

Kapacitetstilldelningen på höghastighetsjärnvägen

Delrapport från Sverigeförhandlingen

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:105

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Sandra Adams Backlund
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24727-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Tomas Eneroth

Regeringen beslutade den 1 juli 2014 att tillkalla en särskild utredare, som ska fungera som förhandlingsperson i kommittén för utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna (dir. 2014:106), numera kallad Sverigeförhandlingen. Den 10 juli 2014 utsågs HG Wessberg till förhandlingsperson och Catharina Håkansson Boman utsågs till biträdande förhandlingsperson. Som huvudsekreterare utsågs Erik Bromander fr.o.m. den 10 juli 2014 t.o.m. den 6 oktober 2014. Därefter fungerade utredningssekreterare Hans Rode som tillförordnad huvudsekreterare. Den 1 juni 2015 utsågs Niklas Lundin till huvudsekreterare.

De utredningssekreterare som nu tjänstgör i kommittén och har arbetat med denna delrapport är Louise Andersson, Roberto Bauducco, Sven-Åke Eriksson, Sofia Mild och Marie Römpötti.

Kommittén överlämnar härmed sin sista delrapport *Kapacitetstilldelningen på höghastighetsjärnvägen* (SOU 2017:105). Kommitténs slutrapport ska redovisas senast den 31 december 2017.

Stockholm december 2017

HG Wessberg
Catharina Håkansson Boman

/ Niklas Lundin
Louise Andersson
Marie Römpötti
Roberto Bauducco
Sven-Åke Eriksson

Innehåll

Till statsrådet Tomas Eneroth	1
Sammanfattning	9
1 Författningsförslag.....	17
1.1 Förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519)	17
2 Uppdraget	21
2.1 Sverigeförhandlingens uppdrag.....	21
2.2 Marknadstillträde och kapacitetstilldelning	21
2.2.1 Bakgrund.....	21
2.2.2 Utredningsarbetet	25
2.2.3 Geografisk omfattning.....	28
3 Överväganden och förslag.....	29
3.1 Gällande rätt.....	29
3.1.1 Inledning.....	29
3.1.2 Bakgrund till befintligt regelverk	29
3.1.3 Tilldelning av infrastrukturkapacitet.....	31
3.1.4 Överbelastad infrastruktur	32
3.2 Prioriteringskriterier.....	33
3.2.1 Gällande rätt och nuläge	33
3.2.2 Förslag till författningsändringar	43
3.3 Reservation av infrastruktur.....	47
3.3.1 Gällande rätt och nuläge	47
3.3.2 Förslag till författningsändring	51

3.4	Ramavtal.....	53
3.4.1	Gällande rätt och nuläge	53
3.4.2	Förslag till författningsändringar	73
3.4.3	Villkor i ramavtal.....	78
4	Ikraftträdande och övergångsregler	81
4.1	Genomförande och ikraftträdande, övergångsbestämmelser.....	81
5	Konsekvensutredning	83
5.1	Inledning	83
5.2	Konsekvensanalys.....	83
5.2.1	Problembeskrivning och målsättning	83
5.2.2	Nya regler för reservation och upprättande av prioriteringskriterier	85
5.2.3	Nya regler för ramavtal.....	90
5.2.4	Vilka berörs av regleringen?	92
5.2.5	Regleringens ekonomiska effekter.....	92
5.2.6	Konsekvenser för staten	93
5.2.7	Överensstämmelse med Sveriges skyldigheter som medlem i EU.....	95
5.2.8	Behov av informationsinsatser	96
5.2.9	Regleringens påverkan på företags arbets- och konkurrensförutsättningar	96
5.2.10	Påverkan på den kommunala självstyrelsen m.m.	97
5.2.11	Konsekvenser för person- och godstrafik	98
5.2.12	Övriga konsekvenser	98
6	Författningskommentarer.....	101
6.1	Förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519).....	101
	Referensförteckning	105

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:106.....	109
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2014:113.....	125

Sammanfattning

Sverigeförhandlingens uppdrag

Regeringen beslöt vid sitt sammanträde den 1 juli 2014 om kommittédirektiv (2014:106) avseende utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna.

Utifrån direktivet har Sverigeförhandlingen i uppdrag att under perioden 2014–2017 bl.a. förhandla om en finansiering av höghastighetsjärnväg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö och om åtgärder som förbättrar tillgängligheten och kapaciteten i transportsystemet och leder till ett ökat bostadsbyggande i storstadsregionerna. I detta ingår bl.a. att analysera de kommersiella förutsättningarna för trafik på nya höghastighetsjärnvägar Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö.

Syftet med förhandlingen är att dels möjliggöra ett snabbt genomförande av höghastighetsjärnvägar på ett sätt som maximerar deras samhällsekonomiska lönsamhet, dels identifiera kostnadseffektiva åtgärder som leder till en förbättrad tillgänglighet och ett ökat bostadsbyggande i framför allt storstäderna med fokus på resurseffektivitet, hållbarhet och förtätning.

Marknadstillträde och kapacitetstilldelning

I Sverigeförhandlingens uppdrag har bl.a. ingått att analysera de kommersiella förutsättningarna för att bedriva trafik på höghastighetsjärnvägen mellan Stockholm och Göteborg/Malmö. Även om den analysen avsåg kommersiell trafik, så har vi dragit slutsatsen att behoven till stor del är de samma också för upphandlad storregional trafik. Resultatet av det arbetet presenterades i vår andra delrapport (SOU 2016:3) i början av 2016, och det beskrivs också kort i vår slutrapport (SOU 2017:107). Sammanfattningsvis är det vår bedömning

att det finns förutsättningar och intresse för att bedriva såväl kommersiell som upphandlad trafik på höghastighetsjärnvägen, men samtidigt att det bygger på att ett antal förutsättningar måste vara uppfyllda. Bland de förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att intresset för kommersiell trafik ska vara tillräckligt stort är följande särskilt viktiga att lyfta fram:

- Korta restider,
- hög punktlighet,
- längre framförhållning i kapacitetstilldelningen än i dag,
- prioritering av höghastighetstågen i kapacitetstilldelningsprocessen,
- banavgifter på en rimlig nivå, samt
- strategiskt belägna depåer.

Under detta analysarbete har från flera håll framförts att kapacitetstilldelningsprocessen, som den fungerar i dag, kan vara ett problem. Utmaningen består i att dagens regelverk avseende kapacitetstilldelning ger operatörerna mycket kort framförhållning och liten förutsägbarhet. Utmaningen blir ännu större när operatörer ska investera i en större mängd nya och dyra tåg utan att veta om, och i vilken omfattning, man får bedriva trafik. Med nuvarande tillämpning får man kännedom om vilken trafik man får bedriva ett år i taget och med cirka två och en halv månads framförhållning.

Den korta framförhållningen kan illustreras med följande utdrag ur tågplanprocessen avseende de tidtabeller för järnvägen som avser tågplan 2018 (T18, 2017-12-10–2018-12-08).

- 2017-04-10: Sista dag att ansöka om tåglägen inför tågplan 2018.
- 2017-07-03: Trafikverket presenterar sitt förslag till tågplan 2018.
- 2017-08-04: Sista dag att lämna synpunkter på Trafikverkets förslag.
- 2017-09-22: Tågplan 2018 fastställs och publiceras.
- 2017-12-10: Tågplan 2018 börjar (trafikstart).

En konsekvens av nuvarande hantering bedöms vara att det kan hämma fordonsanskaffningen, framför allt i samband med att det behövs införskaffas en större mängd tåg, depåkapacitet m.m. Faktor som gör detta än mer försvårande när det gäller just höghastighetsjärnvägen är dels att det i Sverige i dag inte finns tåg för 320 km/h, och dels att det tillkommande behovet av nya tåg är omfattande. Detta medför en risk att trafikeringen begränsas, och att trafiken inte blir i enlighet med syftet med den nya järnvägen. För län och regioner anges som en ytterligare konsekvens att möjligheten att samordna anslutande trafik försvåras, vilket i sin tur kan påverka kollektivtrafikens möjlighet att bidra i den regionala utvecklingen.

Den svenska lagstiftningen avseende kapacitetstilldelning på järnväg utgår från EU-direktiv. Samtidigt har en översiktlig genomgång av andra EU-medlemmars motsvarande regelverk visat att vissa har valt andra tillämpningar än vad som gjorts i Sverige.

En så omfattande ny trafikering som en helt ny höghastighetsjärnväg möjliggör leder till stora investeringar också i fordon, personal och depåkapacitet. Detta gäller såväl för kommersiella aktörer som för offentliga aktörer vid eventuell upphandling av storregional trafik. Vi har bedömt att det finns risk att utvecklingen begränsas om höghastighetsjärnvägen också trafikeras av långsammare trafik och/eller det råder stor osäkerhet i möjligheten att kunna bedriva effektiv, snabb och punktlig trafik. Det kan i så fall innebära att den trafik som egentligen motiverar en investering i en höghastighetsjärnväg, det vill säga höghastighetstågstrafik och snabb storregional trafik, såväl för långväga som för regionalt resande, kan påverkas negativt. Detta gäller oavsett om trafiken är kommersiell eller upphandlad.

Utredningsarbetet

Mot bakgrund av detta startades under år 2015 i Sverigeförhandlingens regi en process för att undersöka möjligheten att föreslå förändringar i det svenska regelverket, men inom ramen för gällande EU-direktiv.

Delvis parallellt med vårt inledande arbete har utredningen ”En annan tågordning – bortom järnvägsknuten” (SOU 2015:110) år 2015 lyft upp delvis likartade frågeställningar och problematik. I den utredningens förslag till regeringen står bl.a. följande: ”Regeringen bör

närmare överväga och ta ställning till vad dagens och framtidens järnvägsnät ska användas till. Som en följd av detta bör beslut tas om att ge prioritet för viss trafik på utpekade banor och/eller vissa tider på dygnet. Järnvägslagens regler om prioritering av trafik bör ändras så att kravet på samhällsekonomisk effektivitet tas bort. Regeringen bör, särskilt med hänsyn till kommande investeringar i nya stambanor för höghastighetståg, närmare utreda en förändring i den långsiktiga modellen för marknadstillträdet på järnväg.”

Under vår utredningstid har också Sveriges Kommuner och Lands-ting (SKL) studerat frågan om kapacitetstilldelning och anlitat konsult för en studie. I deras rapport från år 2016 lyfts också här frågan om längre framförhållning, och bl.a. skriver man följande:

”Det verkar finnas en enighet mellan de kommersiella och de regionala aktörerna om att avtalsperioden för tilldelning av kapacitet på höghastighetsbanorna bör förlängas. Motiven skiljer sig dock delvis åt. De kommersiella aktörerna ser det som avgörande med längre avtalsperioder för att minska risktagandet vid investeringar i nya tåg för höghastighetsbanorna.

[...]

För de regionala aktörerna är även kopplingen till annan planering ett viktigt argument för längre avtalsperioder. Det gäller t.ex. samplanering med anslutande kollektivtrafik, etablering av arbetsplatser och inte minst resenärsperspektivet.”

Med utgångspunkt i slutsatser som drogs i vår analys av kommersiella förutsättningar för trafik på höghastighetsjärnvägen genomfördes under 2015, inom ramen för Sverigeförhandlingens uppdrag, en studie av gällande svenskt regelverk. Studien inkluderade jämförelser med EU:s regelverk på området så som de var formulerade då, för att undersöka om det går att åstadkomma tydligare planeringsförutsättningar och om prioritet kan ges till sådan trafik som bidrar till att den nya järnvägens syfte uppnås. Studien visade bl.a. att det är möjligt att, inom ramen för gällande EU-direktiv, införa förändringar i järnvägslagen (2004:519) med syftet att

- reservera de nya järnvägarna för snabba tåg,
- prioritera viss trafik framför annan trafik, och
- teckna ramavtal för att trafiken ska ges bättre framförhållning.

Resultatet från utredningen blev ett underlag till vår andra delrapport (SOU 2016:3), och där beskrivs resultatet närmare.

Under 2016 fortsatte arbetet genom att en samrådsprocess tog vid. Samrådsprocessen bestod i möten med drygt 20 aktörer, oftast med en aktör i taget. I den delen av samrådsprocessen ingick inga formella remisser eller remissvar, utan det handlade snarare om intervjuer. Bland de vi träffade ingick järnvägsföretag, regioner, kommuner, fordonstillverkare och branschorganisationer. Vår sammanfattande bedömning var att problembeskrivningen i all huvudsak delades av de vi intervjuade.

Utifrån resultatet från det som nämns ovan (Konsultrapporten om kommersiella förutsättningar år 2015, utredningen En ny tågordning år 2015, utredningen på initiativ av Sveriges Kommuner och Landsting år 2016, samt våra intervjuer under år 2016) fortsatte arbetet under vintern 2016/2017.

Samrådsprocessen gick vidare med att vi den 12 januari 2017 skickade ut ett utkast till uppdragsbeskrivning avseende en planerad kommande konsultupphandling till ett antal aktörer. Dessa hade möjlighet att svara muntligt eller skriftligt. Synpunkter inkom från järnvägsföretag, regioner, kommuner och branschorganisationer.

I maj 2017 bjöd vi in aktörer till ett öppet samråd. Inför det öppna samrådet skickades samrådsmaterial ut, och möjlighet fanns att lämna synpunkter upp till cirka två veckor efter det öppna samrådet. Synpunkter, vilka sedan tagits i beaktande i det fortsatta arbetet, inkom från järnvägsföretag, regioner, kommuner och branschorganisationer.

Under våren och sommaren 2017 togs också internationella kontakter för att göra jämförelser med några andra länder. Efter en inledande analys bedömde vi att Norge, Storbritannien och Italien kunde vara av särskilt intresse för våra frågor. Förutom Sverigeförhandlingen och vår konsult deltog också Trafikverket vid såväl telefonmöten som besök på plats. Kontakterna med Norge, Storbritannien och Italien togs med följande myndigheter/organisationer:

- Norge: Samferdselsdepartementet.
- Storbritannien: Department for Transport (DfT), Office of Rail and Road (ORR), High Speed two limited (HS2) och Rail Delivery Group (RDG). Organisatörer var DfT respektive ORR.

Mötet på plats i London organiserades av RDG på förfrågan av DfT.

- Italien: Rete Ferroviaria Italiana (RFI) och Grandi Stazioni.

Trafikverket har deltagit i processen och har bidragit med sakkunskap, synpunkter och frågeställningar, och deras medverkan har också bidragit till ett ömsesidigt informationsutbyte mellan vårt arbete och Trafikverkets pågående arbete med att utveckla tågplane-processen. Från det arbetet inom Trafikverket har vi också förstått att det inom delar av järnvägssektorn finns en negativ inställning till ramavtal, och det verkar vara tydligast inom godstrafiken vilka inte ingått i våra samråd eftersom vi fokuserat på höghastighetsjärnvägen. Risker som tas upp är t.ex. att för mycket kapacitet kan tas i anspråk genom ramavtal och att ramavtalen gör att den flexibilitet flera aktörer har behov av minskar.

Transportstyrelsen har hållits informerade om hur arbetet fortskridit, och de har också deltagit vid möten.

Bland deltagarna i samråden ingick inte godstrafikens aktörer, annat än med Branschföreningen Tågoperatörerna som även organiserar dessa. Skälet till detta har varit att arbetet har haft höghastighetsjärnvägen i fokus, vilken planeras att trafikeras enbart av persontåg.

Geografisk omfattning

En viktig konsekvens av det arbete som skett 2015–2017 är att det visat sig vara svårt att i författningstext reglera prioritering, ramavtal m.m. för just höghastighetsjärnvägen, utan att också reglera övriga delar av det nationella järnvägsnätet.

De författningsändringar vi föreslår håller sig därför på en övergripande nivå. Det innebär t.ex. att de gör det möjligt för Trafikverket, eller annan som regeringen utser, att bryta ner författningens skrivningar så att de anpassas för olika järnvägars behov. Exempel kan vara att på höghastighetsjärnvägen ska höghastighetståg och snabba storregionala tåg ges prioritet, men på någon annan järnväg kanske godståg ska ges prioritet, och på ytterligare någon annan järnväg ska kanske regional persontrafik ges prioritet.

Förslag till författningsändringar

Vårt förslag innebär förändringar i järnvägslagens (2004:519) 6 kap. 3, 21, 21 a och 25 §§. Ändringarna ger möjlighet att t.ex.

- åstadkomma längre framförhållning, t.ex. för den som gjort omfattande investeringar i nya tåg, och
- ge prioritet för t.ex. sådan trafik som motiverat att den nya järnvägen byggs.

Däremot föreslår vi att detaljreglering kring detta inte regleras i lag utan beslutas senare av Trafikverket eller annan som regeringen utser.

Konsekvenser och alternativa förslag

Utifrån syftet med de utredningar som föregått förslagen är en viktig konsekvens att förslagen bedöms bidra till en effektivare användning av den tillgängliga kapaciteten på höghastighetsjärnvägen. Detta beror i sin tur på att längre planeringshorisonter bedöms medföra att de som önskar trafikera höghastighetsjärnvägen, och som gör stora investeringar i t.ex. fordon, betydligt tidigare än i dag kan veta att de får bedriva trafik och i grova drag omfattningen på trafiken. Det beror också på att den trafikering som kan prioriteras på höghastighetsjärnvägen är sådan trafik som motiverar att järnvägen byggs, dvs. höghastighetstågstrafik och storregional trafik. Samma effektivitet vad gäller nyttan av den nya höghastighetsjärnvägen bedöms inte kunna uppnås med befintlig lagtext.

Eftersom de föreslagna lagändringarna omfattar hela järnvägsnätet kan det också bli konsekvenser utanför höghastighetsjärnvägen, men hur detta blir beror helt på hur lagstiftningen tillämpas på övriga järnvägar – förslaget ger möjlighet att behålla samma prioritering som i dag, eller att ha olika prioritering på olika järnvägar. Det kan t.ex. vara möjligt att i förväg prioritera vissa trafikslag (t.ex. godstrafik, snabb persontrafik eller pendel-/regionaltågstrafik olika beroende på sträcka) eller att i förväg prioritera olika trafikslag beroende på tid på dygnet.

Förslagen bedöms i huvudsak vara i det närmaste kostnadsneutrala. Eventuellt kan dock införandet av ramavtal medföra att Trafikverket behöver ett it-stöd för hanteringen av dessa. Inför införandet av de

nya prioriteringskriterier kommer det vara nödvändigt med samråd, vilket inledningsvis kan bli mer omfattande.

Förslagen bedöms påverka behovet av informationsinsatser innan ändringarna träder i kraft.

Förslagen bedöms inte påverka kommuner eller landsting, annat än landstingen i deras roll som regional kollektivtrafikmyndighet.

Förslagen bedöms inte innebära några konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för små företags arbetsförutsättningar generellt, för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen eller för jämställdheten mellan kvinnor och män.

1 Författningsförslag

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

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.

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 järnvägs-

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.

Infrastrukturförvaltaren ska vid fastställandet av prioriteringskriterier ta hänsyn till de prioriterade tjänsternas betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som följaktligen inte kommer att tilldelas kapacitet.

Järnvägsinfrastruktur får, efter samråd med berörda parter, reserveras för viss järnvägstrafik om

infrastruktur om kapacitet finns tillgänglig och *järnvägsfordonen har de tekniska egenskaper som krävs.*

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

21 §

Ett avtal mellan ett järnvägsföretag eller någon annan sökande och en infrastrukturförvaltare om utnyttjande av infrastrukturen för längre tid än en tågplaneperiod (ramavtal) kan inte göras gällande mot en annan sökande i den mån det i avtalet anges bestämda 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

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

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

Ramavtal får inte utformas på ett sätt som hindrar andra sökande eller trafik tjänster från att använda den relevanta infrastrukturen.

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

21 a §

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

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

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

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

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

25 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. kapacitetstilldelning och verksamhetsplan enligt 1–4 §§,

2. beskrivning av järnvägsnät enligt 5 och 5 a §§,

3. genomförande av kapacitetsanalys och upprättande av kapacitetsförstärkningsplan enligt 6 §,

4. förfarande vid ansökan om och tilldelning av kapacitet enligt 7–16 §§,

5. åtgärder vid störningar, röjnings- och nödsituationer samt beredskapsplaner enligt 17 och 18 §§, och

6. tjänster och förfarande för tillhandahållande av tjänster enligt 23–23 c §§.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. kapacitetstilldelning och verksamhetsplan enligt 1–4 §§,

2. beskrivning av järnvägsnät enligt 5 och 5 a §§,

3. genomförande av kapacitetsanalys och upprättande av kapacitetsförstärkningsplan enligt 6 §,

4. förfarande vid ansökan om och tilldelning av kapacitet enligt 7–16 §§,

5. åtgärder vid störningar, röjnings- och nödsituationer samt beredskapsplaner enligt 17 och 18 §§,

6. *användande av, och innehållet i, ramavtal enligt 21 och 21 a §§, och*

7. tjänster och förfarande för tillhandahållande av tjänster enligt 23–23 c §§.

2 Uppdraget

2.1 Sverigeförhandlingens uppdrag

Regeringen beslöt vid sitt sammanträde den 1 juli 2014 om kommittédirektiv (2014:106) avseende utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna.

Utifrån direktiven har Sverigeförhandlingen i uppdrag att under perioden 2014–2017 bl.a. förhandla om en finansiering av höghastighetsjärnväg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö och om åtgärder som förbättrar tillgängligheten och kapaciteten i transportsystemet och leder till ett ökat bostadsbyggande i storstadsregionerna. I detta ingår bl.a. att analysera de kommersiella förutsättningarna för trafik på nya höghastighetsjärnvägar Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö.

Syftet med förhandlingen är att dels möjliggöra ett snabbt genomförande av höghastighetsjärnvägar på ett sätt som maximerar deras samhällsekonomiska lönsamhet, dels identifiera kostnadseffektiva åtgärder som leder till en förbättrad tillgänglighet och ett ökat bostadsbyggande i framför allt storstäderna med fokus på resurseffektivitet, hållbarhet och förtätning.

2.2 Marknadstillträde och kapacitetstilldelning

2.2.1 Bakgrund

I Sverigeförhandlingens uppdrag ingår bl.a. att analysera de kommersiella förutsättningarna för att bedriva trafik på höghastighetsjärnvägen mellan Stockholm och Göteborg/Malmö. Den delen av arbetet avser alltså inte den upphandlade storregionala trafiken. Resultatet av

det arbetet presenterades i vår andra delrapport¹ i början av 2016, och det beskrivs också kort i vår slutrapport (SOU:107)². Sammanfattningsvis är det vår bedömning att det finns förutsättningar och intresse för att bedriva såväl kommersiell som upphandlad trafik på höghastighetsjärnvägen, men samtidigt att det bygger på att ett antal förutsättningar måste vara uppfyllda. Bland de förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att intresset för kommersiell trafik ska vara tillräckligt stort är följande särskilt viktiga att lyfta fram:

- Korta restider,
- hög punktlighet,
- längre framförhållning i kapacitetstilldelningen än i dag,
- prioritering av höghastighetstågen i kapacitetstilldelningsprocessen,
- banavgifter på en rimlig nivå, samt
- strategiskt belägna depåer.

Under arbetet har från flera håll framförts att kapacitetstilldelningsprocessen, som den fungerar i dag, kan vara ett problem. Utmaningen består i att dagens regelverk avseende kapacitetstilldelning ger operatörerna mycket kort framförhållning och liten förutsägbarhet. Utmaningen blir ännu större när operatörer ska investera i en större mängd nya och dyra tåg utan att veta om, och i vilken omfattning, man får bedriva trafik. Med nuvarande tillämpning får man känedom om vilken trafik man får bedriva ett år i taget och med cirka två och en halv månads framförhållning.

En konsekvens av nuvarande hantering bedöms vara att det kan hämma fordonsanskaffningen, framför allt i samband med att det behöver införskaffas en större mängd tåg, depåkapacitet m.m. Faktor som gör detta mer försvårande när det gäller höghastighetsjärnvägen är dels att det i Sverige i dag inte finns tåg för 320 km/h, och dels att det tillkommande behovet av nya tåg är omfattande. Detta kan i så fall medföra att trafikeringen begränsas, och att trafiken inte blir i enlighet med syftet med den nya järnvägen. För län och regioner

¹ Sverigeförhandlingen, *Delrapport från Sverigeförhandlingen. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar* (SOU 2016:3), www.sverigeforhandlingen.se

² Sverigeförhandlingen, *Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge* (SOU 2017:107).

anges som en ytterligare konsekvens att möjligheten att samordna anslutande trafik försvåras, vilket i sin tur kan påverka kollektivtrafikens möjlighet att bidra i den regionala utvecklingen.

Den korta framförhållningen kan illustreras med följande utdrag ur tågplanprocessen avseende de tidtabeller för järnvägen som avser tågplan 2018 (T18, 2017-12-10–2018-12-08).³

- 2017-04-10: Sista dag att ansöka om tåglägen inför tågplan 2018.
- 2017-07-03: Trafikverket presenterar sitt förslag till tågplan 2018.
- 2017-08-04: Sista dag att lämna synpunkter på Trafikverkets förslag.
- 2017-09-22: Tågplan 2018 fastställs och publiceras.
- 2017-12-10: Tågplan 2018 börjar (trafikstart).

Den svenska lagstiftningen avseende kapacitetstilldelning på järnväg utgår från EU-direktiv. Samtidigt har en översiktlig genomgång av andra EU-medlemmars motsvarande regelverk visat att vissa har valt andra tillämpningar än vad som gjorts i Sverige.

En så omfattande ny trafikering som en helt ny höghastighetsjärnväg möjliggör leder till stora investeringar också i fordon, personal och depåkapacitet. Detta gäller såväl för kommersiella aktörer som för offentliga aktörer vid eventuell upphandling av storregional trafik. Vi har bedömt att det finns risk att utvecklingen begränsas om höghastighetsjärnvägen också trafikeras av långsammare trafik och/eller det råder stor osäkerhet i möjligheten att kunna bedriva effektiv, snabb och punktlig trafik. Det kan i så fall innebära att den trafik som egentligen motiverar en investering i en höghastighetsjärnväg, det vill säga höghastighetstågstrafik och snabb storregional trafik, såväl för långväga som för regionalt resande, kan påverkas negativt. Detta gäller oavsett om trafiken är kommersiell eller upphandlad.

Mot bakgrund av detta startades under år 2015 i Sverigeförhandlingens regi en process för att undersöka möjligheten att föreslå förändringar i det svenska regelverket, men inom ramen för gällande EU-direktiv. Detta arbete beskrivs i avsnitt 2.2.2.

³ Trafikverket, *Järnvägsnätsbeskrivning 2018* (Utgåva 2017-09-07), www.trafikverket.se

Delvis parallellt med vårt arbete har utredningen ”En annan tågordning – bortom järnvägsknuten”⁴ år 2015 lyft upp delvis likartade frågeställningar och problematik. I den utredningens förslag till regeringen står bl.a. följande: ”Regeringen bör närmare överväga och ta ställning till vad dagens och framtidens järnvägsnät ska användas till. Som en följd av detta bör beslut tas om att ge prioritet för viss trafik på utpekade banor och/eller vissa tider på dygnet. Järnvägs-lagens regler om prioritering av trafik bör ändras så att kravet på samhällsekonomisk effektivitet tas bort. Regeringen bör, särskilt med hänsyn till kommande investeringar i nya stambanor för höghastighetståg, närmare utreda en förändring i den långsiktiga modellen för marknadsstillträdet på järnväg.”

Under vår utredningstid har också Sveriges Kommuner och Lands-ting (SKL) studerat frågan om kapacitetstilldelning och anlitat konsul- t för en studie. I deras rapport⁵ från år 2016 lyfts också här frågan om längre framförhållning, och bl.a. skriver man följande:

”Det verkar finnas en enighet mellan de kommersiella och de regionala aktörerna om att avtalsperioden för tilldelning av kapacitet på höghastighetsbanorna bör förlängas. Motiven skiljer sig dock del- vis åt. De kommersiella aktörerna ser det som avgörande med längre avtalsperioder för att minska risktagandet vid investeringar i nya tåg för höghastighetsbanorna.

[...]

För de regionala aktörerna är även kopplingen till annan planering ett viktigt argument för längre avtalsperioder. Det gäller t.ex. sam- planering med anslutande kollektivtrafik, etablering av arbetsplatser och inte minst resenärsperspektivet.”

Förslagen till lösningar skiljer sig delvis åt mellan olika aktörer. I denna SOU redogörs för vårt förslag till lösning, vilket i korthet innebär anpassningar i järnvägslagens (2004:519) 6 kap. 3, 21, 21 a och 25 §§. Ändringarna ger möjlighet att

- åstadkomma längre framförhållning, t.ex. för den som gjort om- fattande investeringar i nya tåg, och
- ge prioritet för t.ex. sådan trafik som motiverat att den nya järn- vägen byggs.

⁴ *En annan tågordning – bortom järnvägsknuten* (SOU 2015:110), www.regeringen.se

⁵ WSP, *Regionaltågstrafik på höghastighetsbanorna?* (2016-12-16), www.skl.se

Däremot föreslår vi att detaljreglering kring detta inte regleras i lag utan beslutas senare av Trafikverket eller annan som regeringen utser.

2.2.2 Utredningsarbetet

Med anledning av vad som beskrivs i avsnitt 2.2.1 genomfördes under 2015, inom ramen för Sverigeförhandlingens uppdrag, en studie av gällande svenskt regelverk.⁶ Studien inkluderade jämförelser med EU:s regelverk på området så som de var formulerade då, för att undersöka om det går att åstadkomma tydligare planeringsförutsättningar och om prioritet kan ges till sådan trafik som bidrar till att den nya järnvägens syfte uppnås. Studien visade bl.a. att det är möjligt att, inom ramen för gällande EU-direktiv, införa förändringar i järnvägslagen (2004:519) med syftet att

- reservera de nya järnvägarna för snabba tåg,
- prioritera viss trafik framför annan trafik, och
- teckna ramavtal för att trafiken ska ges bättre framförhållning.

Resultatet från utredningen blev ett underlag till vår andra delrapport, och där beskrivs resultatet närmare.⁷

Under 2016 fortsatte arbetet genom att en samrådsprocess tog vid. Samrådsprocessen bestod i möten med ett antal aktörer, oftast med en aktör i taget. I den delen av samrådsprocessen ingick inga formella remisser eller remissvar, utan det handlade snarare om intervjuer. De aktörer som ingick i samrådet var Västra Götalandsregionen, Trafikverket, Sörmlands kollektivtrafikmyndighet, Regionförbundet Sörmland, Landstinget Sörmland, Nyköpings kommun, Trosa kommun, Mälardalen, Region Jönköpings län, Jönköpings Länstrafik, Stockholms läns landsting, Region Skåne, Skånetrafiken, Region Östergötland, Östgötatrafiken, MTR, SJ AB, Branschföreningen Tågoperatörerna, Transportstyrelsen, Alstom, Bombardier, Näringsdepartementet, Sveriges Kommuner och Landsting och Jernhusen.

⁶ Advokatfirman Oeborgs *Promemoria till Sverigeförhandlingen, Reglering av höghastighetsjärnväg* (2015-09-22), www.sverigeforhandlingen.se.

⁷ Sverigeförhandlingen, *Delrapport från Sverigeförhandlingen. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar* (SOU 2016:3), www.sverigeforhandlingen.se

Vår sammanfattande bedömning var att problembeskrivningen i all huvudsak delades av de vi intervjuade.

Utifrån resultatet från det som nämns ovan (Konsultrapporten om kommersiella förutsättningar år 2015, utredningen En ny tågordning år 2015, utredningen på initiativ av Sveriges Kommuner och Landsting år 2016, samt våra intervjuer under år 2016) fortsatte arbetet under vintern 2016/2017.

Samrådsprocessen gick vidare med att vi den 12 januari 2017 skickade ut ett utkast till uppdragsbeskrivning avseende en planerad kommande konsultupphandling till ett antal aktörer. Dessa hade möjlighet att svara muntligt eller skriftligt. De som deltog i samrådet var Region Skåne, Sörmlands kollektivtrafikmyndighet, Regionförbundet Sörmland, Landstinget Sörmland, Stockholms läns landsting, MTR, Region Jönköpings län, Jönköpings Länstrafik, SJ AB, Västra Götalandsregionen, Region Östergötland och Branschföreningen Tågoperatörerna.

Efter detta gjordes upphandling av konsult för uppdraget. Upphandlingen gjordes i konkurrens utifrån Regeringskansliets tecknade ramavtal.

I maj 2017 bjöd vi, tillsammans med vår upphandlade konsult, in aktörer till ett öppet samråd. Inför det öppna samrådet skickades samrådsmaterial ut, och möjlighet fanns att lämna synpunkter upp till cirka två veckor efter det öppna samrådet. Synpunkter, vilka sedan tagits i beaktande i det fortsatta arbetet, inkom från Region Jönköpings län, Jönköpings Länstrafik, SJ AB, Region Skåne, Stockholms läns landsting, Svensk Kollektivtrafik, Sveriges Kommuner och Landsting, Sörmlands kollektivtrafikmyndighet, Regionförbundet Sörmland, Landstinget Sörmland och Region Östergötland.

Under våren och sommaren 2017 togs också internationella kontakter för att göra jämförelser med några andra länder. Efter en inledande analys bedömdes att Norge, Storbritannien och Italien kunde vara av särskilt intresse för våra frågor. Förutom Sverigeförhandlingen och vår konsult deltog också Trafikverket vid såväl telefonmöten som besök på plats. Kontakterna med Norge, Storbritannien och Italien togs med följande myndigheter/organisationer:

- Norge: Samferdselsdepartementet.

- Storbritannien: Department for Transport (DfT), Office of Road and Rail (ORR8), High Speed two limited (HS2) och Rail Delivery Group (RDG9). Organisatörer var DfT respektive ORR. Mötet på plats i London organiserades av RDG på förfrågan av DfT.
- Italien: Rete Ferroviaria Italiana (RFI)¹⁰ och Grandi Stazioni.¹¹

Trafikverket har deltagit i processen och har bidragit med sakkunskap, synpunkter och frågeställningar, och deras medverkan har också bidragit till ett ömsesidigt informationsutbyte mellan vårt arbete och Trafikverkets pågående arbete med att utveckla tågplaneprocessen. Från det arbetet inom Trafikverket har vi också förstått att det inom delar av järnvägssektorn finns en negativ inställning till ramavtal, och det verkar vara tydligast inom godstrafiken vilka inte ingått i våra samråd eftersom vi fokuserat på höghastighetsjärnvägen. Risker som tas upp är t.ex. att för mycket kapacitet kan tas i anspråk genom ramavtal och att ramavtalen gör att den flexibilitet flera aktörer har behov av minskar.

Transportstyrelsen har hållits informerade om hur arbetet fortskridit, och de har också deltagit vid vissa möten.

Som framgår av uppräkningsarna av vilka aktörer som deltagit i samrådsprocessen har vi inte haft samråd med godstrafikens aktörer, annat än med Branschföreningen Tågoperatörerna som även organiserar dessa. Skälet till detta har varit att arbetet har haft höghastighetsjärnvägen i fokus, vilken planeras att trafikeras enbart av persontåg.

Konsultens slutrapport¹² levererades i månadskiftet september/oktober 2017, och publicerades då på vår webbplats. Slutrapporten har beaktat de synpunkter som inkommit under den ovan beskrivna samrådsprocessen och konsulten har också deltagit vid de internationella kontakterna. Uppdraget har innefattat framtagande av författningsförslag, konsekvensbeskrivningar och författningskommentarer. Innehållet i slutrapporten har sedan analyserats av Sverigeförhandlingen.

⁸ ORR motsvarar i detta sammanhang ungefär Transportstyrelsen i Sverige.

⁹ RDG är en branschorganisation för såväl järnvägsföretag som infrastrukturförvaltare.

¹⁰ RFI kan närmast jämföras med det tidigare Banverket i Sverige.

¹¹ Grandi Stazioni kan närmast jämföras med Jernhusen i Sverige.

¹² Setterwalls Advokatbyrå AB *Promemoria Nya regler för kapacitetstilldelning; prioritetskriterier, ramavtal m.m.* (2017-10-02), www.sverigeforhandlingen.se

2.2.3 Geografisk omfattning

En viktig konsekvens av det arbete som skett 2015–2017 är att det visat sig vara svårt att i författningstext reglera prioritering, ramavtal m.m. för just höghastighetsjärnvägen, utan att också reglera övriga delar av det nationella järnvägsnätet.

De författningsändringar vi föreslår håller sig därför på en övergripande nivå. Det innebär t.ex. att de gör det möjligt för Trafikverket, eller annan som regeringen utser, att bryta ner författningens skrivningar så att de anpassas för olika järnvägars behov. Exempel kan vara att på höghastighetsjärnvägen ska höghastighetståg och snabba storregionala tåg ges prioritet, men på någon annan järnväg kanske godståg ska ges prioritet, och på ytterligare någon annan järnväg ska regional persontrafik ges prioritet.

3 Överväganden och förslag

Detta kapitel berör i bred bemärkelse regelverket för tilldelning av infrastrukturkapacitet till tågoperatörer. Det svenska regelverket bygger i dess nuvarande utformning på ett antal EU-direktiv som införlivats i svensk rätt i kapitel 6 järnvägslagen (2004:519) samt i kapitel 5 järnvägsförordningen (2004:526).

Här ägnas särskild uppmärksamhet åt de rättsliga förutsättningarna för att använda prioriteringskriterier för att ge höghastighetstågstrafik och storregional trafik företräde på den nya höghastighetsjärnvägen samt möjligheten att reservera järnvägsinfrastruktur för vissa typer av trafik. Vidare följer en beskrivning av de rättsliga förutsättningarna för att använda ramavtal för att skapa framförhållning i kapacitetstilldelningsprocessen.

Det som beskrivs i detta kapitel ligger till grund för de förslag till ändrade författningstexter som föreslås i kapitel 1.

3.1 Gällande rätt

3.1.1 Inledning

I detta avsnitt beskrivs gällande rätt avseende kapacitetstilldelningsprocessen schematiskt, medan de för utredningen mest relevanta bestämmelserna kommenteras mer utförligt i avsnitten 3.2–3.4.

3.1.2 Bakgrund till befintligt regelverk

Redan i rådets direktiv 95/19/EG om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter fastställdes de övergripande principerna för tilldelning av järnvägsinfrastrukturens kapacitet på EU:s järnvägsnät. Även efter direktivets införlivande av

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

Fram till 2001 då det första järnvägspaketet antogs saknades en gemensam strategi på EU-nivå för hur effektivisering av järnvägen skulle åstadkommas. Genom EU:s första järnvägspaket fick principen om att tillträdet till järnvägsinfrastrukturen skulle vara öppet och att det på icke-diskriminerande villkor skulle komma varje järnvägsföretag till del, genomslag på allvar i EU-rätten.

Direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (härefter ”infrastrukturdirektivet”) som var en del av det första järnvägspaketet syftade bl.a. till att harmonisera förutsättningarna för tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur. Direktivet fastslog därför vissa principer och införde de grundläggande bestämmelserna för hur fördelning av infrastrukturkapacitet ska genomföras samt hur prissättning av denna kapacitet skulle ske. För att säkerställa insyn och icke-diskriminerande tillträde till järnvägsinfrastrukturen för samtliga järnvägsföretag fastslog infrastrukturdirektivet att all nödvändig information som krävs för att utnyttja tillträdesrätten ska offentliggöras i en beskrivning av järnvägsnätet.

Det första järnvägspaketet införlivades i svensk rätt i och med att järnvägslagen trädde i kraft den 1 juli 2004. Järnvägslagens förarbeten i prop. 2003/04:123 innehåller de överväganden som gjordes i samband med att reglerna i infrastrukturdirektivet infördes i järnvägslagen.

Det andra respektive tredje järnvägspaketet fortsatte den gemensamma strategin inom EU. All infrastruktur öppnades upp för gods-transporter under 2006, och 2010 öppnades marknaden upp för järnvägsföretag som bedriver internationell persontrafik på järnväg.

Det tredje järnvägspaketet inkluderade direktiv 2012/34/EU, det s.k. SERA-direktivet, vilket endast innehöll vissa förtydliganden avseende kapacitetstilldelningsprocessen. Eftersom Sverige i järnvägslagen redan gått längre än vad EU-direktiven tidigare krävt med avseende på tillträdesrätt för operatörer baserade i andra EU-länder, innebar SERA-direktivet inga betydande justeringar av det svenska

förfarandet för kapacitetstilldelningsprocessen. Dock gjordes mindre ändringar i järnvägslagen.

Det fjärde järnvägspaketet röstades igenom i EU i slutet av 2016 och har ännu inte införlivats i svensk rätt. Detta paket bedöms inte innebära några justeringar av SERA-direktivet som påverkar de här föreslagna författningsändringarna.

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

3.1.3 Tilldelning av infrastrukturkapacitet

Infrastrukturförvaltarna, i Sverige oftast Trafikverket, har bl.a. i uppgift att svara för framkomligheten på järnvägsnätet. De uppgifter infrastrukturförvaltaren har består dels av att planera och tilldela framkomlighet för att undvika konflikter och trafikstockningar, dels av att upprätthålla och utveckla den fysiska infrastrukturen. Vid eventuella störningar i trafiken ska infrastrukturförvaltaren vidta åtgärder för att återställa trafiken till planerad drift. Framkomligheten på järnvägen planeras i form av tilldelning av infrastrukturkapacitet, vilket sker i form av tåglägen.¹

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

Svårigheten är dock att lösa situationer där olika sökandens önskemål om tåglägen står i konflikt med varandra. Infrastrukturdirek-

¹ I prop. 2003/04:123 s. 110 definieras vad som menas med ett tågläge: "Ett tågläge definierar ett tågs planerade förflyttning på infrastrukturen i tiden och rummet".

tivet från 2001 antogs med beaktande av att infrastrukturförvaltaren ska få största möjliga flexibilitet vid tilldelningen av infrastrukturkapacitet samtidigt som sökandens rimliga krav på framkomlighet ska tillgodoses. Kapacitetstilldelningsmodellen måste dock utformas på ett sätt som ger järnvägsföretag och andra trafikorganisatörer möjlighet att fatta rationella beslut.

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

Grundprincipen för kapacitetstilldelning återfinns i artikel 39 i SERA-direktivet och innebär att medlemsstaterna ska ha särskilda regler för tilldelning av kapacitet samt att infrastrukturförvaltaren särskilt ska säkerställa att tilldelningen sker på ett rättvist och icke-diskriminerande sätt. Bestämmelserna avseende tilldelning av kapacitet har införts i kapitel 6 järnvägslagen. Av 6 kap. 1 § järnvägslagen framgår att infrastrukturförvaltaren är skyldig att behandla en ansökan om infrastrukturkapacitet och att på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt mot avgift tilldela infrastrukturkapacitet.

3.1.4 Överbelastad infrastruktur

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

En central fråga är dock hur eventuella kapacitetskonflikter ska lösas. När sökanden ansöker om infrastrukturkapacitet är det oftast bara sökandens förstahandsalternativ som framgår. Förstahandsalternativet får även antas vara sökandens lönsammaste alternativ. Det kan dock antas finnas ett flertal mindre lönsamma alternativ för sök-

anden som sökanden inte har några incitament att informera infrastrukturförvaltaren om.

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

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

3.2 Prioriteringskriterier

3.2.1 Gällande rätt och nuläge

Prioriteringskriterier och avgifter

Om ansökningar om infrastrukturkapacitet inte kan samordnas, ska infrastrukturförvaltaren enligt 6 kap. 3 § första stycket järnvägslagen (2004:519) tilldela kapacitet med hjälp av avgifter eller i enlighet med prioriteringskriterier som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. 6 kap. 3 § första stycket järnvägslagen lyder enligt följande: ”En infrastrukturförvaltare ska bedöma behovet av att organisera tågägen för olika typer av transporter, inklusive behovet av reservkapacitet. Om ansökningarna om infrastrukturkapacitet inte kan samordnas, ska förvaltaren tilldela kapacitet med hjälp av avgifter eller i enlighet med prioriteringskriterier som

medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen”.

Bestämmelsen infördes som ett led i införlivandet av artikel 22 i infrastrukturdirektivet från 2001 som sedermera, med mindre ändringar, ersatts genom artikel 47 i SERA-direktivet.

Om en kapacitetskonflikt uppstått och infrastrukturförvaltaren inte kunnat lösa den i samförstånd med de sökande finns det alltså två typer av verktyg som kan användas för att lösa konflikten, prioriteringskriterier och avgifter. Som konstateras i förarbetena till bestämmelsen har avgifter och förpublicerade prioriteringskriterier en styreffekt på sökandes kapacitetsefterfrågan.²

Ett viktigt motiv bakom reglerna var att ett uttag av avgifter inte får motverka ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Det ansågs även i förarbetena att det inom ramen för bestämmelserna var möjligt att utforma avgifterna i syfte att medge en effektiv kapacitetstilldelning. Det skulle ha sin utgångspunkt i sökandenas önskemål och ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. I förarbetena till järnvägslagen klargjordes det även att utformningen av prioriteringskriterier bör åstadkomma att transportkostnaderna blir lägre för samhället. Kriterierna bör därför inte få utformas på sådant sätt att s.k. grandfather's rights skyddas.³

Vad gäller utformningen av prioriteringskriterier innehåller varken infrastrukturdirektivet från 2001 eller SERA-direktivet några tydliga krav eller riktlinjer. Artikel 47.4, som rör utformningen av prioriteringskriterier, i SERA-direktivet lyder som följer: ”I prioriteringskriterierna ska hänsyn tas till tjänstens betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som följaktligen inte kommer att tilldelas kapacitet. För att säkerställa utvecklingen av adekvata transporttjänster i detta sammanhang, och i synnerhet för att uppfylla kraven på allmännyttiga tjänster eller för att gynna utvecklingen av nationella och internationella godstransporter med järnväg, får medlemsstaterna på ett icke-diskriminerande sätt vidta nödvändiga åtgärder för att sådana tjänster ska prioriteras vid tilldelningen av infrastrukturkapacitet.”

² Prop. 2003/04:123 s. 111.

³ Prop. 2003/04:123 s. 111 ff.

SERA-direktivet anger således uttryckligen att medlemsstaterna får reglera verktygen för tilldelning i syfte att säkerställa utvecklingen av adekvata transporttjänster, som exempelvis allmännyttiga transporttjänster och godstransporter på järnväg.

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

Trafikverkets prioriteringskriterier

Järnvägslagen och järnvägsförordningen (2004:526) lämnar stort utrymme för infrastrukturförvaltarna att upprätta prioriteringskriterier, vilket ska ske genom publicering i järnvägsnätbeskrivningen (JNB). I tillägg till kravet på samhällsekonomisk effektivitet i 6 kap. 3 § järnvägslagen anges i 5 kap. 1 § andra stycket järnvägsförordningen att prioritetskriterier i järnvägsnätbeskrivningen ska vara utformade så att de medger ett effektivt utnyttjande av infrastrukturen, varvid betydelsen av snabba godstransporter särskilt ska beaktas.

Trafikverkets järnvägsnätbeskrivning för tidsperioden fr.o.m. den 10 december 2017 och t.o.m. den 8 december 2018 (tågplan T18) anger att den grundläggande principen för Trafikverkets prioriteringskriterier är att välja den lösning av konflikter mellan sökande som ger den största samhällsekonomiska nyttan, vilket utgår från regleringen i kapitel 6 järnvägslagen. Prioriteringskriterierna anger inte någon specifik prioritering mellan tåg. Prioriteringskriterierna pekar ut den lösning som ska förordas med hjälp av en beräkningsmodell.

Modellen bygger på en rad förenklingar och schabloner baserat på de uppgifter som de sökande lämnat.⁴

Trafikverket har inför prioriteringen delat in tåg och associationer i förutbestämda kategorier för att möjliggöra en praktisk hantering av beräkningen av samhällsekonomiska kostnader för alternativa lösningar av konflikter. Till varje kategori kopplas sedan kostnadsparametrar som används vid kostnadsberäkningarna. Utifrån modellen som Trafikverket redovisar i järnvägsnätsbeskrivningen bedöms hur infrastrukturkapaciteten ska fördelas utifrån ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande. Beräkningsmodellen ger svar på vilken lösning som ger den lägsta kostnaden och som därmed ska förordas.

Erfarenheter från användandet av prioriteringskriterier i Sverige

På uppdrag av Trafikverket har en analys genomförts av Trafikverkets användande av samhällsekonomiska prioriteringskriterier och kapacitetsproblem och hanteringen av kapacitetskonflikter.⁵ I rapporten dras bl.a. slutsatsen att Trafikverket inte kan säkerställa konkurrensneutralitet och ett effektivt nyttjande av järnvägen. Det råder dock olika uppfattningar om vad som brister och vilka åtgärder som är lämpliga att genomföra. En lösning som diskuterades i rapporten var att fördefiniera tågägen för att reducera osäkerheten för operatörer som överväger större investeringar. Samtidigt kan det motverka tågplaneprocessens ansökningsförfarande. Den samhällsekonomiska metodik som används för att välja mellan två operatörer som erbjuder samma tjänst är inte ändamålsenlig då det inte finns något lämpligt kriterium som skiljer tjänsterna åt.⁶

En sökande som inte är nöjd med Trafikverkets hantering av hur infrastrukturen fördelas kan överklaga beslutet till Transportstyrelsen. Transportstyrelsen har efter överklaganden prövat bl.a. Trafikverkets hantering av konflikter och konstaterat att Trafikverket vid tilldelning av kapacitet inte beaktat den ekonomiska effekten för sökandena när ansökningar hamnat i konflikt med varandra. Vidare

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

⁵ "Kapacitetstilldelning och prioriteringar i tågplaneprocessen – problem, möjligheter och förslag till förbättringar", dat. 30 januari 2015. Rapporten har tagits fram åt Trafikverket av SWECO Transportsystem och WSP Analys & Strategi inom ramen för ett FoI-projekt. Dokumentet har Trafikverkets dokumentbeteckning 2015:075.

⁶ *Ibid.*, s. 5 ff.

har Trafikverket inte agerat konkurrensneutralt och icke-diskriminerande vid tilldelning av infrastrukturkapacitet.⁷

Järnvägsföretag kan ansöka om kapacitet hos Trafikverket och besluten kan alltså sedan överklagas till Transportstyrelsen.⁸ Transportstyrelsens uppdrag är i detta avseende att utöva tillsyn och att pröva eventuella tvister som uppstår med anledning av Trafikverkets upprättande av järnvägsnätbeskrivningen och tilldelningen av tåglägen. Bestämmelsen i järnvägslagen har sin bakgrund i artikel 56 i SERA-direktivet. Transportstyrelsen har inte mandat att fatta egna beslut om kapacitetstilldelning, men däremot kan Transportstyrelsen begära att infrastrukturförvaltaren ändrar beslutet i enlighet med Transportstyrelsens riktlinjer. Sedan möjligheten att överklaga Trafikverkets beslut om tilldelning av tåglägen tillkom 2004 har Transportstyrelsen handlagt cirka två till tre tvister per år. I huvudsak har tvisterna rört beslut om tågplan, enskilda tåglägen och prioriteringskriterier.⁹

Transportstyrelsens beslut kan överklagas till förvaltningsrätt. Den praxis som finns på området är inte speciellt uttömmande och det rör sig om mindre än tio beslut av Transportstyrelsen som överklagats till förvaltningsrätt. De mål som varit uppe för prövning har rört bl.a. om Trafikverket tillämpat konflikthantering innan beslut om tågplan och om berörda järnvägsföretag behandlats på ett likvärdigt sätt.¹⁰

Den praxis som utformats på området har således till stor del kommit till genom Transportstyrelsens beslut. Transportstyrelsens prövning har lett till flera principiella klargöranden avseende bl.a. att tilldelningen måste göras med prioriteringskriterier och att om tåg inte ryms i tågplanen ska linjen förklaras överbelastad.¹¹

⁷ Se bl.a. Transportstyrelsens beslut den 14 december 2016, i ärende TSJ 2016-1673, MTR Express (Sweden) AB /. Trafikverket. MTR Express (Sweden) AB (MTR) ansökte om tågläge mellan Göteborg och Stockholm. På samma sträcka och med endast fem minuters senare avgångstid ansökte SJ AB (SJ) om tågläge. Trafikverket ansåg att tåglägesansökningarna var oförenliga då SJ:s tåg skulle hunnit ikapp, och hindrats av MTR:s tåg. En samrådsprocess inleddes och Trafikverket förklarade infrastrukturen överbelastad då konflikten inte kunde lösas.

⁸ 8 kap. 9 § järnvägslagen.

⁹ Transportstyrelsens rapport Kapacitetstilldelning på järnvägen – samhällsekonomisk effektivitet och Transportstyrelsens tillsyn, Dnr TSJ 2016-5279, december 2016, s. 33 ff.

¹⁰ Se bl.a. förvaltningsrättens i Falun dom den 14 november 2013 i mål nr 4462-12 och förvaltningsrätten i Faluns dom den 14 november 2013 i mål nr 5440-12.

¹¹ Transportstyrelsens rapport TSJ 2016-5279, s. 43.

Transportstyrelsen har sedan järnvägslagens tillkomst 2004 utövat tillsyn över kapacitetstilldelningsprocessen. Transportstyrelsen har i en rapport från december 2016 redovisat en analys av Trafikverkets hantering av kapacitetstilldelningsprocessen. Trafikverkets kapacitetstilldelning har enligt Transportstyrelsens uppfattning, trots att Trafikverket har utvecklat sina processer, varit behäftad med vissa problem. Av rapporten framgår att Transportstyrelsen anser att Trafikverkets tillämpning av prioriteringskriterierna inte har lett till en samhällsekonomiskt effektiv tågplan, att Trafikverkets process inte klarat av att jämföra hela tågplaner och att incitamenten för järnvägsföretagen att inte klassa de egna tågen i för höga prioriteringskriterier behövt förbättras. Vidare anges att tillämpningen av prioriteringskriterierna inte är tillräckligt transparenta och dokumenterade. Hanteringen av kapacitetstilldelningsprocessen i praktiken indikerar även att etablerade järnvägsföretag gynnas. Transportstyrelsen har även förelagt Trafikverket att skapa tydlighet i avgränsningarna mellan beslut avseende tvistlösning, överbelastning och användande av prioriteringskriterier.¹²

Utformningen av prioriteringskriterier i andra länder

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

*Norge*¹³

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

¹² Transportstyrelsens rapport TSJ 2016-5279, s. 44 f.

¹³ Bl.a. information vid möten med Samferdselsdepartementet.

I Norge har regeringens samferdselsdepartement valt att i jernbaneforskriften uttryckligen ange att infrastrukturförvaltaren ska tillämpa en i förordningstext angiven prioritetsordning där transporttjänster som upphandlats av staten har företräde framför alla andra trafikslag.¹⁴

Bane NOR¹⁵ har i sin järnvägsnätsbeskrivning för 2018 angett att infrastrukturkapacitet i konfliktsituationer mellan sökande tillhörande samma prioriterade kategori enligt jernbaneforskriften kommer att fördelas med beaktande av transporttjänstens betydelse för samhället i förhållande till de tjänster som inte kommer att få kapacitet.

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

*Storbritannien*¹⁶

I Storbritannien har regeringen i förordning angett att prioriteringskriterier kan användas för att lösa kapacitetskonflikter samt överlåtit till infrastrukturförvaltarna att fastställa prioriteringskriterier. Sådana prioriteringskriterier ska ta hänsyn till den prioriterade tjänstens betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som kommer att exkluderas samt säkerställa att det tas tillräcklig hänsyn till frakttjänster, och särskilt internationella frakttjänster, vid fastställandet av prioriteringskriterier.¹⁷

¹⁴ Se § 9-5 i Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. (jernbaneforskriften), FOR-2016-12-20-1771. Rättsakten motsvarar en svensk förordning och har meddelats av det norska Samferdselsdepartementet med stöd av bemyndigande i lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven), LOV-1993-06-11-100.

¹⁵ Bane NOR är helägt av den norska staten och ansvarar som infrastrukturförvaltare för stambanorna i det norska järnvägsnätet.

¹⁶ Bl.a. information vid möten och studiebesök med bl.a. Departement for Transport (DfT) och Office of Rail and Road (ORR).

¹⁷ Se artikel 26.6 i the Railways (Access, Management and Licensing of Railway Undertakings) Regulations 2016 (2016 no. 645).

Infrastrukturförvaltarna Network Rail (med ansvar för stora delar av det nationella stombjörnvägsnätet) respektive High Speed 1 Ltd (HS1, med ansvar för höghastighetsjärnvägen från stationen St Pancras i London till tunnelförbindelsen under Engelska kanalen) tillämpar ett flerstegsförfarande för tilldelning av spårkapacitet som framgår av infrastrukturförvaltarnas network codes.¹⁸

Som utgångspunkt måste samtliga tågoperatörer som vill bedriva trafik på respektive infrastrukturförvaltares järnvägsnät teckna s.k. track access agreements innan de kan ansöka om spårkapacitet i form av tåglägen under de ettåriga tågplaneprioderna. Track access agreements ska godkännas av Storbritanniens tillsynsmyndighet på området, Office of Rail and Road, innan de träder i kraft.

Track access agreements motsvarar det som i SERA-direktivet benämns som ramavtal. De innehåller bl.a. bestämmelser om den spårkapacitet som tågoperatören får rätt till under avtalsperioden, vilket kan ske i form av "firm rights" eller "contingent rights". Av detta är contingent rights villkorade av bl.a. att samtliga firm rights kan tillgodoses vid kapacitetstilldelningen och fastställandet av en tidtabell för varje tågplanepriod. Därutöver tillämpas för HS1 en prioriteringsordning mellan innehavarna av firm rights som innebär att internationell persontrafik med höghastighetståg har högsta prioritet framför nationell persontrafik med höghastighetståg, godstrafik med höghastighetståg och sist, övrig tågtrafik. Som ett nästa steg tillämpas ytterligare prioriteringskriterier för att t.ex. avgöra vilken av två operatörer med samma prioritetsklass, t.ex. två operatörer som vill bedriva nationell persontrafik med höghastighetståg, som ska få ett visst tågläge. Bl.a. ska hänsyn tas till i vilken mån restider kan hållas så korta som möjligt, behovet av ett tjänsteutbud som motsvarar efterfrågan samt behovet av att upprätthålla och utveckla ett integrerat system för passagerare och gods. De detaljerade prioriteringskriterierna ger ett förhållandevis stort utrymme för infrastrukturförvaltarna att fatta beslut om de olika prioriteringskriterierna inte ger entydig ledning.

¹⁸ Se <http://highspeed1.co.uk/regulatory/key-regulatory-documents/codes> samt <http://archive.nr.co.uk/browseDirectory.aspx?root=&dir=%5cnetwork%20code>, senast kontrollerad den 15 augusti 2017.

*Italien*¹⁹

Italien har implementerat SERA-direktivet genom ett s.k. legislative decree (112/2015). Vi har inte kunnat ta del av en engelskspråkig version av lagstiftningsprodukten, men baserat på den nationella infrastrukturförvaltarens (Rete Ferroviaria Italiana, RFI) järnvägsnätsbeskrivning för 2018 och de uppgifter som vi fått vid möten med RFI, överensstämmer lagstiftningen i mycket hög grad med SERA-direktivet.²⁰

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

Möjlighet att prioritera höghastighetståg och storregional trafik

Sammanfattningsvis kan konstateras att infrastrukturförvaltaren är den centrala aktören i kapacitetsplaneringen och att den viktigaste delen i planeringen är den s.k. tågplaneprocessen. Utgångspunkten för kapacitetstilldelningen är de sökandes önskemål om kapacitet. Vid tilldelningen ska infrastrukturförvaltaren samråda med de sökande och försöka lösa eventuella konflikter. Om konflikter inte kan lösas genom bl.a. samråd kan infrastrukturförvaltaren förklara infra-

¹⁹ Bl.a. möten och studiebesök med Rete Ferroviaria Italiana (RFI).

²⁰ Italiens järnvägsnätsbeskrivningar avseende 2017 respektive 2018 finns publicerade på www.rfi.it/rfi-en/Railway-infrastructure-access/Network-Statement/NETWORK-STATEMENT, senast kontrollerad den 15 augusti 2017.

strukturen överbelastad. Infrastrukturförvaltaren kan då använda avgifter och prioriteringskriterier för att tilldela kapacitet. SERA-direktivet ger medlemsstaterna, och i förlängningen infrastrukturförvaltarna, förhållandevis stort handlingsutrymme att välja de prioriteringskriterier som stödjer syftet med järnvägssystemet.

Utifrån vår bedömning av Trafikverkets beräkningsmodell framstår Trafikverkets nuvarande prioriteringsmodell som teknikneutral och ger ingen automatisk prioritet till ett trafikslag framför något annat. Vi noterar dock att SERA-direktivets lydelse ger medlemsstaterna rätt att arbeta med andra modeller för prioritering. Därmed ser vi inget uppenbart hinder mot att Trafikverket inför prioriteringskriterier. Exempel på detta skulle kunna vara kvotsystem eller uttryckliga prioriteringsordningar mellan olika typer av tågtrafik som skulle innebära att höghastighetstågstrafik och storregional trafik får automatisk prioritet framför annan trafik på höghastighetsjärnvägen. Vi ser inte heller några uppenbara hinder mot att prioritet ges till ansökningar om tåglägen som innebär att vissa restidsmål uppfylls.

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

3.2.2 Förslag till författningsändringar

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

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

Skälen för vårt förslag: Om en kapacitetskonflikt uppstår finns det två typer av verktyg som kan användas för att lösa konflikten, dvs. prioriteringskriterier och avgifter.²¹ Vid införandet av regelverket konstaterades att prioritering och avgifter inte får motverka ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.

Bakomliggande EU-direktiv innehåller inga uttryckliga krav på ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande vid tillämpningen av prioriteringskriterier för tilldelning av kapacitet. Det anges i stället, vad gäller prioriteringskriterier, att hänsyn ska tas till tjänstens betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som följaktligen inte kommer att tilldelas kapacitet.

²¹ Avgifter används inte för att lösa kapacitetskonflikter i Sverige i dag.

Eftersom den svenska lagstiftaren gått längre än vad EU-direktiven kräver är det enligt vår bedömning möjligt att ändra den svenska lagstiftningen så att den till sin lydelse ligger närmare bakomliggande EU-direktiv.

Vidare föreligger det enligt vår bedömning inte något hinder i EU-rätten mot att prioriteringskriterier, i form av t.ex. kvotssystem eller uttryckliga prioritetsordningar mellan olika typer av tågtrafik fastställs i lag eller järnvägsnätsbeskrivning eller att prioritet ges till ansökningar om tåglägen som innebär att vissa restidsmål uppfylls. Det finns således utrymme att redan i infrastrukturförvaltarnas järnvägsnätsbeskrivningar fastställa vilka typer av trafik som ska prioriteras på de olika delarna av det svenska järnvägsnätet, vilket även kan skifta över dygnet, förutsatt att beslutet föregås av en bedömning av vilka effekter prioriteringskriterierna innebär för de berörda aktörerna.

Utmönstring av kravet på samhällsekonomisk effektivitet

Trafikverkets tillämpning av kravet på samhällsekonomisk effektivitet har tagit sig uttryck i att myndigheten har upprättat en beräkningsmodell som syftar till att kunna avgöra vilken som är den samhällsekonomiskt mest effektiva lösningen vid en kapacitetskonflikt. Beräkningsmodellen innebär att olika kapacitetsansökningars samhällsnytta kvantifieras för att kunna jämföras med varandra. Både Transportstyrelsen i dess egenskap av tillsynsmyndighet och aktörer i branschen har i olika sammanhang påtalat att det finns problem med Trafikverkets tillämpning av kravet på samhällsekonomisk effektivitet och den beräkningsmodell som används. Det har från flera håll framförts att det i praktiken har visat sig vara svårt för Trafikverket att i konfliktsituationer beräkna och optimera den samhällsekonomiska nyttan för att prioritera mellan såväl marknadssegment som mellan konkurrerande operatörers och trafikorganisations önskemål om tåglägen. Vi anser därför att det finns skäl att i möjligaste mån frångå användandet av samhällsekonomiska nyttoberäkningar inom ramen för kapacitetstilldelningsprocessen och i stället tillämpa en modell där prioriterade trafikslag anges på förhand.

I avsaknad av andra lämpliga modeller kan det dock även fortsättningsvis finnas anledning att tillämpa samhällsekonomiska nytto-

beräkningar för att lösa kapacitetskonflikter mellan två sökanden som har för avsikt att bedriva samma typ av trafik. Därtill noteras att det fortfarande är befogat att utvärdera och följa upp den samhälls-ekonomiska nyttan utifrån faktiska utfall och data, inte minst som underlag för framtida justeringar i prioriteringskriterierna.

Vi föreslår därför att 6 kap. 3 § stycke 1 järnvägslagen ändras så att lydelsen närmare följer SERA-direktivets artikel 47.4, varvid kravet på samhällsekonomisk effektivitet utmönstras. I stället ska infrastrukturförvaltaren vara skyldig att vid fastställandet av prioriteringskriterier ta hänsyn till de prioriterade tjänsternas betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som följaktligen inte kommer att tilldelas kapacitet. Detta skulle tillåta infrastrukturförvaltaren att besluta om prioritet för viss trafik på t.ex. höghastighetsjärnvägen och/eller vissa tider på dygnet, givet att detta föregås av en bedömning av hur olika trafik tjänster påverkas av prioriteringsordningen och tjänsternas inbördes betydelse för samhället.²² Genom bemyndigandet till regeringen i 6 kap. 25 § finns dessutom möjlighet för regeringen, eller den myndighet som regeringen utser, att vid behov meddela ytterligare föreskrifter om utformningen av prioriteringskriterier, vilket t.ex. skulle kunna användas för att transportpolitiska beslut ska beaktas eller inarbetas i prioriteringskriterierna. Sådana beslut bör dock inte tas på en så detaljerad nivå att Trafikverket tappar all flexibilitet. Det bör även fortsatt vara infrastrukturförvaltarens ansvar att fördela kapacitet i tågplanen.

Ett förändrat användande av prioriteringskriterier genom införande av t.ex. prioriterade kategorier kan skapa ökad förutsägbarhet i kapacitetstilldelningsprocessen, vilket i viss mån kan förebygga konfliktsituationer. Detta skulle adressera vissa av de synpunkter som Transportstyrelsen påtalat senast i december 2016.²³ Även med förändrade prioriteringskriterier kommer dock Trafikverket sannolikt att behöva lösa konflikter mellan kapacitetssökanden inom samma prioriterade kategori, varför det inte kan uteslutas att en samhälls-ekonomisk beräkningsmodell kommer att fylla en viktig funktion även i framtiden. Det blir mot denna bakgrund viktigt att Trafikverket arbetar aktivt med att säkerställa transparens, konkurrens-

²² En sådan författningsförändring föreslogs redan i SOU 2015:110, se s. 15 ff.

²³ Transportstyrelsens rapport TSJ 2016-5279.

neutralitet och icke-diskriminering, och att verksamheten utvecklas för att åtgärda brister som bl.a. Transportstyrelsen påtalat.

Prioriteringskriterier i lagtext

Det är även möjligt att införa en reglering enligt vilken en rangordning för prioritering, närmast en grovprioritering, anges direkt i lagtexten. Detta skulle visserligen minska infrastrukturförvaltarens handlingsutrymme men tydliggöra möjligheten att prioritera trafik med höghastighetståg och storregionala tåg på höghastighetsjärnvägen. En sådan prioriteringsregel bör i så fall förenas med en möjlighet för infrastrukturförvaltaren att tillämpa en annan prioriteringsordning i vissa fall om det möjliggör ett bättre utnyttjande av infrastrukturen.

En grovprioritering i lagtext skulle avlasta infrastrukturförvaltaren i detta avseende. Samtidigt är en lagstadgad prioriteringsordning mindre flexibel än den föreslagna lösningen och innebär att infrastrukturförvaltaren förlorar en del av sitt handlingsutrymme. Infrastrukturförvaltaren kan då få svårt att reagera på förändringar i efterfrågan av kapacitet samt förändringar i resande- och transportmönstren på järnvägsnätet. Vidare blir processen att vid behov ändra prioriteringskriterier mer omständlig om en förändring innebär behov av lagändringar. Det kan ifrågasättas om en ”ventilbestämmelse” är tillräcklig för att balansera denna inskränkning i infrastrukturförvaltarens handlingsutrymme. Vi anser mot denna bakgrund att det inte är lämpligt att fastställa prioriteringskriterier i lag.

Prioritet för ramavtal

Det bör noteras att en ändring av järnvägslagen på det sätt som föreslås ovan kan tillåta infrastrukturförvaltaren att prioritera ansökningar om kapacitet som sker med stöd av ett ramavtal, på liknande sätt som sker i Italien eller Storbritannien (med nödvändiga anpassningar till förhållandena på den svenska järnvägsmarknaden). Detta skulle stärka ramavtalens ställning och tillmötesgå behov av framförhållning och säkerhet i kapacitetstilldelningsprocessen på ett bättre sätt än vad som hittills kunnat erbjudas.

På motsvarande sätt kan ett förstärkande av ramavtalens ställning i kapacitetstilldelningsprocessen även ge möjlighet för regioner och regionala kollektivtrafikmyndigheter att teckna ramavtal med infrastrukturförvaltare som ligger till grund för upphandling av kollektivtrafiktjänster eller upplåtande av driftskoncessioner.

Samtidigt innebär en prioritering av ramavtalad kapacitet att det ställs höga krav på infrastrukturförvaltaren inför tecknandet av ramavtal för att undvika suboptimeringar i kapacitetsutnyttjandet.

Som utvecklas under avsnitt 3.4 förutsätter ett användande av ramavtal att infrastrukturförvaltarna säkerställer att dessa innehåller mekanismer som tillåter en justering av den avtalade kapaciteten om detta krävs för att t.ex. skapa ett effektivare utnyttjande av infrastrukturkapaciteten. Vi anser därför att fördelarna som är förenade med en starkare ställning för ramavtal i kapacitetstilldelningsprocessen överväger. Det bör dock överlämnas till infrastrukturförvaltarna att utarbeta förfaranden för att säkerställa att ramavtal används på ett lämpligt sätt.

Avgifter

Vid användande av avgifter enligt 7 kap. 3 och 4 §§ järnvägslagen ska detta leda till att en samhällsekonomisk effektivitet uppnås. Vi ser inget behov av att ändra regelverket kring detta som en följd av de förändringar vi föreslår.

3.3 Reservation av infrastruktur

3.3.1 Gällande rätt och nuläge

Enligt 6 kap. 3 § andra stycket järnvägslagen (2004:519) får järnvägsinfrastruktur reserveras för viss järnvägstrafik förutsatt att det finns alternativ järnvägsinfrastruktur. Att järnvägsinfrastrukturen reserverats för viss järnvägstrafik får dock inte hindra annan trafik på denna järnvägsinfrastruktur om kapacitet finns tillgänglig och järnvägsfordonen har de tekniska egenskaper som krävs.

Paragrafen har sitt ursprung i artikel 24 i infrastrukturdirektivet från 2001 där det angavs att infrastrukturkapacitet skulle kunna utnyttjas för alla typer av trafik som har de egenskaper som är nödvän-

diga för att kunna utnyttja ett tågläge. Om det finns lämpliga alternativa järnvägslinjer får infrastrukturförvaltaren efter samråd med berörda parter reservera särskild infrastruktur för att användas för bestämda typer av trafik. Infrastrukturförvaltaren får vidare enligt artikel 24 i sådana fall prioritera denna typ av trafik vid tilldelningen av infrastrukturkapacitet. Att infrastrukturen reserverats för ett visst ändamål ska dock inte hindra andra typer av trafik från att använda sådan infrastruktur om kapacitet finns tillgänglig och om den rullande materielen har de tekniska egenskaper som är nödvändiga för att bedriva verksamhet på järnvägslinjen.

Möjligheten att reservera järnvägsinfrastruktur kan betraktas som en särskild sorts prioriteringskriterium. Möjligheten att reservera trafik är dessutom villkorad av att den kapacitet som återstår när företräde getts till den trafik som infrastrukturen reserverats för ska fördelas till sökande som önskar bedriva andra typer av trafik på denna infrastruktur. Detta förutsätter att sådan trafik har de tekniska egenskaper som krävs för att kunna utföra trafik på nätet).²⁴

Om en järnvägssträcka har reserverats för viss trafik behöver prioriteringskriterier utformas dels i syfte att kunna skilja mellan sökande som tillhör den kategori som infrastrukturen reserverats för, dels för att kunna skilja mellan sökanden som vill utnyttja kapacitet som inte tagits i anspråk.

I SERA-direktivet regleras bestämmelsen avseende reservation av infrastruktur i artikel 49.2. Där står följande: ”Om det finns lämpliga alternativa järnvägslinjer får infrastrukturförvaltaren efter samråd med berörda parter reservera särskild infrastruktur för att användas för bestämda typer av trafik. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 101, 102 och 106 i EUF-fördraget får infrastrukturförvaltaren i sådana fall prioritera denna typ av trafik vid tilldelningen av infrastrukturkapacitet.”

Regleringen avseende reservation av spår i järnvägslagen justerades något i samband med att SERA-direktivet implementerades i svensk rätt. Den förändring som skedde var att reservation av infrastruktur endast får ske efter samråd med berörda parter.²⁵ Kravet på samråd fanns med redan i infrastrukturdirektivet från 2001 men det infördes inte i järnvägslagens ursprungliga lydelse.

²⁴ Prop. 2003/04:123 s. 112.

²⁵ Prop. 2014/15:120 s. 105.

Det noteras i sammanhanget att artikel 49.2 andra stycket i SERA-direktivet har följande lydelse: ”Att infrastrukturen reserverats för ett visst ändamål ska inte hindra andra typer av trafik från att använda sådan infrastruktur om kapacitet finns tillgänglig.”

Som framgår har alltså SERA-direktivet utmönstrat det tidigare kravet på att outnyttjad kapacitet på reserverade sträckor endast ska tilldelas sökande utanför den reserverade kategorin om den rullande materielen har de tekniska egenskaper som är nödvändiga för att bedriva verksamhet på järnvägslinjen. Ändringen i direktivtexten noterades i remitteringen i samband med implementeringen av SERA-direktivet, och Trafikverket menade att det eventuellt borde tas hänsyn till ändringen.²⁶ Ändringen i direktivet verkar dock inte ha uppmärksammats av regeringen och kommenteras inte i förarbetena.

Reservation av infrastruktur i andra länder

Vid våra kontakter med infrastrukturförvaltare i Norge, Storbritannien och Italien under våren och sommaren 2017 har vi fått del av information gällande villkoren för och användandet av möjligheten att reservera infrastruktur för bestämda typer av trafik enligt artikel 49 i SERA-direktivet i respektive land.

*Norge*²⁷

Möjligheten att reservera infrastruktur för bestämda typer av trafik framgår av jernbaneforskriftens § 8-8. Enligt bestämmelsen kan infrastrukturförvaltaren, förutsatt att det finns lämpliga alternativa järnvägslinjer och efter samråd med berörda parter, reservera järnvägsinfrastruktur för bestämda typer av trafik.

Som framgår av Bane NOR:s järnvägsnätbeskrivning för 2018 är Gardemoenlinjen mellan Etterstad och Eidsvoll reserverad för transport av passagerare till flygplatsen med höghastighetståg. Med undantag för transporter av flygplansbränsle får godståg normalt inte framföras på linjen.

²⁶ Se prop. 2014/15:120, s. 105.

²⁷ Bl.a. information vid möten med Samferdselsdepartementet.

Därutöver får linjen Ski–Mysen–Sarpsborg endast trafikeras med rullande materiel som är utrustat med ett ERTMS-system som är kompatibelt med ERTMS version 2.3.0d.

*Storbritannien*²⁸

Enligt den brittiska järnvägsförordningen²⁹ ska all infrastrukturkapacitet som utgångspunkt vara tillgänglig för att användas av de transporttjänster som överensstämmer med de egenskaper som krävs för att använda infrastrukturen. Infrastrukturförvaltaren har dock rätt att reservera vissa delar av järnvägsinfrastrukturen för användande av vissa specifika transporttjänster och kan därefter ge prioritet till sådana transporttjänster i tågplaneprocessen. En sådan reservation får inte hindra användandet av infrastrukturen av andra transporttjänster om det finns tillgänglig kapacitet.

Som förtydligats i Network Rails järnvägsnätsbeskrivning för 2018 är syftet med en sådan reservation att möjliggöra en prioritering av vissa specificerade transporttjänster, även om det finns andra typer av transporttjänster som har de egenskaper som krävs för att använda infrastrukturen.

Network Rail har i nuläget endast reserverat järnvägsinfrastruktur i form av två testbanor, High Marham test track och Old Dalby test track. Dessa anläggningar har uppförts för att tjäna som testbanor för nya och ombyggda fordon.

Vad gäller höghastighetsjärnvägen mellan stationen St Pancras i London och tunnelförbindelsen under Engelska kanalen som förvaltas av High Speed 1 Ltd (HS1), framgår av HS1:s järnvägsnätsbeskrivning för 2018 att hela höghastighetsjärnvägen är reserverad för vissa trafiktyper. Det noteras dock att trafiktyperna, som anges i fallande prioritetsordning, för vilka järnvägen är reserverad för innefattar ”övriga tåg” som får prioritet i sista hand.

²⁸ Bl.a. information vid möten och studiebesök med bl.a. Departement for Transport (DfT) och Office of Rail and Road (ORR).

²⁹ The Railways (Access, Management and Licensing of Railway Undertakings) Regulations 2016 (2016 no. 645), regulation 25.

*Italien*³⁰

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

Sammanfattning

Reservationsbestämmelsen i artikel 49 i SERA-direktivet verkar ha implementerats på liknande sätt i författning i såväl Norge, Storbritannien som Italien. I praktiken verkar dock möjligheten att reservera infrastruktur tillämpas i olika grad.

Det framstår som att infrastrukturförvaltarna i Norge, Italien och Storbritannien anser att bestämmelsen ger möjlighet att reservera infrastruktur för vissa typer av transporttjänster snarare än begränsat till tåg med vissa tekniska egenskaper, även om det senare förvisso också verkar möjligt.

3.3.2 Förslag till författningsändring

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

Den föreslagna ändringen möjliggör en reservation av järnvägslinjer för trafiktjänster som uppfyller vissa typer av kriterier. Detta kan t.ex. vara hastighet, restidsmål, avgångsfrekvens, maximalt antal stopp eller andra krav på trafiktjänsternas egenskaper. En nybyggd järnväg med ett särskilt syfte, t.ex. en höghastighetsjärnväg, bör kunna reserveras för sådan trafik som bidrar till att syftet med järnvägen uppnås.

³⁰ Bl.a. möten och studiebesök med Rete Ferroviaria Italiana (RFI).

Skälen för vårt förslag: Järnvägslagens regler ger i dag infrastrukturförvaltaren möjlighet att, efter samråd med berörda parter, reservera infrastruktur för att användas för bestämda typer av trafik. Om kapacitet finns tillgänglig och järnvägsfordonen har de tekniska egenskaper som krävs får även annan trafik medges. Vidare krävs att det finns alternativ järnvägsinfrastruktur.

Redan vid järnvägslagens införande konstaterades i författningskommentaren till 6 kap. 3 § andra stycket att reservationsmöjligheten i första hand avser järnvägstrafik med vissa tekniska egenskaper, som exempelvis höghastighetståg. Det står enligt vår mening därför klart att det gällande rättsläget ger möjlighet att reservera de nya höghastighetsbanorna för höghastighetståg samt snabb storregional trafik baserat på tågtypernas tekniska egenskaper.

Järnvägslagens lydelse ger i nuläget ingen ledning för om det är möjligt att reservera järnvägsinfrastruktur för vissa transporttjänster som definieras utifrån exempelvis restidsmål. Varken SERA-direktivet eller järnvägslagens lydelse utesluter dock att här kan innefattas trafik som t.ex. innehåller vissa restider. Även utmönstrandet av kopplingen till den rullande materielens tekniska egenskaper i artikel 49.2 andra stycket talar för att ”typ av trafik” inte är begränsat till trafikens tekniska egenskaper.

I sammanhanget noteras att en reservation av en järnvägssträckning inte utestänger järnvägsföretag och operatörer som vill bedriva andra typer av trafiktjänster på järnvägssträckningen. Sådana aktörer kommer att ha möjlighet att ansöka om restkapacitet, såväl i tågplaneprocessen som under tågplaneperioden i form av s.k. ad hoc-ansökningar.

Vi föreslår därför att kopplingen till järnvägsfordonens tekniska egenskaper i 6 kap. 3 § andra stycket järnvägslagen ersätts av en mer direktivnära formulering som hänvisar till trafikens egenskaper, vilket bör möjliggöra en reservation av den nya höghastighetsjärnvägen för vissa typer av transporttjänster med på förhand specificerade egenskaper som t.ex. uppfyllandet av vissa restidsmål, avgångsfrekvens eller andra egenskaper.

Sammantaget utgör även reservationsmöjligheten ett verktyg som kan användas för att på förhand skapa en tydligare styrning av trafiken mot de mål och syften höghastighetsjärnvägen byggs för, och kan t.ex. användas för att reservera höghastighetsjärnvägen redan vid

färdigställandet av delsträckor för att tydligt kommunicera hur höghastighetsjärnvägen ska användas när den färdigställts i sin helhet.

På liknande sätt som för övervägandena kring lämpligheten i att ange prioriteringskriterier i lag anser vi att det inte är lämpligt att genom lagstiftning reservera höghastighetsjärnvägen. En sådan reservation förutsätter dessutom samråd med berörda parter, och det kan ifrågasättas om detta kan ske på ett lämpligt sätt inom ramen för ett lagstiftningsförfarande.

Det bör därför i första hand ankomma på infrastrukturförvaltaren att bedöma hur infrastrukturkapaciteten bäst bör fördelas mellan olika trafiktyper för att uppnå en rationell användning som speglar målsättningarna med järnvägsnätet. Infrastrukturförvaltaren bör därför vara den som i första hand tar ställning till om höghastighetsjärnvägen och/eller anslutande järnvägssträckor bör reserveras till förmån för vissa typer av trafik samt på vilket sätt en sådan reservation bäst bör utformas.

Därutöver har regeringen genom bemyndigandet i 6 kap. 25 § 1 p. möjlighet att utfärda ytterligare föreskrifter även vad gäller reservation av infrastruktur om det visar sig nödvändigt. Inledningsvis bedömer vi dock att den föreslagna lagändringen är tillräcklig för att ge infrastrukturförvaltaren möjlighet att reservera höghastighetsjärnvägen för att stödja syftena bakom byggandet av den.

3.4 Ramavtal

3.4.1 Gällande rätt och nuläge

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

Ett ramavtal är alltså ett avtal mellan en sökande (ett järnvägsföretag eller annan som har rätt att ansöka om kapacitet i enlighet med järnvägslagens bestämmelser) och en infrastrukturförvaltare, och innebär att den sökande tillförsäkras viss kapacitet under en längre tidsperiod än en tågplanepериод (dvs. längre än ett år). Kapaciteten är emellertid inte knuten till vissa tågslagen. Genom ramavtal

ges således viss säkerhet för såväl tågoperatören som för infrastrukturförvaltaren, utan att det årliga fastställandet av tågplaner förhindras och tågplaneprocessen påverkas negativt. Som kommer att anges i det följande får ramavtalet inte heller innehålla villkor som utesluter andra sökande från infrastrukturen.

Ramavtalen och de villkor som dessa kan innehålla ska skiljas från de trafikeringsavtal som ingås inför tågoperatörens trafikering av infrastrukturen. Efter ingåendet av ett ramavtal ansöker operatörerna om tåglägen i enlighet med villkoren i ramavtalet, varefter infrastrukturförvaltaren tilldelar de enskilda tåglägena inom ramen för kapacitetstilldelningsprocessen. Först därefter ingås trafikeringsavtal med villkor som tar sikte på utnyttjandet av tilldelad kapacitet.

Reglering i järnvägslagen och bakomliggande EU-direktiv

I 6 kap. 21 § järnvägslagen anges att ett avtal mellan ett järnvägsföretag eller någon annan sökande och en infrastrukturförvaltare om utnyttjande av infrastrukturen för längre tid än en tågplaneperiod (ramavtal) inte kan göras gällande mot en annan sökande i den mån det i avtalet anges bestämda tåglägen eller avtalet på annat sätt utformats så att det utesluter andra sökandes rätt att använda infrastrukturen. Vidare anges i samma paragraf att ett ramavtal ska innehålla villkor som gör att avtalet kan ändras eller begränsas för att göra det möjligt att bättre utnyttja infrastrukturen.

I 6 kap. 21 a § järnvägslagen anges att ett ramavtal ska gälla fem år. Infrastrukturförvaltaren får samtycka till en kortare eller längre period, om det finns särskilda skäl. Avtalet får förlängas för perioder av samma längd som det ursprungliga avtalet. Vidare anges att ett ramavtal i fråga om järnvägstrafik som bedrivs på sådan infrastruktur som har reserverats för viss järnvägstrafik i enlighet med 3 § andra stycket järnvägslagen, trots vad som sagts ovan, får gälla 15 år om infrastrukturförvaltaren har vidtagit omfattande investeringar i infrastrukturen för att möta den sökandes behov.

Om det finns synnerliga skäl får enligt samma bestämmelse ett sådant ramavtal ingås för längre tid än 15 år och innehålla detaljerade villkor om den infrastrukturkapacitet som ska tillhandahållas den sökande. Enligt lagtexten får sådana villkor avse turtäthet, volym och tåglägenas kvalitet.

Järnvägslagens bestämmelser om ramavtal är resultatet av ett genomförande av EU:s regelverk på området.³¹ Infrastrukturdirektivet från 2001 innehöll bestämmelser som innebar att järnvägsaktörerna fick sluta ramavtal om maximalt fem år för utnyttjande av kapacitet om det var nödvändigt att ingå en överenskommelse om kapaciteten för en längre tidsperiod än en tågplanepериод.

Vid genomförandet av infrastrukturdirektivet var lagstiftarens uppfattning att ett ramavtal ger den sökande ”en slags option” på framtida framkomlighet på den infrastruktur som pekats ut i avtalet. I förarbetena till järnvägslagen konstateras att infrastrukturförvaltaren måste bedöma om det, mot bakgrund av den förväntade utvecklingen av trafiken på järnvägsnätet, är möjligt att leverera avtalad kapacitet utan att det leder till konflikter med andra sökandes ”berättigade kapacitetsönskemål”. Det framhålls att en infrastrukturförvaltare vid kapacitetstilldelningen kan vara upplåst av ”ett antal överenskommelser som måste beaktas i den dialog och förhandling som ska genomföras med de sökande”.³² Ramavtalen framställs således som flerårsavtal med optioner om kapacitet som kan ingås med en sökande och gälla för ett visst antal tågplanepериодer.

I förarbetena till järnvägslagen anges vidare att ramavtal, för att de inte ska innebära ett hinder mot den önskade utvecklingen mot ökad konkurrens inom järnvägssektorn, inte ska kunna upprätthållas i förhållande till annan sökande om det i avtalen anges exakta tåglägen eller avtalen på annat sätt är så precist utformade att andra sökande utesluts från möjligheten att få del av infrastrukturen. Lagstiftarens uppfattning var att bestämmelsen i direktivet som innebar att ett ramavtal inte skulle kunna göras gällande i förhållande till andra sökande om det utformats på ett sätt som medför att andra sökande utesluts från att använda infrastrukturen utgjorde själva kärnan i regleringen.³³

Syftet med direktivets bestämmelser ansågs vara att möjliggöra för parterna att planera på längre sikt än en tågplanepериод, utan att detta skulle innebära en konkretion eller annat som hindrade andra från att utnyttja infrastrukturen, och ursprungligen var det endast förbudet för infrastrukturförvaltaren att begränsa andra sökandes

³¹ Ursprungligen direktiv 2001/14/EG och senare SERA-direktivet. Genomförandet av ramavtalsbestämmelserna i järnvägslagen behandlas huvudsakligen i prop. 2003/04:123.

³² Prop. 2003/04:123 s. 122 f.

³³ Prop. 2003/04:123 s. 126.

tillträde till infrastrukturen som infördes i järnvägslagen. Följaktligen utformades en bestämmelse som, i syfte att förhindra att ramavtal medför en konkurrensbegränsning, föreskrev att ett ramavtal som i detalj anger tåglägen eller som på annat sätt utformats på ett sätt som hindrar andra sökande från att få tillgång till infrastrukturen, inte kan göras gällande mot annan sökande. De övriga skrivningarna i direktivet betraktades närmast som rekommendationer om hur avtalen bör utformas.³⁴ Under utredningen föreslogs emellertid även, mot bakgrund av direktivets bestämmelser avseende ramavtals giltighetstid och innehåll, att det i järnvägslagen skulle anges under vilka förhållanden ett ramavtal med längre giltighetstid än fem respektive tio år fick ingås samt att det skulle införas bestämmelser om ändring och hävning av ett ramavtal.³⁵

I författningskommentaren till 6 kap. 21 § järnvägslagen i sin ursprungliga lydelse anges att

- ett ramavtal inte kan upprätthållas i en situation då en annan sökande är intresserad av samma infrastrukturkapacitet,
- ett ramavtal kan innehålla bestämmelser om sanktioner för det fall att avtalet upphävs eller villkoren inskränks eller ändras under avtalstiden, samt att
- en part kan kompenseras genom t.ex. skadestånd om avtalet inte kan hållas på grund av den i bestämmelsen införda begränsningen i avtalsfriheten eller av annat skäl.³⁶

Sedan SERA-direktivets införande regleras ramavtal nu i SERA-direktivets artikel 42, vilken till stora delar motsvarar artikel 17 i infrastrukturdirektivet från 2001. Vid införandet av SERA-direktivets bestämmelser i svensk rätt gjordes vissa ändringar i 6 kap. 21 § järnvägslagen och en ny 6 kap. 21 a § infördes. I samband med detta kommenterades ramavtalsbestämmelserna på nytt i förarbetena.

Enligt lagstiftaren ska utgångspunkten för ramavtal anses vara att det råder avtalsfrihet, dvs. att parterna har rätt att ingå de avtal och överenskommelser man vill. Kärnan i regleringen är emellertid fort-

³⁴ Prop. 2003/04:123 s. 126.

³⁵ Prop. 2003/04:123 s. 125. Regeringens förslag avvek således i vissa avseenden från utredningens.

³⁶ Prop. 2003/04:123 s. 191 f.

farande att ett ramavtal aldrig får hindra andra sökandes rätt att få en icke-diskriminerande möjlighet att delta i kapacitetstilldelningsprocessen.³⁷ I förarbetena anges vidare att ramavtal innebär att parterna binder upp sig genom att den sökande garanteras viss kapacitet, dock inte knutet till vissa tåglägen.³⁸ Till skillnad från den tidigare synen på ramavtal synes detta alltså vara en viss skärpning av ramavtalens betydelse. Det är dock inte klart om detta uttalande innebär någon skillnad i praktiken.³⁹

Det konstateras vidare att bestämmelserna i första hand utgör en närings- och offentligrättslig reglering samt att det åligger tillsynsmyndigheten (Transportstyrelsen) att ingripa om villkoren i ett ramavtal bedöms stå i strid med regleringen i lagen. Det anges att bestämmelserna om ramavtal i första hand riktar sig till infrastrukturförvaltarna, som också bestämmer om ramavtal ska användas i kapacitetstilldelningen på deras respektive nät. Huruvida och i vilken omfattning bestämmelserna om ramavtal även får civilrättsliga verkningar bör avgöras genom rättstillämpningen.⁴⁰

I SERA-direktivets artikel 42 anges bl.a. att

- det i ett ramavtal ska anges de särskilda egenskaper hos den infrastrukturkapacitet som en sökande har behov av och erbjuds,
- ett ramavtal inte i detalj ska ange ett tågläge utan vara utformat på ett sådant sätt att den sökandes legitima kommersiella behov tillgodoses,
- ramavtal inte får utformas på ett sätt som hindrar andra sökande eller trafiktjänster från att använda den relevanta infrastrukturen,
- villkoren i ramavtal ska kunna ändras eller begränsas för att göra det möjligt att bättre utnyttja järnvägsinfrastrukturen samt att
- ramavtal får innehålla bestämmelser om sanktioner om det blir nödvändigt att ändra eller upphäva avtalet.

³⁷ Prop. 2014/15:120 s. 109.

³⁸ Prop. 2014/15:120 s. 107.

³⁹ Mot bakgrund av genomförandeförordningen (EU) 2016/545 om förfaranden och kriterier avseende ramavtal för tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet är denna fråga emellertid delvis överspelad.

⁴⁰ Prop. 2014/15:120 s. 109.

Vidare följer av SERA-direktivet att ramavtal som huvudregel ska omfatta en period om fem år och kunna förnyas för perioder av samma längd som den ursprungliga giltighetstiden. Både kortare och längre perioder får användas i särskilda fall. Varje period som är längre än fem år ska emellertid vara motiverad av att affärskontrakt, särskilda investeringar eller risker föreligger. För reserverad infrastruktur får ramavtal numera gälla under en period om 15 år eller längre.⁴¹ En längre period än 15 år ska endast kunna tillåtas i exceptionella fall, med vilket bl.a. och i synnerhet avses omfattande och långsiktiga investeringar. Ramavtalet får i sådana fall i detalj ange de kapacitetsegenskaper som ska tillhandahållas sökanden under dess löptid. Sådana egenskaper får bl.a. avse turtäthet, volym och tåg-lägenas kvalitet.⁴²

I enlighet med förslag från Lagrådet anges numera i 6 kap. 21 § järnvägslagen att ramavtal ska innehålla villkor som gör att det kan ändras eller begränsas för att göra det möjligt att bättre utnyttja infrastrukturen. Det har emellertid inte införts några bestämmelser om sanktionsvillkor, delvis eftersom den föreslagna regleringen ansågs oklar. SERA-direktivets bestämmelse avseende sanktioner har i stället ansetts vara införd genom den allmänna principen om avtalsfrihet.⁴³ Vad gäller 6 kap. 21 a § järnvägslagen har bestämmelsen utformats i enlighet med bestämmelserna i SERA-direktivet och förarbetena till bestämmelsen innehåller inte några ytterligare motiveringar eller förklaringar utöver hänvisningar till direktivets bestämmelser.⁴⁴

Bestämmelsernas utformning

Trots att lagtexten är resultatet av genomförande av de bakomliggande EU-direktiven kan vissa skillnader i bestämmelsernas utformning skönjas vid en jämförelse mellan regleringen i järnvägslagen och SERA-direktivet.

⁴¹ Enligt motsvarande bestämmelse i direktiv 2001/14/EG medgavs maximalt 10 år.

⁴² Vidare anges att den reserverade kapacitet som under minst en månad har utnyttjats mindre än den tröskelkvot som fastställts av infrastrukturförvaltaren får minskas.

⁴³ Genom ikraftträdandet av EU-förordningen avseende ramavtal finns emellertid uttryckliga regler om sanktionsvillkor.

⁴⁴ Prop. 2014/15:120 s. 109 f. och s. 134.

Vid en analys av utformningen av 6 kap. 21 § första stycket, som innehåller kärnan i ramavtalsregleringen, framgår att bestämmelsen huvudsakligen överensstämmer med SERA-direktivets artikel 42.1-2. I järnvägslagen anges att ett ramavtal inte kan ”göras gällande mot en annan sökande i den mån det i avtalet anges bestämda tåglägen eller avtalet på annat sätt utformats så att det utesluter andra sökandes rätt att använda infrastrukturen.”

I SERA-direktivet anges särskilt att ett ramavtal inte i detalj ska ange ett tågläge och vara utformat på ett sådant sätt att den sökandes legitima kommersiella behov tillgodoses. Det senare framgår inte av lagtexten, men synes enligt förarbetena till järnvägslagen ha beaktats vid utformningen av bestämmelsen trots att det inte framgår direkt av ordalydelsen.⁴⁵ SERA-direktivets bestämmelse om att ramavtal inte får utformas på ett sätt som hindrar andra sökande eller trafiktjänster från att använda den relevanta infrastrukturen uttrycks indirekt redan genom formuleringen i järnvägslagen enligt vilken ett ramavtal inte kan göras gällande om det utesluter andra sökandes rätt att använda infrastrukturen.

Tillägget i 6 kap. 21 § andra stycket, vilket anger att ”ett ramavtal ska innehålla villkor som gör att avtalet kan ändras eller begränsas för att göra det möjligt att bättre utnyttja infrastrukturen”, synes genomföra SERA-direktivets artikel 42.3, enligt vilken ”villkoren i ramavtal ska kunna ändras eller begränsas för att göra det möjligt att bättre utnyttja järnvägsinfrastrukturen”, i princip utan avvikelse från dess innebörd.

I 6 kap. 21 a § första stycket anges huvudregeln att ”Ett ramavtal ska gälla fem år”. Vidare anges att ”Infrastrukturförvaltaren får samtycka till en kortare eller längre period, om det finns särskilda skäl. Avtalet får förlängas för perioder av samma längd som det ursprungliga avtalet.”. Bestämmelsen genomför SERA-direktivets artikel 42.5 i princip utan avvikelser. I direktivet anges emellertid även att ”Varje period som är längre än fem år ska vara motiverad av att affärskontrakt, särskilda investeringar eller risker föreligger.”. Detta tillägg saknas i lagtexten, men av författningskommentaren framgår att det har beaktats av lagstiftaren.⁴⁶

⁴⁵ Prop. 2003/04:123 s. 191 f.

⁴⁶ Prop. 2014/15:120 s. 134.

Den största skillnaden mellan regleringen i järnvägslagen och SERA-direktivet framträder vid en jämförelse mellan järnvägslagens 6 kap. 21 a § andra stycke, och SERA-direktivets artikel 42.6. 6 kap. 21 a § andra stycket i järnvägslagen lyder som följer: ”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.”

I SERA-direktivets artikel 42.6 anges följande: ”För trafik som utnyttjar sådan särskild infrastruktur som avses i artikel 49 vilken kräver omfattande och långsiktiga investeringar, vederbörligen motiverade av den sökande, får ramavtal gälla under en period om 15 år. En längre period än 15 år ska endast kunna tillåtas i exceptionella fall, i synnerhet när det gäller omfattande och långsiktiga investeringar och särskilt när dessa omfattas av åtaganden i avtal, däribland en flerårig amorteringsplan.” samt ”I sådana exceptionella fall får i ramavtalet i detalj anges de kapacitetsegenskaper som ska tillhandahållas sökanden under ramavtalets löptid. Sådana egenskaper får bl.a. avse turtäthet, volym och tåglägenas kvalitet.”

Till skillnad från SERA-direktivet som närmast synes avse de investeringar som tågoperatören gör i rullande materiel – investeringarna ska i vilket fall motiveras av den sökande, dvs. tågoperatören eller annan som vill utnyttja infrastrukturen – har järnvägslagen knutit möjligheten att teckna ramavtal med löptider upp till 15 år till infrastrukturförvaltarens investeringar i järnvägslagen. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att lagstiftaren tolkat direktivet som att det är infrastrukturförvaltarens investeringar som ska tryggas.⁴⁷ Som framhållits tidigare synes denna tolkning emellertid utgöra en avvikelse från regleringen i direktivet och syftet med bestämmelsen, som snarare tar sikte på operatörens behov av säkerhet för sina investeringar.⁴⁸ Därutöver är det oklart om även omfattande investeringar i

⁴⁷ Prop. 2014/15:120 s. 134.

⁴⁸ Se Advokatfirman Oebergs promemoria av den 22 september 2015 till Sverigeförhandlingen, *Reglering av höghastighetsjärnväg* N 2014:04, s. 37 ff.

samhällsinfrastruktur eller projekt utanför själva järnvägsinfrastrukturen eller fordonen, som t.ex. i en hamnverksamhet eller en gruva, kan motivera att långfristiga ramavtal tillämpas.

Även vad gäller perioder längre än 15 år framträder vissa skillnader mellan järnvägslagen och SERA-direktivet. Formuleringarna ”synnerliga skäl” och ”exceptionella fall” har motsvarande innebörd. SERA-direktivets exemplifiering av vad som utgör sådana exceptionella fall som motiverar längre löptider saknas emellertid i järnvägslagen. Författningskommentaren hänvisar till SERA-direktivet, men det framgår inte tydligt huruvida de omständigheter som anges i SERA-direktivet har tolkats som en precisering av vad som kan utgöra synnerliga skäl eller som en uttömmande uppräknings.⁴⁹

Vidare framgår inte klart av bestämmelsen i järnvägslagen huruvida de egenskaper som får anges i ramavtalet om detta är längre än 15 år har angetts uttömmande eller om de ska uppfattas endast som exempel på detaljerade villkor. Det senare synes vara syftet med SERA-direktivets bestämmelse. Hur lagtexten ska tolkas i detta avseende framgår inte heller av förarbetena till bestämmelsen. Av hänvisningar till SERA-direktivet i förarbetena följer att lagstiftaren tagit hänsyn till direktivets bestämmelse.⁵⁰ Lagtexten har trots detta fått en utformning enligt vilken andra detaljerade villkor i ramavtalen än turtäthet, volym och tåglägenas kvalitet synes vara uteslutna.

Därutöver råder en oklarhet om SERA-direktivets bestämmelse är avsedd att tolkas motsatsvis innebärande att det i ramavtal som inte utgör exceptionella fall inte får anges villkor om t.ex. turtäthet, volym och tåglägenas karaktär. Detta skulle i sådana fall innebära ett ingrepp i principen om avtalsfrihet som i övrigt endast begränsas av förbudet mot att avtala om tåglägen i ramavtal eller annars utestänga andra sökande eller trafiktjänster från den relevanta infrastrukturen.

Särskilt om EU:s ramavtalsförordning

I april 2016 antogs, med stöd av artikel 42.8 i SERA-direktivet enligt vilken kommissionen ges en möjlighet att anta genomförandeakter avseende de närmare villkoren för förfaranden och kriterier som ska

⁴⁹ Prop. 2014/15:120 s. 134.

⁵⁰ Prop. 2014/15:120 s. 110.

gälla för ramavtal, genomförandeförordningen (EU) nr 2016/545 om förfaranden och kriterier avseende ramavtal för tilldelning av järnvägsinfrastrukturens kapacitet. Förordningen ska tillämpas fr.o.m. den 1 december 2016. Eftersom förordningen är bindande i sin helhet och direkt tillämplig i EU:s medlemsstater kompletterar den bestämmelserna avseende ramavtal i järnvägslagen.

Förordningen innehåller differentierade skyldigheter beroende på om infrastrukturförvaltaren inte alls använder ramavtal (i vilket fall det endast krävs att detta anges i järnvägsnätsbeskrivningen samt att infrastrukturförvaltaren ska samarbeta med andra infrastrukturförvaltare som tillämpar ramavtal), respektive om den infrastrukturkapacitet som omfattas av ramavtal över- eller understiger 70 procent.

Det framgår inte direkt av bestämmelserna i förordningen om en infrastrukturförvaltare som väljer att erbjuda ramavtal måste tillämpa detta för samtliga banavsnitt. Artikel 3.1(c), enligt vilken ”[d]en maximal kapacitet som är tillgänglig för ramavtal för varje banavsnitt” i tillämpliga fall ska anges i en ramavtalskapacitetförteckning, ger emellertid infrastrukturförvaltaren möjlighet att begränsa den kapacitet som är tillgänglig för ramavtal för vissa banavsnitt. Det är dock oklart om det är möjligt att helt utesluta användandet av ramavtal på vissa banavsnitt. I artikel 5.5 finns vidare en möjlighet att besluta att inte tillämpa ramavtal på linjer som förklarats som överbelastade. Detta kan emellertid kräva förhandsgodkännande av regleringsorganet och möjligheten ska dessutom tillämpas icke-diskriminerande. En alternativ möjlig tolkning av bestämmelsen är att bestämmelsen tar sikte på situationen där en infrastrukturförvaltare ändrar en tidigare beslutspraxis och slutar erbjuda ramavtal, vilket skulle innebära att det är möjligt för en infrastrukturförvaltare att tillämpa olika principer för olika delar av järnvägsnätet. Under alla omständigheter står det klart att kapaciteten på vissa banavsnitt kan begränsas om banavsnittet i fråga har förklarats som överbelastat.

Bestämmelserna i förordningen tar i huvudsak sikte på processen för ingående⁵¹ och ändring av ramavtal,⁵² innehållet i dessa, tilldel-

⁵¹ Det kan noteras att det i förordningens artikel 6.1 anges ett antal förutsättningar och omständigheter som ska beaktas av infrastrukturförvaltaren innan ett nytt ramavtal ingås eller ett befintligt ramavtal antingen förlängs eller utökas avsevärt. Bestämmelsen hänvisar även till de prioriteringskriterier som gäller för tilldelning av tåglägen i tågplaneprocessen i enlighet med artikel 47 i SERA-direktivet. Uppräkningen är inte uttömmande och regleringen lämnar utrymme för ytterligare överväganden.

ning av ramavtalskapacitet samt anpassningar vid konflikter och kapacitetsbrist. Det uppställs inte någon direkt begränsning av hur stor del av tillgänglig kapacitet som kan omfattas av ramavtal.⁵³ I förordningen erinras emellertid om att ramavtal inte får innehålla bestämmelser som kan hindra infrastrukturförvaltaren från att, om kapacitet finns tillgänglig, bevilja en annan sökande tillträde till infrastrukturen.⁵⁴

Vad gäller tidpunkten för ramavtalets ikraftträdande anges i förordningens artikel 6.3 att en sökande kan begära att den ramavtalskapacitet som tilldelats i enlighet med ramavtalet ska gälla fr.o.m. viss tidpunkt, som infaller senast fem år från dagen för begäran. Vidare anges ett antal omständigheter som medför att infrastrukturförvaltare måste bevilja en sådan begäran (bl.a. att ramavtalet är en förutsättning för finansieringen av rullande materiel som behövs för den nya trafiken och att investeringar måste göras i infrastruktur där den ökade kapaciteten ännu inte är tillgänglig). Tidpunkten för ramavtalets ikraftträdande kan således sägas vara möjlig att skjuta upp i upp till fem år, och det är även möjligt att genom tillstånd från Transportstyrelsen skjuta på tidpunkten ytterligare.

Konflikter mellan antingen befintliga ramavtal och ansökningar om nya, eller ändrade, ramavtal eller mellan ansökningar om nya ramavtal ska enligt artikel 9 hanteras enligt de principer som gäller för samordningsprocessen för tågägen som anges i artikel 46.3–4 i SERA-direktivet. På motsvarande sätt som för tågägen ska infrastrukturförvaltaren försöka nå en samförstånds lösning. I vissa situationer kan befintliga ramavtal behöva ändras i syfte att nå en bättre använd-

⁵² I förordningens artikel 6.2 anges att ett ramavtal ska innehålla villkor som gör det möjligt att begära ändring av ramavtalskapacitet i vissa situationer och bestämmelser som gör det möjligt att återlämna eller byta ramavtalskapacitet.

⁵³ I skälen till förordningen framhålls emellertid att kapacitet måste reserveras för internationell godstrafik enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 913/2010, att reservkapacitet för ad hoc-ansökningar enligt artikel 48.2 i SERA-direktivet måste tillhandahållas samt att fastställandet av årliga tågplaner i enlighet med artikel 42 i SERA-direktivet inte får förhindras. All tillgänglig kapacitet kan således inte omfattas av ramavtal. Följaktligen anges i ramavtalsförordningens artikel 3.1 att det är möjligt att fastställa maximal ramavtalskapacitet för varje banavsnitt. Det är även möjligt enligt artikel 5.5 att besluta att inte erbjuda ramavtal på linjer som har förklarats som överbelastade enligt artikel 47.1 i SERA-direktivet. Sådant beslut ska framgå av ramavtalskapacitetsförteckningen.

⁵⁴ Artikel 6.2. Det framgår inte vad som menas med *om kapacitet finns tillgänglig* eller hur en situation i vilken tillgänglig kapacitet saknas ska hanteras i detta avseende.

ning av infrastrukturen, med beaktande av att ändringar kan medföra sanktioner om sådana har föreskrivits.⁵⁵

Vad gäller konflikter mellan ansökningar om tåglägen enligt ramavtalen anges i artikel 10 att det, för det fall ansökningarna om tåglägen inte kan tillmötesgå inom ramen för tågplanprocessen på grund av en konflikt med ett befintligt ramavtal, ska genomföras en samordningsomgång enligt bestämmelserna i SERA-direktivet. Om det efter en första samordning inte går att lösa konflikten ska ramavtalen och de aktuella tåglägesansökningarna som gjorts med stöd av ramavtalen bedömas enligt särskilda kriterier för prioritering mellan ramavtalen.⁵⁶ Hur dessa kriterier ska prioriteras sinsemellan och om ytterligare kriterier ska användas lämnas fritt att avgöra på nationell nivå. Enligt artikel 10.5 kan infrastrukturförvaltaren besluta att i stället för dessa särskilda kriterier tillämpa de prioriteringskriterier som gäller för tågplanprocessen lika för såväl ansökningar om tåglägen enligt ramavtal som ansökningar om tåglägen som görs utan stöd av ramavtal.

I artikel 13.1 anges angående sanktionsvillkor att om en part begärt att ramavtalet ska innehålla sanktioner i enlighet med artikel 42.4 i SERA-direktivet, måste jämförbara sanktioner som begärs av den andra parten accepteras. Artikeln specificerar emellertid inte vilken typ av sanktioner det kan bli fråga om. I fråga om sanktionsnivåer anges i artikel 13.2 att ramavtal inte får innehålla sanktionsnivåer som överstiger de kostnader, direkta förluster och utgifter som rimligtvis har uppstått eller rimligen kan förväntas uppstå. Vidare ska rimliga åtgärder för att begränsa skadan vidtas. Bestämmelsen innehåller även andra, mer detaljerade, bestämmelser om sanktioner och viten.

⁵⁵ En ventil för infrastrukturförvaltaren har införts i artikel 9.5, enligt vilken en begäran om ramavtal kan avslås om eventuella sanktioner på grund av ändringar i befintliga ramavtal överstiger ytterligare intäkter från det nya ramavtalet.

⁵⁶ Det framgår emellertid av dessa kriterier att hänsyn ska tas även till de prioriteringskriterier som används vid kapacitetstilldelningen.

Erfarenhet av ramavtal i Sverige

Trafikverket använder, i sin egenskap av infrastrukturförvaltare, i dagsläget inte ramavtal avseende infrastrukturkapacitet. Frågan har dock varit föremål för ett antal utredningar under senare tid.

Under åren 2010 till 2013 utredde Trafikverket möjligheten att utveckla en modell och process för användande av ramavtal. Inom ramen för detta arbete fördes även en dialog med branschen. Arbetet resulterade i tre modellförslag, av vilka två remissbehandlades. Mycket förenklat framfördes under remissbehandlingen bl.a. att ramavtal ger bättre planeringsförutsättningar, ökad stabilitet för fordonsinvesteringar och kan bidra till ökad persontrafik. Det framfördes även att ramavtal riskerar att leda till att persontrafiken tar kapacitet från godstrafiken, att ramavtal kommer i konflikt med nuvarande årlig kapacitetstilldelningsprocess som bygger på samhällsekonomisk effektivitet samt att användandet av ramavtal inte innebär en lösning av kapacitets- och kvalitetsproblemen.⁵⁷ I början av 2017 upprättade Trafikverket en promemoria som underlag för en planerad dialog med branschen kring frågan om ramavtal och huruvida Trafikverket ska tillämpa ramavtal samt hur tillämpningen bör se ut.⁵⁸

Av tillgängligt underlag från Trafikverkets tidigare utredningar av möjligheten och lämpligheten att använda ramavtal framgår att det finns starka skillnader mellan hur olika aktörer på marknaden och branschorganisationer ser på ramavtal. Olika aktörer har enkelt uttryckt olika behov av framförhållning och säkerhet. Sammantaget synes emellertid den bild som framträder genom Trafikverkets tidigare utredningar vara övervägande negativ.

En avgörande faktor är sannolikt kopplingen till den kapacitetstilldelnings- och tågplaneprocess som tillämpas i dag, i synnerhet regleringen i 6 kap. 3 § järnvägslagen enligt vilken prioriteringskriterier som leder till ett samhällsekonomiskt effektivt nyttjande av infrastrukturen ska tillämpas för det fall ansökningar om tågägen inte kan samordnas. Det är inte möjligt att garantera ramavtalskapacitet, vilket framhållits som ett viktigt önskemål från de aktörer som efterfrågar ramavtal, eftersom prioriteringen enligt samhällsekon-

⁵⁷ Se Trafikverkets rapporter *Införande av ramavtal för nyttjande av infrastrukturkapacitet på järnväg*, 11 juli 2012, ärendenr TRV 2012/48987 och *Ramavtal för nyttjande av infrastrukturkapacitet på järnväg för en längre tidsperiod*, 22 juni 2011, ärendenr TRV 2011/41769.

⁵⁸ Se Trafikverkets promemoria av den 9 januari 2017, ärendenr TRV 2017/1692.

misk effektivitet kan resultera i att andra ansökningar ges företräde även om man tecknat ramavtal.⁵⁹

Användande av ramavtal i andra länder

Som ett led i Sverigeförhandlingens kontakter med infrastrukturförvaltare i Norge, Storbritannien och Italien under våren 2017 har vi fått del av information gällande villkoren för, och användandet av ramavtal enligt artikel 42 i SERA-direktivet i respektive land.

*Norge*⁶⁰

Den norska ramavtalsregleringen framgår av §§ 7-1, 7-2 och 7-3 i jernbaneforskriften.⁶¹ Bestämmelserna är något mer utförliga än 6 kap. 21 § i den svenska järnvägslagen och har utformats i linje med strukturen i SERA-direktivets artikel 42. Bestämmelserna innefattar såväl allmänna bestämmelser om användande av ramavtal som bestämmelser avseende ramavtalens innehåll och varaktighet. Allmänt anges bl.a. att ramavtalen ska vara utformade på ett sådant sätt att sökandens legitima kommersiella behov iakttas samt att egenskaperna för den sökta och erbjudna infrastrukturkapaciteten ska anges i ramavtalen.

I fråga om innehållet anges i korthet att ramavtal ska vara utformade på ett sådant sätt att sökandens legitima kommersiella behov tillvaratas, samtidigt som ramavtal inte får vara utformade så att andra sökande utesluts, att de ska kunna ändras eller begränsas för att det ska vara möjligt att utnyttja infrastrukturen på ett bättre sätt och att ramavtal får innehålla sanktioner för det fall att avtal behöver ändras eller sägas upp.

Vad gäller ramavtalens varaktighet gäller huvudregeln om fem år med möjlighet att förlänga avtalet för samma tidsperiod på motsvarande sätt som i Sverige. Här görs ett förtydligande avseende möjligheten att ingå ramavtal för längre tidsperioder än fem år. Enligt Jernbaneforskriften får detta göras om det är motiverat av affärs-

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Bl.a. information vid möten med Samferdselsdepartementet.

⁶¹ Forskrift 20. desember 2016 nr. 1771 om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv (jernbaneforskriften) FOR-2016-12-20-1771.

kontrakt, särskilda investeringar eller risker. För att få ingå ramavtal för en tidsperiod om 15 år krävs att det rör sig om reserverad infrastruktur och att trafiken kräver omfattande och långsiktiga investeringar. Sådana investeringar ska dokumenteras av sökanden.

På motsvarande sätt som i SERA-direktivet anges att ramavtal för längre tidsperioder än 15 år får ingås endast i extraordinära fall, särskilt i samband med omfattande och långsiktiga investeringar och särskilt om dessa är relaterade till avtalsförpliktelser, däribland en flerårig amorteringsplan. Ramavtalen får då innehålla detaljerade villkor om den infrastrukturkapacitet som ska tillhandahållas den sökande, avseende bl.a. turtäthet, volym och tåglägenas kvalitet. Till skillnad från vad som anges i järnvägslagen innehåller inte Jernbaneforskriften något krav på att investeringarna ska ha vidtagits av infrastrukturförvaltaren. Vidare framgår av lagtexten att de detaljerade villkoren som anges endast är exempel.

Enligt Bane NOR:s⁶² järnvägsnätsbeskrivning för 2018 är Bane NOR restriktiva med att teckna ramavtal. Bane NOR kan överväga att teckna ramavtal som är relaterade till utveckling och förbättring av Bane NOR:s infrastruktur och tjänster, när Bane NOR anser det lämpligt.

Vad gäller ramavtalens ställning i kapacitetstilldelningsprocessen och betydelsen i en konfliktsituation innehåller järnvägsnätsbeskrivningen 2018 inga särskilda regler i detta avseende. Dock konstateras att Bane NOR enligt järnvägsnätsbeskrivningen har tecknat avtal med Flytoget (Flygtåget) under 2000 avseende linjesträckningen mellan Etterstad och Gardemoen, vilket ger Flytoget ”nödvändig prioritet så att det kan ha regelbundna avgångar upp till sex gånger per timme i vardera riktningen. Regelbundna innebär att avgångarna måste vara jämnt fördelade över timmen.”

⁶² Bane NOR är helägt av den norska staten och ansvarar som infrastrukturförvaltare för stambanorna i det norska järnvägsnätet.

*Storbritannien*⁶³

Storbritannien har implementerat SERA-direktivets artikel 42 i den brittiska järnvägsförordningen.⁶⁴ Bestämmelsen överensstämmer i stor utsträckning med SERA-direktivets lydelse. Sammanfattningsvis innebär bestämmelsen att infrastrukturförvaltare får teckna ramavtal med en sökande för att specificera karaktären på den infrastrukturkapacitet som begärs av, och erbjuds till, en sökande över en tidperiod som överstiger en tågplanepå period. En sökande som är part i ett ramavtal är därefter skyldig att ansöka om kapacitet i enlighet med bestämmelserna i ramavtalet. Ramavtalet ska tillgodose den sökandes legitima kommersiella behov, men får inte specificera tåglägen i detalj. Ramavtalet får inte heller utesluta andra sökande från infrastrukturen.

Baserat på järnvägsnätsbeskrivningarna för 2018 från Network Rail (som ansvarar för Storbritanniens motsvarande stomjärnvägsnät) respektive High Speed 1 Ltd. (HS1, som ansvarar för höghastighetsjärnvägens sträckning mot Frankrike på brittisk mark) verkar dessa infrastrukturförvaltare arbeta med ramavtal på lite olika sätt.

Network Rail gör inte skillnad på vad som motsvarar ettåriga trafikeringsavtal och fleråriga ramavtal, utan erbjuder och tecknar endast s.k. track access agreements med de kapacitetssökande, ett avtal som kan sträcka sig över längre tid än ett år och som i princip motsvarar ett ramavtal i SERA-direktivets mening. Som konstaterats under avsnitt 3.2.1 har dessa track access agreements en mycket stark ställning i kapacitetstilldelningsprocessen, och användandet av s.k. firm rights respektive contingent rights ger företräde i kapacitetstilldelningsprocessen och skapar en tydlig förutsägbarhet vad gäller omfattningen av den spårkapacitet som ramavtalsinnehavaren kan påräkna att få tillgång till under avtalstiden.

HS1 erbjuder såväl fleråriga framework track access agreements som ettåriga track access agreements. Som framgår av HS1:s järnvägsnätsbeskrivning 2018 erbjuder HS1 ramavtal på begäran av sökande. Inför beslut om att teckna ett framework track access agreement har HS1 bl.a. att ta ställning till om tecknandet av ramavtalet

⁶³ Bl.a. information vid möten och studiebesök med bl.a. Departement for Transport (DfT) och Office of Rail and Road (ORR).

⁶⁴ The Railways (Access, Management and Licensing of Railway Undertakings) Regulations 2016 (2016 no. 645), regulation 21.

innebär att andra sökande utestängs från HS1 och om den föreslagna avtalstiden är motiverad. Om kapaciteteten på HS1 inte är tillräcklig för att tillgodose sökandens begäran ska HS1 diskutera begäran med den sökande för att försöka hitta en alternativ överenskommelse.

*Italien*⁶⁵

Italien har enligt uppgift implementerat SERA-direktivet genom legislative decree 112/15. Vi har inte haft möjlighet att studera en engelskspråkig översättning av författningen och kan därför inte uttala oss om dess eventuella överensstämmelse med lydelsen i SERA-direktivet, men vi har haft muntliga samtal med Rete Ferroviaria Italiana (RFI). Med det sagt innehåller RFI järnvägsnätsbeskrivning för 2018 utförlig information gällande användandet av ramavtal.

Enligt RFI:s järnvägsnätsbeskrivning för 2018 kan kapacitetssökande antingen begära tillgång till kapacitet genom ett ramavtal med giltighetstid som sträcker sig över flera år eller i form av ett ettårigt trafikavtal.

Ramavtal ska innehålla en försäkran från infrastrukturförvaltaren om att den avtalade kapaciteten finns tillgänglig, samtidigt som den sökande ska åta sig att använda den avtalade kapaciteten och tillhörande tjänster. Ramavtalssökande ska bl.a. ställa säkerhet för sina skyldigheter enligt ramavtalet. Ramavtalet anger inte preciserade tåglägen, men har till syfte att möta den sökandes legitima kommersiella behov. Tåglägen detaljeras i trafikavtal.

Den avtalade kapacitetens egenskaper bestäms normalt i ramavtal med följande faktorer: typen av transporttjänst; berörda linjer (avgång, ankomst och uppehåll), tågens tekniska egenskaper; identifiering av ankomstspår (för höghastighetståg), antal tåglägen per tidsperiod och linje med information om frekvens och hastighet, total volym tågkilometer per tågplaneperiod, samt avgift per tågplaneperiod. Ramavtalen kan också inkludera andra parametrar efter överenskommelse mellan den sökande och infrastrukturförvaltaren, t.ex. avseende infrastrukturtjänster och tillgång till rangerbangårdar etc.

Ramavtal ingås normalt med en löptid på fem år och träder i kraft för den närmaste fullt användbara tågplaneperioden (den tågplane-

⁶⁵ Bl.a. möten och studiebesök med Rete Ferroviaria Italiana (RFI).

period som påbörjas tidigast nio månader efter tecknandet av ramavtalet). I motiverade fall kan en kortare eller längre avtalstid användas. För ramavtal med regionala trafikorganisatörer kan ramavtalets löptid kopplas till avtalstiden för ett tjänstekontrakt som trafikorganisatören träffat för utförande av de lokala transporttjänsterna som trafikorganisatören ansvarar för. För ramavtal som avser transporttjänster på reserverad infrastruktur får ramavtal tecknas med en löptid på 15 år eller längre.

Den maximala kapaciteten som får allokeras till en enskild sökande enligt ett ramavtal får inte överstiga 85 procent av den totala kapacitet som finns tillgänglig för varje del av järnvägsnätet och berörd tidsperiod.

Infrastrukturförvaltaren får, på icke-diskriminerande basis och efter tillsynsmyndighetens godkännande, besluta att inte erbjuda ramavtal på de linjer som är överbelastade. Infrastrukturförvaltaren ska identifiera och redovisa sådana linjer i sin förklaring avseende tillgänglig ramavtalskapacitet innan processen för tilldelning av kapacitet inleds.

Därutöver innehåller järnvägsnätsbeskrivningen mekanismer som tillåter ändringar av ramavtal om en ny ansökan om ramavtal står i konflikt med tidigare ingångna ramavtal och den nya ansökan innebär ett förbättrat utnyttjande av infrastrukturen.

Ramavtalen har en stark ställning i kapacitetstilldelningsprocessen, och ansökningar om kapacitet som sker med stöd av ett ramavtal har i princip högsta prioritet framför övriga ansökningar om spårkapacitet.

Sammanfattning

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

Möjlighet att använda ramavtal för att skapa framförhållning

Sammanfattningsvis kan konstateras att rätten att använda ramavtal innebär en möjlighet för operatörer och infrastrukturförvaltare att avtala om tillgång till viss infrastrukturkapacitet över längre tidsperioder än ett år, dock utan att tågoperatören ges någon ensamrätt till infrastrukturen eller får en garanterad reservation av specificerade tåglägen. Det framgår tydligt av såväl SERA-direktivet som järnvägslagen att ramavtal inte kan användas i syfte att avtala om villkor för trafikering eller ange specificerade tåglägen. I stället ska en tidsram anges som ger tillräcklig flexibilitet för tågplaneprocessen, i vilken tilldelning av särskilda tåglägen genomförs.⁶⁶ Ramavtalen gäller således endast mellan parterna och kan därför inte i sig läggas till grund för tilldelning av tåglägen i kapacitetstilldelningsprocessen. Som framgått ovan är det dock vanligt att ramavtalsinnehavarna åläggs en skyldighet att ansöka om tåglägen i enlighet med villkoren i ramavtalet, samtidigt som europeiska infrastrukturförvaltare i sina järnvägsnätsbeskrivningar i förekommande fall ger prioritet till kapacitetsansökningar som sker med stöd av ett ramavtal.

Grunden för ramavtalsanvändning är den övergripande regleringen i järnvägslagen och SERA-direktivet. Av denna framgår i huvudsak ovan nämnda huvuddrag samt de tidsramar för vilka ramavtalen kan ingås. Huvudregeln är att ett ramavtal får avse en tidsperiod om fem år, men för infrastruktur som reserverats för viss trafik får avtalet gälla för 15 år och föreligger synnerliga skäl får avtalet ingås för längre tid än 15 år och även innehålla detaljerade villkor avseende den kapacitet som ska tillhandahållas.

Genom den nya ramavtalsförordningen, som kompletterar befintlig reglering, säkerställs att intresserade operatörer får information om tillgänglig kapacitet och möjligheten att teckna ramavtal med infrastrukturförvaltaren. Vidare införs kriterier för ingående av ramavtal och ändring av dessa i händelse av konfliktsituationer mellan ramavtalsinnehavarna, vilket bidrar till ökad tydlighet. Möjligheten att begära att den ramavtalskapacitet som tilldelats i enlighet med ramavtalet börjar gälla vid en tidpunkt upp till fem år från dagen för begäran medför i sig längre framförhållning.

⁶⁶ Det kan emellertid noteras att det i skälen till förordning (EU) nr 2016/545 anges att det kan finnas olika krav på precisering av själva tidpunkten för trafiken, vilket bör återspeglas i tidsramarnas olika omfattning.

Vid en jämförelse mellan bestämmelserna i järnvägslagen och SERA-direktivet framgår emellertid att regelverken skiljer sig åt i ett flertal avseenden. Det skulle vara önskvärt med ett förtydligande av de närmare förutsättningarna för ingående av ramavtal och innehållet i dessa i järnvägslagen, vilket torde leda till en ökad säkerhet för operatörerna och möjliggöra investeringar i t.ex. höghastighetståg.

En eventuell ändring av regleringen av ramavtal i järnvägslagen bedöms vara möjlig inom ramen för SERA-direktivets bestämmelser. Ändringarna bedöms även stå i överensstämmelse med bestämmelserna i ramavtalsförordningen, förordning (EU) nr 2016/545, och de bestämmelser denna innehåller avseende bl.a. ingåendet av ramavtal och innehållet i ramavtalen.

Flera av förordningens bestämmelser saknar direkt relevans för frågan om det går att skapa bättre framförhållning genom ramavtal och det finns därför utrymme för såväl förtydliganden som förändringar i järnvägslagen. Det noteras dock att förordningen innehåller bestämmelser gällande bl.a. användning av sanktioner och villkor avseende ändring av ramavtalen vid t.ex. kapacitetsbrist som innebär begränsningar i möjligheten att införa nationella regler på området.

Avslutningsvis noteras att, vad gäller tillämpning av ramavtal i konfliktsituationer, regleringen i ramavtalsförordningen tar sikte på i huvudsak hanteringen av ramavtal och ansökningar om tågägen enligt ramavtal samt hur dessa ska samordnas. De bestämmelser i SERA-direktivet och järnvägslagen som reglerar hur konflikter vid ansökningar om tågägen ska lösas är således fortsatt tillämpliga för det fall att det uppstår konflikter i den årliga tågplaneprocessen. Användningen av ramavtal kan bidra till ökad trygghet, men kan inte ensamt leda till längre framförhållning.

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

3.4.2 Förslag till författningsändringar

Användande av ramavtal och ramavtalets ställning i tågplaneprocessen

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

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

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

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

Skälen för våra förslag: Ovan har framförts att infrastrukturförvaltaren och tågoperatörer samt trafikorganiserare har en relativt stor frihet enligt gällande EU-rätt att ingå ramavtal avseende infrastrukturkapacitet.

Såväl SERA-direktivet som ramavtalsförordningen lämnar ett relativt stort utrymme att reglera användandet av och innehållet i ramavtalen på nationell nivå. Som har konstaterats ovan finns anledning att förtydliga järnvägslagens reglering i ett flertal avseenden för

att stärka förutsättningarna för användande av ramavtal och i förlängningen öka framförhållningen i kapacitetstilldelningen.

Förutsättningar för att teckna ramavtal längre än fem år

För att underlätta tillämpningen av ramavtal, vilket sannolikt skulle bidra till att nå målet om längre framförhållning i kapacitetstilldelningsprocessen, förtydligas järnvägslagens 6 kap. 21 § avseende under vilka förutsättningar ramavtal med löptider längre än fem år kan ingås.

I SERA-direktivet anges att ramavtal kan vara längre än fem år i särskilda fall, men att varje period som är längre än fem år ska vara motiverad av att affärskontrakt, särskilda investeringar eller risker föreligger. Dessa förutsättningar framgår för närvarande inte av järnvägslagen. För att tydliggöra vilka förutsättningar som kan motivera ramavtal med längre löptider än fem år föreslås att det i lagtexten anges att sådana kan ingås om affärskontrakt, särskilda investeringar eller risker föreligger.

Förutsättningar för att teckna ramavtal längre än femton år

Vidare bör, i enlighet med regleringen i SERA-direktivet, förtydligas att ett ramavtal i fråga om järnvägstrafik som bedrivs på reserverad infrastruktur får gälla 15 år om trafiken kräver omfattande och långsiktiga investeringar. Det innebär att inte enbart infrastrukturförvaltarens investeringar i infrastrukturen ska vara avgörande för frågan huruvida ramavtal med lång löptid kan ingås. Detta skulle innebära att dagens starka koppling till investeringar i infrastrukturen luckras upp och att även sökandens långsiktiga investeringar, t.ex. i ett större antal nya höghastighetståg och i depåer, kan motivera ingåendet av ramavtal med löptider om 15 år eller mer.

Det noteras att det i viss mån är oklart om investeringarna måste ha gjorts inom järnvägssystemet, dvs. på infrastruktursidan eller avseende rullande materiel, eller om även investeringar inom andra delar av samhället, t.ex. investeringar i produktionsanläggningar såsom gruvor, fabriker etc., kan motivera långfristiga ramavtal. Enligt vår bedömning ger artikel 42.5 i SERA-direktivet inte utrymme för en sådan tolkning. I praktiken är det dock sannolikt så att även

samhällsinvesteringarna förutsätter investeringar inom järnvägssystemet, antingen på infrastruktursidan eller i rullande materiel. I sådana fall kan det vara möjligt att teckna ramavtal med löptider överstigande 15 år även i sådana sammanhang. I sammanhanget noteras också att möjligheten att teckna ramavtal på 15 år eller längre är förbehållen situationer där den berörda trafiken ska utföras på infrastruktur som reserverats för den berörda trafiktjänsten.

För att säkerställa att långfristiga avtal endast används när det är motiverat innebär förslaget att det också anges i lagtexten, på motsvarande sätt som i SERA-direktivet och i norska jernbaneforskriften, att investeringarna ska motiveras av sökanden för det fall investeringarna i fråga avser förhållanden på sökandens sida. Bedömningen av om en motivering i det enskilda fallet utgör tillräckliga skäl för ingående av ramavtal med lång löptid bör ankomma på infrastrukturförvaltaren.

Prioritet för kapacitetsansökningar i enlighet med ramavtal

Förslagen till författningsändringar som syftar till ett ökat användande av ramavtal bör inte ses som fristående från förslagen gällande utformningen av prioriteringskriterier. Enligt vår bedömning skulle inte ett ökat användande av ramavtal i sig leda till en längre framförhållning i kapacitetstilldelningsprocessen. För att ramavtal ska få den avsedda effekten och öka framförhållningen krävs att ramavtalen ges en starkare ställning i kapacitetstilldelningsprocessen än vad som nu är fallet, vilket innebär att ansökningar om tåglägen som sker med stöd av ett ramavtal bör ges företräde framför ansökningar om tåglägen som görs utan stöd av ett ramavtal.

Enligt vår bedömning innebär ändringen av reglerna kring prioriteringskriterier att infrastrukturförvaltaren med dessa ändringar får möjlighet att prioritera ansökningar om infrastrukturkapacitet som sker med stöd av ett ramavtal. Om detta börjar tillämpas i praktiken får ramavtalen en starkare ställning än tidigare, med tillmötesgående av de kommersiella aktörernas behov av framförhållning och säkerhet i kapacitetstilldelningsprocessen. På motsvarande sätt skulle det även ge möjlighet för regioner och regionala kollektivtrafikhuvudmän att teckna ramavtal som ligger till grund för upphandling av kollektivtrafiktjänster eller upplåtande av driftskoncessioner.

Därmed inte sagt att infrastrukturförvaltaren bör garantera att en sökande som ingått ramavtal med infrastrukturförvaltaren alltid får tillgång till infrastrukturen i överenskommen utsträckning. Inte minst med hänsyn till de krav som följer av ramavtalsförordningen bör det alltid finnas utrymme att justera överenskommen kapacitet och att skapa tillräcklig flexibilitet i ramavtalen för att inte hindra en rationell kapacitetstilldelningsprocess. Vi bedömer att det i första hand bör vara upp till infrastrukturförvaltaren att säkerställa att ramavtal som tecknas innehåller villkor som ger en tillräcklig flexibilitet för att kunna förändra den avtalade kapaciteten om det är motiverat för att säkerställa ett effektivt utnyttjande av kapaciteten på infrastrukturen. Därmed undviks också risken att inträdesbarriären för nya sökande minskar. Därutöver har infrastrukturförvaltaren att erbjuda villkor som tillgodoser de ramavtalssökandes legitima kommersiella intressen.

Det noteras i sammanhanget att ett ökat användande av ramavtal, förenat med en framskjuten ställning för ramavtalen i kapacitetstilldelningsprocessen, ställer höga krav på infrastrukturförvaltaren inför ingåendet av ramavtal. Infrastrukturförvaltarna är i detta underkastade de skyldigheter och begränsningar som följer av EU:s ramavtalsförordning. Ett användande av ramavtal förutsätter att infrastrukturförvaltaren fastställer förfaranden för tilldelning av ramavtal för att säkerställa transparens och likabehandling av de berörda kapacitetssökande. Därutöver förväntas infrastrukturförvaltarna även genomföra kapacitetsanalyser avseende de olika banavsnitt som ingår i järnvägsnätet för att kunna fastställa tillgänglig kapacitet för ramavtal som beaktar behovet av flexibilitet i den årliga tågplaneprocessen, behovet av reservkapacitet för ad hoc-ansökningar och behovet av tillgång till spårkapacitet för genomförande av underhåll och kapacitetsförstärkande åtgärder. Även om artikel 5.5 i ramavtalsförordningen kan tolkas som att infrastrukturförvaltare är skyldiga att erbjuda ramavtal på samma villkor över hela sitt järnvägsnät anser vi att de övriga bestämmelserna i ramavtalsförordningen lämnar utrymme för infrastrukturförvaltare att välja att erbjuda ramavtal i olika utsträckning för olika banavsnitt, förutsatt att förhållandena och kapacitetsutnyttjandet på de olika banavsnitten motiverar detta.

Skyldighet att teckna ramavtal

Ramavtal kan användas som ett verktyg för att bidra till längre framförhållning i kapacitetstilldelningsprocessen. Trafikverket har hittills inte tecknat ramavtal. Enligt uppgift från Trafikverket beror detta bl.a. på att Trafikverket ansett sig förhindrade att erbjuda ramavtal som med tillräcklig säkerhet tillförsäkrar de ramavtalsintressenterna (framför allt tågoperatörer) kapacitet i den årliga tågplaneprocessen. Det har därför funnits anledning att ta ställning till om det bör införas en skyldighet för Trafikverket att ingå ramavtal om trafikorganisationsörer eller tågoperatörer begär det.

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

Ett ökat användande av ramavtal, tillsammans med en stärkt ställning för ramavtalet i kapacitetstilldelningsprocessen, skulle kunna skapa förutsättningar för användande av ramavtalet som säkerhet vid tågoperatörers finansiering av investeringar i nytt rullande materiel.

3.4.3 Villkor i ramavtal

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

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

Skälen för vårt förslag: Järnvägslagen ger i nuläget ingen ledning med avseende på vilka villkor ett ramavtal ska innehålla. Det klargörs därför här att ramavtal ska tillgodose den sökandes legitima kommersiella intressen.

För att ramavtal ska bidra till längre framförhållning krävs att ramavtalet innehåller sådana villkor som klargör omfattningen på den kapacitet som tillförsäkras den sökande genom ramavtalet. Detta gäller för såväl ”normala” ramavtal med en löptid om fem år som för ramavtal med en löptid på 15 år eller längre. För ”normala” ramavtal bör det vara tillräckligt att, på sätt som föreskrivs i SERA-direktivet, ange att ramavtalet ska tillgodose den sökandes legitima kommersiella intressen. Det bedöms inte lämpligt att införa mer detaljerade krav på innehållet i sådana ramavtal i lagtext, utan det bör överlämnas till infrastrukturförvaltaren att ta ställning till lämpliga villkor generellt och i de enskilda fallen, med beaktande av de krav som i övrigt följer av järnvägslagen och EU:s ramavtalsförordning.

För ramavtal med en löptid på 15 år eller längre ändras järnvägslagen för att bättre överensstämma med lydelsen i SERA-direktivets artikel 42.6. Genom ändringen klargörs att ramavtalet får reglera centrala kommersiella villkor, vilket i detta hänseende bör omfatta alla de förutsättningar som en sökande har behov av att trygga i ett rättsligt bindande avtal innan investeringar i t.ex. rullande materiel kan genomföras. Det kan också vara sådana förutsättningar som krävs för att en finansär ska bidra med medel.

Vidare tydliggörs att turtäthet, volym och tåglägenas kvalitet är exempel på detaljerade villkor som kan anges i ramavtal och ska inte ses som en uttömmande uppräkningslista. Ramavtalen bör, med beak-

tande av behovet att upprätthålla icke-diskriminerande villkor, präglas av principen om avtalsfrihet och parterna i ett ramavtal bör därför vara fria att, med beaktande av vissa minimikrav som uppställts i lagen, utforma villkoren på det sätt som passar bäst för parterna.

4 Ikraftträdande och övergångsregler

4.1 Genomförande och ikraftträdande, övergångsbestämmelser

Sverigeförhandlingens förslag: Lagändringarna bör träda i kraft kort efter att lagändringarna antagits, och i god tid innan höghastighetsjärnvägens första delsträcka tas i bruk för trafik.

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

De nya bestämmelserna i järnvägslagen (2004:519) bör träda i kraft kort efter att ändringarna antagits av riksdagen. Tillämpningen av de ändrade bestämmelserna förutsätter ändringar i infrastrukturförvaltarnas järnvägsnätsbeskrivningar och påverkas av de planeringstider som gäller för järnvägstrafiken. I järnvägslagen och föreskrifter meddelade i anslutning till den regleras ingående planeringsprocessen för tilldelning av infrastrukturkapacitet och infrastrukturförvaltarnas skyldigheter vid ändringar i järnvägsnätsbeskrivningar.

Genom de föreslagna lagändringarna får svenska infrastrukturförvaltare möjlighet dels att utarbeta nya prioriteringskriterier, dels att reservera infrastruktur för transporttjänster som uppfyller vissa egenskapskrav, t.ex. sådana egenskaper som bidrar till att uppfylla syftena med en ny höghastighetsjärnväg. Dessutom får infrastrukturförvaltarna möjlighet att börja erbjuda ramavtal om tillgång till infrastrukturkapacitet på nya villkor till tågoperatörer och trafikorganisationsörer.

Vad gäller prioriteringskriterier skapar lagändringarna möjlighet för infrastrukturförvaltarna att arbeta med andra typer av prioriteringsordningar än de som används i dagsläget, framför allt genom att

det inte längre krävs, men inte heller utesluter, att en samhällsekonomisk beräkningsmodell används i kapacitetstilldelningsprocessen. Ändrade prioriteringskriterier kan därför komma att införas i Trafikverkets och övriga infrastrukturförvaltares järnvägsnätsbeskrivningar. Detta bör ske med tillämpning av nu gällande regler för ändringar av järnvägsnätsbeskrivningar. Lagändringarna innebär inte i sig några direkta ändringar i marknadsförhållandena.

Ändringarna avseende reservation av infrastruktur syftar till att skapa möjlighet för infrastrukturförvaltarna att, på likande sätt som vid användandet av prioriteringskriterier, styra utnyttjandet av järnvägsnätet mot ett effektivt utnyttjande. Detta kan t.ex. vara att en ny höghastighetsjärnväg reserveras för sådan trafik som järnvägen byggs för. Lagändringarna innebär därmed ingen direkt påverkan på marknadsförhållandena på järnvägsnätet utan måste verkställas i enlighet med de regler som följer av järnvägslagen och av EU-rätten.

Inte heller lagändringarna avseende ramavtal får en direkt inverkan på marknadsförhållandena på det svenska järnvägsnätet. Även i detta fall har infrastrukturförvaltarna att följa de regler som följer av järnvägslagen med tillhörande författningar och myndighetsföreskrifter samt EU:s ramavtalsförordning vid verkställande av de nya reglerna.

Ändringarna bör träda i kraft i god tid innan höghastighetsjärnvägens första delsträcka tas i bruk för trafik, vilket beror på att de bör vara på plats innan det är aktuellt för järnvägsföretag och upphandlande myndigheter att köpa in tåg, planera för depåverksamhet etc. Ändringarna kan tillämpas på mål eller ärenden som inletts efter den dag då de träder i kraft. Med ett sådant införande är det vår bedömning att särskilda övergångsregler inte är nödvändiga.

5 Konsekvensutredning

5.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi för de bedömda konsekvenserna av våra förslag till förändringar i järnvägslagen (2004:519).

Den sammanfattande slutsatsen av konsekvenserna är att de ändringar som föreslås påverkar trafikeringen av höghastighetsjärnvägen på ett positivt sätt, dels för att förutsägbarheten i tågplaneprocessen ökar och dels för att planeringshorisonten för operatörerna (kommersiella och upphandlande) kan bli längre i samband med t.ex. stora investeringar i nya fordon och depåverksamhet.

Konsekvenserna för övriga järnvägar i landet är mer svårbedömda eftersom de påverkas av hur Trafikverket och övriga infrastrukturförvaltare utformar prioriteringskriterierna för respektive järnväg. Om man för övriga järnvägar tillämpar samma prioriteringskriterier som i dag blir det inga nya konsekvenser, men om andra prioriteringskriterier tillämpas kan de påverka olika aktörer såväl positivt som negativt.

Konsekvenserna i övrigt bedöms som små.

5.2 Konsekvensanalys

5.2.1 Problembeskrivning och målsättning

Som konstaterats i vår andra delrapport¹ ger det regelverk som gäller för kapacitetstilldelningen i Sverige i dag begränsade möjligheter att i förväg styra kapacitetsutnyttjandet. Som utgångspunkt kan den som vill bedriva trafik på det svenska järnvägsnätet ansöka om de tåglägen

¹ Sverigeförhandlingen, *Delrapport från Sverigeförhandlingen. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar* (SOU 2016:3), www.sverigeforhandlingen.se.

som önskas för varje årlig tågplanepperiod, varefter infrastrukturförvaltaren (oftast Trafikverket), ska försöka tillgodose alla ansökningar om kapacitet. De som ansöker kan göra det utifrån egna önskemål och utan styrning eller samordning i det inledande ansökningskedet. Även efter samråd mellan de kapacitetssökande förekommer det att alla kapacitetsansökningar inte kan tillgodoses fullt ut, och Trafikverket får då i sista hand ensidigt besluta om hur kapaciteten ska fördelas utifrån samhällsekonomisk effektivitet.

Ett förenklat exempel på tidplanen för den årliga kapacitetstilldelningen innebär att den som önskar bedriva trafik ansöker om detta i april, och i september presenterar Trafikverket sitt beslut. Beslutet gäller från december till december efterföljande år.

Kapacitetstilldelningsprocessen uppfattas, enligt de samråd vi haft med avseende på trafikering av höghastighetsjärnvägen, som bristfällig så till vida att den ger en mycket kort framförhållning avseende beslutet om vilken trafik som operatörerna får rätt att bedriva. Vidare finns ingen säkerhet om kapacitetstilldelningen från ett år till ett annat. Detta bedöms kunna vara hämmande för bl.a. inköp av rullande materiel, särskilt när detta ska ske i stor skala.

Ett verktyg som lyfts fram som en möjlighet för att skapa längre framförhållning är ramavtal, men för närvarande finns inga sådana i Sverige. Ett skäl som uppges för att det inte tecknas ramavtal i nuläget är att dessa inte anses ge tillräcklig säkerhet, och uppges bara fungera så länge ansökningarna om tåglägen kan samordnas inom ramen för kapacitetstilldelningsprocessen. Om samordningen inte lyckas ska Trafikverket tillgripa en tilldelning som utgår från samhällsekonomisk effektivitet, och då anses för närvarande de tecknade ramavtalen inte längre ha någon betydelse. En annan brist anses vara att ramavtal får gälla under längre tid än fem år endast om infrastrukturförvaltaren vidtagit omfattande investeringar i infrastrukturen. Möjligheten anses dock inte finnas om en operatör t.ex. vidtagit omfattande investeringar i sin fordonspark. Det finns också inom delar av järnvägsbranschen en oro för att användandet av ramavtal kan låsa upp för mycket kapacitet och minska flexibiliteten.

Befintligt regelverk för kapacitetstilldelning, innefattande användandet av prioriteringskriterier i konfliktsituationer och möjligheten att skapa framförhållning utöver den årliga tågplaneprocessen uppfattas av ett flertal aktörer inom järnvägssektorn som bristfälligt i ett antal avseenden, och framför allt vad avser regleringen (och använd-

andet av) prioriteringskriterier samt avsaknaden av möjligheten att teckna ramavtal.

Vi har identifierat att dessa brister kan skapa hinder för att få järnvägsföretag och trafikorganisatörer att göra nödvändiga investeringar i rullande materiel för att kunna bedriva en trafik som motsvarar målsättningen med höghastighetsjärnvägen, dvs. höghastighetstågstrafik och snabb storregional trafik.

Bilden av problemen med förutsägbarhet och framförhållning i kapacitetstilldelningsprocessen har bekräftats under vårt arbete. Samtidigt har vi kunnat konstatera att Sverige implementerat de aktuella delarna av EU-direktiven på området på ett annat sätt än vad vissa andra stater har gjort. Detta kommer bl.a. till uttryck genom att den största infrastrukturförvaltaren i Sverige, Trafikverket, inte anger i sin järnvägsnätsbeskrivning vilken typ av trafik som har prioritet inom de olika delarna av järnvägsnätet vid en konflikt mellan två kapacitetssökande. Vidare tecknar Trafikverket för närvarande inte ramavtal avseende infrastrukturkapacitet.

Sverigeförhandlingen har mot denna bakgrund initierat och genomfört en utredning som utgår från att ta fram förslag på nya författningstexter jämte författningskommentarer och konsekvensbeskrivningar, med avsikten att regelverket för höghastighetsjärnvägarna ska ge prioritet för sådan trafik som motiverar investeringen, dvs. höghastighetstågstrafik och snabb storregional trafik, samt bidra till hög punktlighet, korta restider och längre framförhållning i planeringsprocessen inför trafikering.

I det följande görs en bedömning av konsekvenserna av de förslag som presenteras i denna SOU i enlighet med bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

5.2.2 Nya regler för reservation och upprättande av prioriteringskriterier

Prioriteringskriterier

Syftet med förslagen avseende prioriteringskriterier är att säkerställa att trafik med höghastighetståg och snabb storregional trafik kan prioriteras på höghastighetsjärnvägen, i grunden utifrån att det är den trafiken som motiverar investeringen i den nya järnvägen. Enligt

vår bedömning kommer de föreslagna författningsändringarna, innebärande bl.a. att kravet på samhällsekonomisk effektivitet utmönstras, att skapa ett större handlingsutrymme för infrastrukturförvaltare att utforma prioriteringskriterier som på förhand redovisar vilka typer av trafik som har prioritet inom de olika delarna av järnvägsnätet. Kravet att det ska tas hänsyn till de prioriterade tjänsternas betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som inte kommer att tilldelas kapacitet ger även möjlighet att t.ex. arbeta med olika prioritetsordningar vid olika tider på dygnet eller perioder på året. Författningsändringen gör det möjligt att redan i järnvägsnätsbeskrivning klargöra att trafik med höghastighetståg och snabba storregionala tåg kommer att prioriteras på de nya höghastighetsjärnvägarna. Samtidigt möjliggör förslaget en annan prioritering på andra järnvägar. Även de sträckor närmast de tre största städerna som trafikeras av tåg från höghastighetsjärnvägen, kan därmed ha en annan prioriteringsordning.

Reservation av infrastruktur

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

Differentiering mellan olika delar av järnvägsinfrastrukturen

Vidare har utredningen innefattat att i regelverket skilja mellan den fysiska nya höghastighetsjärnvägen och de befintliga sträckorna närmast de tre största städerna där också annan trafik ska kunna fortsätta att utvecklas. Våra förslag på författningsändringar har utformats mot bakgrund av järnvägslagens nuvarande lydelse. Av de skäl som anförts i avsnitt 3.2.2 föreslår vi inte att rena prioriteringskriterier införs i lagtext. Frågan lämnas över till infrastrukturförvaltarna som har att bedöma och fastställa en lämplig prioriteringsordning för

de olika delarna av järnvägsnätet med beaktande av bl.a. de tänkta huvudanvändarna för de olika delsystemen. Detta innebär att regelverket tillåter en differentiering i prioriteringen som kan tillämpas på olika sätt på det befintliga järnvägsnätet respektive på den nya höghastighetsjärnvägen.

Hög punktlighet och korta restider

En ytterligare målsättning med utredningen har varit att förslagen ska bidra till hög punktlighet och korta restider.

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

Vad gäller korta restider påverkas detta till stor del av fordonens prestanda, av omgivande trafik och av operativ prioritering. Med det sagt konstateras att författningsändringen avseende reservation och prioritering på järnvägsinfrastruktur (såsom den nya höghastighetsjärnvägen) skapar möjlighet att ge företräde till trafik som uppfyller t.ex. restidsmål.

Möjligheter med befintlig lagstiftning att prioritera höghastighetståg och snabb storregional trafik

Även om inga författningsändringar genomförs finns redan enligt gällande lagstiftning verktyg som tillåter en viss prioritering av höghastighetståg och snabb storregional trafik på den nya höghastighetsjärnvägen. Det förutsätter dock att dessa trafiktyper kan ges ökade schablonvärden i den samhällsekonomiska beräkningen.

Därutöver har framförts att det sannolikt kan finnas ett visst förbättringsutrymme i Trafikverkets processer som skulle kunna skapa ett mer effektivt och transparent kapacitetstilldelningsförfarande.

Det skulle i så fall handla om ett utökat användande av it-stöd och digitala verktyg. Vi har inte studerat detta vidare eftersom vi bedömt att det inte skulle lösa de problem vi identifierat.

Även om den förbättringspotential som beskrivs här, inom ramen för befintlig lagstiftning, realiserats fullt ut ger det en begränsad ledning på förhand avseende vilken typ av trafik som kommer att prioriteras för ett givet tågläge. Den befintliga modellen kommer i detta avseende alltid att brista i förutsägbarhet. Om inga förändringar genomförs förblir därmed enligt vår uppfattning läget osäkert, vilket är negativt för etableringsmöjligheterna på den nya höghastighetsjärnvägen.

Möjligheter att med befintlig lagstiftning reservera infrastruktur

Redan enligt gällande rätt står det helt klart att den nya höghastighetsjärnvägen kan reserveras för trafik med vissa tekniska egenskaper. Reservationsmöjligheten är dock otillfredsställande utifrån målsättningen och utmaningarna med den nya höghastighetsjärnvägen. En reservation av den nya infrastrukturen ger, med nuvarande regelverk, inte möjlighet att styra trafiken på höghastighetsjärnvägen mot ett så effektivt kapacitetsutnyttjande som möjligt. Det finns därmed en risk att alltför olika hastighetsnivåer och olika stoppmönster för snabba respektive långsamma tåg kommer att innebära att det totala antalet möjliga tåglägen blir suboptimalt.

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

Särreglering av höghastighetsjärnvägarna och prioriteringsordning i lag

Ytterligare en möjlighet för att säkerställa prioritet för höghastighetståg och snabb storregional trafik är att införa en särreglering avseende förhållandena på höghastighetsjärnvägen i järnvägslagen. Någon ändring i 6 kap. 3 § 1 stycket som är tillämplig för resten av de järnvägsnät som regleras av järnvägslagen behöver då inte ske. En sådan lagteknisk lösning skulle vidare kunna innehålla prioriteringskriterier som enbart tar sikte på att hantera konflikter mellan höghastighetstågstrafik och snabb storregional trafik.

Möjligheten att införa särregler för höghastighetsjärnvägen har diskuterats i anslutning till förslagen på författningsändringar för användande av prioriteringskriterier i avsnitt 3.2.2. Som framgår där bedömer vi att en särreglering, t.ex. i form av bestämmelser som specifikt tar sikte på förhållandena på de nya höghastighetsjärnvägarna, inte är en lämplig lösning. Prioriteringskriterier i lagtext skulle visserligen tydliggöra de kriterier som tillämpas men skulle minska infrastrukturförvaltarens handlingsutrymme på ett oönskat sätt, även om det införs en ventil som möjliggör avvikelser från de fastställda kriterierna. Vidare skulle det innebära att eventuella framtida behov av att ändra prioriteringskriterierna måste genomgå en process för lagändring. Motsvarande överväganden gör sig gällande för en lösning där höghastighetsjärnvägen reserveras för vissa trafiktjänster genom bestämmelser i järnvägslagen.

Vi anser att det går att uppnå de eftersträlvade målen med andra styrmedel som inte innebär en detaljreglering som riskerar att binda upp infrastrukturförvaltaren och hindra denne från att reagera på förändringar i resande- och transportmönster. Regeringens bemyndigande att meddela ytterligare bestämmelser i saken medger t.ex. en mer flexibel regelgivning och lämnar därtill utrymme att i förordningsform styra kapacitetsfördelningen utifrån transportpolitiska mål.

Vi bedömer därför att det huvudsakligen bör åligga infrastrukturförvaltaren att upprätta prioriteringskriterier och att besluta om att reservera infrastruktur inom ramen för de nya reglerna.

5.2.3 Nya regler för ramavtal

Framförhållning i kapacitetstilldelningsprocessen

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

Differentiering mellan olika delar av järnvägsinfrastrukturen

Vidare har utredningen innefattat att i regelverket skilja mellan den fysiska nya höghastighetsjärnvägen och de befintliga sträckorna närmast de tre största städerna där också annan trafik ska kunna fortsätta att utvecklas. Våra förslag på författningsändringar har utformats mot bakgrund av järnvägslagens nuvarande lydelse. Vi bedömer att specialregler inte bör införas för användandet av ramavtal för infrastrukturkapacitet begränsat till höghastighetsjärnvägarna. Frågan om lämpligheten att tillämpa olika principer för ramavtalsökande som önskar bedriva trafik på de olika delarna av järnvägsnätet, eller olika typer av trafik, överlämnas till infrastrukturförvaltarna, eller annan som regeringen anger. Dessa har att bedöma och fastställa lämpliga rutiner för ingåendet av ramavtal och villkoren däri, inom ramen för de skyldigheter som följer av järnvägslagen och EU:s ramavtalsförordning. Enligt vår bedömning kan det finnas utrymme inom ramen för ramavtalsförordningen att differentiera användandet av ramavtal mellan det befintliga järnvägsnätet och den nya höghastighetsjärnvägen. Detta bör kunna ske om det är motiverat med

hänsyn till förutsättningarna på de olika banavsnitten inom järnvägsnätet, även om det finns en osäkerhet avseende tolkning av hur stora skillnaderna får vara mellan olika linjer.

Hög punktlighet och korta restider

Därutöver är en målsättning med utredningen att regeländringarna ska bidra till hög punktlighet och korta restider.

Författningsförslagen avseende ramavtal bedöms vara neutrala för frågeställningarna. Det konstateras dock att ramavtalet kan binda upp ramavtalsinnehavaren vid utfästelser gällande den trafik som kommer att bedrivas under ramavtalets löptid, och torde kunna innefatta restidsmål.

Möjligheter med befintlig lagstiftning

Även om inga författningsändringar genomförs bedöms att det finns ett visst utrymme att skapa bättre förutsättningar för användande av ramavtal som kan öka förutsägbarheten för aktörerna på järnvägsmarknaden.

Inte minst kan det, som kommenterats under avsnitt 1.2.2, även finnas visst utrymme att redan utifrån befintlig prioriteringsmodell tillmäta ansökningar om tåglägen som sker med stöd av ett ramavtal ett ökat samhällsekonomiskt värde, vilket skulle stärka ramavtalens ställning i kapacitetstilldelningsprocessen.

Därutöver finns det möjlighet enligt gällande rätt för infrastrukturförvaltare att tillämpa ersättningsmekanismer, t.ex. bonus/malus som kan användas t.ex. för att erbjuda ramavtalsinnehavare ekonomisk kompensation om de inte får tilldelat tåglägen i enlighet med den omfattning som framgår av ramavtalet. Detta skulle kunna mildra den kapacitetssökandes kommersiella risk som bedöms vara förenad med osäkerheterna i kapacitetstilldelningsprocessen, och skulle därigenom kunna öka den kommersiella förutsägbarheten. Å andra sidan innebär en sådan kompensationsmekanism att infrastrukturförvaltarna tar på sig en ekonomisk risk som är kopplad till det totala kapacitetsutnyttjandet på de berörda delarna av järnvägsinfrastrukturen. Infrastrukturförvaltaren tar i sådana fall på sig en risk för att efterfrågan på tåglägen ökar på ett sätt som innebär att en ersätt-

ningsskyldighet gentemot ramavtalsinnehavare uppkommer. Användandet av sådana ersättningsmekanismer bör således föregås av detaljerade analyser för att undvika att oönskade effekter uppkommer för infrastrukturförvaltare eller kapacitetssökande, vilket ligger utanför ramen för vårt uppdrag.

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

5.2.4 Vilka berörs av regleringen?

Författningsändringarna gällande prioriteringskriterier och reservation av infrastruktur bedöms beröra samma krets av aktörer och ändringarna behandlas därför gemensamt under denna rubrik.

Regeländringarna berör såväl trafikorganisatörer (t.ex. regionala kollektivtrafikhuvudmän) som tågoperatörer som utför persontrafik (såsom MTR, SJ AB och andra bolag som kan vara intresserade av att etablera sig på den svenska marknaden).

Eftersom författningsförslagen avser hela järnvägsnätet (se avsnitt 5.2.2 och 5.2.3) kan även aktörer som trafikerar eller organiserar trafik på andra järnvägar än höghastighetsjärnvägen beröras. Det gäller såväl persontrafik som godstrafik.

Författningsförslagen bedöms ge alla aktörer ökad förutsägbarhet och ökade möjligheter att teckna ramavtal och göra investeringar.

Indirekt kan även slutanvändare komma att påverkas av regleringen, dvs. resenärer, industri och godskunder.

5.2.5 Regleringens ekonomiska effekter

Författningsförslagen avseende prioritet respektive framförhållning bedöms ha likartade ekonomiska effekter och behandlas därför samlat under denna rubrik.

Vi bedömer att författningsförslagen är kostnadsneutrala för tågoperatörer och trafikorganisatörer.

Användandet av ramavtal innebär förvisso tillkommande administration för företagen, både i förhandlingsskedet och under ramavtalens löptid. Samtidigt kan användandet av ramavtal minska den administration som den årliga tågplaneprocessen är förenad med samt ge trygghet och långsiktighet inför en stor ekonomisk företagsinvestering i form av nya höghastighetståg och ny trafikorganisation.

Reglerna för prioriteringskriterier och reservation av infrastruktur bedöms framför allt påverka Trafikverket och Transportstyrelsen (mer om detta under följande avsnitt 5.2.6). En målsättning med de nya reglerna är att skapa mer transparenta prioriteringskriterier och därmed skapa bättre förutsättningar för en effektiv och smidig kapacitetstilldelningsprocess. Om något bedöms därför författningsförslagen kunna leda till vissa minskningar i tågoperatörernas och trafikorganisationernas kostnader i förhållande till kapacitetstilldelningsprocessen.

5.2.6 Konsekvenser för staten

Författningsförslagen avseende prioriteringskriterier, reservation av infrastruktur och användande av ramavtal bedöms innebära vissa tillkommande arbetsuppgifter hos Trafikverket, Transportstyrelsen och i viss mån hos förvaltningsdomstol. Det är dock vår bedömning att detta handlar om en liten omfattning, och att det främst är i ett övergångsskede till ny reglering som detta kan vara aktuellt.

Trafikverket (och övriga infrastrukturförvaltare) kommer genom förslagen att få nya regler att förhålla sig till vid upprättandet av prioriteringskriterier, och har därmed att ta ställning till i vilken mån det är lämpligt att införa prioriterade kategorier av transporttjänster för de olika delarna av järnvägsnätet. På motsvarande sätt behöver Trafikverket och övriga infrastrukturförvaltare ta ställning till om det finns förutsättningar och anledning att reservera delar av infrastrukturen för vissa transporttjänster, samt att ta ställning till om, och hur, sådana trafiktjänster bör definieras. Detta kan väntas medföra vissa tillkommande arbetsuppgifter för Trafikverket och övriga infrastrukturförvaltare.

Inför införandet av fördefinierade prioriteringskriterier tillkommer med all sannolikhet ett arbete för att samråda med berörda aktörer

kring hur dessa kriterier ska utformas. Detta skapar inledningsvis ett merarbete för Trafikverket och andra infrastrukturförvaltare.

Användandet av fördefinierade prioriterade kategorier, och reservation av olika banavsnitt kan samtidigt få till effekt att behovet av samordning mellan olika kapacitetssökande i tågplaneprocessen kan minska genom att icke-prioriterade kapacitetssökande avstår från att ansöka om tåglägen eller att prioriteringen underlättas. Detta skulle kunna underlätta infrastrukturförvaltarnas arbete med fastställandet av en konfliktfri tågplan.

Trafikverket och övriga infrastrukturförvaltare får vidare genom författningsändringarna större möjligheter att arbeta med ramavtal än tidigare. Användandet av ramavtal kan väntas innebära en inte obetydlig tillkommande arbetsbörda, dels i förhållande till de ramavtals sökande, dels i form av administration av de ramavtal som ingås, dels i förhållande till de krav som följer av EU:s ramavtalsförordning, och dels för att det eventuellt kan krävas nya eller utvecklade it-stöd. Dessa arbetsuppgifter utgör tillkommande moment i Trafikverkets verksamhet i förhållande till nuläget.

Ett ökat användande av ramavtal kan dock, på likande sätt som vad gäller användandet av fördefinierade prioriterade kategorier av trafik tjänster och reservation av infrastruktur, skapa en ökad förutsägbarhet i kapacitetstilldelningsprocessen. Förutsatt att tilldelandet och tecknandet av ramavtal sker med beaktande av tillgänglig kapacitet på de berörda delarna av järnvägsnätet samt behovet av fri kapacitet för banunderhåll, ad hoc-ansökningar och annat, kan ett ökat användande av ramavtal leda till att behovet av samordning mellan olika kapacitetssökande under tågplaneprocessen minskar betydligt.

Vår bedömning är att detta kan ge Trafikverket ökade kostnader om det visar sig att det behövs ett nytt eller utvecklat it-stöd för att kunna hantera de ändringar som föreslås.

För Transportstyrelsen väntas inte författningsändringarna vad gäller prioriteringskriterier eller reservation av infrastruktur i sig medföra tillkommande arbetsuppgifter. Transportstyrelsen har redan i nuläget att utöva tillsyn över Trafikverkets och övriga infrastrukturförvaltare, vilket innefattar dessas användande av prioriteringskriterier och reservation av infrastruktur. Om författningsändringarna leder till att Trafikverket och/eller andra infrastrukturförvaltare gör ändringar av större betydelse i järnvägsnätsbeskrivningar kan det

dock innebära att sakägare kan komma att överklaga infrastrukturförvaltarnas beslut just i samband med införandet av de nya reglerna, vilket kommer att behöva prövas av Transportstyrelsen.

Vad gäller författningsändringarna avseende användandet av ramavtal kommer, om ändringarna leder till ett ökat användande av ramavtal, sannolikt Transportstyrelsen att behöva utöka sin tillsynsverksamhet gällande användande av ramavtal. Transportstyrelsen kan även komma att bemyndigas av regeringen att utfärda föreskrifter i saken. Därutöver kan Transportstyrelsen komma att få pröva överklagade beslut av Trafikverket gällande användandet av ramavtal. Ändringarna kan därmed väntas medföra en viss tillkommande arbetsbörda för Transportstyrelsen.

Därutöver kan infrastrukturförvaltares ändringar i prioriteringskriterier, beslut om reservation av infrastruktur och användande av ramavtal komma att överklagas till Transportstyrelsen, och senare även till förvaltningsdomstol, som följaktligen kan komma att få ett något ökat antal ärenden. Sett till den mycket begränsade mängden ärenden på området i nuläget bedömer vi att författningsändringarna inte kommer att innebära mer än en obetydlig ökning av ärendetillströmningen till förvaltningsdomstol.

Därtill kan det uppkomma tvister i allmän domstol rörande tolkningen av ramavtal, och vilken av parterna som inte uppfyller sina skyldigheter enligt avtalet. Parternas processbenägenhet i detta avseende torde vara starkt kopplat till huruvida ramavtal innehåller bonus/malus-regleringar och storleken på de ekonomiska incitamenten vid avsteg från överenskomna villkor och är därmed svåra att bedöma men bedöms inte vara betydande.

Sammanfattningsvis väntas inte förslagen föranleda annat än marginella kostnadsökningar för domstolarna.

5.2.7 Överensstämmelse med Sveriges skyldigheter som medlem i EU

Författningsändringarna gällande såväl prioriteringskriterier som reservation av infrastruktur samt ramavtal har utformats i enlighet med SERA-direktivets svenska översättning och bedöms stå i överensstämmelse med det tillämpliga EU-regelverket.

5.2.8 Behov av informationsinsatser

I stor utsträckning innebär inte författningsändringarna att några omedelbara förändringar uppkommer i skyldigheterna eller rättigheterna för tågoperatörer eller trafikorganisatörer, och de bedöms därmed inte föranleda något behov av omedelbara informationsinsatser i förhållande till dessa.

Både upprättandet av prioriteringskriterier enligt de föreslagna bestämmelserna och en utvecklad möjlighet att använda ramavtal förutsätter ändringar i infrastrukturförvaltarnas järnvägsnätsbeskrivningar, vilket måste ske med beaktande av de kommunicerings- och samrådsskyldigheter som följer av järnvägslagen med tillhörande förordningar och myndighetsföreskrifter samt av tillämplig EU-rätt.

Då information sprids effektivt på detta sätt anser vi att det inte finns något behov att genomföra särskilda informationsinsatser avseende författningsändringarna.

Däremot tillkommer med all sannolikhet ett behov av samråd med berörda aktörer inför införandet av fördefinierade prioriteringskriterier.

5.2.9 Regleringens påverkan på företags arbets- och konkurrensförutsättningar

Författningsändringarna gällande prioriteringskriterier och reservation av infrastruktur kan komma att påverka konkurrensförhållandena på järnvägsmarknaden, såväl mellan aktörer som bedriver olika typer av trafik som mellan aktörer som är aktiva inom samma trafiksegment.

Det ligger i sakens natur att användandet av prioriteringskriterier, oavsett om de används före eller under den ettåriga tågplaneprocessen, kommer att gynna vissa företag och typer av företag framför andra. Fördelen med de föreslagna författningsändringarna är att aktörerna på järnvägsmarknaden nu får en betydligt tydligare ram för marknadsförutsättningarna att förhålla sig till, vilket vi bedömer är särskilt viktigt inför start av så omfattande ny trafik som höghastighetsjärnvägen medför.

Användandet av prioriteringskriterier och reservation av infrastruktur innebär att aktörerna på marknaden får klart för sig redan inför en kommande tågplanepperiod vilken typ av trafik som kommer

att ha företräde i vissa avseenden. Det nuvarande systemet innebär att det är behäftat med osäkerhet i vilken mån en viss typ av trafik ska få prioritet på en viss linje eller vid en viss tidpunkt. För etablerade aktörer verkar det förvisso ha varit möjligt att göra erfarenhetsbaserade bedömningar med viss träffsäkerhet av chansen att tilldelas ett sökt tågläge. Osäkerheten kan dock ha hindrat nyetableringar och även ha varit hämmande för etablerade aktörers vilja och möjligheter att utvecklas på marknaden, och den osäkerheten är enligt vår bedömning ännu större när omfattande ny trafik ska etableras. Ökad förutsägbarhet bedöms därmed vara positivt såväl för etablerade som eventuella nya aktörer på marknaden.

Även användandet av ramavtal kan komma att påverka konkurrenssituationen på marknaden. Användandet av ramavtal innebär i viss mån ett ianspråktagande av ledig kapacitet över längre tidsperioder, vilket kan innebära svårigheter för nya operatörer och operatörer med ett mindre regelbundet behov av spårkapacitet (t.ex. godstågsoperatörer) att få tillgång till sådan kapacitet. Dessa risker mildras i viss utsträckning av de mekanismer för återtagande av ramavtalad kapacitet som följer av EU:s ramavtalsförordning, som kan tillåta att ramavtalad kapacitet tas tillbaka från en ramavtalsinnehavare till förmån för en annan kapacitetssökande. Därutöver står det infrastrukturförvaltarna fritt att välja att endast tillämpa ramavtal i begränsad omfattning för att inte boka upp alltför stor del av infrastrukturkapaciteten.

5.2.10 Påverkan på den kommunala självstyrelsen m.m.

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

När det gäller landstingens roll som regional kollektivtrafikmyndighet; se övriga avsnitt i detta kapitel.

5.2.11 Konsekvenser för person- och godstrafik

De föreslagna författningsändringarna bedöms inte ha någon direkt påverkan på bedrivandet av person- eller godstrafik.

Förändringarna avseende upprättande och användande av prioriteringskriterier förväntas dock leda till förändringar i infrastrukturförvaltarnas prioriteringskriterier, vilket i sin tur kan påverka både fördelningen av kapacitet mellan person- och godstrafiken och fördelningen av kapacitet inom de olika trafikslagen. Detta kan indirekt medföra att utbudet av de olika trafik tjänsterna påverkas.

Eftersom de nya reglerna gör det möjligt att upprätta olika prioriteringsregler för olika järnvägar kan detta påverka olika trafikslag såväl positivt som negativt. Detta kan i sin tur påverka såväl resenärer som privatpersoner och företag som använder järnvägen för godstransporter. Om t.ex. Trafikverket fullt ut inför nya prioriteringskriterier på höghastighetsjärnvägen, men fortsätter att använda dagens prioriteringskriterier för övriga järnvägar bör konsekvenserna utanför höghastighetsjärnvägen bli begränsade.

Enligt den föreslagna regleringen är infrastrukturförvaltare skyldiga att beakta hur olika typer av trafik tjänster påverkas av prioriteringskriterierna. Det i järnvägslagen föreskrivna kravet på samråd med berörda parter vid upprättande av järnvägsnätsbeskrivningar (innefattande prioriteringskriterier) innebär att risken för oförutsedda negativa effekter av ändrade prioriteringskriterier bedöms vara låg.

5.2.12 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms kunna bidra till en effektivare användning av den tillgängliga kapaciteten på höghastighetsjärnvägen och ökad möjlighet för infrastrukturförvaltaren att identifiera kommande behov av ytterligare kapacitetsåtgärder. Samtidigt som staten säkrar kapaciteten en lång tid framöver, kan användandet av ramavtal riskera att minska den tillgängliga lediga kapaciteten för ändringar efter fastställd tågplan, om inte infrastrukturförvaltaren säkerställer att ramavtalstecknandet innehåller viss flexibilitet.

Förslagen bedöms i sig inte innebära några konsekvenser av betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för

små företags arbetsförutsättningar generellt (se dock avsnitt 5.2.9 ovan för konsekvenser för företag inom järnvägssektorn), för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen eller för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Däremot är det vår bedömning att en relativt stabil och förutsägbar trafik bidrar till att öka nyttan för framför allt resenärer. Detta på grund av att en viss stabilitet och förutsägbarhet bör bidra till ökad benägenhet att arbetspendla, och kanske ge möjlighet att bo kvar på en mindre ort och pendla till en ort med större utbud av arbete, vilket ligger i linje med de nyttor som identifierats i samband med arbetet med höghastighetsjärnvägen² (se SOU 2017:107).

Att införa möjlighet att i förväg prioritera och ge längre planeringshorisonter för t.ex. höghastighetstågstrafik och snabb storregional trafik på höghastighetsjärnvägen förbättrar möjligheten att realisera den nya höghastighetsjärnvägens nyttor så som de beskrivs i SOU 2017:107. Till dessa nyttor hör bl.a.

- att högre hastigheter ger kortare restider och därmed större arbetsmarknadsregioner,
- mer diversifierad arbetsmarknad,
- större robusthet över konjunkturcykler,
- lättare att matcha arbetsgivare och arbetssökande, och att
- överflyttning från flyg och bil till tåg ökar.

Förslagen bedöms inte ha några andra konsekvenser som är relevanta att ta upp i detta sammanhang.

² *Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge* (SOU 2017:107).

6 Författningskommentarer

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

6 kap.

3 §

Av bestämmelsens första stycke framgår att infrastrukturförvaltarna har en skyldighet att för sina respektive järnvägsnät göra bedömningar av vilka typer av transporttjänster som kan bli aktuella på infrastrukturen och planera för detta. För det fall att alla ansökningar om infrastrukturkapacitet inte kan tillgodoses i enlighet med sökandenas önskemål ska infrastrukturförvaltaren tilldela kapacitet med hjälp av s.k. extra avgifter eller i enlighet med de prioriteringskriterier som ställts upp i sin beskrivning av järnvägsnätet.

Ändringen innebär att det tidigare kravet på att prioriteringskriterierna ska medföra ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen utgår ur lagtexten. Istället klargörs i enlighet med artikel 47.4 i direktiv 2012/34/EU att infrastrukturförvaltaren vid fastställande av prioriteringskriterier ska ta hänsyn till de prioriterade tjänsternas betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som följaktligen inte kommer att tilldelas kapacitet. Ändringen klargör att infrastrukturförvaltare har möjlighet att i järnvägsnätbeskrivningar upprätta en prioritetsordning som t.ex. ger prioritet till vissa typer av transporttjänster på vissa delar av järnvägsnätet och/eller under vissa tider på dygnet, förutsatt att detta föregås av en bedömning av de prioriterade tjänsternas betydelse i förhållande till de tjänster som får lägre prioritet. Ändringen utesluter inte att samhällsekonomisk effektivitet tas med som ett av dessa prioritetskriterier.

Paragrafens andra stycke ändras på så sätt att kravet på vissa tekniska egenskaper för ianspråktagande av s.k. restkapacitet utmönst-

ras. Ändringen syftar till att förtydliga att infrastruktur får reserveras för viss järnvägstrafik. Härmed innefattas järnvägstrafik med vissa tekniska egenskaper, som exempelvis höghastighetstågstrafik och snabb storregional trafik, men också transporttjänster som har vissa kvalitativa egenskaper, såsom innehållande vissa restidsmål, som erbjuder vissa stoppmönster eller som har en viss avgångsfrekvens. En nybyggd järnväg med ett särskilt syfte, t.ex. en höghastighetsjärnväg, bör kunna reserveras för sådan trafik som bidrar till att syftet med järnvägen uppnås. Bestämmelsen har utformats i enlighet med artikel 49 i direktiv 2012/34/EU.

Förslagen behandlas i avsnitt 3.2–3.4.

6 kap.

21 §

Bestämmelsens första stycke grundar sig på artikel 42.1 första stycket i direktiv 2012/34/EU. Bestämmelsen klargör syftet med ingående av ramavtal, nämligen att specificera egenskaperna hos den infrastrukturkapacitet som en ramavtalssökande erbjuder över längre tid än en tågplanperiod.

Bestämmelsens andra stycke klargör att ramavtalets villkor ska utformas för att tillmötesgå den sökandes kommersiella behov. Bestämmelsen grundar sig på artikel 42.1 andra stycket i direktiv 2012/34/EU. Bestämmelsen ändrar inte det sedan tidigare gällande förbudet mot att avtala om bestämda tåglägen i ramavtal. Bestämmelsen innebär dock inget hinder mot att t.ex. avtala om ett visst antal avgångar inom ramen för en angiven tidsperiod, givet att detta motsvarar den sökandes legitima kommersiella behov.

Bestämmelsens tredje stycke motsvarar bestämmelsens första stycke i dess tidigare lydelse såvitt gäller kravet på att ramavtal inte får utformas på ett sätt som hindrar andra sökande eller trafik tjänster från att använda den relevanta infrastrukturen. Bestämmelsen har ändrats för att bättre stämma överens med lydelsen i artikel 42.2 i direktiv 2012/34/EU.

Bestämmelsens fjärde stycke motsvarar paragrafens andra stycke i dess tidigare lydelse. Ingen materiell ändring är avsedd.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 3.4.

6 kap.

21 a §

Bestämmelsens första stycke har ändrats till klargörande av förutsättningarna för att tillämpa ramavtal med en längre bindningstid än fem år. Sådana affärskontrakt, investeringar eller risker kan föreligga och beaktas på såväl ramavtalssökandens som på infrastrukturförvaltarens sida. Bestämmelsen har utformats i enlighet med artikel 42.5 i direktiv 2012/34/EU.

Bestämmelsens andra stycke har ändrats för att överensstamma med artikel 42.6 första meningen i direktiv 2012/34/EU. Ändringen klargör att även investeringar som görs av den ramavtalssökande kan motivera ramavtal med löptider uppgående till 15 år. I sådana fall har den sökande att tillhandahålla nödvändigt underlag till styrkande av behovet av ett långfristigt ramavtal.

Bestämmelsens tredje stycke är delvis nytt till innehållet och avser att förtydliga förutsättningarna för att teckna ramavtal med en löptid överstigande 15 år. I enlighet med artikel 42.6 i direktiv 2012/34/EU är egenskaper som bl.a. turtäthet, volym och tåglägenas kvalitet relevanta, men ramavtalet får även avse andra egenskaper. Uppräkningen är därmed inte uttömmande.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 3.4.

Bemyndigande

6 kap.

25 §

I paragrafen behandlas bemyndiganden i anslutning till 6 kap.

I den nya punkten 6 ges regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten rätt att meddela föreskrifter rörande användandet av, och innehållet i ramavtal enligt 6 kap. 21 och 21 a §§. Syftet med bemyndigandet är att föreskrifter ska kunna meddelas om förfarandet för tilldelning av ramavtal, innefattande vilka villkor som ska regleras i ramavtal och andra förfaranderegler.

Bestämmelsen är i övrigt oförändrad. Punkt 1 och 2 ger regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter gällande bl.a. prioriteringskriterier

och reservation av infrastruktur samt innehållet i järnvägsnätbeskrivningar. Detta skapar möjlighet att t.ex. fatta styrande beslut gällande vilka trafikslag som ska ha prioritet på höghastighetsjärnvägen.

Referensförteckning

Författningar, myndighetsföreskrifter

Bane NOR:s Network Statement 2018, utgåva 15.

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

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

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

Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Järnvägslag (2004:519).

Järnvägsförordning (2004:526).

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

Kommittéförordning (1998:1474).

Legislative Decree 112/2015, Italien.

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

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

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

Network Statement 2018, Rete Ferroviaria Italiana, December 2016.

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

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

Trafikverkets Trafikbestämmelser för järnväg (TDOK 2015:0309).

Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2018 (utgåva 2017-06-19).

Trafikverket, Järnvägsnätsbeskrivning 2018 (utgåva 2017-09-07).

Rättspraxis

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

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

Offentligt tryck, regeringsbeslut m.m.

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

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

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

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

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

SOU 2017:107, *Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge.*

Rapporter, artiklar m.m.

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

Setterwalls Advokatbyrå AB *Promemoria Nya regler för kapacitetstilldelning; prioritetskriterier, ramavtal m.m.* (2017-10-02).

Sverigeförhandlingen, *Delrapport från Sverigeförhandlingen. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar* (SOU 2016:3).

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

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

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

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

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

WSP, *Regionaltågstrafik på höghastighetsbanorna?* (2016-12-16).

Internationella kontakter

Norge, 2017 våren. Möten (ej studieresor) med Samferdselsdepartementet, avseende marknadstillträde/kapacitetstilldelning.

Italien 2017-06-06—2017-06-07. Möten med Rete Ferroviaria Italiana (RFI) inklusive en studieresa, avseende marknadstillträde/kapacitetstilldelning, kostnadsreduceringar med mera.

Storbritannien 2017-06-15. Möten med bl.a. Department for Transport (DfT) och Office of Rail and Road (ORR), inklusive en studieresa, avseende marknadstillträde/kapacitetstilldelning, kostnadsreduceringar med mera.

Inkomna synpunkter vid öppet samråd våren 2017

Trafikverket, Region Östergötland, Sörmlands kollektivtrafikmyndighet, Regionförbundet Sörmland, Landstinget Sörmland, Sveriges Kommuner och Landsting, Svensk Kollektivtrafik, Stockholms läns landsting, Region Skåne, SJ AB, Region Jönköpings län, Jönköpings Länstrafik.

Inkomna synpunkter på uppdragsbeskrivning januari–februari 2017

Branschföreningen Tågoperatörerna, Stockholms läns landsting, Region Östergötland, Västra Götalandsregionen, Sörmlands kollektivtrafikmyndighet, Regionförbundet Sörmland, Landstinget Sörmland, SJ AB, Region Jönköpings län, Jönköpings Länstrafik, MTR, Region Skåne.

Tidigt samråd inför uppstarten av projektet 2016

Västra Götalandsregionen, Trafikverket, Sörmlands kollektivtrafikmyndighet, Regionförbundet Sörmland, Landstinget Sörmland, Nyköpings kommun, Trosa kommun, Mälardalen, Region Jönköpings län, Jönköpings Länstrafik, Stockholms läns landsting, Region Skåne, Skånetrafiken, Region Östergötland, Östgötatrafiken, MTR, SJ AB, Branschföreningen Tågoperatörerna, Transportstyrelsen, Alstom, Bombardier, Näringsdepartementet, Sveriges Kommuner och Landsting, Jernhusen.

Webbplatser

<http://www.trafikverket.se>

<http://www.transportstyrelsen.se>

<http://www.banenor.no>

<http://highspeed1.co.uk>

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

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

<http://www.rfi.it>

Kommittédirektiv 2014:106

Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juli 2014.

Sammanfattning

En särskild utredare, som ska fungera som förhandlingsperson, nedan kallad förhandlingspersonen, ska ta fram förslag till principer för finansiering samt förslag till en utbyggnadsstrategi för nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö. Förhandlingspersonen ska också genomföra förhandlingar med berörda aktörer om lösningar för spår och stationer där stambanorna angör till respektive stad. Förhandlingspersonen ska även ingå överenskommelser med berörda kommuner, landsting och andra berörda aktörer i Stockholms län, Västra Götalands län samt Skåne län kring åtgärder som förbättrar tillgängligheten och kapaciteten i transportsystemet och leder till ett ökat bostadsbyggande i storstadsregionerna i dessa län. Förhandlingspersonen ska dessutom pröva förutsättningarna för en fortsatt utbyggnad av järnvägen i norra Sverige med ett betydande inslag av medfinansiering från näringsliv, kommuner och regioner.

Syftet med förhandlingspersonens uppdrag är att dels möjliggöra ett snabbt genomförande av nya stambanor på ett sätt som maximerar deras samhällsekonomiska lönsamhet, dels identifiera kostnadseffektiva åtgärder som leder till en förbättrad tillgänglighet och ett ökat bostadsbyggande i framför allt storstäderna med fokus på resurseffektivitet, hållbarhet och förtätning.

Konsekvenserna av förslagen, inklusive miljökonsekvenser, ska analyseras och förslag till överenskommelser ska tas fram med närmast berörda aktörer i Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län samt med övriga berörda aktörer längs de nya stambanorna om stationer och lokala anslutningar. Samtliga överenskommelser ska ingås med förbehåll för efterföljande rättsliga prövningar samt regeringens och i förekommande fall riksdagens godkännande.

Förhandlingspersonen ska lämna delredovisningar senast den 1 juni 2015, den 31 december 2015 respektive den 1 juni 2016. Förhandlingspersonen ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2017.

Ett helhetsperspektiv på infrastruktur och bostäder

Ansvar för översiktsplanering, bostäder, samordning av regionalt tillväxtarbete samt infrastruktur är fördelat mellan flera aktörer. Denna ordning fungerar i de flesta fall väl men kräver en god samordning. Det finns emellertid situationer som ställer särskilda krav på samverkan och koordinering mellan den nationella infrastrukturplaneringen å ena sidan och den regionala och kommunala planeringen å andra sidan. Den bostadsbrist som råder i storstäderna utgör ett hinder för storstadsregionernas tillväxt och företagens möjligheter att växa. Många som söker sig till storstäderna för arbete eller utbildning möter stora svårigheter att hitta bostad. Samtidigt försämrar bostadsbristen arbetsgivarnas möjligheter att hitta rätt kompetens och rörligheten på arbetsmarknaden påverkas negativt. Situationen förvärras också av brister i transportsystemet. Dessutom innebär länsgränser och en uppdelad ansvarsfördelning att strävan att stärka arbetsmarknadsregioner och underlätta arbetspendling kompliceras ytterligare.

Ett ökat bostadsbyggande i storstadsregionerna är nödvändigt för att respektive region ska kunna vara fortsatt attraktiv och därigenom bidra till hela Sveriges tillväxt och konkurrenskraft. För att få till stånd ett ökat bostadsbyggande är effektiva och rätt dimensionerade trafiksystem en central faktor. Människor måste kunna resa till arbete, skola och fritidsaktiviteter och fler invånare och arbetstagare innebär att fler resor görs varje dag. Ett ökat antal in-

vånare och växande företag förutsätter dessutom tillförlitliga gods-transporter.

Storstadsregionernas trafiksystem är komplexa och det är generellt svårt att tillföra kapacitet i redan tätt bebyggda miljöer där efterfrågan på mark är hög. Därtill ska hänsyn tas till de värden som finns i städernas grönområden. I järnvägssystemet råder kapacitetsbrist, bl.a. i närheten av storstäderna på Västra respektive Södra stambanan. Detta försvårar både för den regionala tågtrafiken och för den långväga person- och godstrafiken på järnväg, i synnerhet då störningar snabbt sprider sig vidare och orsakar förseningar och inställda tåg även långt från störningarnas källa. Storstädernas ansträngda transportinfrastruktur har därför en negativ inverkan inte bara på områden i städernas omedelbara närhet utan också på omkringliggande regioner och längs järnvägssystemets huvudlinjer.

Den 28 februari 2013 beslutade regeringen att en särskild utredare skulle genomföra en förhandling om Stockholms läns infrastruktur i syfte att åstadkomma en utbyggnad av tunnelbanans blå linje i Stockholm och eventuellt nära anslutande åtgärder (dir. 2013:22). Förhandlingen skulle också leda till ett ökat bostadsbyggande och därmed bidra till en fortsatt ekonomisk tillväxt. Förhandlingen, kallad 2013 års Stockholmsförhandling, har lett till avtal om fyra nya tunnelbanesträckningar och 78 000 nya bostäder i Stockholms län. Avtalet godkändes av regeringen den 3 april 2014 (dnr N2014/1670/TE [delvis] m.fl.). Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2014.

Regeringen anser att det arbetssätt som 2013 års Stockholmsförhandling har tillämpat, där dialog och samverkan med berörda aktörer i länet har utgjort en viktig del, har varit lyckosamt. Ett fokus på att maximera de nyttor som uppstår genom olika investeringsmöjligheter, snarare än ett ensidigt fokus på kostnadsdelning, har gett incitament till medverkande aktörer att identifiera nytto-maximerande och kostnadsminimerande åtgärder och lösningar.

Det finns därför skäl att använda sig av detta arbetssätt även för att identifiera lösningar och ingå överenskommelser med berörda aktörer i framför allt storstadsregionerna. Ett sådant upplägg kan ge ett helhetsperspektiv på hur transportsystemet kan stärkas, arbetspendling underlättas och bostadsbyggandet öka.

En stambaneutbyggnad skiljer sig till sin karaktär från storstadsregionernas infrastrukturutbyggnad, bl.a. genom att den till större

del är anslagsfinansierad och den snarare är interregional än regional till sin karaktär. Det finns dock skäl att hantera både storstädernas infrastruktur och nya stambanor inom ramen för samma förhandlingsorganisation. Där stambanorna ansluter till storstäderna kommer det att krävas betydande investeringar och kringinvesteringar. Det är viktigt att de nya stambanorna, det övriga järnvägssystemet och övriga delar av transportsystemet fungerar väl tillsammans. Analys, dialog och förhandling om nya stambanor och övriga åtgärder i storstädernas transportsystem bör därför samordnas för att ge goda förutsättningar för ett sådant utfall.

Resultaten av förhandlingspersonens arbete förväntas utgöra viktiga underlag till regeringens nästa infrastrukturproposition, som planeras att föreläggas riksdagen 2016 och avse planeringsperioden 2018–2029, och till nästa nationella plan för transportsystemet.

Med anledning av att en förhandlingsperson för utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna kommer att tillkallas bör 2013 års Stockholmsförhandling avslutas då det finns fördelar med att den nya förhandlingspersonen övertar de återstående uppgifterna i denna. Den nya förhandlingspersonens uppdrag kan därför komma att förändras.

Fortsatt analys krävs för utbyggnaden av nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö

Nya stambanor är viktiga för att öka kapaciteten i järnvägssystemet och knyta samman Sveriges storstadsregioner

Järnvägstrafiken har under en längre period ökat kraftigt och denna utveckling förväntas fortsätta framöver. Västra och Södra stambanan har ett högt kapacitetsutnyttjande, vilket gör systemet känsligt för störningar som påverkar punktligheten för fjärrtrafik, regionaltrafik och näringslivets transporter. På initiativ från regeringen satsas stora resurser på underhåll och reinvesteringar i järnvägsinfrastrukturen parallellt med att trafikledningen effektiviseras. Trots dessa stora satsningar bedömer regeringen att ny kapacitet bör tillföras genom nya stambanor för höghastighetståg för att kunna tillgodose medborgarnas och näringslivets behov av snabba, effektiva och punktliga resor och transporter. Nya stambanor ökar avsevärt den samlade järnvägskapaciteten och knyter de tre storstads-

regionerna närmare varandra genom förkortade restider, men har också stor betydelse för mellanliggande regioner och för övriga Sverige. Satsningen kommer att främja ett ökat tågresande och kan därigenom bidra till mindre koldioxidutsläpp från trafiken. Genom att Västra och Södra stambanan avlastas förbättras förutsättningarna för regional pendeltågstrafik och godstransporter på järnväg.

I augusti 2012 föreslog regeringen att den nya järnvägen Ostlänken mellan Järna och Linköping samt järnvägssträckan Mölnlycke–Bollebygd skulle byggas som ett första steg mot en ny stambana för höghastighetståg mellan Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö. Dessa två investeringar ingår nu i regeringens trafikslagsövergripande nationella plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025. Nya stambanor mellan Sveriges tre storstadsregioner förbättrar kapaciteten och tillgängligheten i det svenska järnvägssystemet. Genom att avlasta Västra och Södra stambanan frigörs på dessa befintliga banor kapacitet för godstrafiken och för den regionala pendeltågstrafiken. Det är därför av stor vikt att det nu aktuella uppdraget också fokuserar på att ta fram en analys av respektive förslag till hur de nya stambanorna påverkar och kan integreras i det befintliga järnvägs- och transportsystemet i punkter där dessa möts. Framför allt gäller det i storstadsområdena men även längs kommande sträckningar där de nya stambanorna kopplas till andra större befolkningscentra.

Den totala investeringskostnaden för nya stambanor mellan Stockholm och Göteborg/Malmö kommer att vara mycket hög, även om stor osäkerhet om kostnaderna fortfarande råder. Trafikverkets preliminära bedömning är en totalkostnad på 110–175 miljarder kronor inklusive de två redan beslutade sträckorna Järna–Linköping respektive Mölnlycke–Bollebygd.

Investeringen medför därtill en mycket långsiktig planerings- och arbetshorison. Den tidigaste tidpunkten för färdigställande av fullt utbyggda stambanor är enligt Trafikverket 2035, vilket förutsätter en skyndsam hantering.¹

¹ Trafikverkets bedömningar av kostnader, utbyggnadstid m.m. redovisas i rapporten Nya stambanor mellan Stockholm–Göteborg/Malmö, Fördjupat underlag, 2014-02-28, dnr N2013/2942/TE.

Fortsatt analys krävs för att utbyggnaden av de nya stambanorna ska genomföras med maximal samhällsekonomisk nytta

Flera aspekter behöver utredas vidare innan ett slutgiltigt beslut om en fullständig utbyggnad av nya stambanor kan fattas. Den fysiska planeringen måste fortsätta för sträckan Stockholm– Göteborg respektive påbörjas för sträckan Jönköping–Malmö, bl.a. för att kostnadsbedömningen ska bli säkrare. En utbyggnad av stambanorna riskerar att medföra intrång i värdefulla natur- och kulturmiljöer samt barriär- och fragmenteringseffekter med därtill hörande miljökostnader. Regeringen anser att en utbyggnad av stambanorna kräver en mycket god kunskap om landskapet vid planeringen av banorna och deras linjeföring för att begränsa de nämnda effekterna. Även de kommersiella förutsättningarna måste analyseras, dvs. vilket intresse av att bedriva trafik på nya stambanor mellan Stockholm och Göteborg/Malmö som kan förväntas. De kommersiella förutsättningarna påverkas av trafikeringsupplägget, inklusive maxhastigheter och stationernas antal och läge, men också av vilka banavgifter som tas ut liksom av affärsupplägg och konkurrenssituationen gentemot andra trafikslag. Ytterligare en central fråga är vilken strategi för utbyggnaden som är mest lämplig med hänsyn till dels de kommersiella förutsättningarna, dels stambanornas kostnader och nyttor.

Finansieringsmodeller och finansieringsmöjligheter måste vidare identifieras och utredas. Även om de nya stambanorna i huvudsak ska finansieras genom anslag är det viktigt att analysera möjligheter till alternativa finansieringskällor, som t.ex. banavgifter samt medfinansiering från kommuner och landsting av stationer och eventuella anslutande åtgärder för att komplettera den statliga finansieringen. Det är samtidigt angeläget att det ges ekonomiskt utrymme för en snabb utbyggnad av stambanorna.

En effektiv utformning och maximal samhällsekonomisk lönsamhet av nya stambanor förutsätter att berörda aktörer samverkar, bl.a. för att identifiera de bästa lösningarna för utformning och finansiering av stationer och omkringliggande infrastruktur. Där stambanorna angör respektive stad kommer det att krävas betydande investeringar i spår, stationer och anslutningar till den övriga infrastrukturen. Det är viktigt att dessa investeringar utformas på ett sätt som ger kostnadseffektiva trafiklösningar och möjliggör ett ökat bostadsbyggande, effektiv arbetspendling samt täta och väl

fungerande arbetsmarknadsregioner. Det är också viktigt att planeringsprocessen prioriteras av de berörda aktörerna.

Nya stambanor kommer att avlasta Västra och Södra stambanan och öka tillgängligheten i järnvägssystemet till nytta för den järnvägsburna gods- och regionaltrafiken. På sikt kan järnvägens tillgänglighet och kapacitet behöva stärkas även mot kontinenten genom ytterligare en fast förbindelse över Öresund. Förutsättningarna för en sådan investering behöver dock utredas vidare. Oavsett kommande bedömningar i Sverige är Danmarks engagemang i frågan avgörande. Utan ett jämbördigt ansvar för finansiering och förverkligande är en ny fast förbindelse över Öresund inte realistisk. Bland annat krävs omfattande anslutningar även på den danska sidan.

Fortsatt analys krävs kring förutsättningarna för att stärka järnvägsförbindelserna mellan de nya stambanorna och norra Sverige

Väl fungerande järnvägstransporter är av stor betydelse för det svenska näringslivet, inte minst i norra Sverige. I den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025 görs bl.a. satsningar på Ostkustbanan, som knyter ihop tidigare satsningar på Botniabanan och Ådalsbanan, samt på Inlandsbanan. Detta är viktiga investeringar för att förbättra kommunikationerna i norra Sverige för persontrafik och godstransporter. För att ytterligare stärka kopplingen mellan de nya stambanorna och det befintliga järnvägssystemet, och för att åstadkomma effektiva och kapacitetsstarka järnvägstransporter, bör förutsättningarna för att stärka järnvägsförbindelserna i norra Sverige analyseras.

Åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet med fokus på förtätning, hållbarhet och resurseffektivitet behöver identifieras och genomföras i storstadsregionerna

Storstadsregionernas tillväxt förutsätter effektiva och hållbara trafiksystem och förtätning som ger attraktiva städer och dynamiska arbetsmarknadsregioner för människor och företag

Sveriges tre storstadsregioner växer kraftigt, vilket bidrar till hela Sveriges tillväxt. För att denna utveckling ska kunna fortsätta på lång sikt krävs infrastruktur som ger hög tillgänglighet och fler

bostäder som gör det möjligt för människor att flytta till och inom respektive region, som i sin tur möjliggör för företag och andra arbetsgivare att rekrytera. Satsningar på infrastrukturen och ett ökat bostadsbyggande bör planeras och genomföras på ett sätt som ger täta och resurseffektiva städer som bidrar till att stärka de lokala och regionala arbetsmarknaderna i respektive län.

*Ett tätare Stockholm med ett ändamålsenligt trafiksystem
bidrar till ytterligare utveckling*

Befolkningen i Stockholmsregionen växer med drygt 35 000 personer per år och väntas nå 2,5 miljoner personer år 2022. Inom ramen för 2013 års Stockholmsförhandling har avtal om fyra nya tunnelbanesträckningar och 78 000 bostäder träffats (dnr N2013/5666/TE). I ett internationellt perspektiv är Stockholms trafiksystem relativt väl fungerande och andelen resor som görs med kollektivtrafik är mycket hög. Fler åtgärder krävs dock för att minska trycket på regionens ansträngda trafiksystem och stödja den förtätning och tillväxt som både planeras och är nödvändig.

Möjligheter att ta ytterligare steg för tunnelbanans fortsatta utveckling behöver övervägas. Det skulle exempelvis kunna handla om fler stationslägen, nya stationer eller nya sträckningar i områden där kapacitetsstark kollektivtrafik behöver utvecklas och förtätningens möjligheter är goda. Åtgärder i övrig spårbunden infrastruktur kan också vara aktuella, såsom pendeltågsstationer. En viktig utgångspunkt för åtgärderna är att minska bostadsbristen och dimensionera bostadsmarknaden för framtida behov, så att Stockholm kan fortsätta att utvecklas på ett positivt sätt. Vilka utbyggnader som bör prioriteras avgörs bäst i dialog och förhandling med berörda aktörer. På det sättet kan en gemensam analys göras av vilka åtgärder som ger störst samhällsekonomisk nytta och ett gemensamt ansvarstagande kan säkras.

I regeringens nationella trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025 har två miljarder kronor avsatts för utredning och projektering av en östlig förbindelse som skulle knyta samman trafikledningen runt Stockholms innerstad och kraftigt förbättra tillgängligheten i regionens östra delar. Även belastningen på befintliga trafikleder över det s.k. Saltsjö-Mälarsnittet skulle minska. En östlig förbindelse förutsätts inte

inkräkta på Nationalstadsparken. Parkens värden och de eventuella negativa konsekvenser för naturmiljön som en östlig förbindelse medför måste särskilt beaktas. Olika finansieringslösningar för en östlig förbindelse behöver analyseras och prövas.

Både åtgärder i tunnelbanan och en östlig förbindelse, liksom eventuella andra åtgärder, behöver bedömas samlat och tillsammans med en analys av och dialog om trängselskattens framtida utformning. Investeringar i infrastrukturen och nya bostäder påverkar resandet på både spår och väg, även om åtgärder genomförs som ökar kollektivtrafikens kapacitet. Trängselskattens utformning påverkar såväl trafikströmmarna som trafiksystemets effektivitet och därför också vilka investeringar som är lämpliga.

Ett tätare och mer tillgängligt Göteborg gynnar näringslivets förutsättningar

En bit in på 2020-talet kommer Göteborgs kommun att passera 600 000 invånare och år 2035 kan befolkningen ha ökat med cirka 150 000 personer jämfört med i dag. Det är en ökning med nära 30 procent. Även regionen som helhet växer och utvecklingen i Västra Götalands län har en betydelse för arbetsmarknaden i västra Sverige som sträcker sig utanför länet.

Göteborg har goda förutsättningar att fortsätta växa som storstadsregion. Regionen har spjutspetskompetens inom bl.a. medicinsk forskning och industri och växer inom bl.a. mode och finansiella verksamheter. Göteborgs hamn är Nordens största och Sveriges enda transoceaniska hamn med kapacitet att ta emot fartyg från andra kontinenter.

För att behålla och öka tillgången till kompetens som ytterligare stärker regionens näringsliv behöver bostadsbyggandet öka, infrastrukturen utvecklas och staden förtätas för att ge attraktiva och resurseffektiva boendemiljöer. Åtgärderna i det s.k. västsvenska infrastrukturpaketet, som ingår i regeringens nationella trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025, stärker regionen och möjligheterna till långväga pendling. Behoven på infrastrukturuområdet kommer dock att kvarstå även när dessa åtgärder har genomförts, och de kan behöva kompletteras med åtgärder kopplade till ett ökat bostadsbyggande och ökad arbetspendling. En förtätning av regionen behöver t.ex. ske

parallellt med en utbyggnad av kollektivtrafiken så att kollektivtrafikandelen i regionen kan öka och möjligheterna till resurseffektiv arbetspendling förbättras.

Skåne län kan utvecklas genom ytterligare förtätning och förbättrade pendlingsmöjligheter

Befolkningen i Skåne län ökar med drygt 10 000 invånare varje år. Den största tillväxten sker i västra Skåne, i och kring Malmö, Lund och Helsingborg. Bostadsbrist råder i delar av regionen.

Som en del av Öresundsregionen har Skåne, och då särskilt de västra delarna, en hög internationell tillgänglighet. Regionen kännetecknas av korta avstånd och generellt hög tillgänglighet, vilket ger andra resandemönster än i Stockholm och Göteborg. Västra Skåne, som präglas av sin närhet till kontinenten, kommer inom några år att ha två unika forskningsanläggningar, MAX IV och ESS.

Malmö, Lund och Helsingborg fungerar i princip som en gemensam arbetsmarknadsregion med omfattande pendling. Brister i infrastrukturen innebär dock att trafiksystemet är sårbart. Genomfartstrafiken med lastbil är dessutom mycket omfattande. Genom regionen transporterar lastbilar hälften av värdet i den svenska utrikeshandeln. Denna trafik förväntas öka ytterligare när Fehmarn Bält-förbindelsen mellan Tyskland och Danmark öppnar 2021. Kollektivtrafiken behöver stärkas ytterligare i regionens mest tätbefolkade delar, inte minst vid viktiga knutpunkter, så att den lokala, regionala och nationella kollektivtrafiken kan sammanlänkas bättre och stärka pendlingsmöjligheterna för arbete och studier.

Övrigt

Värdeåterföring kan öka genomförandetakten för angelägna investeringar

Offentliga investeringar i transportinfrastruktur bidrar ofta till ökning av markvärdet för fastighetsägare. Det finns därför argument för att låta privata aktörer som gynnas av en offentlig investering återföra delar av detta värde till samhället, s.k. värdeåterföring.

Värdeåterföring kan t.ex. åstadkommas genom exploateringsavtal som fördelar åtaganden och kostnader mellan en kommun och en exploatör i samband med att kommunala detaljplaner antas. De exploateringsavtal som tecknas i dag, och som innehåller överenskommelser om kostnadsdelning, utgår normalt från infrastrukturens kostnader snarare än från vilken värdeskapande effekt som infrastrukturen ger. Medel från värdeåterföring kan användas för att finansiera den infrastruktur som ger markvärdesökningen, direkt via kommunala infrastrukturinvesteringar eller indirekt via kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur. Värdeåterföring genom exploateringsavtal kan också ge incitament till aktörerna att finna nyttomaximerande och kostnadssänkande lösningar för infrastruktur och exploatering.

I dag saknas en reglering av förfarandet kring och innehållet i exploateringsavtal och markanvisningar. Detta medför ofta tidsödande förhandlingar om olika finansieringsfrågor i plan- och byggprocessen samtidigt som exploatören har svårt att förutse sina kostnader. Riksdagen har efter regeringens förslag i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) beslutat att kommuner ska vara skyldiga att i riktlinjer för exploateringsavtal respektive markanvisningar ange utgångspunkter och mål för sådana avtal, exempelvis grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförande av detaljplan (bet. 2013/14:CU31, rskr. 2013/14:366). Det kan dock finnas behov av ytterligare förtydliganden mot bakgrund av att värdeåterföring genom exploateringsavtal kan ge nyttor till både offentliga och privata aktörer och öka genomförandetakten för angelägna investeringar, som t.ex. de åtgärder som kan komma att föreslås inom ramen för det nu aktuella uppdraget.

Uppdraget

Förhandlingspersonens uppdrag med koppling till nya stambanor för höghastighetståg

Inom ramen för uppdraget ska förhandlingspersonen.

- Analysera och föreslå övergripande principer för finansiering av nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö. I den mån förslaget skiljer sig från gällande

principer för finansiering av transportinfrastruktur ska detta motiveras särskilt.

- Analysera de kommersiella förutsättningarna för nya stambanor för höghastighetståg utifrån bl.a. trafikeringsupplägg och uttag av banavgifter. Analysen ska bl.a. inkludera juridiska förutsättningar för differentierade särskilda banavgifter som tar hänsyn till såväl nationell rätt som EU-rätt. Analyserna ska även beakta statsstödsreglerna.
- Föreslå en strategi för utbyggnaden av nya stambanor för höghastighetståg med hänsyn till sådana banors kostnader och nyttor. Strategin ska innehålla lämplig utbyggnadsordning, sträckningar samt stationsuppehåll.
- Föreslå hur eventuella tillkommande investeringar i den befintliga järnvägsinfrastrukturen ska planeras och finansieras för att få bästa möjliga effekt av de nya stambanorna.
- Ingå överenskommelser med berörda kommuner och andra aktörer om finansiering och utformning av spår och stationer där stambanorna ansluter till respektive stad samt, där ett statligt engagemang är motiverat, om anslutande infrastrukturåtgärder. Överenskommelserna ska inkludera ansvarsfördelning vid eventuella kostnadsökningar utöver indexreglerade öknings. Överenskommelserna ska ingås med förbehåll för efterföljande rättsliga prövningar samt regeringens och i förekommande fall riksdagens godkännande.
- Pröva förutsättningarna för en fortsatt utbyggnad av järnvägen i norra Sverige, med ett betydande inslag av medfinansiering från näringsliv, kommuner och landsting.

Förhandlingspersonens uppdrag med koppling till åtgärder i Storstäderna

Inom ramen för uppdraget ska förhandlingspersonen.

- Identifiera och analysera behoven av åtgärder i infrastrukturen i Stockholms län, Västra Götalands län samt Skåne län som kostnadseffektivt förbättrar tillgängligheten och kapaciteten i transportsystemet och leder till ett ökat bostadsbyggande med fokus

på resurseffektivitet, hållbarhet och förtätning. Även trimningsåtgärder och andra åtgärder än investeringsåtgärder kan ingå i analysen. Större åtgärder ska i huvudsak kunna genomföras under perioden 2025–2035. I Stockholms län ska tunnelbanans fortsatta utveckling ingå i analysen. Åtgärder i övrig spårbinden trafik kan också ingå. Möjliga finansieringslösningar för en östlig förbindelse i Stockholm ska också analyseras och prövas. Behovet av justeringar i trängselskatten med hänsyn till överenskomna åtgärder ska analyseras och, om ett sådant behov finns, ska sådana justeringar ingå i överenskommelserna.

- Ingå överenskommelser med berörda kommuner, landsting och andra berörda aktörer i respektive län om åtgärder med ovan nämnda syfte och i sammanhang där ett statligt engagemang kan motiveras som komplement till lokala och regionala åtgärder. Fokus ska ligga på att hantera de utmaningar som den snabba befolkningsstillväxten medför. Överenskommelserna ska inkludera ansvarsfördelning vid eventuella kostnadsökningar utöver indexreglerade öknings. Överenskommelserna ska ingås med förbehåll för efterföljande rättsliga prövningar samt regeringens och i förekommande fall riksdagens godkännande.
- Ta initiativ till och föra samtal med företrädare för Danmark om ytterligare en fast förbindelse mellan Sverige och Danmark och lämna ett förslag till process för fortsatt hantering av frågan. I analysen ska det ingå att fullgöra det åtagande som regeringen uttalat om Helsingborg–Helsingör-förbindelsen i propositionen *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem* (prop. 2012/13:25).

Förhandlingspersonens uppdrag i övrigt

Inom ramen för uppdraget ska förhandlingspersonen föreslå lagändringar som tydliggör hur markvärdesökning som uppstår genom investeringar i infrastruktur kan ligga till grund för kostnadsdelning i samband med exploateringsavtal. Hänsyn ska tas till befintlig lagstiftning som påverkar möjligheterna att låta en markvärdesökning ligga till grund för kostnadsdelning, som kommunallagen (1991:900) och lagen (2009:47) om vissa kommunala befo-

genheter. Om det anses finnas ett behov ska förslag till ändringar föreslås i dessa lagar.

Viktiga förutsättningar

Förhandlingspersonen ska i sin analys, sina förslag och i de överenskommelser som ingås prioritera kostnadseffektiva åtgärder som ger största möjliga samhällsekonomiska nytta. Andra viktiga aspekter är punktlighet och ökad robusthet i järnvägssystemet. Förhandlingspersonen även ska ta hänsyn till totalförsvarets långsiktiga behov och bedöma eventuella konsekvenser av förslagen för dess verksamheter.

Ett ökat bostadsbyggande med fokus på förtätning i främst kollektivtrafikhöga lägen, så att effektiv arbetspendling möjliggörs, ska ingå i överenskommelserna. En viktig utgångspunkt för uppdraget är att bostadsbyggande samt lokal och regional kollektivtrafik i huvudsak ligger inom kommunsektorns kompetens- och ansvarsområde.

Förhandlingspersonen kan i sin redovisning beskriva liknande satsningar utomlands och redovisa förslag till förbättringar och möjliga kostnadsänkningar utifrån dessa.

Förhandlingspersonen ska föreslå finansiering av sina förslag. Förslag får inte förutsätta finansiering från EU-budgeten. Ansökan om EU-medel är en fråga för regeringen. I uppdraget ingår att identifiera, analysera och föreslå alternativa finansieringskällor som inte belastar statens offentliga finanser. Förhandlingspersonen ska beakta relevanta utredningar inom detta område. På så sätt kan regeringen påskynda de åtgärder som föreslås och samtidigt minska belastningen på statens budget.

Förhandlingspersonen bör överväga möjligheterna för och behovet av andra åtgärder än rena infrastrukturåtgärder för att maximera den samhällsekonomiska nyttan med de nya stambanorna och övriga identifierade åtgärder i storstäderna. Om förhandlingspersonen finner det relevant, kan sådana åtgärder utgöra en del av de överenskommelser som ingås.

Överenskommelser som förutsätter justeringar eller omprioriteringar i den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025 får ingås endast

om förslagen har en direkt koppling till infrastrukturen i de tre storstadsregionerna eller andra regioner som direkt berörs av förslagen.

Trafikverket ska bistå förhandlingspersonen med nödvändigt underlag.

Synpunkter från berörda myndigheter, kommuner och landsting och andra intressenter ska inhämtas.

Till förhandlingspersonen ska en referensgrupp knytas som består av personer som kan bidra med sakkunskap när det gäller t.ex. resurseffektiv stadsutveckling.

Inverkan på de transportpolitiska målen samt samhällsekonomiska effekter

Förhandlingspersonens förslag och överenskommelser ska vara utformade så att de ger ökad måluppfyllelse av de transportpolitiska målen, såväl funktionsmålet som hänsynsmålet. Effekter på arbetsmarknad och bostäder samt inträngs- eller landskapseffekter ska redovisas särskilt.

Förhandlingspersonen ska söka, identifiera och prioritera kostnadseffektiva åtgärder som ger största möjliga samhällsekonomiska lönsamhet och en bedömning av åtgärdernas samhällsekonomiska lönsamhet ska redovisas. I denna ska det även ingå en bedömning av åtgärdernas miljöeffekter. Redovisningen ska göras för de enskilda åtgärderna på ett sådant sätt att deras respektive samhällsekonomiska lönsamhet går att jämföra. Effekter som inte kan beräknas i ekonomiska termer ska redovisas särskilt liksom hur de påverkat förslagen och valen av alternativ.

Samråd och redovisning av uppdraget

Förhandlingspersonen ska senast den 1 juni 2015 lämna en delredovisning innehållande författningsförslag som tydliggör hur markvärdesökning kan ligga till grund för kostnadsdelning i exploateringsavtal.

Förhandlingspersonen ska senast den 31 december 2015 lämna en delredovisning innehållande en analys av dels kommersiella förutsättningar för nya stambanor mellan Stockholm och Göteborg/Malmö, dels möjliga finansieringsprinciper för nya stambanor inklusive legala

förutsättningar för differentierade särskilda banavgifter. Eventuella avvikelser från gällande finansieringsprinciper för investeringar i transportinfrastruktur ska motiveras särskilt.

Förhandlingspersonen ska senast den 1 juni 2016 lämna en delredovisning som inkluderar förslag till åtgärder i storstäderna inklusive finansieringsprinciper för dessa och avseende uppdraget om järnvägsinfrastruktur i norra Sverige. Om finansieringen förutsätter lagändringar, ska författningsförslag lämnas. Eventuella avvikelser från gällande finansieringsprinciper för investeringar i transportinfrastruktur ska motiveras särskilt och vid behov inkludera författningsförslag.

Förhandlingspersonen ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2017. Slutredovisningen ska inkludera dels ett förslag till en strategi för en utbyggnad av nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö, dels ingångna överenskommelser med berörda kommuner och eventuellt andra aktörer om åtgärder kopplade till nya stambanor samt åtgärder för en ökad tillgänglighet och ett ökat bostadsbyggande i framför allt storstäderna. Överenskommelserna ska ha ingåtts med förbehåll för efterföljande rättsliga prövningar samt regeringens och i förekommande fall riksdagens godkännande.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2014:113

Tilläggsdirektiv till Utredningen om utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna (N 2014:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 17 juli 2014.

Utredningens ursprungliga uppdrag

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).

Utvidgning av uppdraget

Utöver nuvarande uppdrag ska förhandlingspersonen i enlighet med vad som anges nedan dels analysera vissa frågor för att främja cykling, dels genomföra de uppgifter som den i förtid avslutade 2013 års Stockholmsförhandling (N 2013:01) inte slutfört.

Förhandlingspersonens utökade uppdrag med koppling till nya stambanor för höghastighetståg.

Inom ramen för uppdraget ska förhandlingspersonen

- analysera möjligheter att även utnyttja stambanornas servicevägar som cykelbanor,

- analysera vilka åtgärder som kan genomföras för att öka tillgängligheten för cyklister i anslutning till de stationer som etableras längs de nya stambanorna.

Förhandlingspersonens utökade uppdrag med koppling till åtgärder i storstäderna

Inom ramen för uppdraget ska förhandlingspersonen

- identifiera och analysera åtgärder i infrastrukturen i Stockholms län, Västra Götalands län samt Skåne län som kostnadseffektivt förbättrar tillgängligheten, framkomligheten och trafiksäkerheten för cyklister,
- ingå överenskommelser med berörda kommuner, landsting och andra berörda aktörer i Stockholms län, Västra Götalands län samt Skåne län om sådana satsningar,
- genomföra de uppgifter som ännu inte slutförts inom 2013 års Stockholmsförhandling (N 2013:01).

(Näringsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och
domstolens beslutsunderlag
i brottmål – en bättre hantering av
stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig
förändring. M.
9. Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med
privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden
vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att
närvara vid rättegången. Genomförande
av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen
mot fördjupad lokal samverkan
för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare
och enklare system för tillträde till
högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för
vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får
Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur
påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt
handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas
villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och
stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap
om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottdatalag. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad.
Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd
på bostadsrättmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum
– stärkt konkurrenskraft med
kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder
för att motverka nettoförluster av
biologisk mångfald och ekosystem-
tjänster, samtidigt som behovet av
markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi
för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhälls-
viktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet
– förebygga, förhindra, upptäcka och
beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Försättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.
64. Detaljplanekravet. N.
65. Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. Ju.
66. Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. S.
67. Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. Ku.
68. Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. Ju.
69. Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. UD.
70. Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Ju.
71. Bostäder på statens mark – en möjlighet? N.
72. Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Ju.
73. En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. N.
74. Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning. Ju.
75. Datalagring – brottsbekämpning och integritet. Ju.
76. Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. S.
77. En generell rätt till kommunal avtalsamverkan. Fi.
78. En sammanhållen budgetprocess. Fi.
79. Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. Ku.

80. Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. Ju.
81. Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. N.
82. Vägledning för framtidens arbetsmarknad. A.
83. Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? Fi.
84. Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. Ju.
85. Rekrytering av framtidens domare. Ju.
86. Hyresmarknad utan svarthandel och ostillåten andrahandsuthyrning. Ju.
87. Finansiering, subvention och prisättning av läkemedel – en balansakt. S.
88. Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
89. Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. Ju.
90. Makars, registrerade partners och sambors förmögenhetsförhållanden i internationella situationer. Ju.
91. Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering. U.
92. Transpersoner i Sverige. Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor. Ku.
93. Klarlagd identitet. Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar. Ju.
94. Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna. Fi.
95. Ett land att besöka. En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring. N.
96. Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnåktenskap. Ju.
97. Totalförsvarsdatalag – Rekryteringsmyndighetens personuppgiftsbehandling. Fö.
98. Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål. Ju.
99. Effektivare energianvändning. N.
100. Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov. Ju.
101. Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen. S.
102. Skatt på kadmium i vissa produkter och kemiska växtskyddsmedel. Fi.
103. Lagliga vägar för att söka asyl i EU. Ju.
104. Etikprövning – en översyn av reglerna om forskning och hälso- och sjukvård. U.
105. Kapacitetstilldelningen på höghastighetsjärnvägen. N.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]
- Vägledning för framtidens arbetsmarknad. [82]

Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]
- En generell rätt till kommunal avtalssamverkan. [77]
- En sammanhållen budgetprocess. [78]
- Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? [83]
- Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna. [94]
- Skatt på kadmium vissa produkter och kemiska växtskyddsmedel. [102]

Försvarsdepartementet

- Totalförsvarsdatalag
– Rekryteringsmyndighetens person-uppgiftsbehandling. [97]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål
– en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden
vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalag. [29]
- Stärkt konsumentskydd
på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet
– förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagsshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpassageraravgifter i brottsbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]

Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]

Hyran vid nyproduktion
– en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. [65]

Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. [68]

Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. [70]

Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. [72]

Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning. [74]

Datalagring – brottsbekämpning och integritet. [75]

Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. [80]

Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. [84]

Rekrytering av framtidens domare. [85]

Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. [86]

Hemlig dataavläsning
– ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. [89]

Makars, registrerade partners och sambors förmögenhetsförhållanden i internationella situationer. [90]

Klarlagd identitet.
Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar. [93]

Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap. [96]

Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål. [98]

Beslag och husrannsakan
– ett regelverk för dagens behov. [100]

Lagliga vägar för att söka asyl i EU. [103]

Kulturdepartementet

Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]

Våldsbejakande extremism.
En forskarantologi. [67]

Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. [79]

Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [88]

Transpersoner i Sverige.
Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor. [92]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]

Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]

Substitution i Centrum
– stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]

Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

Vem har ansvaret? [42]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]

Miljötillsyn och sanktioner
– en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Detaljplanekravet. [64]

Bostäder på statens mark
– en möjlighet? [71]

En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. [73]

Rättslig översyn
av skogsvårdslagstiftningen. [81]

Ett land att besöka.

En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring. [95]

Effektivare energianvändning. [99]

Kapacitetstilldelningen på höghastighetsjärnvägen. [105]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa.

En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]

Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. [15]

Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. [21]

Samlad kunskap – starkt handläggning. [25]

För dig och för alla. [40]

På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. [43]

Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. [47]

Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. [48]

God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. [53]

Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]

Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [66]

Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. [76]

Finansiering, subvention och prissättning av läkemedel – en balansakt. [87]

Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen. [101]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss.

– unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. [20]

Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. [35]

Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. [44]

EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. [49]

Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. [50]

Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. [51]

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. [54]

Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering. [91]

Etikprövning – en översyn av reglerna om forskning och hälso- och sjukvård. [104]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]

Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. [69]