



**GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN**

Effektiva kombiterminaler och avtal

Rickard Bergqvist (rickard.bergqvist@handels.gu.se)

Företagsekonomiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Lars-Göran Malmberg (Lars-Goran.Malmberg@law.gu.se)

Juridiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Working Paper Series

Logistics and Transport Research Group

No. 2017:1

Serieredaktör

Professor Rickard Bergqvist

rickard.bergqvist@handels.gu.se

Tel.: +46 (0) 31 786 5241

Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

School of Business, Economics and Law, University of Gothenburg

Företagsekonomiska institutionen

Department of Business Administration

Industrial and Financial Management & Logistics

Logistics and Transport Research Group

P.O. Box 610

SE 405 30 Göteborg

Effektiva kombiterminaler och avtal

Abstract: Kombiterminaler spelar en viktig roll i transportsystemet. Förutom utmaningarna med att utforma effektiva kombiterminaler som bidrar till hög produktivitet för järnvägstransporter så finns också en rad utmaningar i de avtal som måste skrivas/upprättas med berörda aktörer. Exempel på sådana upprättade avtal är genomförandeavtal och anslutningsavtal med Trafikverket, terminaloperatörsavtal och trafikeringsavtal med berörda tågdragande företag.

Syftet med föreliggande rapport är att identifiera brister och utmaningar vid upprättandet av avtal mellan de olika aktörer som hanterar kombiterminaler för att undvika problem som annars kan påverka transporteffektiviteten negativt. Projektets syfte uppnås främst genom att genomföra en analys av olika avtal för 5 olika kombiterminaler som upprättats mellan olika aktörer senaste 10-15 åren.

Keywords: Kombiterminaler, avtal, intermodala transporter, anslutningsavtal.

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	4
2. Staten som avtalspart.....	5
3. Statens fastighets- och infrastrukturförvaltning	14
4. Terminalavtal.....	20
5. Empiri och analys.....	22
6. Slutsats och avslutande kommentarer.....	29
7. Referenser	31

1. Inledning

Under de senaste två decennierna har en rad kombiterminaler utvecklats på olika håll i Sverige. Många ägs av aktörer som huvudsakligen ägnar sin verksamhet åt andra uppgifter än järnvägsrelaterade frågor och som har begränsad erfarenhet av järnvägsinfrastruktur och relaterad trafik. Förutom utmaningarna med att utforma effektiv infrastruktur som bidrar till hög produktivitet för järnvägstransporter så finns också en rad utmaningar i de avtal som måste skrivas/upprättas med berörda aktörer. Exempel på sådana upprättade avtal är genomförandeavtal med Trafikverket, anslutningsavtal med Trafikverket, terminaloperatörsavtal och trafikeringsavtal med berörda tågdragande företag.

Det forskningsprojekt som härmed redovisas behandlar etablerandet av kombiterminaler på olika strategiska platser i landet och analysera de avtal som upprättats mellan staten och terminaloperatören. I denna analys jämförs terminalavtalen med de uttalande staten gjort i olika policy- och styrdokument.

De frågeställningar som kommer upp beträffande kombiterminalernas anslutningar till järnvägsnätet har även bäring på andra former av spåranslutningar till stomnätet. Projektet har dock satt sitt fokus på kombiterminalerna av skäl som redovisas nedan.

Syftet med föreliggande projekt och rapport är att skapa ett slags ”best practice” vid upprättandet av avtal mellan de olika aktörer som hanterar kombiterminaler för att undvika problem som annars kan påverka transporteffektiviteten negativt. Projektets syfte uppnås främst genom att genomföra en analys av olika avtal som upprättats mellan olika aktörer. Utgångspunkten är avtalsanalyserna och att genom att studera avtalens utformning kartlägga de utmaningar och potentiella fallgropar som kan finnas.

Projektet som helhet är tvärvetenskapligt i den bemärkelsen att det dels berör generella logistiska aspekter och frågor kring transportsystemets uppbyggnad och funktion, dels de juridiska aspekterna på de avtal som utformas och ingås. För att möjliggöra en tvärvetenskaplig ansats har därför forskare från såväl företagsekonomiska institutionen som juridiska institutionen på Handelshögskolan vid Göteborgs universitet medverkat. Analysen och kartläggningen kan förhoppningsvis bidra till ökad förståelse för avtalsprocessen och avtalsstrukturen. Med stöd av de resultat som framkommit efter projektets syfte uppnåtts kommer avtalslutande parter att kunna agera mer proaktivt vid avtalsskrivandet än vad som är fallet i dag. Ur ett vetenskapligt perspektiv utgör resultaten av detta projekt viktig kunskap och erfarenheten av funktionaliteten i det svenska transportsystemet utifrån kombitransporter. Resultaten möjliggör också för internationell jämförelse med andra länder men också andra branscher och system.

Undersökningen har delats in i en inledande del där de frågeställningar som rör de grundläggande principerna för avtalen mellan staten/kommunerna och terminalägarna undersöks. I samma avsnitt redogörs även för statens regelverk och system för infrastrukturförvaltningen. Vidare de principer som lagts fast genom senare års transportpolitiska propositionerna och utredningar avseende sakfrågor rörande transportinfrastrukturen.

Inledningsvis är det också viktigt att påpeka att vissa myndigheter har upphört att existera och andra har tillkommit. Således förekommer Banverket som myndighet i texten beroende på att de utredningar som det hänvisas till är från den tiden före Trafikverkets tillkomst

2. Staten som avtalspart

Konstitutionella aspekter

Det kan kanske betraktas som överkurs att i en undersökning som denna, även kortfattat, gå igenom de grundläggande reglerna beträffande landets författning. Den svenska konstitutionen är uppbyggd av ett antal grundläggande principer och procedurregler. Restriktioner av varaktig karaktär ska härmed inte kunna ändras utan betydande svårighet.¹ Regelverket i Regeringsformen anger de metoder som utgör ett lagligt styre och som staten därmed har till sitt förfogande och som sätter gränser för dess verksamhet. Det är detta konstitutionella ramverk som är den grundläggande utgångspunkten för denna undersökning.

Kortfattat kan det sägas att utgångspunkten i 1974 års Regeringsform är att den offentliga makten utgår från folket.² I fördelningen av makten mellan riksdag och regering är det riksdagen som stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas, medan regeringen styr riket. Riksdagen granskar regeringens styrelse och förvaltning av riket. Den absolut viktigaste principen i regeringsformen finns i RF 1:1 3 st. vilken anger att den offentliga makten utövas under lagarna, det vill säga att varje beslut en statlig myndighet tar måste ha stöd i en normativ föreskrift. Det finns skäl att återkomma till detta senare. I regeringsformen finns vidare bestämmelser om hur beslut om skatter och avgifter till staten skall utformas.

När det gäller utformningen av normerande föreskrifter så har dessa regler samlats i regeringsformens åttonde kapitel. Kortfattat kan man säga att föreskrifter som reglerar förhållandet mellan enskilda och det allmänna, då dessa gäller enskildas skyldigheter eller i övrigt avser ingrepp i deras personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. I dessa fall talar man om betungande föreskrifter, såsom föreskrifter om belastande avgifter, "tvångsavgifter".

För att underlätta normgivningen kan även regeringen meddela bestämmelser i form av förordning. Detta kan dels ske delegation, det vill säga att riksdagen bemyndigar regeringen att meddela sådana föreskrifter som annars ska meddelas av riksdagen, dels genom den så kallade restkompetensen³. Det finns dock ett antal områden som inte ingår i det delegeringsbara området såsom bestämmelser om skatt. I de fall det föreligger en delegation till regeringen kan denna också innefatta en subdelegationsbestämmelse som gör det möjligt för regeringen att låta myndighet underställd regeringen att utfärda närmare bestämmelser i ämnet. Detta sker i myndighetens föreskrifter.

¹ De svenska grundlagarna kan endast ändras genom att ett beslut tas före ett riksdagsval och ett till ordalydelsen överensstämmande beslut efter valet. Vanligtvis sker få ändringar i grundlagarna i samband med riksdagsvalen.

² Således bygger den svenska folkstyrelsen på en fri åsiktsbildning samt på en allmän och lika rösträtt. Denna förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Se RF 1:1, 1 st och 2 st

³ Detta innebär att regeringen utfärdar bestämmelser inom de områden som inte tillkommer riksdagen, således är gynnade föreskrifter del av restkompetensen.

Riksdagen kan också bemyndiga kommun att meddela föreskrifter om avgifter. Därtill kan riksdagen genom ett bemyndigande ge en kommun möjlighet att meddela föreskrifter avseende skatt, som syftar till att reglera trafikförhållanden i kommunen⁴.

I denna del av utredningen kan det även vara av värde att något beröra statsfinanserna och hur dessa kan användas och de regler som styr disposition av dessa finanser. Huvudbestämmelsen är att när det gäller föreskrifter om skatt har riksdagen ensamrätt på att utfärda regler i detta ämne. Eftersom finansmakten till stor del bygger på att staten kan ta in medel genom sin rätt att beskatta företag och medborgare kan det vara på sin plats att något diskutera makten att bestämma över medlen och dess fördelning på infrastruktursatsningar och något om användningen av statsmedel för skilda behov.

Riksdagen bestämmer om medelsfördelningen genom budgetreglering⁵. Dock så får riksdagen bestämma att medel kan tas i anspråk i annan ordning. Budgetreglering genomförs för närmast följande budgetår, men kan om särskilda skäl föranleder det genomföras även för annan budgetperiod.⁶ Riksdagen har härvid att bestämma till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas samt att anvisa anslag till angivna ändamål. I statsbudget anges denna beräkning och anslagen fördelats. I detta kan beslutas att särskilt anslag på statsbudgeten ska utgå för annan tid än budgetperioden.

Det finns med andra ord också en maktindelning när det gäller statens finanser. Riksdagen beslutar om hur statens medel skall användas men regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar. Med undantag av riksdagens myndigheter vars budget bestäms av riksdagen⁷ eller i de fall medel avsatts till särskild förvaltning enligt lag. I RF 9:8 stadgas vidare att: *Regeringen får inte utan att riksdagen har medgett det ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten*. Då budgetprocessen analyseras lite närmare så inleds riksdagsarbetet med att regeringen före budgetårets början lämnar in en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för budgetåret (budgetproposition). Denna proposition skall innehålla både en finansplan och ett förslag till reglering av statsbudgeten.⁸ Innehåller en proposition ett förslag innehållande nytt eller väsentligen höjt anslag eller om förslaget innebär riktlinjer, såsom de beskrivs i regeringsformen för en viss statsverksamhet, för längre tid än anslaget till verksamheten avser, bör förslaget också innehålla en uppskattning av de framtida kostnaderna för detta ändamål. Således bör även planen redovisas.

För den fortsatta undersökningen så är frågan om hur finansieringen av statliga infrastrukturinvesteringar enligt budgetlagen skall ske. Huvudsakligen sker detta med anslag över statsbudgeten. Dock kan riksdagen tillåta annan finansiering genom särskilda beslut. Således har det tidigare medgivits att finansiering av statlig transportinfrastruktur kan ske med intäkter från trängselskatter och likaså har partiella avgifter som uttagits av brukare behandlats som medfinansiering. I det här sammanhanget gäller att sådana former av skatter och avgifter skall vara begränsade i rummet, alltså knutna till visst område eller viss sträcka. Dessutom krävs en rättslig

⁴ Se RF 8:9 2p

⁵ Bestämmelser om budgetprocessen finns i lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

⁶ Se RF 9:3

⁷ Detta gäller Riksbanken, Justitieombudsmannen (JO) och Riksrevisionen

⁸ Budgetåret inleds den 1 januari och propositionen skall enligt bestämmelse i Riksdagsordningen lämnas senast den 20 september under de år då riksdagsval inte hålls i september. Se RO 3 kap Tillägsbestämmelse 3.2.1

förankring⁹ samt att de ska vara regionalt och lokalt förankrade för att uppnå legitimitet. I samband med att avtal träffats rörande åtgärdsplanering mellan statliga och lokala/regionala företrädare intar finansiering av investeringar i transportinfrastruktur en väsentlig del. En del av dessa infrastruktursatsningar finansieras dessutom med avgifter som tas ut ett lokalt plan.

