5.2.1 **Skälen för Setterwalls förslag:** Järnvägslagens regler ger idag infrastrukturförvaltaren möjlighet att, efter att samråd med berörda parter genomförts, reservera infrastruktur för att användas för bestämda typer av trafik. Om kapacitet finns tillgänglig och järnvägsfordonen har de tekniska egenskaper som krävs får reservation däremot inte ske. Vidare krävs att det finns alternativ järnvägsinfrastruktur.
- 5.2.1.1 Redan vid järnvägslagens införande konstaterades i författningskommentaren till 6 kap. 3 § andra stycket att reservationsmöjligheten i *första hand* avser järnvägstrafik med vissa tekniska egenskaper, som exempelvis höghastighetståg. Det står enligt vår mening därför klart att det gällande rättsläget ger möjlighet att reservera de nya höghastighetsbanorna för höghastighetståg samt snabb storregional trafik baserat på tågtypernas tekniska egenskaper.

- 5.2.1.2 För att minska risken för att kapacitetskonflikter uppkommer mellan den snabba storregionala trafiken och höghastighetstågen kan även övervägas om en reservation bör kopplas till trafik som uppfyller vissa restidsmål. Detta skulle minska risken för att t.ex. tåg som i och för sig har kapaciteten att framföras i en viss hastighet framförs i en lägre hastighet eller annars planerar för alltför många eller olämpliga stopp vid stationer som medför begränsningar i framkomlighet för bakomliggande tåg på järnvägssträckningarna. Utformningen av en sådan reservation måste noga övervägas för att inte utesluta den snabba storregionala trafiken.
- 5.2.1.3 Järnvägslagens lydelse ger i nuläget ingen ledning för om det är möjligt att reservera järnvägsinfrastruktur för vissa transporttjänster som definieras utifrån t.ex. restidsmål. Varken SERA-direktivet eller järnvägslagens lydelse utesluter att viss *typ av trafik* resp. *viss järnvägstrafik* kan innefatta trafik som innehåller vissa restider. Även utmönstrandet av kopplingen till den rullande materielens tekniska egenskaper i artikel 49.2 andra stycket talar för att ”typ av trafik” inte är begränsat till trafikens tekniska egenskaper.
- 5.2.1.4 I sammanhanget noteras att en reservation av en järnvägssträckning *inte* utestänger järnvägsföretag och operatörer som vill bedriva andra typer av trafiktjänster på järnvägssträckningen. Sådana aktörer kommer att ha möjlighet att ansöka om restkapacitet, såväl i tågplaneprocessen som under tågplaneperioden (i form av s.k. *ad hoc*-ansökningar).
- 5.2.2 Vi föreslår därför att kopplingen till järnvägsfordonens tekniska egenskaper i 6 kap. 3 § andra stycket järnvägslagen ersätts av en mer direktivnära formulering som hänvisar till trafikens egenskaper, vilket bör möjliggöra en reservation av den nya höghastighetsjärnvägen för vissa typer av transporttjänster med på förhand specificerade egenskaper som t.ex. uppfyllandet av vissa restidsmål, avgångsfrekvens eller andra egenskaper.
- 5.2.3 Sammantaget utgör även reservationsmöjligheten ett verktyg som kan användas för att på förhand skapa en tydligare styrning av trafiken mot de mål och syften höghastighetsjärnvägen byggs för att tillgodose, och kan t.ex. användas för att reservera höghastighetsjärnvägen redan vid färdigställandet av delsträckor för att tydligt kommunicera hur höghastighetsjärnvägen ska användas när den färdigställts i sin helhet.
- 5.2.4 På liknande sätt som för övervägandena kring lämpligheten i att ange prioriteringskriterier i lag anser vi att det inte är lämpligt att genom lagstiftning reservera höghastighetsjärnvägen. En sådan reservation förutsätter dessutom samråd med berörda parter, och det kan ifrågasättas om detta kan ske på ett lämpligt sätt inom ramen för ett lagstiftningsförfarande.
- 5.2.5 Det bör därför i första hand ankomma på infrastrukturförvaltaren att bedöma hur infrastrukturkapaciteten bäst bör fördelas mellan olika trafiktyper för att uppnå en rationell användning som speglar målsättningarna med järnvägsnätet. Infrastrukturförvaltaren bör därför vara den som i första hand tar ställning till om höghastighetsjärnvägen och/eller anslutande järnvägssträckor bör reserveras till förmån för vissa typer av trafik samt på vilket sätt en sådan reservation bäst bör utformas.

5.2.6 Därutöver har regeringen genom bemyndigandet i 6 kap. 25 § 1 p. möjlighet att utfärda ytterligare föreskrifter även vad gäller reservation av infrastruktur om det visar sig nödvändigt. Inledningsvis bedömer vi dock att den föreslagna lagändringen är tillräcklig för att ge Trafikverket möjlighet att initiera nödvändiga utredningar för att fastställa om och hur reservationsmöjligheten kan användas för att stödja syftena bakom byggandet av höghastighetsjärnväg.

6. Ramavtal

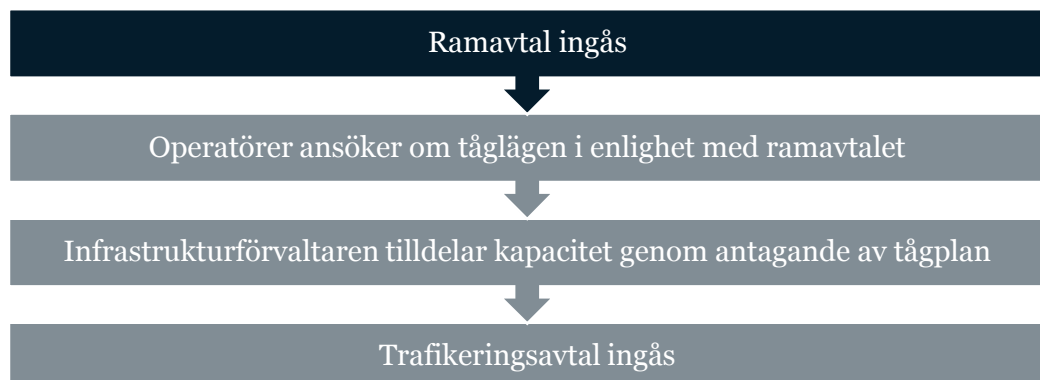
6.1 Gällande rätt och nuläge

6.1.1 Inledning

6.1.1.1 *Ramavtal* definieras i artikel 3.23 i SERA-direktivet som ”ett rättsligt bindande allmänt avtal enligt offentlighetsrättsliga eller privaträttsliga bestämmelser vilken fastställer rättigheterna och skyldigheterna för sökanden och infrastrukturförvaltaren i förhållande till den infrastrukturkapacitet som ska tilldelas och de avgifter som ska tas ut över en tidsperiod som är längre än en tågplanepperiod.”

6.1.1.2 Ett ramavtal är alltså ett avtal mellan en sökande (ett järnvägsföretag eller annan som har rätt att ansöka om kapacitet i enlighet med järnvägslagens bestämmelser) och en infrastrukturförvaltare som innebär att den sökande tillförsäkras viss kapacitet under en längre tidsperiod än ett år (en tågplanepperiod). Kapaciteten är emellertid inte knuten till vissa tågslägen. Genom ramavtal ges således viss säkerhet för såväl tågoperatören som för infrastrukturförvaltaren, utan att det årliga fastställandet av tågplaner förhindras och tågplaneprocessen påverkas negativt. Som kommer att anges i det följande får ramavtalet inte heller innehålla villkor som utestänger andra sökande från infrastrukturen.

6.1.1.3 Ramavtalen och de villkor som dessa kan innehålla ska skiljas från de *trafikeringsavtal* som ingås inför tågoperatörens trafikeringsavtal av infrastrukturen. Efter ingåendet av ett ramavtal ansöker operatörerna om tågslägen i enlighet med villkoren i ramavtalet, varefter infrastrukturförvaltaren tilldelar de enskilda tågslägena inom ramen för kapacitetstilldelningsprocessen. Först därefter ingås trafikeringsavtal med villkor som tar sikte på utnyttjandet av tilldelad kapacitet. Kapacitetstilldelningsprocessen och ramavtalets del i denna illustreras förenklat nedan.



6.1.2 Reglering i järnvägslagen och bakomliggande EU-direktiv

- 6.1.2.1 I 6 kap. 21 § järnvägslagen anges att ett avtal mellan ett järnvägsföretag eller någon annan sökande och en infrastrukturförvaltare om utnyttjande av infrastrukturen för längre tid än en tågplaneperiod (ramavtal) inte kan göras gällande mot en annan sökande i den mån det i avtalet anges bestämda tåglägen eller avtalet på annat sätt utformats så att det utesluter andra sökandes rätt att använda infrastrukturen. Vidare anges i samma paragraf att ett ramavtal ska innehålla villkor som gör att avtalet kan ändras eller begränsas för att göra det möjligt att bättre utnyttja infrastrukturen.
- 6.1.2.2 I 6 kap. 21 a § järnvägslagen anges att ett ramavtal ska gälla fem år. Infrastrukturförvaltaren får samtycka till en kortare eller längre period, om det finns särskilda skäl. Avtalet får förlängas för perioder av samma längd som det ursprungliga avtalet. Vidare anges att ett ramavtal i fråga om järnvägstrafik som bedrivs på sådan infrastruktur som har reserverats för viss järnvägstrafik i enlighet med 3 § andra stycket järnvägslagen, trots vad som sagts ovan, får gälla 15 år om infrastrukturförvaltaren har vidtagit omfattande investeringar i infrastrukturen för att möta den sökandes behov.
- 6.1.2.3 Om det finns synnerliga skäl får enligt samma bestämmelse ett sådant ramavtal ingås för längre tid än 15 år och innehålla detaljerade villkor om den infrastrukturkapacitet som ska tillhandahållas den sökande. Enligt lagtexten får sådana villkor avse turtäthet, volym och tåglägenas kvalitet.
- 6.1.2.4 Järnvägslagens bestämmelser om ramavtal är resultatet av ett genomförande av EU:s regelverk på området.⁸² Infrastrukturdirektivet från 2001 innehöll bestämmelser som innebar att järnvägsaktörerna fick sluta ramavtal om maximalt fem år för utnyttjande av kapacitet om det var nödvändigt att ingå en överenskommelse om kapaciteten för en längre tidsperiod än en tågplaneperiod.
- 6.1.2.5 Vid genomförandet av infrastrukturdirektivet var lagstiftarens uppfattning att ett ramavtal ger den sökande ”en slags option” på framtida framkomlighet på den infrastruktur som pekats ut i avtalet. I förarbetena till järnvägslagen konstateras att infrastrukturförvaltaren måste bedöma om det, mot bakgrund av den förväntade utvecklingen av trafiken på järnvägsnätet, är möjligt att leverera avtalad kapacitet utan att det leder till konflikter med andra sökandes ”berättigade kapacitetsönskemål”. Det framhålls härvid att en infrastrukturförvaltare vid kapacitetstilldelningen kan vara uppläst av ”ett antal överenskommelser som måste beaktas i den dialog och förhandling som ska genomföras med de sökande”.⁸³ Ramavtalen framställs således som flerårsavtal med *optioner* om kapacitet som kan ingås med en sökande och gälla för ett visst antal tågplaneperioder.
- 6.1.2.6 I förarbetena till järnvägslagen anges vidare att ramavtal, för att de inte ska innebära ett hinder mot den önskade utvecklingen mot ökad konkurrens inom järnvägssektorn, inte ska kunna upprätthållas i förhållande till annan sökande om det i avtalen

⁸² Ursprungligen direktiv 2001/14/EG och senare SERA-direktivet. Genomförandet av ramavtalsbestämmelserna i järnvägslagen behandlas huvudsakligen i prop. 2003/04:123.

⁸³ Prop. 2003/04:123 s. 122 f.

anges exakta tåglägen eller avtalen på annat sätt är så precist utformade att andra sökande utesluts från möjligheten att få del av infrastrukturen. Lagstiftarens uppfattning var att bestämmelsen i direktivet som innebar att ett ramavtal inte skulle kunna göras gällande i förhållande till andra sökande om det utformats på ett sätt som medför att andra sökande utesluts från att använda infrastrukturen utgjorde själva kärnan i regleringen.⁸⁴

- 6.1.2.7 Syftet med direktivets bestämmelser ansågs vara att möjliggöra för parterna att planera på längre sikt än en tågplaneperiod, utan att detta skulle innebära en konkretion eller annat som hindrade andra från att utnyttja infrastrukturen och ursprungligen var det endast förbudet för infrastrukturförvaltaren att begränsa andra sökandes tillträde till infrastrukturen som infördes i järnvägslagen. Följaktligen utformades en bestämmelse som, i syfte att förhindra att ramavtal medför en konkurrensbegränsning, föreskrev att ett ramavtal som i detalj anger tåglägen eller som på annat sätt utformats på ett sätt som hindrar andra sökande från att få tillgång till infrastrukturen, inte kan göras gällande mot annan sökande. De övriga skrivningarna i direktivet betraktades närmast som rekommendationer om hur avtalen bör utformas.⁸⁵ Under utredningen föreslogs emellertid även, mot bakgrund av direktivets bestämmelser avseende ramavtals giltighetstid och innehåll, att det i järnvägslagen skulle anges under vilka förhållanden ett ramavtal med längre giltighetstid än fem respektive tio år fick ingås samt att det skulle införas bestämmelser om ändring och hävning av ett ramavtal.⁸⁶
- 6.1.2.8 I författningskommentaren till 6 kap. 21 § järnvägslagen i sin ursprungliga lydelse anges att ett ramavtal inte kan upprätthållas i en situation då en annan sökande är intresserad av samma infrastrukturkapacitet, att ett ramavtal kan innehålla bestämmelser om sanktioner för det fall att avtalet upphävs eller villkoren inskränks eller ändras under avtalstiden samt att en part kan kompenseras genom t.ex. skadestånd om avtalet inte kan hållas på grund av den i bestämmelsen införda begränsningen i avtalsfriheten eller av annat skäl.⁸⁷
- 6.1.2.9 Sedan SERA-direktivets införande regleras ramavtal nu i SERA-direktivets artikel 42, vilken till stora delar motsvarar artikel 17 i infrastrukturdirektivet från 2001. Vid införandet av SERA-direktivets bestämmelser i svensk rätt gjordes vissa ändringar i 6 kap. 21 § järnvägslagen och en ny 6 kap. 21 a § infördes. I samband med detta kommenterades ramavtalsbestämmelserna på nytt i förarbetena.
- 6.1.2.10 Enligt lagstiftaren ska utgångspunkten för ramavtal anses vara att det råder avtalsfrihet, d.v.s. att parterna har rätt att ingå de avtal och överenskommelser man vill. Kärnan i regleringen är emellertid fortfarande att ett ramavtal aldrig får hindra andra sökandes rätt att få en icke-diskriminerande möjlighet att delta i kapacitetstilldelningsprocessen.⁸⁸ I förarbetena anges vidare att ramavtal innebär att parterna binder upp sig genom att den sökande *garanteras* viss kapacitet, dock inte knutet till

⁸⁴ Prop. 2003/04:123 s. 126.

⁸⁵ Prop. 2003/04:123 s. 126.

⁸⁶ Prop. 2003/04:123 s. 125. Regeringens förslag avvek således i vissa avseenden från utredningens.

⁸⁷ Prop. 2003/04:123 s. 191 f.

⁸⁸ Prop. 2014/15:120 s. 109.

vissa tåglägen.⁸⁹ Till skillnad från den tidigare synen på ramavtal synes detta alltså vara en viss skärpning av ramavtalens betydelse. Det är dock inte klart om detta uttalande innebär någon skillnad i praktiken.⁹⁰

- 6.1.2.11 Det konstateras vidare att bestämmelserna i första hand utgör en närings- och of-fentligrättslig reglering samt att det åligger tillsynsmyndigheten (Transportstyrelsen) att ingripa om villkoren i ett ramavtal bedöms stå i strid med regleringen i lagen. Det anges att bestämmelserna om ramavtal i första hand riktar sig till infrastrukturför-valtarna, som också bestämmer om ramavtal ska användas i kapacitetstilldelningen på deras respektive nät. Huruvida och i vilken omfattning bestämmelserna om ram-avtal även får civilrättsliga verkningar anses böra avgöras genom rättstillämpning-en.⁹¹
- 6.1.2.12 I SERA-direktivets artikel 42 anges bl.a. att det i ett ramavtal ska anges de särskilda egenskaper hos den infrastrukturkapacitet som en sökande har behov av och er-bjuds, att ett ramavtal inte i detalj ska ange ett tågläge utan vara utformat på ett så-dant sätt att den sökandes *legitima kommersiella behov* tillgodoses, att ramavtal inte får utformas på ett sätt som hindrar andra sökande eller trafiktjänster från att använda den relevanta infrastrukturen, att villkoren i ramavtal ska kunna ändras el-ler begränsas för att göra det möjligt att bättre utnyttja järnvägsinfrastrukturen samt att ramavtal får innehålla bestämmelser om sanktioner om det blir nödvändigt att ändra eller upphäva avtalet.
- 6.1.2.13 Vidare följer av SERA-direktivet att ramavtal som huvudregel ska omfatta en period om fem år och kunna förnyas för perioder av samma längd som den ursprungliga gil-tighetstiden. Både kortare och längre perioder får användas i särskilda fall. Varje pe-riod som är längre än fem år ska emellertid vara motiverad av att *affärskontrakt, särskilda investeringar eller risker* föreligger. För reserverad infrastruktur får ram-avtal numera gälla under en period om 15 år eller längre.⁹² En längre period än 15 år ska endast kunna tillåtas i exceptionella fall, med vilket bl.a. och i synnerhet avses omfattande och långsiktiga investeringar. Ramavtalet får i sådana fall i detalj ange de kapacitetsgenskaper som ska tillhandahållas sökanden under dess löptid. Sådana egenskaper får bland annat avse turtäthet, volym och tåglägenas kvalitet.⁹³
- 6.1.2.14 I enlighet med förslag från Lagrådet anges numera i 6 kap. 21 § järnvägslagen att ramavtal ska innehålla villkor som gör att det kan ändras eller begränsas för att göra det möjligt att bättre utnyttja infrastrukturen. Det har emellertid inte införts några bestämmelser om sanktionsvillkor, delvis eftersom den föreslagna regleringen an-sågs oklar. SERA-direktivets bestämmelse avseende sanktioner har i stället ansetts vara införd genom den allmänna principen om avtalsfrihet.⁹⁴ Vad gäller 6 kap. 21 a §

⁸⁹ Prop. 2014/15:120 s. 107.

⁹⁰ Mot bakgrund av genomförandeförordningen (EU) 2016/545 om förfaranden och kriterier avseende ramavtal för tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet är denna fråga emellertid delvis överspelad.

⁹¹ Prop. 2014/15:120 s. 109.

⁹² Enligt motsvarande bestämmelse i direktiv 2001/14/EG medgavs maximalt 10 år.

⁹³ Vidare anges att den reserverade kapacitet som under minst en månad har utnyttjats mindre än den tröskelvot som fastställts av infrastrukturförvaltaren får minskas.

⁹⁴ Genom ikraftträdandet av EU-förordningen avseende ramavtal finns emellertid uttryckliga regler om sanktionsvillkor, se avsnitt 3.4.9 nedan.

järnvägslagen har bestämmelsen utformats i enlighet med bestämmelserna i SERA-direktivet och förarbetena till bestämmelsen innehåller inte några ytterligare motiveringar eller förklaringar utöver hänvisningar till direktivets bestämmelser.⁹⁵

6.1.3 Bestämmelsernas utformning

- 6.1.3.1 Trots att lagtexten är resultatet av genomförande av de bakomliggande EU-direktiven kan vissa skillnader i bestämmelsernas utformning skönjas vid en jämförelse mellan regleringen i järnvägslagen och SERA-direktivet.
- 6.1.3.2 Vid en analys av utformningen av 6 kap. 21 § första stycket, som innehåller den s.k. kärnan i ramavtalsregleringen, framgår att bestämmelsen huvudsakligen överensstämmer med SERA-direktivets artikel 42.1-2. I järnvägslagen anges att ett ramavtal inte kan ”göras gällande mot en annan sökande i den mån det i avtalet anges bestämda tåglägen eller avtalet på annat sätt utformats så att det utesluter andra sökandes rätt att använda infrastrukturen.”
- 6.1.3.3 I SERA-direktivet anges särskilt att ett ramavtal *inte i detalj ska ange ett tågläge* och vara utformat på ett sådant sätt att den sökandes *legitima kommersiella behov tillgodoses*. Det senare framgår inte av lagtexten, men synes enligt förarbetena till järnvägslagen ha beaktats vid utformningen av bestämmelsen trots att det inte framgår direkt av ordalydelsen.⁹⁶ SERA-direktivets bestämmelse om att ramavtal inte får utformas *på ett sätt som hindrar andra sökande eller trafiktjänster från att använda den relevanta infrastrukturen* uttrycks indirekt redan genom formuleringen i järnvägslagen enligt vilken ett ramavtal inte kan göras gällande om det utesluter andra sökandes rätt att använda infrastrukturen.
- 6.1.3.4 Tillägget i 6 kap. 21 § andra stycket, vilket anger att ”ett ramavtal ska innehålla villkor som gör att avtalet kan ändras eller begränsas för att göra det möjligt att bättre utnyttja infrastrukturen”, synes genomföra SERA-direktivets artikel 42.3, enligt vilken ”villkoren i ramavtal ska kunna ändras eller begränsas för att göra det möjligt att bättre utnyttja järnvägsinfrastrukturen”, i princip utan avvikelse från dess innebörd.
- 6.1.3.5 I 6 kap. 21 a § första stycket anges huvudregeln att ”Ett ramavtal ska gälla fem år”. Vidare anges att ”Infrastrukturförvaltaren får samtycka till en kortare eller längre period, om det finns särskilda skäl. Avtalet får förlängas för perioder av samma längd som det ursprungliga avtalet.”. Bestämmelsen genomför SERA-direktivets artikel 42.5 i princip utan avvikelser. I direktivet anges emellertid även att ”Varje period som är längre än fem år ska vara motiverad av att affärskontrakt, särskilda investeringar eller risker föreligger.”. Detta tillägg saknas i lagtexten, men av författningskommentaren framgår att det har beaktats av lagstiftaren.⁹⁷
- 6.1.3.6 Den största skillnaden mellan regleringen i järnvägslagen och SERA-direktivet framträder vid en jämförelse mellan järnvägslagens 6 kap. 21 a § andra stycke, och SERA-direktivets artikel 42.6. 6 kap. 21 a § andra stycket i järnvägslagen lyder som följer:

⁹⁵ Prop. 2014/15:120 s. 109 f. och s. 134.

