ARLANDABANAN INFRASTRUCTURE

Ert datum
2022-06-20

Vårt datum
2022-10-26

Ert diarienr
2022/01350

Diarienummer
2022/14

Regeringskansliet
Infrastrukturdepartementet
epost

# Yttrande avseende promemorian Arlanda flygplats – en plan för framtiden (Ds 2022:11)

Arlandabanan Infrastructure AB (AIAB) har inbjudits att yttra sig över promemorian Arlanda Flygplats – en plan för framtiden (DS 2022:11). AIAB har tagit del av Ds 2022:11 Arlanda flygplats – en plan för framtiden och avger följande remissyttrande.

AIAB är ett statligt helägt bolag som är ägare till Arlandabanan och är avtalspart till A-Train AB, som innehar rättigheten att nyttja Arlandabanan och bedriva snabbtågspendeln Arlanda Express mellan Stockholms C och Arlanda flygplats fram till 3 juli 2050.

Arlandabanan berörs i promemorian främst av tre förslag:

1. Utreda behovet av åtgärder för att förstärka kapaciteten i spår- och väginfrastrukturen till och från Arlanda flygplats samt att initiera en Arlandaförhandling för att lägga grunden för byggande av ny infrastruktur m.m.
2. Ta fram en inriktning för hur snabbtågspendeln ska kunna bedrivas efter avtalet mellan staten/AIAB och A-Train löper ut 2050.
3. Sänkta biljettpriser på Arlanda Express (snabbtågspendeln).

I promemorian uttrycker utredaren dessutom tydligt att det är brister i infrastrukturen som är hinder för fortsatt utveckling av tågtrafiken. Några brister avseende samordning och integrationen av tågtrafiken på Arlandabanan/Ostkustbanan framförs inte. I promemorian föreslås också ett mål om en kollektivtrafikandel till Arlanda på 60 procent.

## 1. Förstärkt kapacitet i spårinfrastrukturen

AIAB vill poängtera att såvitt avser behovet av förstärkt kapacitet på järnväg finns redan utredningar gjorda (4-spår Upplands Väsby-Arlanda och ökad kapacitet Arlanda C) som visar på lösningar för att förstärka spårkapaciteten

söder om Arlanda, men resurser för detta har inte prioriterats i nationell plan för 2022–2034. Utredda förslag bör därför på nytt prövas av Trafikverket i den kommande planeringen för ny nationell plan. Byte av signalställverk på Arlanda C ingår redan i A-Trains åtagande och planeras att genomföras under senare delen av 2020-talet. Förberedelser för detta pågår där även behoven av signaltekniska åtgärder för att utöka kapaciteten på Arlanda C ingår. Något behov av en särskild Arlandaförhandling för att hantera dessa åtgärder föreligger inte utan är en fråga om Trafikverkets och regeringens prioriteringar i nästa planeringsomgång.

## 2. Inriktning för snabbtågspendeln efter 2050

AIAB delar promemorians förslag att formerna för hur en fortsatt snabbtågspendel ska kunna bedrivas ska övervägas i god tid innan avtalet med A-Train löper ut år 2050. AIAB uppfattar promemorian så att en särskild snabbtågspendel till Arlanda med hög turtäthet och hög tillförlitlighet också är önskvärd efter år 2050 och att detta även då bör vara säkerställt genom ett avtal. Lämplig tidpunkt för ett övervägande hur snabbtågspendeln ska bedrivas är dock aktuellt först efter år 2040 då förutsättningarna och behoven för anslutningsresor till Arlanda flygplats efter år 2050 är mer kända. I dagsläget är formerna för denna form av avtal redan fastställda genom EU-rätten. Den behöriga kollektivtrafikmyndigheten kan ingå avtal om allmän trafik för en begränsad tidsperiod enligt ett visst förfaringssätt. AIAB anser att det som bör övervägas i god tid före 2040 är om det är staten genom AIAB/Trafikverket eller den regionala kollektivtrafikmyndigheten som ska ansvara för att ingå avtal om allmän trafik såvitt avser snabbtågspendeln mellan Arlanda och Stockholm när koncessionen upphört. Den som sedan får ansvaret att ingå avtal får därefter överväga krav och villkor för att säkra snabbtågspendelns fortsatta funktion efter 2050.