Den uppgift som regeringen getts via RF är att denna styr riket. För detta ändamål har regeringen inrättat de myndigheter som man anser sig behöva för att genomföra regeringens politik. Dessa lyder direkt under regeringen, enligt 12 kap. 1 § RF, men är självständiga i sin myndighetsutövning. Då myndigheterna lyder direkt under regeringen kan denna tillsätta nya myndigheter och upplösa gamla utan att egentligen erhålla tillstånd från riksdagen. Det som krävs är att det ligger ett budgetbeslut som möjliggör inrättandet.

Den lagbundenhet som följer av legalitetsprincipen gäller när myndigheterna utför sina uppgifter i enlighet med myndighetsinstruktionen. De styrmedel som står till buds för regeringen är dels myndighetsförordningen¹⁰, dels myndighetsspecifika instruktioner i förordningsform, dels regleringsbrev för ett budgetår i taget. Regeringens fördelning av budgeten via regleringsbreven måste framgå i beslutet från riksdagen vad beträffar statens budget.¹¹ Att myndigheterna följer vad som föreskrivs kontrolleras dels av regeringens eget kontrollorgan Ekonomistyrningsverket, dels genom riksdagens, med rätta ifrågasatta, myndighet Riksrevisionen.

Den kommunala ordningen

Den genomgång av det konstitutionella systemet i Sverige som gjorts så här långt, har gällt de centrala styrsystemens reglering. I denna undersökning har detta stor betydelse för utvecklingen av infrastrukturen men det är också viktigt i detta sammanhang att behandla de organ som ligger närmare de faktiska besluten det vill säga kommunerna.¹² I regeringsformen redogörs för grunderna för det svenska folkstyret enligt vilket den kommunala självstyrelsen utgör en av dessa element. Vad som avses med den kommunala kompetensen får sökas i kommunallagen¹³. Enligt denna får kommuner och landsting handha sådana angelägenheter som kan betraktas som vara av allmänt intresse och som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.¹⁴

Kommunallagen från 1991 ger närmare bestämmelser för kommunernas kompetens. I lagen finns regler rörande grunderna för den kommunala indelningen, vilka uppgifter kommunerna har att sköta, deras kompetens och makt-befogenheter, hur kommunala ärenden skall handläggas samt kommunernas ekonomi och hur avgifter skall sättas. Det kan här noteras att det finns en uppdelning mellan allmän kompetens och en specialreglerad kompetens.

⁹ Ett beslut som vilar på rättslig grund.

¹⁰ Myndighetsförordning (2007:515)

¹¹ Se RF 1 kap. 4 § 2 st. och 9 kap. 7 §.

¹² I detta sammanhang kan det vara på sin plats att markera att vi talar om två olika kommuner landstingskommuner och ordinarie kommuner.

¹³ Kommunallagen 1991:901

¹⁴ Se kommunallagen 2kap 1§

I kommunallagens kapitel två har man samlat de grundläggande principerna om kommunernas¹⁵ allmänna kompetens läggs fast. Enligt bestämmelsen får kommunerna ha hand om sådana angelägenheter som har ett allmänt intresse och som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar. Det stadgas vidare att det skall vara angelägenheter som inte skall:

handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.¹⁶

Den sista delen i denna passus är lite oklar, den tolkning som ligger närmast till hands genom rättstillämpning och forskning är att uttrycket relaterar till vad som kan betecknas som övrig offentlig sektor men att det privata näringslivet är undantaget. Vid bedömandet av om det är fråga om ett allmänintresse skall detta avgöras utifrån om aktiviteten är lämplig, att det föreligger skälighet bakom att kommunen befattar sig med denna samt att det föreligger någon form av ändamålsenlighet.

När det gäller frågorna om kommunernas kompetens i näringslivsfrågor så kan detta delas in i två delar. För det första det som gäller det som brukar betecknas som "sedvanlig kommunal affärsverksamhet".¹⁷ För det andra gäller det relationen till det egentliga näringslivet.¹⁸ När det gäller den första delen är det bedömningen av om det föreligger ett allmänt intresse för att åtgärden skall anses som tillåten, kommunen tillhandahåller allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommunens medlemmar.¹⁹ En grundläggande förutsättning är att verksamheten bedrivs utan vinstsyfte. I förhållandet till näringslivet stadgas att det skall vara fråga om åtgärder som främjar näringslivet i kommunen, sådan kan vara att tillhandahålla mark eller teknisk service till företag på orten. Men det skall klargöras att vid ett individuellt riktat stöd krävs synnerliga skäl.

Det som beskrivits ovan är den allmänna kompetensen. Därutöver finns en mer speciell kompetens som uttrycks i KL 2 kap. 4 §

Om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter på vissa områden finns det särskilda föreskrifter.

Det innebär att kommunerna har skyldigheter att agera på grundval av att det är stadgat i lag. Denna specialreglerade kompetens gäller ett stort antal områden och är dessutom mycket varierande.²⁰ Därtill kommer att den kommunala kompetensen har utvidgats först genom de så kallade smålagarna senare genom en inkorporering i den nu gällande 2009 års lag om vissa kommunala befogenheter, vilken kommer att diskuteras närmare nedan.

Regeringen har på senare år öppnat dörren alltmer för finansieringar av infrastrukturprojekt där kommunerna på olika sätt varit delaktiga. Exempel som lyfts fram är trängselskatten och Citybanan i

¹⁵ Detta gäller både landstingskommuner och det vanliga kommunbegreppet

¹⁶ Kommunallagen 2 kap 1 §

¹⁷ Se KL 2 kap. 7 §

¹⁸ Se KL 2 kap. 8 §

¹⁹ Som exempel brukar nämnas bostadsföretag, el- gas- och värmeverk, hamnar och kollektivtrafik.

²⁰ Regleringen finner man bland annat inom plan- och byggväsendet, skolområdet, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården.

Stockholm och samarbete kring Citytunneln i Malmö vidare tas frågan om brukaravgifter fram som ett exempelvis på att finansiera nybyggnad av vägbroar och –tunnlar²¹.

Under många år har kommunerna förgyllt svensk rättspraxis med att på egen hand försöka utöka sin kompetens på statens bekostnad, vilket regelmässigt har av domstolarna förklarats strida mot kommunallagen och lett till att besluten har upphävts. Den kommunala kompetensutredningen²² genomförde i början av 2000-talet en större översyn av den kommunala kompetensen vilket ledde fram till att kommunerna gavs en allt större möjlighet att medverka i statlig verksamhet genom medfinansieringsåtgärder. Redan tidigare hade den kommunala kompetensen utvidgats inom ett par områden genom de ovan nämnda smålagarna som lagts till Kommunallagen. Dessa hade efterhand tillkommit på ”ofarliga” områden och utökat kommunernas handlingskraft, dessa har sedermera gått upp i 2009-års lag.

Genom införandet av 2009 års lag om vissa kommunala befogenheter²³ 2 kap. 1 § har en bestämmelse som innebär att kommuner och landsting får lämna bidrag till byggande av sådan väg och järnväg som staten egentligen ansvarar för tillkommit²⁴. Denna nya lagstiftning utgör en utvidgning av den kommunala kompetensen. Men i sista stycket i 1 kap. 2 § anges att:

Vid tillämpningen av 2 kap. 1 § om bidrag till byggande av statlig väg och järnväg och till anläggande av statlig farled krävs särskilda skäl för undantag från kravet på anknytning. Lag (2013:820).

Den regeln som införts gör att det blir nödvändigt att i större omfattning beakta principerna om lokalisering och självkostnad, principer som mejslats ut under utvecklingen av kommunallagarna. I sak innebär lokaliseringsprincipen att de åtgärder som en kommun vidtar skall ha en anknytning till dess geografiska område eller kommunens medlemmar för att anses falla under dess kompetens. Rättspraxis har utformats så att det öppnats möjligheter för kommuner att utforma sina åtaganden så att även då insatserna skett utanför det geografiska området dessa har kunnat anses vara förenliga med lokaliseringsprincipen. Tolkningen av begreppen har varit restriktiva och vid deras prövning har kostnaden för åtgärden och den nytta man kunnat förvänta sig för kommunen eller deras medlemmar vägts i form av en proportionell intressebedömning. Bevisbördan i dessa fall vilar tungt på kommunen.

Vad avser självkostnadsprincipen²⁵ så är den en huvudregel för den kommunala verksamheten, principen har till syfte att motverka den monopolsituation som kan uppkomma då den kommunala verksamheten är avgiftsfinansierad, detta gäller oberoende av om verksamheten drivs i egen regi eller på entreprenad. Självkostnadsprincipen utgör huvudregel oberoende av om det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet. Det bör påpekas att regeln gäller även om verksamheten befinner sig på en konkurrensutsatt marknad, observeras bör dock att det kan finnas undantag antingen i

²¹ Två sådana exempel som lyfts fram är riksväg 50 vid Motala och E4 Sundsvall. Se proposition 2008/09:35 sid 77

²² SOU 2007:72 Kommunal kompetens i utveckling

²³ Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

²⁴ I lagens 1kap 2 § ges en inledande bestämmelse om undantag från kommunal anknytning: *Det krav på anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) gäller inte vid tillämpning av följande bestämmelser i denna lag: - 2 kap. 3 § om medfinansiering av vissa projekt*

²⁵ Se KL 8 kap 3 c § Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden).

föreskriftform eller utarbetat genom rättspraxis. I vissa fall har det föreskrivits att verksamheten skall utföras på affärsmässiga grunder.

Således finns det skäl att närmare undersöka vilka möjligheter som lagstiftaren velat öppna för i samband med att kommunernas medfinansiering av infrastruktur aktualiseras. För den förevarande undersökningen är detta av intresse då etablerandet av en kombiterminal i en kommun kan ha intresse för en närliggande. Således gäller att den nuvarande kommunalregleringen med utgångspunkt i 2009 års lag har inneburit att kommunerna getts större utrymme att agera, det vill säga bortom principerna *Lokaliseringsprincipen* och *Självkostnadsprincipen*. I förarbetena till lagen uttalade departementschefen att:

Undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna bör ske med stor restriktivitet med tanke på deras grundläggande principiella värde för den kommunala verksamheten. Undantag från lokaliseringsprincipen bör endast komma i fråga i de fall där offentligrättslig samverkan inte bedöms möjlig. Det bör vid sådana undantag övervägas om behov finns att begränsa undantaget geografiskt. Undantag från självkostnads-principen bör ske i de fall en kommun eller ett landsting ges befogenhet att bedriva verksamhet på en konkurrensutsatt marknad.²⁶

Det bör härvid konstateras att det föreligger skillnader av grundläggande natur mellan dessa båda principer. Departementschefen förklarade detta så att:

Lokaliseringsprincipen är en kompetensbegränsande princip som anger en yttre gräns för kommuners och landstings kompetens. Självkostnadsprincipen är en princip som aktualiseras när en kommun eller ett landsting agerar inom ramen för sin kompetens.²⁷

I detta läge har självkostnadsprincipen en underordnad betydelse i förhållande till lokaliseringsprincipen eftersom den kommer att aktualiseras först när en kommun faktiskt agerar inom vad som är tillåtet. Det som blir svårare är när kommunen valt att agera utanför kommunens område. I flera fall löser man dessa samarbeten genom kommunförbund varefter lokaliseringsprincipen utsträcks till att omfatta de samverkande kommunernas sammanlagda område. I propositionen uttalar sig departementschefen över detta och menar att man inte är beredd att överväga några generella undantag från lokaliseringsprincipen utan undantag genom lagstiftning får ske efterhand beroende på vilket sakområde som avses. Regeringen förordade i detta fall, eftersom man menar att undantag skall ske restriktivitet, att kommuner samverkar. Först om det inte finns andra alternativ så bör undantag övervägas.