⁹⁶ Prop. 2003/04:123 s. 191 f.

⁹⁷ Prop. 2014/15:120 s. 134.

”Trots första stycket får ett ramavtal i fråga om järnvägstrafik som bedrivs på sådan infrastruktur som har reserverats för viss järnvägstrafik i enlighet med 3 § andra stycket gälla 15 år, *om infrastrukturförvaltaren har vidtagit omfattande investeringar i infrastrukturen för att möta den sökandes behov*. Om det finns synnerliga skäl får ett sådant ramavtal ingås för längre tid än 15 år och innehålla detaljerade villkor om den infrastrukturkapacitet som ska tillhandahållas den sökande. Sådana villkor får avse turtäthet, volym och tåglägenas kvalitet.” [vår kursivering]

6.1.3.7 I SERA-direktivets artikel 42.6 anges följande:

”För trafik som utnyttjar sådan särskild infrastruktur som avses i artikel 49 *vilken kräver omfattande och långsiktiga investeringar, vederbörligen motiverade av den sökande*, får ramavtal gälla under en period om 15 år. En längre period än 15 år ska endast kunna tillåtas i exceptionella fall, i synnerhet när det gäller omfattande och långsiktiga investeringar och särskilt när dessa omfattas av åtaganden i avtal, däribland en flerårig amorteringsplan.” [vår kursivering]

samt

”I sådana exceptionella fall får i ramavtalet i detalj anges de kapacitetsgenskaper som ska tillhandahållas sökanden under ramavtalets löptid. Sådana egenskaper får bland annat avse turtäthet, volym och tåglägenas kvalitet.”

6.1.3.8 Till skillnad från SERA-direktivet som närmast synes avse de investeringar som tågoperatören gör i rullande materiel – investeringarna ska i vilket fall motiveras av *den sökande*, d.v.s. tågoperatören eller annan som vill utnyttja infrastrukturen – har järnvägslagen knutit möjligheten att teckna ramavtal med löptider upp till 15 år till *infrastrukturförvaltarens* investeringar i järnvägslagen. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att lagstiftaren tolkat direktivet som att det är infrastrukturförvaltarens investeringar som ska tryggas.⁹⁸ Som framhållits tidigare synes denna tolkning emellertid utgöra en avvikelse från regleringen i direktivet och syftet med bestämmelsen, som snarare tar sikte på operatörens behov av säkerhet för sina investeringar.⁹⁹ Därutöver är det oklart om även omfattande investeringar i samhällsinfrastruktur eller projekt utanför själva järnvägsinfrastrukturen eller fordonen (som t.ex. i en hamnverksamhet eller en gruva) kan motivera att långfristiga ramavtal tillämpas.

6.1.3.9 Även vad gäller perioder längre än 15 år framträder vissa skillnader mellan järnvägslagen och SERA-direktivet. Formuleringarna ”synnerliga skäl” och ”exceptionella fall” har motsvarande innebörd. SERA-direktivets exemplifiering av vad som utgör sådana exceptionella fall som motiverar längre löptider saknas emellertid i järnvägslagen. Författningskommentaren hänvisar till SERA-direktivet, men det framgår inte tydligt huruvida de omständigheter som anges i SERA-direktivet har tolkats som en

⁹⁸ Prop. 2014/15:120 s. 134.

⁹⁹ Se Advokatfirman Oebergs promemoria av den 22 september 2015 till Sverigeförhandlingen, *Reglering av höghastighetsjärnväg* N 2014:04, s. 37 ff.

precisering av vad som kan utgöra synnerliga skäl eller som en uttömmande uppräknings.¹⁰⁰

- 6.1.3.10 Vidare framgår inte klart av bestämmelsen i järnvägslagen huruvida de egenskaper som får anges i ramavtalet om detta är längre än 15 år har angetts uttömmande eller om de ska uppfattas endast som *exempel* på detaljerade villkor. Det senare synes vara syftet med SERA-direktivets bestämmelse. Hur lagtexten ska tolkas i detta avseende framgår inte heller av förarbetena till bestämmelsen. Av hänvisningar till SERA-direktivet i förarbetena följer att lagstiftaren tagit hänsyn till direktivets bestämmelse,¹⁰¹ men lagtexten har trots detta fått en utformning enligt vilken andra detaljerade villkor i ramavtalen än turtäthet, volym och tåglägenas kvalitet synes vara uteslutna.
- 6.1.3.11 Därutöver råder en oklarhet om SERA-direktivets bestämmelse är avsedd att tolkas motsatsvis innebärande att det i ramavtal som inte utgör exceptionella fall *inte* får anges villkor om t.ex. turtäthet, volym och tåglägenas karaktär. Detta skulle i sådana fall innebära ett ingrepp i principen om avtalsfrihet som i övrigt endast begränsas av förbuden mot att avtala om tåglägen i ramavtal eller annars utestänga andra sökande eller trafiktjänster från den relevanta infrastrukturen.

6.1.4 Särskilt om EU:s ramavtalsförordning

- 6.1.4.1 I april 2016 antogs, med stöd av artikel 42.8 i SERA-direktivet enligt vilken kommissionen ges en möjlighet att anta genomförandeakter avseende de närmare villkoren för förfaranden och kriterier som ska gälla för ramavtal, genomförandeförordningen (EU) nr 2016/545 om förfaranden och kriterier avseende ramavtal för tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet. Förordningen ska tillämpas från och med den 1 december 2016. Eftersom förordningen är bindande i sin helhet och direkt tillämplig i EU:s medlemsstater kompletterar den bestämmelserna avseende ramavtal i järnvägslagen.
- 6.1.4.2 Förordningen innehåller differentierade skyldigheter beroende på om infrastrukturförvaltaren inte alls använder ramavtal (i vilket fall det endast krävs att detta anges i järnvägsnätsbeskrivningen samt att infrastrukturförvaltaren ska samarbeta med andra infrastrukturförvaltare som tillämpar ramavtal), respektive om den infrastrukturkapacitet som omfattas av ramavtal över- eller understiger 70 %.
- 6.1.4.3 Det framgår inte direkt av bestämmelserna i förordningen om en infrastrukturförvaltare som väljer att erbjuda ramavtal måste tillämpa detta för samtliga banavsnitt. Artikel 3.1(c), enligt vilken "[d]en maximala kapacitet som är tillgänglig för ramavtal för varje banavsnitt" i tillämpliga fall ska anges i en ramavtalskapacitetförteckning, ger emellertid infrastrukturförvaltaren möjlighet att begränsa den kapacitet som är tillgänglig för ramavtal för vissa banavsnitt. Det är dock oklart om det är möjligt att helt utesluta användandet av ramavtal på vissa banavsnitt. I artikel 5.5 finns vidare en möjlighet att besluta att inte tillämpa ramavtal på linjer som förklarats som överbelastade. Detta kan emellertid kräva förhandsgodkännande av regleringsorganet

¹⁰⁰ Prop. 2014/15:120 s. 134.

¹⁰¹ Prop. 2014/15:120 s. 110.

och möjligheten ska dessutom tillämpas icke-diskriminerande. En alternativ möjlig tolkning av bestämmelsen är att bestämmelsen tar sikte på situationen där en infrastrukturförvaltare ändrar en tidigare beslutspraxis och slutar erbjuda ramavtal, vilket skulle innebära att det är möjligt för en infrastrukturförvaltare att tillämpa olika principer för olika delar av järnvägsnätet. Under alla omständigheter står det klart att kapaciteten på vissa banavsnitt kan begränsas om banavsnittet i fråga har förklarats som överbelastat.

- 6.1.4.4 Bestämmelserna i förordningen tar i huvudsak sikte på processen för ingående¹⁰² och ändring av ramavtal,¹⁰³ innehålllet i dessa, tilldelning av ramavtalskapacitet samt anpassningar vid konflikter och kapacitetsbrist. Det uppställs inte någon direkt begränsning av hur stor del av tillgänglig kapacitet som kan omfattas av ramavtal.¹⁰⁴ I förordningen erinras emellertid om att ramavtal inte får innehålla bestämmelser som kan hindra infrastrukturförvaltaren från att, om kapacitet finns tillgänglig, bevilja en annan sökande tillträde till infrastrukturen.¹⁰⁵
- 6.1.4.5 Vad gäller tidpunkten för ramavtalets ikraftträdande anges i förordningens artikel 6.3 att en sökande kan begära att den ramavtalskapacitet som tilldelats i enlighet med ramavtalet ska gälla från och med viss tidpunkt, som infaller senast fem år från dagen för begäran. Vidare anges ett antal omständigheter som medför att infrastrukturförvaltare måste bevilja en sådan begäran (bl.a. att ramavtalet är en förutsättning för finansieringen av rullande materiel som behövs för den nya trafiken och att investeringar måste göras i infrastruktur där den ökade kapaciteten ännu inte är tillgänglig). Tidpunkten för ramavtalets ikraftträdande kan således sägas vara möjlig att skjuta upp i upp till fem år (det är även möjligt att genom tillstånd från Transportstyrelsen skjuta på tidpunkten ytterligare).
- 6.1.4.6 Konflikter mellan antingen befintliga ramavtal och ansökningar om nya, eller ändrade, ramavtal eller mellan ansökningar om nya ramavtal ska enligt artikel 9 hanteras enligt de principer som gäller för samordningsprocessen för tågglägen som anges i artikel 46.3-4 i SERA-direktivet. På motsvarande sätt som för tågglägen ska infrastrukturförvaltaren försöka nå en samförstånds lösning. I vissa situationer kan befintliga ramavtal behöva ändras i syfte att nå en bättre användning av infrastrukt-

¹⁰² Det kan noteras att det i förordningens artikel 6.1 anges ett antal förutsättningar och omständigheter som ska beaktas av infrastrukturförvaltaren innan ett nytt ramavtal ingås eller ett befintligt ramavtal antingen förlängs eller utökas avsevärt. Bestämmelsen hänvisar även till de prioriteringskriterier som gäller för tilldelning av tågglägen i tågplanprocessen i enlighet med artikel 47 i SERA-direktivet. Uppräkningen är inte uttömmande och regleringen lämnar utrymme för ytterligare överväganden.

¹⁰³ I förordningens artikel 6.2 anges att ett ramavtal ska innehålla villkor som gör det möjligt att begära ändring av ramavtalskapacitet i vissa situationer och bestämmelser som gör det möjligt att återlämna eller byta ramavtalskapacitet.

¹⁰⁴ I skälen till förordningen framhålls emellertid att kapacitet måste reserveras för internationell godstrafik enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 913/2010, att reservkapacitet för ad hoc-ansökningar enligt artikel 48.2 i SERA-direktivet måste tillhandahållas samt att fastställandet av årliga tågplaner i enlighet med artikel 42 i SERA-direktivet inte får förhindras. All tillgänglig kapacitet kan således inte omfattas av ramavtal. Följaktligen anges i ramavtalsförordningens artikel 3.1 att det är möjligt att fastställa maximal ramavtalskapacitet för varje banavsnitt. Det är även möjligt enligt artikel 5.5 att besluta att inte erbjuda ramavtal på linjer som har förklarats som överbelastade enligt artikel 47.1 i SERA-direktivet. Sådant beslut ska framgå av ramavtalskapacitetsförteckningen.

¹⁰⁵ Artikel 6.2. Det framgår inte vad som menas med *om kapacitet finns tillgänglig* eller hur en situation i vilken tillgänglig kapacitet saknas ska hanteras i detta avseende.

turen, med beaktande av att ändringar kan medföra sanktioner om sådana har föreskrivits.¹⁰⁶

- 6.1.4.7 Vad gäller konflikter mellan ansökningar om tåglägen enligt ramavtalen anges i artikel 10 att det, för det fall ansökningarna om tåglägen inte kan tillmötesgå inom ramen för tågplaneprocessen på grund av en konflikt med ett befintligt ramavtal, ska genomföras en samordningsomgång enligt bestämmelserna i SERA-direktivet. Om det efter en första samordning inte går att lösa konflikten ska ramavtalen och de aktuella tåglägesansökningarna som gjorts med stöd av ramavtalen bedömas enligt särskilda kriterier för prioritering mellan ramavtalen.¹⁰⁷ Hur dessa kriterier ska prioriteras sinsemellan och om ytterligare kriterier ska användas lämnas fritt att avgöra på nationell nivå. Enligt artikel 10.5 kan infrastrukturförvaltaren besluta att i stället för dessa särskilda kriterier tillämpa de prioriteringskriterier som gäller för tågplaneprocessen lika för såväl ansökningar om tåglägen enligt ramavtal som ansökningar om tåglägen som görs utan stöd av ramavtal.
- 6.1.4.8 I artikel 13.1 anges angående sanktionsvillkor att om en part begärt att ramavtalet ska innehålla sanktioner i enlighet med artikel 42.4 i SERA-direktivet, måste jämförbara sanktioner som begärs av den andra parten accepteras. Artikel 13.2 specificerar emellertid inte vilken typ av sanktioner det kan bli fråga om. I fråga om sanktionsnivåer anges i artikel 13.2 att ramavtal inte får innehålla sanktionsnivåer som överstiger de kostnader, direkta förluster och utgifter som rimligtvis har uppstått eller rimligen kan förväntas uppstå. Vidare ska rimliga åtgärder för att begränsa skadan vidtas. Bestämmelsen innehåller även andra, mer detaljerade, bestämmelser om sanktioner och viten.
- 6.1.5 Erfarenhet av ramavtal i Sverige**
- 6.1.5.1 Trafikverket använder, i sin egenskap av infrastrukturförvaltare, i dagsläget inte ramavtal avseende infrastrukturkapacitet. Frågan har dock varit föremål för ett antal utredningar under senare tid.
- 6.1.5.2 Under åren 2010 till 2013 utredde Trafikverket möjligheten att utveckla en modell och process för användande av ramavtal. Inom ramen för detta arbete fördes även en dialog med branschen. Arbetet resulterade i tre modellförslag, av vilka två remissbehandlades. Mycket förenklat framfördes under remissbehandlingen bl.a. att ramavtal ger bättre planeringsförutsättningar, ökad stabilitet för fordonsinvesteringar och kan bidra till ökad persontrafik, men även att ramavtal riskerar att leda till att persontrafiken tar kapacitet från godstrafiken, att ramavtal kommer i konflikt med nuvarande årlig kapacitetstilldelningsprocess som bygger på samhällsekonomisk effektivitet samt att användandet av ramavtal inte innebär en lösning av kapacitets- och kvalitetsproblemen.¹⁰⁸ I början av 2017 upprättade Trafikverket en promemoria som un-

¹⁰⁶ En ventil för infrastrukturförvaltaren har införts i artikel 9.5, enligt vilken en begäran om ramavtal kan avslås om eventuella sanktioner på grund av ändringar i befintliga ramavtal överstiger ytterligare intäkter från det nya ramavtalet.

¹⁰⁷ Det framgår emellertid av dessa kriterier att hänsyn ska tas även till de prioriteringskriterier som används vid kapacitetstilldelningen.

¹⁰⁸ Se Trafikverkets rapporter *Införande av ramavtal för nyttjande av infrastrukturkapacitet på järnväg*, 11 juli 2012, ärendenr TRV 2012/48987 och *Ramavtal för nyttjande av infrastrukturkapacitet på järnväg för en längre tidsperiod*, 22 juni 2011, ärendenr TRV 2011/41769.

derlag för dialog med branschen kring frågan om ramavtal och huruvida Trafikverket ska tillämpa ramavtal samt hur tillämpningen bör se ut.¹⁰⁹

- 6.1.5.3 Av tillgängligt underlag från Trafikverkets tidigare utredningar av möjligheten och lämpligheten att använda ramavtal framgår att det finns starka skillnader mellan hur olika aktörer på marknaden och branschorganisationer ser på ramavtal. Olika aktörer har enkelt uttryckt olika behov av framförhållning och säkerhet. Sammantaget synes emellertid den bild som framträder genom Trafikverkets tidigare utredningar vara övervägande negativ.
- 6.1.5.4 En avgörande faktor är sannolikt kopplingen till den kapacitetstilldelnings- och tågplaneprocess som tillämpas idag, i synnerhet regleringen i 6 kap. 3 § järnvägslagen enligt vilken prioriteringskriterier som leder till ett samhällsekonomiskt effektivt nyttjande av infrastrukturen ska tillämpas för det fall ansökningar om tåglägen inte kan samordnas. Det är inte möjligt att garantera ramavtalskapacitet, vilket framhållits som ett viktigt önskemål från de aktörer som efterfrågar ramavtal, eftersom prioriteringen enligt samhällsekonomisk effektivitet kan resultera i att andra ansökningar ges företräde.¹¹⁰
- 6.1.6 Användande av ramavtal i andra länder**
- 6.1.6.1 Som ett led i Sverigeförhandlingens kontakter med infrastrukturförvaltare i Norge, Storbritannien och Italien under våren 2017 har vi fått del av information gällande villkoren för, och användandet av ramavtal enligt artikel 42 i SERA-direktivet i respektive land.
- Norge*
- 6.1.6.2 Den norska ramavtalsregleringen framgår av §§ 7-1, 7-2 och 7-3 i jernbaneforskriften.¹¹¹ Bestämmelserna är något mer utförliga än 6 kap. 21 § i den svenska järnvägslagen och har utformats i linje med strukturen i SERA-direktivets artikel 42. Bestämmelserna innefattar såväl allmänna bestämmelser om användande av ramavtal som bestämmelser avseende ramavtalens innehåll och varaktighet. Allmänt anges bl.a. att ramavtalen ska vara utformade på ett sådant sätt att sökandens legitima kommersiella behov iakttas samt att egenskaperna för den sökta och erbjudna infrastrukturkapaciteten ska anges i ramavtalen.
- 6.1.6.3 I fråga om innehållet anges i korthet att ramavtal ska vara utformade på ett sådant sätt att sökandens legitima kommersiella behov tillvaratas, samtidigt som ramavtal inte får vara utformade så att andra sökande utesluts, att de ska kunna ändras eller begränsas för att det ska vara möjligt att utnyttja infrastrukturen på ett bättre sätt och att ramavtal får innehålla sanktioner för det fall att avtal behöver ändras eller sägas upp.
- 6.1.6.4 Vad gäller ramavtalens varaktighet gäller huvudregeln om fem år med möjlighet att förlänga avtalet för samma tidsperiod på motsvarande sätt som i Sverige. Härvid

¹⁰⁹ Se Trafikverkets promemoria av den 9 januari 2017, ärendenr TRV 2017/1692.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Forskrift 20. desember 2016 nr. 1771 om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapastet mv (jernbaneforskriften) FOR-2016-12-20-1771.

görs ett förtydligande avseende möjligheten att ingå ramavtal för längre tidsperioder än fem år. Enligt Jernbaneforskriften får detta göras om det är motiverat av affärskontrakt, särskilda investeringar eller risker. För att få ingå ramavtal för en tidsperiod om 15 år krävs att det rör sig om reserverad infrastruktur och att trafiken kräver *omfattande och långsiktiga* investeringar. Sådana investeringar ska dokumenteras av sökanden.

- 6.1.6.5 På motsvarande sätt som i SERA-direktivet anges att ramavtal för längre tidsperioder än 15 år får ingås endast i extraordinära fall, särskilt i samband med omfattande och långsiktiga investeringar och särskilt om dessa är relaterade till avtalsförpliktelser, däribland en flerårig amorteringsplan. Ramavtalen får då innehålla detaljerade villkor om den infrastrukturkapacitet som ska tillhandahållas den sökande, avseende bland annat turtäthet, volym och tåglägenas kvalitet. Till skillnad från vad som anges i järnvägslagen innehåller inte Jernbaneforskriften något krav på att investeringarna ska ha vidtagits av infrastrukturförvaltaren. Vidare framgår av lagtexten att de detaljerade villkoren som anges endast är exempel.
- 6.1.6.6 Enligt Bane NOR:s¹¹² järnvägsnätsbeskrivning för 2018 är Bane NOR restriktiva med att teckna ramavtal. Bane NOR kan överväga att teckna ramavtal som är relaterade till utveckling och förbättring av Bane NOR:s infrastruktur och tjänster, när Bane NOR anser det lämpligt.
- 6.1.6.7 Vad gäller ramavtalens ställning i kapacitetstilldelningsprocessen och betydelsen i en konfliktsituation innehåller järnvägsnätsbeskrivningen 2018 inga särskilda regler i detta avseende. Dock konstateras att Bane NOR enligt järnvägsnätsbeskrivningen har tecknat avtal med Flygtoget under 2000 avseende linjesträckningen mellan Etterstad och Gardemoen, vilket ger Flygtoget ”nödvändig prioritet så att det kan ha regelbundna avgångar upp till sex gånger per timme i vardera riktningen. Regelbundna innebär att avgångarna måste vara jämnt fördelade över timmen.”

