

RAPPORT

Nattågstrafik till Europa

Delrapport 2020-01-15



Trafikverket

Postadress: 781 89 Borlänge

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Telefon: 0771-921 921

Dokumenttitel: Nattågstrafik till Europa

Dokumentdatum: 2020-01-15

Ärendenummer: TRV 2019/82057

Kontaktperson: Bosse Andersson och Lisa Berglund, avdelning Nationell planering

Publikationsnummer: 2020:035

ISBN: 978-91-7725-569-7

Uppdraget

Trafikverket har fått i uppdrag att utreda förutsättningarna för att upphandla nattågstrafik med dagliga avgångar till flera europeiska städer. En delredovisning av uppdraget ska ske senast den 15 januari 2020. Slutredovisning av uppdraget ska ske senast den 30 april 2020. Denna rapport utgör delredovisning av uppdraget.

Delredovisningen ska bland annat innehålla:

- på vilket sätt Trafikverket så snart som möjligt kan upphandla nattågstrafik mellan Sverige och den europeiska kontinenten.
- redovisning av andra möjligheter att stödja etableringen av sådan nattågstrafik.

Slutredovisningen kommer att innehålla en bredare redovisning av förutsättningarna för olika alternativ för staten att upphandla nattågstrafik mellan Sverige och den europeiska kontinenten som underlag för kommande beslut i frågan.

Sammanfattning

Slutsatser

Under förutsättning att nödvändiga överenskommelser med berörda länder kan ingås och att Trafikverket får ett uppdrag att upphandla trafiken ser utredningen två möjliga sätt att upphandla trafik, direkttilldelning eller ett konkurrensutsatt anbudsförfarande, båda enligt kollektivtrafikförordningen. En direkttilldelning bedöms kunna gå något fortare. Direkttilldelning är dock ett undantag från den allmänna regeln om ett konkurrensutsatt anbudsförfarande och ska som sådant tillämpas restriktivt. Upphandlingsformen ställer stora krav på kontroll av att operatören inte överkompenseras för trafiken. Ett konkurrensutsatt anbudsförfarande ställer inte samma krav på kontroll av överkompensation, men bedöms ta något längre tid.

Trafikverket ser som ett lämpligt första steg att göra en upphandling av trafik till Tyskland, via Danmark. Utredningen har föreslagit två alternativ på kort sikt. Den möjlighet som i första hand förordas är en trafik från Malmö till södra Tyskland, lämpligen Köln. Fördelen med Köln är att det öppnar för byte till snabba dagförbindelser till de västra delarna av den europeiska kontinenten, bl a Bryssel och Paris. Det är i dessa delar av Europa som möjligheterna att resa med nattåg är minst frekventa. En trafik direkt till Bryssel bedöms som betydligt mer komplex, men kan vara en framtida förlängning av en linje till Köln. En annan möjlighet på kort sikt är ett nattåg hela vägen från Stockholm till norra Tyskland, lämpligen Hamburg. En osäkerhet gällande påverkan på konkurrensen föreligger gällande sträckningen Stockholm – Hamburg. Sträckan Malmö – Köln skulle inte på samma sätt kunna utgöra konkurrens för Snälltågets trafik. Därtill anser utredningen det som lämpligt att börja upphandla i mindre skala då upphandlad trafik enligt kollektivtrafikförordningen bör vara ”nödvändig och proportionell”.

En direkttilldelning bedöms vara möjlig, med trafikstart under 2022, men det förutsätter att den juridiska process som beskrivs i avsnitt 9.4.2 löper på enligt teorin och att fordon finns tillgängliga hos en intresserad operatör som kan tillhandahålla tjänsten även i övrigt. Det förutsätter också att Trafikverket får ett uppdrag att upphandla trafiken. Tilldelningen måste annonseras i EU:s officiella tidning (EUT) ett år i förväg och ansökan om kapacitet måste då göras senast april 2021. Förhandling med en eller flera operatörer kan starta när upphandlingen annonserats i EUT.

En upphandling i konkurrens bedöms ta ungefär ett år längre tid än en direktupphandling och trafik kan vid ett sådant förfarande starta under 2023, under förutsättning att processen löper på utan överprövning, att fordon finns tillgängliga etc.

Om direktupphandling ska användas bör trafiken avtalas för en så lång tid att den kan utvärderas och sedan ge möjlighet till upphandling i konkurrens om det finns förutsättningar för en fortsatt trafik. Trafikverket bedömer att fyra år är lämplig längd för direktupphandlingen, men detta måste utredas vidare.

De tekniska förutsättningarna och kraven i olika länder komplicerar och fördyrar en nattågstrafik men dessa förutsättningar är ändå överkomliga. Andra utmaningar är kapacitetsbrist, villkor för offentlig finansiering av trafik och osäker tillgång på lok och vagnar.

Kapaciteten på de tilltänkta destinationerna, Hamburg och Köln, och de orter som passeras behöver utredas ytterligare. Genom att vara flexibla med tidtabeller samt kunna acceptera

att tåget angör mindre stationer utanför de större städerna bedömer utredningen att tillfredsställande tåglägen och därmed tidtabeller ska kunna uppnås.

Rullande materiel som uppfyller de tekniska kraven och har rimligt skick för trafiken bedöms vara en bristvara för närvarande. Det går givetvis att beställa nya tåg, men en sådan lösning tar tid. På kort sikt är det utredningens bedömning att den framkomliga vägen är en upphandling av en operatör som tillhandahåller fordonen. Detta skulle då ställas som ett krav i upphandlingen.

Kollektivtrafikförordningens tillämpning på internationell nattågstrafik motiverad främst av miljöskäl är helt oprövad, vilket ger ytterligare utmaningar och osäkerheter. Utredningen finner att en beskrivning av hur en upphandling av trafik bör gå till, förenlig med kollektivtrafikförordningen, bör avvakta kommissionens synpunkter. Kommissionens synpunkter är visserligen inte avgörande, men bör beaktas och då kommissionens rättstjänst ännu utreder frågan får en sådan presentation avvakta slutredovisningen. Utlåtande från kommissionen förväntas tidigast i januari 2020. Dock är vår uppfattning att kontakterna vid kommissionen är positiva till Sveriges initiativ.

Förutsättningarna för en eventuell kommande upphandling är således ännu inte helt klarlagda. Kommissionen har som nämnts inte kommit med något utlåtande gällande kollektivtrafikförordningens tillämpning på internationell trafik, det saknas överenskommelser med berörda länder och det finns också andra faktorer som behöver utredas ytterligare innan det är möjligt att starta en upphandling. Utredningens bedömning är att detta kommer att kunna finnas på plats vid slutredovisningen av uppdraget.

Marknaden för nattåg idag

Till skillnad från flyget har avregleringen av tågmarknaden inneburit större svårigheter när det gäller internationella resor. Tåg har inte internationella standarder utan kraven varierar mellan olika länder, vilket medför att det ofta krävs byte av lok och personal när en landsgräns passeras. Det påverkar både ekonomi och restider negativt. Nattåg är svåra att få lönsamma när de konkurrerar på sträckor med låga flygpriser där flyget samtidigt är ett snabbare alternativ.

Marknadsandelen för tågtrafik till den europeiska kontinenten är idag ca 1 procent. Resor till Tyskland och längre domineras av flygtrafik. Ju längre resa desto större marknadsandel för flyget.

Merparten av tågtrafiken till andra länder är dagtågstrafik. Söderut finns bara ett nattåg, Snälltågets trafik Malmö-Berlin, som går med färja Trelleborg-Sassnitz. Nattågstrafiken går bara under en del av året, främst sommartid.

Det finns idag betydligt fler nattåg i östra Europa, jämfört med de västligare delarna. Österrikiska ÖBB är en dominerande aktör, som tagit över tågen från tyska DB och kör vidare en del av dessa linjer. ÖBB har ett relativt omfattande nät. I övrigt är flertalet linjer nationella eller mellan grannländer.

På den svenska marknaden finns förutom Snälltåget även SJ AB som kör de nattåg. Trafikverket avtalar om till övre Norrland och Narvik samt till Jämtland. SJ kör även nattågstrafik kommersiellt Stockholm-Malmö. Det finns även ett antal andra aktörer på den svenska persontrafikmarknaden som kan ha intresse av att köra nattåg.

Trafikverket har beställt en undersökning av intresset för en tänkbar nattågstrafik till Europa. Resultatet av undersökningen visar att det finns ett tydligt intresse från allmänheten för ett nattågskoncept. 21 procent anger att de finner konceptet mycket attraktivt och 41 procent anger att de finner konceptet ganska attraktivt.

Juridiska förutsättningar för att stödja nattågstrafik enligt uppdraget

Interregional och internationell persontrafik på järnväg ska som huvudregel bedrivas kommersiellt. EU:s kollektivtrafikförordning reglerar hur behöriga myndigheter ändå kan ingripa för att se till att kollektivtrafik tillhandahålls som är tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än den fria marknaden kan erbjuda. En myndighet kan då ingå avtal om och ge ersättning för allmän trafik som omfattas av en s.k. ”allmän trafikplikt”.

Avtal om allmän trafik kan tilldelas genom två olika förfaranden – efter ett konkurrensutsatt/öppet anbuds förfarande eller genom direkttilldelning. Anbudsförfarandet eller direkttilldelningen ska annonseras i Europeiska unionens officiella tidning senast ett år innan anbudsförfarandet inleds eller direkttilldelningen äger rum.

Utredningen har även studerat andra sätt att stödja trafik enligt uppdraget, dels via olika statsstödsregelverk och dels via ägardirektiv till SJ. Därtill har Snälltåget framfört sina synpunkter på hur staten bäst stödjer etablering av trafik. Det handlar då om att skapa förutsättningar och ge stöd till sådant som minskar/elimineras de tekniska och praktiska utmaningarna snarare än att upphandla trafiken.

Utredningen har dock kommit till slutsatsen att förstahandsvalet för att etablera nattågstrafik till den europeiska kontinenten är att avtala om allmän trafik enligt kollektivtrafikförordningen, antingen efter ett konkurrensutsatt anbuds förfarande eller genom en direkttilldelning.

Tekniska utmaningar för internationell tågtrafik

Det finns en rad skillnader i tekniska förutsättningar i de aktuella länderna som måste hanteras för att det ska vara möjligt att köra nattåg mellan Sverige och den europeiska kontinenten. Det finns flera olika elsystem vilket innebär behov av tvåströmslok vid färd via Danmark och om tåget ska vidare till exempelvis Belgien eller Frankrike. Lastprofilerna är mindre på den europeiska kontinenten än i Sverige vilket innebär att svenska lok och vagnar inte kan användas. Tågen behöver dessutom vara utrustade med respektive lands signalsäkerhetssystem och det ställs vidare andra krav på brandstandard för långa tunnelpassager. Ombordpersonalen måste dessutom tala det aktuella landets språk.

Kapacitet och tåglägen

För att ha möjlighet att köra ett tåg genom ett land krävs ett tilldelat tågläge. Inom RNE (Rail Net Europe) finns en överenskommen process för tilldelning av internationella tåglägen. Det fungerar alltså på i princip samma sätt i alla berörda länder. Senast i april ska ansökan vara inne för kapacitet för nästa tidtabellsperiod.

Utredningen konstaterar att det är den aktuella operatören som måste ansöka om kapacitet. Trafikverket kan som infrastrukturförvaltare inte själv göra detta inför en tänkt upphandling. Att en eller flera operatörer ansöker om tågläge trots att avtal ännu inte tecknats är möjligt, men inte optimalt ur tågplaneringsperspektiv.

Det är trångt på järnvägarna, främst kring storstäderna inklusive de stora bangårdarna i Tyskland. Vid högtrafik morgon och sen eftermiddag kan det vara svårt att hitta tåglägen. Det kan begränsa möjligheterna att få en bra tidtabell för ett nattåg. Kapaciteten begränsas också av omfattande investerings- och underhållsåtgärder av infrastrukturen under de kommande 10 åren, såväl i Sverige som i Danmark och Tyskland.

En ytterligare begränsning av möjligheterna för nattågstrafik är tillgången till fordon. Som framgår ovan kan svenska fordon inte användas på den europeiska kontinenten och tillgången till begagnade fordon är osäker. Nya fordon tar tid att köpa in och tillverka. Att beställa nya fordon innebär även ett mycket långsiktigt ekonomiskt åtagande med avskrivningstid på 25-30 år.

Möjliga destinationer

Det finns två sätt att nå den europeiska kontinenten med tåg, via färja direkt till Tyskland, som Snälltåget använder idag, eller via den fasta förbindelsen till Danmark. Utredningen ser vissa fördelar med färjeförbindelsen, framförallt på kort sikt men kommer till slutsatsen att den kortare restiden via Danmark ändå är att föredra.

En rimlig restid med ett nattåg bedöms vara högst 12 timmar för en tjänsteresenär medan fritidsresenären troligen kan acceptera uppåt 17 timmar. Från Stockholm är det endast möjligt att nå nordtyska städer inom 12 timmar medan ett nattåg från Malmö kan nå betydligt längre, till södra Tyskland och eventuellt Bryssel.

Några möjliga nattågsförbindelser har tagits fram. Några viktiga kriterier för väl fungerande nattågslinjer är:

- ett tillräckligt marknadsunderlag för reguljär trafik hela året
- ett stort marknadsunderlag vid ändpunkterna som motiverar en lång tågdragnings morgon och kväll
- ett trafikutbud i form av olika komfortklasser som kan täcka olika marknadssegment
- en tidtabell som är tidsmässigt attraktiv med rimlig restid och bra anslutningar vid knutpunkter
- en kostnadseffektiv trafiklinje som har ett bra trafik-kilometer-intäktsförhållande
- en trafiklinje som har hög underhålls- och servicestandard med depåer som kan både teknik, daglig vagnservice och städning
- ett intresse från tågoperatörer för att dela affärsrisk och på sikt hitta en kommersiell bärkraft
- förankring hos berörda länder avseende bl.a. finansiering och kapacitetstilldelning

Linjerna har tagits fram utifrån möjligheter att uppnå dessa kriterier. Alla detaljer har ännu inte kunnat verifieras och de två sistnämnda punkterna kommer att utredas vidare inför utredningens slutrapport.

I ett kortare perspektiv ser utredningen två destinationer som tänkbara, Malmö-Köln och Stockholm-Hamburg. Dock förordar utredningen Malmö – Köln i ett första steg. När det gäller Stockholm – Hamburg finns viss tveksamhet gällande påverkan på konkurrens på befintlig kommersiell tågtrafik som delvis täcker denna sträcka. Därtill anser utredningen det som lämpligt att börja upphandla i mindre skala då upphandlad trafik enligt kollektivtrafikförordningen bör vara ”nödvändig och proportionell”.

Bryssel är en intressant destination på flera sätt. Utredningen har dock inte i denna delrapport landat i någon lösning för att klara ut detta, utan byte till dagtåg. Förlängning från Köln till Bryssel kommer att utredas vidare till slutredovisningen.

Tänkbara linjer på längre sikt är:

- Oslo-Frankfurt
- Stockholm-Bryssel
- Stockholm-Berlin
- Malmö-Basel.

Kostnader

Nattåg med daglig trafik under hela året bedöms inte kunna få lönsamhet eftersom efterfrågan varierar kraftigt både mellan olika delar av året och olika veckodagar. Nattåg är generellt svåra att få lönsamma eftersom de har höga kapitalkostnader, höga driftskostnader och få platser per vagn. Sovplatser kan dessutom bara säljas en gång per tur.

En översiktlig kostnadsberäkning har gjorts av två olika tänkbara upplägg av trafiken, med olika varianter. Ett upplägg är Malmö – Köln med möjlighet att förlänga till Bryssel. Här handlar det om förluster på ca 60 Mkr per år för sträckan till Köln respektive 50 Mkr per år med förlängning till Bryssel. Att förlänga till Bryssel beräknas ge något förbättrat resultat men är förenat med en del praktiska svårigheter. Anledningen till att Bryssel enligt beräkningen kan ge högre intäkter är dels att Bryssel är ett resmål i sig, bl a för tjänsteresenärer, dels för att det förenklar byte till stora resmål som Paris och London. Detta upplägg kan också möjliggöra en tidtabell med attraktiva restider för den danska marknaden, vilket bedöms ge större möjlighet att dela underskottet med Danmark.

Det andra upplägget är ett nattåg Stockholm – Hamburg som eventuellt kan förlängas till Berlin och en del från Oslo och Göteborg som kopplas samman i Malmö. Stockholm – Hamburg ger bättre resultat, en förlust på ca 45 Mkr per år. En gren från Oslo och Göteborg skulle kosta ytterligare nästan 50 Mkr och ge en total förlust på ca 90 Mkr per år.

Tillämpning av kollektivtrafikförordningen

Som framgår ovan har utredningen nått slutsatsen att upphandling av allmän trafik enligt kollektivtrafikförordningen är förstahandsvalet för att stödja nattågstrafik till kontinenten. Ett sådant ingrepp i marknaden kan motiveras av att marknaden inte tillgodoser ett utbud av klimatvänliga och tidseffektiva resor på natten. Genom en nattågsförbindelse förbättras särskilt möjligheterna att nå västra Europa med tåg. Nattåg till kontinenten skulle möjliggöra en förbättrad förbindelse till övriga Europas

sammanhängande transportsystem. Det svenska järnvägssystemet integreras därmed vad gäller nattåg med resten av det europeiska järnvägssystemet. Det saknas idag tågförbindelser som inte kräver flera tidskrävande byten. Vidare skulle nattåg till kontinenten förbättra främst svenska och danska medborgares möjligheter att på ett klimatvänligt, bekvämt och säkert sätt nå resmål i Europa. Ett nattågs ligg- och sovagnar kan vidare erbjuda en högre kvalitet och tidseffektivitet för resenärer, med möjlighet till bekväm sömn under resan.

För att Trafikverket ska upphandla gränsöverskridande trafik krävs att det först ingås överenskommelser med behöriga myndigheter i de medlemsstater inom vilkas territorium tjänsterna ska tillhandahållas.

Trafikverket har under utredningen haft diskussioner med Kommissionens Generaldirektorat för transporter (DG Move) angående upphandling av internationell nattågstrafik. En fråga rör behovet av trafiken och dess förenlighet med kollektivtrafikförordningen, utifrån ovanstående motivering att de dagliga, tidseffektiva och klimatvänliga transporter som den utgör inte erbjuds av den fria marknaden. Kontakterna vid DG Move har också tillfrågats om det är förenligt med förordningen om i Sverige (och Danmark) subventionerad trafik fortsätter i Tyskland, utan att det fattats beslut eller ingåtts avtal om allmän trafikplikt där och om Sverige (med andra länders acceptans) kan definiera den allmänna trafikplikten hela vägen till slutdestination. Utlåtande från DG Move förväntas tidigast i januari 2020.

Danska ministeriet har varit positivt till ett samarbete om nattåg till den europeiska kontinenten. Några djupare och mer detaljerade diskussioner om sträckningar, finansiering, allmän trafikplikt etc. har ännu inte kommit till stånd.

I Tyskland finns ingen utpekad nationell behörig myndighet. Enligt kontakterna på DG Move är ansvaret då på regeringsnivå.

En eventuell trafik till Belgien måste anmälas till Belgiens tillsynsmyndighet som gör en konsekvensstudie av hur den nya trafiken påverkar den befintliga trafiken med allmän trafikplikt.

Trafikverkets bedömning är att trafiken tidigast kan starta under 2022/2023. Se tabell nedan. Tidsangivelserna i tabellen ska ses som teoretiska vid en allt igenom friktionsfri upphandlingsprocess där ingen överprövning sker, överenskommelser med andra länder finns på plats samt att det finns operatörer som har tillgängliga fordon.

Trafikverkets bedömning är att överenskommelser med berörda länder, vid ett eventuellt uppdrag att upphandla trafik, bör vara klara innan annonsering av den planerade trafiken kan ske i EUT, Europeiska unionens officiella tidning.

Sammanfattning av teoretiska tidpunkter för trafikstart utifrån de olika förfarandena.

Uppdrag att upphandla	Trafikstart vid konkurrensutsatt anbuds förfarande	Trafikstart vid direkttilldelning
Maj 2020	Januari 2023	Maj 2022
December 2020	Augusti 2023	December 2022

Bidrag till transportpolitisk måluppfyllelse

En nattågstrafik till den europeiska kontinenten skulle ge positiva bidrag till de transportpolitiska målen.

Hur stor påverkan på målen blir beror på omfattningen av trafiken. Ett första steg med ett tåg i vardera riktningen per dag ger ett begränsat tillskott till resmöjligheterna och därmed även påverkan på de transportpolitiska målen. Hur stor påverkan blir beror även på om tågresan ersätter andra färdmedel och i så fall vilka. Tänkbara effekter förutom en förbättrad tillgänglighet är positiva miljöeffekter (minskade utsläpp, ökad energieffektivitet) och ökad säkerhet.

Innehåll

1 Uppdraget.....	15
1.1. Bakgrund.....	15
1.2. Delfrågor i uppdraget	15
1.3. Utredningsarbetet	16
1.4. Rapportens struktur	17
2 Marknaden för internationell tågtrafik i Europa	18
2.1. Internationell tågtrafik i Sverige idag	18
2.2. Nattågstrafik i övriga Europa	19
2.3. Operatörer med nattågstrafik i Europa.....	19
2.4. Operatörer på svenska tågmarknaden.....	20
2.5. Resalternativ till Europa idag.....	20
2.6. Efterfrågan på nattågstrafik till Europa.....	23
3 Rättsliga förutsättningar för uppdraget	25
3.1. EU:s konkurrensreglering	25
3.1.1. Tjänst av allmänt ekonomiskt intresse	25
3.1.2. Konkurrens på transportmarknaden	26
3.1.3. Altmark-domen	27
3.1.4. Kollektivtrafikförordningen	28
3.1.5. Direkttilldelning	29
3.2. Den svenska kollektivtrafiklagen	32
3.3. Andra stödformer	33
3.3.1. EU:s transportpolitik.....	33
3.3.2. Stöd för att tillgodose behovet av samordning av transporter	33
3.3.3. Stöd till rullande material	36
3.3.4. Stödets omfattning enligt Riktlinjerna	36
3.3.5. Stöd av mindre betydelse enligt förordning (1407/2013).....	36
3.3.6. Stöd enligt EU:s gruppundantagsförordning (651/2014).....	37
3.4. Ägardirektiv SJ AB.....	37
3.5. Operatörers synpunkter på stöd	38
4 Tekniska förutsättningar för trafiken	39
4.1. Infrastrukturen	39
4.1.1. Elnät.....	39
4.1.2. Spårvidd.....	40

4.1.3. Lastprofiler	40
4.1.4. Signalsäkerhetssystem	42
4.1.5. Övriga krav på tågen och personalen	42
5 Tåglägen och kapacitet	43
5.1. Tågläge och tågplan	43
5.1.1. Processen för tilldelning av tåglägen	43
5.1.2. Internationellt ansökningssystem	44
5.1.3. Kan Trafikverket söka tåglägen?	44
5.2. Kapacitet	45
5.2.1. Trängsel	45
5.2.2. Kapacitetsbegränsningar	45
6 Fordon	49
6.1. Bakgrund	49
6.2. Tillgången på befintlig rullande materiel	49
6.2.1. Olika typer av vagnar	49
6.2.2. Motorvagnar och vagnar med lok	50
6.2.3. Marknaden för begagnade fordon	51
6.2.4. Fordon vid upphandlad trafik	51
7 Möjliga destinationer	52
7.1. Färdväg till den europeiska kontinenten - fast förbindelse eller färja?	52
7.2. Dagens restider med tåg till Europa	53
7.3. Trafikverkets förslag på destinationer	54
7.3.1. Förutsättningar för linjer mellan Skandinavien och kontinenten	54
7.3.2. Förslag på destinationer i ett kortare perspektiv	55
7.3.3. Möjliga linjer i ett längre perspektiv	57
7.3.4. Restider med tåg till Europa kring 2035	59
8 Kostnader	61
9 Tillämpning av kollektivtrafikförordningen	62
9.1. Något som marknaden inte kan erbjuda?	62
9.2. Överenskommelser med berörda länder	64
9.2.1. Trafikverkets mandat att ingå överenskommelser	64
9.2.2. Begränsningar på grund av allmän trafik i andra länder	65
9.2.3. Frågor till kommissionen	65
9.2.4. Möjlighet till överenskommelser med berörda länder	66
9.3. Konkurren utsatt upphandling enligt LUK	67
9.4. Tidplaner för trafikstart	69

9.4.1. Konkurrensutsatt anbudsförfarande.....	69
9.4.2. Direkttilldelning	70
9.5. Konkurrensutsatt anbudsförfarande eller direkttilldelning?	72
10 Bidrag till transportpolitisk måluppfyllelse	73
11 Slutsatser	76
11.1. Förutsättningar	76
11.2. Möjligheter att upphandla trafik.....	76
Bilagor	79
Bilaga 1 Uppdraget	79
Bilaga 2 Hearing 16 oktober 2019	83
Bilaga 3 Kontakter	91

Underlagsrapport 1 "Kapacitet och marknad för nattåg till kontinenten" (2020:36)

Underlagsrapport 2 "Marknadsanalys av den svenska marknaden för nattågsresor till Europa" (2020:37)

1 Uppdraget

1.1. Bakgrund

Trafikverket fick den 11 juli 2019 i uppdrag att utreda förutsättningarna för att upphandla nattågstrafik med dagliga avgångar till flera europeiska städer.

Trafikverket ska lämna förslag på vilken trafik som bör upphandlas, redovisa en tidplan för genomförandet och göra en bedömning av kostnaderna för staten.

I uppdraget ingår också att utreda andra möjligheter att underlätta etableringen av nattågstrafik till utlandet och hur staten kan bidra till att upphandlad trafik så snart som möjligt kan ersättas av trafik som bedrivs på kommersiell grund.

Som skäl för uppdraget anges att regeringens politik syftar till en omställning av transportsystemet för att nå klimatmålen, bygga ett starkt samhälle och för att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Regeringen vill därför förbättra människors möjligheter att resa kollektivt med liten klimatpåverkan.

En delredovisning av uppdraget ska ske senast den 15 januari 2020. Slutredovisning av uppdraget ska ske senast den 30 april 2020. Denna rapport utgör delredovisning av uppdraget.

1.2. Delfrågor i uppdraget

Delredovisningen ska innehålla:

- på vilket sätt Trafikverket så snart som möjligt kan upphandla nattågstrafik mellan Sverige och den europeiska kontinenten.
- redovisning av andra möjligheter att stödja etableringen av sådan nattågstrafik.

Slutredovisningen ska innehålla:

- en bredare redovisning av förutsättningarna för olika alternativ för staten att upphandla nattågstrafik mellan Sverige och den europeiska kontinenten inklusive alternativet att upphandla ny vagnmateriel.
- en bedömning av hur staten kan bidra till att upphandlad trafik så snart som möjligt kan ersättas av trafik som bedrivs på kommersiell grund.

Såväl delredovisning som slutredovisning ska innehålla förslag på vilken trafik som bör upphandlas, en tidplan för genomförandet och en bedömning av kostnaderna för staten.

Delfrågor

- Bedöma efterfrågan på nattågsresor i relation till övriga relevanta transportsätt, bl a som underlag för val av förslag till upphandlad trafik. Vid bedömningen av efterfrågan göra nödvändiga antaganden om trafikutbudet, såsom restider, biljettpriiser och komfortnivåer.
- Förslaget ska ta hänsyn till befintliga tågförbindelser i Sverige och utomlands så att Trafikverkets förslag, tillsammans med befintlig trafik, innebär att flera europeiska städer kan nås under efterföljande dag. Upphandlad trafik ska ha slutstation på den

europiska kontinenten. Relevanta europeiska städer ligger därför på eller på vägen till kontinenten.