I den fortsatta diskussionen rörande kommunernas bistånd i olika projekt så kan det konstateras att vissa områden är reserverade för staten i form av dess huvudstyrelse och dess uppgifter, till exempel utrikespolitik, det militära försvaret och kommunikation och infrastruktur. På flera områden har kommunerna blivit allt viktigare aktörer vilket bland annat noterats på arbetsmarknadsområdet. Dessutom finns det implicit en uppmuntran att samarbetet mellan kommuner och staten skall öka. På som till exempel kulturens område har denna samverkan varit tydlig och där gränsöverskridande aktiviteter genomförts. Departementschefen noterar vidare att:

²⁶ Prop. 2008/09:21 sid. 24

²⁷ Prop. 2008/09:21 sid. 28

Gränserna för uppgiftsfördelningen mellan statliga och kommunala organ har även mjukats upp något genom särskild lagstiftning, t.ex. genom lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser samt lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor.²⁸

Bestämmelsen utvidgar således kommunernas och landstingens befogenheter fast på ett restriktivt sätt. Bestämmelsen innebär en möjlighet, men ingen skyldighet för kommunen att lämna bidrag till byggande av statlig väg och järnväg. Vad beträffar kommunens bidrag till byggande av statlig väg fanns bestämmelsen tidigare i väglagen (1971:948). När det däremot gällde bidrag till statliga järnvägar gjordes bedömningen att det var oklart om en sådan befogenhet fanns för att lämna bidrag. Paragrafen har därför utformats så att det finns en möjlighet att bidra till statliga järnvägar. Den kommunala kompetensen har vidare utvidgas så lokaliseringsprincipen satts ur spel, dock under den förutsättningen att det finns särskilda skäl härför.

I 2008/09 års proposition anför departementschefen vidare att det inte finns uttryckliga bestämmelser i järnvägslagen om att staten ansvarar för byggandet av järnväg, det som däremot framgår av lagstiftningen är att det skall finnas en infrastrukturförvaltare samt att det också framgår att staten förvaltar järnvägsnät. Kommunernas kompetens när det gäller järnvägsinfrastrukturen har inte manifesterats i något regelverk, en tillbakablick ger vid handen att kommunerna var synnerligen aktiva i utvecklingen av järnvägen under både slutet på 1800-talet och in på 1900-talet. Den kommunallag som numera gäller ger inte dessa möjligheter. Utifrån den undersökning som härmed genomförs är frågan om det är värt att diskutera infrastruktursatsningar i form av järnväg som ett problem i förhållande till den statliga infrastrukturen. Saken kan komma att aktualiseras då staten pekar ut vissa godsnoder i sina trafikpolitiska propositioner och spåranslutningar till stamnätet kan komma att innebära ett kommunalt ansvar. Den andra frågan som också har bäring på kommunens möjligheter att agera utifrån vad som ovan sagts gäller både lokaliseringsfrågan och om stöd för näringslivet. Denna del kommer att diskuteras mer i det följande.

Bestämmelsen i den ovan redovisade lagen innehåller således en möjlighet till medfinansiering av statlig transportinfrastruktur. Regeringen har i olika omgångar behandlat frågan och då särskilt arbetat för att undanröja krångligheter som skulle kunna motverka medfinansiering. Ett sådant hinder låg bland annat i de kommunala redovisningsreglerna. Mot denna bakgrund fann regeringen det viktigt att finna en redovisningslösning som inte motverkade en önskvärd utveckling.²⁹

Planering och etablering ur det konstitutionella perspektivet

Inrättandet av kombiterminaler och dess anslutning till befintlig väg och järnvägsnät kräver noggrann planering. Utgångspunkten för etableringen kan vara beroende av både en strategisk statlig infrastruktursatsning och en företagsetablering av rent regional karaktär. Kommunen har under alla omständigheter ett ansvar för hur kommunens mark skall användas. Enligt den gällande plan- och bygglagen skall varje kommun upprätta både detaljplan och översiktsplan. Översiktsplanen har att ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Av denna skall framgå dels hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras, dels hur den ska användas. Planen har med andra ord en strategisk funktion. I denna framgår hur kommunen i sin fysiska planering avser att ta hänsyn till och

²⁸ Se Prop. 2008/09:21 sid. 29

²⁹ Mot denna bakgrund fann regeringen det viktigt att finna en redovisningslösning som inte motverkade en önskvärd utveckling. Se prop. 2008/09:228 Redovisning av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur

samordna översiktsplanen med nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen.

I en utredning från 2004³⁰ gjordes ett försök att peka ut de godsnoder som skulle ha ett strategiskt värde. Man konstaterade att frågan om vad som är strategiska noder i form av hamnar och kombiterminaler är till viss del relativt. Det ansågs bero på ur vems perspektiv som frågan betraktades. Det konstaterades att en terminal kan vara strategisk för ett företag eller en region men för den sakens skull behöver den inte vara strategisk ur ett nationellt perspektiv. På samma sätt kan en terminal anses som strategisk ur ett nationellt perspektiv utan att vara det ur ett nordiskt eller europeiskt perspektiv.

Utredarna fann att staten inte hade spelat någon aktiv roll vid planeringen av logistiknoder i Sverige.³¹ En ändring kan dock spåras i början av 2000-talet. Det inleds mer eller mindre som en funktion av 1988 års trafikpolitiska strategi vilken sedermera förfinades i 1998 motsvarande politiska strategi. År 1998 tillsattes *Godstransportdelegationen*, som publicerade dels en underlagsrapport "Framtida godstransporter – Transportköparnas krav på transportsystem"³² och slutbetänkandet "Godstransporter för tillväxt – en hållbar strategi"³³. Därefter sker en rad utredningar och ett par propositioner läggs som markerar ett ökat statligt intresse för godstrafiken och samordningsfrågor. Jämför man utvecklingen i Sverige med andra länder uppträder en helt annan bild; i Tyskland och Italien har insatser gjorts på nationell nivå för att bygga upp ett nationellt system av logistikcentra, likaså i övriga Europa är det också relativt vanligt att staten deltar i finansieringen av noderna.

Utredarna till 2004 års utredning gjorde en samlad bedömning att staten på ett tydligt sätt borde peka ut ett antal hamnar och kombiterminaler som strategiska. Samt att detta utpekande borde ligga till grund för statens prioriteringar av anslutande infrastruktur till dessa noder.³⁴ Denna markering som utredarna härvid gör har betydelse för denna undersökning eftersom den så tydligt markerar behovet av en sammanhållen strategi. I diskussionen framträder frågan om de olika aktörernas roller i spelet om planering och etablering av kombiterminalerna. Det är härvid tydligt att utredarna vill ha en central planering av dessa men med stöd av regionala och lokala intressen.

Således anför man att de olika trafikverken³⁵ inom sina verksamhetsområden har en skyldighet att bevaka riksintresset för kommunikationer och att detta skall ske genom att verken kommunicerar med länsstyrelserna som i samband med kommunernas översiktsplanering har att bevaka att riksintressena respekteras.³⁶ I utredningen noterades vidare att kombiterminalerna inte utpekades som riksintresse, men att dåvarande Banverket gjort utredarna uppmärksamma på terminaler ingår i den fysiska planeringen och därtill att kommunerna informeras om att terminalhantering kräver stora ytor med goda tillfartsvägar. I detta ligger att myndigheten uppmanar kommunerna redan tidigt i planeringen vid anläggning av nya terminaler ta kontakt med verket beroende på att verket såsom sektorsmyndighet har ett övergripande ansvar för strategier och utveckling av järnvägsinfrastrukturen.

³⁰ Se SOU 2004:76 Godstransporter noder och länkar i samspel

³¹ SOU 2004:76 sid 37

³² Se SOU 2000:8 Framtida godstransporter – Transportköparnas krav på transportsystem"

³³ Se SOU 2001:61 Godstransporter för tillväxt – en hållbar strategi

³⁴ Se SOU 2004:76 sid. 40

³⁵ Det bör påtalas att utredningen genomfördes under den period då sammanslagningarna av olika statliga verk i Transportstyrelsen och Trafikverket fortfarande var under utredning.

³⁶ Se SOU 2004:76 s 84

Utredarna uttalade följande:

Vi anser att – i likhet med vad som gäller för hamnarna – ett utpekande av de strategiska kombiterminalerna som riksintresse skulle öka möjligheterna för dessa terminaler och terminalområden att hävda sig i den fysiska planeringen. Utpekandet skulle innebära att terminalerna ingår i de statliga intressen som länsstyrelsen bevakar. Det är enligt vår mening helt nödvändigt att staten utifrån ett nationellt perspektiv tar ett större ansvar än i dag för att hävda terminalernas möjligheter till lokalisering i lägen där det finns goda förutsättningar att utveckla intermodala transportlösningar.³⁷

Frågan om tillgängligheten till kombiterminalerna är A och O för både terminalens attraktivitet och dess funktion. Med tillgängligheten följer också att de tunga transporter som genereras av terminalen kan ledas dit på sådant sätt så att de utgör en störande olägenhet i minst möjliga utsträckning. Det konstaterades av utredarna att befintliga kombiterminalerna i flera fall har en ur vägtransportsynpunkt otillfredsställande lokalisering. Vidare observerades att i de fall terminalen befinner sig inom kommunalt väghållningsområde så förbinds den oftast till det statliga vägnätet med kommunala vägar. I de fall anslutningarna är kommunala eller enskilda aktualiseras svårigheterna att finansiera åtgärder för att förbättra situationen.

Utredarna menade vidare att Banverket borde ta ett utökat ansvar för spåranslutningar till de terminaler som bedöms som strategiskt viktiga. Det konstateras vidare att i de fall nyinvesteringar inte har ett uppenbart allmänintresse, utan snarare är företagspecifika bör riskfördelning i samband med spåranslutningar ske mellan de inblandade parterna. Således lämnas det till det verk inom staten som genomför planeringsprocessen att pröva finansieringen av anslutningsinvesteringarna. I de fall man bedömer det som troligt att anslutningen skulle kunna vara samhällsekonomiskt lönsam utifrån de krav som Banverket normalt ställer upp bör staten ikläda sig investeringen. Utredarna menade därmed att resterande terminalinvesteringar borde åvila terminalägaren.³⁸

I de fall terminalägaren, eller åtminstone delägare till denna, är en kommun kommer frågan upp om kommunens lagliga engagemang i investeringen. I de fall som kommunen investerar utanför sitt geografiska område är det nödvändigt att de skäl som angetts ovan beträffande lokaliseringsprincipen och avsaknaden av generella undantag från denna kan accepteras framförallt ur ett kommuninvånarintresse. Det finns vidare implicit i det som utredarna uttalar att statens investeringar kan kräva kommunala alternativt regionala insatser. När det gäller frågan om kombiterminaler kommer frågan om samfinansiering alternativt att kommunen gör finansieringen på egen hand att innebära att denna borde ställa ett antal krav mot terminaloperatören vars verksamhet man kommer att delfinansiera. Ett sådant område utgörs av öppenheten till terminalen något som berörts i utredningarna.

