

PROMEMORIA

Till Sverigeförhandlingen, N 2014:04

Från advokat Jan Stålhandske, Advokatfirman Oebergs AB

22 september 2015

Reglering av höghastighetsjärnväg

INNEHÅLL

1	Sammanfattning	4
2	Uppdraget	6
2.1	Frågeställningar	6
2.2	Avgränsning.....	6
3	Bakgrund	7
3.1	Tre järnvägspaket	7
3.1.1	EU:s första järnvägspaket.....	7
3.1.2	EU:s andra järnvägspaket.....	9
3.1.3	EU:s tredje järnvägspaket.....	9
3.2	SERA-direktivet	10
3.3	Kollektivtrafiklagen och EU:s Kollektivtrafikförordning	12
4	Kommande reglering.....	13
4.1	Genomförandeförordningar	13
4.2	EU:s fjärde järnvägspaket.....	14
4.2.1	Kommissionens förslag	14
4.2.2	Förhandlingarna	14
5	Något om lag- och direktivtolkning	15
6	Förutsättningar för att färdas på höghastighetsbanor	17
7	Marknadstillträde och exkluderande krav	19
7.1	Frågeställningar	19
7.2	Handlingsutrymme enligt gällande och kommande reglering.....	19
7.2.1	Reservera järnvägsinfrastruktur	19
7.2.2	Nationell trafik	23
7.2.3	Koncessionsbaserad trafik.....	24
7.2.4	Allmän trafik	24
7.2.5	Ettappvis utbyggnad	27
7.3	Sammanfattning av konsekvenser av fjärde järnvägspaketet	27
8	Prioritering på höghastighetsbanor och på anslutande banor	27

8.1	Frågeställningar	27
8.2	Prioritet på höghastighetsbanor	28
8.3	Prioritet på anslutande banor	28
8.3.1	Gällande reglering	28
8.3.2	Trafikverkets prioriteringskriterier	29
8.3.3	Auktion	31
8.3.4	Samhällsekonomisk effektivitet	31
8.3.5	Allmän trafik	33
8.3.6	Utformningen av prioriteringskriterier	34
8.4	Konsekvenser av fjärde järnvägspaketet	35
9	Ramavtal m.m.	35
9.1	Frågeställningar	35
9.2	Utrymmet för att teckna ramavtal	36
9.3	Kapacitetsöverenskommelser	40
9.4	Bastrafikering	40
9.5	Konsekvenser av fjärde järnvägspaketet och genomförandeförordningen	41
10	Banavgifter	42
10.1	Frågeställningar	42
10.2	Järnvägslagen	42
10.3	SERA-direktivet	44
10.4	Banavgifter som finansiering	44
10.5	Styrning genom banavgifter	48
	Underlag	50
	Kontaktpersoner	52

1 SAMMANFATTNING

Befintliga och kommande bakomliggande EU-direktiv ger utrymme för att ändra 6 kap. 3 § järnvägslagen (2004:519) på så sätt att det finns möjlighet att inte ge marknadstillträde till höghastighetsbanor för tåg som inte klarar en viss lägsta max-hastighet. Huruvida man därvid helt kan utestänga tåg som visserligen klarar en viss hastighet men inte framförs i denna hastighet är mer osäkert. Om man vill med större säkerhet se till att endast tåg som färdas snabbt trafikerar höghastighetsbanorna rekommenderas att tydligt välja syftet med banorna och utforma dem så att endast tåg specialbyggda för höga hastigheter kan komma i fråga. Allt under förutsättning att det finns alternativ järnvägsinfrastruktur, där annan trafik kan ta sig fram.

Det kommer också att vara möjligt att begränsa marknadstillträdet på höghastighetsbanorna genom att ingå avtal om allmän trafik på dessa. Detta förutsätter att de krav som ställs på trafiken är sådana att ingen har något intresse av att bedriva trafiken helt kommersiellt. Det förutsätter också en ändring av den hittillsvarande utgångspunkten att den interregionala kollektivtrafikmarknaden i första hand ska vara kommersiell. Dessutom krävs vissa ändringar av lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Vidare kan marknadstillträde för andra vägras endast om tillsynsmyndigheten vid en självständig bedömning bedömer att den allmänna trafiken allvarligt äventyras av den konkurrerande trafiken.

Höghastighetståg kan enligt 6 kap. 3 § järnvägslagen prioriteras på höghastighetsbanor. Har sådana banor utformats för att tåg som klarar endast t.ex. 200 km/h som högsta hastighet ska färdas där, bör dock även dessa tåg betraktas som höghastighetståg i det sammanhanget.

Det nationella utrymmet för att utforma prioriteringskriterier på anslutande banor torde vara sådant att höghastighetstågen kan generellt prioriteras, om så skulle önskas. Kravet i lagtexten på att en infrastrukturförvaltares prioriteringskriterier ska resultera i samhällsekonomisk effektivitet bör då omformuleras och närmare ansluta till det bakomliggande direktivets formulering. Det är vidare möjligt att låta regeringen utforma kriterierna innan höghastighetsbanorna byggs, för att skapa förutsebarhet.

Järnvägslagens bestämmelser om ramavtal genomför det bakomliggande EU-direktivet på ett felaktigt sätt och bör därför ändras. I promemorian görs bedömningen att höghastighetsbanorna lämpar sig väl för långa ramavtal och att den blivande infrastrukturförvaltaren bör göra detta tydligt på ett tidigt stadium.

Upphandlas höghastighetstrafiken kan man givetvis ställa krav på trafikmönster, turtäthet m.m. Om trafiken ska ske på kommersiell basis kan det inte som villkor för att infrastrukturförvaltaren ska ge tågläge krävas att viss trafik erbjuds. Däremot bör det i och för sig vara möjligt att inför eller under byggandet av höghastighetsbanorna ingå avtal där kommersiella aktörer frivilligt åtar sig att prestera trafik utformad på visst sätt vad gäller stationsuppehåll, turtäthet etc., åtminstone gentemot privata aktörer. Hur sådana avtal kan och bör se ut, när de kan ingås och om de bör utformas inom ramen för sådana ramavtal som regleras i järnvägslagen bör utredas.

I promemorian görs också den bedömningen att högre avgifter än marginalkostnadsbaserade avgifter får tas ut och att höghastighetsbanorna är ett sådant särskilt investeringsprojekt som tillåter att banans långsiktiga kostnader finansieras med banavgifter. Då inbegrips kostnader för drift, underhåll och kapitalkostnader, inklusive avskrivningar. Det är således järnvägsföretagens betalningsförmåga och inte järnvägslagen som sätter gränserna för storleken på banavgifterna.

Att styra bort trafik med hjälp av differentiering av banavgifter baserad på hastighet torde strida mot syftet med avgiftsregleringen i järnvägslagen och de bakomliggande EU-direktiven.

2 UPPDRAGET

2.1 Frågeställningar

Regeringen beslutade den 1 juli 2014 att en särskild utredare, som ska fungera som förhandlingsperson, ska ta fram förslag till principer för finansiering samt förslag till en utbyggnadsstrategi för nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö m.m. (dir. 2014:106). Utredningen har tagit sig namnet ”Sverigeförhandlingen”.

Advokatfirman Oebers AB (”Oebers”) har fått i uppdrag av Sverigeförhandlingen att utreda regler för trafikering på höghastighetsjärnvägar och höghastighetstågens trafikering av anslutande järnvägar. Uppdraget omfattar särskilt vilka möjligheter som finns att reservera banor för höghastighetståg och att prioritera höghastighetståg samt vilka möjligheter det finns att använda banavgifter som styrmedel och som finansieringskälla. Uppdraget avser såväl vad som gäller enligt nuvarande regelverk och det regelverk som är under utarbetande i EU som de svenska regeländringar som är önskvärda och möjliga, med hänsyn till de ramar som sätts upp av EU.

2.2 Avgränsning

I denna promemoria tas inte ställning kommersiella förutsättningar, lämplig nivå på banavgifter, vilken organisationsform, finansiering eller trafikform som är lämplig, om marknadstillträdet till höghastighetsbanorna bör begränsas, i vilken utsträckning det är lämpligt att höghastighetståg prioriteras på anslutande banor, huruvida ramavtal bör användas eller inte, utan den begränsar sig till principiella resonemang om vad regleringen möjliggör och vilka regelförändringar som är möjliga att göra samt konsekvenser av dessa. Promemorian tar inte heller upp EU:s statsstödsregler.

3 BAKGRUND

3.1 Tre järnvägspaket

3.1.1 EU:s första järnvägspaket

Den 1 juli 2004 trädde järnvägslagen i kraft. Genom lagen genomfördes bl.a. EU:s s.k. järnvägspaket, vilket består av fyra EG-direktiv. Detta var det första av järnvägspaketen, syftande till att tvinga medlemsstaterna att öppna sina respektive järnvägsmarknader. Direktiven innebar att marknaden för internationella godstransporter öppnades på det transeuropeiska järnvägsnätet, att alla järnvägsföretag i medlemsstaterna kan söka tillstånd för godstrafik på detta nät samt att banhållning och trafikutövning tydligare delades upp för att skapa insyn och undvika diskriminering av nykomlingar på marknaden.

Sverige hade dock gått i förväg vad gäller omstruktureringen av järnvägssektorn, genom att skilja ansvaret för infrastrukturen från trafikeringen redan 1988. Av banavdelningen inom affärsverket Statens Järnvägar bildades då Banverket, som fick ansvaret för den statliga järnvägsinfrastrukturen.

Bland förändringar av betydelse i första järnvägspaketet för svenskt vidkommande kan nämnas att konkurrensen på järnvägsmarknaden ska övervakas av ett regleringsorgan som är oberoende i förhållande till varje infrastrukturförvaltare, avgiftsorgan, organ som tilldelar infrastrukturkapacitet samt järnvägsföretag och andra som kan ansöka om infrastrukturkapacitet. Detta ledde till bildandet av tillsynsmyndigheten Järnvägsstyrelsen, som sedermera ersattes av Transportstyrelsen. Vidare infördes att tillstånd för järnvägsföretag ska vara giltigt i hela gemenskapen.

Genom det första järnvägspaketet och järnvägslagen bestämdes också att infrastrukturförvaltare, i syfte att förenkla för nya aktörer, ska publicera en beskrivning av sitt järnvägsnät och den information som är nödvändig för den som avser att bedriva järnvägstrafik. Avgifter ska tas ut för att täcka minst den kostnad som uppstår som en direkt följd av trafiken, vilket i Sverige tolkas som kortsiktiga marginalkostnader. Det infördes även möjlighet att under vissa omständigheter ta ut högre avgifter.

Om alla ansökningar om infrastrukturkapacitet (eller ”tågläge”) inte kan tillgodoses ska infrastrukturförvaltaren enligt de regler som infördes utföra en kapacitetsanalys och upprätta en kapacitetsförstärkningsplan. Infrastrukturförvaltarens behov av kapacitet för underhållsarbeten ska inges samtidigt med andra ansökningar om kapacitet. För det fall ansökningarna inte kan samordnas får intressekonflikter lösas antingen genom att endast de som är beredda att betala en extra avgift kan tilldelas tågläge och/eller genom användande av vissa prioriteringskriterier.

Förbud mot handel med tåglägen mellan operatörer och mot tillämpning av s.k. ”grandfather’s rights”, det vill säga historiskt betingad prioritet, infördes genom första järnvägspaketet. Rätten att utnyttja ett tågläge får därför tilldelas sökande för högst en tågplanepå period, dvs. ett år. Infrastrukturförvaltare och sökande får dock sluta ramavtal om maximalt fem år för utnyttjande av kapacitet om en överenskommelse om kapaciteten behövs för längre tidsperiod än en tågplanepå period.

Sökande av kapacitet kan enligt de nya reglerna begära prövning hos tillsynsmyndigheten av t.ex. beskrivningen av järnvägsnätet och kriterier i denna, tilldelningsförfarandet och dess resultat, avgiftssystemet samt nivå och struktur i fråga om avgifter. Tillsynsmyndighetens beslut kan prövas i domstol.

3.1.2 *EU:s andra järnvägspaket*

Ett antal ändringar i svensk lagstiftning gjordes i juli 2007 till följd av att EU:s andra järnvägspaket, vilket består av en förordning och tre direktiv, antogs i april 2004. Genom andra järnvägspaketet harmoniserades regler om säkerhet och teknisk utformning inom gemenskapen med syftet att effektivisera internationell trafik och göra det enklare för järnvägsföretag att utföra sådan trafik. Därutöver föreskrevs tidigareläggning av en total marknadsöppning för godstrafik inklusive cabotage på alla järnvägslinjer.

