Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Enheten för transportinfrastruktur och planering
103 33 Stockholm

li.remissvar@regeringskansliet.se
li.transport.remissvar@regeringskansliet.se

Stockholm den 16 oktober 2025

REMISSVAR
SOU 2025:67 ARLANDA – EN VIKTIG PORT FÖR DET SVENSKA VÄLSTÅNDET

A-Train AB (”**A-Train**”) tackar för möjligheten att lämna synpunkter på betänkandet SOU 2025:67 Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet (”**Betänkandet**”).
Inledningsvis vill A-Train och dess ägare understryka att de är öppna för att diskutera olika alternativ för att gemensamt kunna hitta lämpliga vägar för att åstadkomma ett ökat resande med tåg till och från Arlanda, vilket A-Train ser positivt på. Dock finns det betydande värden som står på spel för A-Train och dess ägare i och med att A-Train endast bedriver verksamhet i form av trafikeringen av Arlandabanan under en koncession med 25 års kvarvarande löptid.

A-Train har valt att begränsa sitt remissvar till att lämna kommentarer avseende Betänkandets alternativa förslag om förändrade förutsättningar för Arlandabanan, dvs. den del av Betänkandet som är av störst relevans för A-Train.

Det ska noteras att ett utförligt bemötande av förslagen skulle innebära att A-Trains yttrande nödvändigtvis skulle behöva innehålla ett stort antal uppgifter som inte är allmänt kända och som är av kommersiellt känslig natur. Eftersom A-Train inte med säkerhet på förhand vet i vilken mån Regeringskansliet skulle hantera en sekretessbegäran avseende information i ett remissvar, har detta remissvar utformats för att inte innehålla sådan information som A-Train bedömer utgör affärshemligheter.

A-Train ser fram emot en fortsatt nära dialog med Regeringskansliet i denna fråga och önskar hitta en möjlighet att kunna framföra sin fulla syn på förslaget och diskutera detta med Regeringskansliet.

1 SAMMANFATTNING AV A-TRAINS SYNPUNKTER PÅ BETÄNKANDETS FÖRSLAG

- A-Train och dess ägare är öppna för att diskutera olika alternativ för att gemensamt kunna hitta lämpliga vägar för att åstadkomma ett ökat resande med tåg till och från Arlanda, vilket A-Train ser positivt på.
- För att något av Betänkandets förslag ska vara aktuellt att gå vidare med måste det säkerställas att A-Train inte riskerar att förlora de rättigheter som bolaget har under koncessionen utan att bli fullt ut kompenserade och det kan inte heller finnas någon risk i att ett föreslaget alternativ riskerar att underkännas vid rättslig prövning.
- Det ligger ett stort ansvar på alla inblandade parter att genomföra en grundlig analys av olika tänkbara alternativ innan något beslut kan fattas då inget av alternativen i nuläget är tillräckligt analyserade.

- A-Train är villigt att avsätta betydande resurser för att fortsätta utvärdera och diskutera de föreslagna alternativen mer i detalj med företrädare för Regeringskansliet och andra berörda parter.
- Betänkandets förslag om att staten ska köpa aktierna i A-Train från dess nuvarande ägare och därefter förhandla om villkoren för Arlandabanan är nytt och bedöms medföra stora svårigheter ur både ett praktiskt och ett statsstödsrättsligt perspektiv.
- Betänkandets förslag om en omförhandling av nuvarande projektavtal är inte tillräckligt analyserat ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv och det framstår som svårt att genomföra så stora förändringar av avtalet utan att riskera att en omförhandling står i strid med gällande regelverk.
- Betänkandets förslag om ett utnyttjande av optionen är nytt och är inte genomförbart då det saknas avtalsmässig grund för ett utnyttjande av optionen.

2 ALLMÄNT OM ARLANDABANAN OCH A-TRAINS VERKSAMHET

Inledningsvis är det viktigt att betona att Arlandabanan i grunden är ett miljöprojekt som möjliggjorde en expansion av Stockholm Arlanda flygplats. Utan A-Trains investering i spårbunden trafik till Arlanda och det kommersiella risktagande som har gjorts hade flygplatsen inte kunnat erhålla tillstånd för att bygga en tredje landningsbana. Arlandabanan har förbättrat tillgängligheten mellan Stockholm, Uppsala och Arlanda. Sedan starten har cirka 110 miljoner resenärer valt spårbunden trafik till Arlanda flygplats i stället för E4:an.

A-Train har sedan starten inte avvisat någon tågoperatör som önskat tilldelas tågläge, trafikera banan och stanna vid Arlanda Central. Arlandabanan och Arlanda Centralstation har trafikerats av SJ sedan år 2000. År 2006 inledde Upptåget trafik vid Arlanda Central med halvtimmestrafik mellan Uppsala och Upplands Väsby. År 2012 startade SL:s och UL:s gemensamma pendeltågslinje mellan Älvsjö och Uppsala med uppehåll vid Arlanda Central. Det finns i dagsläget fortfarande tillgänglig kapacitet på Arlandabanan.

Arlanda Express trafikerar sträckan Stockholm Centralstation – Arlanda flygplats på 18 minuter, med upp till fem avgångar per timme. Tåg och infrastruktur drivs med el från förnybara källor, certifierad enligt Bra Miljöval. Sedan slutet av 2024 är A-Train klimatneutralt inom Scope 1 och 2.