Storbritannien

- 6.1.6.8 Storbritannien har implementerat SERA-direktivets artikel 42 i den brittiska järnvägsförordningen.¹¹³ Bestämmelsen överensstämmer i stor utsträckning med SERA-direktivets lydelse. Sammanfattningsvis innebär bestämmelsen att infrastrukturförvaltare får teckna ramavtal med en sökande för att specificera karaktären på den infrastrukturkapacitet som begärs av, och erbjuds till, en sökande över en tidperiod som överstiger en tågplanepperiod. En sökande som är part i ett ramavtal är därefter skyldig att ansöka om kapacitet i enlighet med bestämmelserna i ramavtalet. Ramavtalet ska tillgodose den sökandes legitima kommersiella behov, men får inte specificera tåglägen i detalj. Ramavtalet får heller inte utesluta andra sökande från infrastrukturen.
- 6.1.6.9 Baserat på järnvägsnätsbeskrivningarna för 2018 från Network Rail (som ansvarar för Storbritanniens motsvarande stomjärnvägsnät) respektive High Speed 1 Ltd.

¹¹² Bane NOR är helägt av den norska staten och ansvarar som infrastrukturförvaltare för stambanorna i det norska järnvägsnätet.

¹¹³ The Railways (Access, Management and Licensing of Railway Undertakings) Regulations 2016(2016 no. 645), regulation 21.

(HS1, som ansvarar för höghastighetsjärnvägen mot Frankrikes sträckning på brittisk mark) verkar dessa infrastrukturförvaltare arbeta med ramavtal på lite olika sätt.

- 6.1.6.10 Network Rail gör *inte* skillnad på vad som motsvarar ettåriga trafikeringsavtal och fleråriga ramavtal, utan erbjuder och tecknar endast s.k. track access agreements med de kapacitetssökande, ett avtal som kan sträcka sig över längre tid än ett år och som i princip motsvarar ett ramavtal i SERA-direktivets mening. Som konstaterats under avsnitt 4.1.4 ovan har dessa track access agreements en mycket stark ställning i kapacitetstilldelningsprocessen, och användandet av s.k. firm rights respektive contingent rights ger företräde i kapacitetstilldelningsprocessen och skapar en tydlig förutsebarhet vad gäller omfattningen av den spårkapacitet som ramavtalsinnehavaren kan påräkna att få tillgång till under avtalstiden.
- 6.1.6.11 High Speed 1 Ltd (som ansvarar för höghastighetsjärnvägens sträckning på brittisk mark) erbjuder såväl fleråriga framework track access agreements som ettåriga track access agreements. Som framgår av HS1:s järnvägsnätsbeskrivning 2018 erbjuder HS1 ramavtal på begäran av sökande. Inför beslut om att teckna ett framework track access agreement har HS1 bl.a. att ta ställning till om tecknandet av ramavtalet innebär att andra sökande utestängs från HS1 och om den föreslagna avtalstiden är motiverad. Om kapaciteten på HS1 inte är tillräcklig för att tillgodose sökandens begäran ska HS1 diskutera begäran med den sökande för att försöka hitta en alternativ överenskommelse.
- Italien*
- 6.1.6.12 Italien har enligt uppgift implementerat SERA-direktivet genom legislative decree 112/15. Vi har inte fått del av en översättning av författningen, och kan därför inte uttala oss om dess eventuella överensstämmelse med lydelsen i SERA-direktivet. Med det sagt innehåller Rete Ferroviaria Italiana (RFI) järnvägsnätsbeskrivning för 2018 utförlig information gällande användandet av ramavtal.
- 6.1.6.13 Enligt RFI:s järnvägsnätsbeskrivning för 2018 kan kapacitetssökande antingen begära tillgång till kapacitet genom ett ramavtal med giltighetstid som sträcker sig över flera år eller i form av ett ettårigt trafikavtal.
- 6.1.6.14 Ramavtal ska innehålla en försäkran från infrastrukturförvaltaren om att den avtalade kapaciteten finns tillgänglig, samtidigt som den sökande ska åta sig att använda den avtalade kapaciteten och tillhörande tjänster. Ramavtalssökande ska bl.a. ställa säkerhet för sina skyldigheter enligt ramavtalet. Ramavtalet anger inte preciserade tåglägen, men har till syfte att möta den sökandes legitima kommersiella behov. Tåglägen detaljeras i trafikavtal.
- 6.1.6.15 Den avtalade kapacitetens egenskaper bestäms normalt i ramavtal med följande faktorer: typen av transporttjänst; berörda linjer (avgång, ankomst och uppehåll), tågens tekniska egenskaper; identifiering av ankomstspår (för höghastighetståg), antal tåglägen per tidsperiod och linje med information om frekvens och hastighet, total volym tågkilometer per tågplaneperiod, samt avgift per tågplaneperiod. Ramavtalen kan också inkludera andra parametrar efter överenskommelse mellan den sökande

och infrastrukturförvaltaren, t.ex. avseende infrastrukturtjänster och tillgång till rangerbangårdar etc.

- 6.1.6.16 Ramavtal ingås normalt med en löptid på fem år och träder i kraft för den närmaste fullt användbara tågplaneperioden (den tågplaneperiod som påbörjas tidigast 9 månader efter tecknandet av ramavtalet). I motiverade fall kan en kortare eller längre avtalstid användas. För ramavtal med regionala trafikorganisatörer kan ramavtalets löptid kopplas till avtalstiden för ett tjänstekontrakt som trafikorganisatören träffat för utförande av de lokala transporttjänsterna som trafikorganisatören ansvarar för. För ramavtal som avser transporttjänster på reserverad infrastruktur från ramavtal tecknas med en löptid på 15 år (eller längre).
- 6.1.6.17 Den maximala kapaciteten som får allokeras till en enskild sökande enligt ett ramavtal får inte överstiga 85 % av den totala kapacitet som finns tillgänglig för varje del av järnvägsnätet och berörd tidsperiod.
- 6.1.6.18 Infrastrukturförvaltaren får, på icke-diskriminerande basis och efter tillsynsmyndighetens godkännande, besluta att inte erbjuda ramavtal på de linjer som är överbelastade. Infrastrukturförvaltaren ska identifiera och redovisa sådana linjer i sin förklaring avseende tillgänglig ramavtalskapacitet innan processen för tilldelning av kapacitet inleds.
- 6.1.6.19 Därutöver innehåller järnvägsnätsbeskrivningen mekanismer som tillåter ändringar av ramavtal om en ny ansökan om ramavtal står i konflikt med tidigare ingångna ramavtal och den nya ansökan innebär ett förbättrat utnyttjande av infrastrukturen.
- 6.1.6.20 Ramavtalen har en stark ställning i kapacitetstilldelningsprocessen, och ansökningar om kapacitet som sker med stöd av ett ramavtal har i princip högsta prioritet framför övriga ansökningar om spårkapacitet.

Sammanfattning

- 6.1.6.21 Även om järnvägsmarknaderna i Norge, Italien och Storbritannien skiljer sig åt på ett flertal sätt kan konstateras att länderna valt att implementera SERA-direktivet på ett sätt som tillåter infrastrukturförvaltarna att teckna ramavtal med tågoperatörer när det bedöms som lämpligt, samt att låta sådana ramavtal få en framskjuten plats i den årliga tågplaneprocessen.

6.1.7 Möjlighet att använda ramavtal för att skapa framförhållning

- 6.1.7.1 Sammanfattningsvis kan konstateras att rätten att använda ramavtal innebär en möjlighet för operatörer och infrastrukturförvaltare att avtala om tillgång till viss infrastrukturkapacitet över längre tidsperioder än ett år, dock utan att tågoperatören ges någon ensamrätt till infrastrukturen eller får en garanterad reservation av specificerade tåglägen. Det framgår tydligt av såväl SERA-direktivet som järnvägslagen att ramavtal inte kan användas i syfte att avtala om villkor för trafikering eller ange specificerade tåglägen. I stället ska en tidsram anges som ger tillräcklig flexibilitet för tågplaneprocessen, i vilken tilldelning av särskilda tåglägen genomförs.¹¹⁴ Ramavta-

¹¹⁴ Det kan emellertid noteras att det i skälen till förordning (EU) nr 2016/545 anges att det kan finnas olika krav på precision av själva tidpunkten för trafiken, vilket bör återspeglas i tidsramarnas olika omfång.

len gäller således endast mellan parterna och kan därför inte i sig läggas till grund för tilldelning av tåglägen i kapacitetstilldelningsprocessen. Som framgått ovan är det dock vanligt att ramavtalsinnehavarna åläggs en skyldighet att ansöka om tåglägen i enlighet med villkoren i ramavtalet, samtidigt som europeiska infrastrukturförvaltare i sina järnvägsnätsbeskrivningar i förekommande fall ger kapacitetsansökningar som sker med stöd av ett ramavtal prioritet.

- 6.1.7.2 Grunden för ramavtalsanvändning är den övergripande regleringen i järnvägslagen och SERA-direktivet. Av denna framgår i huvudsak ovan nämnda huvuddrag samt de tidsramar för vilka ramavtalen kan ingås. Huvudregeln är att ett ramavtal får avse en tidsperiod om fem år, men för infrastruktur som reserverats för viss trafik får avtalet gälla för 15 år och föreligger synnerliga skäl får avtalet ingås för längre tid än 15 år och även innehålla detaljerade villkor avseende den kapacitet som ska tillhandahållas.
- 6.1.7.3 Genom den nya ramavtalsförordningen, som kompletterar befintlig reglering, säkerställs att intresserade operatörer får information om tillgänglig kapacitet och möjligheten att teckna ramavtal med infrastrukturförvaltaren. Vidare införs kriterier för ingående av ramavtal och ändring av dessa i händelse av konfliktsituationer mellan ramavtalsinnehavarna, vilket bidrar till ökad tydlighet. Möjligheten att begära att den ramavtalskapacitet som tilldelats i enlighet med ramavtalet börjar gälla vid en tidpunkt upp till fem år från dagen för begäran medför i sig längre framförhållning.
- 6.1.7.4 Vid en jämförelse mellan bestämmelserna i järnvägslagen och SERA-direktivet framgår emellertid att regelverken skiljer sig åt i ett flertal avseenden. Det skulle vara önskvärt med ett förtydligande av de närmare förutsättningarna för ingående av ramavtal och innehållet i dessa i järnvägslagen, vilket torde leda till en ökad säkerhet för operatörerna och möjliggöra investeringar i t.ex. höghastighetståg.
- 6.1.7.5 En eventuell ändring av regleringen av ramavtal i järnvägslagen bedöms vara möjlig inom ramen för SERA-direktivets bestämmelser. Ändringarna bedöms även stå i överensstämmelse med bestämmelserna i ramavtalsförordningen, förordning (EU) nr 2016/545, och de bestämmelser denna innehåller avseende bl.a. ingåendet av ramavtal och innehållet i ramavtalen.
- 6.1.7.6 Flera av förordningens bestämmelser saknar direkt relevans för frågan om det går att skapa bättre framförhållning genom ramavtal och det finns därför utrymme för såväl förtydliganden som förändringar i järnvägslagen. Det noteras dock att förordningen innehåller bestämmelser gällande bl.a. användning av sanktioner och villkor avseende ändring av ramavtalen vid t.ex. kapacitetsbrist som innebär begränsningar i möjligheten att införa nationella regler på området.
- 6.1.7.7 Avslutningsvis noteras att, vad gäller tillämpning av ramavtal i konfliktsituationer, regleringen i ramavtalsförordningen tar sikte på i huvudsak hanteringen av ramavtal och ansökningar om tåglägen enligt ramavtal samt hur dessa ska samordnas. De bestämmelser i SERA-direktivet och järnvägslagen som reglerar hur konflikter vid ansökningar om tåglägen ska lösas är således fortsatt tillämpliga för det fall att det uppstår konflikter i den årliga tågplaneprocessen. Användningen av ramavtal kan bidra till ökad trygghet, men kan inte ensamt leda till längre framförhållning.

6.1.7.8 Mot ovanstående bakgrund bedömer vi att det finns förutsättningar för att föreslå författningsändringar avseende förutsättningarna för att teckna ramavtal med en löptid överstigande 15 år och förtydliganden avseende vilka villkor som kan användas i ramavtal (med avseende på såväl ramavtal med en löptid kortare och längre än 15 år).

6.2 Förslag till författningsändringar

6.2.1 Användande av ramavtal och ramavtalets ställning i tågplaneprocessen

Setterwalls förslag: Järnvägslagen förtydligas så att det framgår att det är möjligt att teckna ramavtal med en löptid som överstiger 5 år om det föreligger affärskontrakt, särskilda investeringar eller risker.

Järnvägslagen ändras också så att det framgår att det vid bedömningen av om det är möjligt att teckna ramavtal med en löptid som överstiger 15 år *även* ska tas hänsyn till sökandens omfattande och långsiktiga investeringar i t.ex. rullande materiel.

Setterwalls bedömning: De föreslagna ändringarna i ramavtalsbestämmelserna tillsammans med de föreslagna ändringarna gällande utformningen av prioriteringskriterier bedöms sammantaget ge infrastrukturförvaltarna möjlighet att *dels* teckna långfristiga avtal avseende spårkapacitet för höghastighetstrafik och/eller snabb storregional trafik, *dels* att ge prioritet till tåglägesansökningar som sker med stöd av sådana ramavtal.

Det bör i dagsläget inte införas någon skyldighet för infrastrukturförvaltaren att ingå ramavtal. De förtydliganden av förutsättningarna för att ingå ramavtal och de klargöranden avseende sådana ramavtals innehåll som föreslås bedöms skapa tillräckliga förutsättningar för att stimulera ett användande av ramavtal i motiverade fall (om de sökande efterfrågar det). Om ramavtal inte börjar användas trots att det finns en efterfrågan bör behovet av att införa en skyldighet för infrastrukturförvaltaren att teckna ramavtal utredas på nytt.

6.2.1.1 **Skälen för Setterwalls förslag:** Ovan har framförts att infrastrukturförvaltare och tågoperatörer samt trafikorganisatörer har en relativt stor frihet enligt gällande EU-rätt att ingå ramavtal avseende infrastrukturkapacitet.

6.2.1.2 Såväl SERA-direktivet som ramavtalsförordningen lämnar ett relativt stort utrymme att reglera användandet av och innehållet i ramavtalen på nationell nivå. Som har konstaterats ovan finns anledning att förtydliga järnvägslagens reglering i ett flertal avseenden för att stärka förutsättningarna för användande av ramavtal och i förlängningen öka framförhållningen i kapacitetstilldelningen.

Förutsättningar för att teckna ramavtal med en löptid överstigande 5 år

- 6.2.1.3 För att underlätta tillämpningen av ramavtal, vilket sannolikt skulle bidra till att nå målet längre framförhållning, förtydligas järnvägslagens 6 kap. 21 § avseende under vilka förutsättningar ramavtal med löptider längre än fem år kan ingås.
- 6.2.1.4 I SERA-direktivet anges att ramavtal kan vara längre än fem år i särskilda fall, men att varje period som är längre än fem år ska vara motiverad av att affärskontrakt, särskilda investeringar eller risker föreligger. Dessa förutsättningar framgår för närvarande inte av järnvägslagen. För att tydliggöra vilka förutsättningar som kan motivera ramavtal med längre löptider än fem år föreslås att det i lagtexten anges att sådana kan ingås om affärskontrakt, särskilda investeringar eller risker föreligger.

Förutsättningar för att teckna ramavtal med en löptid överstigande 15 år

- 6.2.1.5 Vidare bör, i enlighet med regleringen i SERA-direktivet, förtydligas att ett ramavtal i fråga om järnvägstrafik som bedrivs på *reserverad infrastruktur* får gälla 15 år om *trafiken* kräver *omfattande och långsiktiga* investeringar (d.v.s. inte enbart infrastrukturförvaltarens investeringar i infrastrukturen ska vara avgörande för frågan huruvida ramavtal med lång löptid kan ingås). Detta skulle innebära att dagens starka koppling till investeringar i infrastrukturen luckras upp och att även sökandens långsiktiga investeringar kan motivera ingåendet av ramavtal med löptider om 15 år eller mer.
- 6.2.1.6 Det noteras att det i viss mån är oklart om investeringarna måste ha gjorts inom järnvägssystemet (dvs. på infrastruktursidan eller avseende rullande materiel), eller om även investeringar inom andra delar av samhället (t.ex. investeringar i produktionsanläggningar såsom gruvor, fabriker etc.) kan motivera långfristiga ramavtal. Enligt vår bedömning ger artikel 42.5 i SERA-direktivet inte utrymme för en sådan tolkning. I praktiken är det dock sannolikt så att även samhällsinvesteringarna förutsätter investeringar inom järnvägssystemet, antingen på infrastruktursidan eller i rullande materiel. I sådana fall kan det vara möjligt att teckna ramavtal med löptider överstigande 15 år. I sammanhanget noteras också att möjligheten att teckna ramavtal på 15 år eller längre är förbehållen situationer där den berörda trafiken ska utföras på infrastruktur som reserverats för den berörda trafiktjänsten.
- 6.2.1.7 För att säkerställa att långfristiga avtal endast används när det är motiverat innebär förslaget att det också anges i lagtexten, på motsvarande sätt som i SERA-direktivet och i norska jernbaneforskriften, att investeringarna ska motiveras av sökanden för det fall investeringarna i fråga avser förhållanden på sökandens sida. Bedömningen av om en motivering i det enskilda fallet utgör tillräckliga skäl för ingående av ramavtal med lång löptid bör ankomma på infrastrukturförvaltaren.

Prioritet för kapacitetsansökningar i enlighet med ramavtal

- 6.2.1.8 Förslagen till författningsändringar som syftar till ett ökat användande av ramavtal bör inte ses som fristående från förslagen gällande utformningen av prioriteringskriterier. Enligt vår bedömning skulle inte ett ökat användande av ramavtal i sig leda till en längre framförhållning i kapacitetstilldelningsprocessen. För att ramavtal ska få den avsedda effekten och öka framförhållningen krävs att ramavtalen ges en starkare

ställning i kapacitetstilldelningsprocessen än vad som nu är fallet – vilket innebär att ansökningar om tåglägen som sker med stöd av ett ramavtal bör ges företräde framför ansökningar om tåglägen som görs utan stöd av ett ramavtal.

- 6.2.1.9 Enligt vår bedömning innebär ändringen av reglerna kring prioriteringskriterier att infrastrukturförvaltaren nu får möjlighet att prioritera ansökningar om infrastrukturkapacitet som sker med stöd av ett ramavtal. Om detta börjar tillämpas i praktiken får ramavtalen en starkare ställning än tidigare, med tillmötesgående av de kommersiella aktörernas behov av framförhållning och säkerhet i kapacitetstilldelningsprocessen. På motsvarande sätt skulle det även ge möjlighet för regioner och regionala kollektivtrafikhuvudmän att teckna ramavtal som ligger till grund för upphandling av kollektivtrafiktjänster eller upplåtande av driftskoncessioner.
- 6.2.1.10 Därmed inte sagt att infrastrukturförvaltaren bör *garantera* att en sökande som ingått ramavtal med infrastrukturförvaltaren alltid får tillgång till infrastrukturen i överenskommen utsträckning. Inte minst med hänsyn till de krav som följer av ramavtalsförordningen bör det alltid finnas utrymme att justera överenskommen kapacitet och att skapa tillräcklig flexibilitet i ramavtalen för att inte hindra en rationell kapacitetstilldelningsprocess. Vi bedömer att det i första hand bör vara upp till infrastrukturförvaltaren att säkerställa att ramavtal som tecknas innehåller villkor som ger en tillräcklig flexibilitet för att kunna förändra den avtalade kapaciteten om det är motiverat för att säkerställa ett effektivt utnyttjande av kapaciteten på infrastrukturen. Därutöver har infrastrukturförvaltaren att erbjuda villkor som tillgodoser de ramavtals sökandes legitima kommersiella intressen, vilket behandlas nedan under avsnitt 6.3.
- 6.2.1.11 Det noteras i sammanhanget att ett ökat användande av ramavtal, förenat med en framskjuten ställning för ramavtalen i kapacitetstilldelningsprocessen, ställer höga krav på infrastrukturförvaltaren inför ingåendet av ramavtal. Infrastrukturförvaltarna är i detta underkastade de skyldigheter och begränsningar som följer av EU:s ramavtalsförordning. Ett användande av ramavtal förutsätter att infrastrukturförvaltaren fastställer förfaranden för tilldelning av ramavtal för att säkerställa transparens och likabehandling av de berörda kapacitetssökande. Därutöver förväntas infrastrukturförvaltarna även genomföra kapacitetsanalyser avseende de olika banavsnitt som ingår i järnvägsnätet för att kunna fastställa tillgänglig kapacitet för ramavtal som beaktar behovet av flexibilitet i den årliga tågplaneprocessen, behovet av reservkapacitet för ad hoc-ansökningar och behovet av tillgång till spårkapacitet för genomförande av underhåll och kapacitetsförstärkande åtgärder. Även om artikel 5.5 i ramavtalsförordningen kan tolkas som att infrastrukturförvaltare är skyldiga att erbjuda ramavtal på samma villkor över hela sitt järnvägsnät anser vi att de övriga bestämmelserna i ramavtalsförordningen lämnar utrymme för infrastrukturförvaltare att välja att erbjuda ramavtal i olika utsträckning för olika banavsnitt, förutsatt att förhållandena och kapacitetsutnyttjandet på de olika banavsnitten motiverar detta.