- Förslagets bidrag till transportpolitisk måluppfyllelse ska bedömas.
- Trafikverket ska, med utgångspunkt i bland annat kunskapsläget när det gäller efterfrågan på nattågsresor, bedöma vilken typ av avtal som bör slutas för den upphandlade trafiken.
- Trafikverket ska klarlägga hur en upphandling av nattågstrafik till utlandet kan genomföras utifrån gällande regelverk, gränsöverskridande överenskommelser och erfarenheter från andra länder.
- Vidare ska Trafikverket ta erforderliga kontakter med behöriga kollektivtrafikmyndigheter i berörda länder i syfte att förbereda för en kommande upphandling. Vid dessa kontakter ska bland annat möjligheterna till delfinansiering från andra länder undersökas.
- Trafikverket ska redovisa en bedömning av möjligheterna att nå överenskommelser med berörda behöriga kollektivtrafikmyndigheter i andra länder om allmän trafikplikt för den föreslagna trafiken.
- Kartlägga tillgänglig kapacitet genom Danmark och Tyskland via färjetrafik eller broar och göra en prognos över tillgänglig kapacitet under en tidsperiod motsvarande nu gällande nationell infrastrukturplan.
- Förutsättningarna för att optimera tidtabeller och tåglägen för nattågstrafiken i förhållande till bedömd efterfrågan ska analyseras.
- Kartlägga tillgången på befintlig rullande materiel som uppfyller de tekniska, komfortmässiga och andra krav som bör ställas på materielen samt kartlägga förutsättningarna för att beställa ny rullande materiel. I båda fallen ska redovisningen innehålla vilka investeringar och kostnader som är förenade med de olika alternativen och när den rullande materielen kan vara tillgänglig för trafik.
- Trafikverket ska också redovisa för och nackdelar med att staten äger och hyr ut rullande materiel, bland annat hur detta bedöms påverka möjligheterna till en effektiv och operatörsneutral konkurrens vid upphandling av trafiken.
- Trafikverket ska även redovisa ytterligare underlag som myndigheten bedömer behövs för att gå vidare med förslagen.

1.3. Utredningsarbetet

Utredningen har bedrivits av en projektgrupp på Trafikverket. Utredningsgruppen har anlitat konsult hjälp när det gäller efterfrågeanalys, marknad, kapacitetsbedömning, fordon och kostnadsberäkningar.

Utredningen har tagit en stor mängd kontakter - med EU-kommissionens generaldirektorat för transport och rörlighet (DG Move) respektive för konkurrens (DG Comp), med berörda myndigheter i europeiska länder samt med operatörer och fordonstillverkare både i Sverige och utomlands. De kontaktade instanserna redovisas i bilaga 3. En hearing hölls den 16 oktober 2019 med deltagare från en stor mängd intressenter. Ett referat av hearingen återfinns i bilaga 2 till rapporten.

1.4. Rapportens struktur

I avsnitt 2 redovisas marknaden för internationell tågtrafik i Europa idag som en bakgrund till utredningens förslag. I avsnitt 3-6 redovisas förutsättningarna för att starta nattågstrafik till den europeiska kontinenten ur olika aspekter. I de sista avsnitten 7-11 redovisas utredningens förslag och slutsatser.

I varje avsnitt tar vi upp de relevanta frågorna från uppdraget.

2 Marknaden för internationell tågtrafik i Europa

Så sent som på 1980-talet var det ganska vanligt att man åkte tåg till kontinenten, även i tjänsten, eftersom det både var relativt bekvämt och billigt och flyget var dyrt. Ända fram till 1994 gick det nattåg mellan Stockholm/Oslo och Hamburg. Därefter har både flyg- och tågmarknaderna avreglerats. För flygmarknaden har det varit övervägande positivt ur ett resenärsperspektiv då priserna på biljetter minskat rejält. Avregleringen av tågmarknaden har dock inneburit större svårigheter när det gäller internationella resor. Det finns inte internationella standarder inom järnväg på samma sätt som inom luftfart vilket innebär att tågoperatörer som planerar internationella sträckningar har olika krav att leva upp till i olika länder. Dessa krav ger ekonomiska konsekvenser eller rentav omöjliggör en viss sträckning.

Man kan inte heller bortse från att flyg är mycket snabbare än tåg på långa sträckor. Tåg kan konkurrera med flyg när restiden är 3-5 timmar. Tåg har högre marknadsandel än flyg Stockholm-Göteborg, som tar 3 timmar med tåg, men lägre marknadsandel än flyg Stockholm-Köpenhamn som tar 5 timmar med tåg.

Ska man åka längre kan nattåg vara ett alternativ. Men nattåg är svåra att få lönsamma, åtminstone om man ska konkurrera med dagens låga flygpriser. Än svårare blir det om nattåget ska vara internationellt, då de olika kraven i olika länder innebär högre kostnader för operatören.

2.1. Internationell tågtrafik i Sverige idag

Merparten av den tågtrafik som går över gränsen till andra länder idag är dagtågstrafik. Över Öresundsbron går omfattande regional trafik med Öresundstågen i samverkan mellan Blekingetrafiken, Hallandstrafiken, Kalmar Länstrafik, Länstrafiken Kronoberg, Skånetrafiken, Västtrafik, och DSB (Danske Statsbaner). Dessutom kör SJ snabbtåg Stockholm-Köpenhamn.

SJ kör även snabbtågstrafik Stockholm-Oslo via Karlstad och regionaltågstrafik Halden-Göteborg. Vy (som tidigare hette NSB, Norges Statsbaner) kör tåg Oslo-Göteborg.

Norrtåg kör trafik Sundsvall-Storlien, där byte sker till norska tåg för vidare färd till Trondheim.

Nattåg över gränsen förekommer idag bara på två ställen. Snälltåget (ägt av Transdev) kör nattågstrafik Malmö-Berlin där trafiken går med färja (Stena Line) på sträckan Trelleborg – Sassnitz. Dessutom har Trafikverket avtal med SJ om nattågstrafik Stockholm-övre Norrland som även körs till Narvik i Norge, enligt avtal med norska staten. Förhållandena är speciella eftersom järnvägen vid Narvik inte har någon förbindelse med det övriga norska järnvägsnätet annat än via Sverige.

Marknadsandelen för tågtrafik till den europeiska kontinenten är idag i storleksordningen 1 procent. Resor till Tyskland och längre domineras av flygtrafik, som står för ca 70 procent¹. Marknadsandelarna varierar beroende på avstånd, ju längre resa desto större marknadsandel för flyg.

¹ En utförligare beskrivning av marknadsandelarna för olika trafikslag återfinns i underlagsrapporten "Kapacitet och marknad för nattåg till kontinenten" (2020:36).

2.2. Nattågstrafik i övriga Europa

Kartan nedan visar att det finns nattåg i de flesta europeiska länder. Efter att tidigare varit en företeelse under gradvis avveckling visar de kontakter och efterforskningar som utredningen gjort, att det finns ett pånyttfött intresse för nattåg på många håll.

Bild 1. Nattåg i Europa år 2020.



Källa: SJ AB, Dan Olofsson 2019-10-16

2.3. Operatörer med nattågstrafik i Europa

Den dominerande aktören på nattågstrafik i Europa är österrikiska ÖBB (Österreichische Bundesbahnen). När Tyskland la ned sin nattågstrafik tog de över de tyska vagnarna och kör vidare vissa linjer som tidigare kördes av DB (Deutsche Bahn). ÖBB har också ökat med fler destinationer, i kombinationer mellan ÖBB:s tidigare och de tyska. Exempel är Hamburg – Wien, Hamburg – Zürich och München – Rom. ÖBB satsar nu stort på nattågen och ska renovera hela sin vagnpark. Dessutom har de beslutat att köpa in 60 nya sov- och liggvagnar, och även 15 biltågsvagnar.

ÖBB har i nutid utökat sin nattågstrafik till Amsterdam och planerar även trafik till Bryssel. Den skandinaviska marknaden är också intressant för ÖBB. När de nya tågen tas i bruk kommer de att ha möjlighet att starta trafik på fler sträckor.

I västra Europa finns idag fyra operatörer som kör regelbunden nattågstrafik.

- Franska SNCF kör nattåg från Paris till Toulouse.
- Thello kör nattåg från Paris till Venedig via Dijon.

- Spanska Renfe kör nattåg från Irun på spansk-franska gränsen, till Lissabon där det i Salamanca kopplas ihop med vagnar från Madrid. Renfe kör även nattåg från Barcelona till Coruna i nordvästra Spanien.
- Scot Rail kör flera linjer Skottland – England, med fyra nya tågsätt med 72 nybyggda vagnar.

I Finland har VR, det finska statliga järnvägsbolaget på senare år satsat på nya nattågsvagnar och har nattågssträckor och även biltåg mellan Helsingfors och Åbo och Uleåborg, Rovaniemi och Kolari i norra Finland. I Norge är det Vy (som tidigare hette NSB) som ansvarar för nattågstrafiken. Det finns nattåg inom Norge på sträckorna Oslo – Trondheim, Oslo – Kristiansand – Stavanger, Oslo – Bergen samt Trondheim – Bodö.

2.4. Operatörer på svenska tågmarknaden

Det finns idag tre operatörer på den svenska marknaden med erfarenhet av nattåg. SJ AB har avtal med Trafikverket om nattåg till övre Norrland och Jämtland och kör dessutom nattåg Stockholm-Malmö i egen regi. Snälltåget (Transdev) kör nattåg Stockholm-Malmö-Berlin och Stockholm-Duved i egen regi. Vy, (som Svenska Tågkompaniet numera ingår i) har också erfarenhet av nattågstrafiken till övre Norrland, som de körde 2000-2003.

Det finns även andra operatörer på den svenska tågmarknaden som kör persontrafik och eventuellt kan ha intresse av att köra nattåg. MTR kör trafik Stockholm – Göteborg i direkt konkurrens med SJ.

Arriva (DB) kör Pågatågen i Skåne, Östgötapendeln och trafiken på Saltsjöbanan och Roslagsbanan i Stockholmsområdet.

Keolis (majoritetsägt av franska SNCF) kör idag regional busstrafik i Sverige, men har planer på att även etablera sig inom spårtrafik.

Tågab kör flera linjer med ett mer begränsat utbud på följande sträckor: Dalarna – Värmland – Göteborg, Värmland – Stockholm, Göteborg – Karlstad – Stockholm, Värmland – Skövde – Göteborg och Karlstad – Hallsberg – Alvesta (- Malmö).

Från 2020 etablerar även Flix Train trafik i Sverige, på sträckorna Stockholm – Göteborg och Stockholm – Malmö. Det kan även komma in fler operatörer på den svenska marknaden framöver. Go-Ahead är Storbritanniens största järnvägsoperatör och har nu etablerat sig i Norge. Serco har också etablerat sig på den nordiska marknaden. De har kontraktet för nattågen Caledonian Sleeper mellan London och Skottland.

ÖBB har idag ingen trafik i Sverige, men har visat intresse för att utvidga sitt redan omfattande nät av nattågstrafik även till de skandinaviska länderna.

2.5. Resealternativ till Europa idag

Det finns idag mycket omfattande persontrafik till europeiska städer söder om Danmark. Det kommersiella utbudet består av flyg- och busstrafik samt tågtrafik med sittvagnar och flera byten. Dessa resealternativ har olika egenskaper. De viktigaste konkurrensparametrarna från resenärsperspektiv är restid, pris, reseutbud liksom

förutsättningar för att medta bagage, djur m.m.² Såväl flyg som buss utgör stark konkurrens till långväga tågresor. Lite förenklat så har buss lägsta priser och flyg klart kortast restid.³ Tåg går ofta snabbare än buss men innebär fler byten och högre pris än buss. Utökade satsningar på höghastighetståg har ytterligare minskat efterfrågan på nattåg.⁴

Informationen i detta avsnitt är baserat på sökresultat på Omio.com och Busbud.com vardagar sista veckan i november 2019. Resultaten visar ankomst till flygplats och centralstation på olika orter. Trafiken kan se annorlunda ut på helger. Det finns för närvarande ingen tjänst som visar kombinerade resor av tåg och buss.

Stockholm – Hamburg

FlixBus trafikerar sträckan Stockholm – Hamburg med buss genom byte i antingen Göteborg eller Köpenhamn. FlixBus kör fem turer om dagen med byte i Köpenhamn som medför väntan om två till fyra timmar. Hela resan tar mellan 17 och 21 timmar och kostar cirka 60 euro.

Med tåg finns fem resmöjligheter per dygn. Resan tar totalt 12 timmar med ett till fyra byten och kostar mellan 90 och 120 euro. Sträckan trafikeras av SJ och Deutsche Bahn. En av dessa fem resmöjligheter är SJ:s nattåg från Stockholm till Malmö med byte till dagtåg i Malmö och Köpenhamn. Från och med 15 december 2019 har SJ tidigarelagt ankomsten för sitt nattåg från Stockholm för att resenärer ska hinna med dagtåget från Köpenhamn till Hamburg.

Med flyg finns fyra direktresor från Stockholm – Hamburg med en restid om 1,5 timme. Resan kostar cirka 130 euro. Därutöver finns en mängd alternativa resor med byten som tar allt från 3,5 till 16 timmar. Totalt finns det över 80 avgångar att välja mellan.

Stockholm – Köln

På sträckan Stockholm-Köln går det att åka med FlixBus med ett byte i Köpenhamn. Resan tar drygt 24 timmar till en kostnad av 90 euro.

Med tåg finns sex avresor per dag som med två till sex byten tar resenärer på 16 till 23 timmar till Köln för 80 till 120 euro.

Det finns inga direktflyg från Stockholm till Köln. Det finns tre avgångar per dag som, med ett byte, tar mellan fyra och fem timmar till priset av 340 euro. Därutöver finns drygt 35 ytterligare resalternativ till Köln.

Stockholm – Berlin

FlixBus kör dagligen fem turer som med ett byte tar cirka 20 timmar. Priset ligger på 50-60 euro.

En gemensam resa med SJ och Deutsche Bahn möjliggör fem turer per dag. Med två till fem byten tar resan mellan 14 och 19 timmar. Priset ligger på mellan 90-100 euro.

² Research for TRAN Committee, European Parliament – Passenger night trains in Europe: the end of the line? s. 65

³ EP-rapport s. 65-66

⁴ EP-rapport s. 65

Det går tre flyg som tar cirka 1,5 timme till priset av 60-100 euro. Det finns därutöver mer än 100 alternativa avgångar med byte.

Snälltåget kör nattåg på sträckan Malmö-Berlin (avresa kl. 17.00 från Malmö, kl. 06.45 ankomst i Berlin. Snälltåget kör också dagtåg från Stockholm kl 9:48 som ansluter till nattåget mot Berlin). Under 2020 går nattåget varje dag under sommaren med extraturer under påsk, Kristi himmelsfärd och andra särskilda helger.

Stockholm – Bryssel

FlixBus har inga bussturer på vardagar men vid veckoslutet går det att åka buss med byte i Köpenhamn som tar totalt 27 timmar. Resan kostar mellan 90-100 euro.

Någon sammanhängande tågresor går inte att boka. Från Köln till Bryssel går det att ta ett tåg på drygt två timmar.

Flyg avgår en vanlig dag vid tre tillfällen och det tar två timmar att flyga till Bryssel. En biljett kostar 190-220 euro. Med byten finns drygt 40 ytterligare resealternativ.

Malmö – Hamburg

FlixBus kör fyra till fem turer per dygn utan respektive med ett byte. Resan tar 7-10 timmar och kostar 22-26 euro.

Tåg avgår nio gånger per dygn med ett till fyra byten och restid om 5,5 till 6,5 timmar. Priset varierar mellan 40-100 euro. Därutöver finns tre turer med 9-14 timmar restid.

Från Köpenhamns flygplats, dit det tar 20 minuter från Malmö att resa, finns flygförbindelser till Hamburg. Ett direktflyg på 50 minuter kostar 350 euro. Med byte blir restiden drygt 3,75 timmar till priset av cirka 130 euro. Totalt finns över 60 flygmöjligheter med byten.

Malmö – Köln

Med buss går det två till fyra turer per dygn som tar mellan 16 och 19,5 timmar. Resan medför ett byte i antingen Köpenhamn eller Hamburg och kostar 40-50 euro.

Med tåg går de snabbaste tågen på 10 timmar med tre byten. En sådan resa kostar drygt 100 euro. Därutöver finns ett ytterligare 50-tal resealternativ med tåg som tar 11-19 timmar.

Från Köpenhamns flygplats, dit det tar 20 minuter från Malmö att resa, finns många förbindelser. Därifrån tar det 1,5 timme att flyga direkt till Köln. Många dagar finns dock endast resealternativ med byten, där det finns fyra dagliga avgångar med en restid om 3,5-5 timmar till priset av cirka 400 euro. Totalt finns det drygt 40 resealternativ.

Malmö – Berlin

FlixBus kör fem till sju turer per dygn och resan tar mellan 9 och 12 timmar och innebär ett eller inget byte. Resan kostar ca 40-50 euro.

Med tåg går det 15 avgångar dagligen som tar 7,5-9 timmar med två till tre byten. Därutöver finns ytterligare 11 resealternativ som tar mellan 9 och 14 timmar. De tåg

som tar 14 timmar är nattåg med flera byten under natten. Se även kort beskrivning av Snälltågets trafik under ”Stockholm-Berlin”.

Från Köpenhamns flygplats, dit det tar 20 minuter från Malmö att resa, finns många förbindelser. Det finns två direktflyg till Berlin som tar en timme för drygt 100 euro. Därefter finns drygt 20 resalternativ med byte med restider om 3,5-5 timmar till priset av 200-300 euro. Sammanlagt finns över 60 resealternativ med flyg.

Malmö – Bryssel

Bussresemöjligheter finns endast tillgängligt vissa dagar och då en tur per dag. Resan tar med ett byte 18 timmar och kostar 63 euro.

För att ta sig med tåg får man åka till Köln (se Malmö – Köln ovan) och från Köln till Bryssel går det att ta ett tåg som tar drygt två timmar.

Det finns inga flygresor möjliga från Malmö, däremot från Köpenhamns flygplats dit det tar ca 20 minuter från Malmö. Flygresan Köpenhamn – Bryssel tar ca 1,5 timme och kostar ca 200 euro.

2.6. Efterfrågan på nattågstrafik till Europa

Det är idag ett omfattande resande mellan Sverige och olika delar av den europeiska kontinenten, men det mesta sker med flyg. Till delar som skulle vara möjliga att nå med nattåg inom 24 timmar görs det ca 12 miljoner flygresor per år. Tågtrafik har idag totalt sett bara någon procent av det totala resandet. Nattågstrafik kan locka vissa kundgrupper, främst fritidsresenärer, men under vissa förutsättningar även affärsresenärer. Efterfrågan bedöms i likhet med de nattåg som körs idag i Sverige vara störst sommartid. Det krävs ett omfattande utbud av nattågstrafik för att möjliggöra tågresande för mer än enstaka procent av dagens resande. Ett nattåg som går hela året med en attraktiv tidtabell bedöms dock kunna locka några hundratusen årsresenärer på relativt kort sikt.⁵

Trafikverket har beställt en undersökning av intresset för en tänkbar nattågstrafik till Europa. Undersökningen är utförd under hösten 2019 och redovisas i underlagsrapport ⁶.

Resultatet av undersökningen visar att det finns ett tydligt intresse från allmänheten för ett nattågskoncept. 21 procent anger att de finner konceptet mycket attraktivt (41 procent anger att de finner konceptet ganska attraktivt) och ger betyg fem på en femgradig skala. När denna grupp fick presenterat för sig olika komfortnivåer på nattåget med angivna priser skulle 36 procent välja sovvagn, 31 procent säger sig föredra egen sovvagnskupé, 22 procent skulle välja liggvagn och 10 procent sittvagn.

Totalt anger 13 procent av allmänheten att det är en väldigt stor sannolikhet att de skulle boka det för dem presenterade konceptet då information tillkom om pris och komfortnivå. Dock bör det påpekas att det vanligtvis är ytterligare steg att ta innan ord blir till handling. En mängd parametrar som lämplig avgångsdag, passande avgångs- och ankomsttider, väder, antal lediga platser, kampanjer från

⁵ Underlagsrapport ”Kapacitet och marknad för nattåg till kontinenten” (2020:36).

⁶ Underlagsrapport ”Marknadsanalys av den svenska marknaden för nattågsresor till Europa” (2020:37)

konkurrerande färdmedel samt personliga förhållanden som ekonomi och hälsa spelar naturligtvis in innan en bokning faktiskt görs.

Den starkaste drivkraften för att välja nattåg är miljövänligheten, det nämns ofta att valet ger en känsla av att kunna göra en insats för miljön och klimatet. Den som är intresserad av nattågskonceptet är en högutbildad, miljömedveten person som inte är så beroende av en snabb restid. Prisaspekten är också av betydelse, det finns ett lågprissegment av potentiella nattågsresenärer som letar efter ett alternativ till billig bussresa och som skulle kunna tänka sig att välja nattåg om de hittar en passande resa till ett rimligt pris. Möjligheten att spara in på en hotellnatt har också en viss lockelse för de priskänsliga.

De som väljer tåg som färdmedel nämner ofta att resan är en upplevelse i sig med god mat, trevliga möten och möjlighet att göra andra saker under resan än att bara transportera sig. Val av färdmedel är dessutom en samvetsfråga där en resa med tåg skapar en känsla av att resenären samtidigt gör en insats för miljön, man är klimatsmart. Säkerhetsaspekten för val av tåg har också en del förespråkare: flygrädsla förekommer bland en del resenärer medan tåg däremot känns som ett säkert sätt att transportera sig.

De största barriärerna mot att välja nattåg som färdmedel som anges är restiden, pålitligheten, generell negativ inställning till tåg, brist på frihetskänsla, brist på säkerhet, hälsoskäl, osmidighet, det okända resesällskapet, prisvärdheten samt farhågan eller vetskapen att sömnen blir dålig.

3 Rättsliga förutsättningar för uppdraget

3.1. EU:s konkurrensreglering

EU:s marknad för internationella persontransporter på järnväg öppnades för konkurrens den 1 januari 2010. Artiklarna i det direktiv som stadgar att marknaden även för inrikes persontrafik på järnväg ska vara öppen för konkurrens⁷ ska tillämpas från och med den 1 januari 2019 inför den tågplan som inleds den 14 december 2020.

Persontrafik på järnväg kommer alltså att tillhandahållas, i enlighet med den allmänna principen om frihet att tillhandahålla tjänster, på en öppen marknad under fri konkurrens. En statlig upphandling av persontrafik eller annat stöd till viss persontrafik utgör ett ingrepp i den marknaden.

Enligt artikel 3 i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt ("FEUF") har unionen exklusiv befogenhet att fastställa de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknads funktion. EU-rätten innehåller också en mängd regler som syftar till att konkurrensen inom den inre marknaden inte hindras, begränsas eller snedvrids.

I artikel 107.1 i FEUF finns ett förbud mot statligt stöd som snedvrider eller hotar snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion och som påverkar handeln mellan medlemsstaterna. En aktör som med offentliga medel vill ge någon form av subvention till ett företag behöver därför utreda om subventionen är ett statsstöd enligt artikel 107.1 och i så fall finna ett regelverk som tillåter detta stöd, eller om något sådant inte finns, anmäla stödet till EU-kommissionen.

Alla rekvisit i artikel 107.1 ska vara uppfyllda för att förbudet ska gälla, dvs. det måste vara ett företag som är stödmottagare, stödet måste utgöra offentliga medel eller kunna tillskrivas det offentliga, det måste ge företaget/n en fördel som inte skulle ha skett genom marknadskrafterna, det måste vara selektivt, (dvs. gynna vissa företag eller viss produktion) det måste medföra en snedvridning av konkurrensen och det måste ha påverkan på handeln mellan medlemsstater.

Med statligt stöd avses stöd från regeringen, myndigheter, regioner, länsstyrelse, kommuner etc. Stödåtgärder kan se olika ut t.ex. bidrag, förmånliga lån, borgensåtaganden, garantier, hyresnedsättningar eller reducerade avgifter och skatter.

Om en medlemsstat ger ett otillåtet stöd så kan kommissionen besluta att stödet ska upphävas eller ändras. Ärendet kan tas vidare till EU-domstolen för slutlig prövning. Om ett stöd bedöms som otillåtet eller felaktigt ska medlemsstaten återkräva stödet med ränta⁸.

3.1.1. Tjänst av allmänt ekonomiskt intresse

I artikel 106.2 FEUF anges ett generellt undantag från förbudet mot statsstöd, genom att det föreskrivs att företag som anförtratts att tillhandahålla *tjänster av allmänt*

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/58/EG om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur.

⁸ Se 2 § lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

ekonomiskt intresse, visserligen är underkastade konkurrensreglerna, men endast i den mån tillämpningen av dessa regler inte hindrar att tjänsterna fullgörs.

Om upphandlad kollektivtrafik på järnväg utgör en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse anses ersättning inte utgöra statligt stöd enligt artikel 107.1 FEUF. Begreppet tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (*eng. services of general economic interest*) definieras dock inte i FEUF.

Kommissionen har i ett meddelande om statligt stöd⁹ anfört att medlemsstater, i avsaknad av särskilda unionsbestämmelser som fastställer räckvidden för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, har stor frihet att definiera en viss tjänst som tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Tribunalen vid EU-domstolen har konstaterat att kommissionens behörighet är begränsad till att kontrollera huruvida medlemsstaten har gjort ett uppenbart fel vid avgränsningen av en tjänst som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse¹⁰.

Av EU-domstolens praxis framgår att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är tjänster som har vissa särdrag jämfört med andra typer av ekonomisk verksamhet¹¹. Enligt kommissionens nämnda meddelande ska det vara fråga om tjänster som är riktade till medborgarna eller ligger i hela samhällets intresse¹².

Vad som utgör en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse är enligt kommissionens meddelande föränderligt och beror bland annat på medborgarnas behov, den tekniska utvecklingen och marknadsutvecklingen samt sociala och politiska preferenser i den berörda medlemsstaten¹³.

För att ersättningen inte ska anses oförenlig med artikel 107.1 i FEUF, dvs. utgöra ett otillåtet statsstöd, måste den avse ett särskilt uppdrag att utföra en tjänst som ett företag, om det beaktar sitt eget kommersiella intresse, inte skulle åta sig i samma utsträckning eller på samma villkor.

3.1.2. Konkurrens på transportmarknaden

I avdelning VI i FEUF behandlas unionens transportpolitik. Europaparlamentet och rådet har enligt artikel 91 i uppdrag att fastställa gemensamma regler för internationella transporter till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorier. Grundat på denna artikel och dess motsvarighet i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen (artikel 71) har EU beslutat ett antal förordningar och direktiv på järnvägsområdet, bl.a. i syfte att öppna medlemsstaternas respektive järnvägsmarknader. Det har skett i omgångar, populärt kallat järnvägspaket, senast genom det ”fjärde järnvägspaketet”.

⁹ Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C 8/02), p. 46.

¹⁰ Se tribunalens domar i målen T-442/03, SIC mot kommissionen, T-289/03, BUPA mot kommissionen och T-17/02, Olsen mot kommissionen.

¹¹ Mål C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, mål C-242/95, *GT-Link A/S*, och mål C-266/96, *Corsica FerriesFrance SA*.

¹² Kommissionens meddelande (2012/C 8/02), p. 50.

¹³ Kommissionens meddelande (2012/C 8/02), p. 45.

Transportstöd regleras särskilt i artikel 93 i FEUF, där det anges att stöd är förenligt med fördraget om det tillgodoser behovet av samordning av transporter eller om det innebär ersättning för s.k. *allmän trafikplikt*.

Allmän trafikplikt regleras företrädesvis i förordningen nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg ("kollektivtrafikförordningen")¹⁴, vilken behandlas i avsnitt 3.1.4.

När ett stöd kan anses tillgodose behovet av samordning av transporter har beskrivits i ett meddelande från kommissionen och behandlas i avsnitt 3.3.2.

3.1.3. Altmark-domen

Medlemsstatens skönsmässiga utrymme att definiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse begränsas av marknadsutvecklingen och att det krävs att tjänsten uppvisar särdrag i förhållande till kommersiella tjänster. Om det finns sektorspecifika bestämmelser ska hänsyn även tas till dessa.

Artikel 93 i FEUF om ersättning för allmän trafikplikt utgör "lex specialis" i förhållande till artikel 106.2 om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, dvs. är en särskild regel för transportområdet, som gäller framför och konkretiserar den generella regeln om tjänster av allmänt intresse i artikel 106.2. Artikel 93 ska alltså tillämpas i stället för artikel 106.2 på ersättning inom transportområdet.