Under 2024 uppvisade Arlanda Express den högsta punktligheten bland svenska tågbolag, 95,6 procent. Arlanda Express har en mycket hög kundnöjdhet med en NPS[1] som konstant är över 60. Bolaget bedriver ett kontinuerligt utvecklingsarbete avseende service och kundbemötande för att säkerställa hög kvalitet i resan till och från flygplatsen. Ett exempel är den nyligen introducerade bagageservicetjänsten *Luggage Express*, framtagen i samarbete med flygbolag, som möjliggör incheckning av bagage vid Stockholm Centralstation. Ett annat exempel är pilotprojektet med SAS under 2025 där resa med Arlanda Express är inkluderat i priset på flygbiljetter med SAS till och från Visby.

Fram till 2029 investerar A-Train nu cirka 4 miljarder kronor i en ny tågflotta. Investeringen innebär en ökad passagerarkapacitet med över 60 procent. I samband med detta genomförs även en utbyggnad av tågdepån i Blackvreten samt genomförande av större egenfinansierade infrastrukturåtgärder vid Arlanda.

[1] NPS står för Net Promoter Score och är ett nyckeltal som används i kundundersökningar för att undersöka hur nöjda kunder är med ett visst bolag och särskilt hur sannolikt det är att kunden skulle rekommendera bolaget till en vän eller kollega. NPS gör det möjligt att jämföra resultat mellan företag i samma bransch, liksom mellan branscher.

För att ytterligare stärka tillgängligheten till Arlanda flygplats är A-Train berett att i samråd med relevanta parter utvärdera möjligheten till uppehåll vid fler stationer, exempelvis Solna.

I samband med förlängningen av koncessionen år 2022 från 2040 till 2050 åtog sig A-Train, utöver det normala underhållet, även att byta ut spåren på Arlandabanan mellan 2038 och 2044. Därmed kommer A-Train vid koncessionstidens utgång 2050 att överlämna en moderniserad och uppgraderad infrastruktur till staten utan någon ytterligare kostnad för staten.

Avslutningsvis har A-Train noterat att det ofta uppkommer missförstånd kring den avgift som tas ut från resenärer på Arlanda Central. Avgiften om 147 kronor utgörs av den stationsavgift som A-Train tar ut i enlighet med gällande regler för att få kostnadstäckning för den station, Arlanda Central, som A-Train bekostat och som nyttjas av andra tågoperatörer. Det är alltså ingen ”rulltrappsavgift” utan avgiften ska täcka den faktiska kostnaden för Arlanda Central. Stationsavgiften för Arlanda Central subventioneras inte av svenska staten, till skillnad mot vad som gäller för andra stationer i Sverige.

3 BETÄNKANDETS FÖRSLAG

I Betänkandet anges att förutsättningarna för Arlandabanan behöver förändras. De möjliga åtgärderna som presenteras är (i) att staten köper aktierna i A-Train, (ii) att en omförhandling av nuvarande avtal, Arlandabanan Project Agreement (hädanefter ”projektavtalet”) genomförs, eller (iii) att staten säger upp projektavtalet.

A-Train vill understryka att för att vara aktuellt måste det för varje alternativ säkerställas att A-Train inte riskerar att förlora de rättigheter som bolaget har under koncessionen utan att bli fullt ut kompenserade, och det kan inte heller finnas någon risk i att ett föreslaget alternativ riskerar att underkännas vid en rättslig prövning. Därför ligger det ett stort ansvar på alla inblandade parter att genomföra en grundlig analys av olika tänkbara alternativ innan ett beslut fattas. A-Train är villigt att avsätta betydande resurser för att fortsätta utvärdera och diskutera de föreslagna alternativen mer i detalj med företrädare för Regeringskansliet och andra berörda parter, inklusive A-Trains avtalspart under projektavtalen, Arlandabanan Infrastructure AB (”**AIAB**”).

4 ALTERNATIV 1: STATEN KÖPER AKTIERNA I A-TRAIN

4.1 Betänkandets förslag och inledande kommentarer

I Betänkandet föreslås som ett första alternativ att staten kan köpa aktierna i A-Train från dess nuvarande ägare. Därefter skulle staten förhandla om villkoren för Arlandabanan med det statligt ägda bolaget AIAB, i samma syfte som i det andra alternativet (se följande avsnitt), eller vidta andra åtgärder *”för att uppnå de effekter som önskas*”.

Det kan inledningsvis noteras att detta förslag är nytt jämfört med det delbetänkande som presenterades i november 2024.[2] A-Train är förvånade över att detta förslag presenteras som ett alternativ i Betänkandet. Detta eftersom utredaren, Peter Norman, i samband med presentationen av delbetänkandet, som svar på frågan om det inte kan vara ett alternativ att staten tar över Arlanda Express svarade *”[d]et går inte enligt EU-regler*”.[3] Vilka EU-regler Peter Norman syftade på framgår dock inte närmare av intervjun eller av delbetänkandet.

[2] Delrapport av Arlandasamordningen, Satsningar på järnväg för att stärka Arlanda flygplats konkurrenskraft – preliminära bedömningar och förslag inom järnvägsområdet, 14 november 2024.
[3] Dagens Industri, *Utredaren: Så ska resan till Arlanda bli billigare*, publicerad den 14 november 2024, kl. 16:43. Regeringens utredare vill ge Arlanda Express konkurrens

Nu har utredaren uppenbarligen ändrat uppfattning eftersom ett av de centrala förslagen är att staten ska köpa aktierna i A-Train. Det saknas dock närmare redogörelse för vilka EU-regler som utredaren tidigare ansåg omöjliggjorde ett sådant alternativ varför det inte heller är möjligt att ta ställning till eller kommentera på de relevanta EU-reglerna eller om det finns särskilda omständigheter som medför att det finns möjlighet att inte tillämpa dem. Här efterlyser A-Train en detaljerad redogörelse kring vilka EU-regler som åsyftats och även de bedömningar som gjorts sedan delrapporten presenterades som fått utredaren att nu känna sig bekväm med att inte bara lägga fram det som ett alternativ till huvudalternativet utan som Betänkandets första alternativ.