Skyldighet att teckna ramavtal

- 6.2.1.12 Ramavtal kan användas som ett verktyg för att bidra till längre framförhållning i kapacitetstilldelningsprocessen. Trafikverket har hitintills inte tecknat ramavtal. En-

ligt uppgift från Trafikverket beror detta bl.a. på att Trafikverket ansett sig förhindrade att erbjuda ramavtal som med tillräcklig säkerhet tillförsäkrar de ramavtalsintressenterna (framförallt tågoperatörer) kapacitet i den årliga tågplaneprocessen. Det har därför funnits anledning att ta ställning till om det bör införas en skyldighet för Trafikverket att ingå ramavtal om trafikorganisatörer eller tågoperatörer begär det.

- 6.2.1.13 Vi bedömer att de föreslagna lagändringarna kommer att öka Trafikverkets möjlighet att erbjuda ramavtal som tillgodoser trafikorganisatörers och tågoperatörers önskemål om framförhållning, inte minst genom de förtydliganden som bedöms skapa utrymme att ge prioritet till kapacitetsansökningar som sker i enlighet med villkoren i ett ramavtal. Införandet av en skyldighet att teckna ramavtal riskerar att medföra oönskade effekter genom att infrastrukturförvaltare tvingas att teckna ramavtal i situationer där det inte är lämpligt för att åstadkomma ett effektivt utnyttjande av järnvägsnätet. En sådan skyldighet kräver således detaljerade överväganden och ett annat informationsunderlag än vad vi haft tillgängligt inom ramen för vår utredning. Vi anser mot denna bakgrund att det i nuläget inte bör införas någon skyldighet att teckna ramavtal, utan det bör överlämnas till infrastrukturförvaltarna att fastställa de förfaranden och kriterier som krävs för att säkerställa likabehandling av kapacitetssökande samtidigt som målet att uppnå ett effektivt utnyttjande av infrastrukturen uppnås i så hög utsträckning som möjligt.

Upplåtande av säkerhet över ramavtal

- 6.2.1.14 Ett ökat användande av ramavtal tillsammans med en stärkt ställning för ramavtalet i kapacitetstilldelningsprocessen skulle kunna skapa förutsättningar för användande av ramavtalet som säkerhet vid tågoperatörers finansiering av investeringar i nytt rullande materiel. Exempelvis skulle en finansiär kunna erbjudas en tidsbegränsad rätt att träda in i ett ramavtal i tågoperatörens ställe som ett villkor i ett låneavtal. En sådan rätt skulle kunna skapa bättre finansieringsvillkor, och därmed en större kommersiell trygghet för tågoperatören.
- 6.2.1.15 I sammanhanget noteras att SERA-direktivets artikel 38 *inte* tillåter överlåtelse av infrastrukturkapacitet som tilldelats en sökande. Det föreligger således en oklarhet om upplåtande av säkerhet över ramavtal överhuvudtaget är förenligt med gällande EU-rätt. Därtill tillkommer att det är förenat med viss oklarhet hur ett inträdande i ramavtalet skulle ske i praktiken med hänsyn till de krav på licenser och godkännande samt övriga skyldigheter som åligger den ramavtalssökande enligt järnvägslagen.
- 6.2.1.16 Med detta konstateras att det saknas förutsättningar att föreslå författningsändringar avseende upplåtande av säkerhet över ramavtal inom ramen för vårt uppdrag och att frågan bör utredas vidare om det uppkommer intresse att använda ramavtalen som säkerhet vid finansiering av investeringar.

6.3 Villkor i ramavtal

Setterwalls förslag: Järnvägslagen förtydligas i enlighet med SERA-direktivets artikel 42 så att det framgår att det råder stor avtalsfrihet vid utformningen av villkor i ramavtal och att ramavtalet ska vara utformat på ett sådant sätt att den sökandes legitima kommersiella behov tillgodoses.

Setterwalls bedömning: Detaljerade krav på villkor bör inte fastställas i lag. I första hand bör det åligga infrastrukturförvaltarna att i samråd med ramavtals sökande utforma lämpliga villkor. Vid behov kan även regeringen utfärda ytterligare föreskrifter i saken.

- 6.3.1 **Skälen för Setterwalls förslag:** Järnvägslagen ger i nuläget ingen ledning med avseende på vilka villkor ett ramavtal ska innehålla. Det klargörs därför att ramavtal ska tillgodose den sökandes legitima kommersiella intressen.
- 6.3.2 För att ramavtal ska bidra till en längre framförhållning krävs att ramavtalet innehåller sådana villkor som klargör omfattningen på den kapacitet som tillförsäkras den sökande genom ramavtalet. Detta gäller för såväl ”normala” ramavtal med en löptid om fem år som för ramavtal med en löptid på 15 år eller längre. För ”normala” ramavtal bör det vara tillräckligt att, på sätt som föreskrivs i SERA-direktivet, ange att ramavtalet ska tillgodose den sökandes legitima kommersiella intressen. Det bedöms inte lämpligt att införa mer detaljerade krav på innehållet i sådana ramavtal i lagtext, utan det bör överlämnas till infrastrukturförvaltaren att ta ställning till lämpliga villkor generellt och i de enskilda fallen, med beaktande av de krav som i övrigt följer av järnvägslagen och EU:s ramavtalsförordning.
- 6.3.3 För ramavtal med en löptid på 15 år eller längre ändras järnvägslagen för att bättre överensstämja med lydelsen i SERA-direktivets artikel 42.6. Genom ändringen klargörs att ramavtalet får reglera centrala kommersiella villkor, vilket i detta hänseende bör omfatta alla de förutsättningar som en sökande har behov av att trygga i ett rättsligt bindande avtal innan investeringar i t.ex. rullande materiel kan genomföras. Det kan också vara sådana förutsättningar som krävs för att en finansiär ska bidra med medel.
- 6.3.4 Vidare tydliggörs att turtäthet, volym och tåglägenas kvalitet är exempel på detaljerade villkor som kan anges i ramavtal och inte en uttömmande uppräkningslista. Ramavtalen bör, med beaktande av behovet att upprätthålla icke-diskriminerande villkor, präglas av principen om avtalsfrihet och parterna i ett ramavtal bör därför vara fria att, med beaktande av vissa minimikrav som uppställts i lagen, utforma villkoren på det sätt som passar bäst för parterna.

7. Koncessioner för utförande av järnvägstrafik

7.1 Inledning

- 7.1.1 Setterwalls har också fått i uppdrag att belysa alternativ där trafiken på höghastighetsjärnvägarna bedrivs med stöd av någon form av tjänstekoncession. Vi har därför övervägt vilka rättsliga möjligheter som finns för att använda koncessionslösningar samt i vilken mån sådana lösningar skapar möjlighet att *prioritera vissa typer av trafik* samt för att *skapa framförhållning* i kapacitetstilldelningsprocessen.
- 7.1.2 Med tjänstekoncession avses normalt ett kontrakt som innebär att ersättningen till den som utför tjänsten helt eller delvis utgörs av rätten att ta ut avgifter för tjänstens utnyttjande, vilket typiskt sett innebär att kontraktet överför risken för intäkternas storlek till den som tillhandahåller tjänsten.¹¹⁵ Koncessionshavarens risk kan, och brukar i förekommande fall, balanseras vilket antingen kan ske genom att koncessionen förenas med någon form av ensamrätt att utföra verksamheten (i förekommande fall kan koncessionen skyddas genom att verksamheten i sig utgör ett naturligt monopol) eller genom att koncessionshavaren får ta del av en subvention från koncessionsgivaren.
- 7.1.3 För höghastighetsjärnvägarna är det principiellt möjligt med koncessionslösningar både för tillhandahållandet av järnvägsinfrastrukturen och för utförandet av trafik på järnvägen.
- 7.1.4 Användandet av en koncessionslösning bestående i *tillhandahållandet av järnvägsinfrastruktur* har diskuterats inom ramen för s.k. OPS-lösningar (Offentlig-privat samverkan) och senast i Sverigeförhandlingens andra delrapport (SOU 2016:3). I rapporten beskrivs OPS som att *”offentlig sektor ingår ett avtal med en privat motpart, vanligen ett konsortium, om leverans av en framtida tjänst, till exempel tillhandahållandet av en järnväg. Konsortiet åtar sig att finansiera och bygga järnvägen och när den är färdig sköta underhåll och drift under en lång kontraktsperiod. [...] Den slutliga kostnaden står antingen användaren och/eller statsbudgeten för.”*¹¹⁶ Beskrivningen ligger i linje med hur VTI, Statens väg- och transportforskningsinstitut, beskriver begreppet i en rapport från 2007¹¹⁷ och den rapport som Trafikverket genom EY och Advokatfirman Lindahl tagit fram på Sverigeförhandlingens uppdrag.¹¹⁸
- 7.1.5 Sverigeförhandlingens delrapport diskuterar också möjligheten att använda ett koncessions- eller tillgänglighetsbaserat avtal. Koncessionsavtal innebär att projektbolaget tar ut avgifter direkt från dem som brukar anläggningen och står för intäktsrisken, d.v.s. risken för att anläggningen inte brukas i förväntad omfattning. Denna

¹¹⁵ Se t.ex. förarbetena till kollektivtrafiklagen i prop. 2009/10:200.

¹¹⁶ SOU 2016:3 s. 138.

¹¹⁷ VTI Rapport 588, *”En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar: rapport framtagen av en för Banverket, VTI och Vägverket gemensam arbetsgrupp”*, utgivningsår 2007.

¹¹⁸ EY och Advokatfirman Lindahl, *”En svensk höghastighetsjärnväg – alternativa former för finansiering och samverkan”*, slutrapport 2017-02-13.

modell har använts inom motorvägsprojekt och kan beskrivas som efterfrågebase-rad.¹¹⁹

- 7.1.6 Med tillgänglighetsbaserade avtal avses projekt där ersättningen baseras på att projektbolaget kan hålla anläggningen tillgänglig för beställaren i avtalad omfattning. Projekt där beställaren huvudsakligen nyttjar anläggningen för egen verksamhet eller har avgörande inflytande på anläggningens nyttjande är vanligen tillgänglighetsbaserade, exempelvis skolor, sjukhus och fängelser. Ett tillgänglighetsbaserat avtal är också ett sätt att minska risköverföringen till det privata bolaget. Arlandabanan är ett koncessionsbaserat avtal medan Nya Karolinska är ett tillgänglighetsbaserat avtal.¹²⁰
- 7.1.7 Som framgår av EY och Lindahls rapport till Trafikverket förekommer såväl efterfrågebaserade som tillgänglighetsbaserade ersättningsmodeller i förhållande till OPS-projekt för byggande och drift av höghastighetsjärnvägar.¹²¹
- 7.1.8 Enligt Sverigeförhandlingens delrapport bedöms en OPS-lösning vara intressant för höghastighetsjärnvägen, förutsatt att vidare utredning visar att det kan ge effektivitetsvinster.¹²²
- 7.1.9 Med det sagt påverkar inte en OPS-lösning eller tilldelandet av en koncession eller ett tillgänglighetsbaserat avtal för infrastrukturen möjligheten att skydda eller prioritera höghastighetståg och snabb storregional trafik framför andra trafikslag (eller för den delen möjligheten att skapa framförhållning i kapacitetstilldelningsprocessen).
- 7.1.10 De nya höghastighetsjärnvägarna omfattas inte av något av järnvägslagens undantag och kommer att omfattas fullt ut av järnvägslagens bestämmelser. Oavsett om infrastrukturen ägs av Trafikverket eller en privat aktör kommer ägaren (eller den som får i uppdrag av ägaren att förvalta infrastrukturen) bli att anses som infrastrukturförvaltare och som sådan skyldig att tillämpa järnvägslagen och tillhörande förordningar och andra myndighetsföreskrifter fullt ut med avseende på förfarandet för kapacitetstilldelning samt upprättandet och användandet av prioriteringskriterier.

7.2 Tilldelande av koncessioner för utförande av trafik

Setterwalls bedömning: Gällande rätt ger i nuläget möjlighet att tilldela koncessioner för utförande av järnvägstrafik på såväl det befintliga järnvägsnätet som på nya höghastighetsbanor när sådana väl byggts. Det saknas anledning att föreslå lagändringar i dessa avseenden.

- 7.2.1 **Skälen för Setterwalls bedömning:** Efter att ha konstaterat att tilldelandet av en koncession (t.ex. inom ramen för ett OPS-projekt) för järnvägsinfrastrukturen

¹¹⁹ VTI:s rapport 588 uppger att bl.a. Frankrike och Spanien har tilldelat koncessioner till privata konsortier för attstödja byggnation och drift av motorvägar förenat med en (begränsad) rätt att ta ut vägtullar av trafikanterna, se VTI:s rapport 588 s. 38.

¹²⁰ SOU 2016:3 s. 141.

¹²¹ Se EY och Lindahls rapport 2017-02-13 s. 47.

¹²² SOU 2016:3 s. 188.

inte i sig påverkar möjligheten att styra över de trafik tjänster som kommer att bedrivas på höghastighetsjärnvägarna återstår att analysera om användandet av tjänstekoncessioner ger andra förutsättningar. Med tjänstekoncessioner avses i detta sammanhang lösningar där en kommersiell trafikoperatör ges rätt att bedriva järnvägstrafik och uppbär ersättning i form av biljettintäkter från resenärer för tjänsten, eventuellt i kombination med en subvention från staten eller den enhet som tilldelar koncessionen.

- 7.2.2 Järnvägslagens konstruktion och de underliggande EU-direktiven innebär som utgångspunkt att tillträdesrätten till det svenska järnvägsnätet är oberoende av om en trafikoperatör som ansöker om infrastrukturkapacitet för att utföra trafik gör det med stöd av en tjänstekoncession eller som ett led i uppfyllandet av ett åtagande om att tillhandahålla en trafik tjänst eller på rent kommersiell basis.
- 7.2.3 Det är således endast i den mån som tjänstekoncessionen förenas med någon form av ensamrätt att utföra trafik eller om koncessionshavaren får en särställning i kapacitetstilldelningsprocessen (vilket t.ex. kan ske genom att upphandlad trafik ges en automatisk prioritet som skett i Norge) som koncessionsformen är av betydelse för möjligheten att uppnå målsättningarna att skapa fördelaktiga förutsättningar för höghastighetståg och snabb storregional trafik.
- 7.2.4 Kärnan i frågeställningen blir alltså om det är möjligt att tilldela en koncessionshavare en ensamrätt för utförandet av järnvägstrafik inom ramen för gällande rätt.

7.3 Ensamrätt för trafikoperatörer och avtal om allmän trafik

Setterwalls bedömning: Vi kan inte inom ramen för den befintliga utredningen ta ställning till om ensamrätter bör kunna erbjudas som motprestation för fullgörande av avtal om allmän trafikplikt. Regeringen bör i samband med implementeringen av EU:s fjärde järnvägspaket ta ställning till om ensamrätter bör kunna erbjudas och i sådana fall implementera det föreskrivna förfarandet för bedömning av om kraven för meddelande av ensamrätt är uppfyllda.

Vidare utredningar krävs för att ta ställning till i vilken utsträckning det kan vara motiverat att *dels* att tilldela koncessioner för trafik på höghastighetsjärnvägarna *dels* att förena sådana koncessioner med ensamrätter för koncessionshavaren.

- 7.3.1 **Skälen för Setterwalls bedömning:** Artikel 11.5 i SERA-direktivet innebär att det inte längre är möjligt att ge ensamrätt att ta upp och lämna av passagerare till förmån för en koncessionshavare för koncessionsavtal som tecknas efter den 4 december 2007. Sådana ensamrätter får som längst gälla fram till och med 15 år från direktivets ikraftträdande, d.v.s. senast den 16 juni 2030 ska sådana ensamrätter upphöra. Det saknas därför förutsättningar att införa en generell möjlighet i svensk rätt att ge koncessionshavare ensamrätt att trafikera en viss järnvägssträcka.
- 7.3.2 Artikel 11.1 i SERA-direktivet erbjuder dock en möjlighet att ge ensamrätt att ta upp och lämna av passagerare längs en sträcka som omfattas av ett *avtal om allmän tra-*

fik, d.v.s. ett avtal som tilldelas i enlighet med stöd av EU-förordning 1370/2007/EG (härefter *kollektivtrafikförordningen*). För stationer längs internationella sträckningar får sådana begränsningar införas endast om den ekonomiska jämvikten för ett avtal om allmän trafik annars äventyras. Denna möjlighet har inte inskränkts genom införandet av det fjärde järnvägspaketet och direktiv (EU) 2016/2370 (med ändringar av SERA-direktivet). Ändringsdirektivet innehåller vissa ändringar i reglerna kring förfarandet för prövning av om förutsättningar för att begränsa tillträdet på en järnvägssträcka föreligger.

- 7.3.3 Snabb storregional trafik kan upphandlas med stöd av kollektivtrafiklagen i den mån det krävs för att uppfylla ett beslut om allmän trafikplikt. I sådana fall kan kontraktet tilldelas i form av en tjänstekoncession. Även ändpunktstrafiken kan göras till föremål för ett beslut om allmän trafikplikt. Ändpunktstrafiken ligger dock principiellt utanför tillämpningsområdet för kollektivtrafiklagen och måste således upphandlas eller göras till föremål för en tjänstekoncession i enlighet med reglerna i EU:s kollektivtrafikförordning.
- 7.3.4 Vad gäller ändpunktstrafiken ger befintligt underlag stöd för att det finns ett i varje fall preliminärt intresse hos tågoperatörer att bedriva trafiken på kommersiell basis. För att det ska vara möjligt att besluta om trafikplikt krävs det dock att det bedömda behovet av trafiktjänster är av sådan omfattning att det inte längre är intressant på rent kommersiell basis, vilket skulle kunna vara fallet om den kommersiella trafiken inte kan bedömas tillgodose resande i tillräcklig utsträckning över hela dygnet. I sådana fall är det möjligt att fatta beslut om allmän trafikplikt, vilket skulle möjliggöra en tilldelning av en tjänstekoncession. För att en sådan tjänstekoncession i sin tur ska vara kommersiellt gångbar kommer de potentiella trafikoperatörerna sannolikt att behöva någon form av ensamrätt till skydd mot att ”open access”-operatörer etablerar sig och konkurrerar om de kommersiellt gångbara tåglägena.
- 7.3.5 I nuläget kan utförande av tågtrafik med stöd av en ensamrätt således endast aktualiseras i de fall som förutses i SERA-direktivet, d.v.s. till skydd för avtal om allmän trafik.
- 7.3.6 Kollektivtrafikförordningen ger EU:s medlemsstater möjlighet att ingripa på området för kollektivtrafik för att se till att det tillhandahålls kollektivtrafik-tjänster av allmänt intresse som bl.a. är tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än den fria marknaden skulle kunna erbjuda. Kollektivtrafikförordningens bestämmelser om tilldelning av avtal om allmän trafik ska tillämpas från och med den 3 december 2019.
- 7.3.7 Som framgår av kollektivtrafikförordningen får kollektivtrafik bedrivas av lokala myndigheter i egen regi. Anlitans en utomstående part ska avtal som huvudregel tilldelas baserat på ett konkurrensutsatt anbudsförfarande. Löptiden för avtal om allmän trafik på järnväg begränsas i kollektivtrafikförordningen till 15 år.
- 7.3.8 Kollektivtrafikförordningens bestämmelser kompletteras i Sverige av bestämmelserna i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik (härefter kollektivtrafiklagen).

- 7.3.9 Enligt kollektivtrafiklagen finns möjlighet för regionala kollektivtrafikmyndigheter att fatta beslut om att införa *allmän trafikplikt* på en sträcka, vilket är en förutsättning för att upphandla trafik. Allmän trafikplikt omfattar enligt kollektivtrafikförordningen de ”*krav som en behörig myndighet definierar eller fastställer för att sörja för kollektivtrafik av allmänt intresse som ett kollektivtrafikföretag inte skulle ha något eget kommersiellt intresse av att bedriva utan att få ersättning, eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor*”.
- 7.3.10 Besluten om allmän trafikplikt enligt kollektivtrafiklagen kan dock endast avse *regional kollektivtrafik*. Regional kollektivtrafik definieras i kollektivtrafiklagen som att trafiken (i) äger rum inom ett län eller, (ii) om den sträcker sig över flera län, med avseende på trafikutbudet huvudsakligen är ägnad att tillgodose resenärernas behov av arbetspendling eller annat vardagsresande och som med hänsyn till sitt faktiska nyttjande tillgodoser ett sådant behov. I förarbetena till kollektivtrafiklagen har regeringen angett att regionalt resande är sådana resor där reslängden inte överstiger 100 km och restiden inte överstiger en timme för de flesta av resenärerna.¹²³
- 7.3.11 Om en regional trafikmyndighet (eller Trafikverket) anser att det föreligger förutsättningar för att besluta om allmän trafikplikt kan ett sådant beslut fattas, varefter trafiken upphandlas, antingen i form av tilldelning av en tjänstekoncession (där utföraren ges rätt att uppbära biljettintäkter från resenärer) eller i form av en trafik tjänst (där trafikutövaren får betalt för t.ex. tillgänglighet och antal utförda resor).
- 7.3.12 Vad gäller *interregional trafik* (d.v.s. sådan trafik som inte är regional kollektivtrafik) ger kollektivtrafiklagen ingen möjlighet att fatta beslut om allmän trafikplikt. Trafikverket kan dock enligt 12 a § i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket teckna avtal om interregional kollektivtrafik där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. I sådana fall måste tilldelningen av avtalet om allmän trafikplikt ske i enlighet med bestämmelserna i kollektivtrafikförordningen.
- 7.3.13 Medan kollektivtrafikförordningen anger att myndigheterna kan bevilja ensamrätter som motprestation för att fullgöra allmän trafikplikt (vilket även är möjligt enligt SERA-direktivet) har den svenska riksdagen valt att i 3 kap. 4 § kollektivtrafiklagen införa ett förbud mot att medge ensamrätt som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt. Bestämmelsen är inte till sin lydelse endast begränsad till avtal om allmän trafikplikt för regional kollektivtrafik (eller sådana avtal om allmän trafik som de regionala kollektivtrafikmyndigheterna träffar), och kan således även träffa avtal om interregional kollektivtrafik och även då ändpunktsresande på de nya höghastighetslinjerna.
- 7.3.14 I sammanhanget noteras att koncessionsavtal anses utgöra en relativt sällsynt avtalsform på kollektivtrafikområdet. Frågan har senast diskuterats i förarbetena till ändringarna av kollektivtrafiklagen för att klargöra förfarandet för upphandling av kollektivtrafik, där det konstateras att kända exempel på koncessioner är Trafikverkets trafikavtal för nattåg och för färjeförbindelsen till och från Gotland.¹²⁴ Det konstate-

¹²³ Prop. 2009/10:200.

