

Datum
2025-10-15
Ert datum
2025-06-17

Dnr/Beteckning
TSG 2025-6790
Er beteckning
LI2025/01130

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Enheten för transportinfrastruktur och planering

Transportstyrelsens remissvar över betänkandet SOU 2025:67 Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet

Sammanfattning

Tillgång till hållbart flygbränsle är en grundförutsättning för flygets omställning. Transportstyrelsen ser därför positivt på en nationell plan för produktion samt en aktörssammansatt biobränslekommission som stöd för en effektiv omställning till fossilfri luftfart och för att uppnå målet om nettonollutsläpp av växthusgaser senast 2045.

Transportstyrelsen varken tillstyrker eller avstyrker utredarens förslag om att utse en förhandlingsperson som får i uppdrag att analysera alternativen för att förändra förutsättningarna för tågtrafikering via Arlanda, föra dialog med A-Train samt eventuellt vid behov genomföra förhandlingar med A-Train. Transportstyrelsen ser att det hade funnits fördelar med att öppna för konkurrens på sträckan mellan Stockholm och Arlanda flygplats, men kan inte utifrån det presenterade underlaget uttala sig om det är värt den kostnad som det innebär att lösa avtalet i förtid. Av de tre förhandlingsalternativ som utredaren föreslår förespråkar Transportstyrelsen Alternativ 3, och ser flera risker och potentiella problem med Alternativ 2.

Transportstyrelsen anser inte att förslagen om att infrastrukturförvaltaren ska kunna vidta åtgärder som inte är förenliga med tidigare beslut om kapacitetstilldelning på järnväg för att möjliggöra nödvändiga militära och andra samhällsviktiga transporter med hänsyn till Sveriges nationella säkerhet är tillräckligt utredda och konsekvensbeskrivna. Transportstyrelsen avstyrker därför förslaget i dess nuvarande form. Dessa frågor bör istället utredas mer noggrant i det kommande lagstiftningsarbetet som kommer att aktualiseras till följd av den nya järnvägskapacitetsförordningen som för närvarande förhandlas av EU:s institutioner.

Transportstyrelsen avstyrker förslaget om att infrastrukturförvaltaren ska utforma sina prioriteringskriterier på ett sådant sätt att de i tillräcklig grad

beaktar betydelsen av transporter för totalförsvarsändamål då det inte framstår som ändamålsenligt.

Transportstyrelsens synpunkter

4.4 Omställning till fossilfrihet

Tillgång till hållbart flygbränsle är en förutsättning för flygets omställning. Transportstyrelsen ser därför positivt på en nationell plan för produktion av hållbart flygbränsle och en aktörssammansatt biobränslekommission för att stödja en effektiv omställning till en fossilfri luftfart och målet att uppnå nettonollutsläpp av växthusgaser senast 2045. Nationellt säkerställd produktion av hållbart flygbränsle är också relevant ur beredskapsperspektiv.

5.1 Trafikens utveckling

I utredningen anges att trafikutvecklingen normalt följer konsumentprisindex (s.60). Transportstyrelsen känner inte till att det föreligger ett statistiskt samband mellan trafikutveckling och konsumentprisindex (KPI). Det är därför myndighetens bedömning att antagandet om en sådan korrelation sannolikt är inte stämmer. Transportstyrelsen använder i stället BNP-tillväxt som förklarande variabel i sina prognosmodeller.

I nära anslutning till ovan anges: "När flyget nu på ett par decennier ska bli helt fossilfritt råder det samtidigt osäkerhet kring hur efterfrågan kommer att påverkas." Transportstyrelsen vill påpeka att det föreligger en minst lika stor osäkerhet vad gäller utbudet.

6.4.3 Riksintressen vid Arlanda flygplats och dess omland

Arlanda flygplats

Figur 6.15 föreställer en riksintressekarta som illustrerar att kommunerna ska undvika bebyggelse under lågfartssektorer. Transportstyrelsen noterar att det inte är fråga om något lagförslag, eftersom kommunerna har planmonopol. Transportstyrelsen anser att förslaget utgör en rimlig rekommendation men att figuren är otydlig avseende vilken frekvens "maxbuller 70 dBA" åsyftar. Det bör klargöras om kartan redovisar maximalbullerhändelser inträffande en gång om året, 16 ggr dag/kväll, 3 ggr natt eller någon annan frekvens.