3.1.3 *EU:s tredje järnvägspaket*

I oktober 2007 beslutades EU:s tredje järnvägspaket. Samtidigt beslutades även en förordning om kollektivtrafik på järnväg och väg ("Kollektivtrafikförordningen"). Avsikten med tredje järnvägspaketet var att göra järnvägstransporterna mer konkurrenskraftiga och attraktiva, bl.a. genom att ge resenärerna vissa minimirättigheter och införa gemensamma regler för lokförarens behörighet. Kollektivtrafikförordningen reglerar hur behöriga myndigheter kan ingripa inom kollektivtrafiken för att se till att det finns trafik som är tätare, billigare eller av bättre kvalitet än vad den fria marknaden kan erbjuda. Förordningen sätter ramarna för vad myndigheterna kan bevilja för ensamrätter eller ersättning för att fullgöra sådan "allmän trafikplikt". Vidare begränsas löptiden för avtal om allmän trafik på järnväg till 15 år (se vidare avsnitt 3.3).

Genom tredje järnvägspaketet öppnades marknaden för internationella tåg för alla järnvägsföretag, dvs. även den internationella persontrafiken. Marknadsöppningen begränsas alltså dels av att trafikens huvudsakliga syfte ska vara att befordra passagerare mellan skilda medlemsstater, men också av att medlemsstaterna har rätt att begränsa tillträdesrätt och rätt till cabotage på sträckor som omfattas av avtal om allmän trafik eller där ett järnvägsföretag har beviljats exklusiv tillträdesrätt.

Vid genomförandet av det tredje järnvägspaketet gick Sverige återigen före EU och öppnade genom ändringar i järnvägslagen även den nationella marknaden för persontransport för konkurrens. Regeringen gjorde då bedömningen (prop. 2008/09:176 s. 12) att kommersiell och samhällsstödd trafik måste utgå från en samexistens på en huvudsakligen gemensam infrastruktur. Den dåvarande regeringens slutsats var att det är naturligt med en blandning av kommersiell och skattefinansierad trafik.

3.2 SERA-direktivet

Den 21 november 2012 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU om inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde. Direktivet kallas SERA-direktivet (Single European Railway Area – SERA) och är avsett att förenkla, förtydliga och modernisera huvuddelen av den EU-reglering på järnvägsområdet som infördes genom antagandet av det första järnvägspaketets rättsakter, vilka upphävdes genom SERA-direktivet. Många av bestämmelserna i första järnvägspaketet överfördes oförändrade och var därmed redan genomförda i svensk lagstiftning.

En nyhet med SERA-direktivet är bestämmelser som i ett flertal fall bemyndigar Europeiska kommissionen (härefter ”kommissionen”) att inom ramen för kommittéförfarandet anta s.k. genomförandeakter. I ett fåtal fall bemyndigas kommissionen även att anta s.k. delegerade akter. Det innebär att ett antal bestämmelser i SERA-direktivet har fått eller kommer att få sin innebörd preciserad i detaljerade bestämmelser i genomförande- och delegerade akter (”Genomförandeförordningar”, se även avsnitt 4.1). Det gäller främst, men inte uteslutande, bestämmelserna om banavgifter och kapacitetstilldelning.

Kapitel I i SERA-direktivet innehåller allmänna bestämmelser, som syfte, tillämpningsområde och definitioner. Av bestämmelserna framgår att direktivet generellt sett är tillämpligt på förvaltning av järnvägsinfrastruktur samt på inrikes och internationella järnvägstransporter som utförs av järnvägsföretag. Därtill är det tillämpligt vid utfärdande, förnyande och ändring av tillstånd (licens) för järnvägsföretag. Slutligen är det också tillämpligt vid tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och vid fastställande och

uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur (artikel 1). Reglerna finns i Sverige samlade i järnvägslagen och järnvägsförordningen (2004:526) samt i myndighetsföreskrifter utfärdade med stöd av bemyndiganden i lagen och förordningen.

Kapitel II i SERA-direktivet innehåller regler om utvecklingen av unionens järnvägar. I kapitlet finns bl.a. trafikeringsrättsbestämmelser (5 kap. järnvägslagen). Att ha trafikeringsrätt innebär möjlighet att delta i den kapacitetstilldelningsprocess som infrastrukturförvaltare ansvarar för och som regleras i 6 kap. järnvägslagen.

Kapitel III behandlar tillstånd för järnvägsföretag.

Kapitel IV i SERA-direktivet, som är det mest omfattande och från marknadsreglerings synpunkt det mest betydelsefulla i direktivet, är indelat i fyra avsnitt; 1) generella principer, 2) infrastrukturavgifter och avgifter för tjänster, 3) tilldelning av infrastrukturkapacitet, och 4) regleringsorgan. Dessa bestämmelser är i Sverige genomförda genom 6, 7 och 8 kap. järnvägslagen.

Nyheterna i SERA-direktivet har genomförts i svensk rätt genom ändringar i järnvägslagen och järnvägsförordningen, vilka ändringar trädde i kraft den 1 juli 2015. Ändringar av intresse i detta sammanhang är att det inte längre krävs tillstånd ("auktorisering") för att få organisera järnvägstrafik och alltså få tågläge, att järnvägsinfrastruktur som endast är avsedd för stads- och förortstrafik (t.ex. Citybanan i Stockholm) är undantagen från det fria marknadstillträdet samt att ramavtal regleras mer utförligt.

Kommissionen har i enlighet med artiklarna 10.4 och 11.4 i SERA-direktivet i augusti 2014 beslutat genomförandeförordningen (EU) nr 869/2014 om ny persontrafik på järnväg. Den behandlar bl.a. det skydd för allmän trafik som medlemsstaterna kan ge genom begränsningar av tillträdesrätten för internationell persontrafik, om utövandet av tillträdesrätten skulle äventyra den ekonomiska jämvikten för ett avtal om allmän trafik. Det är enligt SERA-direktivet regleringsorganet, dvs. i Sverige Transportstyrelsen, som

ska göra bedömningen av om den ekonomiska jämvikten äventyras. I den nämnda förordningen anges utförligt vilken information Transportstyrelsen har rätt att kräva, regler om förfarandet samt de bedömningskriterier som ska tillämpas

3.3 Kollektivtrafiklagen och EU:s Kollektivtrafikförordning

EU:s Kollektivtrafikförordning kompletteras av den svenska lagen (2010:1065) om kollektivtrafik ("Kollektivtrafiklagen"). Där anges att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (ofta landstinget och kommunerna i ett län) är behöriga myndigheter enligt Kollektivtrafikförordningen. Dessa fattar beslut om *allmän trafikplikt*, som i Kollektivtrafikförordningen definieras som "*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*".

I Kollektivtrafikförordningen anges att kollektivtrafik får bedrivas av lokala myndigheter i egen regi. Anlitas en utomstående part anges visserligen som huvudregel att avtal om allmän trafik ska tilldelas på grundval av ett konkurrensutsatt anbudsförfarande, men vissa möjligheter till direkttilldelning ges. Sverige har dock valt att inte göra undantagen om direkttilldelning tillämpliga (se prop. 2009/10:200 s. 68). I departementspromemorian Nya regler om upphandling (Ds 2014:25) och Näringsdepartementets promemoria Tilldelning av koncessioner för kollektivtrafik föreslås att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna förbjuds att tillämpa de möjligheter som ges i EU:s Kollektivtrafikförordning till direkttilldelning av avtal om allmän trafik som avser järnvägstransporter.

Löptiden för avtal om allmän trafik på järnväg begränsas i Kollektivtrafikförordningen till 15 år. Medan förordningen anger att myndigheterna kan bevilja ensamrätter som motprestation för att fullgöra allmän trafikplikt har den svenska riksdagen valt att i Kollektivtrafiklagen införa ett förbud mot att medge ensamrätt (3 kap. 4 §) för allmän trafik.

Enligt Kollektivtrafiklagen kan beslut om allmän trafikplikt endast avse regional kollektivtrafik, som definieras som sådan kollektivtrafik som äger rum inom ett län eller, om den sträcker sig över flera län, är ägnad att tillgodose resenärernas behov av arbetspendling eller annat vardagsresande. I det senare fallet krävs överenskommelser med berörda lokala kollektivtrafikmyndigheter (3 kap. 1 § Kollektivtrafiklagen). Beslutet om allmän trafikplikt kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol av den som på kommersiell grund tillhandahåller eller avser att tillhandahålla kollektivtrafik-tjänster som berörs av trafikplikten (6 kap. 2 §).

4 KOMMANDE REGLERING

4.1 Genomförandeförordningar

SERA-direktivet föreskriver att kommissionen ska utfärda genomförandeförordningar rörande internationell persontrafik, kriterier för de ekonomiska garantier infrastruktur-förvaltaren kan kräva av sökande, licenser m.m. Av intresse bland ännu ej beslutade förordningar är att kommissionen enligt artikel 42.8 får besluta en genomförandeförordning om ramavtal. Den EU-kommitté som arbetar med SERA-direktivet och som består av representanter från medlemsstaterna planeras den 22 september 2015 rösta om kommissionens förslag till förordning, i det granskande förfarande som omfattar denna genomförandeförordning.

Såvitt känt kommer denna förordning om ramavtal att innehålla bestämmelser om skyldighet för infrastrukturförvaltaren att i sin järnvägsnätsbeskrivning inkludera en beskrivning över den kapacitet som tilldelas enligt ramavtal och att konsultera potentiella sökanden innan ett ramavtal ingås. Där anges också vilka skäl som motiverar att ramavtal tecknas. Vidare anges vissa krav på hur ramavtalet ska utformas, såsom att det inte ska hindra att tillgänglig kapacitet kan ges annan sökande och att det ska kunna gå att ändra, om ändringen leder till ett bättre utnyttjande av infrastrukturen. Om ramavtal tecknas för mer än 70 % av kapaciteten finns regler om att återlämnande av kapacitet under vissa förutsättningar ska kunna ske nästkommande tågplanepериод.

4.2 EU:s fjärde järnvägspaket

4.2.1 Kommissionens förslag

Kommissionen har i januari 2013 föreslagit ett fjärde järnvägspaket. Paketet består av sex förslag till rättsakter. Dessa kan delas upp i två block;

- 1 Ett block om driftskompatibilitet och säkerhet ("den tekniska delen").
2. Ett block om marknadstillträde och rollen och ansvaret för infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ("den politiska delen").

Den tekniska delen behandlar bl.a. frågor om att flytta befogenheten att utfärda fordonsgodkännanden och säkerhetsintyg från nationella myndigheter till Europeiska järnvägsbyrån (ERA).

Kommissionen föreslår vad gäller den politiska delen ändringar i SERA-direktivet så att infrastrukturförvaltningen ska vara institutionellt separerad från transportverksamheten. Kommissionen föreslår vidare att SERA-direktivet ska ändras så att marknaden för inrikes persontrafik öppnas, något som redan skett i Sverige. Möjligheten att skydda koncessionsbaserad trafik tas bort i förslaget, medan möjligheten att skydda trafik enligt avtal om allmän trafik behålls. För avtal om allmän trafik ska vidare enligt kommissionen Kollektivtrafikförordningen ändras så att obligatorisk upphandling ska gälla.

4.2.2 Förhandlingarna

Sedan kommissionen presenterade sitt förslag den 30 januari 2013 har förhandlingar pågått i Europeiska unionen. Vad gäller den tekniska delen av förslaget har förhandlingarna gått så pass långt att rådet och Europaparlamentet i allt väsentligt kommit överens under sommaren 2015. Något resultat lär dock knappast presenteras innan enighet nåtts också i den politiska delen.

Förslagen i den politiska delen innebär inte så stora förändringar för svenskt vidkommande, eftersom marknaden är öppnad för så gott som all järnvägstrafik och ansvaret för förvaltningen av infrastruktur, med några undantag, är separerad från bedrivandet av järnvägstrafik. För länder som Tyskland och Frankrike är dock dessa frågor kontroversiella. För Sveriges del är marknadsöppningarna intressanta ur det perspektivet att möjligheterna att begränsa marknadstillträdet på nya höghastighetsbanor – om man så skulle önska – minskas om EU-rätten föreskriver att marknaden ska vara öppen även för nationell persontrafik.

De frågor som är viktiga i förhandlingen rör för SERA-direktivets del vilka krav som kan ställas på en infrastrukturförvaltare för att denna ska garantera oberoende. Vad gäller Kollektivtrafikförordningen finns ett stort motstånd hos vissa medlemsstater mot att öppna marknaden genom att kräva obligatorisk upphandling av offentligt finansierad kollektivtrafik på järnväg. Det är oklart om och när förhandlingarna om den politiska delen kan resultera i beslut om direktiv och förordning, men det finns förhoppningar om att detta kan ske detta år eller i början på nästa.