¹²⁴ Prop. 2016/17:28 s. 29.

ras att det i olika sammanhang framförts att det råder osäkerhet om vad en koncession är, att otydligheten kan verka avskräckande och att tydligare regler skulle kunna öka användningen av denna avtalsform.

- 7.3.15 I samband med tillkomsten av kollektivtrafiklagen uttalade regeringen att det bör ankomma på den behöriga myndigheten att i varje enskilt fall välja den avtalsform som är mest ändamålsenlig. Regeringen menade vidare att en tjänstekoncession kan vara en lämplig avtalsform när förutsättningar finns för att kommersiellt exploatera en kollektivtrafiktjänst och när myndigheten är beredd att överlämna åt kollektivtrafikföretaget att besluta om tjänsternas närmare utformning.¹²⁵ Enligt lagändringarna ska upphandlingar av koncessioner för järnvägstrafik ske med tillämpning av delar av reglerna i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.
- 7.3.16 Sammantaget kan konstateras att det enligt gällande rätt är möjligt att tilldela tjänstekoncessioner med stöd av ett beslut om *allmän trafikplikt*. Detta förutsätter i princip att behörig myndighet (Trafikverket för den interregionala trafiken eller någon/flera av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna för regional trafik) definierar kraven på trafiken på sådant sätt att ingen operatör har intresse av att bedriva trafiken på kommersiell grund – vilket i sig går emot nuvarande målsättningar om att interregional kollektivtrafik i första hand ska vara kommersiell.
- 7.3.17 Enligt tillämpligt EU-regelverk är det i sådana situationer även möjligt att begränsa tillträdet på den berörda sträckningen till skydd för koncessionshavaren och i princip ge koncessionshavaren en ensamrätt. För att möjliggöra sådana ensamrätter i Sverige krävs dock en ändring av kollektivtrafiklagen. Meddelandet av ensamrätter skulle innebära en mycket stor förändring i villkoren för marknadstillträde, och vi saknar möjlighet att inom ramen för vårt uppdrag ta ställning till om det är en lämplig lösning.
- 7.3.18 Med det sagt konstateras att långfristiga tjänstekoncessioner i sig självt kan skapa långsiktiga kommersiella förutsättningar för eventuella tågoperatörer även utan en uttrycklig ensamrätt. I avsaknad av en skyddad ställning på de sträckningar som omfattas av koncessionen och säkerställd tillgång till infrastrukturkapacitet kommer dock tågoperatörerna sannolikt att ställa krav på att ett koncessionsavtal förenas med subventioner och/eller sanktioner för att hantera riskerna för ett sviktande resandeunderlag och/eller begränsningar i den tillgängliga kapaciteten.

¹²⁵ se prop. 2009/10:200 s. 66.

7.4 Särskilt om vagnbolag

Setterwalls bedömning: Vi bedömer att det inte finns anledning att föreslå författningsändringar gällande inrättandet eller användandet av s.k. vagnbolag. Gällande rätt bedöms inte innebära hinder mot att inrätta s.k. vagnbolag som hyr ut rullande materiel till trafikoperatörer. Sådana vagnbolag kan inrättas i såväl privat som offentlig regi.

Vidare utredningar krävs för att ta ställning till i vilken utsträckning det kan vara motiverat att inrätta ett offentligägt vagnbolag, samt för att ta ställning till på vilka villkor detta ska erbjuda hyra av rullande materiel till trafikoperatörer.

- 7.4.1 **Skälen för Setterwalls bedömning:** Ett annat alternativ för att åstadkomma en längre framförhållning i kapacitetstilldelningsprocessen som berörts bl.a. i Sverige-förhandlingens andra delrapport är att den rullande materielen, höghastighetstågen, köps in och leasas till trafikoperatörerna från staten eller annan tredje part.¹²⁶
- 7.4.2 Som berörs i en utredning avseende Sveriges tillträde till Luxembourg-protokollet om särskilda frågor rörande rullande järnvägsmateriel till konventionen om internationella säkerhetsrätter i lösa saker representerar rullande järnvägsmateriel avsevärda ekonomiska värden. Ett vanligt persontåg kostar mellan 80 och 100 miljoner kronor beroende på storlek. För ett snabbtåg ökar sedan kostnaden till cirka 250 miljoner kronor. Denna typ av egendom lämpar sig dessutom väl för olika former av finansiering. Av utredningen framgår också att ägandeformerna för järnvägsfordon skiljer sig mellan de olika aktörerna på marknaden. Företag som SJ AB och Green Cargo AB samt ett flertal andra godsoperatörer äger och förvaltar sina egna fordon. Andra aktörer hyr fordon in från andra järnvägsföretag eller från olika vagnbolag. AB Transitio ("Transitio") fungerar som ett vagnbolag för en stor del av de fordon (främst motorvagnar) som används i den trafik som upphandlas av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Fordonen står då till förfogande för det järnvägsföretag som har kontraktet på att köra trafiken. Transitio ägs gemensamt av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, men de tre största (Stockholm, Skåne och Västsverige) äger själva de fordon som används i deras trafik. Det finns också ett antal privata vagnbolag för uthyrning av främst godsvagnar.¹²⁷
- 7.4.3 Transitio är en stor aktör inom finansiering av fordon för persontrafik i Sverige. Bolaget redovisar samtliga sina leasingavtal enligt reglerna för operationell leasing. Transitio bildades år 1999 som en följd av den avreglering som då ägde rum inom järnvägssektorn. Sedan år 1999 har fler landsting/regioner tillkommit som aktieägare med fem procent ägarandel vardera. I dag är 20 av 21 landsting/regioner aktieägare i bolaget. Bolagets affärsidé är att anskaffa och förvalta järnvägsfordon för uthyrning till sina ägare samt tillhandahålla tungt underhåll och s.k. högvärdeskomponenter. Syftet är att bidra till utvecklingen av regionaltrafik hos bolagets ägare

¹²⁶ SOU 2016:3 s. 68.

¹²⁷ SOU 2016:43 s. 40.

samt optimera kostnadseffektiviteten i järnvägsdriften. Bolaget anskaffar och finansierar fordon på uppdrag av sina ägare. Anskaffning påbörjas först när ett bindande uppdrag föreligger. Uppdragsgivande ägare ska ställa säkerhet i form av proprieborgen som motsvarar bolagets totala kostnads och förlustexponering för anskaffningen. Hyresavtalen löper företrädesvis under åtta till tio år. Ett mindre antal fordon ägs av bolaget medan merparten leasas från svenska affärsbanker.¹²⁸

- 7.4.4 I EU:s fjärde järnvägspaket ingår ändringar i Europaparlamentets och rådets förordning om kollektivtrafik på järnväg och väg (1370/2007; Kollektivtrafikförordningen). Bland nyheterna i ändringarna är artikel 5 (a) som introducerar en uttrycklig möjlighet för medlemsstaterna att säkerställa tillgången till rullande materiel för tågoperatörer som ska utföra ett uppdrag om allmän trafik. Kollektivtrafikförordningen anger att det är möjligt för medlemsstaten (genom de behöriga myndigheterna) att t.ex. själva anskaffa den rullande materiel som behövs för utförandet av den allmänna trafiken, att ställa garantier för finansieringen av rullande materiel (inbegripet garantier som täcker restvärdesrisken) samt att göra åtaganden om att överta rullande materiel på förutbestämda finansiella villkor till marknadspris.
- 7.4.5 Det kan alltså konstateras att det redan i nuläget finns vagnbolag etablerade på den svenska järnvägsmarknaden; vid sidan av det offentligägda Transitio verkar det även förekomma att privata aktörer hyr ut fordon till trafikoperatörer.
- 7.4.6 Även på EU-nivå finns genom ändringarna i kollektivtrafikförordningen stöd för att medlemsstaterna kan inrätta t.ex. vagnbolag om det krävs för att säkerställa att de potentiella trafikoperatörerna får tillgång till lämpligt rullande materiel. Av förordningens tillämpningsområde följer dock att detta framförallt är avsett att användas för att stödja fullgörandet av trafik som inte bedrivs på kommersiell basis, d.v.s. allmän trafik.
- 7.4.7 Som framkommit vid Sverigeförhandlingens kontakter med bl.a. Storbritannien kan användande av vagnbolag stödja kommersiella aktörer som önskar bedriva trafik på höghastighetsjärnvägar. Projektbolaget High Speed Two Limited (HS2), som ansvarar för utbyggnaden och driften av en höghastighetsförbindelse mellan London och Birmingham samt därefter från Birmingham till Crewe, Manchester och Leeds, har påbörjat upphandlingen av rullande materiel (innefattande minst 54 tåg med ett 12-årigt avtal om underhåll och service). Den rullande materielen kommer därefter att tillhandahållas till den eller de tågoperatörer som får i uppdrag att utföra trafik på den nya höghastighetsjärnvägen.
- 7.4.8 Det saknas möjlighet att i detalj beskriva förutsättningarna för att i statlig regi tillhandahålla rullande materiel till tågoperatörer som agerar på kommersiell basis inom ramen för vårt uppdrag. Vi kan dock konstatera att en sådan verksamhet i varje fall måste bedrivas i enlighet med EU:s regelverk om statligt stöd. En sådan verksamhet måste också utformas med beaktande av reglerna i konkurrenslagen (2008:579) om konkurrensbegränsande offentliga säljverksamheter.

¹²⁸ SOU 2016:43 s. 44.

8. Genomförande och ikraftträdande, övergångsbestämmelser

Setterwalls bedömning: Lagändringarna bör träda i kraft kort efter att lagändringarna antagits.

Setterwalls förslag: Äldre föreskrifter gäller för mål eller ärenden som inletts före ikraftträdandet.

- 8.1.1 **Skälen för Setterwalls bedömning och förslag:** De nya bestämmelserna i järnvägslagen avses träda ikraft kort efter att ändringarna antagits av riksdagen. Tillämpningen av de ändrade bestämmelserna förutsätter ändringar i infrastrukturförvaltarnas järnvägsnätbeskrivningar och påverkas av de förhållandevis långa planeringstider som gäller för järnvägstrafiken. I järnvägslagen och föreskrifter meddelade i anslutning till den regleras ingående planeringsprocessen för tilldelning av infrastrukturkapacitet och infrastrukturförvaltarnas skyldigheter vid ändringar i järnvägsnätbeskrivningar.
- 8.1.2 Genom de föreslagna lagändringarna får svenska infrastrukturförvaltare möjlighet *dels* att utarbeta nya prioriteringskriterier, *dels* att reservera infrastruktur för transporttjänster som uppfyller vissa egenskapskrav. *Dessutom* får infrastrukturförvaltarna möjlighet att börja erbjuda ramavtal om tillgång till infrastrukturkapacitet på nya villkor till tågoperatörer och trafikorganisatörer.
- 8.1.3 Vad gäller prioriteringskriterier skapar lagändringarna möjlighet för infrastrukturförvaltarna att arbeta med andra typer av prioriteringsordningar än de som används i dagsläget, framförallt genom att det inte längre krävs att en samhällsekonomisk beräkningsmodell används i kapacitetstilldelningsprocessen. Ändrade prioriteringskriterier kan därför komma att införas i Trafikverkets och övriga infrastrukturförvaltarens järnvägsnätbeskrivningar. Detta bör ske med tillämpning av nu gällande regler för ändringar av järnvägsnätbeskrivningar. Lagändringarna innebär inte i sig några direkta ändringar i marknadsförhållandena.
- 8.1.4 Ändringarna avseende reservation av infrastruktur syftar till att skapa möjlighet för infrastrukturförvaltarna att, på likande sätt som vid användandet av prioriteringskriterier, styra utnyttjandet av järnvägsnätet mot ett effektivt utnyttjande. Lagändringarna innebär därmed ingen direkt påverkan på marknadsförhållandena på järnvägsnätet utan måste operationaliseras i enlighet med de förfaranderegler som följer av järnvägslagen och underliggande EU-rätt.
- 8.1.5 Inte heller lagändringarna avseende ramavtal får en direkt inverkan på marknadsförhållandena på det svenska järnvägsnätet. Även i detta fall har infrastrukturförvaltarna att följa de förfaranderegler som följer av järnvägslagen med tillhörande författningar och myndighetsföreskrifter samt EU:s ramavtalsförordning vid operationaliseringen av de nya reglerna.
- 8.1.6 Ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt och kan tillämpas på mål eller ärenden som inletts efter den dag då de träder i kraft.

9. Konsekvensanalys

9.1 Problembeskrivning och målsättning

- 9.1.1 Som konstaterats i bl.a. Sverigeförhandlingens andra delrapport¹²⁹ ger det regelverk som gäller för kapacitetstilldelningen i Sverige idag begränsade möjligheter att i förväg styra kapacitetsutnyttjandet. Som utgångspunkt kan den som vill bedriva trafik på det svenska järnvägsnätet ansöka om de tåglägen som önskas för varje årlig tågplanepperiod, varefter Trafikverket ska försöka tillgodose alla ansökningar om kapacitet. De som ansöker gör det utifrån egna önskemål och utan styrning eller samordning i det inledande ansökningsskedet. Även efter samråd mellan de kapacitetsökande förekommer det att alla kapacitetsansökningar inte kan tillgodoses fullt ut, och Trafikverket får då i sista hand ensidigt besluta om hur kapaciteten ska fördelas utifrån samhällsekonomisk effektivitet.
- 9.1.2 Ett verktyg som lyfts fram som en möjlighet för att skapa längre framförhållning är ramavtal, men för närvarande finns inga sådana i Sverige. Ett skäl som uppges för att det inte tecknas ramavtal i nuläget är att dessa inte anses ge tillräcklig säkerhet, och uppges bara fungera så länge ansökningarna om tåglägen kan samordnas inom ramen för kapacitetstilldelningsprocessen. Om samordningen inte lyckas ska Trafikverket tillgripa en tilldelning som utgår från samhällsekonomisk effektivitet, och då anses (för närvarande) de tecknade ramavtalen inte längre ha någon betydelse. En annan brist anses finnas i att ramavtal får gälla under längre tid än fem år endast om infrastrukturförvaltaren vidtagit omfattande investeringar i infrastrukturen. Möjligheten anses dock inte finnas om en operatör t.ex. vidtagit omfattande investeringar i sin fordonspark.
- 9.1.3 Kapacitetstilldelningsprocessen uppfattas generellt som bristfällig eftersom den ger en mycket kort framförhållning avseende beslutet om vilken trafik som operatörerna får rätt att bedriva. Vidare finns ingen säkerhet om kapacitetstilldelningen från ett år till ett annat. Detta bedöms kunna vara hämmande för bl.a. inköp av rullande materiel.
- 9.1.4 Befintligt regelverk för kapacitetstilldelning, innefattande användandet av prioriteringskriterier i konfliktsituationer och möjligheten att skapa framförhållning utöver den årliga tågplaneprocessen uppfattas av ett flertal aktörer inom järnvägssektorn som bristfälligt i ett antal avseenden, och framförallt vad avser regleringen (och användandet av) prioriteringskriterier samt avsaknaden av möjligheten att teckna ramavtal.
- 9.1.5 Som Sverigeförhandlingen identifierat i tidigare utredningar riskerar dessa brister att skapa hinder för att få järnvägsföretag och trafikorganisatörer att göra nödvändiga investeringar i rullande materiel för att kunna bedriva en trafik som motsvarar målsättningen med höghastighetsjärnvägen (höghastighetståg och snabb storregional trafik).

¹²⁹ SOU 2016:3.

- 9.1.6 Bilden av problemen med förutsebarhet och framförhållning i kapacitetstilldelningsprocessen har bekräftats under vårt utredningsarbete, samtidigt som vi kunnat konstatera att Sverige implementerat de aktuella delarna av EU-direktiven på området på ett annat sätt än ett flertal andra medlemsstater. Detta kommer bl.a. till uttryck genom att den största infrastrukturförvaltaren i Sverige, Trafikverket, inte anger i sin järnvägsnätsbeskrivning vilken typ av trafik som har prioritet inom de olika delarna av järnvägsnätet vid en konflikt mellan två kapacitetssökande. Vidare tecknar Trafikverket för närvarande inte ramavtal avseende infrastrukturkapacitet.
- 9.1.7 Sverigeförhandlingen har mot denna bakgrund gett Setterwalls i uppdrag att ta fram denna promemoria med förslag på nya författningstexter jämte författningskommentarer, med avsikten att regelverket för höghastighetsjärnvägarna ska ge prioritet för sådan trafik som motiverar investeringen, d.v.s. höghastighetståg och snabb storregional trafik, samt bidra till hög punktlighet, korta restider och längre framförhållning i planeringsprocessen inför trafikering.
- 9.1.8 Vad gäller *prioritering* ska förslagen syfta till att ge prioritet i tilldelning av kapacitet för trafik med höghastighetståg och snabba storregionala tåg. Vad gäller *framförhållning* ska förslagen syfta till att åstadkomma längre framförhållning i kapacitetstilldelningsprocessen. Både för prioritering och framförhållning ska förslagen innefatta minst ett alternativ där trafiken bedrivs med en blandning av kommersiell trafik och upphandlad storregional trafik samt minst ett alternativ där trafiken bedrivs med någon form av koncession. Vidare behöver regelverket skilja sig åt mellan den fysiska nya järnvägen och de befintliga sträckorna närmast de tre största städerna där också annan trafik ska kunna fortsätta att utvecklas. Författningsförslagen ska utformas inom ramen för gällande EU-regelverk och med hänsyn till pågående arbete med utveckling av dessa EU-regelverk.
- 9.1.9 I det följande görs en bedömning av konsekvenserna av de förslag som presenteras i promemorian i enlighet med bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Konsekvenserna framgår i vissa fall mer utförligt i övervägandena i anslutning till respektive förslag.

9.2 Nya regler för upprättande av prioriteringskriterier – måluppfyllnad och alternativ

9.2.1 Måluppfyllnad

Prioriteringskriterier

- 9.2.1.1 Syftet med förslagen avseende *prioriteringskriterier* är att säkerställa att trafik med höghastighetståg och snabb storregional trafik kan prioriteras på höghastighetsjärnvägen. Enligt vår bedömning kommer de föreslagna författningsändringarna, innebärande bl.a. att kravet på samhällsekonomisk effektivitet utmönstras, att skapa ett större handlingsutrymme för infrastrukturförvaltare att utforma prioriteringskriterier som på förhand redovisar vilka typer av trafik som har prioritet inom de olika delarna av järnvägsnätet. Kravet att det ska tas hänsyn till de prioriterade tjänsternas betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som inte kommer att tilldelas kapacitet ger även möjlighet att t.ex. arbeta med olika prioritetsordningar vid

olika tider på dygnet eller perioder på året. Författningsändringen gör det möjligt att redan i järnvägsnätbeskrivning klargöra att trafik med höghastighetståg och snabb storregional trafik kommer att prioriteras på de nya höghastighetsjärnvägarna.

Reservation av infrastruktur

- 9.2.1.2 Även regeländringarna avseende *reservation av infrastruktur* bedöms skapa möjlighet att prioritera höghastighetstrafik respektive snabb storregional trafik på den nya höghastighetsjärnvägen. Regeländringen, där kopplingen till tekniska egenskaper utmönstras, syftar även till att möjliggöra för infrastrukturförvaltaren att ställa krav på egenskaperna hos de trafiktjänster som avses bedrivas på höghastighetsjärnvägen, t.ex. med avseende på restidsmål, uppehållsmönster, avgångsfrekvens och liknande.

Specialreglering för koncessionsbaserad trafik

- 9.2.1.3 Vårt uppdrag har innefattat att belysa alternativa scenarion där trafiken bedrivs med en blandning av kommersiell trafik och upphandlad storregional trafik samt ett scenario där trafiken bedrivs med någon form av koncession. Som har berörts under avsnitt 7 ovan krävs inga lagändringar för att tillåta en tilldelning av koncessioner för utförande av trafik på höghastighetsjärnvägen. I nuläget är det dock inte möjligt att förena en sådan koncession med en ensamrätt för koncessionshavaren att utföra trafik. En koncessionshavare skulle vidare också behöva ansöka om tåglägen i vanlig ordning. Förslagen ger infrastrukturförvaltarna möjlighet att ge prioritet till upphandlad trafik (innefattande trafik som bedrivs med stöd av en koncession). De presenterade författningsändringarna gäller således för såväl koncessionsbaserad trafik som för en blandning av kommersiell och upphandlad trafik. Vi bedömer därför att det inte är lämpligt eller nödvändigt att ta fram något separat författningsförslag för prioritering av koncessionsbaserad trafik.