## 3. Sänkta biljettpriser på Arlanda Express

När det gäller frågan om biljettpriser på snabbtågspendeln kan konstaterats att det är fri prissättning som gäller på tjänsten. Över tid har prissättningen varierat beroende på marknadens förutsättningar och priset för konkurrerande transportsätt till och från Arlanda flygplats. Idag erbjuder snabbtågspendeln Arlanda Express ett omfattande rabattsystem som resenärerna kan nyttja alla dagar i veckan.

- Flera som reser tillsammans ges kraftiga rabatter (rabatt 33%-50%).
- Barn under 8 år reser alltid gratis (rabatt 100%).
- Barn under 18 år reser alltid gratis tillsammans med vuxen (rabatt 100%).
- Dessutom finns ungdomsrabatter för barn som reser ensamma eller är under 26 år (rabatt 50%).
- För arbetspendlare såväl med Arlanda Express som sådana som åker via Arlanda Central finns kraftfullt rabatterade biljetter som i princip medför en daglig avgift på 30 kr per tur respektive 10 kr per passage.

- Av promemorian framgår inte att A-Train redan ger en mycket stor rabatt på stationsavgiften på Arlanda för arbetspendlare (Priset är 450 kr per månad. Ordinarie pris är annars 120 kr per passage).

Sammantaget ger dessa rabatter möjlighet för många att resa mycket förmånligt med tåg till Arlanda och ibland kanske också det mest förmånligaste sättet. Det ordinarie priset på snabbtågspendeln är främst riktat mot affärsresenärer som reser ensamma och där taxi annars är alternativet. Ordinarie stationsavgift på Arlanda C är främst riktat mot flygresenärer som gör någon enstaka resa via Arlanda.

Sänkta avgifter på Arlanda Express kommer att orsaka en överflyttning av resenärer från flygbussar och pendeltåg, vilket i sig inte kommer att bidra till målsättningen om en kollektivtrafikandel på 60 procent för anslutningsresor till Arlanda.

Enligt resvaneundersökningar gjorda av Swedavia har snabbtågspendeln ensam en marknadsandel på cirka 60 procent till Stockholms centrala delar. AIAB gör bedömningen att en sänkning av biljettpriset på snabbtågspendeln inte kommer att påverka kollektivtrafikandelen för anslutningsresor i någon större omfattning. Denna bedömning görs med anledning dels av överflyttningseffekten av resande från annan kollektivtrafik (Flygbussarna och SL) till snabbtågspendeln, dels på grund av den redan höga marknadsandelen som snabbtågspendeln redan har till Stockholms centrala delar,. De som väljer bilen gör det av andra skäl än priset på snabbtågspendeln. Viktigast för en ökad marknadsandel med tåg till Arlanda är att upptagningsområdet utanför Stockholms centrala delar erbjuds frekventa och tillförlitliga tågförbindelser med de andra tågföretagen som angör Arlanda. Det är i dessa områden söder och norr om Stockholm som andelen som reser med kollektivtrafik till Arlanda är låg och bilen utgör det enklaste och tillförlitligaste alternativet. Har man dessutom förmånsbil/tjänstebil är det sannolikt också ekonomiskt mest fördelaktigt för individen.

När det gäller förslaget att förhandla om sänkta biljettpriser på snabbtågspendeln Arlanda Express har AIAB identifierat betydande risker av juridisk karaktär Nedan följer därför en redogörelse för de identifierade risker, och de svårigheter som är förenade med förslaget.

### 3.1 Juridiska aspekter på promemorians förslag om sänkta biljettpriser på Arlanda Express

I promemorian föreslås att regeringen initierar en förhandling med A-Train AB (”A-Train”) med inriktningen att sänka biljettpriserna för de passagerare som använder snabbtågspendeln (i promemorian benämnt snabbflygtåget) för att därigenom öka kollektivtrafikandelen av resenärer till och från Arlanda. Det framhålls i promemorian att frågan om styrmedel för en sådan ökning bör utredas vidare för att ge ett underlag om vilka styrmedel som är både effektiva och juridiskt möjliga att införa. Underlaget ska också användas som stöd för Arlandaförhandlingen.