8.5 Åtgärdsbehov inom järnvägssystemet

Nya förutsättningar behövs för Arlandabanan

Transportstyrelsen varken tillstyrker eller avstyrker utredarens förslag om att utse en förhandlingsperson. Transportstyrelsen vill dock lämna följande inspel.

A-Train har för närvarande en särställning på den svenska järnvägsmarknaden med flera undantag i järnvägsmarknadslagen (2022:365) som innebär att sträckan mellan Stockholm och Arlanda flygplats är den enda kvarvarande järnvägslinjen i Sverige där det inte råder fri konkurrens mellan järnvägsoperatörer. En välfungerande järnvägsmarknad kräver att infrastrukturförvaltarens monopolistiska makt regleras för att den inte ska ta ut för höga avgifter eller diskriminera mellan operatörer. Konkurrens på spåren leder i sin tur till högre utbud och lägre priser för resenärerna. Bristen på konkurrens och den höga stationsavgiften innebär därför sannolikt ett underutnyttjande av järnvägstransporter till Arlanda flygplats.

Huruvida det är värt den kostnad som det innebär att lösa avtalet med A-Train i förtid, för att skapa en mer dynamisk marknad mellan Stockholm och Arlanda Flygplats, kan dock inte Transportstyrelsen uttala sig om. Transportstyrelsen förstår att det inte går att direkt uttrycka storleken på den samhällsekonomiska nyttan av att ändra förutsättningarna för trafikering och avgiftsuttag på Arlandabanan i utredningen. Det saknas dock underlag för antagandet att den ”samhällsekonomiska nyttan, främst omfattande konsumentnyttor, vida [överstiger] statens kostnader för genomförande av förändringarna i form av ersättning till A-Train AB” (s.257). Inte heller framgår tillräckligt med resonemang kring framtida scenarier och risker vid andra alternativ än det som föreslås i utredningen.

Transportstyrelsen anser att givet att det finns ett gällande avtal samt undantag både i direktiv 2012/34/EU (SERA-direktivet) och järnvägsmarknadslagen, så bör eventuella förändringar vara välgrundade. Av de förhandlingsalternativ som utredaren presenterar så förespråkar Transportstyrelsen ett alternativ där Arlandabanan likställs med övrig järnvägsinfrastruktur och där dess infrastrukturförvaltare regleras på samma sätt som övriga infrastrukturförvaltare, inklusive det vertikalt integrerade företaget. Liksom att inget järnvägsföretag ska ha ensamrätt på någon järnvägslinje. Av de tre förhandlingssalternativ som utredaren föreslår, förefaller Alternativ 3 vara det som med störst sannolikhet leder till detta.

Transportstyrelsen ser flera risker och potentiella problem med Alternativ 2 (s.260-261). I utredningen uttrycks det att A-Train skulle ha ett intresse i att fortsätta vara infrastrukturförvaltare och utföra den avtalade koncessionen

för flygpendeltågtrafiken. Detta trots att man genom ändringarna i avtalet skulle minska A-Trains möjligheter till intäkter både genom minskade stationsavgifter, och genom att tillåta fullständig konkurrens på linjen Stockholm-Arlanda. Alternativet innebär stora osäkerheter både för staten och för A-Train i form av kostnader och intäkter.

Det finns också risker med de undantag som A-Train åtnjuter i järnvägsmarknadslagen och som grundar sig i artikel 12.3–4 i SERA-direktivet. I utredningen beskrivs det att enligt en juridisk bedömning så är en ändring av avtalet förenligt med nuvarande regelverk, varför till exempel flygpendelkoncessionen kan fortsätta. Transportstyrelsen har inte tagit del av den juridiska bedömningen och kan därför inte uttala sig om dess riktighet, men rekommenderar regeringen att utreda vilka ändringar i avtalet med A-Train som är möjliga att göra utan att det påverkar undantaget i SERA-direktivet innan eventuella förhandlingar påbörjas.

Ytterligare risker gäller frågan om stationsavgiften, en avgift för särskilda infrastrukturprojekt som regleras i 8 kap. 7§ järnvägsmarknadslagen. Regeringen bör på förhand utreda om en omförhandling av stationsavgiften riskerar att inskränka infrastrukturförvaltarens oberoende att ta ut avgifter enligt artikel 4 och artikel 29 i SERA-direktivet. Vidare bör regeringen inför en förhandling med A-Train om att *inte* ta ut en sådan avgift först utreda vilka konsekvenser det kan få för statens skyldighet att balansera infrastrukturförvaltarens resultaträkningar, i enlighet med artikel 8.4 i SERA-direktivet. Just frågan om medlemsstaternas finansiering är också något som kommissionen lyft i sina ”Tolkningsriktlinjer vid fastställandet av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur” som presenterades i våras.¹

8.7 Åtgärder i ett totalförsvarsperspektiv

Samhällsviktiga flyglinjer bör införas

I utredningen föreslås en förstärkning och delvis omprioritering av Trafikverkets uppdrag att upphandla trafikpliktlinjer. I Transportstyrelsens roll som beredskapsmyndighet finns ett intresse i att stödja förslag som syftar till att säkerställa tillgänglighet i hela landet för totalförsvarets behov. Upphandlingen bör enligt utredaren ske på en nivå som innebär minsta möjliga marknadspåverkan.

Transportstyrelsen vill här understryka vikten av att upphandlingen sker på ett sätt som säkerställer rättvisa konkurrensvillkor på marknaden.

¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202502606.

Transporter i ett totalförsvarsperspektiv

Åtgärder som inte är förenliga med tidigare beslut om kapacitetstilldelning på järnväg

Transportstyrelsen anser inte att förslagen om att infrastrukturförvaltaren ska kunna vidta åtgärder som inte är förenliga med tidigare beslut om kapacitetstilldelning på järnväg för att möjliggöra nödvändiga militära och andra samhällsviktiga transporter med hänsyn till Sveriges nationella säkerhet är tillräckligt utredda och konsekvensbeskrivna. Transportstyrelsen avstyrker därför förslaget i dess nuvarande form. Dessa frågor bör istället utredas mer noggrant i det kommande lagstiftningsarbetet som kommer att aktualiseras till följd av den nya järnvägskapacitetsförordningen som för närvarande förhandlas av EU:s institutioner.

För en väl fungerande järnvägsmarknad är de sökandes rättigheter av fundamental betydelse. Under vilka villkor tilldelad kapacitet ska kunna dras tillbaka och hur de sökande ska kompenseras bör framkomma tydligt i lag och förordning. Utredaren nämner frågan om kompensation till sökande som får sin kapacitet tillbakadragen, men presenterar ingen lösning.

Transportstyrelsen vill dessutom påpeka att förslaget inte är tydligt när det kommer till hur förslaget förhåller sig till befintliga infrastrukturrelaterade restriktioner för farligt gods på järnvägen. Transportstyrelsen anser dock att frågan om hanteringen av infrastrukturrelaterade restriktioner för farligt gods på järnvägen behöver ses över i ett större perspektiv vad gäller möjligheter, hantering och ansvar.

Infrastrukturförvaltarens prioriteringskriterier

Transportstyrelsen avstyrker förslaget om att infrastrukturförvaltaren ska utforma sina prioriteringskriterier på ett sådant sätt att de i tillräcklig grad beaktar betydelsen av transporter för totalförsvarsändamål.

Transportstyrelsen anser att förslaget inte framstår som ändamålsenligt av följande skäl.

Prioriteringskriterierna används först i slutskedet av kapacitetstilldelningsprocessen, när varken samordning eller tvistlösning fungerat för att hantera en kapacitetskonflikt. Oftast rör det sig om ansökningar som står i konflikt med varandra från ett begränsat antal aktörer. Trafikverket använder sig av samhällsekonomiska prioriteringskriterier för att lösa sådana konflikter. En utmaning blir således att inkludera transporter av betydelse för totalförsvaret i prioriteringskriterierna, då totalförsvaret inte ingår i de vedertagna metoderna för samhällsekonomiska beräkningar. Att de inkluderas i

kriterierna är sedan inte i sig en garanti för att dessa transporter blir prioriterade framför andra.

Om utredarens önskemål är att transporter av betydelse för totalförsvarsändamål ska prioriteras (först eller högt) i kapacitetstilldelningsprocessen, så krävs andra åtgärder än att beakta dem i prioriteringskriterierna.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog utredaren Josefin Aronsson och utredaren Henrik Sandén, den senare föredragande.