I Altmark-domen¹⁵ ställer EU-domstolen upp fyra villkor för att ersättning för allmännyttiga tjänster för att fullgöra allmän trafikplikt inte ska omfattas av förbudet i artikel 107.1 i FEUF mot statligt stöd:

- Det mottagande företaget ska faktiskt ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och dessa skyldigheter ska vara klart definierade.
- De kriterier på grundval av vilka ersättningen beräknas ska vara fastställda i förväg på ett objektivet och öppet sätt.
- Ersättningen får inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst på grundval av fullgörandet av dessa skyldigheter.
- När det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande, ska storleken av den nödvändiga ersättningen ha fastställts på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag som är utrustat med transportmedel som är lämpliga för att fullgöra den allmänna trafikplikt som ålagts det skulle ha åsamkats vid fullgörandet av trafikplikten, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid skulle ha erhållits och till en rimlig vinst på grund av fullgörandet av trafikplikten.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70.

¹⁵ Domstolens dom av den 24 juli 2003, mål C-280/00, Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ("Altmark").

Altmark-kriterierna preciseras vad gäller passagerartransport i kollektivtrafikförordningen. Om en ersättning betalas i enlighet med kollektivtrafikförordningen är den undantagen från kravet på anmälan till kommissionen. För att inte utgöra statligt stöd måste ersättningen dock alltså uppfylla Altmark-kriterierna. Om ett öppet anbudsförfarande används anses inte de detaljerade reglerna i kollektivtrafikförordningens bilaga behöva användas, eftersom konkurrensen torde hålla ersättningen nere. Eftersom det öppna förfarandet emellertid inte är en garanti mot alltför höga ersättningar (t.ex. om tillräcklig konkurrens inte uppnås), måste alltså efterlevnaden av Altmark-kriterierna kontrolleras¹⁶.

Rättsläget efter Altmark-domen har ändrats på så sätt att artikel 93 kan tillämpas direkt som rättslig grund för att fastställa förenlighet hos stöd som inte omfattas av kollektivtrafikförordningen, se avsnitt 3.3.2.

3.1.4. Kollektivtrafikförordningen

Kollektivtrafikförordningen trädde i kraft den 3 december 2009 och reglerar hur behöriga myndigheter kan ingripa på området för kollektivtrafik för att se till att det tillhandahålls kollektivtrafiktjänster av allmänt intresse som bland annat är tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än den fria marknaden skulle kunna erbjuda.¹⁷ Med behörig myndighet avses ett offentligt organ med befogenhet att ingripa på kollektivtrafikmarknaden inom ett givet geografiskt område. Om detta område inte är nationellt kallas myndigheten för en behörig lokal myndighet.

Syftet med förordningen är att fastställa ramarna för de behöriga myndigheternas beviljande av ensamrätter och ersättning för fullgörande av allmän trafikplikt. Förordningen är tillämplig på nationell och internationell kollektivtrafik på järnväg.

I det fjärde järnvägspaketet har kollektivtrafikförordningen ändrats, bl.a. på så sätt att det tydliggörs att den allmänna trafikplikten kan omfatta gränsöverskridande kollektivtrafik efter överenskommelse mellan behöriga myndigheter i berörda medlemsstater.

Behöriga myndigheter ska teckna avtal om allmän trafik. De krav som behöriga myndigheter definierar eller fastställer för att sörja för kollektivtrafik av allmänt ekonomiskt intresse, som ett kollektivtrafikföretag inte skulle ha något eget kommersiellt intresse av att bedriva utan att få ersättning, eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor, kallas för allmän trafikplikt. När en behörig myndighet beslutar att bevilja ett företag ensamrätt eller någon typ av ersättning som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt ska detta ske inom ramen för ett avtal om allmän trafik. Syftet är att öka öppenheten och insynen i hur motprestationer bestäms.

Med avtal om allmän trafik avses i förordningen ett eller flera dokument som är rättsligt bindande och som bekräftar att en behörig myndighet och ett kollektivtrafikföretag har enats om att låta detta företag sköta och tillhandahålla kollektivtrafiktjänster som omfattas av allmän trafikplikt.

¹⁶P. 2.4.1 i Meddelande från kommissionen om tolkningsriktlinjer för förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg 2014/C 92/01.

¹⁷ EU-förordning 1370/2007, Artikel 1.1

I avtal om allmän trafik ska det klart och tydligt fastställas vilken allmän trafikplikt kollektivtrafikföretaget ska fullgöra och vilka geografiska områden som avses. Avtalet eller de allmänna bestämmelserna ska även i förväg och på ett objektiva och öppet sätt fastställa de parametrar som ska användas för att beräkna den eventuella ersättningen och den eventuella ensamrättens art och omfattning på ett sätt som förhindrar alltför höga ersättningar. I avtal om allmän trafik ska vidare fastställas hur kostnaderna för tjänsternas tillhandahållande samt hur inkomsterna från biljettförsäljning ska fördelas.¹⁸

Löptiden för avtalen om allmän trafik ska vara begränsad och får normalt inte överstiga 15 år för persontransporter på järnväg.

Avtal kan tilldelas genom två olika förfaranden – konkurrensutsatt/öppet anbuds förfarande eller direkttilldelning.

Myndigheterna ska offentliggöra föremålen för sina avtal, och de tilldelningsmetoder som planeras, i Europeiska unionens officiella tidning senast ett år innan det öppna anbuds förfarandet inleds respektive innan ett avtal direkttilldelas. Offentliggörandet ska innehålla följande information:

- Behörig myndighets namn och adress
- Planerad tilldelningsmetod
- Tjänster och geografiska områden som kan omfattas av avtalet
- Planerad startdag och löptid för trafiken

3.1.5. Direkttilldelning

Förutsättningarna för att direkttilldela avtal regleras i förordningens artikel 5.2-6. Vid direkttilldelning av trafikavtal gäller de allmänna principerna i FEUF om icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet, likabehandling och ömsesidigt erkännande¹⁹. Enligt artikel 7.2 och 7.3 ska den behöriga myndigheten offentliggöra viss information minst ett år före och ett år efter tilldelning. Den behöriga myndighetens val av leverantör måste kunna motiveras på objektiv och affärsmässig grund.²⁰ På begäran av berörd part ska de behöriga myndigheterna redovisa skälen för sina beslut angående direkttilldelning av avtal om allmän trafik.²¹ En beskrivning av kraven på beräkning av ersättning vid direkttilldelning finns i avsnitt 3.1.5.2.

Direkttilldelning sker utan konkurrensutsatt anbuds förfarande. Även om de allmänna principerna i FEUF måste uppfyllas även vid direkttilldelning (vilket är anledningen till annonseringskravet i artikel 7.2 och 7.3) gäller för närvarande inte några formella förutsättningar eller begränsningar för när direkttilldelning får ske. I artikel 5.6 finns nämligen en generell och allmän rättighet för behöriga myndigheter att direkttilldela avtal om allmän trafik för järnvägstransport. Direkttilldelning är dock alltjämt ett undantag från den allmänna regeln om ett konkurrensutsatt förfarande och ska som

¹⁸ Artikel 4.

¹⁹ EU-förordning 1370/2007, ingresspunkt 9.

²⁰

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/kammarkollegiet/vagledning/2011-6.pdf>

²¹ Förordning 1370/2007, Artikel 7.4.

sådant tillämpas restriktivt²². Avtalstiden får inte överstiga tio år.²³ Artikel 5.6 kommer dock att upphöra att gälla den 25 december 2023.

3.1.5.1. Direkttilldelning efter den 25 december 2023

Exceptionella omständigheter

Det finns enligt kollektivtrafikförordningen även andra grunder för att direkttilldela avtal under vissa villkor. Dessa undantag kommer att finnas kvar efter 2023.

Ett sådant undantag är direkttilldelning med hänvisning till exceptionella omständigheter. Om det inte är förbjudet enligt nationell rätt får den behöriga myndigheten – när det gäller avtal om allmän trafik för kollektivtrafik på järnväg som tilldelats på grundval av ett konkurrensutsatt anbudsförfarande – besluta att direkttilldela nya avtal för en begränsad tid, ifall den behöriga myndigheten anser att direkttilldelningen är motiverad av exceptionella omständigheter. Ett sådant direkttilldelat avtal får löpa max fem år. Sådana exceptionella omständigheter ska omfatta situationer där:

- det finns flera konkurrensutsatta anbudsförfaranden som redan har inletts av den behöriga myndigheten eller andra behöriga myndigheter och dessa skulle kunna påverka antalet förväntade anbud och deras kvalitet om avtalet föregicks av ett konkurrensutsatt anbudsförfarande, eller
- tillämpningsområdet för ett eller flera avtal om allmän trafik behöver ändras för att optimera tillhandahållandet av kollektivtrafik.

Den behöriga myndigheten ska utfärda ett motiverat beslut och utan onödigt dröjsmål informera kommissionen om detta.

Förhandsmeddelande

En annan möjlighet är att en myndighet offentliggör sina avsikter att tilldela ett avtal om allmän kollektivtrafik i EUT (EU:s officiella tidning). Meddelandet ska detaljerat beskriva den aktuella tjänsten, avtalet och dess löptid. Företag har då under minst 60 dagar möjlighet att anmäla sitt intresse. Om endast ett företag anmäler sig och vissa ytterligare villkor är uppfyllda så får myndigheten förhandla med företaget om att tilldela avtalet utan ett öppet anbudsförfarande. Om fler än ett företag anmäler intresse är denna möjlighet inte tillämplig och ett annat förfarande måste tillämpas.

Belopps- och kilometerbegränsningar

En behörig myndighet kan som ytterligare alternativ – om det inte är förbjudet i nationell lag – besluta att direkttilldela avtal om allmän trafik på järnväg om avtalets genomsnittliga årsvärde är mindre än 7 500 000 euro eller avser ett årligt tillhandahållande av mindre än 500 000 kilometer kollektivtrafik på järnväg. Detsamma gäller vid direkttilldelning till ett litet eller mellanstort företag som bedriver en verksamhet med högst 23 motorfordon och då får dessa tröskelvärden höjas till ett genomsnittligt årsvärde som uppskattas till mindre än 2 000 000 euro respektive ett årligt tillhandahållande av mindre än 600 000 kilometer kollektivtrafik.

²² P. 2.3.5 i Meddelande från kommissionen om tolkningsriktlinjer för förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg 2014/C 92/01.

²³ Förordning 1370/2007, Artikel 8.2.

Strukturella och geografiska särdrag

Ett annat alternativ, som dock kan förbjudas av en medlemsstat, är att myndigheten direkttilldelar avtal med hänvisning till marknadens relevanta strukturella och geografiska särdrag och nätet i fråga eller till att ett sådant avtal skulle leda till förbättrad kvalitet på tjänsten eller förbättrad kostnadseffektivitet jämfört med det tidigare tilldelade avtalet om allmän trafik.

3.1.5.2. Ersättning för direkttilldelade avtal om allmän trafik

Vid direkttilldelning av avtal är bilagan till kollektivtrafikförordningen tillämplig. Har avtalet tilldelats efter ett konkurrensutsatt anbudsförfarande eller efter ett förhandsmeddelande i EUT, gäller endast de allmänna bestämmelserna i artikel 4 (bl.a. att ersättningen ska fastställas på ett sätt som förhindrar alltför höga ersättningar).

I bilagan stadgas de villkor som gäller för den avtalade ersättningen. Ersättningen får inte överstiga vad som motsvarar summan av de verkningar, positiva och negativa, som fullgörandet av trafikplikten får för kollektivtrafikföretagets kostnader och inkomster. Verkningarna ska bedömas genom att man jämför situationen med uppfylld trafikplikt med den situation som skulle ha förelegat om trafikplikten inte hade varit uppfylld. För att beräkna den ekonomiska nettoeffekten ska den behöriga myndigheten låta sig vägledas av nedanstående uppställning:

- Kostnader som uppstått i samband med en eller flera förpliktelser som gäller allmän trafik och som ålagts av den eller de behöriga myndigheterna och som omfattas av ett avtal om allmän trafik och/eller av en allmän bestämmelse,
- minus eventuella positiva ekonomiska effekter som uppstår inom det nät som används enligt den berörda allmänna trafikplikten,
- minus taxeintäkter eller annan inkomst som uppstår vid fullgörandet av den allmänna trafikplikten,
- plus en skälig vinst.

Om företaget inte bara bedriver trafik med allmän trafikplikt ska den allmänna trafiken särredovisas enligt villkoren i bilagan.

Vid direkttilldelning enligt artikel 5.6 ska myndigheten publicera följande information inom ett år efter avtalets tilldelning:

- Den avtalsslutande parten
- Löptiden för avtalet
- Beskrivning av persontransporter som ska utföras och parametrarna för den ekonomiska ersättningen
- Kvalitetsmål såsom punktlighet, tillförlitlighet, samt eventuella belöningar och straff
- Villkor som avser väsentliga tillgångar.²⁴

²⁴ Artikel 7.

3.2. Den svenska kollektivtrafiklagen

EU:s kollektivtrafikförordning kompletteras av den svenska lagen (2010:1065) om kollektivtrafik ("kollektivtrafiklagen"). Där anges att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (ofta regionerna och kommunerna i ett län) är lokala behöriga myndigheter enligt kollektivtrafikförordningen. Dessa fattar beslut om allmän trafikplikt för regional kollektivtrafik, dvs. sådan som äger rum inom ett län eller som huvudsakligen är ägnad för arbetspendling eller annat vardagsresande.

För den interregionala kollektivtrafiken förhåller det sig annorlunda. Där finns inte samma skäl för ett offentligt ingripande med subventioner. Den interregionala kollektivtrafiken i Sverige ska så långt som möjligt drivas på kommersiella villkor. Med det menas att utbudet av interregional kollektivtrafik i första hand ska definieras och tillhandahållas av marknadsaktörerna och att staten endast ska komplettera det kommersiella utbudet där det finns tydliga tillgänglighetsbrister som marknaden inte löser. Den begränsade möjligheten till interregional allmän trafik kommer till uttryck i Trafikverkets instruktion – det är bara när det saknas förutsättningar för kommersiell drift som Trafikverket kan upphandla kollektivtrafik.²⁵

I 4 a kap. i kollektivtrafiklagen anges när kollektivtrafik ska upphandlas enligt artikel 5 i kollektivtrafikförordningen. Enligt 7 § nämnda kap. får en behörig myndighet, som inte är regional (dvs. Trafikverket), direkttilldela avtal enligt artikel 5.6 i kollektivtrafikförordningen, oavsett värdet på avtalet. Det är således fram till den 25 december 2023 (då artikel 5.6 upphör att gälla) möjligt för Trafikverket att direkttilldela avtal om järnvägstransporter enligt artikel 5.6. Det innebär att för järnvägstrafik, såsom den nattågstrafik som utredningen avser, krävs inga särskilda skäl för att Trafikverket ska kunna direkttilldela trafikavtal, utöver principerna om icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet, likabehandling och ömsesidigt erkännande. Inte heller gäller några begränsningar av t.ex. högsta ersättningsbelopp eller antal kilometer.

I 10 § samma kap. anges att vissa bestämmelser om allmänna principer, dokumentation, överprövning och upphandlingsskadeavgift i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner ska tillämpas vid sådan direkttilldelning.

Efter år 2023 finns möjligheten till direkttilldelning kvar, men endast under vissa förutsättningar eller med begränsningar av avtalets värde eller uppdragets storlek. Direkttilldelade avtal kan tilldelas med en löptid om tio år.

Huvudregeln både enligt EU:s kollektivtrafikförordning och den svenska kollektivtrafiklagen är emellertid att ett konkurrensutsatt anbudsförfarande enligt artikel 5.3 i kollektivtrafikförordningen ska användas. Av 4 a kap. 6 § kollektivtrafiklagen följer att i princip hela lagen om upphandling av koncessioner då ska tillämpas.

²⁵ 12 a § förordningen (2010:85) med instruktion för Trafikverket

3.3. Andra stödformer

I detta avsnitt granskas förutsättningarna för att ge statliga stöd till ett företag som bedriver nattågstrafik till destinationer i Europa söder om Danmark, utanför kollektivtrafikförordningens tillämpningsområde. Sådant stöd måste anmälas enligt statsstödsreglerna, om inget undantag är tillämpligt, dvs. antingen ett stöd enligt ett gruppundantag eller stöd av mindre betydelse.

3.3.1. EU:s transportpolitik

Kommissionen understryker i sin vitbok "Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem" behovet av förändringar i transportsystemet för att få till minskade koldioxidutsläpp. I inledningen till kommissionens meddelande om riktlinjer för statligt stöd till järnvägsföretag ("Riktlinjerna")²⁶ så hänvisar kommissionen till vitboken. Transportsystemen behöver använda mindre och renare energi, bättre utnyttja modern infrastruktur och minska sin negativa inverkan på miljön och viktiga naturtillgångar som vatten, mark och ekosystem.

En fråga som kommissionen pekar ut som nödvändig för den framtida utvecklingen är en integrerad europeisk järnvägsmarknad. Kommissionen menar att år 2050 bör flertalet av passagerartransporterna på medellånga sträckor ske med tåg. Vidare att Europa behöver ett stamnät som effektivt kan transportera stora mängder passagerare med låga utsläpp. Stamnätet behöver effektiva multimodala länkar mellan bl.a. huvudstäder, andra större städer, flygplatser och viktiga gränsövergångar. Man bör därför inrikta sig på att upprätta saknade förbindelser, och särskilt gränsöverskridande sträckor. Viss offentlig finansiering kan motiveras genom större samhällsekonomiska fördelar och positiva externa effekter.

3.3.2. Stöd för att tillgodose behovet av samordning av transporter

Ett stöd kan vara förenligt med FEUF inte bara om det innebär ersättning för allmän trafikplikt, utan också om det tillgodoser behovet av samordning av transporter.²⁷ Enligt praxis och kommissionens riktlinjer gäller detta i klart fastställda fall och under förutsättning att dessa stöd inte skadar [unionens] allmänna intressen.²⁸

Stöd får i princip beviljas endast en gång och för en period om maximalt fem år. Därefter kan kommissionen ta ställning till en förlängning.²⁹

En intervention i form av statligt stöd ska syfta till att styra utvecklingen i transportsektorn i linje med det gemensamma intresset,³⁰ t.ex. hållbar rörlighet.³¹

För stöd som tillgodoser behovet av samordning av transporter (som ska anmälas till kommissionen) finns tre kategorier enligt riktlinjerna. De är i) stöd till utnyttjande av

²⁶ Meddelande från kommissionen Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till järnvägsföretag (2008/C 184/07).

²⁷ Artikel 93 FEUF (f.d. artikel 73).

²⁸ Riktlinjerna p. 88.

²⁹ Riktlinjerna p. 97.

³⁰ Riktlinjerna p. 89.

³¹ Riktlinjerna p. 14.

infrastruktur, ii) stöd för att minska externa kostnader och iii) stöd som främjar driftskomabilitet.

Stöd till utnyttjande av infrastrukturer är stöd till järnvägsföretag som bär kostnader som avser den infrastruktur de utnyttjar, då de företag som tillhandahåller transporttjänster som förlitar sig på andra transportslag inte bär dessa kostnader³².

Stöd för att minska de externa kostnaderna ska syfta till att uppmuntra en modal övergång till järnvägen (eftersom den ger upphov till mindre externa kostnader än vägtransporter)³³.

Driftskomabilitetsstöd syftar på installation av säkerhets- och driftskomabilitets-system eller minskning av bullerstörningar³⁴. Sådant stöd bedöms inte vara relevant för uppdraget och beskrivs inte mer här.

Ett stöd måste vara nödvändigt och av en rimlig omfattning i förhållande till det eftersträvade målet.³⁵ För stöd till både utnyttjande av infrastrukturer och till att minska externa kostnader måste medlemsstaterna tillhandahålla och offentliggöra en jämförande, tydlig, motiverad och kvantifierad kostnadsanalys, som beaktar järnvägstransporter och de alternativa lösningar som grundar sig på andra transportslag.³⁶ En sådan visar t.ex. hur mycket buller eller koldioxidutsläpp som järnvägen orsakar jämfört med flygtrafik eller vägtransporter. Kostnadsanalysen ska tillhandahållas i samband med notifieringen till kommissionen. I tidigare beslut har kostnadsanalys från såväl Trafikanalys som kommissionens egna beräkningar godkänts.³⁷ För kostnadsanalys av användningen av järnvägsinfrastrukturen bör jämförelse kunna göras med kostnaderna för andra trafikslag såsom flygplatsavgifter.

3.3.2.1. Stöd till utnyttjande av infrastrukturer

Kostnaden för utnyttjande av infrastruktur betalas i viss mån av de järnvägsföretag som trafikerar rälsen. Denna kostnad bär järnvägsföretag men inte andra trafikslagsoperatörer. T.ex. finansieras underhåll av statliga vägar genom skatt och någon motsvarande avgift krävs inte för att trafikera luftrummet. Banavgift tas ut av infrastrukturförvaltaren från de aktörer som verkar på rälsen i bl.a. Sverige, Tyskland och Danmark. I Sverige regleras avgiften för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen i 7 kap. järnvägslagen (2004:519). Dessa avgifter bärs därmed av järnvägsföretag, samtidigt som andra, mer förorenande transportörer, inte bär kostnaden för sin infrastruktur.³⁸

Hur omfattande stödet kan vara baseras på merkostnaderna för att utnyttjande av järnvägsinfrastruktur som inte bärs av konkurrerande och mer förorenande transportsätt.³⁹ Det konkurrerande transportsättet i detta sammanhang bör vara flygtrafik.

³² Riktlinjerna p. 98 a).

³³ Riktlinjerna p. 98 b).

³⁴ Riktlinjerna p. 98 c).

³⁵ Riktlinjerna p. 96.

³⁶ Riktlinjerna p. 105.

³⁷ Se Trafta 2019:4 Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader samt "Handbook on External Costs of Transport", DG Move, liksom beslut från kommissionen SA.49749 (2017/N)

³⁸ Riktlinjerna p. 104.

³⁹ Riktlinjerna p. 102.

Mot denna bakgrund finns en del som talar för att ett stöd skulle kunna anmälas och beviljas för att kompensera för de infrastrukturavgifter som en nattågstrafiklinje skulle behöva betala i Sverige, Danmark, Tyskland och eventuella andra länder. De möjliga stödbeloppen beräknas på procentandel av de hänförliga kostnaderna, såsom kostnad för infrastrukturavgift.

3.3.2.2. Stöd för att minska transportsektorns externa kostnader

Som exempel på stöd till järnvägssektorn nämns särskilt stöd vars syfte är att uppmuntra en modal övergång till järnvägen, eftersom järnvägen ger upphov till mindre externa kostnader än vägtransporter.⁴⁰ Externa kostnader avser i det här sammanhanget kostnader för negativa externa effekter. Det kan vara t.ex. utsläpp av koldioxid, trafikstockning eller buller. Sådana externa effekter kan drabba både användare (trafikstockning) eller samhället i stort (föroreningar).

För stöd för att minska externa kostnader ska det styrkas att ett stöd verkligen fungerar som ett incitament till en modal övergång till järnvägen. En modal övergång till järnväg innebär att fler väljer att åka tåg före andra transportsätt. Detta kräver i princip att passagerare får ett lägre pris än vid andra transportsätt.⁴¹ Det ska finnas realistiska utsikter att upprätthålla den trafik som övergår till järnvägen och därmed för att stödet ska leda till en varaktig trafikövergång.⁴²

Ett stöd som avser att styra om trafikflödet från närsjöfarten till järnvägen anges dock uttryckligen i riktlinjerna inte uppfylla kriterierna avseende att tillgodose behovet av samordning av transporter.⁴³ Frågan är om detsamma gäller för att styra om trafikflödet från flygtrafik till tågtrafik. Svaret borde vara nej mot bakgrund av den miljökompensation från Sverige som har godkänts för godstrafik på järnväg.⁴⁴ I det beslutet medgavs stöd enligt riktlinjerna för statligt stöd till järnvägsföretag i syfte att få till en modal övergång från godstransporter på väg till godstransporter på järnväg eftersom godstransporter på järnväg orsakar mindre föroreningar. Vid beviljat statsstöd till godståg beräknades detta som mellanskillnaden mellan de beräknade högre externa kostnaderna av godsleveranser på väg jämfört med gods med tåg.⁴⁵ Dessa externa kostnader bör på motsvarande sätt gå att jämföra mellan tåg och flyg. Mot bakgrund av flygets allmänt känt höga utsläpp talar det för möjligheten att på denna grund bevilja stöd till nattågstrafik till destinationer i Europa utifrån de lägre externa kostnader som tåg ger upphov till i jämförelse med flyg.

Trafikanalys publicerar årligen en rapport med titeln ”Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader”. I den går myndigheten bland annat igenom olika externa kostnader för olika trafikslag. Det var underlag från denna rapport som låg till grund för det beviljade stöd till godstågstrafik som Sverige fick beviljat 2018. EU har vidare tagit fram en handbok för analys och beräkning av externa kostnader från olika transportslag.⁴⁶

⁴⁰ Riktlinjerna p. 98 b).

⁴¹ Riktlinjerna p. 110.

⁴² Riktlinjerna p. 111.

⁴³ Riktlinjerna p. 96.

⁴⁴ SA.49749 Sweden 2017/N Beslut från kommissionen

⁴⁵ SA.79749 (2017/N Sweden).

⁴⁶ Update of the Handbook on External Costs of Transport, DG MOVE, 8 januari 2014.

De stödberättigande kostnaderna för att minska externa kostnader är den del av de externa kostnaderna som järnvägstransporterna gör det möjligt att undvika jämfört med konkurrerande transportslag.

Denna inledande utredning innehåller inga beräkningar avseende stödberättigande belopp. Det kan konstateras att tåget har lägre externa kostnader liksom ansevära järnvägsinfrastrukturkostnader i jämförelse med andra trafikslag. Mot den bakgrunden finns det skäl som talar för möjligheter att bevilja någon form av stöd till järnvägsföretag som vill bedriva nattågstrafik till den europeiska kontinenten.

3.3.3. Stöd till rullande material

I Riktlinjerna framhålls hur föråldrad den nuvarande europeiska flottan av lok och vagnar är, vilket påverkar järnvägsmarknadens svårigheter i allmänhet. Investering i nytt rullande materiel är absolut nödvändigt för järnvägstransporternas konkurrenskraft i förhållande till transporter med högre föroreningar eller externa kostnader.⁴⁷

Denna typ av stöd kan möjliggöras på samma grunder som för behoven att tillgodose behovet av samordning av transporter.

Med bakgrund av tågens redan låga utsläpp är det osäkert vilka förutsättningar som finns att använda denna grund för att i någon större relevant omfattning stödja investering i nya tågfordon. I någon mån missar denna stödgrund målet eftersom uppdraget syftar till att etablera trafik snarare än att få fram fler fordon. En mer omfattande analys krävs för att se om dessa riktlinjer alls är tillämpliga.

3.3.4. Stödets omfattning enligt Riktlinjerna

Riktlinjerna innehåller antaganden om nödvändigheten och rimligheten av vissa nivåer av stöd. För stöd som övergår dessa nivåer är det upp till en medlemsstat att visa att berörda åtgärderna är nödvändiga och proportionerliga.⁴⁸

Kommissionen anger att det finns presumtion för nödvändigheten och omfattningen om stödnivån understiger 30 % av den totala kostnaden för järnvägstransporter upp till 100 % av de stödberättigande kostnaderna för stöd till utnyttjande av infrastrukturen. För stöd för att minska de externa kostnaderna är motsvarande värden 30 % av den totala kostnaden för järnvägstransporter upp till 50 % av de stödberättigande kostnaderna. En kombination av de två stöden är knappast utesluten, men ökar risken för att ett företag anses överkompenserat.

Ett stöd till rullande materiel måste vara nödvändigt och av en rimlig omfattning, även om riktlinjerna inte anger några preliminärt förutbestämda nivåer för detta.

3.3.5. Stöd av mindre betydelse enligt förordning (1407/2013)

Enligt förordning (1407/2013) anses stöd inte vara statsstöd om det uppgår till maximalt 200 000 euro till ett enda företag under en period av tre beskattningsår.⁴⁹

⁴⁷ Riktlinjerna p. 27-28.

⁴⁸ Riktlinjerna p. 108.

⁴⁹ Förordning 1407/2013 artikel 3.1, 3.2

Bakgrunden till förordningen är att sådana mindre belopp inte anses påverka marknaden och därför inte uppfyller samtliga kriterier för vad som utgör statligt stöd enligt artikel 107.1 i fördraget. Detta regelverk är tillämpligt för stöd som är av sådan liten omfattning att det inte kan anses snedvrída eller hota att snedvrída konkurrensen på marknaden.⁵⁰ Det innebär att sådana mindre stöd är möjliga för att bidra till nattågstrafik. För utredningens syfte bedöms dock stöd av denna storlek ensamt som mindre intressant i förhållande till storleken på trafik som diskuteras inom ramen för uppdraget.