Differentiering mellan befintlig järnvägsinfrastruktur och ny höghastighetsjärnväg

- 9.2.1.4 Vidare har uppdraget innefattat att i regelverket skilja mellan den fysiska nya järnvägen och de befintliga sträckorna närmast de tre största städerna där också annan trafik ska kunna fortsätta att utvecklas. Våra förslag på författningsändringar har utformats mot bakgrund av järnvägslagens nuvarande lydelse. Av de skäl som anförts under avsnitt 4.2 ovan föreslår vi *inte* att rena prioriteringskriterier införs i lagtext. Frågan lämnas över till infrastrukturförvaltarna som har att bedöma och fastställa en lämplig prioriteringsordning för de olika delarna av järnvägsnätet med beaktande av bl.a. de tänkta huvudanvändarna för de olika delsystemen. Detta innebär att regelverket tillåter en differentiering i prioriteringen som ska tillämpas på det befintliga järnvägsnätet och den nya höghastighetsjärnvägen.

Hög punktlighet och korta restider

- 9.2.1.5 En ytterligare målsättning med uppdraget är att förslagen ska bidra till hög punktlighet och korta restider.

9.2.1.6 Vad gäller *hög punktlighet*, handlar detta framförallt om att säkerställa att den tidtabell som fastställs utifrån tilldelade tåglägen kan upprätthållas i den operativa verksamheten - d.v.s. att undvika trafikstörningar som orsakar förseningar. Frågan faller därför i delar utanför vårt uppdrag, men vi kan konstatera att en alltför blandad trafik ökar risken för trafikstörningar. Genom de föreslagna författningsändringarna får infrastrukturförvaltarna större möjlighet än tidigare att på förhand definiera vilka trafiktyper som ska utnyttja de olika delarna av järnvägsnätet, vilket indirekt kan bidra till en ökad punktlighet.

9.2.1.7 Vad gäller *korta restider* är även detta framförallt en fråga för den operativa verksamheten. Med det sagt konstateras att författningsändringen avseende reservation av järnvägsinfrastruktur (såsom den nya höghastighetsjärnvägen) skapar möjlighet att ge företräde till trafik som uppfyller t.ex. restidsmål.

9.2.1.8 Sammantaget bedöms de föreslagna ändringarna uppfylla syftet med uppdraget.

9.2.2 Alternativa lösningar och nollalternativ

Nollalternativ – prioritering av höghastighetståg och snabb storregional trafik

9.2.2.1 Även om inga författningsändringar genomförs finns redan enligt gällande lagstiftning verktyg som tillåter en viss prioritering av höghastighetståg och snabb storregional trafik på den nya höghastighetsjärnvägen, detta under förutsättning att trafiktyperna kan ges ökade schablonvärden i den samhällsekonomiska beräkningen.

9.2.2.2 Därutöver finns sannolikt ett visst förbättringsutrymme i Trafikverkets processer som skulle kunna skapa ett mer effektivt och transparent kapacitetstilldelningsförfarande, inte minst genom ett utökat användande av IT-stöd och digitala verktyg.

9.2.2.3 Även om denna förbättringspotential realiseras fullt ut ger den nuvarande modellen för prioriteringskriterier och lösning av kapacitetskonflikter en begränsad ledning på förhand avseende vilken typ av trafik som kommer att prioriteras för ett givet tågläge. Den befintliga modellen kommer i detta avseende alltid att brista i förutsebarhet. Om inga förändringar genomförs förblir därmed enligt vår uppfattning läget osäkert, vilket är negativt för etableringsmöjligheterna på den nya höghastighetsjärnvägen.

Nollalternativ – reservation av infrastruktur

9.2.2.4 Det står helt klart att den nya höghastighetsjärnvägen kan reserveras för trafik med vissa tekniska egenskaper redan enligt gällande rätt. Reservationsmöjligheten är dock otillfredsställande utifrån målsättningen och utmaningarna med den nya höghastighetsjärnvägen. *Dels* innebär en reservation av den nya infrastrukturen att den trafik som höghastighetsjärnvägen reserveras till förmån för fortfarande måste sammas med övrig trafik på de kraftigt belastade spåren närmast Göteborg, Stockholm och Malmö, *dels* ger inte nuvarande regelverk möjlighet att styra trafiken på höghastighetsjärnvägen mot ett så effektivt kapacitetsutnyttjande som möjligt. Det finns en risk att regiontågstrafikens lägre maxhastighet och tätare stoppfrekvens kommer att innebära att det totala antalet möjliga tåglägen blir suboptimalt.

- 9.2.2.5 Författningsförslagen syftar till att kunna styra den totala trafikmängden utifrån vissa egenskaper för den trafik som ska bedrivas på höghastighetsjärnvägen, vilket kan skapa en mer homogen trafik, vilket i sin tur kan leda till ett optimerat kapacitetsutnyttjande där höghastighetståg och snabb storregional trafik delar på kapaciteten på ett effektivt sätt. Om inga ändringar görs avseende reservation av infrastruktur riskeras därmed målsättningen att förslagen ska bidra till hög punktlighet och korta restider.

Särreglering av höghastighetsjärnvägarna och prioriteringsordning i lag

- 9.2.2.6 Ytterligare en möjlighet för att säkerställa prioritet för höghastighetståg och snabb storregional trafik är att införa en särreglering avseende förhållandena på höghastighetsjärnvägen i järnvägslagen. Någon ändring i 6 kap. 3 § 1 stycket som är tillämplig för resten av de järnvägsnät som regleras av järnvägslagen behöver då inte ske. En sådan lagteknisk lösning skulle vidare kunna innehålla prioriteringskriterier som enbart tar sikte på att hantera konflikter mellan höghastighetståg och snabb storregional trafik.
- 9.2.2.7 Möjligheten att införa särregler för höghastighetsjärnvägen har diskuterats i anslutning till förslagen på författningsändringar för användande av prioriteringskriterier och reservation av infrastruktur under avsnitt 4.2 och avsnitt 5.1.2.11 ovan. Som framgår där bedömer vi att en särreglering, t.ex. i form av bestämmelser som specifikt tar sikte på förhållandena på de nya höghastighetsjärnvägarna, inte är en lämplig lösning. Prioriteringskriterier i lagtext skulle visserligen tydliggöra de kriterier som tillämpas men skulle minska infrastrukturförvaltarens handlingsutrymme på ett oönskat sätt, även om det infördes en ventil som möjliggör avvikelser från de fastställda kriterierna. Motsvarande överväganden gör sig gällande för en lösning där höghastighetsjärnvägen reserveras för vissa trafiktjänster genom bestämmelser i järnvägslagen.
- 9.2.2.8 Vi anser att det går att uppnå de eftersträlvade målen med andra styrmedel som inte innebär en detaljreglering som riskerar att binda upp infrastrukturförvaltaren och hindra denne från att reagera på förändringar i resande- och transportmönster. Regeringens bemyndigande att meddela ytterligare bestämmelser i saken medger t.ex. en mer flexibel regelgivning och lämnar därtill utrymme att i förordningsform styra kapacitetsfördelningen utifrån transportpolitiska mål.
- 9.2.2.9 En lösning med en särreglering kommer därtill inte att ge möjlighet att lösa de kapacitetstilldelningsproblem som kan uppkomma på de blandade järnvägssträckorna närmast Stockholm, Göteborg och Malmö, där höghastighetstågen och den snabba storregionala trafiken kommer att behöva samsas med annan trafik som t.ex. pendeltrafik och godståg, varför även andra åtgärder är nödvändiga.
- 9.2.2.10 Vi bedömer därför att det huvudsakligen bör åligga infrastrukturförvaltaren att upprätta prioriteringskriterier och att besluta om att reservera infrastruktur inom ramen för de nya reglerna.

Koncession förenat med ensamrätt

- 9.2.2.11 Även möjligheten att tilldela koncession förenat med en ensamrätt som diskuteras under avsnitt 7 ovan kan skapa prioritet för höghastighetståg och/eller snabb storregional trafik på den nya infrastrukturen. Av de skäl som anförts under nämnt avsnitt anser vi dock inte att det finns förutsättningar att föreslå lagändringar i syfte att möjliggöra ensamrätt till skydd för upphandlad trafik.

9.3 Nya regler för ramavtal – måluppfyllnad och alternativ

9.3.1 Måluppfyllnad

Framförhållning i kapacitetstilldelningsprocessen

- 9.3.1.1 Syftet med regeländringarna avseende *ramavtal* är att öka framförhållningen i kapacitetstilldelningsprocessen för tågoperatörer och andra trafikorganisatörer. De föreslagna författningsändringarna kommer att skapa tydligare förutsättningar för användandet av ramavtal, dess löptid och villkoren däri. Vidare innebär de föreslagna författningsändringarna att det finns utrymme att ge ramavtalen en starkare ställning i kapacitetstilldelningsprocessen än vad som skulle vara fallet för ramavtal som ingår i nuläget. Författningsförslagen bedöms därför skapa möjlighet att åstadkomma en framförhållning i kapacitetstilldelningsprocessen som sträcker sig utöver de ettåriga tågplaneprioderna samt prioritering av trafik med höghastighetståg och snabb storregional trafik på de nya höghastighetsjärnvägarna. Den slutliga utformningen och prioriteringsfrågornas genomförande överlämnas till infrastrukturförvaltarna.

Specialreglering för koncessionsbaserad trafik

- 9.3.1.2 Som vårt uppdrag formulerats ska alternativa scenarion belysas där trafiken bedrivs med en blandning av kommersiell trafik och upphandlad storregional trafik samt ett scenario där trafiken bedrivs med någon form av koncession. Som har konstaterats under avsnitt 7 behöver även koncessionshavare ansöka om tåglägen för att säkra tillgång till spårkapacitet under en tågplanepriod. De föreslagna lagändringarna ger möjlighet för infrastrukturförvaltarna att teckna ramavtal med såväl den myndighet som tilldelar koncessionen (i egenskap av trafikorganisatör) som med koncessionshavaren, och ger därtill möjlighet att prioritera de kapacitetsansökningar som sker med stöd av ramavtalet. De presenterade författningsändringarna gäller således för såväl koncessionsbaserad trafik som för en blandning av kommersiell och upphandlad trafik. Vi bedömer därför att det inte är lämpligt eller nödvändigt att ta fram något separat författningsförslag för prioritering av koncessionsbaserad trafik.

Differentiering mellan befintlig järnvägsinfrastruktur och ny höghastighetsjärnväg

- 9.3.1.3 Vidare har uppdraget innefattat att i regelverket skilja mellan den fysiska nya järnvägen och de befintliga sträckorna närmast de tre största städerna där också annan trafik ska kunna fortsätta att utvecklas. Våra förslag på författningsändringar har utformats mot bakgrund av järnvägslagets nuvarande lydelse. Av de skäl som anförts under avsnitt 6.2 ovan bedömer vi att specialregler *inte* bör införas för användandet av ramavtal för infrastrukturkapacitet begränsat till höghastighetsjärnvägarna. Frågan om lämpligheten att tillämpa olika principer för ramavtalssökande som önskar

bedriva trafik på de olika delarna av järnvägsnätet, eller olika typer av trafik, överlämnas till infrastrukturförvaltarna som har att bedöma och fastställa lämpliga rutiner för ingåendet av ramavtal och villkoren däri, inom ramen för de skyldigheter som följer av järnvägslagen och EU:s ramavtalsförordning. Enligt vår bedömning kan det finnas utrymme inom ramen för ramavtalsförordningen att differentiera användandet av ramavtal mellan det befintliga järnvägsnätet och den nya höghastighetsjärnvägen om det är motiverat med hänsyn till förutsättningarna på de olika banavsnitten inom järnvägsnätet.

Hög punktlighet och korta restider

- 9.3.1.4 Därutöver är en målsättning med uppdraget att regeländringarna ska bidra till hög punktlighet och korta restider.
- 9.3.1.5 Författningsförslagen avseende ramavtal bedöms vara neutrala för frågeställningarna. Det konstateras dock att ramavtalet kan binda upp ramavtalsinnehavaren vid utfästelser gällande den trafik som kommer att bedrivas under ramavtalets löptid, och torde kunna innefatta restidsmål.
- 9.3.1.6 Sammantaget bedöms de föreslagna ändringarna uppfylla syftet med uppdraget.

9.3.2 Alternativa lösningar och nollalternativ

Nollalternativ

- 9.3.2.1 Även om inga författningsändringar genomförs bedöms att det finns ett visst utrymme att skapa bättre förutsättningar för användande av ramavtal som kan öka förutsebarheten för aktörerna på järnvägsmarknaden.
- 9.3.2.2 Inte minst kan det, som kommenterats under avsnitt 9.2.2 ovan, även finnas visst utrymme att redan utifrån befintlig prioriteringsmodell tillmäta ansökningar om tåg-lägen som sker med stöd av ett ramavtal ett ökat samhällsekonomiskt värde, vilket skulle stärka ramavtalens ställning i kapacitetstilldelningsprocessen.
- 9.3.2.3 Därutöver finns det möjlighet enligt gällande rätt för infrastrukturförvaltare att tillämpa ersättningsmekanismer, t.ex. bonus/malus som kan användas t.ex. för att erbjuda ramavtalsinnehavare ekonomisk kompensation om de inte får tilldelat tåglägen i enlighet med den omfattning som framgår av ramavtalet. Detta skulle kunna mildra den kapacitetssökandes kommersiella risk som bedöms vara förenad med osäkerheterna i kapacitetstilldelningsprocessen, och skulle därigenom kunna öka den kommersiella förutsebarheten. Å andra sidan innebär en sådan kompensationsmekanism att infrastrukturförvaltarna tar på sig en ekonomisk risk som är kopplad till det totala kapacitetsutnyttjandet på de berörda delarna av järnvägsinfrastrukturen. Infrastrukturförvaltaren tar i sådana fall på sig en risk för att efterfrågan på tåglägen ökar på ett sätt som innebär att en ersättningsskyldighet gentemot ramavtalsinnehavare uppkommer. Användandet av sådana ersättningsmekanismer bör således föregås av detaljerade analyser för att undvika att oönskade effekter uppkommer för infrastrukturförvaltare eller kapacitetssökande, vilket ligger utanför ramen för vårt uppdrag.

- 9.3.2.4 Nollalternativet innebär också att det kvarstår betydande osäkerheter gällande på vilka premisser ramavtal kan ingås, vilka villkor som får användas i ramavtal samt vilken ställning ramavtal kan ges i kapacitetstilldelningsprocessen. Sammantaget finns en betydande risk att de upplevda bristerna i förutsebarhet i kapacitetstilldelningsprocessen kommer att bestå om inte något görs. Detta är negativt för samtliga aktörer.

Upphandling av trafik – koncessioner och produktionsavtal

- 9.3.2.5 En alternativ lösning som kan skapa i varje fall kommersiell förutsebarhet är att upphandla trafiken på höghastighetsjärnvägen. Av de skäl som diskuterats under avsnitt 7 ovan bedömer vi att det inte finns anledning att införa författningsändringar för att möjliggöra upphandling av trafik på höghastighetsjärnvägen. Inte heller anser vi att det finns förutsättningar för att införa regler som möjliggör ett meddelande av ensamrätt till en tågoperatör som utför ett upphandlat trafikeringsuppdrag (eller som utför trafik med stöd av en koncession). Sådana aktörer behöver således ansöka om tåglägen på samma sätt som övriga kapacitetssökande, vilket innebär att även dessa aktörer är utsatta för de upplevda bristerna i förutsebarhet.

9.4 Vilka berörs av regleringen

- 9.4.1 Författningsändringarna gällande prioriteringskriterier och reservation av infrastruktur bedöms beröra samma krets av aktörer och ändringarna behandlas därför gemensamt under denna rubrik.
- 9.4.2 Regeländringarna berör såväl trafikorganisatörer (framförallt regionala kollektivtrafikhuvudmän) som tågoperatörer som utför persontrafik (såsom MTR, SJ och andra bolag som kan vara intresserade av att etablera sig på den svenska marknaden) och godstrafik (såsom t.ex. Green Cargo).
- 9.4.3 Författningsförslagen bedöms ge dessa aktörer ökad förutsägbarhet och ökade möjligheter att teckna ramavtal och göra investeringar. Samtidigt kan användandet av ramavtal komma att minska den tillgängliga kapaciteten på järnvägsnäten över flerårsperioder.
- 9.4.4 Indirekt kan även slutanvändare komma att påverkas av regleringen, dvs. resenärer samt företag och privatpersoner som utnyttjar järnvägsnätet för godstransporter.

9.5 Regleringens ekonomiska effekter

- 9.5.1 Författningsförslagen för prioritet respektive framförhållning bedöms ha likartade ekonomiska effekter och behandlas därför samlat under denna rubrik.
- 9.5.2 Vi har inte haft möjlighet att hämta in ett fullständigt underlag för att kunna ta ställning till de ekonomiska effekterna av författningsförslagen. Baserat på tillgängligt underlag, och som utvecklas nedan bedömer vi dock att författningsförslagen kan vara kostnadsneutrala för tågoperatörer och trafikorganisatörer.
- 9.5.3 Användandet av ramavtal innebär förvisso tillkommande administration för företagen, både i förhandlingsskedet och under ramavtalens löptid. Samtidigt kan användandet av ramavtal minska den administration som den årliga tågplaneprocessen är



förenad med. Vi saknar möjlighet att ta ställning till nettoeffekten av dessa förändringar.

- 9.5.4 Reglerna för prioriteringskriterier och reservation av infrastruktur bedöms framförallt påverka Trafikverket och Transportstyrelsen (mer om detta under följande avsnitt 9.6). En målsättning med de nya reglerna är att skapa mer transparenta prioriteringskriterier och därmed skapa bättre förutsättningar för en effektiv och smidig kapacitetstilldelningsprocess. Om något bedöms därför författningsförslagen kunna leda till vissa minskningar i tågoperatörernas och trafikorganisationskostnader i förhållande till kapacitetstilldelningsprocessen.

9.6 Konsekvenser för staten

- 9.6.1 Författningsförslagen avseende prioriteringskriterier, reservation av infrastruktur och användande av ramavtal bedöms innebära vissa tillkommande arbetsuppgifter hos Trafikverket, Transportstyrelsen och i viss mån hos förvaltningsdomstol.
- 9.6.2 *Trafikverket* (och övriga infrastrukturförvaltare) kommer genom förslagen att få nya regler att förhålla sig till vid upprättandet av prioriteringskriterier, och har härvid att ta ställning till i vilken mån det är lämpligt att införa prioriterade kategorier av transporttjänster för de olika delarna av järnvägsnätet. På motsvarande sätt behöver Trafikverket och övriga infrastrukturförvaltare ta ställning till om det finns förutsättningar och anledning att reservera delar av infrastrukturen för vissa transporttjänster, samt att därvid ta ställning till om, och hur, sådana trafiktjänster bör definieras. Detta kan väntas medföra vissa tillkommande arbetsuppgifter för Trafikverket och övriga infrastrukturförvaltare.
- 9.6.3 Användandet av fördefinierade prioriterade kategorier, och reservation av olika banavsnitt kan samtidigt få till effekt att behovet av samordning mellan olika kapacitetssökande i tågplaneprocessen kan minska genom att icke-prioriterade kapacitetssökande avstår från att ansöka om tåglägen. Detta skulle kunna underlätta infrastrukturförvaltarens arbete med fastställandet av en konfliktfri tågplan.
- 9.6.4 Trafikverket och övriga infrastrukturförvaltare får vidare genom författningsändringarna större möjligheter att arbeta med ramavtal än tidigare. Användandet av ramavtal kan väntas innebära en inte obetydlig tillkommande arbetsbörda, dels i förhållande till de ramavtalssökande och administration av ingångna ramavtal, dels i förhållande till de krav som följer av EU:s ramavtalsförordning. Dessa arbetsuppgifter utgör tillkommande moment i Trafikverkets verksamhet i förhållande till nuläget. Vi saknar dock möjlighet att ta ställning till hur stor den tillkommande arbetsbördan är.
- 9.6.5 Ett ökat användande av ramavtal kan dock, på likande sätt som vad gäller användandet av fördefinierade prioriterade kategorier av trafiktjänster och reservation av infrastruktur, skapa en ökad förutsebarhet i kapacitetstilldelningsprocessen. Förutsatt att tilldelandet och tecknandet av ramavtal sker med beaktande av tillgänglig kapacitet på de berörda delarna av järnvägsnätet samt behovet av fri kapacitet för banunderhåll, ad hoc-ansökningar och annat, kan ett ökat användande av ramavtal

leda till att behovet av samordning mellan olika kapacitetssökande under tågplane-processen minskar betydligt.

- 9.6.6 Vi saknar möjlighet att ta ställning till nettoeffekten av författningsändringarna på Trafikverkets och övriga infrastrukturförvaltares verksamhet, men noterar att ändringarna kan ge en positiv nettoeffekt givet att de implementeras på ett effektivt sätt i den operativa verksamheten.
- 9.6.7 För *Transportstyrelsen* väntas inte författningsändringarna vad gäller prioriteringskriterier eller reservation av infrastruktur i sig medföra tillkommande arbetsuppgifter. Transportstyrelsen har redan i nuläget att utöva tillsyn över Trafikverkets och övriga infrastrukturförvaltare, vilket innefattar dessas användande av prioriteringskriterier och reservation av infrastruktur. Om författningsändringarna leder till att Trafikverket och/eller andra infrastrukturförvaltare gör ändringar av större betydelse i järnvägsnätsbeskrivningar kan det dock innebära att sakägare kan komma att överklaga infrastrukturförvaltarens beslut, vilket kommer att behöva prövas av Transportstyrelsen.
- 9.6.8 Vad gäller författningsändringarna avseende användandet av ramavtal kommer, om ändringarna leder till ett ökat användande av ramavtal, Transportstyrelsen att behöva utöka sin tillsynsverksamhet gällande användande av ramavtal. Transportstyrelsen kan även komma att bemyndigas av Regeringen att utfärda föreskrifter i saken. Därutöver kan Transportstyrelsen komma att få pröva överklagade beslut av Trafikverket gällande användandet av ramavtal. Ändringarna kan därmed väntas medföra en viss tillkommande arbetsbörda för Transportstyrelsen.
- 9.6.9 Därutöver kan infrastrukturförvaltares ändringar i prioriteringskriterier, beslut om reservation av infrastruktur och användande av ramavtal komma att överklagas till Transportstyrelsens, och senare även till förvaltningsdomstol, som följaktligen kan komma att få ett något ökat antal ärenden. Sett till den mycket begränsade mängden ärenden på området i nuläget bedömer vi att författningsändringarna inte kommer att innebära mer än en obetydlig ökning av ärendetillströmningen till förvaltningsdomstol.
- 9.6.10 Därtill kan det uppkomma tvister i allmän domstol rörande tolkningen av ramavtal, och vilken av parterna som inte uppfyller sina skyldigheter enligt avtalet. Parternas processbenägenhet i detta avseende torde vara starkt kopplat till huruvida ramavtal innehåller bonus/malus-regleringar och storleken på de ekonomiska incitamenten vid avsteg från överenskomna villkor och är därmed svåra att bedöma men bedöms inte vara betydande.
- 9.6.11 Sammanfattningsvis väntas inte förslagen föranleda annat än marginella kostnadsökningar för domstolarna. Hur ärende- och måltillströmningen hos tillsynsmyndigheten och domstolarna utvecklas bör dock följas och förnyade överväganden därefter ske om ytterligare resurser behöver tillföras dessa verksamheter.