5 NÅGOT OM LAG- OCH DIREKTIVTOLKNING

En vanlig metod för att undersöka vilka åtgärder som är lagligen genomförbara är att utgå från EU-direktiv för att sedan, som en kontrollåtgärd, undersöka förenligheten med den svenska lagen. Detta är enligt vår åsikt en felaktig tågordning, som riskerar att leda tanken fel. Såsom framgår av artikel 288 i Fördraget om EU:s funktionssätt är ett direktiv bindande för medlemsstaterna endast med avseende på det resultat som ska uppnås med direktivet. De nationella myndigheterna har enligt fördraget att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Utgångspunkten för bedömningen av laglighet är därmed den svenska lagen, som kan ha flera, om än ej mot direktivet stridande, syften än direktivet. Lagen ska givetvis tolkas ”direktivkonformt”, men det är väsentligt att komma ihåg att det är den svenska lagen som gäller framför direktivet.

Samma resonemang är tillämpligt på kommande EU-reglering. I den mån det är fråga om direktiv är de inte bindande för Sverige till ordalydelsen, utan endast med avseende på det resultat som ska uppnås. En alltför stor respekt för ordalydelsen eller kommissionens åsikt är alltså inte rätt utgångspunkt vid rättstillämpningen.

Samtidigt sätter EU-direktiven givetvis en ram för hur den nationella regleringen kan se ut. Vilket resultat som ska uppnås med ett EU-direktiv kan dock ofta inte bedömas mot bakgrund av ordalydelsen i en enskild artikel, eftersom direktiven är ett resultat av förhandlingar och kompromisser. Därigenom kan en artikel dels vara otydlig och svårtolkad för att möjliggöra en kompromiss, dels delvis stå i strid med andra artiklar, som ett resultat av förhandlingsspelet mellan länderna i rådsarbetsgrupper och i rådet samt mellan rådet, kommissionen och Europaparlamentet. Att ställa en enskild artikel i ett EU-direktiv mot närmast motsvarande svenskt lagrum är därför inte nödvändigtvis rättvisande.

EU-förordningar är till skillnad från direktiven till alla delar bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat.

Det förhållandet att fjärde järnvägs paketet är under förhandling och dess öde ovisst skapar givetvis osäkerhet om innehållet i den EU-rättsliga regleringen. Det mandat som kommissionen fått i SERA-direktivet att besluta delegerade akter och genomförandeförordningar skapar dessutom en osäkerhet i sig. Även om genomförandeförordningar behandlas i kommittéförfarandet där medlemsstaterna deltar, kvarstår risken för att kommissionens rättsakter, som är underordnade direktiven, kan komma att innehålla andra, för medlemsstaterna tvingande, handlingsregler än de som följer av nationellt genomförda EU-direktiv.

6 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT FÄRDAS PÅ HÖGHASTIGHETSBANOR

Enligt 5 kap. 2 § järnvägslagen har ett järnvägsföretag med säte inom EES eller i Schweiz rätt att utföra trafik på svenska järnvägsnät. (Här bortses från det undantag som Arlandabanan utgör. Är avsikten att en höghastighetståg ska kunna nå Arlanda utan byte bör dock detta undantag undersökas närmare).

Enligt artikel 10 i SERA-direktivet ska järnvägsföretag på rättvisa och icke-diskriminerande villkor beviljas rätt till järnvägsinfrastrukturen i alla medlemsstater för att utföra alla sorters godstransporter och för att bedriva internationell persontrafik. EU-rätten hindrar alltså inte Sverige från att reglera vilken nationell persontrafik som får trafikera höghastighetsbanor. Genom fjärde järnvägspaketet föreslår kommissionen dock att ”internationell persontrafik” ska ändras till ”alla typer av persontrafik”.

Järnvägsfordon som byggts, byggts om eller moderniserats efter utgången av juni 2004 måste enligt järnvägslagen och gällande direktiv uppfylla föreskrivna krav om säkerhet, tillförlitlighet, tillgänglighet, hälsa, miljöskydd och teknisk kompatibilitet. Kraven beskrivs i s.k. TSD, dvs. ”Tekniska Specifikationer för driftskompatibilitet”, som beslutas av kommissionen. (I de flesta andra länder kallas de TSI, men de svenska översättningarna fann av okänd anledning termen ”driftskompatibilitet” mer lämplig än ”interoperabilitet”.) För äldre fordon gäller krav som är likalydande med dem som fanns innan järnvägslagen trädde ikraft (dvs. att fordonen ska vara av sådan beskaffenhet att skador till följd av verksamheten förebyggs).

Tidigare utformades olika TSD för konventionell trafik och för höghastighetstrafik. I den ännu gällande bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/57/EG om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet inom gemenskapen anges att det för fordon utformade för att framföras med en högsta hastighet under 200 km/h ska i TSD beskrivas krav på dessa fordon för att de ska få trafikera höghastighetsjärnvägsnät (punkt 2.2, andra stycket). Å andra sidan sägs i ingresspunkt 19 till nämnda direktiv att det inte

längre finns någon anledning att ha olika TSD för konventionella tåg och för höghastighetståg. Gällande TSD för lok och passagerarfordon (kommissionens förordning (EU) nr 1302/2014) gör heller ingen i sammanhanget nämnvärd skillnad på höghastighetståg och konventionella tåg. Det finns inga egentliga hinder i TSD för fordon som kan körs i t.ex. högst 160 km/h att framföras på höghastighetsbanor. T.ex. innebär kraven på att tåg som färdas i 275 km/h måste vara trycktäta för att mötas i tunnel inget hinder mot att ett tåg som färdas långsamt får framföras i tunneln.

I gällande TSD för infrastruktur (kommissionens förordning (EU) nr 1299/2014) anges olika trafikskoder, som utvisar prestandanivåer för olika banor. Enligt Trafikverkets promemoria ”Övergripande krav, ny stambana” är inriktningen att de nya stambanorna för höghastighetståg ska byggas enligt trafikskoderna P1 och P2. I TSD för infrastruktur anges att trafikskod P1 innebär hastigheter om 250-300 km/h och en högsta axellast om 17 ton samt att trafikskod P2 innebär hastigheter om 200-250 km/h och en högsta axellast om 20 ton. Detta innebär att det i praktiken blir ointressant för godstrafik att trafikera banan, då denna normalt har en axellast om 22,5 ton. Skulle banorna byggas enbart enligt trafikskod P1 skulle högsta tillåtna axellast innebära att t.ex. dagens Reginatåg inte skulle kunna trafikera banorna.

Kraven i artikel 27.2 och 47.6 i SERA-direktivet på infrastrukturförvaltarens beskrivning av järnvägsnätet har genomförts genom 6 kap 5 § järnvägslagen, där det bl.a. stadgas att den ska innehålla uppgift om tillgänglig infrastruktur (”vilken art av infrastruktur som är tillgänglig för järnvägsföretag” enligt direktivet), information om de villkor som gäller för att tillträde till och utnyttjande av infrastrukturen samt om förfaranden och kriterier för fördelning av infrastrukturkapacitet. Vad gäller teknik anges vidare i 5 kap. 1 § p. 2 järnvägsförordningen att beskrivningen ska innehålla uppgift om vilka krav som ställs på järnvägsfordon för att få nyttjas på infrastrukturen.

Utöver rätt att utföra trafik på järnvägsnätet och att tekniska och säkerhetsmässiga krav är uppfyllda måste järnvägsföretaget ges tågläge, eller infrastrukturkapacitet, av infrastrukturförvaltaren. Enligt huvudregeln i järnvägslagen är en infrastrukturförvaltare

skyldig att behandla ansökningar om tågläge från alla järnvägsföretag med säte inom EES eller i Schweiz eller andra inom samma område som har ett allmännyttigt eller kommersiellt intresse av kapaciteten. Kan ansökningarna inte samordnas ska förvaltaren fördela kapaciteten antingen med hjälp av avgifter, eller med hjälp av prioriteringskriterier som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.

7 MARKNADSTILLTRÄDE OCH EXKLUDERANDE KRAV

7.1 Frågeställningar

Är det möjligt med en annan modell för marknadstillträde för en höghastighetsjärnväg än den nuvarande?

Är det möjligt med en annan modell för marknadstillträde för en höghastighetsjärnväg än för järnvägsnätet i övrigt?

Kan tillträdet till höghastighetsjärnväg helt begränsas till fordon som kan köras i minst t.ex. 200 km/h?

Vilka lagar/föreskrifter kommer att behöva ändras/justeras för att det ska vara möjligt att sätta en gräns för lägsta tillåtna hastighet eller att prioritera snabb trafik på en höghastighetsjärnväg i Sverige?

Är det skillnad på en helt utbyggd höghastighetsjärnväg eller en kortare utbyggnad som kan ses som en etappbyggnad?

7.2 Handlingsutrymme enligt gällande och kommande reglering

7.2.1 Reservera järnvägsinfrastruktur

Enligt 6 kap. 3 § andra stycket järnvägslagen får en infrastrukturförvaltare, efter samråd med berörda parter, reservera järnvägsinfrastruktur för viss järnvägstrafik, om det finns alternativ järnvägsinfrastruktur. Detta får dock inte hindra annan trafik, om kapacitet finns tillgänglig och järnvägsfordonen har de tekniska egenskaperna som krävs. Denna bestämmelse motsvaras i SERA-direktivet av artikel 49.2. I artikeln anges också att prioriteringen av denna typ av trafik inte får påverka de konkurrensrättsliga bestämmelserna i fördraget om EU:s funktionssätt om förbjudna avtal och missbruk av dominerande ställning.

I den första punkten av denna artikel 49 i SERA-direktivet anges huvudregeln att, utan att det påverkar tillämningen av andra punkten, ”ska infrastrukturkapacitet kunna utnyttjas för alla typer av trafik som har de egenskaper som är nödvändiga för att kunna utnyttja ett tågläge”.

Att höghastighetstrafik enligt järnvägslagen får prioriteras på banor särskilt byggda för höghastighetståg, om det finns alternativa banor för annan trafik, står utom tvivel (frågan är bara hur ”höghastighetståg då definieras, se avsnitt 8.2). Vilken trafik som – i mån av ”överbliven” kapacitet – därefter måste ges tillträde får sökas snarare i huvudregeln än i undantaget. Därmed inställer sig frågan: Vad betyder att en typ av trafik har ”de egenskaper som är nödvändiga för att kunna utnyttja ett tågläge” (enligt SERA-direktivets huvudregel) eller att ”järnvägsfordonen har de tekniska egenskaperna som krävs” (enligt järnvägslagen)?

Direktivtexten skiljer sig från den svenska lagen bl.a. genom att det talas om ”typer av trafik” som ska ha vissa egenskaper, istället för att ”järnvägsfordonen” ska ha ”tekniska egenskaper” (i den engelska versionen sägs ”all types of service which conform to the characteristics necessary for operation on the train path”, i den danska ”alle typer transporttjenester, der opfylder de nødvendige karakteristika for drift på den pågældende kanal”, i den franska ”de tous les types de services conformes aux caractéristiques requises pour emprunter le sillon en question”). Direktivet är således mer inriktat på att transporttjänsten ska uppfylla vissa krav, snarare än att fordonen måste ha vissa tekniska egenskaper.

Såsom angetts ovan (avsnitt 6.) finns det inte krav i TSD som innebär att konventionella tåg, som inte kan nå hastigheter om t.ex. 200 km/h, inte skulle kunna framföras på höghastighetsbanor. Frågan är dock vad som egentligen ligger i bestämmelsen i artikel 49 i SERA-direktivet. Tåg som inte klarar en viss hastighet kan sägas generellt sinka eller riskera att sinka den trafik som banan är avsedd för. Därmed skulle det kunna sägas att ”långsamma” tåg inte har de egenskaper som är nödvändiga för att kunna utnyttja ett tågläge.

Gränsen mellan att ”reservera” en bana för höghastighetståg och att ”prioritera” dessa på banan är flytande. Bestämmelserna i direktivet och den svenska lagen om att reservera en bana kan läsas som att den i praktiken endast innebär en rätt att prioritera en viss typ av trafik. Reglerna i direktivet om att reservera särskild infrastruktur framstår dock som tämligen onödiga om de inte tolkas som att medlemsstaterna ges en rätt till mer ingripande åtgärder än att bara kunna prioritera viss trafik.

Stöd för tolkningen att ”långsam” trafik kan exkluderas från en höghastighetsbana kan hämtas från järnvägsnätsbeskrivningar i andra medlemsstater. Den spanska infrastrukturförvaltaren Adif t.ex. anger, visserligen i avsnittet om prioriteringskriterier, den exkluderande bestämmelsen att ”Capacity Manager shall ensure a reasonable use of track Capacity. In this sense, some trains, due to their own technical features, could reduce the Capacity, or hinder operation. So Adif may restrict the movement of certain trains based solely on technical operating criteria (lack of certain equipment on board, running times inadequate to the line characteristics, etc.)”. Vidare anger SNCF (Frankrike) i sin järnvägsnätsbeskrivning (också i prioriteringsavsnittet gällande höghastighetslinjer) ”Specific cases for high speed lines: trains running at the maximum permissible speed on the line will be given priority. Exceptionally, other trains fulfilling the technical conditions set out in the contract for the use of the national rail network may also be allowed to run, if their maximum speed is at least 200 km/h”.