3.3.6. Stöd enligt EU:s gruppundantagsförordning (651/2014)

Statsstöd ska som huvudregel alltid godkännas av EU-kommissionen. Undantag från detta finns samlade i den allmänna gruppundantagsförordningen (651/2014).⁵¹ Det innehåller olika stödkategorier. Dessa är bl.a. stöd till små och medelstora företag, till forskning, miljöskydd, transport för personer bosatta i avlägsna områden, bredbandsinfrastruktur, bevarande av kulturarvet och till lokal infrastruktur samt stöd till hamnar och flygplatser. Inget av förordningens undantag bör vara tillämpliga när det gäller passagerartrafik på järnväg.

3.4. Ägardirektiv SJ AB

SJ AB är ett aktiebolag där staten är ensam ägare, varför möjligheten att staten uppdrar till SJ AB att bedriva någon typ av nattågstrafik till Europa bör undersökas.

Vissa statliga bolag har ett särskilt samhällsuppdrag, såsom Systembolaget eller Samhall. SJ har inte något samhällsuppdrag, utan ska verka på en konkurrensutsatt marknad med ett avkastningskrav, fastställt av bolagsstämman. Av bolagsordningen följer att SJ ska bidra till att uppfylla de transportpolitiska målen och därmed en långsiktigt hållbar transportförsörjning i hela landet, men det ska ske på affärsmässig grund. Regeringen pekar inte ut vad som är affärsmässigt eller vilken trafik som ska bedrivas. Det är SJ:s ledning som tar ställning till detta.⁵² För att så ska ske behöver statens ägarpolicy och SJ:s verksamhetsföremål ändras, vilket kräver ett beslut i riksdagen.⁵³

I SERA-direktivet (2012/34) följer av artikel 5.1 att järnvägsföretag oavsett ägarförhållanden ska drivas enligt de principer som gäller för kommersiella företag. Till detta kommer att varje icke marknadsmässigt krav som staten ställer på ett konkurrensutsatt företag kan komma att betraktas som en subvention, även om avkastningskravet kvarstår. Frågan om statsstöd måste alltså hanteras även i detta sammanhang.

Mot denna bakgrund kan SJ inte uppdras att bedriva trafik som bolagets ledning inte anser grundar sig i affärsmässiga beslut.

⁵⁰ Förordning 1407/2013, ingresspunkt 3

⁵¹ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014

⁵² Möte på Näringsdepartementet med Ulrika Nordström (bolagsförvaltare), Maurice Forslund (affärsjurist), 2019-12-03

⁵³ Se Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande,

3.5. Operatörers synpunkter på stöd

Snälltåget har både vid utredningens hearing och i andra sammanhang framhållit att tågtrafiken kan utvecklas kommersiellt utan upphandling, men att ett antal hinder för trafiken behöver undanröjas. Snälltåget anser att:

- Ett stöd bör införas till signalutrustning i de lok som trafikerar kontinenten och se till att det EU-gemensamma signalsystemet ERTMS verkligen blir gemensamt, att det blir en standard utan nationella undantag.
- Stöd bör införas till järnvägsfärjor mellan Sverige och Tyskland.
- Engelska bör införas som gemensamt språk för internationell tågtrafik precis som inom flygbranschen.
- Lokförare och annan tågpersonal ska jämföras med andra yrkesförare. Idag måste tågpersonalen tillbringa varannan natt i hemmet, vilket inte gäller andra trafikslag.

SJ har vid utredningens hearing framfört idén om att staten borde utbetala en ersättning i form av en ”skolpeng”, det vill säga att varje operatör får ett bidrag per nattågsresenär.

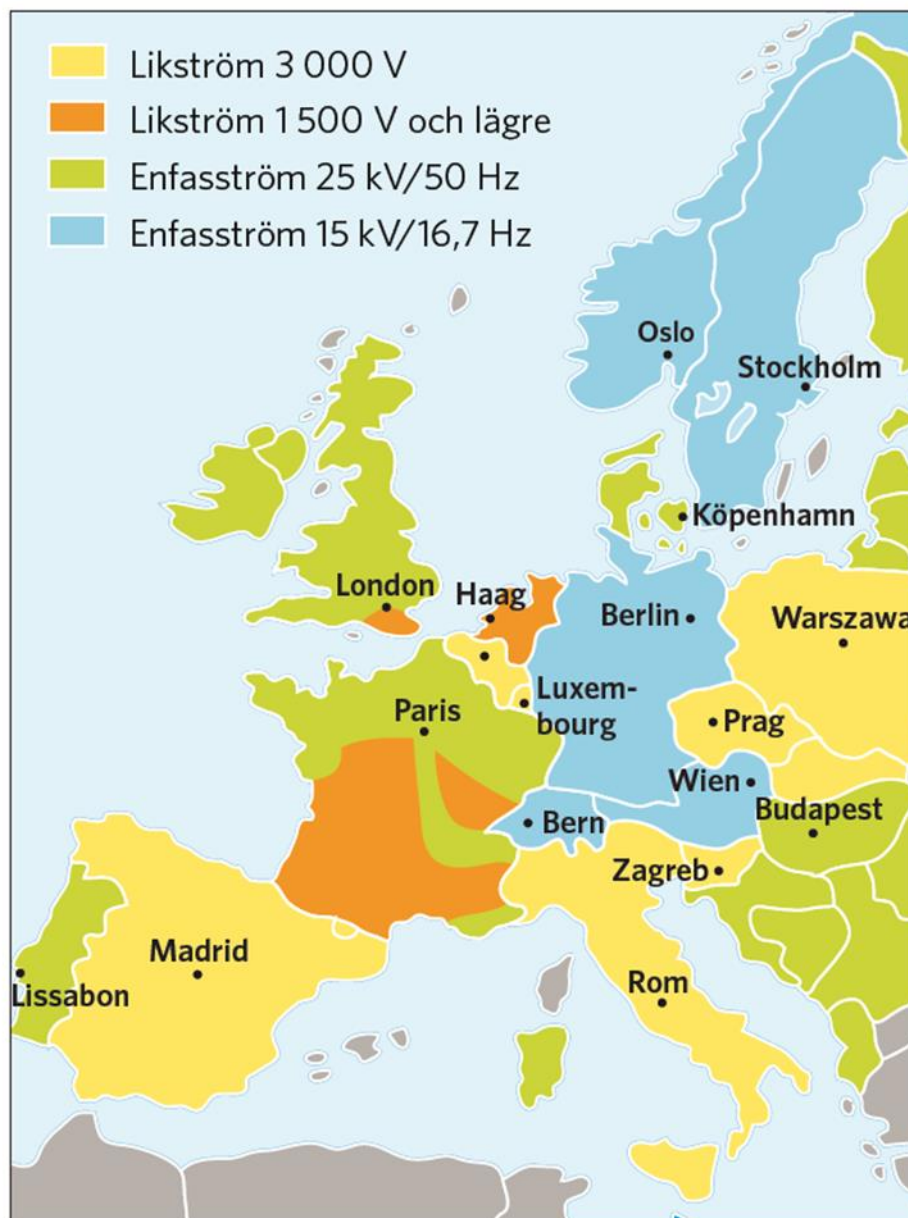
4 Tekniska förutsättningar för trafiken

4.1. Infrastrukturen

4.1.1. Elnät

Kartan nedan visar de varierande elsystem som gäller för olika delar av Europa. Gemensam standard med Sverige finns bara i Norge, Tyskland, Österrrike och Schweiz. För att nå övriga Europa krävs tåg med dubbla elsystem.

Bild 2. Olika elsystem i Europa.



Järnvägslektrifiering i Europa.

Källa: Järnvägens elanläggningar. Trafikverket 2014.

Ett nattåg via Danmark till Tyskland behöver även det danska elsystemet. För vidare färd från Tyskland till exempelvis Bryssel eller Paris behövs ytterligare ett elsystem. Ett alternativ till lok med flera elsystem kan vara att byta lok vid gränsen. De skilda elsystemen komplicerar och fördyrar tågdriften, men bedöms inte vara något större problem att lösa. Det går omfattande trafik idag över Öresundsförbindelsen med tvåströmsteknik, både persontrafik till och från Danmark och omfattande godstrafik vidare mot Tyskland.

4.1.2. Spårvidd

Större delen av Europa har normalspår, 1435 mm spårvidd, precis som i Sverige. Det gäller Sverige, Tyskland, Belgien, Nederländerna, Storbritannien, Makedonien, Danmark, Ungern, Österrike, Norge, Rumänien, Luxemburg, Serbien, Montenegro, Schweiz, Slovenien, Monaco, Polen, Italien, Tjeckien, Slovakien, Bosnien och Hercegovina, Vatikanstaten, Liechtenstein, Kroatien, Grekland, Bulgarien, Frankrike och den europeiska delen av Turkiet.

De flesta europeiska länder som tillhörde Ryssland under 1800-talet har bredspår med 1520 eller 1524 mm. Det gäller Ryssland, Finland, Estland, Lettland, Litauen, Vitryssland, Ukraina och Moldavien. I Spanien och Portugal används en annan avvikande spårbredd, 1668 mm. Spanien bygger dock numera höghastighetsbanor med normalspår och har även planer på framtida byte till normalspår. Det förekommer tåg med spårviddsväxling vid gränspassager.

För nattåg via Danmark eller via färja direkt till Tyskland och vidare i västra Europa är spårvidden således inga problem.

4.1.3. Lastprofiler

Det utrymme i sid- och höjded inom vilket järnvägsfordon ska rymmas på banan kallas lastprofil eller referensprofil. Lastprofilens mått gäller under vissa förutsättningar och hänger samman med beräkningsregler för största tillåtna storlek på järnvägsfordon.

I Sverige finns tre fastställda lastprofiler:

Statisk lastprofil A	största bredd 3,40 m och största höjd 4,50 m
Dynamisk lastprofil SE-A	största bredd 3,70 m och största höjd 4,79 m
Dynamisk lastprofil SE-C	största bredd 3,60 m och största höjd 4,83 m

I övriga Europa finns flera ytterligare varianter på lastprofiler, de flesta smalare än de svenska. I de länder som kan bli aktuella för nattåg till och från Sverige förekommer de kontinentala lastprofilerna G1 och G2. Båda är 3,15 m breda, G1 är dock lägre med 4,28 m jämfört med G2 som är 4,65 m.

De svenska profilerna är alltså bredare än lastprofilerna i Danmark, Tyskland och Belgien, vilket gör att järnvägsfordon som är optimerade för svensk profil inte kan framföras i dessa länder. Ett undantag är i Tyskland på sträckan Sassnitz – Berlin, där profilen medger att Snälltåget kör tåg med svenska liggvagnar av äldre typ.

I Nederländerna medges också 3,4 m bredd, men plattformarna är väsentligt högre där än i Sverige.

Lastprofilen har även betydelse för utformningen av vagnar till nattåg när det kommer till utrymme och komfort. Svenska vagnar medger med lätthet två meters bäddlängd och 80 centimeters korridorbredd, vilket blir svårare att uppnå i vagnar med kontinental profil.

Vid nybyggnation av järnväg i Sverige dimensioneras denna för lastprofil SE-C och på lång sikt finns planer för en gemensam standard i Europa.

Möjligheten att bygga om järnväg till en bredare och högre lastprofil är beroende av vilken mängd och typ av fasta anläggningar som kan utgöra hinder, till exempel broar, tunnlar, plattformar, tak, signaler och inte minst avståndet mellan spår på dubbelspårssträckor.

Nedanstående planskiss utvisar förhållandet mellan de tre lastprofilerna G2, A och SE-C.

Bild 3. Exempel på lastprofiler



4.1.4. Signalsäkerhetssystem

Sverige, Danmark och Tyskland har olika signalsäkerhetssystem och lok måste vara utrustade med alla tre systemen. För vidare färd till Bryssel är det ytterligare ett signalsäkerhetssystem. Ett alternativ kan vara att byta lok vid gränsen.

4.1.5. Övriga krav på tågen och personalen

Förutom de krav som enligt ovan ställs på elsystem, vagnprofil och signalsäkerhetssystem måste vagnarna även ha modern brandstandard för långa tunnelpassager, t ex Stora Bält och Öresundsbron. Det innebär bl a nödbromsöverbrygning och brandlarm. Vagnarna måste dessutom kunna anslutas till tågvärme i utlandet och aktuella lok. Vidare finns det krav på att ombordpersonalen talar det aktuella landets språk.

5 Tåglägen och kapacitet

5.1. Tågläge och tågplan

Ett tågläge definieras i SERA-direktivet som ”den infrastrukturkapacitet som behövs för att framföra ett visst tåg från en plats till en annan under en viss period”. En tågplan är en plan över tilldelade tåglägen och definieras i direktivet som ”uppgifter om alla planerade rörelser av tåg och rullande materiel som kommer att äga rum på den berörda infrastrukturen under den tid som tågplanen gäller”.⁵⁴

5.1.1. Processen för tilldelning av tåglägen

Inom RNE (Rail Net Europe) finns en överenskommen process för tilldelning av tåglägen. För svensk del finns ett avsteg där Trafikverket fastställer nationella tåglägen vid en något senare tidpunkt än den internationella trafiken. Processen följer i huvudsak följande ledtider:

Januari	Förplanerade internationella godstågslägen enligt PaP ScanMed (Pre Arranged Path) publiceras.
Februari	Ansökan öppnar för sökande.
April	Sista dag för ansökan om kapacitet i tågplanen. I samband med detta öppnar ansökan om kapacitet för kompletterande ansökan. Detta innebär att ansökningar efter sista dag för ansökan behandlas i särskild ordning och fastställs efter den primära fastställelsen.
Juli	Utkast till tågplan publiceras. Sökande har ca fem veckor på sig att lämna synpunkter på utkast till tågplan.
Augusti	Internationella tåglägen fastställs. Trafikverket tillhandahåller tvistlösning (enligt järnvägslagen) för de sökande som vill begära sådan, kan begäras fram till början av september.
September	Nationella tåglägen fastställs.
Oktober	Sista datum för kompletterande ansökan. I samband med detta öppnar ansökan om ad-hoc kapacitet.
November	Fastställd tågplan publiceras.
December	Trafikstart andra söndagen efter första lördagen i december.

⁵⁴ Artikel 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.

Nedan visas en schematisk bild av tidtabellsprocessen.

Bild 4. Schematisk bild över tidtabellsprocessen.



Källa: Trafikverkets Järnvägsnätsbeskrivning.

5.1.2. Internationellt ansökningssystem

RNE tillhandahåller ett ansökningssystem för internationell trafik, PCS (Path Coordination System), som möjliggör för sökande att lämna in en sammanhållen ansökan till samtliga berörda infrastrukturförvaltare. Systemet är frivilligt att använda och bland fördelarna kan nämnas förenkling för den sökande och underlättad samordning mellan de olika infrastrukturförvaltarna.

5.1.3. Kan Trafikverket söka tåglägen?

I samband med att olika alternativ för att uppnå en tidig trafikstart har studerats inom utredningen har frågan om huruvida Trafikverket kan söka tåglägen uppkommit.

Enligt järnvägslagen 6 kap 2 § får inte den som utför eller organiserar trafik samtidigt ansvara för tilldelning av kapacitet eller fastställa avgifter. Avsteg från detta kan endast göras om tillsynsmyndigheten beslutar om undantag och det kan förutsättas att tilldelning av infrastrukturkapacitet och fastställande av avgifter ändå kan ske på ett icke-diskriminerande sätt. Trafikverket kan därför inte ansöka om kapacitet för

avsedd trafik med mindre än att Transportstyrelsen fattar beslut om undantag från järnvägslagen.

Även i SERA-direktivet (2012/34) 7 § behandlas frågan om åtskillnad mellan infrastrukturförvaltning och järnvägstransporttjänster. Det framgår dessutom av järnvägsförordningen (2004:526) 5 kap 1 § ett antal punkter som ska säkerställa infrastrukturförvaltarens konkurrensneutralitet och icke-diskriminerande förhållande till järnvägsföretag och andra sökande.

Ovanstående medför att utgångspunkten måste vara att operatören (järnvägsföretag eller annan sökande) själv ansöker om kapacitet. Vid en upphandling av trafik är det optimala att operatören ansöker om kapacitet efter att avtal tecknats. En annan hantering är inte optimal ur tågplaneringsperspektiv. Dock skulle det vara möjligt att samtliga anbudsgivare vid ett konkurrensutsatt anbudsförfarande ansöker om kapacitet. Det är som nämnts inte önskvärt men kan i undantagsfall tillämpas. De operatörer som inte blir aktuella för tilldelning kan sedan återta sin ansökan. Vid direkttilldelning kan den tänkta operatören söka tåglägen före tilldelning och ta tillbaka ansökan vid händelse av att trafikstart ej möjliggörs vid den tänkta tågplanen.

I framtiden kommer tågtrafikplaneringen att förändras vilket kommer att underlätta den här typen av planering. En ny kapacitetstilldelningsprocess, med förbestämda tåglägen, planeras att träda i kraft i Europa från 2025.

5.2. Kapacitet

5.2.1. Trängsel

Tågtrafiken på de svenska och danska järnvägarna har ökat kraftigt under de senaste decennierna. Även i Tyskland har framförallt den regionala persontrafiken ökat. Trängseln är särskilt omfattande under högtrafikintervallen morgon och sen eftermiddag i storstäderna i dessa länder.

Snabbtåg, övriga fjärrtåg, regional- och runt storstäderna även lokaltåg måste samsas på samma spår. Dessutom ska flera typer av godståg också få plats, vilket gör att tidtabellerna måste bli en kompromiss mellan olika intressen.

5.2.2. Kapacitetsbegränsningar

Både i Sverige och på kontinenten planeras under de kommande 10 åren omfattande investerings- och underhållsåtgärder av infrastrukturen som på sikt kommer att förbättra kapaciteten. Under byggnationstiden uppstår emellertid en negativ påverkan på kapaciteten på grund av avstängda spår, omledningar och hastighetsnedsättningar.

På berörda sträckor i Sverige kommer bland annat följande större arbeten att genomföras under perioden:

- Ostlänken
- Fyrspår Malmö - Lund
- Nytt dubbelspår Lund - Hässleholm
- ERTMS på södra stambanan

- Spårbyten på Södra stambanan

Nedanstående bild visar kapacitetsbegränsningar på det svenska järnvägsnätet under 2018. Begränsningarna är stora nära Göteborg och Malmö, men också längs större delen av Västra stambanan.

Bild 5. Kapacitetsbegränsningar år 2018



Källa: Trafikverkets årsredovisning 2019.

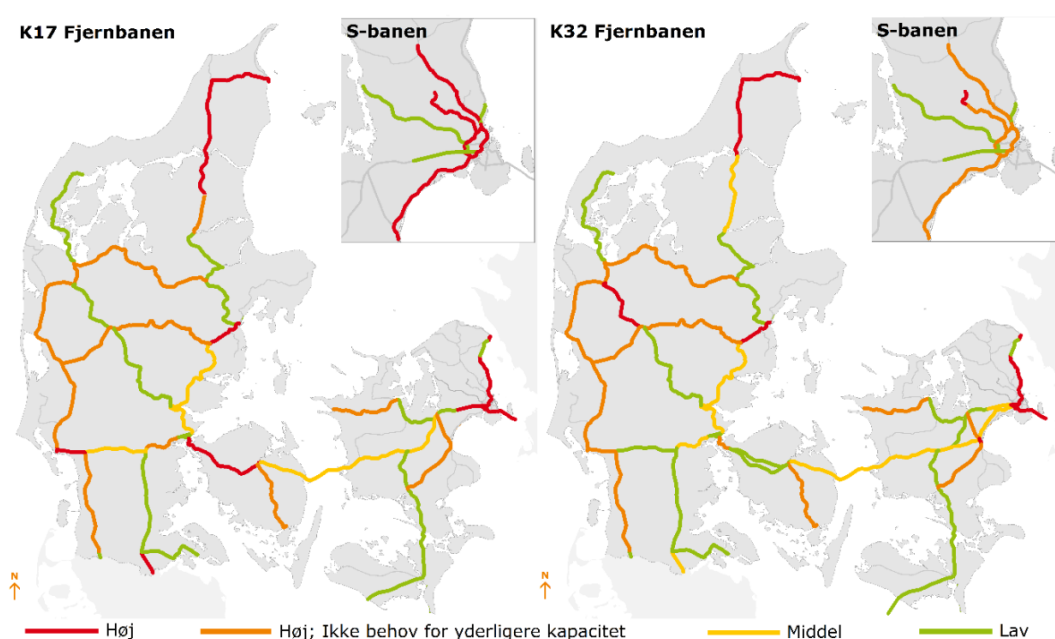
Motsvarande större arbeten i Danmark:

- Ny tunnel under Fehmarn Bält
- Stora delar av bannätet elektrifieras
- Nytt signalsystem med stegvis implementering av funktionalitet på hela järnvägsnätet ska förbättra kapaciteten
- Ny genande bana väster om Odense

- Dubbelspår på sträckan Ringsted – Rødby, inklusive en ny bro över Storstrømmen
- Ring Syd med kapacitetsåtgärder på Öresundsbanan
- Utbyggd station vid Kastrups flygplats

Bilden nedan visar kapacitetsutnyttjandet i Danmark 2017 och 2032. Infrastruktursatsningarna på bland annat en ny järnväg mellan Odense och Kauslunde samt tunnelförbindelsen under Fehmarn Bält medför att problemen med trångsektorerna i Köpenhamnsområdet och västra Fyn minskar.

Bild 6. Kapacitetsutnyttjandet i Danmark år 2017 respektive år 2032.



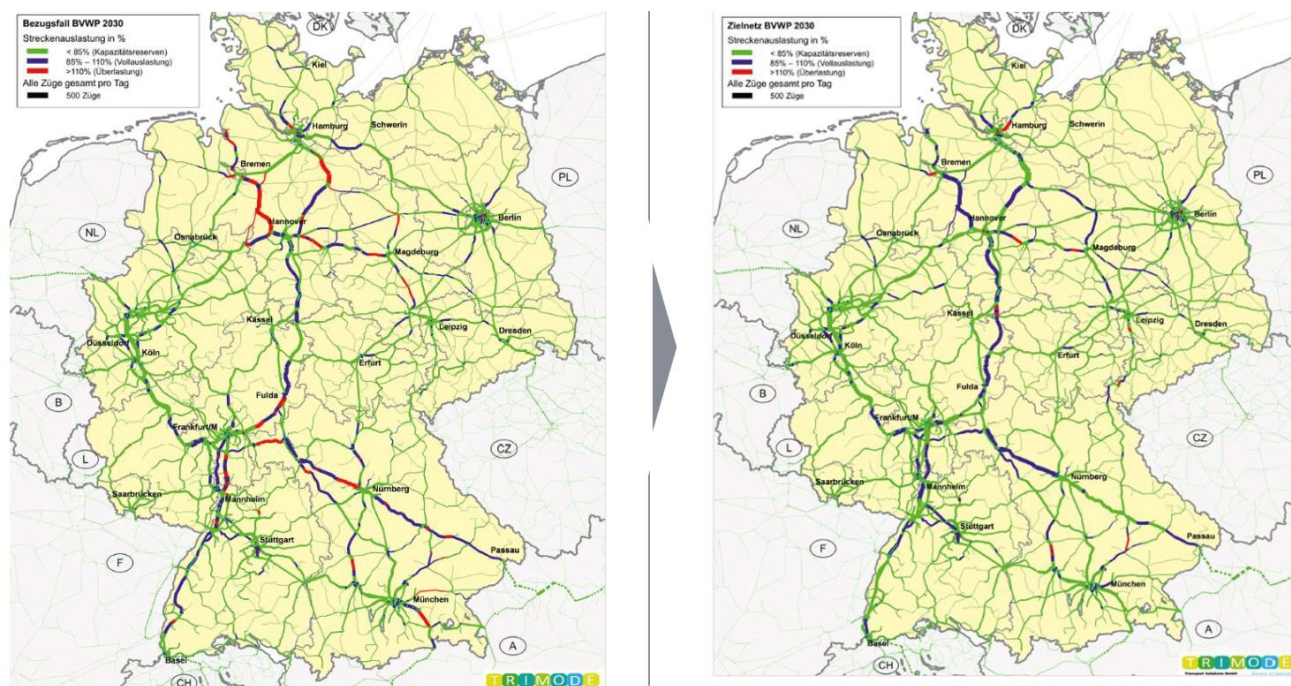
Källa: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Danmark.

Motsvarande större arbeten i Tyskland:

- Ny och upprustad bana mellan Lübeck och Puttgarden i anslutning till den fasta förbindelsen under Fehmarn Bält
- Kapacitetsprojektet Knutpunkt Hamburg
- Kapacitets- och upprustningsprojekten mellan Hamburg-Hannover-Bremen
- Elektrifiering mellan Lübeck och Schwerin

Bilden på nästa sida visar effekterna av planerade infrastrukturåtgärder i Tyskland fram till år 2030. Till vänster visas referens utan åtgärder och till höger målbilden för 2030. Flera trångsektorer har då byggts bort, men den tillkommande trafiken via Fehmarn Bält väntas bidra till en ökad trängsel kring Hamburg.

Bild 7. Kapacitetsutnyttjandet i Tyskland år 2016 respektive målbild år 2030.



Källa: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Tyskland.

Sammanfattningsvis är det mycket svårt att i förväg bedöma hur infrastrukturarbeten och kapacitetsbegränsningar enligt ovan kommer att påverka framkomligheten för nattåg mellan Sverige och den europeiska kontinenten. Det mest sannolika är att det är möjligt att erhålla tåglägen, men att restiderna blir något längre innan de större arbetena är klara.

6 Fordon

6.1. Bakgrund

Nattågstrafik i Europa har genomlevt två utmaningar som lett till minskad efterfrågan på nattågsresor, vilket i sin tur har minskat efterfrågan på fordon och således utbudet. Den första utfasningen kom då flygbolag med nya affärsmodeller började erbjuda lågprisflyg. Den andra kom genom utbyggnad av höghastighetståg som medger regionala och medellånga resor inom rimlig tid samma dag. Kulmen på denna utveckling skedde då Deutsche Bahn (DB) avvecklade hela sin nattågstrafik i Tyskland och sålde sina fordon.

I Sverige skedde stora förändringar i nattågstrafiken i samband med bolagiseringen av SJ. Alla myndighetsuppgifter och samhällsuppdrag som SJ hade haft togs bort och därmed minskade nattågstrafiken. De linjer som bedömdes lönsamma krävde halva den då existerande nattågsflottan. Den andra halvan behövdes till den av staten upphandlade sträckan Stockholm-Narvik (inklusive Göteborg-Stockholm). Båda halvorna av den ursprungliga flottan har samma typer av vagnar men mixen av komfortklasser skiljer. Nattågsfordon är en specifik typ av fordon som avviker från standardiserade fordonsflottor. Tillgången till dessa fordon blir därmed en tröskel som en möjlig operatör behöver hantera.

För att en operatör ska få bedriva trafik behöver fordonen dessutom ha nödvändiga godkännanden och tekniska förutsättningar för att kunna framföras inom olika länder. Därtill behöver operatören ha tillgång till lämpliga underhållsverkstäder längs de sträckningar de tänkt köra.

6.2. Tillgången på befintlig rullande materiel

6.2.1. Olika typer av vagnar

Sov- och liggvagnar

I Sverige finns tre olika komfortnivåer av sov- och liggvagnar och det är ungefär likadant i Europa - första klass sovvagn, andra klass sovvagn samt liggvagnar med enklare standard. Många av nattågen i Sverige har alla tre komfortklasser, men efterfrågan på 1 klass vagnar ökar.

- **Sovvagnskupé 1 klass**

Kupén är för 1-2 personer och dusch/WC finns i kupén. Nere i Europa finns det även en de luxe-klass med skillnaden att man har mer utrymme i kupén.

- **Sovvagnskupé 2 klass**

Kupén är för 1–3 personer, handfat finns i kupén men dusch/WC i korridoren. På dagtid kan mellanbädden fällas upp och nedersta sängen användas som soffa.

- **Liggvagnskupé 2 klass**

Kupén har sex platser med enklare komfort. Dagtid är mellanbädden nedfälld så att det går att sitta bekvämt. Toalett och bagageutrymme finns i korridoren.