³⁷ Se SOU 2004:76 s 85

³⁸ Se SOU 2004:76 s 86

3. Statens fastighets- och infrastrukturförvaltning

Statens fastighetsförvaltning - järnväg

Då en ny form av styrning av statsförvaltningen infördes i början av 1990-talet försvann den tidigare detaljerade budgetstyrningen. Införandet av ett nytt system med mål- och resultatstyrning innebar att ansvar och befogenhet att klara av myndigheternas resurser allokerades direkt till myndigheterna. Syftet med detta var helt enkelt att skapa ett effektivare system inom förvaltningen genom att lägga fokus på verksamhetens resultat. Som en del av mål- och resultatstyrningen blev myndigheterna också ansvariga för lokalförsörjningen och därmed skyldiga att disponera sina resurser för denna. Vilket innebar ökade möjligheter men också ökat ansvar för lokalfrågan.

I denna reformering försvann Byggnadsstyrelsens uppgifter att hantera statens lokalbehov, vilket ledde fram till genomgripande förändringar när det gällde lokalförsörjningen. I praktiken innebar detta att Byggnadsstyrelsen som myndighet lades ner och Statens fastighetsverk uppstod. Vid sidan av denna myndighet bildades i sin tur två aktiebolag helägda av staten; Vasakronan AB och Akademiska Hus AB. Försvarets fastigheter kom efter 1994 att sortera under Fortifikationsverket³⁹. När den första delen av statens fastighetsinnehav reformerades 1991 beräknades marknadsvärdet på det samlade fastighetsinnehavet till 43,4 miljarder kronor.

I de förändringar som skett vad avser statens fastighetsbestånd så har även omfattande omstrukturering skett på transportområdet och då företrädesvis inom järnvägssektorn⁴⁰. Redan 1988 skedde ett avskiljande av infrastrukturförvaltningen inom det dåvarande affärsverket SJ och en ny myndighet, Banverket, bildades. Banverket övertog de fastigheter som utgjorde som en naturlig del av infrastrukturen dvs. järnvägen. Den förvaltning av fastigheter som Banverkets kom att hantera kom att avse förutom spårområden och spåranläggningar, teknikbyggnader av olika slag, byggnader och markområden för bandriften m.m. I de fall statligt ägd mark använd för järnvägsändamål och andra av järnvägens basfastigheter var det fortfarande affärsverket SJ som stod som ägare för staten även om fastighetstyperna i sig förvaltades av Banverket. De fastigheter som föll under affärsverket SJ:s förvaltning utgjordes således av stationer för persontrafik, godsterminaler, verkstäder samt markområden. Statens avsikt var att SJ genom fastighetsavyttringar eller kommersialisering skulle frigöra kapital för nysatsningar inom trafikrörelsen. På SJ:s ansvar låg även att underhålla och utveckla stationerna till resecentra.

När det gällde fastighetsinnehavet inom järnvägssektorn så skedde reformeringen på ett genomgripande sätt först genom bolagiseringen av SJ då fastigheterna överfördes till ett eget aktiebolag, Jernhusen AB. Vid bolagets bildande 2001 värderades innehavet till 6,3 miljarder kronor. I SOU 2011:31 konstaterades det att Statens fastighetsportfölj ökat kraftigt i värde sedan fastighetsreformen genomfördes, det samlade marknadsvärdet 2009 av fastigheterna i de statliga fastighetsbolagen, Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket över 110 miljarder kronor. En del av denna värdeökning skulle kunna förklaras av ett stigande marknadsvärde på fastigheterna, men en betydande del av värdeförändringen ansåg utredarna ha skett genom omfattande investeringar.

³⁹ Tidigare hette motsvarande myndighet Fortifikationsförvaltningen

⁴⁰ Se SOU 2011:31 s 86

Förvaltningen av statens järnvägsfastigheter är numera uppdelat mellan Trafikverket och Jernhusen AB. Trafikverkets förvaltning består av det infrastrukturnära fastighetsbeståndet det vill säga järnvägsanläggningen, teknikbyggnader, bandriftsanläggningar mm samt plattformar och markområden i anslutning till detta, till viss del gäller detta även byggnader för tågklarering men dessa kan vara föremål för Jernhusens förvaltning. De fastigheter som således är knutna till Trafikverket är de som betecknas som nödvändiga för effektiva flöden i järnvägssystemet. De fastigheter som Jernhusen AB förvaltar utgörs av stationshus, gods- och kombiterminaler, depåer och viss mark som används eller tidigare använts för järnvägsändamål.

När det gäller de aktiviteter som Jernhusen AB företar beträffande fastighetsbeståndet och dess förvaltning är dessa knutna till fyra affärsområden (1) stationer, (2) projektfastigheter, (3) verkstäder och (4) mindre stationer. Dess huvudsakliga hyresgäster är tågoperatörer, tågbranschens underhållsleverantörer samt inom servicesektorn; restaurang- och butikskedjor. I den del som avser verksamhet som används av tågoperatörer och underhållsleverantörer förvaltar Jernhusen dels underhållsdepåer för tågunderhåll, dels gods- och kombiterminaler. Det är de senare som är föremål för denna undersökning och i den utredning som behandlade statens fastighetsförvaltning konstaterades att Jernhusens gods- och kombiterminaler är centralt placerade i det svenska godsflödessystemet. Vidare att bolaget vid upphandlingar av driften av dessa har en konkurrensneutral tillämpning. Det konstateras vidare att terminalkunderna huvudsakligen utgörs av tågoperatörer, speditörer, traileroperatörer och hamnar.

Statens bidrag till infrastrukturförvaltning och utveckling

Enligt förordning om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.⁴¹ kan bidrag eller statligt stöd erhållas av Vägverket och Banverket i enlighet med förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.

Avser bidraget helt eller delvis järnvägsinvesteringar betalas detta ut i sin helhet av Banverket⁴². I denna del utgörs stödet för kollektivtrafik bland annat byggande av stationer, terminaler, vänthallar, hållplatser och andra liknande anläggningar. I detta sammanhang bör det påpekas att strategiska noder, kombiterminaler och hamnar är beroende av vem som tillfrågas. En terminal kan därmed vara strategisk för ett företag, till exempel IKEA eller JULA, eller för en region. Den kan i dessa fall ha väldigt liten betydelse strategiskt sett för landet som helhet.

Staten strävar efter ökat inslag av bland annat kommunal och regional medfinansiering av infrastrukturåtgärder vilket den också gett uttryck för i infrastrukturpropositionen (prop. 2008/09:35) som riksdagen (bet. 2008/09:TU2 rskr. 2008/09:145) fattat beslut om.

Statens fastighetsförvaltning – terminalfrågan

I den utredning som diskuterar statens fastighetsinnehav är det fastigheter i form av byggnader som avses, den mark som staten innehar och som kan tas i anspråk för utvecklandet av kombiterminaler så är denna i första hand en del av kommunerna. Det inflytande som staten, regering och riksdag, har på

⁴¹ Se Förordning 2009:237

⁴² Se SOU 2009:31 s 51

detta innehav är främst i form av de trafik- och transportpolitiska mål som man sätter upp inom vissa intervaller.

De avtalsparter som den som söker tillstånd att upprätta en kombiterminal har att adressera är dels trafikverket för att ansluta terminalen till järnvägsnätet, Jernhusen i den mån det finns sådan infrastruktur som behöver användas och kommunen vars mark skall tas i anspråk.

Inför slutbetänkandet av Godstransportdelegationen gav utredarna ett uppdrag åt Chalmers att genomföra en kartläggning av den svenska terminalstrukturen. I denna kartläggning har de olika terminalerna klassats⁴³ och deras etablering beskrivits. De olika noder som man härvid beskriver är det de intermodala transportcentrumen och kombiterminalerna som närmast är av undersökningens intresse.

När det gäller de intermodala transportcentrum som rapporten nämner upptar utredarna både de unimodala och intermodala terminaler där dessa har lokaliserats tillsammans. Man konstaterar att i anslutning till terminalerna har etablering av bland annat speditörer, åkare och lagerfunktioner skett. Samt att det som utmärker dessa centrumbildningar är närhet och tillgänglighet till väg- och järnvägsinfrastruktur.

Den andra terminaltypen av intresse är kombiterminalerna. Härmed avses en terminal där väg och järnväg möts och som är öppen för flera trafikutövare. Ett flertal av de terminaler som undersökningen behandlade fanns i hamnar och drevs då av respektive hamnbolag. Undersökningen behandlade tre terminaler – Luleå, Hallsberg och Älmhult – som då drevs av terminalbolag som ägdes gemensamt av staten genom företaget Railcombi AB, den aktuella kommunen och andra aktörer (till exempel Euroshuttle och IKEA). Det konstaterades att i dessa fall ägdes mark och spår inom terminalområdet av terminalbolaget men underhölls av Railcombi AB. Vad gällde terminalen i Luleå konstaterades det att Banverket skötte spårinnehavet genom ett avtal med terminalbolaget och svarade således för drift och underhåll av spårinläggningarna. I de resterande terminalerna ägdes spåren av Banverket och ingick i statens spårinläggningar. Markinnehavet låg hos Jernhusen, med undantag av Borlänge där kommunen svarade för markinnehavet. Utomstående bolag bedrev terminalverksamheten i Borlänge, Umeå och Jönköping vid tiden för Chalmers utredning. Förutom de terminaler där staten har ett inflytande konstaterade utredarna att en terminal i Karlstad ägdes och drevs av Vänerexpressen. Vidare fann utredarna ytterligare två terminaler ägda av privata företag men där terminalfunktionen tillagts Green Cargo.

Det bör uppmärksammas att den beskrivning som getts ovan bygger på uppgifter som är cirka 10 år gamla varför den egentligen har begränsad betydelse utifrån vilka bolag som äger eller driver terminalerna. Det intressanta är mer att med hjälp av utredningen lägga grunden till förståelsen för hur ägarstrukturen beträffande terminalerna skiftar mellan privata och statliga/kommunala intressen. För den fortsatta undersökningen blir det därmed intressant att utreda om denna ägarstruktur har förändrats sedan utredningen gjordes. På aktörssidan har det skett stora förändringar i det att flera aktörer på den järnvägsoperativa delen har lämnat marknaden och nya tillkommit, samtidigt som

⁴³ De terminaler som kartläggningen omfattade var: Hamnar i ett intermodalt perspektiv, Intermodala transportcentrum, Kombiterminaler, Vagnslastterminaler, Last- och lossningsplatser och Flygplatser. SOU 2004:76 sid 165 - 168

behov av nya terminaler har ökat initierat av både lokalpolitiska skäl och företag, vanligen i en kombination mellan dessa intressen.

Inom kommunikationsområdet har det i sedan länge talats om trafikutövaren som en "Common Carrier". Begreppet som har den Anglo-Saxisk innebörd innebär att den som erhåller trafikrättigheterna också måste öppna sig för allmänheten. I äldre tider var rätten att bedriva järnvägstrafik för både passagerare och gods föremål för ett koncessionsförfarande vilket innebar en ensamrätt att bedriva trafiken utan konkurrens och vidare en möjlighet att freda sin trafik från att konkurrerande linjer öppnades som skulle kunna avleda trafik från den redan koncessionerade linjen.⁴⁴ I sin tur innebar detta att operatören inte kunde neka att ta emot passagerare eller gods som avsågs fraktas över dess linjenät.