Den spansk-franska koncessionshavaren och infrastrukturförvaltaren TP Ferro föreskriver minimihastigheter som villkor för tillträde i sin beskrivning av järnvägsnätet. Visserligen för alla typer av trafik och ibland så lågt som 60 km/h, men det principiellt intressanta är att en lägsta hastighet har använts som villkor för tillträde.

Av artikel 27 i SERA-direktivet följer att medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa att infrastrukturförvaltarna ges möjlighet att använda infrastrukturen så effektivt som möjligt. Detta förstärks i direktivets ingresspunkt 49, enligt vilken det är viktigt att ”infrastrukturförvaltaren säkerställer att infrastrukturkapacitet tilldelas på ett sätt som återspeglar behovet av att bibehålla och förbättra nivån på tjänsternas tillförlitlighet”. I den

mån ”långsamma” tåg innebär att tillförlitligheten eller effektiviteten minskas kan det alltså sägas utgöra ett brott mot direktivets anda att ge dem tillträde.

Det finns mot bakgrund av ovanstående ett utrymme för att exkludera sådana tåg som inte kan uppfylla krav på en viss lägsta hastighet. Därmed inte sagt att det också går att tvinga sådana tåg som har kapacitet att framföras med en viss lägsta maxhastighet, att faktiskt göra det. Som framgår av avsnitt 6 planeras den första delen av en framtida höghastighetsbana i Sverige – Ostlänken – att byggas enligt trafikkod P1 och P2, vilket innebär hastigheter från 200 km/h och en högsta axellast om 20 ton. Dessa krav klarar i praktiken de flesta av dagens lok och motorvagnar för persontrafik (dock ej t.ex. tåg av typ X 61 och X 62). Kan man bara exkludera tåg som inte uppfyller dessa krav är det i praktiken endast vissa persontåg och godstågen som exkluderas. Byggs banan enbart enligt trafikkod P1 (250 km/h, 17 ton) blir saken en annan. Endast tåg specialbyggda för höga hastigheter skulle då komma i fråga, och en investering i sådana fordon torde inte vara intressant om inte möjligheten att framföra dem i höga hastigheter utnyttjades.

Samma argument som anförts ovan för att tåg som inte klarar den lägsta angivna hastigheten kan dock anföras för tåg som inte faktiskt körs med denna lägsta hastighet. En ansökan om tågläge kan utvisa att tåget kommer att färdas med betydligt lägre genomsnittlig hastighet än t.ex. 200 km/h. Detta tåg skulle då kunna sägas bedriva sådan ”trafik” som inte har de egenskaper som är nödvändig för att utnyttja ett tågläge (”conform to the characteristics necessary for operation on the train path”). Utgångspunkten är då att ”trafiken” som höghastighetsbanan är avsedd för kräver att inga tåg är i vägen för höghastighetstågen. Med ”trafiken” avses då inte en särskild transporttjänst, utan hela trafikmönstret, som då inte kan tåla existensen av ett tåg som går för långsamt. När man på detta sätt inte längre talar om konkreta tekniska egenskaper hos ett järnvägsfordon, utan gör bedömningar av framtida, kanske komplicerade, trafikmönster (hur ofta och var tåget stannar, möjlighet att passera det vid stationer etc.) blir bedömningar dels svårare att göra, dels öppna för visst godtycke. Hur ett beslut om att en sådan ansökan om tågläge inte bara prioriteras lågt, utan nekas helt, skulle stå sig vid en överprövning hos Transportstyrelsen och därefter domstol är inte möjligt att förutspå generellt.

Det kan sammanfattningsvis finnas skäl att ändra 6 kap. 3 § andra stycket järnvägslagen så att bestämmelsen blir mer i överensstämmelse med artikel 49 i SERA-direktivet:

”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 trafikerna har de tekniska egenskaper som krävs.”

Detta skulle ge ett tydligare utrymme för infrastrukturförvaltaren att exkludera långsamma tåg på den grunden att de försämrar effektiviteten och tillförlitligheten på höghastighetsbanan, i alla fall så länge tågen inte har kapacitet för att köra med viss högsta hastighet. Huruvida man därvid helt kan utestänga alla tåg som visserligen klarar en viss hastighet men inte framförs i denna hastighet är däremot osäkert. Om man vill med större säkerhet se till att endast tåg som färdas snabbt trafikerar höghastighetsbanorna rekommenderas att tydligt välja syftet med banorna och utforma dem enligt enbart trafikkod P1.

Möjligheten att reservera järnvägsinfrastruktur för viss trafik kräver emellertid att det finns alternativ järnvägsinfrastruktur, där annan trafik kan ta sig fram. Detta torde inte innebära något problem för större delen av de planerade höghastighetsbanorna, så länge de trafikerar sådana orter som redan har en järnvägsförbindelse. För järnvägsförbindelser till orter som inte tidigare haft en sådan förbindelse (t.ex. Skavsta) torde det dock inte vara möjligt att reservera järnvägsinfrastrukturen.

7.2.2 Nationell trafik

Enligt gällande EU-direktiv kan trafik skyddas och därigenom marknadsstillträde för andra förhindras även på andra sätt. Så länge det rör sig om nationell persontrafik kan Sverige, om så skulle önskas, föreskriva att endast visst eller vissa järnvägsföretag har rätt att trafikera nybyggda höghastighetsbanor. I betänkandet ”En enkel till framtiden?” (SOU 2013:83) hävdas visserligen att en reversering av marknadsöppningen för persontrafik inte är möjlig. I en bilaga till betänkandet pekas på att en återgång till monopol kan stå i strid med bestämmelser om egendomsskydd och näringsfrihet i Regeringsformen samt EU:s bestämmelser om fri rörlighet. Så länge det gäller begränsningar i vem som får bedriva nationell persontrafik på ännu ej byggda höghastighetsbanor är det

dock svårt att se att dessa regelverk skulle lägga hinder i vägen. En annan sak är att det inte är en utveckling som ”ligger i tiden” eller är önskvärd – möjligheten kvarstår dock.

Om fjärde järnvägspaketet beslutas och det där föreskrivs att även marknaden för den nationella persontrafiken ska öppnas så återstår emellertid inte längre någon möjlighet att lagligen begränsa tillträdet på ovanstående sätt.

7.2.3 *Koncessionsbaserad trafik*

Enligt det gällande SERA-direktivet (artikel 11.5) får medlemsstaterna även ge ensamrätter grundade på koncessionsavtal tilldelade före den 4 december 2007. Med hänsyn till att det datumet är passerat och till att denna bestämmelse synes avskaffas om och när fjärde järnvägspaketet träder i kraft saknar dock detta undantag praktisk betydelse.

7.2.4 *Allmän trafik*

Ett undantag i SERA-direktivet, som kommer att kvarstå i någon form även efter det att fjärde järnvägspaketet trätt i kraft, är det skydd som medlemsstaterna kan ge för sträckor som omfattas av avtal om allmän trafik (artikel 11.1 i SERA-direktivet). Nu behövs skyddet bara mot internationell persontrafik, men det föreslås i fjärde paketet gälla mot all persontrafik. Enligt kommissionens förslag om ändringar i SERA-direktivet får medlemsstaterna begränsa tillträdesrätten för ”persontrafik mellan en viss avgångsort och en viss destination om samma sträcka eller en alternativ sträcka omfattas av ett eller flera avtal om allmän trafik om utövandet av denna rätt skulle äventyra den ekonomiska jämvikten i det eller de berörda avtalen om allmän trafik”. Enligt förslaget är det regleringsorganen (dvs. i Sverige Transportstyrelsen) som ska avgöra om den ekonomiska jämvikten äventyras. Det bör dock markeras att det givetvis är osäkert hur denna bestämmelse kommer att se ut, om och när den finns med i ett beslutat EU-direktiv.

Skulle man i Sverige besluta om allmän trafikplikt på höghastighetsbanorna kommer det alltså att finnas möjlighet att skydda denna trafik genom att begränsa tillträdet för annan trafik, om så önskas, även efter det att fjärde järnvägspaketet trätt i kraft. Detta förutsätter dock att man väljer upphandlad trafik på höghastighetsbanorna, och väljer bort kommersiell trafik.

Det förutsätter vidare att det finns laglig grund för att besluta om allmän trafikplikt. Genom att i Kollektivtrafiklagen knyta befogenheten att besluta om allmän trafikplikt till regional kollektivtrafik ville regeringen begränsa det offentliga åtagandet och därmed skydda den interregionala kollektivtrafikmarknaden, som enligt regeringen i första hand ska vara kommersiell (prop. 2009/10:200, s. 56ff). Om restiden t.ex. Stockholm Göteborg sänks till två timmar kan trafiken visserligen kunna vara sådan att den är ägnad att tillgodose resenärernas behov av arbetspendling eller annat resande, men detta har inte varit syftet med regleringen. Tvärtom har regeringen i förarbeten till Kollektivtrafiklagen såsom kriterier för att trafiken ska vara regional angett bl.a. att reslängden inte överstiger 100 km och att restiden inte överstiger en timme (a.a. s. 60). Höghastighetstrafiken kan visserligen delas in i kortare etapper, men syftet har alltså varit att skydda den kommersiella långväga persontrafiken.

Utöver Kollektivtrafiklagens bestämmelser om allmän trafik ska Trafikverket enligt sin instruktion verka för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken. Trafikverket ska därvid ingå och ansvara för statens avtal om transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik, inklusive flygtrafik, som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift, samt linjesjöfart till Gotland. Det ovan nämnda villkoret i Kollektivtrafiklagen om ett särskilt beslut om allmän trafikplikt för att få ingå ett avtal om allmän trafik, gäller enbart regionala kollektivtrafikmyndigheter. När staten genom Trafikverket beslutar att ombesörja kompletterande trafik räcker det alltså med att trafikplikten kommer till uttryck i avtalet om allmän trafik.

Vill man att höghastighetstågen ska falla under allmän trafikplikt bör alltså antingen Kollektivtrafiklagen ändras så att detta tydligt framgår, eller så får det ingå i Trafikverkets uppdrag att upphandla höghastighetstrafiken. Utöver detta gäller det grundläggande krav som framgår redan av EU:s Kollektivtrafikförordning och som alltså inte kan ändras ensidigt av Sverige; För att allmän trafikplikt ska kunna beslutas ska de krav som kollektivtrafiken ska uppfylla vara sådana 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. Detsamma kommer till uttryck i Trafikverkets instruktion – det är bara när det saknas förutsättningar för kommersiell drift som Trafikverket kan upphandla kollektivtrafik (12 a § förordningen [2010:85] med instruktion för Trafikverket).

Utöver att beslut om allmän trafikplikt enligt Kollektivtrafiklagen kan överklagas till domstol, bör det noteras att bedömningen av om den ekonomiska jämvikten för ett avtal om allmän trafik äventyras, inte kan göras av regeringen eller den myndighet som beslutat trafikplikten eller ingått avtal om allmän trafik. Det ska (enligt kommissionens förslag) i stället göras självständigt av Transportstyrelsen. Sannolikt kan ledning för hur Transportstyrelsen ska göra denna bedömning och vilka faktorer den ska beakta fås från kommissionens förordning (EU) 869/2014 (se avsnitt 3.2), som behandlar dessa frågor, om än bara med avseende på internationell persontrafik.

Den ovanstående möjligheten att skydda trafik enligt avtal om allmän trafik kräver ytterligare ändring i Kollektivtrafiklagen. Förbudet i 3 kap. 4 § nämnda lag mot att medge ensamrätt som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt (vilket gäller även för Trafikverkets del) är inte påbjudet av EU. Tvärtom anges uttryckligen i EU:s Kollektivtrafikförordning att medlemsstaterna kan ge ensamrätt för sådan trafik. Det svenska förbudet har i stället motiverats av att syftena med ett öppnare marknadstillträde på kollektivtrafikområdet skulle motverkas om möjligheten till ensamrätt fanns (prop. 2009/10:200, s. 66). Om man i Sverige nu skulle vilja ha en begränsning av marknadstillträdet till höghastighetsbanorna genom att välja att skydda allmän trafik,

måste givetvis det generella förbudet tas bort, eller undantag göras för just höghastighetsbanorna.

7.2.5 *Etappvis utbyggnad*

Som framgått ovan bör det alltså vara möjligt att ha en annan modell för marknadsstillträde på höghastighetsbanorna, om man så vill. Byggs banorna som etappvis förstärkningar av den befintliga stambanan, blir etapperna mer integrerade i den konventionella banan, och det blir svårare att motivera särskilda regler för tillträde.

7.3 **Sammanfattning av konsekvenser av fjärde järnvägspaketet**

Fjärde järnvägspaketet innebär, om det beslutas i den politiska delen, sannolikt att marknaden för nationell persontrafik öppnas och att möjligheten för Sverige att reversera det öppna marknadstillträdet försvinner samt att möjligheten att skydda koncessionsbaserad trafik tas bort, medan möjligheten att skydda trafik enligt avtal om allmän trafik bibehålls. Vad gäller möjligheten att reservera järnvägsinfrastruktur för viss trafik innebär paketet ingen ändring.

8 **PRIORITERING PÅ HÖGHASTIGHETSBANOR OCH PÅ ANSLUTANDE BANOR**

8.1 **Frågeställningar**

Vilka lagar/föreskrifter kommer att behöva ändras/justeras för att det ska vara möjligt att prioritera snabb trafik på en höghastighetsjärnväg i Sverige?

Är det i detta avseende skillnad på en helt utbyggd höghastighetsjärnväg eller en kortare utbyggnad som kan ses som en etapputbyggnad?

Finns det, med hänsyn till nuvarande EU- respektive svensk lagstiftning, samt det fjärde järnvägspaketet, möjlighet att prioritera höghastighetståg på anslutande järnvägar?

Vilket är nationella utrymmet för att utforma prioriteringskriterier?

På vilket sätt skulle avgifter kunna användas som grund för prioritering vid överbelastad bana (d.v.s. när efterfrågan på kapacitet är större än utbudet)?

8.2 Prioritet på höghastighetsbanor

Som framgår av föregående avsnitt kan man genom att reservera särskild infrastruktur för höghastighetståg i alla fall ge prioritet för höghastighetstågen på dessa banor. Är banan byggd enligt trafikod P2 (se ovan avsnitt 6) är det dock tveksamt om reglerna om att reservera infrastruktur kan användas för att prioritera ett tåg som har en högsta hastighet över 250 km/h framför ett som kan klara endast 200 km/h. I stället får samma resonemang som gäller för de anslutande banorna nedan gälla också i det fallet.

8.3 Prioritet på anslutande banor

8.3.1 Gällande reglering

Vad gäller prioritering på anslutande banor är de väsentligaste reglerna i järnvägslagen angivna i nedanstående utdrag.

6 kap. Tilldelning av infrastrukturkapacitet och tillhandahållande av tjänster

3 § 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.

...

Kapacitetsplanering

9 § ...

Infrastrukturförvaltaren skall 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.

...

14 § Den som betalar en extra avgift enligt 7 kap. 3 § har företräde vid tilldelningen av överbelastad infrastruktur.

15 § Om möjligheten att enligt 7 kap. 3 § ta ut en extra avgift inte används eller inte leder till att det avgörs vilken sökande som skall tilldelas infrastrukturkapacitet, skall infrastrukturförvaltaren tilldela kapacitet i enlighet med de prioriteringskriterier som anges i beskrivningen av järnvägsnätet.

Utgångspunkten är alltså att tillgodose de sökandes önskemål i möjligaste mån. Detta är också SERA-direktivets utgångspunkt, där det i artikel 45.1 sägs att ”Infrastrukturförvaltaren ska i så stor utsträckning som möjligt tillmötesgå alla ansökningar om infrastrukturkapacitet ... och i så stor utsträckning som möjligt ta hänsyn till alla förhållanden av betydelse för sökande, inklusive den ekonomiska effekten på deras verksamhet.”

Kan de sökandes önskemål inte samordnas finns två olika typer av verktyg för att förebygga och lösa upp kapacitetskonflikter – avgifter och prioriteringskriterier.

8.3.2 *Trafikverkets prioriteringskriterier*

Trafikverket använder sig inte av den möjligheten till auktion som bestämmelsen om användandet av den s.k. extra avgift innebär, utan fördelar kapacitet på överbelastad infrastruktur med hjälp av prioriteringskriterier. Verkets gällande prioriteringskriterier anses, av verket självt, inte kunna säkerställa konkurrensneutralitet och ett effektivt nyttjande av järnvägen, varför det pågår projekt inom Trafikverket för att se över och utveckla prioriteringskriterierna. En utgångspunkt för Trafikverket är dock att prioriteringskriterier som ska leda till samhällsekonomisk effektivitet inte kan användas för att välja mellan två operatörer som erbjuder samma tjänst, t.ex. persontrafik Stockholm-Göteborg, för att det inte finns något lämpligt kriterium som skiljer dem åt (Trafikverkets rapport ”Kapacitetstilldelning och prioriteringar i tågplanprocessen”, s. 6). Trafikverkets arbete kommer med andra ord inte resultera i prioriteringskriterier som ger klart besked i fråga om hur olika tåg inom trafiksegmentet ”höghastighetståg” kommer att prioriteras.

En kritik som riktats mot Trafikverkets kriterier är å andra sidan att de kan medföra att ett enda trafikslag (t.ex. snabbtåg) tränger undan all annan slags trafik och det i stället borde finnas fastställda kvoter av den trafik man i förväg bestämt är önskvärt. Inom varje ”kvot” (snabbtåg, fjärrtåg, regionaltåg, gods) skulle sökandena därefter få konkurrera om tåglägena.

Centrum för transportstudier (”CTS”) vid KTH bedriver på Trafikverkets initiativ ett forskningsprojekt om hur prioriteringen på järnvägsnätet kan göras. Forskningsprojektet bedrivs med ramen att järnvägslagens krav på samhällsekonomisk effektivitet ska uppnås. Enligt de preliminära tankegångarna hos CTS kan trafiken delas upp i tre områden; 1) För den regionala kollektivtrafikens del är det möjligt att bedöma hur mycket samhällsnytta som tappas om t.ex. ett pendeltåg inte ges tågläge. För detta område kan därför Trafikverket med hjälp av lämpligt utformade kriterier avgöra vilket tåg som är mest samhällsekonomiskt effektivt. Det skulle däremot vara olämpligt att låta lokala politiker delta i en auktion, då den kommunala betalningsviljan eller förmågan inte med nödvändighet speglar det samhällsekonomiska nettovärdet. 2) För godstrafiken däremot är det lämpligt med en dynamisk prissättning, eventuellt på så sätt att Trafikverket söker maximera sina intäkter efter auktion. 3) Det är inte möjligt att uppskatta den samhällsekonomiska effektiviteten för kommersiell persontrafik, eftersom man inte kan få tillgång till nödvändiga indata (marginell driftskostnad, intäkter från biljettförsäljning etc.). Även här bör alltså enligt CTS auktion tillämpas, antingen för önskade tåglägen eller specifikt för flaskhalsar i infrastrukturen. Att prioritera efter hastighet eller restid ligger inte inom ramen för forskningsprojektet – CTS har inte uppfattat det som ett mått på samhällsekonomisk effektivitet.

Mellan de olika grupperna skulle enligt CTS det därefter kunna avgöras vad som ger mest samhällsnytta genom att man – åtminstone så småningom – vet ungefär vad en auktion skulle inbringa, vilket kan ställas mot det framräknade värdet för t.ex. regional-tåg.

8.3.3 *Auktion*

Användandet av betalningsvilja för att avgöra vem som ska få prioritet är alltså någonting som förespråkas av CTS för den kommersiella persontrafiken. Såvitt känt har auktioner hittills inte använts i någon av EU:s medlemsstater och någon modell för hur det praktiskt ska gå till har inte redovisats. Huruvida auktioner är ett effektivt och ändamålsenligt sätt att prioritera trafik och huruvida detta skulle resultera i att höghastighetstågen skulle få prioritet ligger utanför området för denna promemoria. Angående styrning av trafiken med hjälp av banavgifter, se nedan avsnitt 10.5.

8.3.4 *Samhällsekonomisk effektivitet*

Formuleringen i 6 kap. 3 § första stycket järnvägslagen att prioriteringskriterierna ska medföra ett ”samhällsekonomiskt effektivt” utnyttjande av infrastrukturen återfinns inte i EU-direktiven. Enligt det bakomliggande SERA-direktivet ska tilldelningen ske på ett rättvist och icke-diskriminerande sätt och fördelning får ske med hjälp av prioriteringskriterier eller extra avgift. Enligt artikel 47 i SERA-direktivet ska i prioriteringskriterierna 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 synnerhet allmännyttiga tjänster och internationella godstransporter, får medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att prioritera sådana tjänster. Det påpekas särskilt att betydelsen av godstransporttjänster, i synnerhet internationella, ska beaktas i tillräcklig grad. Någon ändring av kapacitetstilldelningsreglerna är inte åsyftad i fjärde järnvägspaketet.

Innan frågan om hur stort det nationella utrymmet för att reglera prioriteringskriterier är bör det – om möjligt – utrönas vilken betydelse kravet i järnvägslagen på samhällsekonomisk effektivitet har.

Betydelsen av begreppet samhällsekonomiskt effektivt kan inte fastslås entydigt och betydelsen skiftar beroende på vem man frågar och vilket perspektiv som anläggs. Det innebär trots detta vissa ramar, upplevda eller faktiska, för Trafikverket och andra infrastrukturförvaltare.

En utgångspunkt för samhällsekonomiska kalkyler kan sägas vara att inget alternativ kan ”i förväg” antas vara det bästa alternativet. Redan detta skulle i så fall i sig motstrida SERA-direktivets och järnvägslagens utgångspunkt att de sökandes önskemål, om de kan tillgodoses, per automatik är det bästa alternativet.

Att en infrastrukturförvaltare som förvaltar en konventionell bana, enligt handlingsregeln att prioriteringskriterierna vid varje tillfälle ska leda till samhällsekonomisk effektivitet alltid skulle prioritera höghastighetståg, är på intet sätt självklart. Kravet på samhällsekonomisk effektivitet är ofta inte till någon ledning för prioriteringskriterier, åtminstone inte enligt CTS (se ovan avsnitt 8.3.2), som funnit att det inte är möjligt att få tillräcklig indata för att kunna bedöma samhällsnyttan av olika kommersiella tåg.

Kravet på samhällsekonomisk effektivitet finns också beträffande särskilda avgifter enligt 7 kap. 4 § järnvägslagen (avgifterna måste vara förenliga med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen). Enligt förarbeten avses då att kapaciteten utnyttjas fullt ut (prop. 2003/04:123, s. 195). I detta sammanhang, då kapaciteten snarast behöver utnyttjas mer än fullt ut, är den förklaringen inte till någon ledning.

Därmed inte sagt att järnvägslagen inte skulle stå i överensstämmelse med direktivet, som ju föreskriver att i prioriteringskriterierna ska tas hänsyn till tjänstens betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som följaktligen inte kommer att tilldelas kapacitet. Det nationella utrymmet för att reglera prioriteringskriterier torde dock inrymma även andra regleringar än att kräva av infrastrukturförvaltaren att denne ska utforma prioriteringskriterier som gör att förvaltaren vid varje kapacitetskonflikt kan komma till ett resultat som är samhällsekonomiskt effektivt. Det är en tämligen svår uppgift som, enligt Trafikverket, verket inte lyckats lösa hittills. Om det mest handlar om att uppnå låga transportkostnader, eller om något annat perspektiv ska anläggas och vad ”samhällsekonomisk effektivitet” egentligen betyder får betraktas som oklart.

Andra medlemsstater har uppfattat SERA-direktivet på annat sätt, se t.ex. citat i avsnitt 7.2.1 från spanska och franska infrastrukturförvaltare. Enligt infrastrukturförvaltaren Infrabels (Belgien) prioriteringskriterier är höghastighetståg dels prioriterade på höghastighetsbanor, men även på ”mixed lines”, före långsamma passagerartåg och snabba godståg.

Vid bedömningen av vilka ramar SERA-direktivet sätter för hur medlemsstaterna kan reglera prioritering bör inte endast artikel 47 studeras. Även (återigen) artikel 26, enligt vilken medlemsstaterna ska säkerställa att infrastrukturförvaltare ges möjlighet att marknadsföra den tillgängliga infrastrukturkapaciteten och använda den så effektivt som möjligt, bör beaktas, liksom ingresspunkt 49, där det anges att det är viktigt att infrastrukturförvaltaren säkerställer att infrastrukturkapacitet tilldelas på ett sätt som återspeglar behovet av att bibehålla och förbättra nivån på tjänsternas tillgänglighet. Ingresspunkt 55 kan också nämnas i sammanhanget, enligt vilken det vid tilldelning av kapacitet kan behövas ta hänsyn till att olika delar i järnvägsinfrastrukturnätet har utformats med tanke på olika huvudanvändare.

8.3.5 *Allmän trafik*

För det fall att Sverige finner att höghastighetstågen kan och ska omfattas av avtal om allmän trafik sägs uttryckligen att i SERA-direktivet att sådana tjänster får prioriteras (se t.ex. Banedanmarks järnvägsnätsbeskrivning). Men även om höghastighetstågen körs kommersiellt torde det vara möjligt att prioritera dem. Om så sker kan i stället den regionaltrafik som bedrivs efter beslut om allmän trafikplikt skyddas från konkurrens från höghastighetstågen. Genom att utforma trafikplikten på visst sätt kan man – om så önskas – i förväg bestämma ”kvoter” för höghastighetstågen respektive regionaltåg. Detta kräver dock en samordning mellan de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och Trafikverket, så att ”kvoten” för den allmännyttiga trafiken inte omöjliggör effektiv och robust höghastighetstrafik.

8.3.6 Utformningen av prioriteringskriterier

Att prioriteringskriterierna ska ta hänsyn till de tjänster som inte tilldelas kapacitet hindrar inte att tågen utifrån ett övergripande nationellt perspektiv kan prioriteras efter hastighet (eller snarare restid), särskilt med beaktande av att höghastighetsbanan, som är resultat av en mycket stor investering från det allmänna, inte kan utnyttjas effektivt om inte sådan prioritet ges. Om tjänsten att kunna färdas så snabbt att tåget utgör ett överlägset alternativ till flyget förhindras, på grund av att höghastighetstågen inte ges företräde, kan nivån på tjänsten sägas försämrats avsevärt.

Lydelsen av 6 kap. 3 § första stycket järnvägslagen bör således ändras på så vis att den begränsning som kravet på ”samhällsekonomisk effektivitet” utgör, eller i varje fall uppfattats utgöra, tas bort. Lagtexten kan i stället ansluta närmare till direktivets ordalydelse.

Det kan vidare övervägas om regeringen bör bemyndigas att närmare föreskriva prioriteringskriterierna innan höghastighetsbanorna är byggda. Regeringen kan ha ett övergripande perspektiv på vilka transporter som bör prioriteras. Den kan ha med i bedömningen att höghastighetsbanorna inte kommer att byggas om det inte är möjligt att prioritera höghastighetståg där och på anslutande banor. De tjänster som inte tilldelas kapacitet på grund av prioritering av höghastighetståg kan ställas mot att höghastighetsbanan inte byggs (och följaktligen *inga* höghastighetståg kommer att gå), om man inte kan tillförsäkra tillräckligt korta och robusta restider för höghastighetstågen. Vidare anges i artikel 47 i SERA-direktivet att medlemsstaterna får vidta nödvändiga åtgärder för att prioritera ”adekvata transporttjänster” (i den danska versionens sägs ”tilfredsstillende transporttjeneste”). Höghastighetstrafik kan med fog betraktas som en adekvat transporttjänst.

Infrastrukturförvaltaren ska enligt artikel 4.2 i SERA-direktivet med iakttagande av det ramverk för avgifter och tilldelning och de specifika regler som medlemsstaterna fastställer ha ansvaret för sin egen förvaltning, administration och interna kontroll. I artikel 38.3 föreskrivs att infrastrukturförvaltares och sökandes rättigheter och skyldigheter

i fråga om varje tilldelning av kapacitet ska fastställas i avtal eller medlemsstaternas lagstiftning. Av artikel 39 framgår att särskilda regler för tilldelning av kapacitet ska fastställas. Ingen av dessa regler kan sägas förhindra att regeringen fastställer prioriteringen. Kommissionen föreslår i fjärde järnvägspaketet att om en medlemsstat utövar kontroll över både en infrastrukturförvaltare (Trafikverket) och ett järnvägsföretag (SJ AB) måste det ske genom två offentliga myndigheter som är separata och juridiskt åtskilda. Förslagets framtida öde är dock mycket osäkert, eftersom det stött på hårt motstånd från vissa medlemsstater i förhandlingarna. Även om det skulle gå igenom innebär det inte ett hinder för regeringen att närmare föreskriva handlingsregler för infrastrukturförvaltaren.

Sammanfattningsvis synes det vara möjligt att, om statsmakterna så önskar, prioritera höghastighetståg på anslutande banor, och att regeringen nu föreskriver hur detta ska ske. Detta under förutsättning att järnvägslagen ändras på sätt som anges ovan. Inom trafiksegmentet ”höghastighetståg” kan – om man så vill – prioritering också ske efter restid. Hur tåg som inte kan skiljas åt med hjälp av det kriteriet ska prioriteras ligger utanför denna promemorias område.

8.4 Konsekvenser av fjärde järnvägspaketet

Såsom framgått ovan har fjärde järnvägspaketet ingen påverkan på prioriteringen, annat än att det troligen medför att det inte är möjligt för Sverige att reversera det öppna marknadstillträdet för nationell persontrafik.

9 RAMAVTAL M.M.

9.1 Frågeställningar

Finns det, med hänsyn till dagens EU- respektive svensk lagstiftning, kommissionens kommande genomförandeakt om ramavtal samt det fjärde järnvägspaketet, möjlighet att teckna långsiktiga avtal om trafikering?

Är det möjligt att ställa krav på en viss basstrafikering (minimiserad i form av ett visst utbud av stationer, restider och turtäthet)? T.ex. att ett visst utbud ska finnas för vissa relationer?

Finns det, med hänsyn till dagens EU- respektive svensk lagstiftning, samt det fjärde järnvägspaketet, möjlighet att begränsa antalet stationsuppehåll på en viss järnvägssträcka?

Finns det något sätt att gentemot kommuner, landsting m.fl. garantera att tåg kommer att stanna på vissa stationer och hur kan detta i så fall åstadkommas?

9.2 Utrymmet för att teckna ramavtal

Utgångspunkten vid tilldelning av infrastrukturkapacitet är som nämnts att avtal om kapacitet, som innebär tilldelning av ett visst tågläge, inte får sträcka sig längre än en tågplaneperiod, dvs. ett år. Däremot finns möjligheter att teckna ett så kallat ramavtal för längre tid. Ett ramavtal innebär att parterna binder upp sig genom att den sökande garanteras viss kapacitet, dock inte knutet till bestämda tåglägen.

Ramavtal behandlades tidigare i en enda paragraf, 6 kap. 21 § järnvägslagen. Där angavs att ett avtal mellan en infrastrukturförvaltare som sträcker sig över längre tid än en tågplaneperiod inte kan göras gällande mot andra 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. Vid SERA-direktivets genomförande ansåg regeringen att bestämmelsen, för att genomföra artikel 42 i SERA-direktivet, borde kompletteras (prop. 2014/15:120). Emellertid kvarstår oklarheten i bestämmelsen (vad betyder att andra sökandes rätt utesluts?), medan kompletteringarna knappast har åstadkommit någon klarhet. Ramavtal regleras nu i järnvägslagen enligt följande.

6 kap. Tilldelning av infrastrukturkapacitet och tillhandahållande av tjänster

Ramavtal

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 tåglägen 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 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.

Höghastighetståg ett tydligt exempel där trafiken bör ges förutsebarhet under en längre tid för att möjliggöra investeringar i den storlek som det blir fråga om i dessa sammanhang. I artikel 42 i SERA-direktivet anges längre tid än fem år ska vara motiverad av affärskontrakt, särskilda investeringar eller risker.

Rent språkligt synes 21 a § andra stycket rymmas inom det första stycket. Ingenting i ordalydelsen i första stycket motsäger att den period som förvaltaren samtycker till är 15 år eller längre. Av efterföljande stycke får dock förstås att så lång tid som 15 år inte kan komma i fråga, om det inte är fråga om järnvägstrafik som reserverats i enlighet med 6 kap. 3 § järnvägslagen.

I järnvägslagens bestämmelser eller förarbeten ges ingen vägledning för aktörerna till hur ramavtalen ska hanteras civilrättsligt. Vilken verkan mellan parterna ska ett ramavtal ha som står i strid med lagtexten? Ska en av parterna kunna göra gällande avtalet mot den andre ändå eller blir det ogiltigt? Kan en part hävda att ett avtal är ogiltigt, eftersom avtalstiden är längre än fem år? När blir det i så fall ogiltigt, vid ingåendet eller efter de fem åren? etc. I propositionen anges endast att sådana frågor lämnas till rättstillämpningen (a.a. s. 107).

Höghastighetsbanor är sådan infrastruktur som kan reserveras enligt 6 kap. 3 § järnvägslagen, varför förutsättningen för 15-åriga avtal enligt första ledet 21 a § andra stycket är uppfylld. Frågan är vad det andra ledet betyder – ”att infrastrukturförvaltaren

har vidtagit omfattande investeringar i infrastrukturen för att möta den sökandes behov”? Att en höghastighetsbana byggs kan knappast sägas ha skett för att möta den sökandes (dvs. ett järnvägsföretags) behov. I andra fall kan det i och för sig röra sig om en dedikerad järnvägsbyggnad för en särskild sökandes behov. Överhuvudtaget förefaller det dock märkligt att regeln är utformad enbart för att skydda infrastrukturförvaltarens investeringar, då det typiskt sett är järnvägsföretaget som, när kapacitetsutfästelsen ska göras, har behov av förutsebarhet för att göra stora investeringar. Infrastrukturförvaltarens investeringar ligger oftast i ett tidigare skede.

I artikel 42.6 i SERA-direktivet ges en reglering som är lättare att förstå. Där sägs att för *trafik* som utnyttjar sådan särskild reserverad infrastruktur, vilken kräver omfattande och långsiktiga investeringar, vederbörligen *motiverade av den sökande*, får ramavtal gälla under en period om 15 år. Det är alltså *trafiken* som kräver omfattande och långsiktiga investeringar, inte bara infrastrukturen. Detta tydliggörs om inte av annat av att det är *sökanden* som ska motivera investeringarna.

Direktivtexten tar alltså också hänsyn till de stora investeringar i t.ex. järnvägsfordon m.m. som krävs av den som vill bedriva höghastighetstrafik, och inte bara till att infrastrukturförvaltaren kan behöva göra stora investeringar. Resten av 21 a § järnvägslagen är i överensstämmelse med direktivet, dvs. att vid synnerliga skäl (”exceptionella fall” i direktivet) får avtalen gälla en längre tid än 15 år och att avtalet då får ange kapacitetsegenskaper i detalj, såsom turtäthet, volym och tåglägenas kvalitet. I järnvägslagens fall syftas dock på enbart på infrastrukturförvaltarens investeringar, till skillnad från direktivet.

I den mån det anses erforderligt att reglera ramavtalen bör regleringen givetvis syfta till samma ändamål som direktivet. Järnvägslagens reglering bör därför ändras så att den uttrycker att det också är när sökanden måste göra stora investeringar som en längre förutsebarhet är nödvändig.

Höghastighetstrafik är typiskt sett sådan verksamhet där långa ramavtal torde vara tillåtna, inte minst med beaktande av ingresspunkt 24 i SERA-direktivet, där det uttalas att för att investera i tjänster som använder höghastighetslinjer behöver sökande rätts-säkerhet med tanke på de omfattande, långsiktiga investeringar som detta innebär. Investeringarna är i den storleksordningen att betydligt längre avtalstid än 15 år borde kunna motiveras. För jämförbara projekt är avtalstider om 30-40 år inte ovanliga.

Likaså kan möjligheterna till detaljerade villkor avseende turtäthet, volym och tåg-lägenas kvalitet användas för att göra det möjligt för den sökande att förutse möjlig-heten att bedriva kommersiellt gångbar trafik. Betydelsen av järnvägslagens krav på att ramavtalet inte får utesluta andras rätt att använda infrastrukturen (eller artikel 42.2 i SERA-direktivet; att ramavtal inte får "... utformas på ett sätt som hindrar andra sökande eller trafiktjänster från att använda den relevanta infrastrukturen") är alltså oklar, men möjligheten att ge och acceptansen för att en sökande har förutsebarhet – även om det i viss mån blockerar andra – ökas genom stadgandet om detaljerade villkor. Att en nationell höghastighetslinje med sina enorma investeringar är ett sådant exceptionellt fall där kravet på synnerliga skäl är uppfyllt torde stå klart.

Kommissionens kommande ramavtalsförordning torde inte innebära någon principiell förändring av detta förhållande. Den avser i huvudsak teknikaliteter såsom periodiseringen av ramavtalen och återlämnande av kapacitet och vissa prioriteringsregler för kommande tågplanepioder, om mer än 70 % av kapaciteten omfattas av ramavtal.

De invändningar som brukar resas mot ramavtal – att de motverkar marknadsöppning och innebär ett återskapande av "grandfather's rights" – torde väga lättare i detta sam-manhang, där en helt ny bana ska byggas, eventuellt finansierad med banavgifter och där det krävs betydligt större investeringar av både infrastrukturförvaltare och järnvägs-företag än vad som typiskt sett är fallet på de befintliga konventionella banorna.

Det förhållandet att möjligheten till ramavtal finns torde verka för att järnvägsföretag och andra sökande vill bedriva höghastighetstrafik. Vetskapen om att Trafikverket, trots att möjligheten finns, inte använder ramavtal, torde verka åt andra hållet. Den farhåga som det senare skapar – att det inte är möjligt att erhålla ramavtal – kan undanröjas genom tydliga markeringar från den blivande infrastrukturförvaltaren av höghastighetsbanan om att ramavtal kommer att användas och kommer att ges den avtalslängd som är nödvändig.

9.3 Kapacitetsöverenskommelser

I betänkandet ”En enkel till framtiden” (SOU 2013:83) sägs att Trafikverket och olika konstellationer av landsting och primärkommuner eller två infrastrukturförvaltare kan göra kapacitetsöverenskommelser, bestående i att ett t.ex. ett landsting som finansierar en del av infrastrukturen har rätt till ett avtal som säkerställer tillgång en del av infrastrukturens totala kapacitet. Enligt betänkandet skulle inga legala hinder i EU-rätten finnas beträffande avtalslängd m.m. för den typen av kapacitetsutfästelser (s. 244). Det verkar dock oklart hur ett sådant avtal skulle stå sig vid en prövning i domstol. Landstinget i exemplet är svårt att se som någonting annat än en sökande av infrastrukturkapacitet, och EU-regelverket torde gälla även för denna sökanden, även om den varit medfinansierad.

Vad gäller överenskommelser mellan infrastrukturförvaltare stadgar SERA-direktivet i artikel 40 och järnvägslagen i 6 kap. 4 § att infrastrukturförvaltarna ska samarbeta vid kapacitetstilldelningen. Det ges dock inget utrymme för att kringgå kapacitetstilldelningsreglerna.

9.4 Bastrafikering

Järnvägslagen och SERA-direktivet har som nämnts tidigare som utgångspunkt att de sökandes önskemål ska tillgodoses. Kapacitetstilldelning enligt de sökandes önskemål antas leda till samhällsekonomisk effektivitet (prop. 2003/04:123, s. 110). Instrumenten i järnvägslagen eller i EU-direktiven för att tvinga fram en viss trafik är i linje med detta inte särskilt stora. I den mån det allmänna upphandlar trafik kan det naturligtvis ställas

krav på trafikmönstret, turtäthet m.m. För den kommersiella trafiken torde dock möjligheterna att med de instrument som järnvägslagen tillhandahåller tvinga fram viss trafik vara begränsade. Den möjlighet som finns i samband med de ovan behandlade ramavtalen (avsnitt 9.2) att avtala om detaljerade villkor för turtäthet m.m. gäller till den sökandes fördel, dvs. att den sökande ska kunna förutse vilken trafik denne kan bedriva för lång tid framåt. Har ett sådant avtal (som ju bygger på att båda parter är överens) ingåtts, kan givetvis de där ingående villkoren ge också infrastrukturförvaltaren förutsebarhet för turtätheten, vilka stationer som ska angöras etc. Det kan också innebära en möjlighet för infrastrukturförvaltaren att påverka hur tåglägena ska se ut, men regleringen är inte avsedd att ge infrastrukturförvaltaren en möjlighet att tvinga fram en viss trafik.

Med detta sagt bör det noteras att höghastighetsbanorna knappast kommer att byggas i ett vacuum, utan att den som bygger banorna kan räkna med att de också kommer att trafikeras med höghastighetståg. Detta gäller i varje fall om privat kapital ska användas för att finansiera banorna. Någon form av frivilligt åtagande och avtal mellan den som bygger höghastighetsbanor eller finansierar detta och någon som åtar sig att trafikera banan bör då kunna ingås innan banorna byggs. Hur sådana avtal kan och bör se ut har såvitt känt inte utretts. Gränsdragningen mot det slags kapacitetsöverenskommelser som beskrivs i avsnittet ovan kan vara svår att göra. Någon byteshandel – tågläge mot viss trafikering – kan det inte bli fråga om, utan ramavtal om framtida kapacitet får endast ingås av infrastrukturförvaltaren under de förutsättningar som järnvägslagen och SERA-direktivet anger. Avtal torde dock kunna ingås som, i enlighet med den avtalsfrihet som råder, innehåller frivilliga åtaganden om viss trafik, utan att de för den skull omfattas av regleringen i järnvägslagen. Frågan är hur ramavtalen eller andra avtal kan utformas, utan att de kan sägas innebära att en framtida sökande köper sig tågläge, och också när ramavtal eller annat avtal kan ingås.

9.5 Konsekvenser av fjärde järnvägspaketet och genomförandeförordningen

Det fjärde järnvägspaketet torde inte ha någon inverkan på frågan om ramavtal och kommissionens genomförandeförordning innebär inga principiella förändringar.

10 BANAVGIFTER

10.1 Frågeställningar

Vilka är de legala förutsättningarna för att ta ut banavgifter i finansierande syfte?

Finns det några begränsningar i hur höga banavgifter som får tas ut?

Är det skillnad på en helt utbyggd höghastighetsjärnväg eller en kortare utbyggnad som kan ses som en etapputbyggnad?

Vilka är möjligheterna att differentiera banavgifterna för att styra efterfrågan av kapacitet? T.ex. för att styra bort långsamma tåg.

Påverkar tillämpade avgiftsprinciper på en ny stambana vilka avgifter som får/kan tas ut på det befintliga bannätet?

Gör det någon skillnad ifall huvudmannen för höghastighetsjärnvägen är en myndighet eller ett privat bolag alternativt annat privat rättssubjekt?

10.2 Järnvägslagen

7 kap. Avgifter

Avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen

1 § En infrastrukturförvaltare skall ta ut konkurrensneutrala och icke-diskriminerande avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen.

Marginalkostnadsbaserade avgifter

2 § Avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen ska, inom ramen för infrastrukturförvaltarens kostnader för infrastrukturen, fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon, om inte annat följer av 3-6 §§.

3 § Infrastrukturförvaltaren får för att åstadkomma ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen ta ut en extra avgift för utnyttjandet av överbelastad infrastruktur.

Har infrastrukturförvaltaren inte gjort eller genomfört en kapacitetsförstärkningsplan enligt 6 kap. 6 § får den extra avgiften dock inte tas ut utan tillsynsmyndighetens godkännande. Sådant godkännande skall lämnas om planen inte kan genomföras på grund av omständigheter utanför förvaltarens kontroll eller om de alternativ som står till buds för att komma till rätta med överbelastningen, inte är ekonomiskt eller finansiellt rimliga.

Särskilda avgifter

4 § Infrastrukturförvaltaren får, för att uppnå kostnadstäckning, ta ut högre avgifter än som följer av 2 och 3 §§, om det är förenligt med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Avgifterna får inte sättas så högt att de marknadssegment som kan betala åtminstone den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon, plus ett vinstuttag som marknaden kan bära, hindras från att använda infrastrukturen.

5 § Infrastrukturförvaltaren får, på grundval av den långsiktiga kostnaden för ett särskilt infrastrukturprojekt som ökar effektiviteten i järnvägssystemet och har avslutats efter 1988, ta ut högre avgifter än som följer av 2 och 3 §§, om projektet inte skulle ha kommit till stånd om avgifterna hade begränsats på det sätt som följer av 2 och 3 §§.

De ovan citerade bestämmelserna i 7 kap. järnvägslagen anger uttömmande vilka avgifter en infrastrukturförvaltare har rätt att ta ut för utnyttjande av kapacitet på järnvägsinfrastrukturen (här bortses från kvalitetsavgifter och bokningsavgifter samt från de avgifter som kan tas ut för spår tillträde och tjänster inom anläggningar för tjänster). Alla avgifter måste vara konkurrensneutrala och icke-diskriminerande (1 §). Avgifterna ska vidare fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon, dvs. vara marginalkostnadsbaserade (2 §). En ”extra avgift” får dock tas ut för överbelastad infrastruktur (3 §). Vidare får högre avgifter (”särskilda avgifter”) tas ut för att uppnå kostnadstäckning, om det är samhällsekonomiskt effektivt (4 §), eller för den långsiktiga kostnaden för ett särskilt infrastrukturprojekt (5 §).

Den extra avgiften enligt 7 kap. 3 § järnvägslagen kan endast användas för att avgöra vem som har företräde till en överbelastad infrastruktur och behandlas kort i avsnitt 8.3.3. Vidare är marginalkostnadsbaserade avgifter enligt 7 kap. 2 § inte av intresse för frågan om att finansiera byggandet av en höghastighetsbana.

10.3 SERA-direktivet

Bestämmelsen i 7 kap. 5 § järnvägslagen grundar sig på artikel 32.3 i SERA-direktivet, där dock termen ”investeringsprojekt” används i stället för ”infrastrukturprojekt”. Där anges vidare att avgiftsordningen får inbegripa överenskommelser om fördelning av de risker som sammanhänger med de nya investeringarna. Artikel 32.3 är alltså tydligt inriktad mot finansiering.

Enligt artikel 29.2 i SERA-direktivet måste avgiftssystemet vara baserat på samma principer över en infrastrukturförvaltares hela järnvägsnät, med undantag för avgifter för speciella arrangemang för särskilda investeringsprojekt. I artikel 32.5 i SERA-direktivet föreskrivs att en infrastrukturförvaltares genomsnittliga och marginella avgifter för likvärdigt utnyttjande av infrastrukturen ska vara jämförbara och att jämförbara tjänster inom samma marknadssegment ska vara belagda med samma avgifter.

10.4 Banavgifter som finansiering

Avgifter enligt 7 kap. 4 § järnvägslagen avgränsas enligt lagens förarbeten av att de aldrig får bli så stora att de samlade intäkterna överskrider infrastrukturförvaltarens kostnader för verksamheten, inklusive en rimlig vinst. Att de särskilda avgifterna ska vara förknippade med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen innebär att avgifterna inte får vara så höga att järnvägsföretag, som är beredda att betala marginalkostnaden, trängs undan. Dessa särskilda avgifter får med andra ord bara tas ut på marknadssegment som kan bära dessa. Avgifterna får alltså inte sättas så högt att marknadssegment som kan bära de marginalkostnadsbaserade avgifterna och ett rimligt vinstpåslag tvingas välja bort höghastighetsbanan.

Om Trafikverket skulle bli infrastrukturförvaltare för höghastighetsbanorna kan det i och för sig vara möjligt att variera graden av kostnadstäckning för olika banavsnitt. Trafikverket kan däremot inte höja avgiften på Trafikverkets övriga nät för att täcka

kostnaden för höghastighetsbanan. Banavgifterna skulle då inte längre kunna anses vara avgifter, utan skatt, om de på det sättet frikopplades från Trafikverkets motprestation.

Särskilda avgifter enligt 7 kap. 4 § är alltså möjliga att använda på en ny höghastighetsbana. Begränsningarna beträffande undanträngande av marknadssegment, som i detta fall kan vara en önskad effekt, gör dock att avgifter enligt 7 kap. 5 § järnvägslagen är mer intressant för frågan om finansiering. Dessa är också avsedda just för framtida investeringar.

Bakgrunden till den bakomliggande artikel 32.3 i SERA-direktivet är att behovet av ny europeisk transportinfrastruktur är mycket stort. Samtidigt är finansieringen av denna ett problem. Ambitionen har därför varit att skapa ett regelverk som ger förutsättningar också för privata aktörer att gå in som infrastrukturförvaltare på affärsmässiga grunder. Mot den bakgrunden ges stor frihet i avgiftssättningen för enskilda projekt, som inte skulle ha kommit till stånd om avgifter över marginalkostnaden inte tillåts. Avgifterna ska alltså sättas på grundval av den långsiktiga kostnaden för aktuella projekt.

I propositionen till järnvägslagen anges att denna möjlighet till särskilda avgifter för infrastrukturprojekt bör kunna utnyttjas för att öppna för möjligheten att attrahera andra än staten att investera i ny järnvägsinfrastruktur även i Sverige. Avgiften ska enligt förarbetsuttalanden bestämmas på grundval av den långsiktiga kostnaden, dvs. alla kostnader som är förknippade med verksamheten, såsom drift, underhåll och kapitalkostnader, inklusive avskrivningar. Det innebär att en rimlig vinst för verksamheten också tillåts (prop. 2203/04:123, s. 139). Både direktivet och järnvägslagen är skrivna så att det står öppet även för statliga infrastrukturförvaltare att utnyttja detta undantag från marginalkostnadsprincipen.

Kravet i 7 kap. 5 § järnvägslagen att det ska röra sig om ett särskilt projekt förutsätter att projektet är tydligt avgränsat och att verksamheten på infrastrukturen kan drivas separat. Höghastighetsbanorna avser ett nytt projekt och den som nyttjar infrastrukturen i det särskilda projektet ska betala en avgift för detta, ingen annan. Projektet kan vidare

ses som ett tänkbart eget företag, dvs. infrastrukturen och verksamheten är så pass avgränsad att infrastrukturförvaltarens tjänster och verksamhet på höghastighetsbanan kan drivas som en egen rörelse. Detta påverkas inte av att höghastighetstågen dessutom trafikerar anslutande banor, så länge avgiften begränsas till användandet av höghastighetsbanan. Höghastighetsbanorna kan alltså sägas uppfylla kravet på att utgöra ett särskilt projekt, klart urskiljbart från det övriga järnvägsnätet.

Artikel 32.3 i SERA-direktivet är särskilt inriktad på att andra än staten investerar i infrastruktur. Detta framhålls tydligt i direktivets ingresspunkt 13: ”Medlemsstater bör kunna besluta att täcka utgifter för infrastrukturen genom andra medel än direkt statlig finansiering, som till exempel offentlig–privata partnerskap och finansiering från den privata sektorn.” Är infrastrukturförvaltaren ett annat rättssubjekt än Trafikverket blir det ännu tydligare att det är fråga om ett särskilt projekt. Ingenting hindrar dock att Trafikverket förvaltar höghastighetsbanorna helt som ett tydligt urskiljbart särskilt projekt. (Byggs banan som etappvisa förstärkningar av den befintliga stambanan blir detta förstås svårare.) Investeringarna kan, som anges i den nyss nämnda ingresspunkten, komma från den privata sektorn, men detta är inte formaliserat som ett krav för att artikeln eller paragrafen ska vara tillämplig.

Vad gäller kravet på att projektet ska öka effektiviteten i järnvägssystemet kan det givetvis sägas uppfyllas av ett projekt som innebär att nationella höghastighetsbanor byggs.

Slutligen krävs för bestämmelsens tillämpning att ”projektet inte skulle ha kommit till stånd om avgifterna hade begränsats på det sätt som följer av 2 och 3 §§”. Enligt artikel 32.3 i SERA-direktivet krävs att projektet ”annars inte skulle kunna genomföras”. Någon ledning till vad detta krav innebär ges varken i SERA-direktivet eller dess föregångare eller i järnvägslagen eller dess förarbeten, annat än det har sin bakgrund i att en privat aktör inte skulle vara intresserad av att investera i infrastruktur om endast avgifter motsvarande marginalkostnaden får tas ut. Detta är dock inte till någon större hjälp, med hänsyn till att bestämmelsen är tillämplig även för statliga infrastrukturförvaltare.

Formuleringarna lämnar utan tvivel ett stort utrymme öppet för flera, helt olika, tolkningar. Vid SERA-direktivets genomförande angav regeringen, som svar på en remissinstans kritik mot bestämmelsens otydlighet, att regeringen delade uppfattningen att bestämmelsen ger stort utrymme för tolkning, men anförde att det ytterst är "... EU-domstolen som avgör hur regleringen ska tolkas. Att från svensk sida införa en egen lydelse av bestämmelsen vore därför inte lämpligt" (prop. 2014/15:120, s. 116).

Såvitt känt har det inte funnits anledning för EU-domstolen att tydliggöra denna bestämmelse. Vid järnvägslagens införande angavs Arlandabanan och Öresundsförbindelsen (där ingen privat investerare var inblandad) som exempel på projekt där bestämmelsen skulle vara tillämplig (prop. 2003/04:123, s. 139). Oavsett om detta stämmer, ger uttalandet inte någon avgränsning av när ett projekt inte skulle ha kommit till stånd, om inte möjligheten till dessa avgifter funnes.

Regeln må ha sin bakgrund i att banavgifterna ska utgöra sådana brukaravgifter som ska utgöra en del av en privat investerares avkastning och att de därför måste kunna vara högre än marginalkostnaden. På samma sätt kan det vara en nödvändig förutsättning för att möjliggöra kommunal medfinansiering att banavgifterna till viss del kan finansiera banan. Å andra sidan kan ju en investerare tillförsäkras affärsmässighet på annat sätt än genom banavgifterna, varför det är svårt att begränsa tillämpningen till att andra än staten investerar i järnvägsinfrastruktur. Det kan lika gärna sägas att betalningsviljan för att kunna erbjuda höghastighetstjänster måste tas till vara, för att den offentliga budgeten ska hållas på en rimlig nivå.

Det rimliga är att tolka bestämmelsen utifrån SERA-direktivets (och järnvägslagens) syfte – att behovet av ny europeisk transportinfrastruktur är mycket stort och att man önskar att ge förutsättningar för att sådan kommer till stånd. Varken EU-direktiven eller järnvägslagen kan tolkas så att det lägger hinder i vägen för stora infrastrukturprojekt. Det bör därför kunna sägas att höghastighetsbanorna typiskt sett är sådana projekt som kräver så stora investeringar att de inte skulle komma till stånd om de inte, i alla fall till

någon del, kunde finansieras genom avgifter enligt 7 kap. 5 § järnvägslagen, oavsett om privat kapital investeras.

”Den långsiktiga kostnaden” inbegriper som nämnts kostnaden för drift, underhåll, kapitalkostnader och en rimlig vinst. Det är således snarare järnvägsföretagens betalningsförmåga och inte järnvägslagen som sätter gränserna för storleken på banavgifterna. Begränsningen i 7 kap 4 § järnvägslagen om att vissa marknadssegment inte får slås ut gäller inte här.

Av 7 kap. 5 § budgetlagen (2011:203) följer att ett projekt av det slag som höghastighetsbanorna utgör ska finansieras med anslag. Enligt 6 § samma kapitel kan riksdagen dock besluta om annan finansiering. Detta innebär att finansiering genom avgifter måste godkännas av riksdagen. Det innebär i sin tur krav på att riksdagens beslutsunderlag innehåller en analys av investeringens samhällsekonomiska lönsamhet m.m. och att riksdagen finner skäl att frångå huvudprincipen om anslagsfinansiering av transportinfrastruktur.

Att riksdagen särskilt beslutat att godkänna denna form av finansiering innebär dock inte att avgifterna med nödvändighet är lagliga. Ytterst är det tillsynsmyndigheten Transportstyrelsen som självständigt har att vid sin tillsyn ta ställning till om de avgifter som tas ut är förenliga med järnvägslagen.

10.5 Styrning genom banavgifter

Banavgifterna ska vara konkurrensneutrala och icke-diskriminerande. Detta hindrar inte i sig att en infrastrukturförvaltare tar betalt t.ex. per tidsenhet som ett tåg upptar kapacitet (vilket skulle medföra en lägre avgift för snabba tåg), så länge detta gäller lika för alla. Som nämnts tidigare finns i SERA-direktivet krav på att avgifterna ska vara likvärdiga och icke-diskriminerande för olika järnvägsföretag som utför likvärdiga tjänster på en liknande del av marknaden och att jämförbara tjänster inom samma marknadssegment är belagda med samma avgifter. Det förhållandet att höghastighetsbanan erbjuder en möjlighet för järnvägsföretagen att ta sig fram fortare än på konventionella banor

gör det tillåtligt att avgiften för att färdas på höghastighetsbanan är högre än på den konventionella. Detta är dock någonting annat än att differentiera inom samma banavsnitt efter järnvägsföretagens hastighet.

I direktivet sägs endast att avgifterna ska vara likvärdiga för likvärdiga tjänster. Ett tåg som framförs i t.ex. 300 km/h mellan Stockholm och Göteborg kan sägas utföra en tjänst, som inte är likvärdig med ett t.ex. långsamt regionaltåg. Direktivets lydelse talar alltså inte uttryckligen emot en differentiering baserad på tågens hastighet.

Även om kostnadstäckningsgraden får variera är det emellertid knappast kvaliteten på hur järnvägsföretaget använder kapaciteten som enligt SERA-direktivet kan ligga till grund för differentiering. Detta resonemang stärks av att direktiven och järnvägslagen utgår från att i första hand ska de sökandes önskemål uppfyllas så långt det går.

Det järnvägsföretag som inte håller sig inom ramarna för den kapacitet det tilldelats eller orsakar driftstörning kan komma att drabbas av kvalitetsavgifter (se 6 kap. 22 a § och 7 kap. 5 a § järnvägslagen), men huruvida att i förväg genom avgifter missgynna den som färdas långsammare kan sägas stämma överens med SERA-direktivets krav kan ifrågasättas. Sett utifrån perspektivet att avgifterna är avsedda för kostnadstäckning är slitaget och kostnaden för infrastrukturförvaltaren typiskt sett högre ju fortare tågen kör.

SERA-direktivet regler om avgifter är inte avsedda att vara ett alternativt sätt att reservera banor för en viss trafik. Att avgiftssätta en bana på så sätt att avgifterna inte bidrar till kostnadstäckning, utan syftar till att vissa marknadssegment helt uteblir och alltså ingen avgift alls betalas, kan mot ovanstående bakgrund inte anses vara i enlighet med SERA-direktivets bestämmelser om avgifter, även om något uttryckligt förbud inte finns däri.

UNDERLAG

- 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.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1315/2013 av den 11 december 2013 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet och om upphävande av beslut nr 661/2010/EU.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/57/EG av den 17 juni 2008 om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet inom gemenskapen (omarbetning).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (omarbetning).
- Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 869/2014 av den 11 augusti 2014 om ny persontrafik på järnväg.
- Kommissionens förordning (EU) nr 1299/2014 av den 18 november 2014 om tekniska specifikationer för driftskompatibilitet avseende delsystemet Infrastruktur i Europeiska unionens järnvägssystem.
- Kommissionens förordning (EU) nr 1302/2014 av den 18 november 2014 om en teknisk specifikation för driftskompatibilitet avseende delsystemet Rullande materiel – Lok och passagerarfordon i Europeiska unionens järnvägssystem.
- Järnvägslagen (2004:519).
- Järnvägsförordningen (2004:526).
- Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.
- Förordningen (2010:85) om instruktion för Trafikverket.
- Regeringens proposition 2003/04:123 Järnvägslag.
- Regeringens proposition 2006/07:45 Andra järnvägspaketet – fortsatt EU-harmonisering av järnvägslagstiftningen.
- Regeringens proposition 2008/09:176 Konkurrens på spåret.

- Regeringens proposition 2009/10:200 Ny kollektivtrafiklag.
- Regeringens proposition 2010/11:160 Godkännande av järnvägsfordon och ansvar för underhåll.
- Regeringens proposition 2011/12:76 Komplettering av kollektivtrafiklagen.
- Regeringens proposition 2014/15:120 Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.
- Regeringens proposition 2012/13:25 Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem.
- Ds 2014:25 ”Nya regler om upphandling”
- Näringsdepartementets promemoria ”Tilldelning av koncessioner för kollektivtrafik”
- Tilläggsdirektiv (Dir 2014:52) till Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02).
- SOU 2002:48 ”Rätt på spåret”, delbetänkande från Järnvägsutredningen.
- SOU 2008:92 ”Konkurrens på spåret”
- SOU 2013:83 ”En enkel till framtiden”, delbetänkande från Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02).
- SOU 2009:74 ”Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft.”
- Trafikverkets rapport ”Ramavtal för nyttjande av infrastrukturkapacitet på järnväg för en längre tidsperiod”, daterad 2011-06-22
- Trafikverkets rapport ”Nya stambanor mellan Stockholm-Göteborg/Malmö, Fördjupat underlag”, daterad 2014-02-28.
- Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2016.
- Trafikverkets rapport ”Kapacitetstilldelning och prioriteringar i tågplaneprocessen”, daterad 2015-01-30.
- Trafikverkets pm ”Övergripande krav, ny stambana”, daterad 2015-08-10.

Kontaktpersoner

Ulf Andersson, Näringsdepartementet

Carl Silfversvärd, Näringsdepartementet

Stefan Sollander, Transportstyrelsen

Susanne Karlsson, Transportstyrelsen

Ingar Werkström, Transportstyrelsen

Sven Johansson, Trafikverket

Christer Löfving, Trafikverket

Rolf Haraldsson, Trafikverket

Lena Ericsson, Trafikverket

Anders Svensson, Trafikverket

Gunnar Alexandersson, Utredningen om järnvägens organisation

Helena Andersson, Utredningen om järnvägens organisation

Jonas Eliasson, Centrum för transportstudier

Mårten Levin, Mälardalstrafik MÄLAB AB

Robert Westerdahl, MTR Nordic AB

Pär Helgesson, SJ AB

Lena Herrman, SJ AB