De vagnar som finns i Sverige idag är i stort behov av att rustas upp. Dessa vagnar har också bredare profil än vad som är standard i Europa, varför det inte är möjligt att köra dem ned till Europa annat än i en korridor från Sassnitz till Berlin.

I Europa finns det möjlighet att ta med bilen på tåget, även Finland erbjuder det på vissa sträckor. Tidigare har biltåg förekommit även i Sverige, men trafiken är nedlagd sedan många år.

Kombivagnar (anpassningsbara vagnar)

Det finns vagnar som kan anpassas efter olika behov. En sådan lösning är att använda passagerartåg även som frakttåg genom att vika undan passagerarstolarna och utnyttja utrymmet till gods istället. Dessa vagnar kan vara lämpliga att använda när passagerarvolymen varierar kraftigt.

På sträckan Stockholm-Oslo användes tidigare vagnar där det gick att vända på stolsraderna beroende på vilken färdriktning tåget hade. Nackdelen med den lösningen var att den blev underhålls- och personalkrävande. Därmed blev lönsamheten dålig och vagnarna byggdes om till konventionella sittvagnar.

Vagnar med sovstolar

Intresset för tåg med sovstolar har ökat på senare tid. Den här modellen kan vara intressant eftersom den är väldigt flexibel och möjliggör användning av vagnarna även dagtid. Konceptet finns inte i Sverige men branschen följer utvecklingen noga.

6.2.2. Motorvagnar och vagnar med lok

I ett motorvagnståg hänger hela tågsättet ihop, det vill säga inte ett traditionellt tågsätt med ett lok som drar och separata vagnar som kopplas på.

Fördelar:

- Behöver inte rangeras om vid stationer.
- Trycktäta tåg, bättre komfort.
- Kan köras i högre hastigheter.

Nackdelar:

- Vid fel måste kanske hela tågsättet tas ur drift.
- Går inte att utöka med några vagnar eller komfortklasser.
- Går inte att kombinera med äldre materiel.
- Utrustning för strömavtagning och signalsystem måste finnas på fordonet.
- Att utföra service på långa motorvagnståg kan vara komplicerat.

Alternativet är det traditionella med ett lok som drar och separata vagnar som kopplas på.

Fördelar:

- Går att kombinera med äldre materiel.
- Enkelt att utöka antalet platser.
- Vid fel på en vagn kan den bara tas ur tågsättet.
- Vid behov kan dragfordonet lätt bytas ut vid gränsen.

- Kan även ha med sig vagnar för att transportera bilar, cyklar mm.

Nackdelar:

- Om man bara har ett lok så måste det rangeras om vid station. Det kan vara svårt vid större stationer i Europa på grund av kapacitetsbrist, men kan underlättas genom att ha lok i varje ände.
- Tåget är inte trycktätt. Vagnarna kan i viss mån göras ”trycktröga” det är främst övergångarna mellan vagnarna som är problemet.
- Tåget kan inte köra lika fort som motorvagnståg, vilket kan krävas på vissa sträckor för att inte hindra övrig trafik.

6.2.3. Marknaden för begagnade fordon

Det finns många företag som hyr ut olika fordon till järnvägen, men tillgången på just sov- och liggvagnar är bristfällig. De enstaka företag som hyr ut sov- och liggvagnar har erfarenhet av en bristande efterfrågan senaste 10-15 åren vilket medfört att de gjort väldigt få beställningar på nya vagnar. Fordonstillverkarna har därmed riktat in sin tillverkning mot motorvagnståg.

Många länder i Europa har byggt ut sina höghastighetsbanor vilket har gjort att nattågstrafiken minskat. Nu har trenden dock vänt och flera länder och järnvägsföretag satsar på nattågstrafiken. Det har medfört att efterfrågan på sov- och liggvagnar har ökat på andrahandsmarknaden, vilken redan från början var ganska liten.

Fordon finns fortfarande tillgängliga men i begränsad omfattning och sannolikt i behov av upprustning. Därtill skulle begagnade vagnar behöva fordonsgodkännande i de länder som avses trafikeras. Vagnar med brittisk profil är inte aktuella för trafik i Sverige då de är för smala. Finsk profil fungerar inte heller eftersom de är för breda/höga samt har europeisk spårvidd.

Under Innotrans 2018 genomförde Trafikverket ett antal informella intervjuer med tänkbara leverantörer av begagnade fordon i syfte att utreda möjligheten att försörja linjen Jämtland-Stockholm med nödvändig fordonsflotta. Resultatet blev att det finns leverantörer av upprustade fordon men ingen av de då tillfrågade ville ta ansvar för godkännandeprocessen av dessa. Detta skulle i ett värsta scenario innebära att staten handlar upp upprustade fordon som sedan inte godkänns och då inte kan användas i tänkt trafik.

6.2.4. Fordon vid upphandlad trafik

En förutsättning för att upphandlad trafik ska påbörjas utan dröjsmål är därmed att operatören själv tillhandahåller fordon. Om det finns operatörer som är intresserade av att köra den tänkta trafiken, och som dessutom har fordon som uppfyller kraven, är en komplicerad fråga. Det beror till stor del på deras affärsmodeller och vad de anser vara mest lönsamt. Det är möjligt att en operatör bedömer det som en rimlig risk att flytta fordon från en befintlig kommersiell linje till en upphandlad. Detta är dock svårt att utreda och kan egentligen bara besvaras säkert vid en faktisk upphandling.

7 Möjliga destinationer

Vid en snabb betraktelse är det lätt att förledas att tro att det är enkelt att skapa nya nattågslinjer genom Europa. De flesta nattågsförbindelser är dock nationella eller mellan två grannländer. Det finns betydande svårigheter med gränsöverskridande tågtrafik i och med att järnvägsnäten utvecklats nationellt och därmed skiljer sig i olika avseenden, vilket har redogjorts för. Förutom de tekniska aspekterna finns det utmaningar i form av kapacitet och tåglägen, som har betydelse för vilka resvägar och destinationer som kan vara aktuella. Eftersom trafiken dessutom ska subventioneras med offentliga medel tillkommer juridiska utmaningar. Därtill är restiden en ytterligare begränsning. Att över en natt ta sig med nattåg från Sverige till södra Europa är idag en omöjlighet. I denna delrapport behandlas resealternativ som möjliggör resa över en natt med inte alltför tidig avgång från Sverige och inte alltför sen ankomst till destinationen.

7.1. Färdväg till den europeiska kontinenten - fast förbindelse eller färja?

Den enda nattågstrafik som idag bedrivs till kontinenten, Snälltågets trafik till Berlin under delar av året, körs med färja Trelleborg-Sassnitz. Stena Line, som bedriver färjetrafiken har ytterligare två större tågfärjor som idag mest används för godstrafik. Den stora linjen för gods är Trelleborg-Rostock. Den skulle dock även kunna användas till nattåg. Trafik med färja till Tyskland ger både för- och nackdelar jämfört med att köra via Danmark.

En fördel med färja är att det finns gott om kapacitet idag, därmed kan trafiken göras oberoende av eventuella kapacitetsbegränsningar genom Danmark. Tåget behöver heller inte, för färd till Tyskland, ha dubbla strömsystem. Eventuellt kan det också ge en viss kostnadsbesparing.

En stor nackdel är att det tar längre tid. Restiden Malmö - Hamburg med färja till Rostock beräknas ta minst 10 timmar, medan motsvarande sträcka via Danmark klaras på ca 6 timmar. I praktiken innebär det att tåget för resor från Sverige antingen behöver starta tidigare eller få en mindre bra ankomsttid i Tyskland. Det förkortar också den möjliga sträcka som är rimlig att resa över natt. I och med att trafiken inte går via Danmark finns heller inte möjlighet att samordna med danska önskemål om resmöjligheter och tänkbar delfinansiering.

Färja till Sassnitz tar betydligt kortare tid än till Rostock. Till Berlin bedöms restiden vara ungefär densamma med färja som via Danmark. Men en trafik till Berlin skulle köras i direkt konkurrens med Snälltågets nuvarande trafik. Dessutom begränsar det möjligheterna att komma till västra Tyskland och de västliga delarna av den europeiska kontinenten, där utbudet av nattåg är betydligt mindre.

Bedömningen är därför att fördelarna med att köra trafiken via Danmark överväger. De restider som redovisas nedan bygger därför på trafik via Danmark.

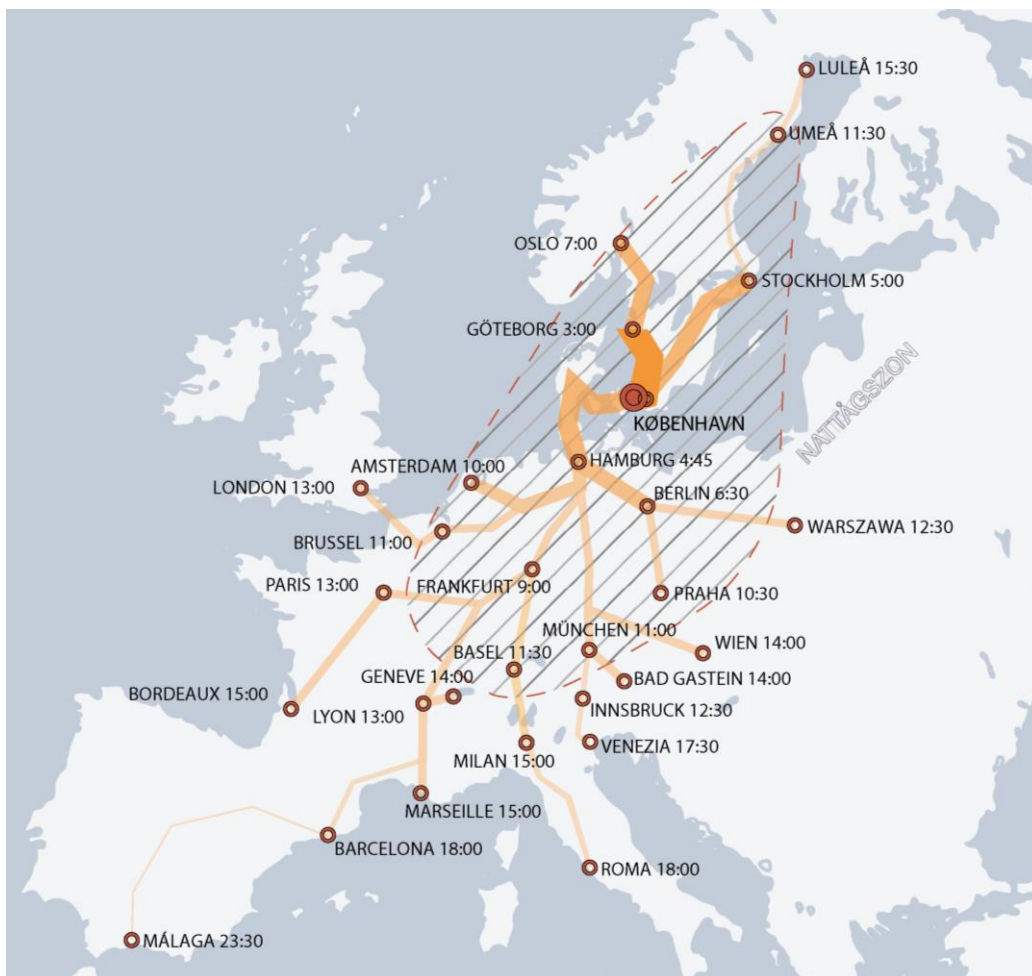
7.2. Dagens restider med tåg till Europa

Kortaste tågrestiden för ett snabbtåg mellan Stockholm och Köpenhamn är idag 4:52 med nio stopp och det går sex tågavgångar per dygn. Utöver detta finns det möjlighet att åka Stockholm – Malmö och sedan byta till Öresundståg med tio tåg per dygn, men då blir restiden förlängd till ca 5:25. Mellan Köpenhamn och Hamburg har det påbörjats en kraftig förbättring av järnvägen inklusive en ny fast förbindelse Rödby – Puttgarden (Fehmarn Bält). De omfattande spårarbetena har medfört att trafiken minskat och uppgår idag till tre tågavgångar per dygn utan tågbyte. Från mitten av december 2019 leds alla tåg den längre vägen via Stora Bält och tågtrafiken kommer inte att läggas tillbaka via Fehmarn Bält förrän hela utbyggnaderna är klar 2028-2029. Eftersom tågen nu endast stannar vid fyra platser har dock restiden minskat något och är idag 4:36.

Under sommaren kör Snälltåget nattåg mellan Malmö och Berlin med en restid på 13:45 i ena riktningen och 12:30 i andra riktningen. Den långa restiden beror på att det bara kör en färja per dygn Trelleborg - Sassnitz och tågets ankomsttid anpassas till att inte komma fram mitt i natten.

Bilden nedan visar dagens möjliga tågrestider från Köpenhamn. Att utgångspunkten är Köpenhamn beror på att alla resor från olika delar av Sverige ändå måste passera Köpenhamn. Restiderna utgår från ett tåg som kör 200 km/h där så är möjligt, vilket kan anses vara lite optimistiskt, även om t ex ÖBB:s nya sovvagnar kommer att klara upp till 230 km/h. I utredningen har det diskuterats hur lång tid det kan vara acceptabelt att resa med nattåg. Det varierar självklart mellan olika personer, men det har antagits att tolv timmar kan vara acceptabelt för en tjänsteresa, vilket visas som nattågszon i figuren nedan. Från Köpenhamn skulle det vara möjligt att nå Bryssel inom tolv timmar, men inte Paris. Från Stockholm är det endast nordtyska städer som Hamburg, Berlin, Bremen och Hannover som nås inom tolv timmar. För fritidsresor är ofta resan i sig en del av upplevelsen och då har det antagits att upp till 17 timmar kan vara acceptabelt. Då skulle hela nattågszonen nedan även klaras från Stockholm.

Bild 8. Tågrestider från Köpenhamn.



Källa: Underlagsrapport i projektet "Greater Copenhagen" med egen bearbetning

7.3. Trafikverkets förslag på destinationer

7.3.1. Förutsättningar för linjer mellan Skandinavien och kontinenten

Inom ramen för underlagsrapporten "Kapacitet och marknad för nattåg till kontinenten"⁵⁵ har det tagits fram en inledande marknadsanalys med förslag på ett antal möjliga nattågförbindelser. I analysen lyfts några viktiga kriterier för väl fungerande förbindelser. Det krävs:

1. ett tillräckligt marknadsunderlag för reguljär trafik hela året
2. ett stort marknadsunderlag vid ändpunkterna som motiverar en lång tågdragnings morgon och kväll
3. ett trafikutbud i form av olika komfortklasser som kan täcka olika marknadssegment

⁵⁵ Underlagsrapport "Kapacitet och marknad för nattåg till kontinenten" (2020:36)

4. en tidtabell som är tidsmässigt attraktiv med rimlig restid och bra anslutningar vid knutpunkter
5. en kostnadseffektiv trafiklinje som har ett bra trafikkilometer-intäktsförhållande
6. en trafiklinje som har hög underhålls- och servicestandard med depåer som kan både teknik, daglig vagnservice och städning
7. ett intresse från tågoperatörer för att dela affärsrisk och på sikt hitta en kommersiell bärkraft
8. förankring hos berörda länder avseende bl.a. finansiering och kapacitetstilldelning

Definitionen nattåg kan vara olika. I Tyskland finns ett utbud av rena sittvagnståg som också går på natten. Utredningen har dock utgått ifrån ett konventionellt nattåg med sov-, ligg- och sittvagnar som också har en medföljande bistrovagn. Det är dock ur en aspekt något vanskligt att alltid utgå från ett sådant koncept, då det för vissa operatörer är svårt att uppfylla alla krav.

För att ha en hög kostnadseffektivitet har det i skisserade destinationer nedan utgått ifrån att tågen inte har någon hopsammansättning eller delning som täcker flera destinationer och som därmed kräver särskilda växlingslok eller längre uppehåll för växling med tåglok. Det har heller inte antagits att tåget skulle kunna meranvändas på dagen, något som annars skulle kunna vara möjligt i triangelomlopp eller där endast sittvagnsgruppen vänder över dagen.

7.3.2. Förslag på destinationer i ett kortare perspektiv

I ett kortare perspektiv föreslås två tänkbara linjer, Malmö – Köln och Stockholm – Hamburg. Utredningen förordar linjen Malmö – Köln i ett första steg, av skäl som diskuteras i avsnitt 11.2.

Malmö – Köln (Bryssel)

Den första relationen som bedöms vara intressant i ett kortsiktigt perspektiv är Malmö – Köln(Bryssel). Eftersom det är höga banavgifter i Tyskland är det viktigt att fylla ett långt tåg med många resenärer som ska till olika destinationer.

Bryssel är en intressant destination på flera sätt. Utredningen har dock inte till denna delrapport landat i någon lösning för att klara ut detta, utan byte till dagtåg. Det beror på praktiska förutsättningar såsom stora svårigheter med växling i både Köln och alternativet Aachen samt vissa begränsningar gällande tillgången till det belgiska järnvägsnätet. Belgiska myndigheter behöver göra en analys av Sveriges tänkta trafik för att besluta om eventuella begränsningar, se vidare i avsnitt 9.2.4.3. Tiden som stått utredningen till förfogande fram till delrapporten har varit för kort för att hantera dessa förutsättningar fullt ut.

I nedanstående tänkbara tidtabell är det antaget att tåget från Malmö gör uppehåll vid flera danska större städer och sedan kör direkt till Köln med ankomst kl. 6:00, då bangården är överbelastad mellan 06 och 09. I Köln finns bra bytesmöjligheter mot flera intressanta målpunkter utifrån denna tidtabell. Dessa möjliga byten och ankomsttider visas som gråa rader i tabellen.

Eftersom Köln är en överbelastad bangård finns behov av att omedelbart köra undan tåget. Det kan då vara en stor fördel att köra vidare till t ex Aachen med ankomsttid strax före kl. 07, då skulle det även bli en mer attraktiv bytestid mot Bryssel och Paris.

Tabell 1. Tänkttidtabell Malmö – Köln. Gråa rader visar möjliga byten och ankomst till dessa destinationer.

Malmö	19:40
Köpenhamn	20:40
Odense	22:00
Århus	21:00
Kolding	22:40
Köln	06:00
Amsterdam	09:28
Frankfurt	07:41
Stuttgart	09:08
München	11:08
Basel	10:47
Aachen	06:50
Brussel	08:36
Paris	10:05
London	11:57

Det finns även möjlighet att starta tåget i Göteborg som då samtidigt skulle kunna fungera som kvällståg mellan Göteborg och Malmö. Att starta tåget i Stockholm bedöms dock vara svårt då tågen skulle behöva starta kring kl. 15:30, dvs. mitt i eftermiddagsrusningen. När fast förbindelse över Fehmarn Bält är klar kan dock avgångstiden senareläggas två timmar till ca kl. 17:30.

Stockholm – Hamburg

En andra tänkbar linje är Stockholm – Hamburg. Efter kontakter med DB Netz har det framkommit att det är väldigt trångt på huvudbangården i Hamburg mellan kl. 06 och 09, samt mellan 15 och 18. Det har också framkommit att det är trångt på linjerna från Hamburg mot Berlin, Hannover/Frankfurt och Bremen/Köln under dessa tider. Ett nattåg som ska köra längre söderut än Hamburg bör då ankomma före kl. 05 eller efter kl. 09, vilket medför stora inskränkningar. Om nattåget har Hamburg som slutstation finns dock en möjlighet att angöra den alternativa stationen Hamburg Altona på i stort sett valfri tid. Hamburg Altona ligger också centralt och de flesta södergående långväga tåg startar vid Hamburg Altona. Dessutom finns ett stort utbud av pendeltåg, tunnelbana och bussar. Det kan därför vara ett bra alternativ att ankomma Hamburg Altona runt kl. 07 och där byta till andra anslutande tåg.

Det är även trångt på spåren Stockholm – Södertälje – Katrineholm under högtrafikperioden och därför mycket svårt att få tåglägen ut från Stockholm mellan 15 och 18. Det kan därför vara möjligt att ett tåg från Stockholm mot Hamburg kör via Mälärbanan och via Göteborg, nackdelen är dock att restiden förlängs. Därför föreslås ändå tåget köra den raka vägen, dvs. via Södertälje, Katrineholm, Linköping och vidare.

Nedanstående tabell visar förslag på tidtabell för ett nattåg mellan Stockholm och Hamburg, med de anslutningstider som finns 2019. De gråa raderna visar ankomsttider vid byte till dagtåg. Om intresse finns skulle det även vara möjligt att ansluta vagnar från Oslo och Göteborg. En nackdel med att byta till dagtåg i Hamburg är att järnvägarna ut från Hamburg är äldre med förbindelser som inte är lika snabba som från många andra större städer.

Tabell 2. Tänkt tidtabell från Stockholm till Hamburg Altona. Gråa rader med fet stil visar möjliga avgångstider om vagnar från Oslo ska hakas på. Gråa rader med kursiv stil visar möjliga byten och ankomst till dessa destinationer.

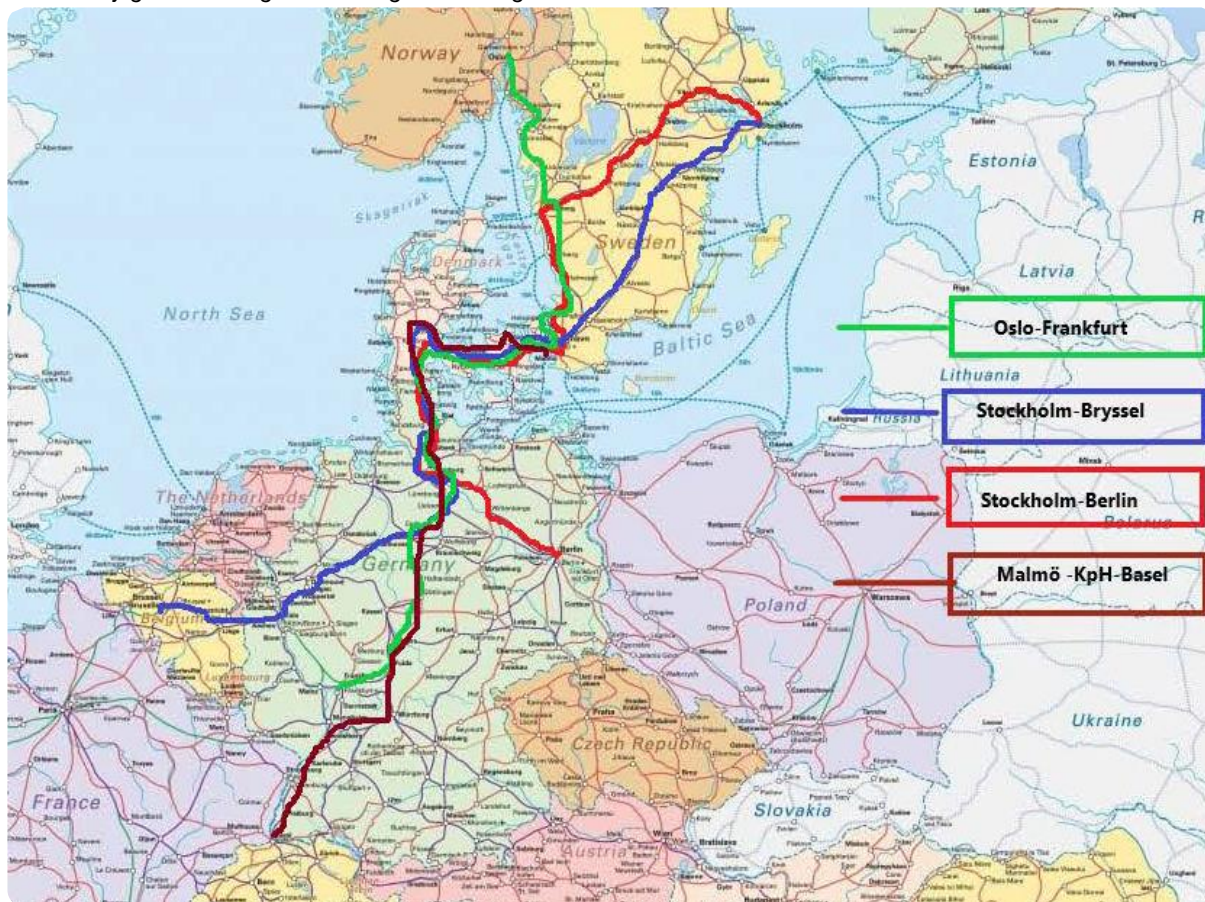
Stockholm	20:00
Södertälje	20:25
Norrköping	21:20
Linköping	21:50
Nässjö	22:55
Alvesta	23:50
Oslo	18:30
Göteborg	22:30
Halmstad	23:55
Malmö	01:50
Kastrup	02:15
Hamburg Altona	07:00
<i>Berlin</i>	<i>09:22</i>
<i>Hannover</i>	<i>09:24</i>
<i>Frankfurt</i>	<i>12:00</i>

7.3.3. Möjliga linjer i ett längre perspektiv

Bilden nedan visar fyra andra tänkbara nattågförbindelser, som har potential att uppfylla kriterierna i 7.3.1.

- Oslo-Hamburg-Frankfurt
- Stockholm-Köln-Bryssel
- Stockholm-Hamburg-Berlin
- Malmö-Köpenhamn-Basel

Bild 9. Möjliga sträckningar för nattåg från Sverige.



Källa: Underlagsrapport "Kapacitet och marknad för nattåg till kontinenten" (2020:36).

Den gröna linjen går till Frankfurt som är Europas finansiella centrum vid sidan av London. Avgång från Oslo på sena eftermiddagen, Göteborg på kvällen och Skåne vid midnatt. Hannover nås då tidigt på morgonen för att vara i Frankfurt strax efter kl 10. Linjen har stor marknadstäckning längs hela Väst- och Sydsverige med goda anslutande förbindelser i Oslo, Göteborg, Malmö samt Hannover och Frankfurt. Trafiklinjen är ca 160 mil lång och restiden mellan ändpunkterna 18-19 timmar eftersom sträckan Oslo-Göteborg är långsam.

Den blå linjen Stockholm – Malmö - Köln – Bryssel har ett mycket stort befolkningsmässigt marknadsunderlag och Bryssel är en viktig nod för tjänsteresor. Totalt sett är Bryssel dock inte bland de största destinationerna då fritidsresor dit är relativt få. Bryssel har dock mycket goda anslutande fjärrförbindelser med höghastighetståg till Frankrike, England och Holland och därutöver ett stort Inter City-nät som täcker hela Belgien och delar av Holland och Frankrike. Köln har mycket goda anslutande förbindelser och är en av de viktigaste trafikknutpunkterna på det tyska järnvägsnätet. Från Stockholm med tågstopp i Östergötland, Småland och Skåne nås Düsseldorf tidigt på morgonen och Köln vid 08-tiden för att sedan vara i Bryssel vid 10. Sträckan är 1 750 km och restiden mellan ändpunkterna ca 17 timmar, vilket är väl lång tid.

Den vinröda linjen är framförallt intressant vid samarbete med Danmark. Basel som är en stor industristad har mycket goda anslutande förbindelser med hela Schweiz, Frankrike och även mot Barcelona. Zürich har genom den nya Gotthardbastunneln,

mycket snabba anslutande förbindelser med Italien. Linjens skandinaviska marknadsunderlag utgörs av Greater Copenhagen-regionen, delar av Danmark och övriga Sydsverige. Trafiklinjen är ca 140 mil och restiden ca 15-16 timmar, vilket är i längsta laget.

Den röda linjen Stockholm – Hamburg – Berlin är tänkt att avgå på kvällen kl. 18.00 och ankomma Berlin ca 9.30 på morgonen. I Hamburg och Göteborg blir det tidig morgon eller sen kväll vilket passar bra av kapacitetsskäl och för anslutande förbindelser över dagen. Mälardalen får mycket attraktiva tider morgon och kväll. Ändpunkterna Stockholm och Berlin får tidig avgång på kvällen och sen ankomst av kapacitetsskäl. Sträckan är 160 mil och avverkas på 15-16 timmar, vilket är i längsta laget.