Detta leder till viss del mot undersökningens huvudfråga nämligen om etablerandet av en transportnod blir föremål för ett krav på öppenhet mot alla operatörer som vill eller behöver använda sig av dess kapacitet.

Några operativa frågor

I proposition 2003/04:123 om en ny Järnvägslag diskuterades frågor avseende terminaler och fördelningsfrågor. I förslaget till lagen anförde departementschefen att:

En infrastrukturförvaltare skall till den som ansökt om infrastrukturkapacitet och har rätt att utföra eller organisera järnvägstrafik tilldela infrastrukturkapacitet på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt i enlighet med EG-direktivens principer. Den som utför eller organiserar järnvägstrafik skall inte, annat än undantagsvis och efter särskilt beslut, få tilldela infrastrukturkapacitet eller fastställa infrastrukturavgifter.⁴⁵

Innebörden av detta har skett en uppdelning mellan de som trafikerar bannätet och den som upplåter kapaciteten, det som med andra ord tidigare var SJ som stod bakom både bana och trafik nu har blivit ett trafikbolag SJ (plus andra privata aktörer) samt en infrastrukturförvaltare Banverket sedermera Trafikverket. I denna rollfördelning ligger att det numera krävs att kapaciteten på bannätet måste fördelas. Eftersom utrymmet på spåret är begränsat måste tilldelningen ske på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

I korthet innebär detta att infrastrukturförvaltaren har som sin primära uppgift att svara för att den som ansöker om infrastrukturkapacitet på spårnätet också får tillträde till detta. Denna uppgift utgörs dels av att förvalta och utveckla infrastrukturen, dels att genom planering och tilldelning av spårkapacitet verka för en säker och tillförlitlig järnvägstrafik. I uppgiften ligger även implicit att följa upp att operatörerna använder den tilldelade kapaciteten. Den planering som departementschefen talar om tar sig uttryck tilldelning av tåglägen, vilket definieras som ett tågs planerade förflyttning på infrastrukturen i tiden och rummet. Enligt EU direktiv 2001/14/EG artikel 20 anges att sökandes begäran om kapacitetstilldelning skall ligga till grund för denna tilldelning. Utgångspunkten för ett bifall till ansökan skall bygga på att trafiken leder till en samhällsekonomisk effektivitet. Problematiken uppstår vid de tillfällen då det föreligger kapacitetskonflikter beträffande sökandes önskemål om

⁴⁴ Motsvarande regler fanns inom flyget där till exempel ett försök under 1980-talet att öppna en flyglinje mellan Linköping och Kastrup stoppades av SAS eftersom detta skulle leda till en avledning av trafiken från linjen Arlanda-Kastrup.

⁴⁵ Se Prop. 2003/04:123 sid. 109

kapacitetstilldelning. Men enligt direktivet skall det beaktas dels att infrastrukturförvaltarna har flexibilitet vid tilldelningen av infrastrukturkapacitet, dels att sökandens krav baserat på rimlighet tillgodoses. I direktivet förutsätts vidare att det finns en modell för denna kapacitetsfördelning som gör det möjligt att fatta rationella beslut. Styrningen av dessa beslut kan ske med hjälp av antingen prioriteringar eller avgifter.

När det sedan gäller att tillhandahålla tjänsterna låter departementschefen anföras som huvudståndpunkt:

Den som åt någon, som har rätt att utföra eller organisera trafik på svenska järnvägsnät, tillhandahåller vissa tjänster som är nödvändiga för trafiken, skall vara skyldig att göra det på icke-diskriminerande villkor.⁴⁶

Uttalandet i ingressen till avsnittet i propositionen följs upp av följande uttalande:

För att kunna bedriva järnvägstrafik har organisatörer och utförare av järnvägstrafik behov av att på icke-diskriminerande villkor få tillgång till ett antal tjänster som normalt tillhandahålls av infrastrukturförvaltare, men som i vissa fall även kan tillhandahållas av andra aktörer.

I den utredning som föregick propositionen ansågs det inte att någon särskild regel behövde införas i svensk lag om förbud mot att inom ramen för en organisation förena ansvar för trafik med fastställande av banavgifter och tilldelning av infrastrukturkapacitet. I denna del så menade utredarna att eventuella problem som kunde uppstå till följd av att ett trafikföretag förvaltar vissa industri-, anslutnings- och terminalspår borde kunna hanteras inom ramen för en generell regel om icke-diskriminering vid kapacitetstilldelning och fastställande av avgifter. Därmed ansågs att med stöd i en sådan regel skulle tillsynsmyndigheten kunna reglera förhållandena på terminal-, anslutnings- och industrispår genom föreskrifter eller särskilda beslut förenade med villkor. Utredningen ansåg att denna modell även kunde användas för att reglera villkoren för sådan tågtrafik infrastrukturförvaltare bedriver inom ramen för sin förvaltningsuppgift.⁴⁷

På motsvarande sätt menade man att ett beslut om undantag skulle kunna vara motiverat då ett järnvägsföretag själv har hand om förvaltandet av infrastrukturen på en sådan bangård som används för tågbildning. Man menade vidare att i de fall där ett järnvägsföretag utför rangertjänster på en rangerbangård behövs dock inget undantag. Utredarna och senare regeringen i propositionen menade att rangerbangården visserligen är en anläggning som ingår i infrastrukturen, men rangeringsverksamhet är en tjänst som det är tillåtet att förena med organisation och utförande av järnvägstrafik. Utgångspunkten för ställningstagandet var att det så länge som ett företag är ensamt om att vilja använda bangården kan inga diskrimineringsproblem uppstå och således borde ett beslut om undantag inte vålla några problem. I de fall ett undantag kan meddelas kan också järnvägsföretaget tillstånd medges att bedriva verksamhet som infrastrukturförvaltare.

Den fortsatta undersökningen

⁴⁶ Prop. 2003/04:123 sid. 127

⁴⁷ Prop. 2003/04:123 s.114

I det följande kommer undersökningen att närmare behandla ett antal kombiterminaler med anslutning till det statliga järnvägsnätet. Ett antal frågeställningar kommer att ligga till grund för denna undersökning vilka presenteras nedan.

Vid etablerandet av en privat/kommunalägd kombiterminal förutsätts att ett avtal med staten upprättas för att en spåranslutning till den spåranslutning som förvaltas av staten skall kunna genomföras. Staten, i detta fall Trafikverket, beslutar om de förutsättningar som skall gälla för att anslutningen skall kunna ske. Terminalägarna alternativt operatörerna kommer att ha ett avtalsförhållande med Trafikverket, men att villkoren uppfylls kontrolleras av en annan myndighet nämligen Transportstyrelsen som har tillagts tillsynsansvar över järnvägs-, tunnelbane- och spårvägssystemen.⁴⁸ Detta medför att operatören av kombiterminalen har med två olika myndigheter att göra.

Förhållandet att staten kommer att vara avtalspart mot terminaloperatören/ägaren ställer ett antal krav på såväl staten som dess motpart. I en avtalssituation som uppkommit mellan enbart privata subjekt hade reglerna kunnat hållas till det civilrättsliga regelverket inom avtalsområdet och som dessutom färgats av stor frihet att avtala om innehållet i detsamma. En eventuell tvist hade lösts i domstol i ett ordinärt tvistemålsförfarande eller genom skiljedom. Parterna har få regler som styr deras handlande och det finns inga regler som säger att man inte får ingå dåliga avtal.

De frågor som detta ger upphov till är följande:

- Hur är de avtal konstruerade som tillägger terminalägaren rätt till anslutning av terminalen till statens infrastruktur?
- Hur är avtalet avfattat så att den generella regeln om icke-diskriminerande tillträde garanteras?
- På vilket sätt kommer avtalet att kontinuerligt att kontrolleras alternativt omförhandlas?

Eftersom effektiva godsterminaler är av grundläggande betydelse för att koppla samman godsflöden mellan regioner betecknas strategiska terminaler som regionala tillväxtmotorer. Mot den bakgrunden har regeringen föreslagit att strategiska hamnar prioriteras samtidigt som ett strategiskt nät av kombiterminaler definieras.⁴⁹ Bland de hinder som kan benämnas som administrativa finns standardiseringsfrågor, fördelning av kapacitet på järnvägsnätet samt ansvars- och säkerhetsfrågor⁵⁰.

- Hur är avtalen avfattade beträffande kraven på den standardisering som regeringen i propositionen gav uttryck för?

I statens styrning av etablerandet av terminaler har ingått att identifiera de särskilda nav eller noder som skulle kunna utvecklas för godstransportnätet. Man konstaterade härvid bland annat att staten kunde anses ha flera roller vad gäller godsterminalnätet. Den första rollen som man ansåg att staten spelade var just infrastrukturhållare för anslutningarna till och från godsterminalerna. Och som sådan var det dessutom viktigt att göra en prioritering av de som det kunde betraktas som de mest centrala naven i det svenska godstransportnätet. Delegationen föreslog därför att den grundläggande infrastrukturen vid ett begränsat antal terminaler, som har betydelse för huvudgodsstråkens funktion,

⁴⁸ Se Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen 2 § 1 p.

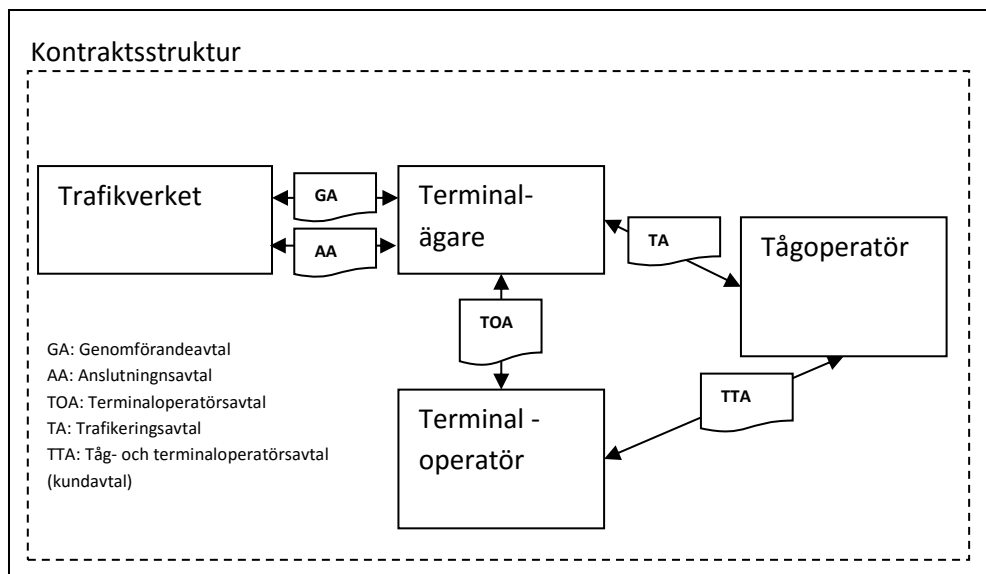
⁴⁹ Se Proposition 2005/06:160 sid 22

⁵⁰ Se Proposition 2005/06:160 sid 289

skulle tillhandahållas på neutralt sätt av staten. Eftersom ett begränsat antal terminaler upprättas med stöd av staten kommer ett antal terminaler att etableras med kommunalt stöd och hur kommer då kommunerna att med utgångspunkt i lokalisering och självkostnadsprincipen kunna vara delaktiga i denna etablering.