9.7 Överensstämmelse med Sveriges skyldigheter som medlem i EU

Författningsändringarna gällande såväl prioriteringskriterier som reservation av infrastruktur samt ramavtal har utformats i enlighet med SERA-direktivets svenska

översättning och bedöms stå i materiell överensstämmelse med det tillämpliga EU-regelverket.

9.8 Behov av informationsinsatser

- 9.8.1 I stor utsträckning innebär inte författningsändringarna att några omedelbara förändringar uppkommer i skyldigheterna eller rättigheterna för tågoperatörer eller trafikorganisationsföretag, och de bedöms därmed inte föranleda något behov av omedelbara informationsinsatser i förhållande till dessa.
- 9.8.2 Både upprättandet av prioriteringskriterier enligt de föreslagna bestämmelserna och en utvecklad möjlighet att använda ramavtal förutsätter ändringar i infrastrukturförvaltarnas järnvägsnätbeskrivningar, vilket måste ske med beaktande av de kommuniserings- och samrådsskyldigheter som följer av järnvägslagen med tillhörande förordningar och myndighetsföreskrifter samt av tillämplig EU-rätt.
- 9.8.3 Då information sprids effektivt på detta sätt anser vi att det inte finns något behov att genomföra särskilda informationsinsatser avseende författningsändringarna.

9.9 Regleringens påverkan på företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga m.m.

- 9.9.1 Författningsändringarna gällande prioriteringskriterier och reservation av infrastruktur kan komma att påverka konkurrensförhållandena på järnvägsmarknaden, såväl mellan aktörer som bedriver olika typer av trafik som mellan aktörer som är aktiva inom samma trafiksegment. Det ligger i sakens natur att användandet av prioriteringskriterier kommer att gynna vissa företag och typer av företag framför andra. Fördelen med de föreslagna författningsändringarna är att aktörerna på järnvägsmarknaden nu får en betydligt tydligare ram för marknadsförutsättningarna att förhålla sig till. Användandet av prioriteringskriterier och reservation av infrastruktur innebär att aktörerna på marknaden får klart för sig redan inför en kommande tågplanperiod vilken typ av trafik som kommer att ha företräde i vissa avseenden. Det tidigare systemet innebar att det var behäftat med osäkerhet i vilken mån en viss typ av trafik skulle få prioritet på en viss linje eller vid en viss tidpunkt. För etablerade aktörer verkar det förvisso ha varit möjligt att göra erfarenhetsbaserade bedömningar med viss träffsäkerhet av chansen att tilldelas ett sökt tågläge. Osäkerheten kan dock ha hindrat nyetableringar och även ha varit hämmande för etablerade aktörers vilja och möjligheter att utvecklas på marknaden. Ökad förutsägbarhet bedöms därmed vara positivt såväl för etablerade som eventuella nya aktörer på marknaden.
- 9.9.2 Även användandet av ramavtal kan komma att påverka konkurrenssituationen på marknaden. Användandet av ramavtal innebär i viss mån ett ianspråktagande av ledig kapacitet över längre tidsperioder, vilket kan innebära svårigheter för nya operatörer och operatörer med ett mindre regelbundet behov av spårkapacitet (såsom t.ex. godstågsoperatörer) att få tillgång till sådan kapacitet. Dessa risker mildras i viss utsträckning av de mekanismer för återtagande av ramavtalad kapacitet som följer av EU:s ramavtalsförordning, som kan tillåta att ramavtalad kapacitet tas tillbaka från en ramavtalsinnehavare till förmån för en annan kapacitetssökande. Därutöver står

det infrastrukturförvaltarna fritt att välja att endast tillämpa ramavtal i begränsad omfattning för att inte boka upp alltför stor del av infrastrukturkapaciteten. Utvecklingen kan lämpligen följas.

9.10 Påverkan på den kommunala självstyrelsen m.m.

De föreslagna författningsändringarna medför inte några konsekvenser för kommuner eller landsting, innebär inte någon förändring av kommunala befogenheter eller skyldigheter och har inte någon påverkan på den kommunala självstyrelsen. Som framhållits ovan är de aktörer som berörs av författningsändringarna huvudsakligen företag verksamma på marknaden, infrastrukturförvaltare och vissa myndigheter (t.ex. Transportstyrelsen och, i egenskap av infrastrukturförvaltare, Trafikverket).

9.11 Konsekvenser för person- och godstrafik

- 9.11.1 De föreslagna författningsändringarna bedöms inte ha någon direkt påverkan på bedrivandet av person- eller godstrafik.
- 9.11.2 Förändringarna i kriterierna för upprättande och användande av prioriteringskriterier förväntas dock leda till förändringar i infrastrukturförvaltarnas prioriteringskriterier, vilket i sin tur kan påverka både fördelningen av kapacitet mellan person- och godstrafiken och fördelningen av kapacitet inom de olika trafikslagen, vilket indirekt kan medföra att utbudet av de olika trafik tjänsterna påverkas. Detta kan i sin tur påverka såväl resenärer som privatpersoner och företag som använder järnvägen för godstransporter.
- 9.11.3 Enligt den föreslagna regleringen är infrastrukturförvaltare skyldiga att beakta hur olika typer av trafik tjänster påverkas av prioriteringskriterierna. Det i järnvägslagen föreskrivna kravet på samråd med berörda parter vid upprättande av järnvägsnätsbeskrivningar (innefattande prioriteringskriterier) innebär att risken för oförutsedda negativa effekter av ändrade prioriteringskriterier bedöms vara låg.

9.12 Övriga konsekvenser

- 9.12.1 Förslagen bedöms i sig inte innebära några konsekvenser av betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för små företags arbetsförutsättningar generellt (se dock avsnitt 9.9 ovan för konsekvenser för företag inom järnvägssektorn), för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen eller för jämställdheten mellan kvinnor och män.¹³⁰
- 9.12.2 Förslagen bedöms inte heller ha några andra konsekvenser som är relevanta att ta upp i detta sammanhang.

10. Författningskommentar

10.1 Förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519)

6 kap. 3 §

¹³⁰ Det kan dock noteras att en välfungerande kapacitetstilldelningsprocess och en stabil kollektivtrafik naturligtvis indirekt medför positiva effekter för samhället, t.ex. avseende möjligheten att arbeta eller bedriva verksamhet på annan ort.

- 10.1.1 Av bestämmelsens *första stycke* framgår att infrastrukturförvaltarna har en skyldighet att för sina respektive järnvägsnät göra bedömningar av vilka typer av transporttjänster som kan bli aktuella på infrastrukturen och planera för detta. För det fall att alla ansökningar om infrastrukturkapacitet inte kan tillgodoses i enlighet med sökandenas önskemål ska infrastrukturförvaltaren tilldela kapacitet med hjälp av s.k. extra avgifter eller i enlighet med de prioriteringskriterier som ställts upp i sin beskrivning av järnvägsnätet.
- 10.1.2 Ändringen innebär att det tidigare kravet på att prioriteringskriterierna ska medföra ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen utgår ur lagtexten. Istället klargörs i enlighet med artikel 47.4 i direktiv 2012/34/EU att infrastrukturförvaltaren vid fastställande av prioriteringskriterier ska ta hänsyn till de prioriterade tjänsternas betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som följaktligen inte kommer att tilldelas kapacitet. Ändringen klargör att infrastrukturförvaltare har möjlighet att i järnvägsnätsbeskrivningar upprätta en prioritetsordning som t.ex. ger prioritet till vissa typer av transporttjänster på vissa delar av järnvägsnätet och/eller under vissa tider på dygnet, förutsatt att detta föregås av en bedömning av de prioriterade tjänsternas betydelse i förhållande till de tjänster som får lägre prioritet.
- 10.1.3 Paragrafens *andra stycke* ändras på så sätt att kravet på vissa tekniska egenskaper för ianspråktagande av s.k. restkapacitet utmönstras. Ändringen syftar till att förtydliga att infrastruktur får reserveras för viss järnvägstrafik. Härmed innefattas järnvägstrafik med vissa tekniska egenskaper, som exempelvis höghastighetståg, men också transporttjänster som har vissa kvalitativa egenskaper, såsom innehållande vissa restidsmål, som erbjuder vissa stoppmönster eller som har en viss avgångsfrekvens. En nybyggd järnväg med ett särskilt syfte, t.ex. en höghastighetsjärnväg, bör kunna reserveras för sådan trafik som bidrar till att syftet med järnvägen uppnås. Bestämmelsen har utformats i enlighet med artikel 49 i direktiv 2012/34/EU.
- 10.1.4 Förslagen behandlas i avsnitt 4.2 och 5.1.2.11.
- 6 kap. 21 §**
- 10.1.5 Bestämmelsens *första stycke* grundar sig på artikel 42.1 första stycket i direktiv 2012/34/EU. Bestämmelsen klargör syftet med ingående av ramavtal, nämligen att specificera egenskaperna hos den infrastrukturkapacitet som en ramavtalssökande erbjuds över längre tid än en tågplanepperiod.
- 10.1.6 Bestämmelsens *andra stycke* klargör att ramavtalets villkor ska utformas för att tillmötesgå den sökandes kommersiella behov. Bestämmelsen grundar sig på artikel 42.1 andra stycket i direktiv 2012/34/EU. Bestämmelsen ändrar inte det sedan tidigare gällande förbudet mot att avtala om bestämda tåglägen i ramavtal. Bestämmelsen innebär dock inget hinder mot att t.ex. avtala om ett visst antal avgångar inom ramen för en angiven tidsperiod, givet att detta motsvarar den sökandes legitima kommersiella behov.
- 10.1.7 Bestämmelsens *tredje stycke* motsvarar bestämmelsens första stycke i dess tidigare lydelse såvitt gäller kravet på att ramavtal inte får utformas på ett sätt som hindrar



andra sökande eller trafik tjänster från att använda den relevanta infrastrukturen. Bestämmelsen har ändrats för att bättre stämma överens med lydelsen i artikel 42.2 i direktiv 2012/34/EU.

- 10.1.8 Bestämmelsens fjärde stycke motsvarar paragrafens andra stycke i dess tidigare lydelse. Ingen materiell ändring är avsedd.
- 10.1.9 Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 6.2.

6 kap. 21 a §

- 10.1.10 Bestämmelsens *första stycke* har ändrats till klargörande av förutsättningarna för att tillämpa ramavtal med en längre bindningstid än fem år. Sådana affärskontrakt, investeringar eller risker kan föreligga och beaktas på såväl ramavtalssökandens som på infrastrukturförvaltarens sida. Bestämmelsen har utformats i enlighet med artikel 42.5 i direktiv 2012/34/EU.
- 10.1.11 Bestämmelsens *andra stycke* har ändrats i linje med för att överensstämja med artikel 42.6 första meningen i direktiv 2012/34/EU. Ändringen klargör att även investeringar som görs av den ramavtalssökande kan motivera ramavtal med löptider uppgående till 15 år. I sådana fall har den sökande att tillhandahålla nödvändigt underlag till styrkande av behovet av ett långfristigt ramavtal.
- 10.1.12 Bestämmelsens *tredje stycke* är delvis nytt till innehållet och avser att förtydliga förutsättningarna för att teckna ramavtal med en löptid överstigande 15 år. I enlighet med artikel 42.6 i direktiv 2012/34/EU är egenskaper som bl.a. turtäthet, volym och tåglägenas kvalitet relevanta, men ramavtalet får även avse andra egenskaper. Uppräkningen är därmed inte uttömmande.
- 10.1.13 Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 6.2.

Bemyndigande

6 kap. 25 §

- 10.1.14 I paragrafen behandlas bemyndiganden i anslutning till 6 kap.
- 10.1.15 I den nya punkten 6 ges regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten rätt att meddela föreskrifter rörande användandet av, och innehållet i ramavtal enligt 6 kap. 21 och 21 a §§. Syftet med bemyndigandet är att föreskrifter skall kunna meddelas om förfarandet för tilldelning av ramavtal, innefattande vilka villkor som ska regleras i ramavtal och andra förfaranderegler.
- 10.1.16 Bestämmelsen är i övrigt oförändrad. Punkt 1 och 2 ger regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter gällande bl.a. prioriteringskriterier och reservation av infrastruktur samt innehållet i järnvägsnätsbeskrivningar. Detta skapar möjlighet att t.ex. fatta styrande beslut gällande vilka trafikslag som ska ha prioritet på höghastighetsjärnvägen och de befintliga stambanorna.



11. Referenser

Författningar, myndighetsföreskrifter

Bane NOR:s Network Statement 2018, utgåva 15.

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg.

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

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2370 av den 14 december 2016 om ändring av direktiv 2012/34/EU vad gäller öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg och styrningen av järnvägsinfrastrukturen.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70.

Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. (jernbaneforskriften), FOR-2016-12-20-1771, Norge.

Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Järnvägslag (2004:519).

Järnvägsförordning (2004:526).

Järnvägsstyrelsens föreskrifter om tillträde till tjänster och järnvägsinfrastruktur (JvSFS 2005:1).

Järnvägsstyrelsens trafikföreskrifter (JvSFS 2008:7).

Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/545 om förfaranden och kriterier avseende ramavtal för tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet.

Kommittéförordning (1998:1474).

Konkurrenslag (2008:579).

Lag (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m.m.

Lag (2010:1065) om kollektivtrafik.

Lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

Legislative Decree 112/2015, Italien.

Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven), LOV-1993-06-11-100, Norge.

Network Statement 2018, High Speed 1 Limited, March 2017.



Network Statement 2018, Network Rail, v. 1.1 2017-07-05.

Network Statement 2018, Rete Ferroviaria Italiana, December 2016.

Railways (Access, Management and Licensing of Railway Undertakings) Regulations 2016 (2016 no. 645), Storbritannien.

Rådets direktiv 95/19/EG om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter.

Trafikverkets Trafikbestämmelser för järnväg (TDOK 2015:0309).

Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2018, utgåva 2017-06-19.

Rättspraxis

Förvaltningsrätten i Faluns domar av den 14 november 2013 i mål nr 4462-12 respektive mål nr 5440-12.

HFD 2011 ref. 51.

Transportstyrelsens beslut 2016-12-14 i ärende TSJ 2016-1673, MTR Express (Sweden) AB.

Offentligt tryck, regeringsbeslut m.m

Dir. 2014:106, *Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna.*

Prop. 2003/04:123, *Förslag till ny järnvägslag.*

Prop. 2008/09:31, *Transportstyrelsen och dess verksamhet.*

Prop. 2009/10:200, *Ny kollektivtrafiklag.*

Prop. 2014/15:120, *Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.*

Prop. 2016/17:28, *Upphandling av vissa kollektivtrafiktjänster.*

SOU 2015:110, *En annan tågordning – bortom järnvägsknuten.*

SOU 2016:3, *Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar.*

SOU 2016:43, *Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m – Järnvägsprotokollet.*

Rapporter, artiklar m.m.

Advokatfirman Oebergs, promemoria till Sverigeförhandlingen avseende reglering av höghastighetsjärnväg, 2015-09-22, N 2014:04.



EY och Advokatfirman Lindahl, *”En svensk höghastighetsjärnväg – alternativa former för finansiering och samverkan”*, slutrapport 2017-02-13.

Heidbrink, Jakob, *Offentlig rätt? Privaträtt? Eller både-och? Ingående av avtal om tåglägen* i Förvaltningsrättslig tidskrift nr 4 2015.

Lägesrapport från Sverigeförhandlingen, *Aktuellt om höghastighetsjärnvägen* 2016-07-01.

Sweco Transportsystem och WSP Analys & Strategi, *”Kapacitetstilldelning och prioriteringar i tågplaneprocessen – problem, möjligheter och förslag till förbättringar”* 2015-01-30, Trafikverkets dokumentbeteckning 2015:075.

Transportstyrelsens rapport TSJ 2016-5279, *”Kapacitetstilldelning på järnvägen - samhällsekonomisk effektivitet och Transportstyrelsens tillsyn”*.

Trafikverkets promemoria av den 9 januari 2017, ärendenr TRV 2017/1692.

Trafikverkets rapport *”Införande av ramavtal för nyttjande av infrastrukturkapacitet på järnväg”*, 11 juli 2012, ärendenr TRV 2012/48987.

Trafikverkets rapport, *”Ramavtal för nyttjande av infrastrukturkapacitet på järnväg för en längre tidsperiod”*, 22 juni 2011, ärendenr TRV 2011/41769.

VTI, Statens väg- och transportforskningsinstitut, *”En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar: rapport framtagen av en för Banverket, VTI och Vägverket gemensam arbetsgrupp”* Rapport 588 utgivningsår 2007.

Webbplatser

<http://www.trafikverket.se>

<http://www.transportstyrelsen.se>

<http://www.banenor.no>

<http://highspeed1.co.uk>

<https://www.gov.uk/government/organisations/high-speed-two-limited>

<https://www.networkrail.co.uk/>

<http://www.rfi.it>

Bilaga 1 – Delrapport Tekniska krav

PROMEMORIA

Till	Sverigeförhandlingen
Från	Setterwalls Advokatbyrå
Datum	17 maj 2017, slutrevidering 15 augusti 2017
Saken	Nya regler för höghastighetsjärnvägar; Delrapport Tekniska krav

1. Sammanfattning

- Genom driftkompatibilitetsdirektivet (senast reviderat genom direktiv 2016/2370/EU) och TSD-förordningarna som antagits med stöd av direktivet har ett harmoniserat tekniskt regelverk införts inom EU. Driftkompatibilitetsdirektivet innebär att det nationella handlingsutrymmet är kraftigt begränsat vad gäller uppställande av krav på fordon som ska trafikera de nationella järnvägsnäten, och det är i princip endast möjligt att tillämpa nationella krav och villkor i de fall som delsystemet i fråga inte omfattas av en TSD-förordning eller om tillämpliga TSD-förordningar innehåller öppna punkter eller uttryckliga specialfall.
- Detta innebär också att även om upphandlande enheter och andra infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag har rätt att fastställa egna tekniska specifikationer vid upphandling av infrastruktur eller fordon så får sådana specifikationer inte gå utöver de *väsentliga kraven* och ska alltså formuleras med beaktande av tillämpliga TSD-förordningar.
- Med förbehåll för TSD-förordningarnas tekniska natur är vår bedömning att tillämpliga TSD-förordningar (t.ex. avseende Infrastruktur, Rullande materiel och Buller) innebär att det inte finns något utrymme för att uppställa egna nationella krav på bullervärden som villkor för godkännande för trafikering i Sverige.
- Vad gäller möjligheten att mer indirekt styra mot viss teknisk utrustning genom att t.ex. tillämpa differentierade hastighetsbegränsningar ger TSD Infrastruktur utrymme för *generella hastighetsbegränsningar* på delsträckor om det är motiverat av geografiska, stadsbyggnadsmässiga eller miljömässiga skäl.
- Det finns dock ingen uttrycklig möjlighet att differentiera hastigheten på linjesträckningar generellt utifrån vilken teknisk utrustning som tågen är

utrustade med. Sådana begränsningar kommer således att träffa samtliga tågoperatörer oberoende av tågens tekniska utrustning.

- Därutöver föreskriver TSD Infrastruktur att om en ny linje kategoriseras som P1 (dvs. för linjehastigheter mellan 250-350 km/h) ska det säkerställas att "klass 1"-tåg enligt TSD Rullande materiel för höghastighetstrafik som är avsedda för en hastighet som överstiger 250 km/h kan köra på linjen upp till maximal hastighet. TSD innehåller alltså krav som medför begränsningar av möjligheten att hålla nere hastigheten på P1-linjer.
- Som ett särskilt undantag tillåter TSD Infrastruktur att tåg som utrustas med t.ex. system för korglutning får särskilda villkor för trafikering som t.ex. möjlighet att framföras i en högre hastighet. Detta förutsätter dock att det inte leder till någon inskränkning för andra tåg som inte är försedda med sådana system. Enligt vår bedömning ger detta undantag inte stöd för att det generellt skulle vara möjligt att tillämpa differentierade hastighetsbegränsningar beroende på om tågen utrustas med t.ex. bullerskydd eller urspårningsskydd med prestandanivåer som går utöver det som krävs för godkännande enligt kraven och villkoren i tillämpliga TSD-förordningar.
- SERA-direktivet ger en uttrycklig möjlighet för infrastrukturförvaltare att ta ut en differentierad banavgift kopplat till hur mycket buller som den rullande materielen ger upphov till. Sådana avgifter är dock framförallt avsedda att stimulera till att godsvagnar utrustas med moderna bromssystem. Införande av bulleravgifter skulle möjligen kunna skapa incitament för att få tågoperatörerna att investera i bullerbegränsande utrustning. Beroende på bulleravgifternas utformning finns dock en stor risk för att avgifterna framförallt kommer att påverka de ekonomiska förutsättningarna för godstransporter på järnväg.
- Uttag av en bulleravgift förutsätter vidare att medlemsstaten tillämpar ett liknande avgiftsuttag på godstransport på väg i enlighet med unionsrätten, och vi saknar möjlighet att utreda förutsättningarna för att införa sådana inom ramen för vårt uppdrag.
- Lägre bullernivåer skulle kunna anses innebära en samhällsekonomisk fördel, vilket innebär att detta i sådana fall skulle kunna läggas till grund för en prioritering av tåg med lägre bullernivåer i konfliktsituationer i kapacitetstilldelningsprocessen.
- Avslutningsvis noterar att en begränsning i användandet av indirekta styrmedel inte säkerställer möjligheten att underlätta att investera i t.ex. bullerbegränsande åtgärder i infrastrukturen eftersom infrastrukturen ändå kan komma att utnyttjas av tågoperatörer som avstår från att göra investeringar i utrustning på den rullande materielen.

2. Uppdrag

- 2.1 Regeringen har genom dir. 2014:106 tillkallat en särskild utredare som ska fungera som förhandlingsperson i kommittén för utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna, nu-mera kallad Sverigeförhandlingen. Sverigeförhandlingens uppdrag består bl.a. av att ta fram principer för finansiering av en höghastighetsjärnväg i Sverige, analysera de kommersiella förutsättningarna för trafikering av denna samt föreslå en utbyggnadsstrategi på en övergripande nivå.
- 2.2 Som ett led i sitt arbete har Sverigeförhandlingen gett i uppdrag till Setterwalls Advokatbyrå att göra en *analys av möjligheten att ställa tekniska krav på fordonen utifrån syftet att begränsa kostnaden för investering i själva järnvägen.*
- 2.3 Frågeställningen har preciserats som följer:
Kan krav ställas i Sverige på åtgärder på fordonen utöver sådana som framgår av gällande TSD med syftet att begränsa behovet av åtgärder längs järnvägen – t.ex. bullerskydd eller urspårningsskydd?
- 2.4 Frågeställningen har vid ett möte med Sverigeförhandlingen utvidgats till att omfatta huruvida det är möjligt enligt gällande rätt att *villkora framförande av tåg i viss hastighet med att tågen förses med viss teknisk utrustning såsom buller- eller urspårningsskydd.*

3. Rättsligt ramverk

3.1 Inledning

- 3.1.1 Arbetet med att skapa en europeisk inre marknad för järnvägstransporter startades under tidigt 1990-tal och kom i gång på allvar med det första järnvägspaketet, som antogs under våren 2001. Det första järnvägspaketet innefattade två direktiv avseende driftskompatibilitet, 96/48/EG gällande höghastighetståg och direktiv 2001/16/EG gällande konventionella tåg. Genom dessa direktiv infördes den ordning och systematik som i huvudsak fortfarande gäller även efter revideringar genom det andra, tredje respektive fjärde järnvägspaketet.
- 3.1.2 Direktiven har därefter genomgått ett antal revideringar, varav de viktigaste skett genom att direktiven slogs samman genom direktiv 2008/57/EG. Därefter antogs direktiv (EU) 2016/797 den 11 maj 2016, vilket vid dess ikraftträdande den 16 juni 2019 kommer att ersätta direktiv 2008/57/EG. Följande analys utgår därför från direktiv (EU) 2016/797 och när hänvisningar görs till ”driftskompatibilitetsdirektivet” är det detta direktiv som avses om inte annat angivits.
- 3.1.3 De tidigare direktiven om driftskompatibilitet har genomförts i svensk rätt genom framförallt 2 kap. järnvägslagen (2004:519) med kompletterande bestämmelser i järnvägsförordningen (2004:526).

3.2 Regler för driftskompatibilitet

- 3.2.1 Avsikten med regleringen av driftskompatibilitet är att den europeiska järnvägen ska sammanlänkas och tekniskt harmoniseras. En effektiv tågdrift förutsätter god kompatibilitet mellan infrastrukturens och fordonens egenskaper. En väl sammanlänkad järnväg ökar tillgängligheten till det europeiska järnvägsnätet och gör det möjligt att förbättra och utveckla de internationella järnvägstrafiktjänsterna och att skapa ett område utan inre gränser. En parallell målsättning är att skapa en inre marknad för järnvägsmateriel.¹³¹
- 3.2.2 Regelverket bygger principiellt på att en harmonisering av de krav som järnvägssystemets olika *delsystem* ska uppfylla. Delsystem definieras som ”del av järnvägssystem” och innefattar infrastruktur, energi, trafikstyrning och signalering eller rullande materiel.¹³² Som utgångspunkt ska delsystem ha godkänts av behörig tillsynsmyndighet (i Sverige Transportstyrelsen) innan de får tas i bruk. Som anges i driftskompatibilitetsdirektivet är målsättningen med regelverket att ett godkännande från en medlemsstat ska vara tillräckligt för att ett fordon ska få rulla över nationsgränser och i hela unionen.¹³³
- 3.2.3 Enligt driftskompatibilitetsdirektivets systematik ska medlemsstaterna tillse att de delsystem och komponenter (innefattande järnvägsfordon och infrastruktur) som används inom EU:s järnvägssystem utformas så att de uppfyller de *väsentliga krav* som definieras i direktivets bilaga III. De *väsentliga kraven* omfattar bl.a. säkerhet, tillförlitlighet, tillgänglighet, hälsa, miljöskydd och teknisk kompatibilitet. Syftet med dessa väsentliga krav är att det europeiska järnvägssystemet ska bli tekniskt harmoniserat och det därigenom skall bli möjligt att kunna resa och transportera gods på järnväg på ett säkert och störningsfritt sätt över medlemsstaternas gränser.¹³⁴
- 3.2.4 Strävan efter harmonisering innebär också att medlemsstaterna inte får förbjuda, begränsa, eller förhindra att komponenter släpps ut på marknaden om de uppfyller de väsentliga kraven i direktivet. Medlemsstaterna får alltså i princip inte uppställa mer ingripande krav än de som följer av direktivet i dessa avseenden.¹³⁵
- 3.2.5 De väsentliga kravens innehåll förtydligas och specificeras genom de *tekniska specifikationer för driftskompatibilitet* som antas i förordningsform av EU-kommissionen (härefter TSD-förordningar) med stöd av bemyndigande i driftskompatibilitetsdirektivet.
- 3.2.6 TSD-förordningarna beslutas av kommissionen efter att ha tagits fram inom ramen för det s.k. kommittéförfarandet. TSD-förordningarna konkretiserar och

¹³¹ Jfr. Prop. 2006/07:45 s.65 ff. samt prop. 2010/11:160 s. 19.

¹³² Prop 2010/11:160 s. 23.

¹³³ Direktiv 2016/797/EU ingresspunkt 49.

¹³⁴ Prop. 2003/04:123 s. 173.

¹³⁵ Prop 2003/04:123 s. 74.

fyller ut de väsentliga kraven, och tanken är att varje delsystem ska omfattas av åtminstone en TSD-förordning.

- 3.2.7 TSD-förordningarna innehåller dock även s.k. öppna punkter och nationella specialfall som anges i förordningarna. I dessa fall finns utrymme för medlemsstaterna att tillämpa nationella tekniska krav för att säkerställa att delsystemet är säkert och driftskompatibelt. Transportstyrelsen har bemyndigande i järnvägsförordningen att ta fram sådana nationella tekniska specifikationer.¹³⁶
- 3.2.8 EU-kommissionen har antagit ett stort antal TSD-förordningar. Av relevans för frågeställningen är framförallt TSD-förordningarna avseende infrastruktur (EU) nr 1299/2014, rullande materiel – lok och passagerarfordon (EU) nr 1302/2014 samt rullande materiel – buller (EU) 1304/2014.

3.3 Utformning av infrastruktur

- 3.3.1 TSD-förordning 1299/2014 (härefter ”TSD Infrastruktur”) är tillämplig på alla nya järnvägslinjer i EU som tas i bruk från och med den 1 januari 2015 och innehåller de funktionella och tekniska specifikationer som ska uppfyllas av järnvägsinfrastruktur.
- 3.3.2 TSD Infrastruktur innehåller inte några krav på användning av viss teknik eller bestämda tekniska lösningar, förutom i de fall då det har bedömts vara absolut nödvändigt för driftskompatibiliteten hos EU:s järnvägssystem. De gränsvärden som framgår av TSD Infrastruktur är inte avsedda att användas som normala konstruktionsvärden. Däremot måste konstruktionsvärden ligga inom de gränser som anges i TSD Infrastruktur.
- 3.3.3 Enligt TSD Infrastruktur och driftskompatibilitetsdirektivet får EU:s järnvägsnät delas in i olika kategorier – TSD-linjekategorier. TSD-linjekategorierna består i sin tur av trafik-koder som beskriver typer av trafik utifrån fastställda prestandaparametrar. Prestandaparametrarna avser:
- Profil
 - Axellast
 - Linjehastighet
 - Tåglängd
 - Användbar plattformslängd
- 3.3.4 Som vi uppfattat Sverigeförhandlingens målsättningar kommer de nya höghastighetslinjerna att dimensioneras för trafik-koder P1 och P2 enligt TSD Infrastruktur, dvs. med GC/GB-profil, axellast upp till 20 ton, linjehastighet 200-350 km/h samt 200-400 meter användbar plattformslängd.
- 3.3.5 Enligt TSD Infrastruktur utgör parametrarna ”Profil” och ”Axellast” minimikrav eftersom dessa direkt avgör vilka tåg som kan köras på en viss linje. Övriga pa-

¹³⁶ Prop. 2010/11:160 s. 24.

rametrar anges som intervall som normalt gäller för olika trafiktyper, och värdena innebär inga direkta begränsningar av vilken trafik som får köras på linjen. Prestandaparametrarna är vidare inte heller avsedda att direkt fastställa kompatibilitet mellan rullande materiel och infrastruktur.

- 3.3.6 TSD Infrastruktur tillåter att nya och ombyggda linjer utformas på så sätt att de passar för större profiler, högre axellaster, högre hastigheter, längre användbar plattformslängd och längre tåg än de som anges för de respektive trafik koderna. Däremot gäller enligt TSD Infrastruktur att om en linje kategoriseras som P1 så ska det säkerställas att ”klass 1”-tåg enligt TSD rullande materiel för höghastighetstrafik (2008/232/EG), avsedda för en hastighet som överstiger 250 km/h, kan köra på denna linje upp till maximal hastighet.
- 3.3.7 TSD Infrastruktur ger också möjlighet att utforma specifika delar av en linje där några eller alla av prestandaparametrarna linjehastighet, användbar plattformslängd och tåglängd har *lägre värden* än de som anges i prestandaparametrarna om det är motiverat av geografiska, stadsbyggnadsmässiga eller miljömässiga skäl.
- 3.3.8 TSD Infrastruktur innebär att prestandanivåer för tåg kan förbättras genom användning av särskilda system, exempelvis korglutning. Särskilda villkor kan tillåtas för trafikering med sådana tåg, dock under förutsättning att det inte leder till någon inskränkning för andra tåg som inte är försedda med sådana system.
- 3.3.9 Som vi uppfattar regleringen innebär den att det i varje fall vad gäller tåg med korglutningssystem finns möjlighet att ge sådana tåg rätt att t.ex. hålla en högre hastighet än tåg som saknar sådana system. I detta fall rör det sig om en i TSD-förordningen specificerad teknisk detalj som kan föranleda en särbehandling, och enligt vår uppfattning bör utrymmet för att tillämpa ett liknande förfarande för t.ex. tåg som utrustas med bullerbegränsande utrustning eller vissa typer av urspårningsskydd vara mycket begränsat eller rent av uteslutet.
- 3.3.10 Vad gäller öppna punkter listas dessa i tillägg R till TSD Infrastruktur och överlämnar till medlemsstaterna att fastställa egna nationella krav för bl.a. utformning av spår och spårväxlar som klarar användning av virvelströmbromssystem samt krav för att begränsa riskerna rörande fenomenet ballastsprut/”flygande ballast”. Det senare är en öppen punkt även i TSD rullande materiel – lok och passagerarfordon.
- 3.3.11 TSD Infrastruktur innehåller också vissa specialfall för Sveriges järnvägsnät med avseende på infrastruktur som har direkt anslutning till det finska järnvägsnätet och för infrastruktur i hamnar samt med avseende på plattformskantens läge.
- 3.3.12 Varken de öppna punkterna eller specialfallen bedöms skapa en möjlighet att föreskriva särkrav eller villkor kopplat till teknisk utrustning ombord på tågen för urspårningsskydd resp. bullerskydd.
- 3.3.13 TSD Infrastruktur ger dock möjlighet att påverka investeringskostnaden genom att välja (och begränsa) vilka trafik koderna som infrastrukturen dimensioneras för.

Detta innebär att om banan dimensioneras för P1 och P2 så behöver den inte nödvändigtvis utrustas med t.ex. bullerskydd som hade krävs om banan dimensionerats för trafik med godståg.

3.4 Krav på fordon

För järnvägsfordon har EU-kommissionen antagit två TSD-förordningar som är av direkt intresse för frågeställningen, 1302/2014/EU avseende rullande materiel – lok och passagerarfordon (härefter ”TSD Rullande materiel”) och 1304/2014/EU avseende rullande materiel – buller (härefter ”TSD Buller”).

3.4.1 TSD Rullande materiel – lok och passagerarfordon

3.4.1.1 Vad gäller TSD Rullande materiel är förordningen tillämplig på bl. motorvagnståg med el- eller förbränningsdrift och tillämpas på all ny rullande materiel som tas i drift i EU:s järnvägssystem. TSD Rullande materiel beskriver hur tåg ska vara beskaffade för att uppfylla de väsentliga kraven och säkerställa driftskompatibilitet inom EU:s järnvägssystem.

3.4.1.2 TSD-förordningarnas systematik har utformats på så sätt att vissa väsentliga krav på rullande materiel anges i separata TSD-förordningar. En sådan är TSD Buller som fastställer vilka villkor som ska uppfyllas för att det väsentliga kravet i driftkompatibilitetsdirektivet på att *järnvägssystem ska drivas under iakttagande av föreskrivna gränsvärden för buller* ska anses uppfyllt.

3.4.1.3 Vad gäller urspårningsskydd innehåller TSD Rullande materiel krav på säkerhet mot urspårning på skevt spår. Kraven innebär att rullande materiel ska vara konstruerade så att säkerheten upprätthålls även vid gång på skeva spår. Kraven ska bedömas i enlighet med en harmoniserad standard (EN 14363:2005) och enligt ett tekniskt dokument som europeiska järnvägsbyrån antagit (ERA/TD/2012–17/INT rev 3.0). Med hänsyn till handlingarnas tekniska natur saknar vi möjlighet att ta ställning till om detta innebär att frågan om urspårningsskydd är helt harmoniserad från ett tekniskt perspektiv och således om det finns utrymme för nationella regler för urspårningsskydd.

3.4.1.4 TSD Rullande materiel innehåller såvitt vi kan bedöma inga specialfall som ger Sverige möjlighet att uppställa egna krav på t.ex. bullerskydd eller urspårningsskydd på fordon. TSD Rullande materiel verkar heller inte innehålla några öppna punkter som är av betydelse för frågeställningen.

3.4.2 TSD Buller

3.4.2.1 Vad gäller TSD Buller är förordningen tillämplig på det rullande materiel som omfattas av TSD Rullande materiel. Förordningen avser att fastställa, i enlighet med proportionalitetsprincipen, en optimal nivå av harmonisering avseende specifikationerna för rullande materiel i syfte att begränsa bulleremissioner från unionens järnvägssystem.

3.4.2.2 Förordningen fastställer grundläggande parametrar i form av gränsvärden för bullernivåer (stationärt buller, startbuller, förbifartsbuller samt buller i förar-

hytt) som måste uppfyllas av rullande material som ska tas i drift. Gränsvärdena skiljer sig åt beroende på vilken typ av rullande materiel (el- eller dieseldrift) som avses samt i vilken hastighet som fordonskategorierna ska framföras.

- 3.4.2.3 Vad gäller specialfall medger TSD Buller att andra gränsvärden för startbuller och förbifartsbuller för lok med en total dragkraft på mer än 6 000 kW och en maximal axellast på mer än 25 t. TSD Buller innehåller inte några öppna punkter.
- 3.4.2.4 Enligt vår bedömning innebär TSD Buller att det inte är möjligt att tillämpa bullerkrav (och därmed inte heller specifika krav på bullerbegränsande utrustning) som går utöver de bullerkrav som anges i TSD Buller. Givet att en tågoperatör kan visa att dess rullande materiel uppfyller kraven i TSD Buller kan inte infrastrukturförvaltaren motsätta sig att tåget tas i bruk på järnvägsnätet (under förutsättning att det rullande materieleet uppfyller övriga väsentliga krav på säkerhet och driftskompatibilitet).

3.5 Särskilt om bulleravgifter

- 3.5.1 Vad gäller bullerbegränsningar innehåller SERA-direktivet (senast ändrat genom direktiv 2016/2370/EU) en mekanism som syftar till att skapa incitament för trafikoperatörer att minska buller från det rullande materieleet. Artikel 31.5 anger att infrastrukturavgifter (dvs. banavgifter) får ändras för att *ta hänsyn till kostnaden för miljöpåverkan som driften av tåg förorsakar*. Varje sådan ändring ska differentieras i enlighet med påverkans omfattning. Syftet med denna typ av bulleravgifter är enligt SERA-direktivet att stödja att vagnar i efterhand utrustas med den mest ekonomiskt genomförbara bromsteknik för låga bullernivåer som är tillgänglig. Som även framgår av ingresspunkt 45 till SERA-direktivet syftar ett sådant avgiftsuttag framförallt till att åtgärda buller från bromsblock tillverkade med hjälp av gjutjärnsteknik som används på godsvagnar.
- 3.5.2 Användandet av bulleravgifter skulle i och för sig kunna skapa incitament för att få tågoperatörerna att investera i bullerbegränsande utrustning. Beroende på bulleravgifternas utformning finns dock en stor risk för att avgifterna framförallt kommer att påverka de ekonomiska förutsättningarna för godstransporter på järnväg. Vidare innebär åtgärdens karaktär av ekonomiskt styrmedel en risk för att tågoperatörerna väljer att acceptera och betala avgiften istället för att förse tågen med extra, bullerdämpande utrustning. Därutöver finns också en risk för att den tekniska lösningen på infrastruktursidan (dvs. valet att inte uppföra t.ex. bullervallar) innebär att sträckans största tillåtna hastighet behöver sättas ned för att inte omgivningsbullret ska bli för högt (vilket kan bli fallet om tågoperatörerna väljer att inte förse tågen med bullerbegränsande utrustning).
- 3.5.3 En förutsättning för att tillämpa differentierade bulleravgifter är vidare att motsvarande avgifter tillämpas på godstransport på väg. Vi saknar möjlighet att ta ställning till förutsättningarna för att införa sådana avgifter på vägområdet inom ramen för vårt uppdrag.

3.5.4 EU-kommissionen har den 13 mars 2015 antagit genomförandeförordning (EU) 2015/429 som innehåller en detaljerad reglering av de förfaranden som ska tillämpas vid uttag av s.k. bulleravgifter. Genom förordningen har det nationella handlingsutrymmet begränsats.

3.6 Andra möjliga styrmedel

3.6.1 Därutöver har vi uppmärksamats av Trafikverket på att (låga) bullernivåer möjligen skulle kunna tilldelas ett samhällsekonomiskt värde, vilket skulle ge ökad prioritet till en tågoperatör i kapacitetstilldelningsprocessen. Infrastrukturförvaltaren är enligt järnvägslagen skyldig att tillse att de prioriteringskriterier som används leder till samhällsekonomisk effektivitet samt, enligt SERA-direktivets lydelse, ta hänsyn till tjänstens betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som inte tilldelas kapacitet. Detta skulle kunna tillåta, allt annat lika, att tystare fordon prioriteras framför bullrigare, vilket skulle kunna skapa ett incitament för tågoperatörerna att investera i mer tystgående fordon och bullerdämpande utrustning.

3.6.2 Även om indirekta åtgärder såsom användandet av incitament i kapacitetstilldelningsprocessen kan skapa incitament för investeringar i rullande materiel skapar dessa ingen säker möjlighet att minska investeringarna i infrastrukturen. Tågoperatörerna kan alltid avstå från att investera och acceptera t.ex. en lägre prioritet i kapacitetstilldelningen, och infrastrukturen måste således dimensioneras och konstrueras för att inte hindra fordon som uppfyller de väsentliga kraven på driftskompatibilitet.

3.6.3 Enligt uppgift överväger Storbritannien att ställa ökade prestandakrav på bl.a. bullerbegränsande utrustning på de höghastighetståg som köps in för att trafikera den nya höghastighetssträckningen från London mot Birmingham, vilket enligt uppgift innebär att det är möjligt att göra besparingar på infrastruktursidan. Vi har under arbetet med rapporten inte kunnat bekräfta dessa uppgifter, men noterar att Storbritanniens system för marknadstillträde (där transporttjänsterna i huvudsak utförs i form av upphandlad trafik som utförs med rullande materiel som tillhandahålls av en trafikorganisations) skapar möjlighet att säkerställa att det rullande materiel som trafikerar höghastighetsjärnvägarna har en bullerprestanda överstiger kraven i gällande TSD, vilket teoretiskt skulle kunna innebära en möjlighet att göra besparingar på infrastruktursidan.