7.3.4. Restider med tåg till Europa kring 2035

Trafikutbudet i Tyskland med timmestrafik mellan de större städerna har varit relativt oförändrat sedan 1990-talet. Den regionala trafiken har dock utökats och visar betydligt bättre punktlighet än den långväga trafiken. Det pågår en diskussion i Tyskland om att försöka investera för att utöka den långväga trafiken och samtidigt förbättra den låga punktligheten för den långväga trafiken som är en följd av kapacitetsproblem på de stora bangårdarna. Det talas nu om en "Taktfahrplan" med förebild från Schweiz och Österrike. Med förbättrad kapacitet och bättre restider finns möjlighet att få till flera konkurrenskraftiga nattågsförbindelser till kontinenten. Givet att kapaciteten i framtiden kan klaras på de stora bangårdarna i Tyskland skulle det finnas möjlighet att köra kl. 20 från Stockholm, 18:30 från Oslo och kl. 21-22 från Malmö/Köpenhamn, som sedan i Hamburg sorterar vagnar till olika destinationer. Ett tåg kan då fortsätta till Bryssel och Amsterdam, ett annat till Berlin och Prag och ett tredje till Frankfurt/München/Basel.

Om järnvägsnätet på de större linjerna dessutom är utrustat med ERTMS finns också goda möjligheter med genomgående tågtrafik mellan olika länder. Med nattågsvagnar som klarar snabbare trafik kan det också bli möjligt att köra dessa på höghastighetslinjer. Det öppnar möjligheter för snabba nattåg som kan tillryggalägga längre sträckor.

Bilden nedan visar möjliga tågrestider från Köpenhamn efter att danska nationella planen är genomförd samt planerade utbyggnader i övriga Europa inklusive Fehmarn Bält-förbindelsen är färdigställda. Restiderna utgår från ett tåg som kör 200 km/h där så är möjligt.

Från Malmö skulle det då vara möjligt att nå betydligt fler intressanta målpunkter inom 12 timmar, som t ex Paris, London, Milano, Wien och Warszawa. Med konkurrenskraftiga nattågsförbindelser finns också möjlighet att klara Stockholm – Bryssel/Amsterdam/Prag inom 12 timmar.

Bild 10. Möjliga tågrestider från Köpenhamn kring år 2035.



Källa: Underlagsrapport i projektet "Greater Copenhagen" med egen bearbetning

8 Kostnader

De kostnadsberäkningar som utförts bygger på en daglig trafik under hela året. Det finns betydande svårigheter att få en sådan trafik lönsam eftersom efterfrågan varierar kraftigt både mellan olika delar av året och olika veckodagar. Majoriteten av nattågsresenärer är idag fritidsresenärer vilket gör att efterfrågan är störst sommartid men hög även vid jul, påsk etc. Mitt i veckan under vinterhalvåret är efterfrågan låg. Det är därför svårt att få en jämn beläggning i trafiken. Ett sätt att öka lönsamheten är att variera utbudet under året och t ex inte köra alla dagar under lågsäsong.

Även andra faktorer påverkar möjligheten att få nattågstrafik lönsam:

- Tågen används bara en gång per dag vilket ger höga kapitalkostnader per tur.
- Komplicerade vagnar ger höga driftskostnader.
- Få platser per vagn ger låga intäkter.
- En sovplats kan bara säljas en gång per tur vilket ger låga intäkter.
- Marknadspriset är lågt p g a flygkonkurrens.

Beräkningarna bygger på nya tåg. Lönsamheten kan förbättras genom att använda begagnade vagnar vilket minskar kapitalkostnaden. Det finns dock en gräns för hur länge begagnade vagnar är rimliga att använda ur ekonomisk synvinkel. När underhållsbehovet blir alltför stort kan det kosta mer att renovera vagnarna än att köpa nya.

En översiktlig kostnadsberäkning har gjorts av de två tänkbara uppläggen som är utredningens förslag.⁵⁶ Det första är Malmö – Köln med möjlighet att förlänga till Bryssel. Här handlar det om förluster på ca 60 Mkr per år för sträckan till Köln respektive 50 Mkr per år med förlängning till Bryssel. Att förlänga till Bryssel beräknas ge något förbättrat resultat men är förenat med en del praktiska svårigheter, se avsnitt 7.3.2. Anledningen till att Bryssel enligt beräkningen kan ge högre intäkter är dels att Bryssel är ett resmål i sig, bl a för tjänsteresenärer, dels för att det förenklar byte till stora resmål som Paris och London. Detta upplägg kan också möjliggöra en tidtabell med attraktiva restider för den danska marknaden, vilket bedöms ge större möjlighet att dela underskottet med Danmark.

Det andra upplägget är ett nattåg Stockholm – Hamburg som eventuellt kan förlängas till Berlin och en del från Oslo och Göteborg som kopplas samman i Malmö. Stockholm – Hamburg ger bättre resultat, en förlust på ca 45 Mkr per år. En gren från Oslo och Göteborg skulle kosta ytterligare nästan 50 Mkr och ge en total förlust på ca 90 Mkr per år.

⁵⁶ Underlagsrapport "Kapacitet och marknad för nattåg till kontinenten" (2020:36)

9 Tillämpning av kollektivtrafikförordningen

Kollektivtrafikförordningen (se avsnitt 3.1.4) är den speciallagstiftning och den etablerade ordningen för att upphandla och få på plats transportpolitiskt efterfrågad kollektivtrafik. Detta budskap har även getts till Trafikverket av kontakter på DG Move. Utredningen ger också vid handen att det lämpligaste alternativet för en offentligt stödd nattågstrafik till kontinenten är genom att tillämpa kollektivtrafikförordningen, även om kommissionens riktlinjer för statligt stöd till järnväg (se avsnitt 3.3) bedöms vara tillämpliga. Kollektivtrafikförordningen förordas dels utifrån dess nämnda ställning som speciallagstiftning, men även utifrån en bedömning att stödnivåerna för stöd inom riktlinjerna sannolikt blir för låga för att attrahera till uppstart av helt ny trafik.

Alternativen via riktlinjerna bör dock undersökas vidare för det fall det visar sig att avtal om nattågstrafik inte kan tilldelas med stöd av kollektivtrafikförordningen. Förutsättningarna för ett få ett stöd beviljat efter notifiering kräver ytterligare utredning, i huvudsak avseende storleken på möjliga stöd. Rimligtvis skulle en sådan utredning undersöka både stöd till utnyttjande av infrastruktur och stöd för att minska de externa kostnaderna. En förutsättning för framgång är att stödet bidrar till att resenärerna väljer tåg istället för flyg, inte att fler börjar resa.

Att ge SJ AB i uppdrag att utföra nattågstrafik som bolaget inte anser kommersiellt motiverad bedöms inte vara en framkomlig väg.

Snälltågets synpunkter har inte utretts närmare i denna delredovisning. SJ:s idé om en ”skolpeng”, en ersättning som följer varje nattågsresenär, har diskuterats med DG Move men bedöms inte vara ändamålsenlig för uppstart av ny trafik.

9.1. Något som marknaden inte kan erbjuda?

Som framgår i avsnitt 3 har medlemsstaterna stort utrymme när de definierar en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och kommissionens kontroll är begränsad till att avse uppenbara fel. Det innebär dock inte att utrymmet är obegränsat eller att medlemsstaten får agera godtyckligt⁵⁷. Särskilt när det finns särskilda unionsbestämmelser som reglerar innehållet och definitionen av de aktuella tjänsterna är dessa bindande för medlemsstaterna⁵⁸. För nattåg begränsas utrymmet för skönsmässig bedömning av kollektivtrafikförordningen.

Av domar från EU-domstolen framgår i viss mån när omfattningen av en trafikplikt överensstämmer med det första Altmarkkriteriet (se avsnitt 3.1.3); det måste finnas ett faktiskt behov av allmän trafik, som inte tillgodoses av marknaden.

Sträckan Stockholm – Malmö är väl tillgodosedd vad gäller nattåg. Detsamma skulle kunna sägas för kompletterande tågtrafik till t.ex. Hamburg.

Snälltåget kör en nattågsförbindelse Stockholm – Berlin under sommaren och vid större helger och skollov. Det nattåget planeras sommaren 2020 att avgå varje kväll, istället för tre gånger i veckan som tidigare år. Dessutom utökas antalet avgångar under vår och höst. Vidare finns god tillgång på flygtrafik till städer i Tyskland och

⁵⁷ Tribunalens dom i mål T-289/03, BUPA mot kommissionen, p. 168.

⁵⁸ Kommissionens meddelande 2012/C 8/02, p. 46

övriga Europa, och viss mån nattbusslinjer. Avtal om allmän trafik för nattåg skulle därför kunna sägas omfatta resor som redan erbjuds på marknaden.

Kommissionen anser att det vore olämpligt att ålägga särskilda skyldigheter rörande allmännyttiga tjänster för sådan verksamhet som företag som bedriver verksamhet på normala marknadsvillkor redan tillhandahåller eller kan tillhandahålla på ett tillfredsställande sätt och i allmänhetens intresse⁵⁹. Enligt kommissionen kan – om det finns konkurrenskraftiga tjänster med tillfredställande täckning – inte inrättande av parallella tjänster betraktas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse⁶⁰.

Det ankommer på den berörda medlemsstaten att visa att transporttjänsten enligt trafikplikten uppfyller ett faktiskt behov av allmän trafik, vilket påvisas genom bristen på regelbundna transporttjänster i en situation med fri konkurrens, och att omfattningen av tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse är nödvändig och proportionell i förhållandet till det behovet. Medlemsstaten kan inte enbart göra gällande att det finns ett ”allmänt intresse i vid bemärkelse”⁶¹. Det måste vara fråga om ”tjänster av allmänt intresse som bland annat är tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än vad den fria marknaden skulle kunna erbjuda”.⁶² Det måste vidare vara kollektivtrafik av allmänt ekonomiskt intresse som ett kollektivtrafikföretag inte skulle ha något eget kommersiellt intresse av att bedriva utan att få ersättning, eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor.⁶³

Av rättsfallet Andersen mot kommissionen⁶⁴ kan utläsas att syftet att inrätta ett sammanhängande trafiksystem och skapa kontinuitet i trafiken kan vara tillräckligt för att motivera trafikplikt, även gränsöverskridande sådan och även om en eller flera lönsamma linjer ingår i det sammanhängande trafiksystemet, under förutsättning att det genom återbetalning eller på annat sätt garanteras att ingen överkompensation förekommer. I ett senare rättsfall, SNCM mot kommissionen⁶⁵, framgår emellertid att en medlemsstat inte kan blanda lönsamma och olönsamma linjer godtyckligt, utan trafikplikten måste vara proportionerlig mot frånvaron av tjänsten på den fria marknaden och fylla just den bristen.

Huruvida en brist på marknadens utbud av klimatvänliga och tidseffektiva resor på natten kan utgöra skäl för att införa allmän trafikplikt är inte prövad i praxis. Marknaden erbjuder som nämnts fullgoda dagliga kommunikationer från Sverige till praktiskt taget alla efterfrågade destinationer (med närhet till större flygplatser) i Europa. Däremot finns inte samma utbud av tidseffektiva och klimatvänliga resalternativ. Nattåg till kontinenten kan utgöra sådana regelbundna, klimatvänliga och tidseffektiva resesätt till Europa. Tåg möjliggör också för sömlöst resande och förbindelse till andra orter än de som angränsar stora flygplatsorter, vilket skiljer tåg från flyg. Genom en nattågsförbindelse förbättras särskilt möjligheterna att nå västra Europa med tåg.

Nattåg till kontinenten skulle möjliggöra en förbättrad förbindelse till övriga Europas sammanhängande transportsystem, som förbinder det svenska järnvägssystemet med

⁵⁹ Kommissionens meddelande (2012/C 8/02), p. 48.

⁶⁰ Kommissionens meddelande (2012/C 8/02), p. 49.

⁶¹ Tribunalens dom i mål T-454/13 SNCM mot kommissionen, p 133.

⁶² Kollektivtrafikförordningen, artikel 1.1

⁶³ Kollektivtrafikförordningen, artikel 2 e

⁶⁴ T-92/11 RENV, Tribunalens dom i mål Andersen mot kommissionen.

⁶⁵ Se not 32.

resten av det europeiska järnvägssystemet. Det saknas idag tågförbindelser som inte kräver flera tidskrävande byten. Vidare skulle nattåg till kontinenten förbättra främst svenska och danska medborgares möjligheter att på ett bekvämare och säkrare sätt nå resmål i Europa. Tågresor är i allmänhet säkrare än buss. Ett nattågs ligg- och sovvagnar kan vidare erbjuda en högre kvalitet och tidseffektivitet för resenärer med möjlighet till bekväm sömn under resan.

I artikel 11 i FEUF anges att "Miljöskyddskraven ska integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling" och i artikel 191 anges att bevara, skydda och förbättra miljön samt bekämpa klimatförändringen är mål som unionens miljöpolitik ska uppnå. Vidare hänvisas i ingressen till kollektivtrafikförordningen till kommissionens vitbok om den gemensamma transportpolitiken som beaktar bl.a. miljöfaktorer.

Enligt Trafikverkets mening finns det skäl att anta att marknadsens brist på utbud av tidseffektiva och klimatvänliga resor är ett fullgott skäl att införa trafikplikt och har därför ställt en fråga om detta till Kommissionens Generaldirektorat för transporter och rörlighet (DG Move,) se avsnitt 9.2.3.

Införandet av en trafikplikt med ovan nämnda motivering förutsätter dock också en marknadsundersökning eller motsvarande som styrker att det finns en efterfrågan som marknaden inte erbjuder. Det ska också visas att det är nödvändigt och proportionerligt att införa trafiken och att den inte skulle kunna uppnås på ett mindre ingripande sätt. Den allmänna trafiken ska vara motiverad med hänsyn till det mål av allmänintresse som eftersträvas. Målet kan sägas vara dagliga, tidseffektiva och klimatvänliga transporter för att ta sig till destinationer i Europa. I tidseffektiva transporter ligger också att ett nattåg inte bara kör t.ex. Stockholm-Malmö, utan fortsätter "sömlöst" ner mot kontinenten. Klimatet bör kunna sägas vara ett mål av allmänintresse, särskilt mot bakgrund av EU:s transportpolitiska mål liksom medlemsstaters vida tolkningsutrymme att avgöra vad som kan definieras som tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Till detta kommer de förbättrade resmöjligheterna i ett sammanhängande, säkert transportnät.

Såsom angetts tidigare kan behovet av allmän trafik ändras med tiden utifrån marknadskrafternas utveckling, varför den behöriga myndigheten har att beakta detta vid bedömning av ett upphandlat avtals längd och följa marknads utveckling. Detta står i överensstämmelse med regeringens anvisningar om att den upphandlade trafiken så snart som möjligt ska ersättas av trafik som bedrivs på kommersiell grund.

9.2. Överenskommelser med berörda länder

9.2.1. Trafikverkets mandat att ingå överenskommelser

Allmän trafikplikt ska definieras och fastställs av behörig myndighet. Trafikverket är behörig myndighet avseende nationell trafik i Sverige och kan således införa allmän trafikplikt i Sverige genom avtal om allmän trafik.

Enligt artikel 1.2 i kollektivtrafikförordningen kan allmän trafikplikt omfatta kollektivtrafik på gränsöverskridande nivå, efter överenskommelse mellan de behöriga myndigheterna i berörda medlemsstater. Förordningen är visserligen omedelbart tillämplig i Sverige, men ger inte i sig behörighet till Trafikverket att ingå

internationella överenskommelser. Det är alltså medlemsstaten som bestämmer den behöriga myndighetens befogenheter.

För att Trafikverket ska upphandla gränsöverskridande trafik krävs att det först ingås överenskommelser med behöriga myndigheter i de medlemsstater inom vilkas territorium tjänsterna ska tillhandahållas. Skulle en direkttilldelning av avtal om allmän trafik bli aktuell bör det även säkerställas att berörda länder inte har ett förbud mot sådan tilldelning eller åtminstone inte har någon erinran mot att avtalet tilldelas på det sättet.

9.2.2. Begränsningar på grund av allmän trafik i andra länder

En förutsättning som påverkar möjligheten att nå överenskommelse med behöriga myndigheter i andra medlemsstater är huruvida medlemsstaten nyttjat möjligheten i kollektivtrafikförordningen att ge kollektivtrafikföretag ensamrätt vid ingående av avtal om allmän trafik.

Befintliga avtal om allmän trafik i andra medlemsstater kan även innebära att det finns begränsningar i tillträdesrätten till järnvägsinfrastrukturen. Om medlemsstaten anser att Trafikverkets planerade trafik skulle äventyra den ekonomiska jämvikten i ett eller flera befintliga avtal om allmän trafik så kan Trafikverkets planerade trafik under vissa förutsättningar nekas tillträde till järnvägsinfrastrukturen⁶⁶. Även viljan hos den behöriga myndigheten att ingå överenskommelse med Trafikverket torde påverkas av detta.

Eventuella begränsningar i tillträdesrätten till järnvägsinfrastruktur kan således komma att påverka vilka sträckor samt stopp som är möjliga för den planerade trafiken. Även tidplanen påverkas av sådana begränsningar då sökande måste informera berörd infrastrukturförvaltare och regeringsorgan minst 18 månader innan ikraftträdandet av den tågplan som begäran om kapacitet avser⁶⁷.

9.2.3. Frågor till kommissionen

DG Move har tillfrågats om nattågstrafik, motiverad med ovanstående behov av dagliga, tidseffektiva och klimatvänliga transporter, är förenligt med kollektivtrafikförordningen. DG Move har också tillfrågats om det är förenligt med förordningen om i Sverige (och Danmark) subventionerad trafik fortsätter i Tyskland, utan att det fattats beslut eller ingåtts avtal om allmän trafikplikt där.

Beroende på hur kollektivtrafikförordningen tillämpas i de olika länderna kan olika sätt att anordna trafiken skisseras. På den tid som stått till Trafikverkets förfogande har främst förhållandena i Danmark och Tyskland undersökts, medan övriga länders tillämpning inte är närmare utforskad.

⁶⁶ Se artikel 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (omarbetning).

⁶⁷ Artikel 38.4 i direktiv 2012/34/EU. När en sökande avser att begära infrastrukturkapacitet för att bedriva persontrafik i en medlemsstat där rätten till tillträde till järnvägsinfrastruktur är begränsad i enlighet med artikel 11, ska sökanden informera de berörda infrastrukturförvaltarna och regleringsorganen minst 18 månader före ikraftträdandet av den tågplan som begäran om kapacitet avser.

Tänkbara lösningar är att behörig myndighet i respektive medlemsstat:

- inför allmän trafikplikt å Trafikverkets vägnar för den medlemsstatens del av sträckan
- att den accepterar att Trafikverket ingår avtal om allmän trafik för hela sträckan
- att Trafikverket tillsammans med behörig myndighet inför allmän trafikplikt eller
- att trafiken i något land eller några länder drivs på kommersiella grunder.

Kollektivtrafikförordningens tillämpning på internationell nattågstrafik motiverad främst av miljöskäl är helt oprövad, vilket ger ytterligare utmaningar och osäkerheter. Utredningen finner att en presentation av hur en upphandling av trafik, förenlig med kollektivtrafikförordningen, bör gå till bör avvakta kommissionens synpunkter. Kommissionens synpunkter är visserligen inte avgörande, men bör beaktas och då kommissionens rättstjänst ännu utreder frågan får en sådan presentation avvakta slutredovisningen. Utlåtande från kommissionen förväntas tidigast i januari 2020. Dock är vår uppfattning att kontakterna vid DG Move är positiva till Sveriges initiativ.

9.2.4. Möjlighet till överenskommelser med berörda länder

9.2.4.1. Danmark

Behörig myndighet att ingå avtal om gränsöverskridande trafikavtal i Danmark är Transport- och Boligministeriet. Det finns inga ensamrätter eller begränsningar för tillträde till den danska järnvägen. Vid konkurrens om kapacitet prioriteras allmän trafik före kommersiell. Danska ministeriet har genomgående ställt sig positivt till att samarbeta om allmän trafikplikt för nattåg, men det beror förstås på tänkt upplägg och några djupare och mer detaljerade diskussioner om sträckning, finansiering, upphandling etc. har inte förts med danskarna. Nattågstrafik som till exempel skulle avgå från Stockholm kommer passera Danmark mitt i natten, vilket kan tänkas vara mindre intressant för danskarna än ett nattåg som startar i Malmö.

9.2.4.2. Tyskland

I Tyskland finns ingen federal behörig myndighet för trafikplikt utan endast lokala behöriga myndigheter på delstatsnivå. Det skulle i teorin kunna innebära att Trafikverket ingår överenskommelser med alla berörda tyska delstater som är intressanta för nattågstrafiken. Om Trafikverket exempelvis vill upprätta trafikplikt genom Danmark till Hamburg så kräver det i så fall avtal med lokala behöriga myndigheter i Schleswig-Holstein och i Hamburg. Om någon behörig myndighet inte vill samarbeta så går det inte att besluta om trafikplikt på den behöriga myndighetens territoriella ansvarsområde.

Såvitt Trafikverket erfarit är det emellertid så att det inte endast saknas en nationell motsvarighet till Trafikverkets möjlighet att avtala om interregional allmän järnvägstrafik. All långväga trafik ska enligt tyska myndigheter drivas på kommersiella villkor, utan subventioner. De lokala myndigheterna har vidare knappast kompetens att besluta om allmän trafikplikt som i praktiken avser en långväga förbindelse mellan t.ex. Hamburg och Stockholm.

Möjligheterna till upphandlad trafik till och genom Tyskland måste således utredas vidare. De finns dock inga begränsningar eller ensamrätter i Tyskland som skulle kunna hindra helt kommersiell nattågstrafik.

9.2.4.3. Belgien

Den belgiska statliga infrastrukturförvaltaren Infrabel har informerat att all ny internationell tågtrafik som trafikerar Belgien måste anmälas till Belgiens tillsynsmyndighet. Myndigheten gör en konsekvensstudie av hur den nya trafiken påverkar den befintliga trafiken med allmän trafikplikt. Om en tågoperatör vill stanna vid mer än ett stopp i Belgien, och det redan går att boka en resa mellan dessa stopp, så måste en konsekvensstudie genomföras innan trafiken godkänns. Enligt Infrabel har SNCB, det statligt belgiska järnvägsföretaget, ensamrätt för inrikes subventionerad järnvägstransport. Nationell behörig myndighet enligt kollektivtrafikförordningen i Belgien är The Regulatory Body for Railway Transport and for Brussels Airport Operations (Service de Régulation du Transport ferroviaire et de l'Exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National).

För nuvarande ansvarar SNCB för vissa kortare internationell tåglinjer till och från Belgien. Dessa går bl.a. till Maastricht, Aachen och Luxemburg. Vidare finns det Intercity-tåg mellan Bryssel och Amsterdam som delvis är baserat på allmän trafikplikt.

9.3. Konkurrensutsatt upphandling enligt LUK

Såsom framgår av avsnitt 3.2 kan Trafikverket direkttilldela avtal enligt kollektivtrafikförordningen. Vissa bestämmelser i lagen om upphandling av koncessioner ("LUK") ska tillämpas. Huvudregeln enligt kollektivtrafikförordningen är emellertid ett konkurrensutsatt anbuds förfarande, vilket beskrivs i det följande.

Enligt kollektivtrafiklagen 4 a kap. 6 § ska i princip hela LUK tillämpas vid konkurrensutsättning enligt kollektivtrafikförordningen. Av 5 § samma kap. framgår att LUK ska tillämpas på såväl tjänstekontrakt som tjänstekoncessioner. I det följande används termen "koncession". Vid en konkurrensutsatt upphandling enligt LUK är kollektivtrafikförordningen alltjämt direkt tillämplig. Trafikverket måste offentliggöra den planerade trafiken minst ett år innan ett anbuds förfarande inleds⁶⁸.

Trafikverket ska efter att det året förflutit annonsera upphandlingen i EU:s annonsdatabas.⁶⁹ Vid annonsering ska koncessionen och villkoren för deltaganden beskrivas. Tilldelningskriterier, minimikrav, tekniska, fysiska, funktionella och rättsliga villkor ska också framgå.⁷⁰ Som en del av det annonserade anbudsunderlaget ska Trafikverket utforma ett förfrågningsunderlag. Förfrågningsunderlaget består normalt sett av kvalifikationskrav, kravspecifikation, utvärderingskriterier, kommersiella villkor och administrativa bestämmelser. Anbudsprövning får endast

⁶⁸ Artikel 7.3 Kollektivtrafikförordningen

⁶⁹ 8 kap 1 § LUK

⁷⁰ 6 kap 2 § LUK

göras mot de kriterier och krav som ställts i förfrågningsunderlaget, som inte får ändras.⁷¹

Anbudsgivaren ansvarar för att anbudet är komplett och innehåller samtliga begärda uppgifter i föreskriven form. Trafikverket har som upphandlande myndighet ingen skyldighet och endast undantagsvis laglig rätt att begära förtydliganden eller kompletteringar av ofullständiga anbud.⁷² Upphandlande myndighet får förhandla med anbudssökande och anbudsgivare. Det som ska anskaffas genom koncessionen, tilldelningskriterierna samt minimikraven får dock inte ändras. Principerna om likabehandling och icke-diskriminering gentemot leverantör gäller⁷³.

Tidsfristen för att inkomma med anbudsansökningar ska bestämmas med särskild hänsyn till koncessionens komplexitet och hur lång tid leverantörerna kan antas behöva för att utarbeta anbudet. Tidsfristen ska alltid vara minst 30 dagar från annonsens publicering.⁷⁴ För upphandlingen av nattåg till Jämtland var anbudstiden cirka två månader och utvärderingsperioden av inkomna anbud ytterligare cirka en-två månader. Därefter gäller tio dagars avtalsspärr.⁷⁵ Avtalet blir bindande när Trafikverket signerar det efter avtalsspärren. Det går att motivera en längre anbudstid och utvärderingsperiod, mot bakgrund av komplexiteten och storleken på en internationell nattågstrafik.

Trafikverkets utgångspunkt är att verkets egna operatörsavtal ska vara nettoavtal dvs. trafikoperatören tar affärsrisken för trafiken.⁷⁶

Anbudsprövningen får endast göras mot de kriterier och krav som ställts i förfrågningsunderlaget. Prövningen görs i tre steg:

- **Prövning av kraven på leverantören.** I det första steget prövas om anbudsgivarna uppfyller kvalifikationskraven. En anbudsgivare utesluts från vidare prövning om den inte uppfyller kvalifikationskraven.
- **Prövning av kraven på tjänsten.** Därefter utvärderas om de krav som ställs i kravspecifikationen på tjänsten är uppfyllda. Endast de som uppfyller "skallkraven" tas upp till vidare prövning.
- **Utvärdering.** Slutligen sker ett urval bland leverantörer som uppfyllt de två första stegen. Utvärderingen får endast göras mot angivna utvärderingskriterier och den rangordning och viktning som är angiven. Det anbud ska antas som har lägst pris eller är ekonomiskt mest fördelaktigt med hänsyn till samtliga faktorer, enligt förfrågningsunderlaget. Tilldelningskriterierna ska anges i prioritetsordning.⁷⁷

Upphandlingen kan överprövas. Giltigheten av ett avtal kan, oavsett om det direkttilldelats eller tilldelats efter ett annonserat förfarande, överprövas.

⁷¹ TDOK 2016:0253, Rutinbeskrivning Upphandling av trafikavtal avseende interregional kollektivtrafik

⁷² Administrativ föreskrift, upphandling nattåg till Norrland 2019

⁷³ 4 kap. 1 § LUK.

⁷⁴ LUK 9 kap 1-2 §§

⁷⁵ LUK 16 kap. 1 §

⁷⁶ Rapport Nattågsutredningen övre Norrland, TRV 2015/66037, s. 90

⁷⁷ LUK 13 kap. 3 §

9.4. Tidplaner för trafikstart

För att Trafikverket ska kunna annonsera den planerade trafiken i EUT krävs dels överenskommelser med berörda länder, dels att Trafikverket har fått ett uppdrag av regeringen som beskriver tänkt trafik. Tidplanen är beroende av både legalt och praktiskt osäkra faktorer, såsom tidsåtgången för en eventuell överprövningsprocess, tidsåtgången för att nå överenskommelser med andra länder, tillgången på nattågsfordon och när dessa finns tillgängliga etc.

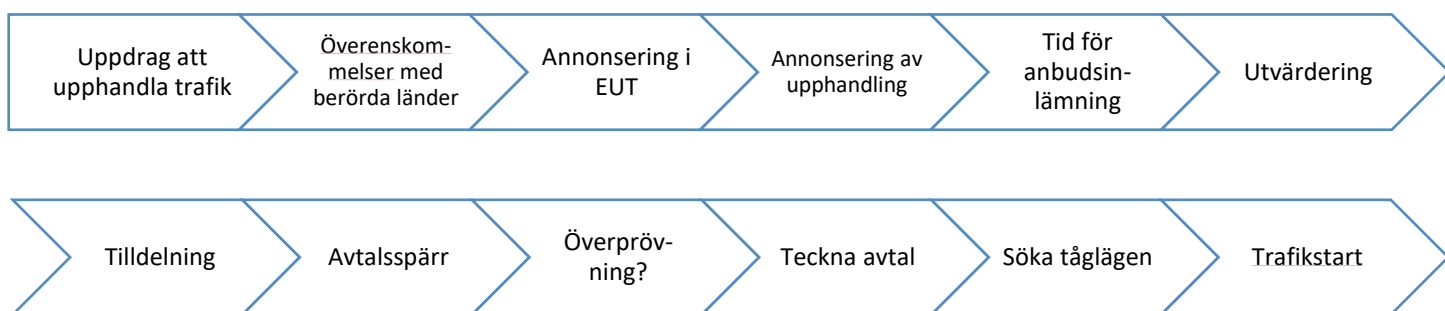
Ett avtal kan via kollektivtrafikförordningen tilldelas genom ett konkurrensutsatt anbuds förfarande eller genom direkttilldelning. Oavsett om ett avtal upphandlas eller direkttilldelas är förutsättningen för ett sådant ingrepp i marknaden att det finns förutsättningar för allmän trafikplikt för den trafik man vill åstadkomma. Såsom redogörs för i avsnitt 9.1 är utredningens uppfattning att förutsättningarna för svensk del att avtala om allmän trafikplikt till resmål med nattåg på kontinenten är uppfyllda. Ett förverkligande av ett avtal om allmän trafik genom Europa kräver dock att övriga inblandade stater inför allmän trafikplikt, eller åtminstone godkänner eller accepterar den trafik en svensk myndighet avser att ingå avtal om allmän trafik för.

Nedan beskrivs båda förfarandena, direkttilldelning respektive konkurrensutsatt anbuds förfarande, tidplaner för dem, samt för- respektive nackdelar med respektive tillvägagångssätt. Tidplanerna förutsätter att ett antal omständigheter beskrivna ovan föreligger och är således hypotetiska.

9.4.1. Konkurrensutsatt anbuds förfarande

Processen för detta förfarande kan beskrivas enligt nedan bild.

Bild 11. Process vid konkurrensutsatt anbuds förfarande.



Annonsering i EUT måste som nämnts göras minst ett år innan själva upphandlingen annonseras och de specifika kraven därmed blir kända. Trafikverket har uppskattat att en operatör därefter skulle behöva minst tre månader på sig att ta fram ett anbud. Kravet i kollektivtrafikförordningen är minst 30 dagars anbudstid men med hänsyn till tjänstens komplexitet behövs sannolikt betydligt mer tid. Vid nationell upphandling av nattågstrafik tillämpar Trafikverket två månaders anbudstid, men internationell trafik är mer komplex. Sedan skulle Trafikverket behöva tre månader för att utvärdera lämnade anbud. Denna del av processen kräver också mer tid än vid nationell upphandling på grund av högre komplexitet. När Trafikverket har tilldelat upphandlingen behöver operatören sannolikt minst ett år för att förbereda trafikstart.

I tabellen nedan visas olika tidplaner utifrån att tillvägagångssättet är konkurrensutsatt anbudsförfarande. Utredningen vill poängtera att tidplanerna är teoretiska och att mycket kan stoppa upp/förlänga processen i verkligheten, inte minst en överprövning och att lämpliga fordon inte finns tillgängliga.

Tabell 4. Olika tidplaner utifrån konkurrensutsatt anbudsförfarande.

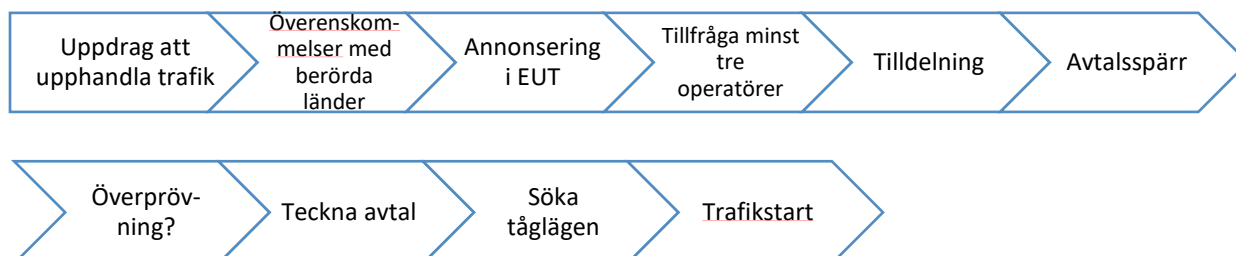
	Uppdrag maj 2020	Uppdrag december 2020
Uppdrag att upphandla trafik	maj 2020	dec 2020
Överenskommelser med berörda länder	maj 2020	juni 2020
Annonsering i EUT	maj 2020	dec 2020
Annonsering av upphandling/ tillhandahålla förfrågningsunderlag	maj 2021	dec 2021
Tid för anbudsinlämning	juni-aug 2021	jan-mars 2022
Utvärdering	sep-nov 2021	april-juni 2022
Tilldelning	dec 2021	aug 2022
Avtalsspärr	10 dagar	10 dagar
Överprövning?	?	?
Teckna avtal	dec 2021	aug 2022
Söka tåglägen	april 2022	april 2022*
Trafikstart	jan 2023	aug 2023

*= Samtliga anbudsgivare uppmanas att söka tåglägen, vilket dock inte är optimalt ur ett tågplaneringsperspektiv, se avsnitt 5.1.3.

9.4.2. Direkttilldelning

Vid direkttilldelning antas, allt annat lika, processen till trafikstart gå snabbare. Processen ser ut ungefär enligt nedan.

Bild 12. Process vid direkttilldelning.



Trafikverket skulle behöva annonsera den planerade trafiken på samma sätt som vid ett konkurrensutsatt anbudsförfarande. När ett år har passerat kan avtalet

direkttilldelas. Om Trafikverket förbereder hela tilldelningen under den ett år långa annonstiden, skulle avtalet kunna direkttilldelas samma månad året efter som annonsering skedde. Den tågoperatör som tilldelas koncessionen bör även vid direkttilldelning behöva ett år för att förbereda trafikstart.

I tabellen nedan visas olika tidplaner utifrån att tillvägagångssättet är direkttilldelning. Utredningen vill poängtera att tidplanerna är teoretiska och att mycket kan stoppa upp/förlänga processen i verkligheten, inte minst en överprövning och att lämpliga fordon inte finns tillgängliga.

Tabell 5. Olika tidplaner utifrån direkttilldelning.

	Uppdrag maj 2020	Uppdrag december 2020
Uppdrag att upphandla trafik	maj 2020	dec 2020
Överenskommelser med berörda länder	maj 2020	juni 2020
Annonsering i EUT	maj 2020	dec 2020
Tillfråga minst tre operatörer	juni 2020	jan 2021
Tilldelning	maj 2021	dec 2021
Avtalsspärr	10 dagar	10 dagar
Överprövning?	?	?
Teckna avtal	maj 2021	dec 2021
Söka tåglägen	april 2021**	april 2022*
Trafikstart	maj 2022	dec 2022

*= Det snabbar ej upp processen att tilltänkt operatör söker tågläge i april 2021 om operatören behöver 1 år från att avtal tecknas tills trafik kan starta.

**= Tilltänkt operatör söker tågläge innan avtal tecknas, vilket dock inte är optimalt ur ett tågplaneringsperspektiv, se avsnitt 5.1.3.

I tabellen nedan sammanfattas de olika teoretiska datumen för trafikstart utifrån om direkttilldelning eller konkurrensutsatt anbudsförfarande tillämpas.

Tabell 6. Sammanfattning av teoretiska tidpunkter för trafikstart utifrån de olika förfarandena.

Uppdrag att upphandla	Trafikstart vid konkurrensutsatt anbudsförfarande	Trafikstart vid direkttilldelning
Maj 2020	Januari 2023	Maj 2022
December 2020	Augusti 2023	December 2022

9.5. Konkurrensutsatt anbudsförfarande eller direkttilldelning?

Möjligheten att direkttilldela ett avtal om nattågstrafik begränsas år 2023 (se avsnitt 3.1.5). Fördelen med en direkttilldelning kan vara möjligheten till ett snabbare förfarande och därmed att få trafik på plats tidigare. Direkttilldelning är dock alltså ett undantag från den allmänna regeln om ett konkurrensutsatt förfarande och ska som sådant tillämpas restriktivt⁷⁸.

En direkttilldelning är ett större ingrepp i den fria marknaden än vad ett konkurrensutsatt förfarande är. Utöver värdet av konkurrensutsättningen i sig bör det även framhållas andra krav som ett konkurrensutsatt anbudsförfarande inte omfattas av. För det första gäller de allmänna principerna om likabehandling, öppenhet och proportionalitet även vid direkttilldelning, vilket innebär att en operatör inte kan väljas ut godtyckligt. Den behöriga myndigheten måste motivera och dokumentera sitt val.

Vidare måste ersättningen beräknas i enlighet med det fjärde Altmark-kriteriet och bilagan till kollektivtrafikförordningen, vilket i sig är en omfattande och tidsödande procedur. Villkoren för direkttilldelning är stränga för att undvika överkompensation och kräver noggrann utredning. Beräkningen och annan information om direkttilldelningen ska också offentliggöras enligt artikel 7 i kollektivtrafikförordningen. Om en berörd part begär det måste därtill den behöriga myndigheten kunna redogöra för skälen till sitt beslut om direkttilldelning.

Vid ett konkurrensutsatt anbudsförfarande presumeras trafiken bli billigare eftersom konkurrensen om upphandlingen håller ned kostnaden. Vidare behöver kraven i förordningens bilaga inte följas då marknadsmekanismerna, utifrån ställda krav i förfrågningsunderlaget, förutsätts reglera vem som slutligen tilldelas avtal.

⁷⁸ P. 2.3.5 i Meddelande från kommissionen om tolkningsriktlinjer för förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg 2014/C 92/01.

10 Bidrag till transportpolitisk måluppfyllelse

Nattågstrafik till den europeiska kontinenten har koppling till det övergripande transportpolitiska målet och funktionsmålet tillgänglighet och kan även påverka hänsynsmålen; jämställdhet, säkerhet, miljö och hälsa. Hur stor påverkan kan bli diskuteras nedan.

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Men det innebär inte bara att resa inom Sverige. Både medborgare och näringsliv har behov av transportförsörjning även till och från utlandet. Sverige är en exportberoende nation vilket innebär ett stort behov av kontakter med andra länder. Sverige har även en omfattande besöksnäring som är beroende av resmöjligheter till och från landet. Dessutom gör svenskarna även på fritiden många resor till andra länder. En stor del av resorna sker till den europeiska kontinenten. Att förbättra resmöjligheterna till och från andra delar av Europa ger därför positiv påverkan på det övergripande transportpolitiska målet.

Nattågstrafik till den europeiska kontinenten ger en förbättrad tillgänglighet för resor över natt. Det finns idag endast en begränsad nattågstrafik under högsäsong. Att resa med dagtåg till Europa är idag rimligt endast i de södra delarna av landet. Ett nattåg innebär att en längre sträcka kan tillryggaläggas under natten, som alternativ till en hotellnatt.

Att skapa resmöjligheter under hela året med nattåg förbättrar tillgängligheten för dem som av olika anledningar inte vill flyga. Flygrädsla är utbrett och tåg ger generellt betydligt mindre påverkan på miljön än både flyg och biltrafik. Under det senaste året har efterfrågan på tågresor ökat, bl a av miljöskäl och det gäller även tågresor till den europeiska kontinenten.

En nattågstrafik till europeiska städer bedöms som ett första steg kunna bestå av ett tåg i vardera riktningen varje dygn. Ett tåg med alla utbudsalternativ beräknas ge ca 300 platser per tågsätt, totalt ca 600 platser per dygn. Det innebär ett utbud på ca 219 000 platser per år om alla dygn trafikeras. Som visas i avsnitt 2.6 är resandet med flyg till platser som ligger inom 24 timmars restid med nattåg ca 12 miljoner resor per år, varav ca 4 miljoner till Tyskland. Sett till detta skulle ett nattåg innebära en relativt marginell förändring av utbudet. Möjligheten att bekvämt resa med tåg på natten för att nå resmålet på morgonen och kunna ha dagen till resändamålet är dock idag tillgodosedd i liten utsträckning. För resenärer med det önskemålet blir det ett väsentligt tillskott till resmöjligheterna.

På sikt kan nattågstrafik till Europa få större omfattning och öka i betydelse, särskilt om dagens omfattning av flygtrafik skulle begränsas av miljöskäl eller av kostnadsskäl.

En aspekt på jämställdhet är vilka färdmedel som används och kan användas. Kvinnor gör i lägre grad än män längre resor med bil och flyg och använder i högre grad annan kollektivtrafik⁷⁹. De resvaneundersökningar Trafikverket utfört i den avtalade nattågstrafiken visar en svag övervikt av kvinnor, medan avtalad flygtrafik generellt har betydligt fler män än kvinnor som passagerare. Nattågstrafik kan

⁷⁹ Så reser vi baserat på socioekonomi – resmönster för 37 grupper. Trafikanalys PM 2018:9

därmed ge en viss förbättring av kvinnors möjlighet och vilja att resa till och från andra länder.

För människor med fysiska funktionsvariationer kan moderna tåg ge goda möjligheter att resa. De nattåg som hittills använts i Sverige är dock endast i begränsad utsträckning anpassade för funktionsvariationer. Det gäller även traditionella tåg i andra länder. Om det går att få fram begagnade tåg till en nattågstrafik är de troligen inte anpassade med t ex rullstolsliftar. Det kan även vara både svårt, dyrt och tidskrävande med sådana anpassningar. Nya tåg är givetvis möjliga att anpassa men tar tid innan de kan vara i bruk. Det kan därför dröja innan det är möjligt för de som använder rullstol att resa med nattågstrafiken. Även för andra funktionsvariationer, t ex synskadade, kan det vara brister i anpassningen på tågen, men åtgärder kan vara lättare att åstadkomma.

Tåg är ett säkert sätt att färdas. Olyckor där personer på tåget skadas eller dödas, är i Sverige och övriga Europa sällsynta. Det gäller dock även flyg och färja. Jämfört med biltrafik är tåget ett betydligt säkrare färdmedel. Enligt Transportstyrelsen var det 2017⁸⁰ i Sverige fem som avled inom luftfart, 21 inom sjöfart, 79 inom bantrafik och 254 inom vägtrafik. Av de omkomna inom bantrafik omkom 71 personer när de otillåtet befann sig i spårområde och de övriga 8 var plankorsningstrafikanter. Ingen passagerare på tågen har avlidit under de senaste sju åren (2011–2017). Det är liknande förhållanden inom EU, 2015 omkom 348 personer i flygolyckor och 963 personer i järnvägsolyckor, de allra flesta var inte passagerare på tågen. I vägtrafiken omkom samma år över 26 000 personer⁸¹.

Hur säkerheten påverkas beror därför på hur nattåget påverkar resandet. Om resenärer tas från biltrafik kan säkerheten på marginalen ökas. Oavsett vilket ställs ytterligare ett transportmedel med god säkerhet till förfogande.

Tåg är ett miljövänligt färdmedel. Hur miljövänligt det är beror dock på hur den el som tåget drivs med har framställts. I Sverige används i stor utsträckning förnybar el. SJ anger t ex att de använder 100 procent förnyelsebar el. I Tyskland och Danmark är det i stor utsträckning andra källor till elen, även om det den förnyelsebara elen ökar. Enligt EU-statistik⁸² använde Sverige 2015 totalt sett 65,8 procent el från förnyelsebara källor, Danmark 51,3 procent och Tyskland 30,7. När det gäller användning av förnyelsebar el i transporter hade Sverige 24 procent, Danmark 6,7 procent och Tyskland 7,3 procent. Men DB använder förnyelsebar el och även ÖBB är på väg att helt gå över till förnyelsebar el. Enligt DB Netz ska det gå att teckna avtal om förnyelsebar el för en operatör som kör i Tyskland.

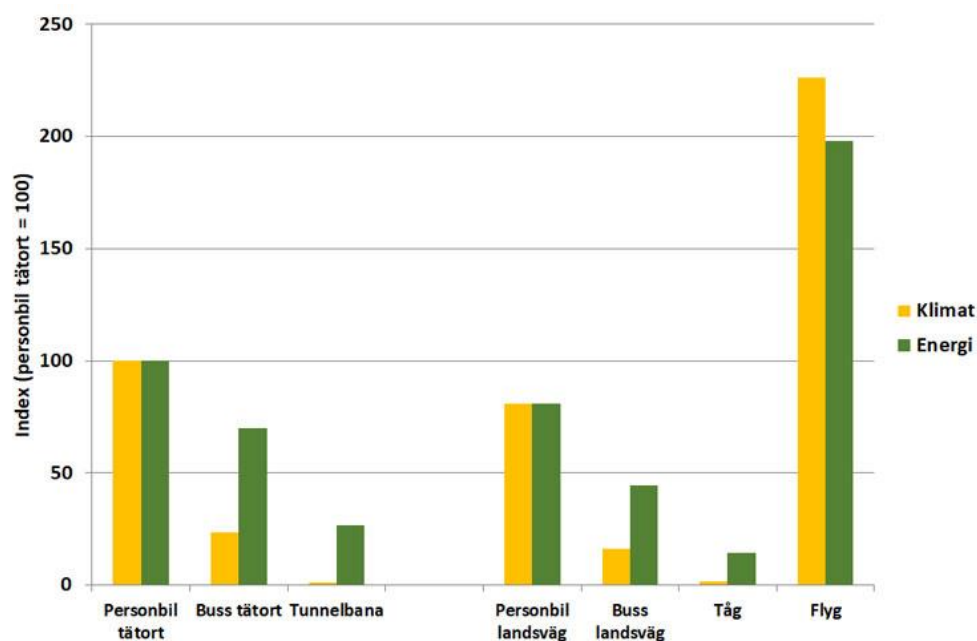
Tåg är också ett energieffektivt färdmedel. Diagrammet nedan jämför klimatpåverkan och energieffektivitet för olika färdmedel i Sverige.

⁸⁰ Trafiksäkerheten i Sverige Transportstyrelsen Rapport Dnr TSG 2017-3712

⁸¹ Energy, transport and environment indicators 2017 edition, Eurostat

⁸² Energy, transport and environment indicators 2017 edition, Eurostat

Diagram 1. Klimatpåverkan och energieffektivitet för olika färdmedel i Sverige.



Källa: Trafikverkets hemsida. <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/miljo---for-dig-i-branschen/energi-och-klimat/Jamfor-trafikslag/>

Effekten av nattåget beror också på i vilken utsträckning resor med andra färdmedel ersätts med detta färdmedel eller om det ger nytillkomna resor.

Hälsoeffekterna av nattågen bedöms vara små. På marginalen kan minskade utsläpp och minskad olycksrisk ge vissa positiva hälsoeffekter.

11 Slutsatser

11.1. Förutsättningar

För att kunna upphandla nattågstrafik till den europeiska kontinenten krävs att ett antal förutsättningar tillgodoses.

Möjligheten att etablera sådan nattågstrafik begränsas av att länderna har skillnader i infrastrukturen, såsom olika elsystem, olika spårvidd och olika lastprofiler men även av olika säkerhetskrav och språkrav för ombordpersonalen. Dessa tekniska förutsättningar samt säkerhets- och språkrav bedöms vara överkomliga. Dock så innebär de att komplexiteten ökar och därmed tidsåtgång för planering och förberedelser samt även ökade kostnader för trafiken i jämförelse med nationell sådan.

Sedan tillkommer utmaningar i form av kapacitetsbrister, villkor för offentlig finansiering av trafik och osäker tillgång på lok och vagnar. Tåglägen kan vara en bristvara, särskilt vid anslutningen till större städer i rusningstrafik. Nattetid är tågen färre, men banunderhåll görs i stor utsträckning nattetid och det är på många sträckor omfattande godstågstrafik som konkurrerar om tåglägen och dessutom ofta går i lägre hastigheter än ett nattåg. Kapaciteten på de tilltänkta destinationerna och de orter som passeras behöver utredas ytterligare men genom att vara flexibla med tidtabeller samt kunna acceptera att tåget angör mindre stationer utanför de större städerna bedömer utredningen att tillfredsställande tåglägen och därmed tidtabeller ska kunna uppnås.

Rullande materiel som uppfyller de tekniska kraven och har rimligt skick för trafiken bedöms vara en bristvara för närvarande. Det går givetvis att beställa nya tåg, men en sådan lösning tar tid. På kort sikt är det Trafikverkets bedömning att den framkomliga vägen är en upphandling av en operatör som tillhandahåller fordonen. Detta skulle då ställas som ett krav i upphandlingen. Det innebär emellertid att konkurrensen minskar då tillgången till fordon på kort sikt är begränsad.

EU:s olika regelverk för att upprätthålla den inre marknaden med fri konkurrens innebär även det utmaningar. Kollektivtrafikförordningen är dock antagen just för att tillämpas på persontrafik på järnväg och utredningen ser denna väg som den som bör prövas först. Kollektivtrafikförordningens tillämpning på internationell nattågstrafik, motiverad främst av miljöskäl, är dock helt oprövad, vilket ger ytterligare utmaningar och osäkerheter. Kommissionens rättstjänst utreder frågan och ett utlåtande förväntas tidigast i januari 2020. Dock är vår uppfattning att kontakterna på DG Move är positiva till Sveriges initiativ.

11.2. Möjligheter att upphandla trafik

Under förutsättning att nödvändiga överenskommelser med berörda länder kan ingås och att Trafikverket får ett uppdrag att upphandla trafiken ser utredningen två möjliga sätt att tilldela avtal om allmän trafik, genom direkttilldelning eller efter ett konkurrensutsatt anbudsförfarande. Direkttilldelning är dock alltså ett undantag från den allmänna regeln om ett konkurrensutsatt förfarande och ska som sådant

tillämpas restriktivt⁸³. En direkttilldelning bedöms kunna gå något fortare, men innebär ett större ingrepp i marknaden, och eftersom konkurrensen blir mindre antas kostnaderna för staten bli högre, även om det ställs stora krav på kontroll av att operatören inte överkompenseras för trafiken. Det ska göras genom att den behöriga myndigheten säkerställer att omfattande krav i en bilaga till förordningen uppfylls. Den operatör som direkttilldelas ett avtal ges vidare möjlighet att bygga upp verksamheten på sådant sätt att den ges ett försprång vid ett kommande konkurrensutsatt förfarande.

Vid ett konkurrensutsatt anbuds förfarande antas marknads mekanismer säkerställa att ingen överkompensation sker och förordningens bilaga är vid detta förfarande därmed inte tillämplig. Förfarandet bedöms dock ta något längre tid.

Trafikverket ser som ett första steg att göra en upphandling av trafik till Tyskland, via Danmark. Som framgår av avsnitt 7.3.2 har utredningen föreslagit två alternativ på kort sikt, där Malmö – Köln förordas i ett första steg. Ett andra steg kan vara Stockholm – Hamburg. Fördelen med Köln är att det öppnar för byte till snabba dagförbindelser till de västra delarna av den europeiska kontinenten, bl a Bryssel och Paris. Det är i dessa delar av Europa som möjligheterna att resa med nattåg är minst frekventa. En trafik direkt till Bryssel bedöms som betydligt mer komplex, men kan vara en framtida förlängning av en linje till Köln. Förlängning från Köln till Bryssel kommer att utredas vidare till slutredovisningen.

En osäkerhet gällande påverkan på konkurrensen föreligger gällande sträckningen Stockholm – Hamburg. Snälltåget trafikerar som nämnts sträckan Malmö – Berlin, visserligen företrädesvis under sommaren i dagsläget. SJ kör daglig nattågstrafik Stockholm – Malmö. Upphandlad nattågstrafik Stockholm – Hamburg skulle dock inte ha Malmö som destination då staden passeras mitt i natten. SJ anger själva att de inte ser några konkurrensproblem med en av staten upphandlad nattågstrafik från Stockholm till Hamburg. Snälltåget uppger emellertid att de ser betydligt mindre konkurrens-påverkan om staten skulle upphandla sträckan Malmö – Köln. Även med beaktande av de resmöjligheter som redogörs för i avsnitt 2.5, talar mer för att bristen på trafik främst finns på sträckan Malmö – Köln i jämförelse med sträckan Stockholm – Hamburg.

Andra skäl till att enbart Malmö – Köln lyfts fram som förslag i ett första steg gäller påverkan på marknaden. Upphandlad trafik enligt kollektivtrafikförordningen bör vara nödvändig och proportionell. Med det menas att trafiken inte skulle kunna uppnås på ett mindre ingripande sätt. Upphandling av enbart en sträcka förordas för att tydliggöra proportionaliteten i statens ingripande – att det inte är större än det absolut måste.

Utredningen ser därför Malmö – Köln som ett första steg, som sedan vid behov kan kompletteras med ytterligare sträckor, t ex Stockholm-Hamburg.

En direkttilldelning bedöms vara möjlig, med trafikstart under 2022, men det förutsätter att processen som beskrivits i avsnitt 9.4.2 löper på enligt teorin, utan överprövning och att fordon finns tillgängliga hos en intresserad operatör som kan tillhandahålla tjänsten även i övrigt. Det förutsätter också att Trafikverket får ett uppdrag att upphandla trafiken när slutredovisningen är inlämnad. Tilldelningen

⁸³ P. 2.3.5 i Meddelande från kommissionen om tolkningsriktlinjer för förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg 2014/C 92/01.

måste annonseras ett år i förväg och ansökan om kapacitet måste göras senast april 2021. Förhandling med en eller flera operatörer kan starta när upphandlingen annonserats i EUT.



En upphandling i konkurrens bedöms ta ungefär ett år längre tid än en direktupphandling och trafik bedöms vid ett sådant förfarande kunna starta under 2023 under förutsättning att processen löper på utan överprövning, att fordon finns tillgängliga etc. Vid en upphandling i konkurrens kan avtalets längd enligt förordningen vara max 15 år. I uppdraget ingår att utreda hur trafiken så snart som möjligt kan bli kommersiell. Detta måste tas i beaktande vid vidare utredning angående avtalsform och avtalslängd.

Om direktupphandling ska användas bör trafiken avtalas för en så lång tid att den kan utvärderas och sedan ge möjlighet till upphandling i konkurrens om det finns förutsättningar för en fortsatt trafik. Enligt förordningen får ett avtal vara max 10 år vid direkttilldelning. Trafikverket bedömer att fyra år är minsta längd för direktupphandlingen om det ska vara möjligt med upphandling i konkurrens av en fortsättning. Dock måste detta utredas vidare utifrån ovan resonemang gällande kommersiell drift och proportionalitet och nödvändighet.

Förutsättningarna för en eventuell kommande upphandling är ännu inte helt klarlagda. Kommissionen har som nämnts inte kommit med något utlåtande gällande kollektivtrafikförordningens tillämpning på internationell trafik, det saknas överenskommelser med berörda länder och det finns också andra faktorer som behöver utredas ytterligare innan det är möjligt att starta en upphandling. Utredningens bedömning är att detta kommer att kunna finnas på plats vid slutredovisningen av uppdraget.

Bilagor

Bilaga 1 Uppdraget

 Regeringen	Regeringsbeslut	12
Infrastrukturdepartementet	2019-07-11 I2019/02072/TP	
	Trafikverket 781 89 Borlänge	

Uppdrag att utreda förutsättningarna för att upphandla nattåg med dagliga avgångar till flera europeiska städer

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikverket att, enligt vad som anges i avsnittet Närmare om uppdraget, utreda förutsättningarna för att upphandla nattågs- trafik med dagliga avgångar till flera europeiska städer. Trafikverket ska lämna förslag på vilken trafik som bör upphandlas, redovisa en tidsplan för genomförandet och göra en bedömning av kostnaderna för staten. Trafik- verket ska också utreda andra möjligheter att underlätta etableringen av nattågstrafik till utlandet och hur staten kan bidra till att den upphandlade trafiken så snart som möjligt kan ersättas av trafik som bedrivs på kommersiell grund.

Trafikverket ska inhämta synpunkter från berörda myndigheter och andra aktörer såväl inom som utom landet med relevans för uppdragets genom- förande.

Trafikverket får för uppdragets genomförande använda medel från det under utgiftsområde 22 Kommunikationer uppförda anslaget 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur, anslagsposten 12.1 Planering, stöd och myndighetsutövning. Trafikverket ska delredovisa uppdraget till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) senast den 15 januari 2020. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Infrastruktur- departementet) senast den 30 april 2020.

Närmare om uppdraget

Trafikverket ska bedöma efterfrågan på nattågsresor i relation till övriga relevanta transportsätt, bland annat som underlag för val av förslag till

Telefonväxel: 08-405 10 00 Fax: 08-24 46 31 Webb: www.regeringen.se	Postadress: 103 33 Stockholm Besöksadress: Malm Morgsgatan 3 E-post: i.registrator@regeringskansliet.se
--	---

upphandlad trafik. Trafikverket ska vid bedömningen av efterfrågan göra nödvändiga antaganden om trafikbudet, såsom restider, biljettpriser och komfortnivåer. Förslaget till upphandlad trafik ska ta hänsyn till befintliga tågförbindelser i Sverige och utomlands så att Trafikverkets förslag, tillsammans med befintlig trafik, innebär att flera europeiska städer kan nås under efterföljande dag. Upphandlad trafik ska ha slutstation på den europeiska kontinenten. Relevanta europeiska städer ligger därför på eller på vägen till kontinenten. Utgångspunkten ska vara att förslaget till upphandlad trafik ska vara balanserat, proportionerligt och kostnadseffektivt. Förslagets bidrag till transportpolitisk måluppfyllelse ska bedömas. Trafikverket ska, med utgångspunkt i bland annat kunskapsläget när det gäller efterfrågan på nattågsresor, bedöma vilken typ av avtal som bör slutas för den upphandlade trafiken.

Trafikverket ska klarlägga hur en upphandling av nattågstrafik till utlandet kan genomföras utifrån gällande regelverk, gränsöverskridande överenskommelser och erfarenheter från andra länder. Vidare ska Trafikverket ta erforderliga kontakter med behöriga kollektivtrafikmyndigheter i berörda länder i syfte att förbereda för en kommande upphandling. Vid dessa kontakter ska bland annat möjligheterna till delfinansiering från andra länder undersökas. Trafikverket ska redovisa en bedömning av möjligheterna att nå överenskommelser med berörda behöriga kollektivtrafikmyndigheter i andra länder om att besluta om allmän trafikplikt för den föreslagna trafiken.

I uppdraget ingår att kartlägga tillgänglig kapacitet genom Danmark och Tyskland via färjetrafik eller broar och göra en prognos över tillgänglig kapacitet under en tidsperiod motsvarande nu gällande nationell infrastrukturplan. Förutsättningarna för att optimera tidtabeller och tåglägen för nattågstrafiken i förhållande till bedömd efterfrågan ska analyseras.

Trafikverket ska kartlägga tillgången på befintlig rullande materiel som uppfyller de tekniska, komfortmässiga och andra krav som bör ställas på materielen samt kartlägga förutsättningarna för att beställa ny rullande materiel. I båda fallen ska redovisningen innehålla vilka investeringar och kostnader som är förenade med de olika alternativen och när den rullande materielen kan vara tillgänglig för trafik. Trafikverket ska också redovisa för- och nackdelar med att staten äger och hyr ut rullande materiel, bland annat hur detta bedöms påverka möjligheterna till en effektiv och operatörsneutral konkurrens vid upphandling av trafiken.

Baserat på de bedömningar som Trafikverket gör enligt ovan ska såväl delredovisning som slutredovisning innehålla förslag på vilken trafik som bör upphandlas, en tidsplan för genomförandet och en bedömning av kostnaderna för staten. I delredovisningen ska Trafikverket redovisa på vilket sätt Trafikverket så snart som möjligt kan upphandla nattågstrafik mellan Sverige och den europeiska kontinenten samt redovisa andra möjligheter att stödja etableringen av sådan nattågstrafik. Slutredovisningen ska innehålla en bredare redovisning av förutsättningarna för olika alternativ för staten att upphandla nattågstrafik mellan Sverige och den europeiska kontinenten, inklusive alternativet att upphandla ny vagnmateriel. Slutredovisningen ska även innehålla en bedömning av hur staten kan bidra till att upphandlad trafik så snart som möjligt kan ersättas av trafik som bedrivs på kommersiell grund.

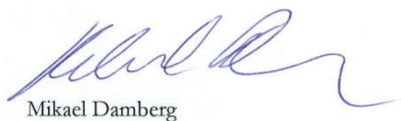
Kostnadsberäkningarna ska redovisas totalt, per upphandling och vara uppdelade per budgetår. Trafikverket ska även redovisa ytterligare underlag som myndigheten bedömer behövs för att gå vidare med förslagen.

Skälen för regeringens beslut

Regeringens politik syftar till en omställning av transportsystemet för att nå klimatmålen, bygga ett starkt samhälle och för att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Regeringen vill därför förbättra människors möjligheter att resa kollektivt med liten klimatpåverkan.

Regeringens bedömning är att Trafikverket bör ges ett utredningsuppdrag som klarlägger förutsättningarna för en kommande upphandling innan ett upphandlingsuppdrag ges till Trafikverket.

På regeringens vägnar



Mikael Damberg



Patrik Nylander

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Justitiedepartementet/L3
Finansdepartementet/BA och OU
Miljödepartementet/KL
Näringsdepartementet/BSÄ och MK
Infrastrukturdepartementet/TM och US

4 (4)

Bilaga 2 Hearing 16 oktober 2019

Rapport från hearing om nattåg till Europa 16 oktober, WTC Stockholm

Lennart Kalander inledde och berättade om regeringsuppdraget. Han underströk att i det fall upphandling inte är en väg framåt så kollar Trafikverket även på andra sätt att stimulera och få igång trafik. Det inkluderar delfinansiering från andra medlemsstater, fordonsinvesteringar eller andra statsstödsformer.

I presentationerna från SJ, Snälltåget och WSP finns kompletterande information i deras respektive powerpoint-presentationer.

Organisationerna nedan företrädde av personer som vi inte namnger här. Det ska nämnas att åsikter från organisationerna nedan inte nödvändigtvis representerar organisationernas officiella hållning.

Gunnar Alexandersson och Dan Olofsson, SJ

Historisk återblick

SJ definierar nattåg som tågtrafik nattetid som innehåller sov- eller liggvagnar. SJ:s sista nattåg från Stockholm gick 1994, via Helsingborg och Rødby. DB lade ned tåget mot SJ/NSB:s vilja. Vidare fanns nattågstrafik Köpenhamn till Prag/Amsterdam/Basel som lades ned 2014. Tåget gick över Jylland med tre vagngrupper och växling i Hannover.

DB lade ned nattrafiken mellan Malmö och Hamburg år 2000. Den fortsattes av SJ till 2011 och därefter tog Snälltåget över nattågstrafiken från 2012. 2014 gick det från två färjor till en vilket försvårade. Tidigt 90-tal gick fyra tåg per dygn från Malmö till Östeuropa.

Det går fortfarande mycket nattåg, trots omfattande nedläggningar de senaste 20 åren. Trafiken är väsentligt tätare i östra Europa än i västra. Tidigare ansvarade nationella monopolbolag för nattågstrafik, idag är mer inriktat på specialiserade bolag. Lite förenklat är mindre bolag bättre på att få ekonomin att fungera. De viktigaste hubbarna i Västeuropa är Berlin, München, Hamburg, Köln, Paris och Basel. Från dessa orter är det i regel smidigt att ta sig vidare i resten av järnvägsnätet.

Marknad

En bra utgångspunkt är att skapa förbindelser till de fem stora Tyskland/Schweiz-hubbarna. Därifrån går det att ta sig långt. Efterfrågan finns i Sverige, Danmark och Norge.

För att åka till Hamburg (från Malmö) finns olika resvägar med olika restider:

- Via Jylland, 5,5 h, kräver lok för dansk ström
- Fehmarnbelt-förbindelsen, 5 h, Puttgarden stängs nu fram till 2030)
- Trelleborg-Rostock, 8,5 h
- Trelleborg-Sassnitz, 7,5 h, dock endast en färja vilket försvårar en regelbunden trafik.

Resan över Jylland är lämpligast, enligt Dan Olofsson. Fritidsresor dominerar och är säsongsbaserat, framförallt fokuserat till perioden mellan Kristihimmelsfärd till augusti.

Regelverk/tekniska förutsättningar

Internationell upphandlad trafik är ovanlig men förekommer och förutsätter internationell samverkan. Kör- och vilotider medger max en natts övernattnings utanför hemorten, vilket gör det vanligt med personalbyte vid landsgränser. Det krävs lok och vagnar som klarar olika strömsystem. Spårvidd är inte direkt ett problem utom om tågen åker väldigt långt, t.ex. till Spanien.

För signalsäkerhetsystem finns ny gemensam standard genom ERTMS, men omställningen går långsamt. Därför krävs både nationell och gemensam standard i praktiken under överskådlig tid.

Tågens lastprofil är inget egentligt problem eftersom de flesta dessa problem är bekanta vid nyköp av fordon. Sverige har dock bredare vagnprofil än övriga Västeuropa. Historisk kontinenttrafik har bedrivits med utländska vagnar. DK/DE profilen är 3,15 bred och 4,65 hög. Svensk standard är 25 cm bredare vagnar. Den svenska lastprofilen medger viktiga komfortförbättringar. På sikt förväntas svensk standard bli gemensam internationell, men så är inte läget ännu.

Fordon

Det finns begagnade fordon på marknaden av 80-90-talsmodell och de kvarvarande nattågsoperatörerna investerar löpande i nytt materiel vilket innebär att begagnatmarknaden kommer att expandera om några år.

Ekonomi

Sovvagnar tar väldigt mycket plats och det är viktigt att ha med i de ekonomiska beaktningarna. Det är viktigt att bygga volym med sitt- och liggvagnar.

Som stödform förespråkade SJ ett offentligt stöd riktat till operatörerna för varje nattågsresenär. Avslutningsvis underströk Dan Olofsson svårigheterna med rimliga finansieringsvillkor utan trafikgarantier över längre tid. Nattågstrafik är inte lika varaktig som t.ex. pendeltågstrafik. EUROFIMA är specialiserat på fordonsfinansiering för upphandlad trafik i Europa. EUROFIMA kan därför vara av intresse för att ta fram fordonslösningar.

Marco Andersson, Snälltåget

Snälltågets rent kommersiella verksamhet gör deras trafik starkt efterfrågestyrd och variationsberoende. De inriktar sig på fritidsresenärer som betalar ur egen ficka.

Snälltåget hade sommaren 2019 45 % passagerartillväxt. Klimatfrågans uppsving har haft stor betydelse för nattåget. Under sommaren 2020 kommer Snälltåget att köra daglig nattågstrafik till Berlin. Särskilt familjer reser allt mer med tåg. En tågvärd följer med genom alla länder men i övrigt byts personalen ut vid landsgränserna.

Marknaden efterfrågar resor med rimliga restider och priser jämfört med bil och flyg. Det är avgörande med bra bokningsförutsättningar. Efterfrågan är i huvudsak koncentrerad till storhelger, skollov och sommartid. Dagliga avgångar under vintern till Berlin är enligt Marco inte rimligt.

Några exempel på tänkbara restider med nattåg via Danmark:

Sthlm-Hamburg 11-12h, Sthlm-Berlin 14h, Malmö-Berlin 10,5h, Köpenhamn-Berlin 9,5h. För resor längre bort än så är det mycket svårt att se hur det blir attraktivt för affärsresenärer. Däremot finns fullgoda resmöjligheter för fritidsresenärer som i slutändan är den största resenärgruppen.

Det görs tre miljoner flygresor Sverige-Tyskland årligen, varav 750 000 till Hamburg/Berlin. Tågresenärerna utgör ca 1 % av flygresenärerna på dessa resor.

Snälltåget har nu öppnat onlinebokning till fler delar av Tyskland, investerat i 10 begagnade liggvagnar (internationell standard) och kör 150 % fler avgångar 2020 jfr med 2019. Snälltåget satsar inte på sovvagnar eftersom det inte då går att erbjuda konkurrensmässiga priser som många klarar av att betala. Efterfrågan har växt snabbt på kort tid men svårigheterna med den internationella tågtrafiken säregenheter kvarstår. Regelverk för personal, säkerhet och utbildning hämmar utvecklingen.

Snälltågets önskemål innefattade ERTMS överallt, järnvägsfärjor Sverige/Tyskland, engelska som gemensamt språk överallt samt att tågpersonal jämställs med andra yrkesförare. Vid Rostock och Sassnitz finns mycket kapacitet över, men rederierna tvekar om det är värt att satsa. Snälltåget efterfrågar således bättre förutsättningar för kommersiella aktörer snarare än upphandlad trafik. Infrastruktursatsningar är till nytta för all slags trafik på järnväg, inte bara nattåg.

Allmän diskussion om marknaden

Vad är viktigast för en nattågsresenär?

Resenärsforum ville öppna upp marknaden där resetid under natten är helt avgörande för att konkurrera mot andra resesätt. Underströk vidare vikten av bra försäljningsätt, en neutral plattform som visar möjliga tågresor.

Back on Track: Tåg med olika komfortklasser för att tillse olika prisklasser. Understryker betydelsen av försäljning genom de stora tågbolagens försäljningskanaler. Hamburg är en bra destination men ännu bättre är Köln, Berlin, Paris och Bryssel. **Back on Track** påpekade också tågets möjlighet att dela och föra ihop sig. Det viktigaste är att tågtrafiken blir verklighet. Det finns ett tryck nu som det gäller att följa med i. Tågen ska gärna gå längre än till Hamburg.

Trivector: Det viktigaste är en god nattsömn. Samarbete med Interrail för en sammanhållen resa. Flera komfortklasser för att hitta alla resenärer.

En miljöpartistisk riksdagsledamot underströk betydelsen av destinationsvalet och god komfort. Inte bara Stockholm som utgångspunkt. Från Malmö eller Köpenhamn kan man nå längre ut i Europa över natt. Med regelbunden trafik med viss komfort skulle det vara tänkbart även för affärsresenärer.

Samtrafiken påpekade vad som gäller för resepolicy i t ex regeringskansliet och alla de resor som görs till Bryssel, för att dessa ska genomföras med andra resesätt än flyg. Det skulle sätta ribban för vad som gör ett nattåg till ett attraktivt resesätt.

Svenska järnvägsstiftelsen: Inget flygbolag satsar på kombinationen flyg och tåg. Det finns potential i att t.ex. flyga till Frankfurt och därefter ta goda tågförbindelser till hela Europa.

Trivector: Bra nattåg matchar flyget tidsmässigt om man räknar in sovtiden på natten. Tidigare gick en sådan bokning genom Interrail och tillköp av sovbiljett, idag är det krångligare.

Förslag på åtgärder för att underlätta

Europaparlamentariker MP: Förändringen som påverkat mest är priset på flyget. EU behöver prissätta flyget utifrån klimatpåverkan. Det räcker inte bara med subventioner på tåget.

Lennart Lennefors, Trafikverket: Viktigt att förmå folk att tänka utanför flygkoncept. Tågets styrka är kombinationsresor som är väldigt prisvärda.

Back on Track: Viktigt att kombinera resor med bra internet för att kunna jobba på resan. Servering är vidare viktigt. Just nu finns ett stort tryck och det är viktigt att fånga upp. Det här behöver sätta igång snart, gärna till nästa år.

Lämplig avtalstid för upphandling

SJ: Trygghet för nödvändiga satsningar kräver en längre avtalsperiod. T.ex. 10 år medför förutsättningar för att investera i personal, utrustning och marknadsföring. I vart fall viktigt för operatören att räkna med kontinuerlig politisk satsning på aktuell trafik. Man kanske dock kan hitta former av subventioner för att stimulera kommersiell trafik, den största osäkerheten blir annars politiska omprioriteringar.

Övrigt

Svenska turistföreningen: Understryker värdet av resor inom Sverige och att Sverige kan få vinning av att fler reser med nattåg till Sverige, inte bara från.

Serco (trafikerar Sleeper Train Skottland-London): Marknadsför sina tåg som hotell och att en hotellnatt ingår i resan. Marknadsför vidare själva resmålet i samverkan med turistorganisationer. De har inga "couchettes" utan lyxigare sängar. Enligt deras undersökningar vill inte resenärer dela kupéer med andra. De har enligt upphandlingen 15 års avtal och var med och delfinansierade fordonen, som är en stor investering. Serco har kört i fyra år och har en mycket liten marknadsandel av trafiken mellan Skottland och London, men resandet har ökat kraftigt med nattågen, plus 20 procent på fyra år. Det finns många som tar en tur med nattåg och sedan flyg den andra vägen.

Region Stockholm Trafikförvaltning frågade "Vad är trafiken till för? Vad är syftet?" Vill regeringen plocka andelar från flyget eller öka resandet totalt? På den regionala sidan är vi vana att handla upp trafik. Regionen brukar börja med att ange trafikpolitiska mål och det borde definieras tydligare här.

Jernbanedirektoratet påpekade betydelsen av att utforma avtalsvillkor som stimulerar rätt incitament.

Back on Track efterlyste koncept för att få in fler sköna sängar och därmed en bättre ekonomi.

Juridik

WSP lyfte frågan om vad som händer om en operatör börjar köra kommersiellt under upphandlingens period. **WSP** frågade också om hur man säkrar tåglägen och personalfrågan. Regelverket kring dygnsvila är ett väldigt stort hinder.

Samtrafiken: Det är svårt att reglera den resebyråmarknad som finns; skulle staten själv ta ansvar för försäljningen? Försäljning av biljetter är avgörande men lösningen är inte given alls. Kan marknaden lösa denna fråga själv?

Europaparlamentariker (MP): Europaparlamentet beslutade nyligen att alla ska ha öppna bokningssystem. Om frågan går genom ministerrådet skulle det kunna lösa biljettfrågan på europeisk nivå. Det skulle göra tågmarknaden mer lik flygmarknaden.

Silverrail frågade om det då ingår icke-diskriminerande försäljningsavtal till alla aktörer? Om villkoren inte är jämlika så blir marknaden ändå inte konkurrenskraftig.

Europaparlamentarikern svarade att det beror på klagöranden från ministerrådet.

Destinationer

Trivector: Från Hamburg finns goda förbindelser. I allmänhet är det förbindelse till Köln/Bryssel/Paris som är den främsta bristen. Köln lyftes fram som intressant att nå på morgonen.

Chalmers: Sverige också är en destination. Det bör tas i åtanke att färre resor går längre bort när möjligheten finns till internationella tågresor. En tågresa till Berlin behöver inte ersätta just ett flyg till samma destination, utan även flygresor som hade gått längre bort.

WSP: Understryker behovet av resevaneundersökningar och frågan om hur efterfrågan påverkas av olika prisnivåer? **WSP** framhöll även att nattåg till Oslo är intressant.

SJ: Fehmarn bält-förbindelsen öppnar helt klart för längre och snabbare resor. Det är dock inte bara fordon och infrastruktur som krävs, utan även förändringar av resenärens resesätt. Men det är viktigt att komma igång, bygga marknad inom ramen för det som finns. Ta steg för steg och inte bara sitta och vänta på bro och nya vagnar.

Europaparlamentariker (MP) framhöll en undersökning i Facebook-gruppen "Tågsemester", där två sträckningar var särskilt populära; Stockholm-Hamburg och Malmö-Paris.

WSP påpekade att nattåg till Oslo är intressant och har stor potential om syftet är att överföra flygresor till tåg.

MTR Express efterfrågade möjligheten att ge aktörer förutsättningar att koppla på vagnar och göra utbudet mer dynamiskt för aktörer som vill erbjuda trafik utan att själva försörja hela nattågen.

Trivector ansåg att det skulle gå att sätta igång vad som helst och få det fullbokat, marknaden finns.

Chalmers framhöll två förslag i biobränsleutredningen (SOU 2019:11) som relevanta för nattågstrafiken att erbjuda alternativ till flygtrafiken. Där finns bl.a. förslag om klimatredovisning för långväga resande, för att möjliggöra jämförelser av resenärer. Regeringen har gått vidare med detta genom ett uppdrag till Trafikanalys.

Back on Track undrade vad Danmark planerar och fick vissa svar från DSB. Nattågstrafiken lades ner 2014. Det var stor säsongsvariation i efterfrågan. Tyskarna krävde garantier. Det behövs tillskott. Det krävs också samarbete mellan operatörerna för att genomföra trafiken. Trafiken bör inte heller gå för långa distanser, det komplicerar. /ungefär/

Inlandsbanan betonade betydelsen av att underlätta för kommersiell nattågstrafik. Kommersiella aktörer är också bäst på att hitta lämpliga destinationer och resmöjligheter.

Björn Ivedal, WSP, berättade om "framtidens nattåg"

Fordon och utmaningar

Målet är att locka både affärs- och fritidsresenärer. "Life cycle cost" är centralt för fordonsanskaffningen och innefattar anskaffning, underhåll och drift. Kostnadseffektivitet innebär användning av tågen både dag- och nattetid. Klimat är en utmaning, fordonen behöver klara både sträng kyla och varma somrar.

Presentation av olika tänkbara nattåg presenterades.

Olle Lundberg, Lundberg Design

Lundberg fortsatte presentationen om framtidens nattåg och visade upp olika designförslag.

Upphandling

Ivedal fortsatte att prata om behovet av tydliga målsättningar från beställaren utan för mycket udda krav. Ivedal framhöll en evalueringsmodell som balanserar pris o kvalitet.

Operationell leasing kunde vara en finansieringsform. Då är ett leasingbolag fordonsägaren som hyr fordon till operatör eller Trafikverket, med månadsvis hyresbetalning och avtalstid om 7-15 år. En sådan lösning underlättar för att bl.a. undvika initial investering liksom restvärdesrisk, som istället läggs på ägaren.

ÖBB berättade om ÖBB:s nattåg. 2020 kommer tåg till Bryssel och 2021 Amsterdam. Kundnöjdheten hade förbättrats kontinuerligt. ÖBB hade tre komfortkategorier. ÖBB:s vision är att integrera Sverige med Europa genom en Hamburg-förbindelse. Begagnade fordon finns att tillgå från 2021, nya fordon från 2024.

Serco fick kontrakt 2014 för 15 år med trafik under varumärket "Caledonian Sleeper". Det var svårt att hitta leverantörer med erfarenhet av nattåg. Ingen ville erbjuda fastpris för renovering och därför blev det nyinvestering av 72 vagnar. De sista fordonen levererades förra veckan. Garantlösningen gjorde det långsiktigt tillförlitligt. Skotska regeringen tar restvärdesrisken.

Öppen diskussion

Teknik

Största tekniska svårigheter?

Rimlig hastighet för ett nattåg

Inlandsbanan: Anläggningen är avgörande för att möjliggöra högre hastighet.

Trivector betonar att det handlar om hur man kör i t.ex. i kurvor.

Bombardier: Nya tåg idag kan köra över 200 km/h. Om nattågen inte ska bli bromsklossar på järnvägen är det viktigt med kapaciteten att köra fort även om hela resan inte går så fort. Accelerationen är inte lika viktig eftersom nattåg inte ska stanna så ofta.

Risker relaterat till nyinvestering av nattågsvagnar? Hur ser begagnatmarknaden ut?

WSP: Fordonsleverantören bör ha huvudansvar för design för att inte bli för smal och nischad. Leverans av nattågsvagnar är relativt ovanligt. Vinterförhållanden och risk för älgkrockar kräver ytterligare av fordonen. Tågen brukar köras 30 000 km för att visa på driftsförutsättningar.

Serco: Det fanns ingen leverantörsmarknad vilket höjde priset. Med en successivt större marknadsefterfrågan blir det enklare att göra en bra affär.

Trivector: För att det ska gå snabbare och billigare bör beställningen innehålla så enkla specifikationer som möjligt alternativt baseras på redan färdiga koncept eller serier.

Tåglägen - när bör ett tåg vara framme?

Svenska Järnvägsstiftelsen påtalade svårigheterna med att få bra tåglägen, särskilt i Tyskland.

SJ: Lämpliga ankomsttider är grovt räknat kl. 6-9 men beror på resenärstyp. Kl 9 är bra för alla om man är framme vid slutmålet. Då Hamburg inte är något vanlig slutdestination är det intressant att anlända dit tidigare för att möjliggöra bra bytestider.

DSB påpekade att vi inte inrättar världen efter nattåg. Pendeltrafiken prioriteras. Det gäller att vara realistiska och se vad som är möjligt.

MTR Express betonade att kapaciteten är för begränsad och att tåget har svårt att växa snabbt. För att växa krävs tåglägen och längre plattformar. Det är strukturfrågor. Genomgående tåglägen ut i Europa är i övrigt en svårighet i sig. Långa tåg är svåra för infrastrukturen klarar inte det. Fungerande tåglägen i Europa: tilldelningen är väldigt nationell. Att få genomgående tåglägen ut i Europa blir en europeisk fråga. Godståglägen för internationell transport finns. Det behövs något liknande för passagerare.

Serco: Marknaden behöver vara styrande och följa det som efterfrågas. Nattåg kommer aldrig verkligt konkurrera med flyget.

Stockholms län Trafikförvaltning: Trafikverket skulle kunna fråga flygresenärer vad de skulle kräva för att välja nattåget istället. T.ex. är frågan vilka som faktiskt kan tänka sig att gå och lägga sig i en kupé med främlingar idag. Resekulturen har förändrats genom åren.

Chalmers: Komfort; måste detta vara tillgängligt för alla resenärer? Den högre komfortklassen kanske är för liten i nuläget för att gå. Ett värde finns i att det finns någon nattågstrafik (oavsett kvalitet och oavsett destination). **Back on Track** frågade SJ om nattåget kunde driva trafik till järnvägen som helhet och ge systemeffekter. **SJ** att nattåget

till Malmö inte var någon bra affär i sig men det möjliggjorde viktiga kombinationer för resenärer.

Anders Svensson, Regeringskansliet: Hur viktig är trygghetsfrågan på stationer och tågen just på natten? **ÖBB** svarade att det var en väldigt viktig fråga för kundnöjdhet och service. Dan Olofsson fyllde i och underströk frågans betydelse för helhetsupplevelsen. Ombord på SJ:s nattåg har SJ bl.a. bytt ut låssystem för att förstärka känslan av ett eget utrymme.

Deltagarlista

Advokatfirman Oebergs AB
AL RAILADVISE
Alstom
Back on Track Sverige
Bombardier Transportation
Chalmers
DSB
Europaparlamentet
FFE
Göran Anger AB
Hector Rail
Infrastrukturdepartementet
Jernbanedirektoratet, Norge
KTH
Lundbergdesign
MTR
Resenärsforum
Riksdagen
Saga Rail
Samtrafiken
ScandiCapital AB
Serco
Siemens Mobility AB
SilverRail Technologies AB
SJ AB
Snälltåget
Stadler
Swedtrain
Svenska Turistföreningen
Trafikförvaltningen Region Stockholm
Trafikverket
Transdev Sverige AB
Transport- og Boligministeriet (DK)
TripAB
Trivector
Tågoperatörerna
WSP Sverige AB
ÖBB Holding A

Bilaga 3 Kontakter

I samband med utredning om nattåg till Europa har Trafikverket haft kontakt med följande organisationer och myndigheter:

ALLRAIL

Back on Track

BMVI (Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure) BWVI (Departmental Authority for Economic Affairs, Transport and Innovation), Hamburg

Deutsche Bahn

DB Netz

DSB

EUROFIMA

EU-kommissionen, Generaldirektoraten för Transport och rörlighet (DG Move) respektive Konkurrens (DG Comp)

Hamburger Verkehrsverbund GmbH

Heros Rail

Infrabel (Belgien)

Jernbanedirektoratet (Norge)

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Ministry for Infrastructure and Water Management) NL

SBB AG

SH Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein

Serco

SJ AB

SNCF

Snälltåget

Stena Line AB

Transport- og Boligministeriet, Danmark

WSP

ÖBB



TRAFIKVERKET

Trafikverket, 781 89 Borlänge. Besöksadress: Röda vägen 1.
Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 020-600 650

www.trafikverket.se