4. Terminalavtal

Den svenska terminalstrukturen kan sägas ha utvecklats i stadier. Den första intensiva utvecklingen i modern tid var under den svenska statsägda operatören SJ. SJ byggde mer än 40 terminaler för att möjliggöra och underlägga för intermodal trafik (Bergqvist et al., 2010). Terminalstrukturen rationaliserades under 1980- och 1990-talen och antalet terminaler minskades till ca 15 st. En anledning till denna minskning var framväxten av systemtåg och blocktåg där mer gods konsoliderades på färre ställen. Under den senare delen av perioden ökade också antalet tågoperatörer i det svenska järnvägssegmentet som ett resultat av avregleringen. Staten som ägare ställde även allt tuffare krav på lönsamhet och avkastning vilket ytterligare bidrog till konsolideringen av terminaler. I slutet på 1990-talet började segmentet kring intermodala terminaler utvecklas igen som en reaktion till avregleringen och fler tågoperatörer, operatörer som ibland hade svårt att få tillgång till de terminaler som kontrollerades av den statliga operatören. De nya tågoperatörerna fokuserade dessutom på ett relativt nytt segment, nämligen direkta skyttlar av containers mellan hamn, primärt Göteborgs hamn, och inlandsterminaler. Exempel på terminaler som växte fram under denna tid är Eskilstuna, Nässjö, Insjön, Falköping och Hallsberg (kombiterminalen), Åmål och Åhus (c.f., Bergqvist and Flodén, 2010). Staten hade tidigare haft relativt passiv roll i terminalutveckling utan fokuserat mer på reglering och infrastrukturutveckling i ett större perspektiv. Några försök har dock gjorts i att utreda vilka terminaler och lokaliseringar som är särskilt viktiga ur nationellt perspektiv men dessa har inte resulterat i några särskilda satsningar eller större investeringar förutom möjligen att dessa utpekade terminaler har fått särskild bevakning ur ett infrastrukturellt planperspektiv. Istället har det varit den lokala nivån via kommuner som drivit utvecklingen. Anledningarna har ofta varit ett kartlagt och identifierat behov hos det lokala näringslivet samtidigt som kommunerna har sätt detta som ett sätt att attrahera etableringar, sysselsättning och samtidigt förbättra möjligheterna för mer hållbara transporter (c.f. Bergqvist, 2007; Bergqvist et al., 2010; Haywood, 2002; Woodburn, 2008). I takt med etableringen av terminaler har även en kontraktsstruktur utvecklats som förhåller sig till de olika aktörerna som är inblandade samt deras olika roller. Figur 1 är ett försök att skapa en övergripande bild över de kontraktsförhållanden som vanligen finns i relation till kombiterminaler.



Figur 1. Kontraktstruktur kring kombiterminaler. Utvecklat från Bergqvist & Monios, 2014.

Genomförandeavtal (GA). Detta avtal är vanligtvis det första avtalet som undertecknas då detta reglerar förhållandena och ansvarsfördelningen under själva byggandet av kombiterminalen. Dessa avtal innehåller detaljer kring upphandling av entreprenad, projektansvariga, kostnadsfördelningar och nivåer och villkor på medfinansiering. Avtalet har vanligen en avtalstid som sträcker sig fram tills dessa att anläggningen är byggd, besiktigad och godkänd.

Anslutningsavtal (AA). Detta avtal formulerar själva ramverket kring på vilka villkor kombiterminal ansluts till järnvägsnätet och kan därigenom sägas utgöra själva kärnan i de övriga avtalskonstruktioner som skapas i ett senare skede. Detta avtal bör direkt kopplas till på vilka villkor genomförandet har skett, t.ex. om statlig medfinansiering från nationell nivå har erhållits och är sedan villkorat av att kombiterminal skall vara en "öppen terminal" så bör detta framgå i anslutningsavtalet. Övriga delar som brukar ingå i dessa avtal är fysiska gränsdragningar och ansvar, principer för underhåll, nyttjanderätt, krav på dokumentation, överlåtelse av terminaläggande, etc.

Terminaloperatörsavtal (TOA). Detta avtal klargör villkor och förhållanden mellan terminalägare och terminaloperatör. Dessa avtal reglerar vanligen avgifter, avtalstider, krav på "öppen terminal", marknadsföring och marknadsbearbetning, eventuella optioner, förfarande vid överlämning till ny terminaloperatör, etc. Jämfört med anslutningsavtalet har detta avtal en mycket tydligare "kommersiell" karaktär.

Trafikeringsavtal (TA). Detta avtal ingås mellan terminalägaren och de järnvägsföretag som vill trafikera terminalen. För denna typ av avtal finns mallar att tillgå från Trafikverket för att underlätta avtalsskrivandet. Avtalet innehåller normalt rutiner för att söka kapacitet, krav på att företagen följer relevanta lagar och regler. Principer för prissättning och debitering av avgifter.

Tåg- och terminaloperatörsavtal (TTA). Detta avtal är ett rent kommersiellt avtal som reglerar priser och villkor för nyttjandes av terminalens tjänster såsom lyft, lagring, etc. Om det ställts villkor hos terminalägaren att terminaloperatören skall tillhandahålla tjänster på lika villkor är det tjänsterna och deras villkor reglerade i dessa avtal som främst avses.

5. Empiri och analys

För att analysera våra frågeställningar så valde vi att fokusera på kombiterminaler som utvecklats senaste 10-15-åren då dessa antas ha de mest uppdaterade avtal och avtalskonstruktionerna. Då kombiterminalerna utvecklats vid olika tidpunkter ger det oss också möjlighet att studera huruvida avtalskonstruktioner ändrats eller förfinats över tid. Som underlag för vår analys har vi begärt ut allmänna handlingar från främst Trafikverket beträffande genomförandeavtal och anslutningsavtal samt kompletterat med terminaloperatörsavtal och trafikeringsavtal i de fall dessa funnits tillgängliga. På grund av önskemål kring sekretess från diverse inblandade aktörer har vi valt att inte namnge kombiterminalerna men de uppgår totalt till 5 stycken och täcker väl in segmentet kombiterminaler som utvecklats senaste 10-15 åren i Sverige. Särskilt fokus kommer läggas vid anslutningsavtalen mellan terminalägarna och Trafikverket då detta är kärnan kring den avtalskonstruktion som även innefattar andra avtal och aktörer.

Utifrån de studerade anslutningsavtalen kan deras konstruktion beskrivas utifrån följande principer och avsnitt:

1. Spåranslutning och gränsdragningar

Denna del är det huvudsakliga fokus i samtliga anslutningsavtal. Här definieras fysiska gränsdragningar och här definieras vem som ansvarar för vad samt att båda parter äger rätt om det behövs att använda/nyttjanderätt av den andres anläggning om det krävs för att åtgärda eller underhålla sin egen anläggning. I 2 av fallen finns en paragraf med som kräver att terminalägaren ansvarar för att förnya/uppdatera och vidhålla en "modern" anläggning. Bakgrunden och syftet med denna skrivning är okänt och den kan förefalla märklig då det är svårt att se hur den skulle tillämpas. Vilken "modernisering" som avses är okänt och det torde vara svårt att definiera och därmed i realiteten tillämpa denna skrivning.

2. Trafik och kapacitetsplanering

a. Ersättning för Trafikverkets tjänster

Denna princip är väldigt intressant då den reglerar vem som ansvarar för planering av trafik och kapacitet på anläggningen. Endast i ett fall av fem finns denna definierad och i det fallet anges att terminalägaren anlitar Trafikverket för dessa tjänster och att det utgår en ersättning för detta. Efter intervju med terminalägare vet vi dock att någon ersättning sällan betalats.

3. Förhållanden/Ansvar

- a. Ägande/brukare/operatör
- b. Öppenhet, lika villkor
- c. Transparens
- d. Kontrollparagraf (byte av avtalspart)
- e. Avgifter (eventuella)

(a) Vanligtvis inleds denna del med att definiera vem som ansvarar för drift och underhåll där huvudfokus är underhållsansvar och snöröjning. Här ingår vanligen också en kontaktlista till berörda personer för löpande kontakter beträffande drift, underhåll, m.m. (b) endast ett avtal innefattar krav på "öppen terminal" eller tillhandahållande av tjänster på lika villkor till alla brukare. I ett av fallen

ingår även paragraf att terminaloperatör skall upphandlas. Avtalen innehåller heller inget kring hur detta skall säkerställas eller eventuella påföljder om detta inte efterlevs, t.ex. om tidigare medfinansiering kommer krävas tillbaka (c) inget avtal kräver någon form av transparens för att underlätta granskning av t.ex. öppenhet genom ekonomisk särredovisning (d) I 4 av 5 fall ingår en paragraf kring att överlåtelse av terminal medför att ny part träder in i dess ställe. (e) inget avtal innehåller några skrivningar kring hur avgifter skall/bör sättas utifrån konkurrensneutralitet, etc.

4. Avtalsperioder och uppsägning (skall det gå, på vilka grunder)

Anmärkningsvärt är det endast i 2 av fallen som avtalstiden är tillsvidare. Ett av fallen saknar dessutom avtalstid samt formulering kring uppsägning och giltiga skäl för detta och i ett andra fall har anslutningsavtalet gått ut sedan flera år och ännu ej förnyats.

I de avtal som har undersökts har innehållet knutits i främsta rummet till de tekniska frågor som uppkommer i samband med att terminalen ansluts till Banverkets/Trafikverkets bannät. Inför undersökningen så begärdes avtalen för fyra terminaler ut från Trafikverket för vilka vi erhöll anslutningsavtal för samtliga dessa terminaler men bara två genomförandeavtal. Det finns ingen förklaring till varför två genomförandeavtal saknas varför vi kan anta att antingen så har kommunerna själva beslutat om upprättandet av terminalen och således endast behöver ett anslutningsavtal eller så har det helt enkelt inte ansetts nödvändigt att diarieföra och arkivera avtalet vilket får anses mindre troligt. En tredje förklaring kan vara att Banverkets/Trafikverkets olika distrikt kan ha haft olika sätt att hantera förhållandet till de kommunalt upprättade terminalerna.

Med utgångspunkt i denna diskussion och uppdelning på redovisade punkter rörande innehållet i befintliga avtal finns det anledning att djupare undersöka först ett av de genomförandeavtal som erhållits därefter ett anslutningsavtal. Hur är de avtal konstruerade som tillägger operatören rätt till anslutning av terminalen till statens infrastruktur?

I ett av de genomförandeavtal som undersökts har strukturen följande uppbyggnad över 11 paragrafer. I den första redogörs för avtalets omfattning och syfte, detta gäller en fortsatt ombyggnad av en kombiterminal med delanläggningar inom kommunen⁵¹, vilket innebär utbyggnad av terminalyta och spårutbyggnad. Vidare uttalas det att avtalet har till syfte att mellan kommun och banverket reglera ansvar och ekonomiska kostnader för och genomförandet av ombyggnaden. I paragrafen har även införts en tidsplan.

Organisation och ansvar behandlas i den följande paragrafen, där Banverket anges ansvarig för upprustning, ombyggnad, drift och underhåll av statens spåranläggningar inom kommunen. Kommunen i sin tur ansvarar som spårinnehavare för upprustning, ombyggnad, drift och underhåll av den spåranläggning som befinner sig inom kommunens område. Vidare ansvarar kommunen för att samråd sker med närboende i samband med ombyggnaden och för att aktivt medverka till att näringslivet i kommunen ökar transportarbetet på järnväg.