AIAB vill kortfattat redovisa några överordnade juridiska aspekter som AIAB identifierat och som bör bli föremål för vidare utredning. Det kan bland annat finnas hinder av upphandlingsrättslig och statsstödsrättslig karaktär som gör att det inte är juridiskt möjligt att ingå en överenskommelse om en sänkning av biljettpriserna för de passagerare som använder snabbtågspendeln. Ett upphävande av Arlandabanan Project Agreement (APA) skulle därvid kunna aktualiseras om en sänkning av biljettpriserna trots detta avses genomföras.

### *3.1.1 Upphandlingsrättsliga aspekter*

I promemorian (s. 90) anges att Arlandabanan har kommit till stånd genom ett samarbete med en privat aktör, A-Train, som har gjort investeringar i järnvägs- och stationsinfrastruktur samt i järnvägsfordon. Detta är korrekt men det måste uppmärksammas att samarbetet har formen av en så kallad tjänstekoncession.

När investeringen i järnvägs- och stationsinfrastrukturen var färdigställd överlämnades denna av A-Train till AIAB. Som ersättning för sin investering och för underhållet och driften därav har A-Train under koncessionstiden tilldelats en ensamrätt att driva snabbtågspendeln och att uppbära samtliga biljettintäkter från resenärerna på snabbtågspendeln. A-Train har även tilldelats en rätt att ta ut avgifter från andra tågoperatörer som kör på Arlandabanan till och från Arlanda. Det är tänkt att dessa ersättningar ska täcka A-Trains investerings-, drift- och underhållskostnader över koncessionstiden samt att även ge en rimlig avkastning. A-Train bär en stor del av de risker som är kopplade till verksamheten på Arlandabanan och särskilt de risker som är relaterade till efterfrågan från passagerare och tågoperatörer (marknadsrisken). A-Train bestämmer fritt biljettpriser och avgifter inom ramen för gällande lagregler.

AIAB och A-Train slöt den 3 juli 1995 avtalet Arlandabanan Project Agreement (”APA”) rörande samarbetet kring Arlandabanan. Vid tidpunkten för APA:s ingående reglerade varken de svenska upphandlingslagarna eller EU-direktiven på upphandlingsområdet upphandlingar av tjänstekoncessioner. Däremot hade upphandlande myndigheter och enheter vid upphandling av tjänstekoncessioner att följa de allmänna EU-rättsliga principerna. APA ingicks efter en konkurrensutsättning i enlighet med de aktuella principerna. EU:s direktiv om tilldelning av koncessioner (2014/23/EU) är nu införlivat i svensk rätt genom lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner (”LUK”).

Av ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till LUK framgår att lagen trädde i kraft den 1 januari 2017. Vidare följer av dessa bestämmelser att lagen inte är tillämplig på upphandlingar av koncessioner som har påbörjats före ikraftträdandet. Enligt förarbetena innebär detta att övergångsbestämmelserna är tillämpliga på själva upphandlingen och dessa omfattar således inte ändringar i ett kontrakt som upphandlingen har resulterat i. Regeringen uttalade i propositionen att det var lämpligt att de nya bestämmelserna om ändring av kontrakt även tillämpas på befintliga kontrakt (Se prop. 2015/16:195 s. 851). Det finns anledning att, i linje med vad som anges i förarbetena till LUK och med vägledning av föreliggande domstolspraxis, anse att LUK ska tillämpas på eventuella ändringar av APA.

Utrymmet för omförhandling av APA är starkt begränsat av LUK. Av 14 kap. 8 § LUK följer att en koncession får ändras utan en ny upphandling endast om ändringen görs med stöd av någon bestämmelse i 14 kap. 9 – 14 §§ LUK. Dessa bestämmelser tillåter under vissa förutsättningar ändringar av mindre värde (9§), ändringar med stöd av klara, exakta och entydiga ändrings- och optionsklausuler (10§), kompletterande beställningar (11§), ändringar på grund av oförutsebara omständigheter (12§), byte av koncessionshavare (13§) och ändringar som inte är väsentliga (14§). Det är svårt att se att en ändring av relevanta delar av APA för att genomföra en sänkning av biljettpriserna för de passagerare som använder snabbtågspendeln skulle anses förenlig med LUK. Det finns exempelvis inga klara, exakta och entydiga ändringsklausuler i APA som ger stöd för en sådan ändring. En ändring av A-Trains rätt att sätta biljettpriserna riskerar även att betraktas som en väsentlig ändring, eftersom friheten att sätta biljettpriserna är ett betydelsefullt element för att hantera den efterfrågerisk som en koncessionshavare tar i ett tjänstekoncessionskontrakt och kan således antas ha påverkat potentiella koncessionshavares vilja och förmåga att delta i den konkurrensutsättning som föregick APA. Om APA ändras väsentligt utan att en ny upphandling genomförs, utgör det en otillåten direktupphandling, vilken kan komma att angripas genom överprövning av avtalets giltighet, skadeståndstalan och ansökan om upphandlingsskadeavgift (se 16 kap. 13 – 17 §§ LUK, 16 kap. 20–21 §§ LUK och 17 kap. LUK).

### *3.1.2 Statsstödsrättsliga aspekter*

Det får bedömas som osannolikt att A-Train skulle acceptera att sänka biljettpriserna för de passagerare som använder snabbflygtåget utan att erhålla kompensation för detta, t.ex. i form av bidrag. APA och därtill anslutande avtal, som löper till år 2050, innehåller i sin nuvarande lydelse inga bestämmelser som ger stöd för givande av bidrag mot en sänkning av biljettpriserna. Mot denna bakgrund kan givande av bidrag till A-Train komma att stå i strid med EU:s statsstödsregler.

Huvudregeln är att stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Statligt stöd föreligger inte om den ersättning som ges är marknadsmässig.

Ett bidrag till A-Train skulle sannolikt påverka den verksamhetsrisk som A-Train bär avseende Arlandabanan. Vidare skulle ett bidrag kunna snedvrida konkurrensen till A-Trains fördel genom att möjliggöra lägre biljettpriser, vilka kan antas locka fler resenärer på bekostnad av Arlandabanans nuvarande konkurrenter, till exempel Flygbussarna och taxiföretag. Kriteriet avseende påverkan på handeln mellan medlemsstaterna får antas vara uppfyllt då det är sannolikt att utländska aktörer skulle kunna finna en tjänstekoncession avseende Arlandabanan attraktiv då det är en vinstgenererande tågsträcka.

Såvitt avser frågan om ett sådant bidrag skulle vara marknadsmässigt, kan det ifrågasättas om en privat aktör på marknaden i motsvarande situation som AIAB skulle gå med på att utge någon form av bidrag till A-Train i ett fall där det finns ett avtal som löper till år 2050 och som inte innefattar någon

skyldighet att ge ett sådant bidrag. I detta sammanhang ska även noteras att det i promemorian (s. 100) uppmärksammas att den royalty som A-Train betalar till svenska staten (Riksgälden) på de vinster som uppstår i trafiken på Arlandabanan kommer att minska om sänkta biljettpriser kommer till stånd. Det kan ifrågasättas om en privat aktör på marknaden i motsvarande situation som Riksgälden även skulle gå med på att detta inom ramen för en kommersiell uppgörelse om en sänkning av biljettpriserna.

### *3.1.3 Upphävande av APA*

Om det skulle finnas juridiska hinder mot att ändra villkoren i APA i syfte att sänka biljettpriserna för de passagerare som använder snabbflygtåget, skulle ett alternativ kunna vara att träffa en överenskommelse med A-Train om ett upphävande av APA för att därefter kunna göra en upphandling eller driva trafiken vidare på annat sätt. En sådan överenskommelse skulle med stor säkerhet kräva att AIAB utger ersättning till A-Train för de kostnader och förluster som därvid uppkommer.

AIAB har enligt APA en option att avsluta APA i förtid. AIAB ska då erlägga kompensation till A-Train i enlighet med de regler som finns i APA. AIAB kan dock inte fritt utnyttja optionen utan det kan endast ske om regeringen är av uppfattningen att samordningen och integrationen av järnvägstrafiken på Arlandabanan med trafiken på andra järnvägssystem inte uppfyller regeringens krav på en effektiv och väl fungerande järnvägstrafik till och från Arlanda från ett lokalt, regionalt och nationellt perspektiv. Resonemangen i promemorian synes dock inte ge stöd för ett påstående om bristande samordning eller koordination utan mer för ett åstadkommande av en ökning av kollektivtrafikandelen av resande till och från Arlanda dels genom en sänkning av biljettpriserna för de passagerare som använder snabbflygtåget, dels genom kapacitetsförstärkande åtgärder i spårsystemet runt Arlanda.

Om det sker en ny upphandling rörande Arlandabanan kan det bli svårt att i likhet med vad som är fallet idag - ge en ny aktör ensamrätt att ta upp och släppa av passagerare på snabbtågstrafiken mellan Stockholm och Arlanda samt att tillåta vertikal integration. EU-förordningen 2016/2370 medger detta endast för OPS-projekt som kommit till stånd tidigare än den 16 juni 2015.

## 4. Styrelsens ansvar

AIAB:s styrelse vill påtala att det är AIAB och dess styrelse som under hela koncessionstiden har fullt ansvar för förvaltningen av avtalen med A-Train rörande Arlandabanan och är den part som med beaktande av ägarens riktlinjer och vid var tid gällande lagstiftning, har att förhandla eventuella förändringar i avtalen.

## 5. Samhällsekonomiska konsekvenser, omfördelningseffekter samt påverkan på regler

I avsnitt 6.4 respektive 6.5 berör promemorian samhällsekonomiska konsekvenser och påverkan på regler. AIAB konstaterar att dessa avsnitt är mycket översiktliga. Noterbart är att promemorian hänvisar till att förslagen i promemorian inte leder till påverkan på regler men att förslagen indirekt kan leda till sådan påverkan. AIABs analys av konsekvenserna av sänkta biljettpriser ovan visar dock på att förslaget sannolikt står i strid med gällande regler.

När det gäller de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslaget om sänkta biljettpriser på snabbtågspendeln framgår att nyttorna främst tillfaller tågresenärerna. AIAB delar helt denna bedömning vilken är tämligen självklart eftersom uppdraget och förutsättningarna för Arlandabanans tillkomst var att det i så stor utsträckning som möjligt skulle vara just resenärerna själva som skulle stå för kostnaderna för såväl investering i banan som för driften av snabbtågspendeln genom avgifter för nyttjande av tjänsten. Att flytta en stor del av detta ansvar till skattebetalarna innebär såväl en samhällsekonomisk kostnad för skatteuppbörd som kraftiga omfördelningseffekter mellan medborgarna där just affärsresenärer och fritidsresenärer gynnas på skattebetalarnas bekostnad och då i synnerhet dem som inte har behov av att resa eller inte möjlighet att av ekonomiska eller geografiska skäl nyttja snabbtågspendeln. Huruvida denna omfördelning är önskvärd i förhållande till andra angelägna behov i samhället är inte AIAB:s sak att avgöra. Det är dock en konsekvens av promemorians förslag och något annat sätt att åstadkomma en generell prissänkning än genom skattesubvention finns inte. Att mer än halvera priset kräver att resandet mer än fördubblas för att nå samma ekonomiska resultat som utan en prissänkning, vilket AIAB anser vara orealistiskt då det redan idag finns rabatter för de som har sämre ekonomiska förutsättningar såsom barn och ungdomar. Dessutom finns som tidigare redovisats rabatter för grupper som reser tillsamman, t.ex. familj och vänner. Dessa resenärer finns redan till stor del som kunder till snabbtågspendeln och kommer därför inte att påverkas nämnvärt av t.ex. en halvering av ordinarie pris.

På styrelsens vägnar

Ulf Lundin
Verkställande direktör