4.2 Statsstödsrättsliga aspekter

Ett förvärv av aktierna i A-Train från dess nuvarande ägare skulle kräva att A-Trains ägare är villiga att sälja aktierna till staten och i förlängningen att parterna kommer överens om villkor för en sådan försäljning. I ljuset av A-Trains ägares skyldigheter mot sina investerare och andra intressenter krävs att en sådan försäljning genomförs på marknadsmässiga villkor. Detta kommer även krävas för att säkerställa att ett eventuellt köp är förenligt med EU:s statsstödsregler.

För att säkerställa att en försäljning sker på marknadsmässiga villkor är det sannolikt att en försäljning kan behöva göras i form av ett budförfarande och en process till vilken även andra potentiella köpare bjuds in och/eller att en oberoende skälighetsbedömning inhämtas, istället för att det endast är en bilateral förhandling mellan staten och A-Trains aktieägare.

Betänkandet beaktar heller inte de praktiska problem som kan uppkomma då ett marknadsmässigt pris ska fastställas. Det avtal som har ingåtts mellan A-Train och AIAB har en lång kvarvarande löptid, vilket ökar risken för betydande skillnader i synen på projektavtalets värde, och därmed även värdet på aktierna i A-Train.

A-Trains ägare måste tillförsäkras marknadsmässig kompensation, samtidigt som en överkompensation riskerar att innebära en återbetalningsskyldighet utifrån statsstödsreglerna. Vid återbetalningsskyldighet ska dessutom ränta betalas från den dag då ägarna förfogade över stödet, dvs. den del av köpeskillingen som eventuellt utgör statsstöd. Detta kan medföra en betydande ekonomisk risk om det vid en rättslig prövning skulle göras en annan bedömning av vad som är marknadsmässig ersättning än den som staten och A-Trains ägare har gjort. Denna risk har överhuvudtaget inte beaktats i Betänkandet. Möjligen har denna analys utelämnats då det endast är A-Trains ägare som drabbas om köpeskillingen i någon del skulle utgöra otillåtet statsstöd. Oavsett skälet till att analysen saknas kan det konstateras att Betänkandet utgår från ett ensidigt perspektiv där risker som hänför sig till A-Train och dess ägare inte redovisas.

För A-Train och dess ägare är det inte ett alternativ att bära eventuell risk för en transaktion i strid med statsstödsreglerna, det är en risk som måste bäras av staten vid en eventuell affär. Det bör dock även här påpekas att ett avtal som innebär att staten ska hålla A-Train och aktieägarna i A-Train skadeslösa i förhållande till en statsstödsrisk i sig också kan utgöra statsstöd varför det är av största vikt att en köpeskilling och andra villkor för ett förvärv av aktierna utvärderas noggrant och med försiktighet.

Därutöver bör det också övervägas om inte staten bör konsultera Europeiska kommissionen avseende en sådan transaktion innan den blir slutgiltig.

Vi kan sammanfattningsvis konstatera att Betänkandet inte tycks ha beaktat den statsstödsrättsliga aspekten avseende detta förslag. Vi bedömer att dessa frågor måste analyseras i detalj och att processen innan en eventuell överlåtelse kan komma till stånd riskerar att bli långt mer komplex och ta längre tid än vad Betänkandet synes ge sken av givet de ovan redovisade aspekterna.

5 ALTERNATIV 2: OMFÖRHANDLING AV PROJEKTAVTALET

5.1 Betänkandets förslag och inledande kommentarer

I Betänkandet föreslås som ett andra alternativ att en omförhandling av gällande projektavtal mellan AIAB och A-Train ska ske. Utredaren hänvisar till att denna möjlighet har bekräftats i en juridisk bedömning, men att en förutsättning är att förändringen som kommer till stånd genom omförhandlingen *"inte ändrar den ekonomiska balansen mellan parterna*". Detta ska enligt Betänkandet säkerställas genom att A-Train *"kompenseras för det ekonomiska bortfallet som ändringarna innebär på ett sätt att avtalet fortsatt är ekonomiskt likvärdigt*". Betänkandets bedömning är att sådana ändringar är icke-väsentliga och därmed tillåtna enligt gällande lag. Dessutom hänvisas till att projektavtalet innehåller en ändringsbestämmelse som möjliggör för AIAB att begära ändringar som ska beviljas av A-Train under vissa förutsättningar.

I Betänkandet redovisas inte i detalj vilka delar av projektavtalet som utredaren anser bör omförhandlas, utan endast att följande rättigheter som A-Train åtnjuter bör tas bort:

- Rätten att ta ut stationsavgift för av- och påstigande passagerare vid Arlanda Central,
- Möjligheten att neka trafikeringsrätt för andra järnvägsföretag och trafikorganisatörer på Arlandabanan, och
- Möjligheten att neka andra rätten att ta upp och släppa av passagerare på sträckan Stockholm Central (Älvsjö–Karlberg/Odenplan)–Arlanda flygplats.

5.2 Upphandlingsrättsliga aspekter

Det är av central betydelse för utredarens förslag att det finns en laglig möjlighet att omförhandla projektavtalet. Om en sådan möjlighet saknas är förslaget inte genomförbart. Trots detta saknas det i Betänkandet en analys av hur förslaget påverkas av det upphandlingsrättsliga regelverket och de begränsningar som följer av detta.

Upphandlingslagstiftningen tillåter endast ändringar av redan ingångna avtal under vissa specifikt angivna förutsättningar, vilka är reglerade i lag. Ändringar som inte uppfyller sådana förutsättningar är inte tillåtna och kan anses utgöra otillåtna direktupphandlingar, vilket i sin tur kan leda till konsekvenser för avtalsparterna och inte minst för den upphandlande enheten.

Även om det vid den tid då projektavtalet ingicks saknades bestämmelser som reglerade under vilka förutsättningar ändringar av offentliga kontrakt kan ske, har EU-domstolen klargjort att det är de regler som gäller när en ändring genomförs som ska tillämpas. Huruvida en omförhandling är tillåten ska således bedömas utifrån nuvarande lagstiftning.

Frågan om i vilken utsträckning projektavtalet kan omförhandlas och om de i Betänkandet föreslagna ändringarna är tillåtna enligt lag berörs endast summariskt i Betänkandet. Utredaren hänvisar härvid till en juridisk bedömning som påstås bekräfta att det är tillåtet att omförhandla projektavtalet, men utan att i någon del redovisa de underliggande rättsliga överväganden som ska leda till slutsatsen att en sådan omförhandling är tillåten.

A-Train har tagit del av den av Roschier Advokatbyrå AB upprättade promemorian "*Juridisk bedömning av om Arlandabaneavtalet kan ändras*" daterad den 19 november 2024, vilken utredaren hänvisar till i Betänkandet. Efter att ha läst promemorian kan A-Train konstatera att upphandlingslagstiftningen endast behandlas mycket kortfattat och att det saknas mer djupgående analys rörande ändringsbestämmelsernas tillämplighet i förhållande till utredarens förslag.

Betänkandet, liksom promemorian från Roschier Advokatbyrå AB, tycks utgå från att omförhandling är tillåten enligt två av de ändringsmöjligheter som regleras i upphandlingslagarna, *dels* möjligheten att

göra ändringar som inte är väsentliga, *dels* möjligheten att tillämpa ändringsbestämmelser som redan finns i projektavtalet.

Vad gäller möjligheten att göra ändringar som inte är väsentliga kan konstateras att Betänkandet utgår från en felaktig utgångspunkt för att bedöma om en ändring är väsentlig. Av Betänkandet framgår att så länge A-Train kompenseras på ett sådant sätt att projektavtalet fortsatt är ekonomiskt likvärdigt så är det fråga om ändringar som inte är väsentliga och som därmed är tillåtna. Huruvida ett avtals ekonomiska jämvikt förändras är dock bara ett, av flera, exempel på när en ändring är väsentlig och därmed otillåten. En ändring kan vara väsentlig även i andra fall än då den ekonomiska jämvikten förändras.

A-Train vill särskilt framhålla att Roschier Advokatbyrå AB i promemorian uttalar att det bör undvikas att göra allt för omfattande förändringar av parternas respektive rättigheter och skyldigheter, såsom avstående från att tillämpa ett väsentligt avtalsvillkor. Detta för att undvika att ändringarna skulle vara att se som väsentliga. De ändringar som nu föreslås i Betänkandet skulle dock innebära omfattande förändringar av A-Trains rättigheter. Det finns därför mycket som talar för att förslaget i denna del skulle utgöra en väsentlig förändring som inte är tillåten enligt den ändringsmöjlighet som Betänkandet stöder sig på, varför en utförligare analys måste genomföras innan det alternativet kan övervägas.

Beträffande möjligheten att ändra i projektavtalet med stöd av dess ändringsbestämmelse så tycks Betänkandet utgå från den felaktiga förutsättningen att redan förekomsten av en sådan avtalsbestämmelse ger en laglig möjlighet att ändra projektavtalet. Upphandlingslagarna uppställer dock strikta villkor för hur en avtalad ändringsbestämmelse ska vara utformad för att den ska kunna tillämpas, bl.a. att den ska ta höjd för just den ändring som är aktuell. Alla ändringsbestämmelser uppfyller inte de krav som ställs för att en upphandlingsrättsligt tillåten ändring ska kunna ske. Varken i Betänkandet eller i promemorian ”*Juridisk bedömning av om Arlandabaneavtalet kan ändras*” har en ordentlig analys gjorts av om den aktuella ändringsbestämmelsen möjliggör de ändringar som föreslås.

Utöver att Betänkandet saknar erforderlig analys av lagligheten av förslaget om omförhandling, saknas även en konsekvensanalys där riskerna vid otillåtna ändringar av projektavtalet behandlas.

Dessutom har inte Betänkandet beaktat att EU:s kollektivtrafikförordning kan uppställa begränsningar avseende möjligheten att fullt kompensera A-Train för det ekonomiska bortfallet. Betänkandet saknar helt analys av denna frågeställning. Detta trots att Roschier Advokatbyrå AB i sin promemoria har uppmärksammat utredaren på att förordningen kan vara tillämplig, i relation till överväganden om kompensation till A-Train kan utgöra statsstöd. I promemorian anges att det finns argument som kan anföras för att kompensationen kan utgöra sådan ersättning för allmän trafikplikt som regleras i förordningen, men utan att redovisa vilka argument som avses eller de rättsliga överväganden som har gjorts i detta avseende. Frågan är således inte utredd i Betänkandet, trots att utredaren själv har framhållit att möjligheten att omförhandla projektavtalet förutsätter att A-Train kompenseras för det ekonomiska bortfallet.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det inte har gjorts en erforderlig analys av lagligheten av utredarens förslag om att projektavtalet ska omförhandlas eller någon analys av de risker som kan komma att aktualiseras om förslaget om omförhandling inte är förenligt med upphandlingsregelverkets bestämmelser om ändringar av ingångna avtal. Detta trots de potentiellt allvarliga konsekvenser det kan få om en omförhandling genomförs utan lagstöd.

Projektavtalet är av avgörande betydelse för A-Train och dess verksamhet. För att en omförhandling ska kunna diskuteras krävs först att en djupgående analys görs av ovan nämnda frågor och innan dess bör inte staten gå vidare med utredarens förslag om omförhandling av projektavtalet.

5.3 Statsstödsrättsliga aspekter

Avseende den kompensation som utredaren uttalar att A-Train ska erhålla för det ekonomiska bortfallet aktualiseras även i denna del frågor om statsstöd. Beträffande de praktiska problem och risker som följer av detta hänvisas till vad som anförs under avsnitt 4.2 ovan samt avsnitt 5.3.2 nedan. Särskilt avseende förslaget att A-Train inte ska ta ut infrastrukturavgifter.

5.3.1 Rätten att ta ut avgifter för nyttjande av infrastrukturen följer av lag och avtal

5.3.1.1 Rättslig grund för A-Train att ta ut avgifter

A-Train är infrastrukturförvaltare för Arlandabanan. Det följer av 8 kap. 1 § järnvägsmarknadslagen[4] och artikel 29 i EU:s järnvägsdirektiv[5], att en infrastrukturförvaltare, som A-Train, får ta ut avgifter från järnvägsföretag för användning av infrastrukturen. Avgifterna som tas ut ska vara konkurrensneutrala och fastställda på icke-diskriminerande grunder.

Vidare följer det av 8 kap. 7 § järnvägsmarknadslagen och artikel 32.3 i EU:s järnvägsdirektiv att en infrastrukturförvaltare får ta ut högre avgifter än vad som anges i 8 kap. 3 och 4 §§ järnvägsmarknadslagen avseende särskilda infrastrukturprojekt som har avslutats efter 1988. Avgifterna får således vara högre om projektet inte skulle ha kommit till stånd om avgifterna hade begränsats. Lagstiftaren har inte vidare utvecklat vad en maximal spåravgift skulle vara.[6]

Både järnvägsmarknadslagen och EU:s järnvägsdirektiv anger vilka andra avgifter som en infrastrukturförvaltare får ta ut utöver spåravgiften. Avgifterna kan förenklat delas in i spåravgiften och övriga avgifter. Spåravgift är den avgift som varje järnvägsföretag måste betala för att nyttja järnvägsspåren och utgörs av det minipaket av tillträdestjänster som anges i 7 kap. 4 § järnvägsmarknadslagen.

Inom ramen för övriga avgifter finns t.ex. avgifter för olika tjänster som järnvägsföretag kan nyttja efter ansökan. Enligt 9 kap. 1 § järnvägslagen kan järnvägsföretag bl.a. ansöka om att få tillträde till stationer för passagerare. Det följer vidare av 9 kap. 6 § järnvägsmarknadslagen att avgifterna för tjänster enligt kapitel 9 ska vara icke-diskriminerande och inte får överstiga kostnaden för att tillhandahålla tjänsten med tillägg för en rimlig vinst.

Syftet med de olika infrastrukturavgifterna, men även de begränsningar som finns avseende avgiftsnivåerna, är att järnvägsföretagen endast ska åläggas en avgift för den infrastruktur som nyttjas. Om ett järnvägsföretag endast vill nyttja spårinfrastrukturen åläggs det endast en spåravgift. Vill järnvägsföretaget därutöver nyttja stationer som infrastrukturförvaltaren förvaltar tillkommer en avgift för detta nyttjande. Detsamma gäller om järnvägsföretaget önskar nyttja godsterminaler, bränsledepåer etc. Som exempel kan nämnas att det i 4 kap. 8 § järnvägsmarknadslagen anges att intäkter från förvaltningen av järnvägsinfrastruktur endast får användas av infrastrukturförvaltaren för att finansiera den egna verksamheten. Detta avser både ett krav för vertikalt integrerade företag, som A-Train, men gäller även generellt för infrastrukturförvaltare.[7] Denna ordning är logisk eftersom spåravgifterna endast ska täcka de kostnader som infrastrukturförvaltaren har för att kunna upplåta kapacitet på järnvägsinfrastrukturen och för att järnvägsföretaget ska kunna köra tåg på järnvägen. Kostnader som

[4] Bestämmelserna är i stort sett likalydande med tidigare bestämmelser om avgifter i tidigare järnvägslagen (2004:519).
[5] Direktiv 2012/34 om inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde, EUT L 343, 14.12.2012, s. 32 (med ändringar).
[6] Prop. 2014/15:120, s. 116-
[7] Prop. 2021/22:83, s. 337.

är hänförliga till andra tjänster som t.ex. tillgång till stationer eller godsterminaler, bestäms och tas ut för att täcka kostnaderna för sådan infrastruktur.

Oavsett vad projektavtalet stadgar och således oavsett om en sådan omförhandling som Betänkandet föreslår genomförs, påverkas alltså inte A-Trains möjlighet att ta ut avgifter för nyttjande av infrastrukturen, oberoende av om det är spåravgifter, stationsavgifter eller andra avgifter.Detta eftersom denna rätt följer av tillämplig unionsrätt.

Utredaren har också uppmärksammats på A-Trains författningsstadgade rätt att ta ut avgifter i egenskap av infrastrukturförvaltare genom Roschier Advokatbyrå AB:s promemoria *"Juridisk bedömning av om Arlandabaneavtalet kan ändras*". Det är därför anmärkningsvärt att det i Betänkandet föreslås att den rätten ska tas bort för A-Train utan någon närmare analys kring hur det ska fungera i förhållande till de författningsstadgade rättigheterna.

5.3.1.2 Avtalsrättslig grund för A-Train att ta ut avgifter

Förutom att det finns en rättslig grund för A-Train att ta ut avgifter, framgår detta också uttryckligen av projektavtalet. Enligt projektavtalet har A-Train rätt att ta ut spåravgifter, stationsavgifter och andra avgifter i samband med att A-Train beviljar och upplåter kapacitet på Arlandabanan och infrastrukturen på Arlanda. Rätten att ta ut avgifter är ett centralt villkor och en förutsättning för projektavtalet.

Även om bestämmelsen i projektavtalet skulle omförhandlas ändras inte det faktum att A-Train, i egenskap av infrastrukturförvaltare, har en laglig rätt att ta ut avgifter för nyttjande av den infrastruktur som tillhandahålls. Såvitt vi får förstå Betänkandet är förslaget därför att A-Train ska få ersättning för stationsavgiften direkt från staten istället för att ta ut avgiften från de enskilda järnvägsföretag som stannar vid Arlanda Central och nyttjar stationen. Järnvägsföretagen, inklusive A-Train, kommer således att få en selektiv ekonomisk fördel genom att inte behöva betala avgiften. A-Train, i egenskap av infrastrukturförvaltare, kommer då att stå en indirekt risk för det fall statens erläggande av avgiften utgör ett olagligt statligt stöd till de berörda järnvägsföretagen.

5.3.2 Statsstödsrättsliga aspekter

Betänkandet innehåller inte någon statsstödsrättslig analys av förslaget. Betänkandet konstaterar endast att *"[b]edömningen är dessutom att en kompensation till A-Train AB för det ekonomiska bortfallet inte skulle utgöra något statsstöd*".

A-Train har tagit del av den rättsliga analys som Roschier Advokatbyrå AB har upprättat i promemorian *"Juridisk bedömning av om Arlandabaneavtalet kan ändras*" daterad den 19 november 2024. Även i detta fall kan konstateras att promemorian innehåller en mycket grund redogörelse för bedömningen. Därutöver förekommer felaktiga slutsatser avseende den statsstödsrättsliga bedömningen.

För det första anges i promemorian att kompensation som utgår till A-Train för ändring av projektavtalet inte bedöms utgöra statsstöd eftersom tidigare kompensation (dvs uttag av stationsavgiften) inte har utgjort statsstöd. Ett sådant resonemang är direkt felaktigt och inte förenligt med statstödsregelverket. Eftersom det är fråga om ny kompensationen behöver en ny statsstödsrättslig bedömning göras.

I promemorian anges vidare att *"[i}nte heller den indirekta kompensationen till A-Trains konkurrenter som bedriver trafik på Arlandabanan, som uppstår genom att A-Trains banavgifter gentemot konkurrenter fastställs till ett lägre belopp, utgör statsstöd*". Roschier Advokatbyrå AB anför vidare att den spåravgift som A-Train, i egenskap av infrastrukturförvaltare, har tagit ut varit högre än vad som krävs enligt svensk lag och därmed inte en normal börda. Någon närmare redogörelse för hur Roschier Advokatbyrå AB har kommit till dessa slutsatser finns inte i promemorian.

Roschier Advokatbyrå AB framför även att det finns argument för att kompensationen kan utgöra kompensation för allmän trafikplikt enligt EU:s kollektivtrafikförordning och att sådan kompensation då inte skulle klassificeras som statsstöd. Det kan härvid noteras att för att en ersättning ska utgöra kompensation för allmän trafikplikt finns det angivet i EU:s kollektivtrafikförordning vad denna ersättning får ersätta. Det saknas i promemorian någon närmare bedömning kring denna beräkningsgrund och det erinras om att en sådan kompensation alltjämt kan innehålla stödelement i de delar kompensationen anses vara för hög och inte i linje med beräkningsgrunderna. Någon närmare analys kring detta saknas i såväl promemorian som i Betänkandet.

Därutöver berör Roschier Advokatbyrå AB:s promemoria endast ”banavgifter”, dvs. avgift för att nyttja järnvägsspåren, och inte stationsavgiften som avser nyttjande av stationen vilket är den avgift som förslaget i Betänkandet tar sikte på. Det är möjligt att det har uppstått viss begreppsförvirring mellan utredaren och Roschier Advokatbyrå AB i detta avseende.

Det upplägg som A-Train förstår föreslås i Betänkandet är att staten ska kompensera A-Train i egenskap av infrastrukturförvaltare för att A-Train sänker, alternativt upphör att ta ut, den stationsavgift som A-Train enligt lag har rätt att ta ut från de järnvägsföretag som vill nyttja stationsinfrastrukturen. Detta innebär att de direkta mottagarna av stödet är järnvägsföretagen, eftersom det är dessa företag som inte längre behöver betala en avgift som annars ska åläggas dem. Något förslag avseende sänkt spåravgift framförs inte i Betänkandet och även i den delen får vi hänvisa till vad som har anförts angående den lagstadgade rätten som A-Train har att ta ut avgifter för nyttjande av infrastrukturen.

Ett sådant upplägg skulle nödvändigtvis behöva bedömas utifrån ett statsstödsrättsligt perspektiv sett till de järnvägsföretag som åtnjuter fördelen av en sådan subvention. Åläggandet av stationsavgift utgör en normal börda att bära för järnvägsföretag som vill trafikera en station varför det finns en fördel för dessa aktörer jämfört med konkurrerande transportsätt.

Beroende på hur det slutliga upplägget utformas är det även möjligt att de svenska reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen skulle kunna aktualiseras.

A-Train uppmanar därför regeringen att göra en noggrann statsstödsrättslig analys avseende denna del, men även att beakta huruvida konkurrenslagens regler avseende förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet kan aktualiseras innan staten går vidare med detta alternativ.

6 ALTERNATIV 3: UPPSÄGNING AV PROJEKTAVTALET

I Betänkandet anges som ett tredje alternativ att regeringen beslutar att AIAB ska säga upp avtalet med A-Train genom att utnyttja den så kallade ”optionen” i projektavtalet. A-Train bestrider dock starkt att någon sådan möjlighet skulle finnas i nuläget av skäl som kommer utvecklas mer i detalj nedan.

Optionen i punkt 26.2 i projektavtalet tillkom efter att det ursprungliga projektavtalet avseende Arlandabanan hade ingåtts 1994 som ett resultat efter en förhandling ledd av en av regeringen särskild utsedd förhandlingsman, Claes-Eric Norrbom. Närmare detaljer kring tillkomsten av optionen och de överväganden som låg bakom den finns redovisade i SOU1995:25.

Bland de uttalanden som är av vikt för tolkningen av optionen finns bl.a. följande uttalande (SOU 1995:25 s. 61):

> *”Samtidigt har jag sett det som en viktig förutsättning att optionen endast är tänkt att komma till användning i undantagsfall och att det skall ligga mycket starka trafikpolitiska motiv bakom en sådan åtgärd.”*

Vidare anges som avslutande anmärkning i utredningen (SOU 1995:25 s.62):

> *”Sammanfattningsvis är det min uppfattning att de kompensationsregler som är knutna till ett förtida avbrott av avtalet är så förmånliga för staten som man rimligen kan begära. Jag gör också den bedömningen att dessa villkor har varit möjliga att uppnå på grund av att Arlandabanekonsortiet förlitar sig på att den svenska staten kommer att hantera optionsmöjligheten på ett ansvarsfullt sätt.”*

Av lydelsen av punkt 26.2.3 i projektavtalet följer att optionen endast kan utnyttjas om ”*the Government is of the opinion that the coordination and integration of the railway traffic on the Arlanda Link with the traffic on the national and other railway systems do not meet the Government’s requirements for an efficient and well-functioning railway traffic to and from the Airport from a local, regional and national perspective*”.

Det kan således konstateras att optionen endast kan utnyttjas om trafiken på Arlandabanan inte är väl integrerad och koordinerad med övrig trafik från ett lokalt, regionalt och nationellt perspektiv och att andra skäl som t.ex. miljömässig eller samhällsekonomisk hänsyn inte kan ligga till grund för ett utnyttjande av optionen.

Utredningen innehåller dock inte någon som helst redovisning som tyder på att det föreligger några sådana brister i integrationen eller koordineringen av trafiken på Arlandabanan som krävs för att utnyttja optionen. Istället synes skälet till att det tredje alternativet med ett utnyttjande av optionen läggs fram vara att det på så sätt skulle möjliggöra en ”*ny offentlig upphandling av driften av Arlandabanan, enligt sådana villkor att samma resultat kan uppnås som rekommenderas för en potentiell omförhandling av avtalet*” enligt det andra alternativet, för det fall en frivillig överenskommelse därom inte skulle visa sig kunna nås. Som framgår redan av ordalydelsen av avtalsbestämmelsen är det dock inte något godtagbart skäl för att utnyttja optionen på avtalsmässig grund.

Frågan om utnyttjande av optionen har under åren väckts i den politiska debatten vid ett antal tillfällen och vid samtliga dessa tillfällen har det avfärdats då det inte har funnits avtalsmässig grund för ett utnyttjande av optionen.

Regeringen har i mars 2012 genom sin skrivelse Skr 2011/12:93 konstaterat att ”*trafiken för närvarande i allt väsentligt är väl integrerad och att det därmed inte finns avtalsmässig grund för att utnyttja optionen*”.

Därefter har A-Train upplåtit rättigheter för tredjepartstrafik på Arlandabanan med rätt att släppa av och plocka upp passagerare på Arlanda C som är mer långtgående än de krav som följer av projektavtalet, varför det inte finns något som tyder på att det i dagsläget skulle finnas någon avtalsmässig grund för att utnyttja optionen. Tvärtom har integrationen och koordineringen av trafiken förbättrats sedan 2012.

Det ovan sagda styrks inte minst av uttalanden i Riksrevisionens Rapport ”*Erfarenheter av OPS-lösningen för Arlandabanan*” från 2016 (RIR 2016:3 s. 25) där följande konstateras:

> *”Sedan 2012 trafikerar både SL och SJ Arlanda. Resenärerna med SJ och SL utgjorde under år 2014 cirka en tredjedel av det totala antalet tågresenärer på Arlandabanan (se tabell 3). Detta talar för att integrationen i järnvägssystemet fungerar relativt väl. Det finns dock svårigheter med att ytterligare öka trafiken på Arlandabanan, och därmed ytterligare öka integrationen (se avsnitt 4.2.5). Enligt AIAB är integrationen med tågtrafiken från Arlanda mot norr och söder (mot Stockholms södra förorter och Östergötland) mycket god. Tågtrafiken från Södermanland (Eskilstuna och Katrineholm) anses inte vara integrerad med Arlandabanan eftersom passagerarna måste byta tåg vid Stockholms central. AIAB anser dessutom att det*

fortfarande finns utrymme att integrera banan ytterligare i västlig riktning (Örebro/Västerås), men detta skulle kräva nya anslutningsspår från Ostkustbanan till Mälarbanan."

De identifierade bristerna i integrationen har dock inte något med integrationen och koordineringen av trafiken på själva Arlandabanan att göra, utan berör det nationella järnvägsnätet och hur andra trafikoperatörer har valt att organisera sin trafik, och kan därför inte utgöra grund för ett utnyttjande av optionen.

AIAB konstaterar i sin Hållbarhets- och årsredovisning för 2024 (sid 21 i Hållbarhets- och årsredovisning 2024) att *"[s]om framgår av linjekarta (se sid 22) är integrationen av tågtrafiken från Stockholm-Arlanda flygplats mot norr och söder mycket god*" samt att "*[t]ågresandet till Arlanda har ökat kraftigt sedan starten. Störst tillväxt har skett i kategorin övriga tågföretag (SJ/SL)*".

Det kan även noteras att AIAB i sin Hållbarhets- och årsredovisning för 2024 (sid 53 i Hållbarhets- och årsredovisning 2024) konstaterar att *"[f]ram till och med 2023 har inte A-Trains agerande eller beslut föranlett några klagomål från andra tågföretag eller ingripanden från tillsynsmyndigheten eller AIAB. Däremot har frågan om A-Trains agerande vid fördelning av kapacitet på Arlandabanan under perioden som banan bara kunde trafikeras på ett spår lyfts till AIAB av tredje part med anledning av att A-Train beslutade att upplåta fyra tåglägen per timme för Arlanda Express och endast ett tågläge per timme för annan tågtrafik. Det medförde att alla SJ-tåg och alla SL-tåg fick ledas om via Märsta istället för att angöra Arlanda. AIAB har klargjort att detta är rätt agerat av A-Train utifrån skyldigheterna som de har i avtalet med AIAB."*

Sammantaget ger det en tydlig bild av att det inte finns några sådana brister i integrationen och koordineringen av trafiken på Arlandabanan som krävs för att utnyttja optionen.

Utredningen hänvisar till att "*enligt inhämtad juridisk bedömning är det möjligt att säga upp avtalet med åtminstone ett års uppsägningstid*" utan att gå in på några ytterligare detaljer kring förutsättningarna för att utnyttja optionen. A-Train har tagit del av den av Roschier Advokatbyrå AB upprättade promemorian "*Beskrivning av option att säga upp avtalet om Arlandabanan*" daterad den 5 maj 2025 till vilken hänvisning görs i Betänkandet och kan konstatera att promemorian är en synnerligen grund beskrivning av projektavtalets ordalydelse och som inte på något sätt redovisar vad som har förevarit i samband med att optionen kom till, analyserar hur den ska tolkas och tillämpas eller redovisar hur optionen historiskt har behandlats av parterna.

A-Train konstaterar vidare att förslaget om att utnyttja optionen inte fanns med i utredningens delrapport avseende järnvägsområdet som presenterades i november 2024 och att förslaget under utredningens gång inte heller har diskuterats mellan utredaren och företrädare för A-Train eller, såvitt bekant för A-Train, dess avtalsmotpart AIAB. Det noteras även att Roschiers promemoria är daterad mindre än en månad innan utredningen presenterade sin slutrapport. Sammantaget ger det intrycket av att detta alternativ har kommit upp sent i utredningsarbetet. A-Train finner det anmärkningsvärt att utredningen lägger fram ett sådant långtgående förslag utan att först diskutera förutsättningarna med berörda avtalsparter, A-Train och AIAB, och utan någon grundlig juridisk analys av optionens utnyttjbarhet där hänsyn har tagits till bakgrunden till optionen, hur den ska tolkas eller de bedömningar som har gjorts historiskt avseende dess tillämpbarhet.

A-Trains bestämda uppfattning är således att optionen inte kan utnyttjas i dagsläget då det saknas avtalsmässig grund för ett sådant utnyttjande. Denna bedömning delas av A-Trains motpart under projektavtalet, dvs. AIAB, som inte heller anser att det finns någon avtalsmässig grund för att utnyttja optionen. Givet att en av de viktigaste utgångspunkterna för avtalstolkning under svensk rätt är parternas gemensamma partsavsikt, borde det i sig medföra att detta alternativ bör vara överspelat och

A-Train beklagar att det inte kunde klarats ut tidigare genom en dialog mellan utredningen och berörda avtalsparter innan alternativet i sista stund, som det förefaller, har inkluderats i slutrapporten.

Som ovan,

Magnus Zetterberg

VD, A-Train AB