De följande två paragraferna behandlar banhållningen. Dels rör det sig här om dess genomförande, dels banhållningen inom terminalen. I dess första del gäller det att kommunen upphandlar

⁵¹ Vi har valt att inte redovisa vilken terminal det gäller eller den kommun inom vars område den befinner sig

projekteringen av utbyggnaden samt att Banverket skall godkänna projekterad anläggning. Banverkets ansvar i denna del omfattar byggledning samt genomförande av byggnation enligt framtagen projektering. Härvid anges att Banverket har samordningsansvar för upphandling och genomförande av de delar i avtalet som omfattar byggnation och färdigställande av hela spåranläggningen. När det gäller den andra delen i detta avsnitt avseende banhållningen av spåranläggningen inom terminalen föreskrivs att kommunen skall tillse att kombiterminalen är öppen och tillgänglig för alla järnvägsföretag för omlastning mellan järnväg och bil. Vidare att kommunen skall tillse att verksamheten vid terminalen bedrivs på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt. Denna paragraf återkommer vi till senare i analysen.

I den följande femte paragrafen behandlas ägandefrågan och denna delas mellan ett anslutningsavtal och ett driftavtal. Beträffande anslutningsavtalet stadgas att detta skall tecknas avseende en anslutningsväxel till ett visst angivet spår samt att kommunen äger och bekostar driften och underhåll av järnvägsanläggningen vid kombiterminalen. Därefter föreskrivs att ifrågavarande genomförandeavtal gäller till en viss i avtalet bestämt datum. Därefter skall ett driftavtal tecknas för regleringen av ägande, tillsyns- och driftansvar samt framtida förnyelse. Denna paragraf kommer också att analyseras närmare i det följande.

Den följande paragrafen är okomplicerad till sin natur och gäller kommunens ansvar för plan- och tillståndsärenden, därpå följande paragraf behandlar genomförandeansvaret fördelat mellan Banverket och kommunen där Banverket ansvarar för genomförande av byggnationen enligt projekteringen⁵², kommunen i sin tur ansvarar för att godkänd projektering tillhandahålls Banverket. I avtalets paragraf åtta läggs ramarna för kostnadsansvaret upp. Detta delas mellan Banverket och kommunen samt att kommunen ansöker om ett anläggningsbidrag enligt ett beslut fattat av Banverket samt att Banverket Östra banregionen medger med stöd av denna överenskommelse att pröva ansökan om anläggningsbidrag. De följande tre paragraferna i avtalet gäller (9§) betalning och fakturering, (10§) Övrigt innehållande en passus rörande anläggningar som inte omfattas av avtalet men som påfordras av endera parten skall särskilt avtal träffas om detta samt (11§) avtalets giltighet. Den senare artikeln innehåller åtta att-satser varav två bör framhållas: att anslutningsavtal skall träffas om anslutningsväxeln och att kombiterminalen hålls öppen för alla trafikoperatörer. Samtliga åtta punkter skall vara uppfyllda annars äger endera parten rätt att säga upp avtalet utan krav på ersättning till någon av motparterna. Därtill kommer att avtalet äger giltighet fram till dess att alla anläggningar har blivit utförda dock längst till ett bestämt avtal angivet i avtalet.

Efter att då redovisat innehållet i genomförandeavtalet kan det konstateras att ett par paragrafer har stor bäring på uttalanden i de propositioner som redovisats tidigare i undersökningen. En av de viktigaste gäller huruvida terminalen är öppen för alla användare och hur detta säkras i avtalet. Den andra har bäring på hur avtalet är avfattat så att den generella regeln om icke-diskriminerande tillträde garanteras. Det som kan konstateras är att det i genomförandeavtalet stadgas att "kommunen skall tillse att terminalen är öppen och tillgänglig för alla järnvägsföretag för omlastning av gods mellan järnväg och bil" samt att "kommunen skall tillse att verksamheten vid kombiterminalen bedrivs på ett

⁵² Häri ingår såväl upphandling som genomförande av byggnationen samt dokumentation av byggnationen och kontinuerlig information till kommunen om byggnationen.

konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt” (paragraf 4). Vidare följs detta upp i samma avtals sista paragraf där en av dess att-satser innehåller krav på öppenhet.

Det finns i detta avtal två problem med utformningen av stadgandena avseende begreppet ”öppenhet”. Det finns för det första inte någon egentlig definition av begreppet. Menas det att öppenhet föreligger då det inte finns någon faktiskt hinder mot att köra in på spåret i form av spårspärrsutrustning eller låsta växlar? Eller avses uttrycket öppenhet att terminalen skall kunna utnyttjas av alla de operatörer som har ett intresse av att omlasta på eller trafikera terminalen utan inskränkningar i volym eller frekvens? Kombinerar man uttrycket med icke-diskriminerande åtgärder förefaller den senare ligga närmast till hands men att-satsen i paragraf 11 talar bara generellt om öppenhet och här saknas uttalandet i paragraf fyra om de icke-diskriminerande åtgärderna. Bryter man mot öppenheten mot alla operatörer äger part i avtalet att säga upp detta men om diskriminerande åtgärder i form av tilldelning av kapacitet på för operatören obekväma tider införs kommer detta inte kunna leda till ett avtalsbrott enligt paragraf 11.

Det andra problemet är att dessa två paragrafer, 4 och 11, finns endast i genomförandeavtalet och inte i anslutningsavtalet och, vilket är mycket viktigt att påpeka, genomförandeavtalet upphör att gälla vid viss bestämd tidpunkt då terminalen är färdigställd. Om det är fråga om en lapsus att motsvarande paragraf saknas i anslutningsavtalet, vilket tillkommit efter det att genomförandeavtalet upphört att gälla, eller om det var meningen att denna skulle återkomma i driftavtalet, ett avtal som vi hittills inte sett.

Anslutningsavtalet innehåller huvudsakligen tekniska föreskrifter, beträffande avtalets syfte och omfattning stadgas i punkt 3 att:

- Fastställa gränssnittet mellan parterna avseende ägande, drift och underhåll
- Reglera villkoren för förnyelse
- Reglera villkoren för drift och underhåll över gränssnitten
- Reglera tillgänglighet och nyttjanderätt till servicevägar, anläggningar och installationer över gränssnitten
- Reglera krav och rutiner för dokumentation

Som synes har inte avtalet någon specifik punkt rörande det som ovan nämnts. I mom. 6 i avtalet finns en passus i andra stycket som säger:

Enskilt avtal om trafikledning reglerar förhållandena mellan parterna avseende kapacitetstilldelning, trafikledning, bandriftledning och olyckshantering med diarienummer XXXXXXXX⁵³

Det finns anledning att anta att det i detta avtal finns en reglering avseende kapacitetstilldelning som skulle kunna ha bäring på öppenhet och icke-diskriminering men det skulle också kunna enbart gälla hur många vagnslaster på er dag som kan trafikera terminalen utan att för den skull ha att göra med terminalens öppenhet mot varje operatör.

⁵³ Diarienumret utelämnat här.

Genomförandeavtalet avslutas alltså i och med att banbygget är klart och därmed upphävs de skyldigheter som ligger inom ramen för det kontraktet. Det som därmed borde komma i dess ställe vore antingen att en klar och tydlig reglering avseende öppenhet, kombinerad med en definition av vad som menas med detta, skulle tas in i någon av de avtal som reglerar förhållandet mellan terminaloperatörer och staten. När det i genomförandeavtalet bestäms att kombiterminalen skall vara öppen blir frågan vad detta egentligen innebär ur ett juridiskt perspektiv. Innebörden av öppenhet är nära kopplat till att inte kunna utestänga en operatör som har ett operativt tillstånd från sin terminal. Det finns anledning att likna detta vid det så kallade "common carrier" begreppet⁵⁴ i anglosaxisk rätt vilket innebär att den som klassas som sådan har ett ansvar gentemot den som vill utnyttja infrastrukturen att upplåta denna för dennes räkning. En parallell kan dras till den som erhållit motsvarande en trafikeringskoncession inom luftfarten, i det fall enbart en passagerare köpt biljett för resan Sveg – Bromma måste koncessionshavaren flyga sträckan trots att det blir en förlustaffär. Operatören kan alltså inte neka transport. På motsvarande sätt kan alltså en terminalinnehavare i ett öppet system inte neka operatörer tillträde till terminalen. En vidare konsekvens av detta är att det vid en försäljning av terminalen till ett annat bolag skulle denna inskränkning i den fria förfoganderätten innebära att denne heller inte skulle kunna hindra andra operatörer från att utnyttja terminalen. Men eftersom den regel som proklamerar öppenhet ligger i genomförandeavtalet med begränsad giltighet kommer en senare förvärvare inte att betraktas som allmän trafikanstalt och kan därmed begränsa tillträdet till terminalen.

När det gäller tillträde till terminalen så måste det påpekas att det finns minst två olika grupper av transportörer som påverkas av öppenheten. Dels är det tågoperatörerna, dels de som speditörer eller på annat sätt än med järnväg hanterar containers, semi-trailers och växelflak över terminalen. Det är egentligen denna senare grupp som mest påverkas av att en terminal blir stängd.

I anslutningsavtalet beskrivs i slutet av detta regeln som gäller överlåtelse. I denna sägs enbart:

Om part överlåter ägande av anläggning eller del av anläggning som omfattas av detta avtal till tredje man, ska överlåtaren villkora överlåtelsen med att övertagaren träder in i detta avtal.

Detta medför att det är anslutningsavtalet som kommer att gälla mellan den nya parten och den som kvarstår i avtalet. Det innebär vidare att eftersom de så kallade tillgänglighets- och nyttjanderättsklausulerna i avtalet är begränsade till att gälla enbart rätten att få tillgång till de nycklar som håller terminalväxlar, fränkskiljare och teknikutrymmen låsta. Regleringen av detta innebär att Trafikverket och kommunens personal får tillgång till dessa utrymmen.

Det är därmed klarlagt att utifrån de avtal som har granskats och som har gjorts tillgängliga för undersökningen, finns det inget i dessa som reglerar förhållandet mellan stat och kommun som garanterar öppenhet och konkurrensneutralitet. Vidare är det klarlagt att det i de avtal som gäller efter det att anslutningen till stamnätet skett så kommer dessa inte att omförhandlas i andra fall än att dessa sägs upp, eller att avtalet bryts på grund av brott mot bestämmelse i avtalet. Därmed kan konstateras att de enda kontroller som sker mot avtalet är de som har en teknisk inriktning och inte en som baseras på inskränkningar i trafik eller kapacitetstilldelning på terminalen.

⁵⁴ I svensk rätt kan detta kallas för allmän trafikanstalt.

Det som i sammanhanget bör uppmärksammas är konsekvenserna av statens eventuella engagemang i utbyggnaden av kombiterminaler. Det har som tidigare redovisats inte varit ett större intresse från statens sida att bidra till utbygganden av denna infrastruktur men efter ett par utredningar under början av 2000-talet med bland annat "Godstransporter i samverkan"⁵⁵ och förslag från regeringen såsom "Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem"⁵⁶.

I propositionen från 2005/06 betonar regeringen gång på gång behovet av att staten skall öka sitt engagemang när det gäller etablerandet av kombiterminaler. I propositionen uttrycks detta så:

Kombiterminalernas samlade infrastruktur och resurser bör nyttjas mer effektivt. Ett strategiskt nät av kombiterminaler bör pekas ut. Banverket bör få i uppdrag att föreslå vilka terminaler som skall ingå i det strategiska nätet och vilka villkor som skall gälla för terminalhuvudmän som vill ansluta sig till nätet. Vidare bör Banverket se över i vilka former verket kan ta ansvar för investeringar, drift och underhåll i spåranläggningar i terminalerna. Banverket bör då även ansvara för kapacitetsfördelningen i terminalerna. Prissättningen bör ske på samma sätt som för övrig järnvägsinfrastruktur. Banverket bör även se över hur ansvaret för hårdgjorda ytor kan fördelas mellan terminaloperatören och verket.⁵⁷

Uttalandet leder till att staten kommer att engagera sig mer i denna utveckling. De uttalande som ligger i detta är förutom spåranslutningar även frågan om hårdgjorda ytor. Banverket hade uttryckt en viss ovilja mot att öka sitt ansvar in på de hårdgjorda ytorna eftersom man menade att det närmare borde ligga hos terminaloperatörerna. I propositionen redovisar regeringen både transportdelegationens och Banverkets olika inställningar:

Godstransportdelegationen föreslog att även hårdgjorda ytor inom terminalerna skall ligga inom Banverkets ansvarsområde. Banverket visar i sitt remissyttrande tveksamhet till detta eftersom hårdgjorda ytor anses höra tätare samman med de tjänster som terminaloperatörerna tillhandahåller än med järnvägsinfrastrukturen. Regeringen anser dock att Banverket bör se över om det kan ta ansvar helt eller delvis för de hårdgjorda ytorna i kombiterminalerna och föreslå en lämplig fördelning av ansvaret mellan terminaloperatören och verket. Skälet är att det finns intresse för ett ökat statligt engagemang hos godskunderna även när det gäller dessa ytor. Ytorna kan visserligen ses som en del av terminalbolagens produktionsanläggningar och endast terminalbolaget kan bedöma behov, utformning och omfattning av dessa anläggningar. Det är dock enligt regeringens uppfattning viktigt att undersöka om det går att få till stånd en fungerande ansvarsfördelning även när det gäller hårdgjorda ytor eller delar av dem.⁵⁸

Vilka blir då konsekvenserna av att staten engagerar sig mer i utvecklingen av kombiterminaler? Den främsta av dessa blir att upprättandet av dessa avtal måste följa en form som innebär en rättssäkerhetsgaranti för parterna. Vidare att det föreligger visst krav på transparens i avtalskrivandet och formerna för avtalet, likaså en likhetsprincip innebärande att avtalen utformas på likartat sätt med likartade förutsättningar. Dessutom kan staten sätta upp ett krav vilket också formulerats i 2005/06 års proposition:

Regeringen bedömer att ett utökat statligt ansvar för infrastrukturen inom kombiterminalerna skulle minska terminalkostnaden och därmed bidra till kombitrafikens konkurrenskraft. Regeringen anser att ett villkor för ett utökat statligt engagemang i terminalerna är att de är öppna för alla. Banverket, som äger spåren fram till terminalerna och ansvarar för att kapacitetsfördelningen på dessa spår sker på icke-

⁵⁵ SOU 2003:39

⁵⁶ Prop. 2001/02:20

⁵⁷ Prop. 2005/06:160 s 292

⁵⁸ Prop. 2005/06:160 s 294

diskriminerande grunder, bör enligt regeringens uppfattning även ansvara för kapacitetsfördelningen inom terminalen. En viktig princip bör vara att utnyttjandet prissätts på samma grunder som övrig järnvägsinfrastruktur.⁵⁹

Öppenhetsprincipen och kravet på icke-diskriminerande tilldelning av kapacitet uttalas alltså i propositionen. Undersökningen visar på att genomförandeavtalet innehåller en sådan klausul men inget annat avtal har kunnat spåras som tar över dessa klausulers bindande verkan vilket leder till att öppenheten till terminalen kan komma att ifrågasättas.

Reflektioner

Vår analys visar på stora och anmärkningsvärda skillnader mellan olika anslutningsavtal och kombiterminaler. Skillnaderna är anmärkningsvärda då dessa skillnader kan få stora effekter för effektiviteten i transportsystemet som helhet. Värt att nämna är också att ett av fallen inte har ett giltigt anslutningsavtal då det anslutningsavtal som tidigare ingåtts löpt ut. Att det kan finnas stora allvarliga konsekvenser av att inte ha något giltigt anslutningsavtal är inte svårt att föreställa sig, inte minst vid överlåtelse av terminalägande, etc.

Det finns inga regler för att ingå dåliga avtal men det är anmärkningsvärt att Trafikverket och dess ingångna anslutningsavtal uppvisar stora skillnader och brister. Vidare borde det finnas stora incitament för Trafikverket att se över och standardisera anslutningsavtal för att säkerställa likvärdiga principer och effektivitet i transportsystemet.

⁵⁹ Prop. 2005/06:160 s 293

6. Slutsats och avslutande kommentarer

Sammanfattningsvis, utifrån vår empiriska studie och analys, har vi identifiera flera brister varav de allvarligaste är:

Stora skillnader mellan avtal. Genomgående för samtliga avtal är att det finns mycket stora skillnader kring deras innehåll samt hur de är skrivna, avtalstider, m.m.

Brist på kontroll. I flera fall hade Trafikverket svårt att ta fram anslutningsavtal efter vår officiella förfrågan. Vi har också i ett fall identifierat att det inte finns något giltigt anslutningsavtal.

Viktiga principer och definitioner saknas. Som tidigare beskrivits saknat många avtal viktiga och kritiska principer och definitioner såsom krav och definition på öppen terminal med konkurrensneutralitet mellan aktörer.

Koordinering mellan genomförandeavtal och anslutningsavtal. Såväl genomförandeavtal som anslutningsavtal borde formuleras och utvecklas samtidigt för att säkerställa samtliga inblandade om på vilka villkor kombiterminaler utvecklas och ansluts till järnvägssystemet. Detta verkar dock mycket sällan göras utan anslutningsavtalet verkar formuleras och undertecknas efter det att kombiterminalen är färdigställd eller nästintill färdigställd vilket kan tänkas försvåra förhandlandet/dialogen kring viktiga principer såsom t.ex. krav på "öppen/konkurrensneutral terminal".

Sammantaget, kan dessa få stora konsekvenser, där vi vill belysa följande:

Stordriftsfördelar. Ett effektivt transportsystem förutsätter stordriftsfördelar i såväl länkar som noder. Om brist på krav kring konkurrensneutralitet och öppenhet leder till att terminaler blir operatörlåsta eller låsta för någon särskild aktör där övriga blir diskriminerade så äventyras möjligheterna för konsolidering av flöden i noderna.

Snedvriden konkurrens och prissättning. En annan aspekt av att det kan skilja mycket i avtalskonstruktion mellan terminaler är att det i sig kan bidra till att olika terminaler kan tinga olika värde vilket kan snedvrider konkurrens mellan kombiterminaler.

Effektivt transportsystem. Avtal som bygger (t.ex. terminalavtal), helt eller delvis, på anslutningsavtalet riskerar också att försämrars i bemärkelsen att viktiga principer såsom "öppen/konkurrensneutral terminal" i de fall anslutningsavtalen är otydligt/bristfälligt utformade vilket vi sett indikationer för i de studerade fallen. Från att anslutningsavtalen har möjlighet att inta rollen/betydelse av att vara vägledande blir de istället en källa till otydlighet och kanske i vissa fall förvirring vilket kan leda till betydande tvister mellan aktörer i transportsystemet framgent.

För att säkerställa effektivitet i transportsystemet i allmänhet och intermodala transport i synnerhet är det viktigt att adressera identifierade brister. Baserat på de identifierade bristerna rekommenderar vi:

- Översyn av samtliga ingångna anslutningsavtal för att identifiera samtliga brister samt identifiera fall där det inte finns giltiga anslutningsavtal.

- Standardisering av anslutningsavtal. Det är av yttersta vikt att det sker en harmonisering av avtal och avtalskonstruktioner kring anslutningsavtal.
- Kontinuerlig kontroll, uppföljning och initiering av dialog kring upphandling av terminaltjänster och verksamhet i terminalbolag för att säkerställa öppenhet, transparens och i slutändan effektiviteten i transportsystemet

Beträffande utformning och harmonisering av anslutningsavtal finns det möjlighet att utforma anslutningsavtal med hänsyn taget till internationella ramverk och exempel t.ex. World Bank, "Port Reform Kit". Världsbankens "The Port Reform Toolkit" innehåller 72 avsnitt som man vanligen hittar i ett BOT (Build, Operate, Transfer) avtal. Det torde även finnas erfarenheter och utbyte att ta tillvara i samverkan med andra trafikmyndigheter inom främst inom EU för att nå enhetliga avtalskonstruktioner då mindre bra avtalskonstruktioner riskerar effektiviteten i transportsystemet även ur ett internationellt perspektiv.

Avslutningsvis vill vi understryka vikten av att berörda aktörer, främst Trafikverket, fokuserar på kontexten kring avtalskonstruktioner relaterat till kombiterminaler och då främst anslutningsavtal. Vi befinner oss i nuläget i en situation där det än så länge varit sällsynt att större privata aktörer med egenintresse kring trafik (exempelvis rederier, terminalbolag, speditörer) försökt ta kontroll över delar av transportsystemet genom att förvärva kombiterminaler specifikt. Det är dock tänkbart att aktörer som har ett stort intresse/beroende av inlandet såsom hamnterminalbolag, speditörer och rederier kan utnyttja situationen genom att förvärva kombiterminaler som inte har krav på eller otydlig definition på öppenhet/konkurrensneutralitet och på så vis skaffa sig en dominerande ställning i ett visst geografiskt område. Effekten av en sådan utveckling riskerar bli försämrade kostnads- och miljöeffektivitet i transportsystemet, tvärt emot vad intentionerna var när dessa kombiterminaler etablerades, ofta med medfinansiering från staten.

7. Referenser

- Bergqvist, R. (2007) *Studies in Regional Logistics – The Context of Public-Private Collaboration and Road-Rail Intermodality*, Logistics and Transport Research Group, Department of Business Administration, BAS Publishing, Göteborg, Sweden
- Bergqvist, R., G. Falkemark, Woxenius, J. (2010) Establishing intermodal terminals. *International Journal of World Review of Intermodal Transportation Research (WRITR)*, Vol. 3, No. 3, pp. 285-302
- Bergqvist, R. and Flodén, J. (2010) Intermodal Road-Rail Transport in Sweden –on the path to sustainability, *World Conference on Transport Research*, 11-15 July 2010, Lisbon
- Bergqvist, R. and Monios, J., 2014, The role of contracts in achieving effective governance of intermodal terminals, *Journal of World Review of Intermodal Transportation Research (WRITR)*, Vol. 5, No. 1, pp. 18-38.
- Haywood, R. (2002) Evaluation of the policies in British local transport plans with regard to the promotion of rail freight. *Transport Reviews*. Vol. 23, No. 4, pp. 387-412.
- Woodburn, A. (2008) Intermodal rail freight in Britain: a terminal problem?, *Planning, Practice & Research*, Vol. 23, No. 3, pp. 441-460.

Författningar:

- Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
- Lag (1996:1059) om statsbudgeten
- Kommunallagen 1991:901
- Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter
- Myndighetsförordning (2007:515)
- Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen
- Förordning 2009:237 om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.

Förarbeten:

- Statliga utredningar:
- SOU 2000:8 Framtida godstransporter – Transportköparnas krav på transportsystem
- SOU 2001:61 Godstransporter för tillväxt – en hållbar strategi
- SOU 2003:39 Godstransporter i samverkan
- SOU 2004:76 Godstransporter noder och länkar i samspel
- SOU 2007:72 Kommunal kompetens i utveckling
- SOU 2009:31 Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg

SOU 2011:31 Staten som fastighetsägare och hyresgäst

Regeringens propositioner:

Proposition 2001/02:20 Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem

Proposition 2003/04:123 Järnvägslag

Proposition 2005/06:160 Moderna transporter

Proposition 2008/09: 21 kommunala kompetensfrågor

Proposition 2008/09:228 Redovisning av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur