

RAPPORT

Förutsättningar och åtgärder för ett förändrat avtalspartsförhållande mellan staten och Inlandsbanan AB

Redovisning av regeringsuppdrag



Trafikverket

Postadress: 781 89 Borlänge

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00

Konfidentialitetsnivå: 1 Ej känslig

Dokumenttitel: Förutsättningar och åtgärder för ett förändrat avtalspartsförhållande mellan staten och Inlandsbanan AB

Författare: Leena Taillefer

Dokumentdatum: 2024-04-12

Ärendenummer: TRV 2023/134068

Kontaktperson: Leena Taillefer

Innehåll

Sammanfattning	4
Inledning	6
Uppdraget	6
Genomförande och samverkan	6
Avgränsningar	6
Bakgrund	7
Analys av förutsättningar och förslag till åtgärder	9
Avtalspart/ombud	9
Trafikverket som ombud för staten med befintligt avtal	9
Trafikverket som ombud för staten med nytt avtal	10
Alternativa lösningar	13
Förändrat gränssnitt	14
Förslagets påverkan på gällande rätt	15
Förslagets ekonomiska konsekvenser	16
Synpunkter från samverkan	17

Sammanfattning

Regeringen gav den 21 december 2023 Trafikverket i uppdrag att analysera förutsättningar och föreslå eventuella åtgärder för ett förändrat avtalspartsförhållande och gränssnitt mellan staten och INLANDSBANAN Aktiebolag (IBAB). Alternativet att Trafikverket är avtalspart och för statens räkning upplåter Inlandsbanan med nyttjanderätt till IBAB ska belysas men även andra möjliga alternativa lösningar, gränssnitt och förslag på åtgärder.

En förändring av avtalet där Trafikverket går in som ombud för staten i stället för Regeringskansliet bedöms vara tämligen begränsad, eftersom staten i bägge fallen kvarstår som avtalspart. Det torde heller inte innebära några större förändringar i praktiken, eftersom Trafikverket redan idag i många fall är mellanhand mellan IBAB och Regeringskansliet, och också hanterar det driftbidrag som utgår till IBAB. Att byta ombud för staten i avtalet görs enklast genom att berörda parter träffar en skriftlig överenskommelse i vilken det förtydligas att staten fortsättningsvis ska företrädas av Trafikverket.

Om det nuvarande avtalet sägs upp och ett nytt ska tas fram, bör det beaktas att de juridiska regelverken har förändrats i betydande omfattning sedan 1993 och 2005. Det innebär bl.a. att upplåtelsen ska ske på marknadsmässiga villkor. Trafikverket har ingen erfarenhet av eller beredskap för att upplåta en så omfattande anläggning som Inlandsbanan utifrån nu gällande lagstiftning, men det skulle sannolikt krävas en tämligen stor organisation för det, och det är osäkert om det skulle hinnas med på 24 månader. Trafikverket vill också understryka att framtagandet av ett nytt avtal öppnar upp för att nyttjanderätten till Inlandsbanan kan komma att behöva upplåtas till andra intressenter än IBAB, vilket är något som kan påverka banans funktion för bl.a. totalförsvaret. Enligt Trafikverkets bedömning bör uppsägning av gällande avtal och framtagande av ett nytt i första hand övervägas om berörda parter ser behov av att förändra avtalet och inte lyckas komma överens.

Ett skäl som skulle kunna tala för att Trafikverket återgår till att bli infrastrukturförvaltare för banan är om dess funktion för främst totalförsvaret riskerar att påverkas negativt av om nyttjanderätten till banan skulle kunna komma att upplåtas till någon annan än IBAB. Om Trafikverket ska återgå till att bli infrastrukturförvaltare för banan, behöver Trafikverket tilldelas medel för att kunna upprätthålla banans funktion i samma utsträckning som idag. De funktioner som främst skulle beröras om Trafikverket tog över som infrastrukturförvaltare är drift- och underhållsverksamheten och tågtrafikledningen. Det bedöms kunna göras på två år, vilket motsvarar uppsägningstiden enligt avtalet.

Trafikverket ser i dagsläget inget behov av att i något väsentligt avseende ändra gränssnittet mellan staten och IBAB. En mer begränsad förändring som skulle

kunna övervägas i närtid är att låta Trafikverket ta över Inlandsbanans telekomutrustning.

Förslagen bedöms inte ha någon påverkan på gällande rätt. Förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket kan dock behöva ändras om Trafikverket ska ges i uppdrag att vara ombud för staten i avtalet.

Även om Trafikverket redan i enlighet med avtalet bereder en del underlag åt Regeringskansliet innebär ett fullständigt övertagande av rollen som ombud för staten att Trafikverket behöver tillföras resurser motsvarande de tillkommande arbetsuppgifter som för närvarande hanteras av Regeringskansliet.

Om Trafikverket får i uppdrag att ta fram ett helt nytt avtal behöver Trafikverket ges möjlighet att återkomma med uppgifter om resursbehov för det.

Om Trafikverket ska återgå till att bli infrastrukturförvaltare för banan behöver Trafikverket, för att kunna upprätthålla banans funktion i samma utsträckning som idag, tilldelas medel i samma storleksordning som det bidrag som IBAB får idag. Medlen skulle behöva indexeras för att inte urholkas av kostnadsutvecklingen.

Trafikverket har vid genomförandet av uppdraget samverkat med IBAB och Försvarsmakten.

Inledning

Uppdraget

Regeringen gav den 21 december 2023 Trafikverket i uppdrag att analysera förutsättningar och föreslå eventuella åtgärder för ett förändrat avtalspartsförhållande mellan staten och INLANDSBANAN Aktiebolag (IBAB).

Trafikverket ska analysera förutsättningar och föreslå eventuella åtgärder för ett förändrat avtalspartsförhållande och gränssnitt mellan staten och IBAB.

Alternativet att Trafikverket är avtalspart och för statens räkning upplåter Inlandsbanan med nyttjanderätt till IBAB ska belysas men även andra möjliga alternativa lösningar, gränssnitt och förslag på åtgärder.

Trafikverket ska vidare analysera och redogöra för konsekvenser, inklusive kostnadsberäkningar och förslag till finansiering, av de åtgärder som föreslås. Eventuella konsekvenser för relevanta författningar och tidsaspekter ska belysas. Totalförsvars-, redundans- och omledningsperspektiv ska också beaktas.

Trafikverket ska vid genomförandet av uppdraget beakta det uppdrag som regeringen gav myndigheten att ta fram inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen för planperioden 2026–2037 samt uppdraget att föreslå åtgärder för att stärka förmågan inom krisberedskap och civilt försvar inom beredskapssektorn för transporter.

Vid genomförandet av uppdraget ska Trafikverket samverka med IBAB och vid behov även med Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt andra berörda myndigheter, kommuner och organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2024 till Regeringskansliet.

Genomförande och samverkan

Trafikverket har vid genomförandet av uppdraget samverkat med IBAB och Försvarmakten.

Avgränsningar

Trafikverket har tolkat uppdraget som att det avser förslag till åtgärder avseende ett förändrat avtalspartsförhållande och konsekvenser därav. Trafikverket har utifrån det avgränsat uppdraget till att inte omfatta förslag gällande fysiska åtgärder på Inlandsbanan, och inte heller frågor om finansiering av sådana fysiska åtgärder. Behovet av åtgärder på banan har bl.a. redovisats i Trafikverkets rapport ”Inlandsbanans funktion i transportsystemet (TRV 2018/131550), publicerad i juni

2020, och i ”Inlandsbanans funktion – utpekad brist i transportsystemet. Bristanalysen i sammanfattning”, från maj 2021 (publikationsnummer 2021:091).

Bakgrund

INLANDSBANAN Aktiebolag, IBAB, är en koncern som ägs av nitton kommuner längs Inlandsbanan. Koncernen består av moderbolaget Inlandsbanan AB och de två dotterbolagen Destination Inlandsbanan AB och Inlandståget AB. Dotterbolagen ägs av moderbolaget till 100 procent.

Den 8 juni 2005 ingick staten och IBAB ett avtal om ändrat huvudmannaskap för Inlandsbanan, som ersatte ett tidigare avtal från den 26 mars 1993 i samma fråga. Genom avtalet upplåter staten Inlandsbanan med nyttjanderätt för person- och godstrafik till IBAB. För att IBAB ska kunna fullgöra avtalet om huvudmannaskap betalar staten årligen ut ett bidrag för drift och underhåll av Inlandsbanan. Driftbidraget finansieras inom Trafikverkets utvecklingsanslag. Staten kan också ge bidrag för olika investeringsåtgärder på Inlandsbanan. Revideringen 2005 av det ursprungliga avtalet genomfördes av dåvarande Näringsdepartementet tillsammans med företrädare för IBAB och med biträde av dåvarande Banverket.

Det ursprungliga avtalet innebar i huvudsak att IBAB har det fulla ansvaret och risktagandet för Inlandsbanan, hela ansvaret för upprustning och underhåll, beslutanderätten för trafikeringsrätter på Inlandsbanan samt ansvaret för trafikledning. IBAB friskrev staten från allt ansvar rörande Inlandsbanans skick och standard.

Den 20 april 2023 beslutade regeringen att godkänna ett ändringsavtal mellan staten och IBAB om ändring av avtalet från den 8 juni 2005. Ändringsavtalet gällde dels avtalstiden, dels rätten till uppsägning. Avtalet gäller nu till och med den 1 maj 2027, och staten eller IBAB har rätt att säga upp avtalet om någon av parterna framställer en sådan begäran senast 24 månader före avtalstidens utgång. Om avtalet inte sägs upp av någon av parterna senast 24 månader före avtalsperiodens slut, förlängs avtalet med fyra år i sänder. Förslaget till ändringsavtal upprättades efter förhandlingar mellan företrädare för Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) och IBAB.

Det ursprungliga avtalet från 1993 har sin grund i ett riksdagsbeslut från den 15 december 1992, då riksdagen beslutade att Inlandsbanans intressenter, inledningsvis berörda kommuner, får överta ansvaret för Inlandsbanan, genom IBAB, som kommunerna bildat för övertagande och drift av banan. Enligt riksdagsbeslutet har Inlandsbanan upplåtits till IBAB med nyttjanderätt.

Revideringen 2005 byggde på det tidigare riksdagsbeslutet, men inkluderade även senare års riksdagsbeslut, främst prop. 1997/98:1, Nya villkor för Inlandsbanan (budgetpropositionen för 1998, utgiftsområde 22, kap. 4). I propositionen gjorde

regeringen bl.a. följande bedömning. Inlandsbanan har en viktig funktion i godstransportsystemet. På vissa delar av Inlandsbanan är trafiken av mindre omfattning. Förutsättningarna att bedriva reguljär persontrafik på Inlandsbanan är mycket begränsade. Norrlands inland har en svag arbetsmarknad. Den direkta sysselsättningseffekten vid Inlandsbanan uppskattas till 150 årsarbetare. De regionala och kulturhistoriska värdena är betydande vad gäller verksamhet förknippad med banan och den samlade kulturmiljö som Inlandsbanan utgör. Banan har även ett visst värde ur försvars- och beredskapssynpunkt. Regeringen föreslog mot den bakgrunden att det tills vidare fortsatt bör utgå ett statligt stöd till banhållningen i syfte att stödja godstrafiken på Inlandsbanan. Stödets omfattning bör beräknas bl.a. utifrån trafikbelastningen och behovet av underhållsinsatser på de bandelar som trafikeras i en icke ringa omfattning. Det bör därtill skapas en möjlighet att finansiera infrastrukturinvesteringar på Inlandsbanan med medel från den av riksdagen beslutade regionala investeringsplaneringen.

Av revideringen av avtalet 2005 framgår dessutom följande. ”Enligt trafikutskottets betänkande (bet. 1997/98, *bilaga 2*) anser utskottet att Inlandsbanan numera utgörs av den 1050 kilometer långa järnväg mellan Mora och Gällivare samt vissa anslutande järnvägar. Utskottet anser vidare att Inlandsbanan fyller en funktion i det nationella godstrafiksystemet. För att trygga banans drift föreslår utskottet, i likhet med regeringen, ett fortsatt stöd till banhållningen i syfte att stödja godstrafiken. Regeringen bör vidare få möjlighet att från anslaget Investeringar samt Drift och underhåll av statliga järnvägar finansiera vissa investeringar på Inlandsbanan för vilka medel också erhålls från EU. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1997/98:104).”

Av prop. 2008/09:35 framgår att den aktör som är ansvarig för infrastrukturplaneringen i respektive län också har möjlighet att använda sin planeringsram för att prioritera åtgärder på bl.a. Inlandsbanan.

Analys av förutsättningar och förslag till åtgärder

Avtalspart/ombud

Av avtalet och tidigare regeringsbeslut framgår att det är staten som är avtalspart, och att staten i det praktiska arbetet har företrätt av Regeringskansliet genom vid varje tidpunkt aktuellt berört departement. Revideringen av avtalet som regeringen beslutade att godkänna 2005 genomfördes av dåvarande Näringsdepartementet tillsammans med företrädare för IBAB och med biträde av dåvarande Banverket, och av avtalet från 2005 framgår att meddelanden eller andra underrättelser för staten som part i avtalet ska sändas till Näringsdepartementet. Ändringsavtalet som regeringen beslutade om 2023 upprättades efter förhandlingar mellan företrädare för Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) och IBAB.

Trafikverket vill inledningsvis tydliggöra att regeringsuppdraget, enligt myndighetens bedömning, snarare handlar om att byta ombud för staten, från Regeringskansliet till Trafikverket, än att byta avtalspart, eftersom Trafikverket är en del av staten. Med den distinktionen används fortsättningsvis, när det är denna roll som beskrivs, ordet ombud istället för avtalspart.

Trafikverket som ombud för staten med befintligt avtal

Trafikverket har analyserat förutsättningarna för en förändring av avtalet där Trafikverket går in som ombud för staten i stället för Regeringskansliet. Såvitt Trafikverket kan bedöma får en sådan förändring anses vara tämligen begränsad, då staten i bägge fallen kvarstår som avtalspart.

Det torde heller inte innebära några större förändringar i praktiken, eftersom Trafikverket redan idag i många fall är mellanhand mellan IBAB och staten när olika frågeställningar uppkommer, och inte minst genom att det driftbidrag som utgår till IBAB hanteras av Trafikverket. Även äskanden från IBAB om extra medel för särskilda ändamål bereds i viss mån av Trafikverket innan de fortsatt hanteras av Regeringskansliet och regeringen. Av avtalet framgår bl.a. att det är Banverket (numera Trafikverket) som för IBAB:s räkning ska begära anslagsmedel i sitt budgetunderlag till regeringen. IBAB ska senast den 1 december varje år överlämna ett förslag till verksamhetsplan för kommande treårsperiod, med begäran om medel för drift och underhåll, reinvesteringar och nyinvesteringar. Banverket (numera Trafikverket) ska därefter göra en bedömning av förslaget och kommunicera den med IBAB. Banverkets (numera Trafikverkets) förslag till anslag för IBAB ska utgöra en del av verkets samlade budgetunderlag till regeringen.

Verksamheten som bedrivs av IBAB ska löpande följas upp, och vara Banverket (numera Trafikverket) tillhanda senast två veckor efter varje tertials periodavslut. En kopia av uppföljningen ska också ställas till Näringsdepartementet.

En förändring av ombud för staten kan enklast komma till stånd genom att samtliga berörda parter, dvs. staten genom Regeringskansliet, staten genom Trafikverket samt IBAB, träffar en skriftlig överenskommelse i vilken det förtydligas att staten fortsättningsvis ska företräddas av Trafikverket. Förändringen behöver eventuellt bekräftas genom ett regeringsbeslut. Detta förfaringssätt kan för Trafikverkets del i princip ske när som helst, och det kräver inte att avtalet sägs upp eller omförhandlas, så länge avsikten är att avtalet ska kvarstå med oförändrad lydelse. Trafikverket bedömer att myndigheten i så fall också kan gå in som ombud för staten utan någon längre tidsutdräkt. Regeringen behöver dock ge Trafikverket i uppdrag att vara ombud för staten i avtalet, exempelvis genom en ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Det nuvarande avtalet beslutades den 8 juni 2005 och ersatte det tidigare avtalet från den 26 mars 1993. Avtalet är, med några smärre undantag, oförändrat sedan 2005 och det skulle därför kunna finnas ett behov av uppdatering eller aktualisering av avtalet. Avtalet från 2005 gällde t.o.m. den 1 maj 2013, och har sedan dess förlängts två gånger utan ändringar. I april 2023, när det förlängdes för tredje gången, ändrades det, som angetts ovan, vad gäller avtalstidens längd och rätten till uppsägning av avtalet. Trafikverket bedömer, inte minst utifrån de tidigare beslutade förlängningarna, att det inte har framkommit något som uppenbart tyder på att avtalet i sin nuvarande lydelse inte är ändamålsenligt.

Enligt Trafikverkets bedömning kan även andra ändringar av avtalet göras på ett relativt enkelt sätt, dvs. genom att parterna träffar en överenskommelse om ändringen, i likhet med hur tidigare ändringar av avtalet har hanterats av Regeringskansliet och regeringen. Utgångspunkten i det fallet är att det befintliga avtalet kvarstår och fortsätter att gälla, och förutsätter i princip att berörda parter är överens. Om överenskommelserna träffas efter det att Trafikverket har gått in som ombud för staten, bedöms sådana överenskommelser inte behöva bekräftas genom regeringsbeslut. Trafikverket som ombud för staten bör vid framtida förslag till förändringar analysera om förändringen kan ske utan bemyndigande från riksdagen.

Trafikverket som ombud för staten med nytt avtal

Avtalet kan sägas upp av någon av avtalsparterna 24 månader innan avtalsperiodens slut, annars förlängs det med fyra år. Det nuvarande avtalet löper ut den 1 maj 2027 och skulle alltså behöva sägas upp senast den 1 maj 2025 för att upphöra att gälla. Om Inlandsbanan fortsatt helt eller delvis ska upplåtas till IBAB eller någon annan aktör, behöver ett nytt avtal träffas, och detta oavsett om Trafikverket har gått in som ombud för staten eller om Regeringskansliet kvarstår i

den rollen. Mot bakgrund av redogörelsen nedan bedömer Trafikverket att framtagandet av ett nytt avtal torde aktualiseras först om någon av de berörda parterna ser behov av att förändra avtalet och parterna inte lyckas komma överens om dessa förändringar, och avtalet därför sägs upp av någon av parterna.

Det nuvarande avtalet beslutades 2005 och är, som tidigare angetts, med några få undantag oförändrat sedan dess, och det kan därför finnas ett behov av att ta fram ett nytt avtal. Det har dock, enligt Trafikverket och IBAB, inte framkommit något sådant tydligt behov, utan det torde främst handla om uppdateringar av innehållet i mer begränsad omfattning. Om det gällande avtalet av något skäl ändå sägs upp och ett nytt avtal ska tas fram, bör det beaktas att de juridiska regelverken har förändrats i betydande omfattning sedan både 1993 och 2005, och att det vid framtagandet av ett nytt avtal måste säkerställas att en upplåtelse av Inlandsbanan är förenlig med bl.a. järnvägsmarknadslagen (2022:365), järnvägsmarknadsförordningen (2022:416), förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fast egendom m.m., genomförandeförordningen 2017/2177 (EU) om tillträde till anläggningar för tjänster och järnvägsrelaterade tjänster, direktivet 2012/34 (EU) om inrättande av ett gemensamt europeisk järnvägsområde, lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionen statsstödsregler och konkurrenslagen (2008:759).

Regelverken innebär sammanfattningsvis följande. Trafikverkets möjlighet till upplåtelse av järnväg följer av järnvägsmarknadsförordningen. Den 1 mars 2020 trädde ändringar i den tidigare gällande järnvägsförordningen i kraft mot bakgrund av att järnvägssystemet genomgått omfattande förändringar sedan förordningens bestämmelser tillkom. Flera aktörer är nuförtiden verksamma både som trafikutövare och tillhandahållare av olika järnvägstjänster. Det kan uppkomma situationer då Trafikverket i sin roll att förvalta och utveckla järnvägsnätet gör bedömningen att en viss del av nätet lämpligast bör förvaltas av en annan aktör. Enligt förordningen om förvaltning av statliga fastigheter m.m., får en fastighetsförvaltande myndighet upplåta mark till statliga eller kommunala myndigheter eller till enskilda. Det ska dock ske på marknadsmässiga villkor. För att säkerställa affärsmässigheten ska offentliggörandet av upplåtelsen ske med en tillräcklig spridning för att så många intressenter som möjligt ska ges en chans att anmäla sitt intresse. Vidare ska ett antal parter höras innan en upplåtelse sker. Trafikverket måste även beakta reglerna om statligt stöd och konkurrens. Bedömningen av om en tänkt upplåtelse ligger i linje med Trafikverkets uppdrag eller inte får göras bl.a. utifrån det långsiktiga behovet av en viss järnvägsinfrastruktur, trafikala förutsättningar och hur den föreslagna förändringen kan komma att påverka järnvägssystemet ur ett helhetsperspektiv.

Att upplåta en så omfattande anläggning som Inlandsbanan utifrån nu gällande lagstiftning är inget som Trafikverket har någon erfarenhet av eller beredskap för. Trafikverkets upplåtelser handlar i vanliga fall om något enstaka spår. Det enda

aktuella ärendet som kan sägas ha någon motsvarighet till Inlandsbanan, men som är betydligt mer begränsat, är de diskussioner som förts om upplåtelse av banan mellan Arvidsjaur (Norlunda) och Jörn till Rail Test Nordic. Erfarenheterna av dessa diskussioner tyder på att det skulle krävas att betydande resurser tas i anspråk och involveras för att genomföra motsvarande arbete för ett så stort objekt som Inlandsbanan. Trafikverket har inom ramen för detta regeringsuppdrag inte utrett resursbehovet för att ta fram ett nytt avtal för Inlandsbanan, men om regeringen överväger det alternativet behöver Trafikverket ges möjlighet att återkomma med uppgifter om resursbehovet. Motsvarande resursbehov krävs förmodligen också om Regeringskansliet ska omförhandla avtalet.

Det är också osäkert om ett nytt avtal för Inlandsbanan skulle hinna tas fram på 24 månader, vilket är den tid som finns till förfogande om man räknar från den senast möjliga tidpunkten för uppsägning av avtalet fram till avtalsperiodens slut. Det bör dock finnas förutsättningar att ta fram ett avtal på kortare tid än 24 månader om det är IBAB som efter genomförd lagenlig process utses till infrastrukturförvaltare, och om staten (oavsett om Regeringskansliet eller Trafikverket är ombud) och IBAB är överens om att i stor utsträckning utgå från samma villkor och regleringar som i det nuvarande avtalet.

Trafikverket vill understryka att framtagandet av ett nytt avtal öppnar upp för att nyttjanderätten till Inlandsbanan i enlighet med gällande regelverk kan komma att behöva upplåtas till andra intressenter än IBAB, vilket är något som kan påverka banans funktion för bl.a. totalförsvaret. Den risken, som alltså skulle kunna innebära begränsningar av rådigheten över Inlandsbanan, understryks också av Försvarsmakten, som Trafikverket har samverkat med vid genomförandet av detta uppdrag.

En upplåtelse till annan part än IBAB behöver också ses mot bakgrund av att den nuvarande upplåtelsen av Inlandsbanan grundar sig på riksdagsbeslut. Den begränsade tiden för detta regeringsuppdrag har inte medgett samverkan med de enskilda kommunerna eller med andra eventuellt berörda myndigheter och organisationer, men Trafikverket bedömer att sådan samverkan bör ske om alternativet att öppna upp för upplåtelse till annan part än IBAB aktualiseras utifrån tillämpning av nu gällande lagstiftning.

Enligt Trafikverkets bedömning bör uppsägning av gällande avtal och framtagande av ett nytt avtal i första hand övervägas först om berörda parter, oavsett vem som företräder staten, ser behov av att förändra avtalet och inte lyckas komma överens om dessa förändringar. Om avtalet sägs upp utan att ersättas av ett nytt i tid till dess att avtalsperioden löper ut, blir Trafikverket automatiskt infrastrukturförvaltare.

Alternativa lösningar

Enligt uppdraget ska även andra möjliga alternativa lösningar, gränssnitt och förslag på åtgärder belysas. Det alternativ som Trafikverket har identifierat är att Trafikverket skulle återgå till att bli infrastrukturförvaltare för hela eller del av Inlandsbanan.

Trafikverket konstaterar inledningsvis att avtalet flera gånger har förlängts, oaktat förändringar i omvärlden, och att den senaste förlängningen, som beslutades av regeringen den 20 april 2023 och som gäller t.o.m. den 1 maj 2027, gjordes med den kännedom som fanns vid den tidpunkten om bl.a. Rysslands invasion av Ukraina, den svenska Nato-processen och industrialiseringen i norra Sverige.

Ett skäl som skulle kunna tala för ett övertagande är om banans funktion för främst totalförvars-, redundans- och omledningsperspektivet riskerar att påverkas negativt av om nyttjanderätten till Inlandsbanan i enlighet med gällande regelverk skulle komma att upplåtas till någon annan intressent än IBAB.

Trafikverkets utgångspunkt för redovisningen av förutsättningarna för och konsekvenserna av ett eventuellt återtagande av förvaltningen av Inlandsbanan är att banans skick inte ska påverkas eller förändras. Om Trafikverket ska återgå till att bli infrastrukturförvaltare för banan, behöver Trafikverket således tilldelas medel för att kunna upprätthålla banans funktion i samma utsträckning som idag (2024), med dagens skick på banan och med dagens trafikering. Som angetts ovan under ”Avgränsning” hanteras ett eventuellt behov av ytterligare fysiska åtgärder på Inlandsbanan med anledning av utveckling eller händelser inom eller utanför Sverige inte i detta uppdrag, ej heller frågor om finansiering av sådana åtgärder.

De funktioner inom Trafikverket som främst skulle beröras om Trafikverket tog över som infrastrukturförvaltare, är drift- och underhållsverksamheten och tågtrafikledningen. Trafikverket bedömer att ett övertagande av drift och underhåll av Inlandsbanan bör kunna göras på två år, vilket också motsvarar den uppsägningstid som anges i avtalet mellan staten och IBAB. För tågtrafikledningen bedöms ett övertagande kunna göras på ett år. I det senare fallet handlar det framför allt om att ta över eller utbilda nya tågklarerare, samt teknisk projektering av utrustning för tågtrafikledning för att koppla in Inlandsbanan i Trafikverkets trafikledningssystem. Det är tekniskt möjligt att ta över fjärrstyrningen från IBAB eftersom den bygger på ett känt trafikledningssystem som använder Trafikverkets nät. Under en övergångsperiod skulle Trafikverket vid behov kunna använda Inlandsbanans trafikledningssystem.

En aspekt att ha i åtanke om Trafikverket tog över som infrastrukturförvaltare för Inlandsbanan, men också om någon annan än IBAB blev infrastrukturförvaltare, är att IBAB, utifrån uppdraget från sina ägare, dvs. de nitton berörda kommunerna, idag har en bredare roll än att bara vara infrastrukturförvaltare. IBAB:s uppdrag är enligt ägardirektiven att driva en verksamhet som stödjer tillväxtarbetet utefter hela

Inlandsbanans sträckning. Den övergripande målbilden är att Inlandsbanan skapar utveckling för ägarna i inlandet, året runt. IBAB ska bl.a. arbeta för att kontinuerligt höja banstandarden och för att hela sträckan fram till Kristinehamn öppnas för spårbunden trafik, liksom att tvärbanorna åter öppnas för trafik. IBAB ska arbeta för ökade transportvolymerna av gods från företag som är verksamma i inlandet. Förutom ökade godstransporter ska IBAB bidra till destinationsutveckling genom att öka persontrafiken på Inlandsbanan hela året med både dag- och nattåg samt medverka till att återuppta den reguljära kollektivtrafiken på Inlandsbanan i dialog med trafikhuvudmännen. I alla delar av verksamheten ska IBAB sträva efter att de miljömässiga konsekvenserna av aktiviteterna minimeras.

Trafikverket bedömer att den bredare samhällsutvecklande uppgiften som IBAB har åtagit sig till stor del skulle kunna fortgå och vidareutvecklas även med Trafikverket som infrastrukturförvaltare, under förutsättning att banans funktion kan upprätthållas i samma utsträckning som idag.

Den begränsade tiden för detta regeringsuppdrag har inte medgett samverkan med de enskilda kommunerna, men Trafikverket bedömer att sådan samverkan bör ske om alternativet att låta Trafikverket åter bli infrastrukturförvaltare övervägs, inte minst mot bakgrund av tidigare riksdagsbeslut gällande Inlandsbanan.

Förändrat gränssnitt

Trafikverket har tolkat begreppet ”förändrat gränssnitt” som att det handlar om huruvida delar av det järnvägsnät som idag förvaltas av IBAB istället skulle förvaltas av Trafikverket och vice versa. Det kan t.ex. avse geografiskt avgränsade delar (sträckor) eller innehållsmässiga delar (utrustning). Uppdragets tidsram har inte medgett någon fördjupad analys av ett eventuellt förändrat gränssnitt, men Trafikverket ser i dagsläget inget behov av att i något väsentligt avseende ändra gränssnittet mellan staten och IBAB vad gäller delsträckor, oavsett om Trafikverket går in som ombud för staten eller om Regeringskansliet kvarstår som ombud. Trafikverket utesluter dock inte att det, om det görs en större översyn av avtalet, kan komma fram aspekter som motiverar ett ändrat gränssnitt, och detta oavsett om det sker inom ramen för det befintliga avtalet eller om ett nytt avtal ska tas fram.

Om ett förändrat gränssnitt övervägs, innebärande att de s.k. tvärbanorna, som idag förvaltas av Trafikverket, istället ska upplåtas till IBAB, bör man ha i åtanke att det torde kunna anses vara en så stor förändring att den inte ryms inom ramen för det befintliga avtalet, och att nu gällande lagstiftning för upplåtelse av del av järnvägsnätet i så fall sannolikt behöver tillämpas. Ett återupptagande av trafiken på banor som inte haft någon trafik på länge kan också medföra krav på planläggning enligt lagen om byggande av järnväg.

Det bör dock nämnas att det redan idag har konstaterats ett behov av att göra några mindre justeringar av gränssnittet mellan den anläggning som IBAB förvaltar och den som Trafikverket förvaltar. Trafikverket bedömer att det, oavsett vem som är ombud för staten, bör kunna hanteras på samma sätt som den överenskommelse om justering av gränser mellan respektive parts spårnät som Trafikverket och IBAB träffade i november 2011, och som godkändes som en komplettering av avtalet från 2005 genom regeringsbeslut i mars 2012.

En mer begränsad förändring som skulle kunna övervägas i närtid, är att låta Trafikverket ta över Inlandsbanans telekomutrustning/radioanläggning. Transportstyrelsen kräver mobiltäckning för tågdrift. Trafikverket tillhandahåller system och ställer krav på teknisk utrustning. IBAB får driftbidrag för drift och underhåll av infrastruktur, bl.a. master, radiobasar för MobiSIR efter banan. Trafikverket förvaltar idag infrastruktur för MobiSIR såsom master och radiobasar för hela järnvägsanläggningen i Sverige förutom Inlandsbanan. Trafikverket övervakar hela MobiSIR-nätet inklusive Inlandsbanan. Underhåll och felavhjälpning hanteras av Trafikverket för hela järnvägsnätet i Sverige förutom på Inlandsbanan, där Trafikverket meddelar IBAB om det upptäcker fel vid övervakning. IBAB har egna entreprenörer för underhåll och avhjälpning på sin del av anläggningen. En förändring innebärande att Trafikverket således både äger och övervakar anläggningen ger en sammantaget mer effektiv förvaltning, där Trafikverket får en enhetlig förvaltning av MobiSIR-anläggningen i en större del av Sverige, och en riksgemensam hantering och tydligare ansvarsfördelning gällande underhåll och felavhjälpning av anläggningen. Det ligger också i linje med Trafikverkets roll som beredskapsmyndighet.

En sådan, mer begränsad, förändring bedöms kunna göras genom att parterna träffar en överenskommelse som, om Regeringskansliet är ombud för staten, godkänns av regeringen, i likhet med de överenskommelser som tidigare har träffats för att ändra avtalet. Enligt IBAB skulle ett eventuellt övertagande av masterna behöva göras den 1 maj 2025 när IBAB:s avtal med entreprenören går ut. Någon ny upphandling har inte påbörjats. Trafikverket kan vid behov återkomma med en särskild hemställan om denna förändring.

Förslagets påverkan på gällande rätt

Trafikverket bedömer att förslagen inte har någon påverkan på gällande rätt. Förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket kan dock behöva ändras om Trafikverket ska ges i uppdrag att vara ombud för staten i avtalet om Inlandsbanan.

Förslagens ekonomiska konsekvenser

Även om Trafikverket redan i enlighet med avtalet bereder en del underlag åt staten (Regeringskansliet) och även i praktiken utgör mellanhand i olika frågor som rör Inlandsbanan, innebär ett fullständigt övertagande av rollen som ombud för staten att Trafikverket behöver tillföras resurser motsvarande de tillkommande arbetsuppgifter som för närvarande hanteras av Regeringskansliet. Det kan handla om att som ombud för staten, tillsammans med IBAB, förhandla och träffa överenskommelser om ändringar av det gällande avtalet. Storleken på det tillkommande arbetet beror på omfattningen av och komplexiteten i eventuella förändringar av avtalet. Förändringarna i sig kan i sin tur föra med sig ytterligare resursbehov för det löpande arbetet, beroende på förändringarnas innehåll. Trafikverket har inte någon närmare kännedom om vad Regeringskansliets hantering av avtalet för statens räkning, utöver vad som framgår av avtalet och av de regeringsbeslut som har fattats rörande avtalet, består i eller hur stora resurser det arbetet tar i anspråk.

Om Trafikverket får i uppdrag att ta fram ett helt nytt avtal, behöver Trafikverket, i enlighet med vad som beskrivits ovan om processen för att ta fram ett nytt avtal, ges möjlighet att återkomma med uppgifter om resursbehov för det. På längre sikt kan ett nytt avtal, beroende på dess innehåll, också föra med sig ytterligare kostnader för det löpande arbetet. Eftersom det är avhängigt avtalets innehåll går det i dagsläget inte att bedöma det resursbehovet.

Om Trafikverket ska återgå till att bli infrastrukturförvaltare för banan, behöver Trafikverket, som framgått ovan, tilldelas medel för att kunna upprätthålla banans funktion i samma utsträckning som idag (2024). Trafikverket bedömer att det tillkommande årliga medelsbehovet för Trafikverket med denna utgångspunkt är i samma storleksordning som det drift- och underhållsbidrag som IBAB får idag. IBAB:s kostnader för löpande tågtrafikledning (15–20 tågklarare) täcks idag av bidraget. Vid ett övertagande bedöms det för Trafikverket tillkomma, utöver lönekostnader, även kostnader för utbildning av ett mindre antal nya tågklarare och eventuellt nya arbetsplatser. Kostnaden för den tekniska projekteringen är i dagsläget svår att bedöma eftersom Trafikverket inte har full insyn i Inlandsbanans system. På sikt kan antalet tågklarare, om Trafikverket tar över förvaltningen av banan och delar av banan kan hanteras genom fjärrstyrning, minska. De medel som Trafikverket tilldelas för ändamålet skulle också behöva indexeras för att inte urholkas av kostnadsutvecklingen.

Trafikverket bedömer att det årliga medelsbehovet för Trafikverket med den utgångspunkten i princip är i samma storleksordning som det drift- och underhållsbidrag som IBAB får idag.

En förändring av gränssnittet i fråga om Inlandsbanans telekomutrustning kan antas påverka storleken på driftbidraget till IBAB. Någon fullständig analys av de

ekonomiska konsekvenserna om Trafikverket skulle överta utrustningen har inte gjorts, men IBAB har för 2024 budgeterat 4,5 mnkr för driftskostnader och felavhjälpning av masterna. IBAB har också intäkter i form av inplaceringar i masterna på ca 750 tkr per år. När det gäller värdet/restvärdet av anläggningsdelarna har IBAB bedömt att det inte är något direkt av värde eftersom all utrustning är förbrukningsinventarier som måste finnas för att anläggningen ska fungera. Trafikverket bedömer att IBAB:s kostnadsuppgifter är rimliga. Om telekomutrustningen överförs till Trafikverket behöver en minskning av driftbidraget till IBAB åtföljas av motsvarande ökning av Trafikverkets driftbudget.

Synpunkter från samverkan

Trafikverket har vid genomförandet av uppdraget samverkat med IBAB och Försvarsmakten. Synpunkter av mer faktamässig karaktär har inarbetats i relevanta delar av rapporten. Därutöver har IBAB och Försvarsmakten framfört följande.

IBAB

Inlandsbanan AB (IBAB) har förvaltat statens spåranläggning sträckan Mora–Gällivare sedan 1993. Bakgrunden till denna lösning var att staten i slutet av 1980-talet planerade att lägga ned och riva Inlandsbanan på sträckan Mora–Gällivare. Femton kommuner längs banans sträckning gick samman och erbjöd sig att ta över förvaltningen av järnvägen. Kommunerna önskade att banan skulle vara kvar då man ansåg att den skulle kunna komma till nytta i framtiden och även att den var en viktig parameter för kommunerna i Sveriges inland och deras möjligheter att utvecklas. 1993 tog IBAB över förvaltningen av banan och har under drygt 30 år förvaltat järnvägen. Tack vara de femton kommunernas rådiga och driftiga initiativ finns banan kvar och fungerar.

Tiderna förändras och 2024 är mycket annorlunda än 1993. Det är ett förändrat allvarligt omvärldsläge med pågående krig i Europa. Det pågår en mycket omfattande expansion av industrin i landets norra del med en tung industri som verkar inom den gröna omställningen. Sverige bygger igen upp sitt totalförsvar och nu är landet även medlem i Nato. Alla dessa förändringar kommer att öka efterfrågan på transportlösningar på järnväg.

IBAB vill gärna fortsätta att förvalta järnvägen Mora–Gällivare och även vara med och driva utvecklingen av banan och inom de regioner och kommuner där banan löper fram genom Sveriges inland.

Att IBAB fortsätter förvalta Inlandsbanan är bra för alla. IBAB besitter en unik kompetens och erfarenhet att förvalta denna typ av järnvägsanläggning. IBAB:s trafikledningsorganisation har erfarenhet och god kunskap om hur trafikledningen fungerar på ett effektivt och ändamålsriktigt sätt utifrån Inlandsbanans

förutsättningar. Dock är banan i behov av en omfattande upprustning oavsett vilken part som förvaltar anläggningen.

Gällande master och radiostasstationer för MOBISIR skulle det kunna vara en bra lösning att låta Trafikverket ansvara för drift och underhåll av dessa. Trafikverket förvaltar ca 1500 master och IBAB 60. Här kan säkert en stordriftsfördel uppnås och särskilt när Trafikverket redan i dag övervakar även masterna längs Inlandsbanan.

Gällande frågan vem i staten som är ombud för avtalet med IBAB har IBAB ingen synpunkt. Det viktigaste för IBAB är att den part som är ombud för staten är engagerad och lyhörd för förvaltningen av Inlandsbanan.

Försvarsmakten

Uppdraget har avgränsats till att omfatta förslag som inte omhändertar fysiska åtgärder på Inlandsbanan, inte heller frågor kring finansiering av eventuella åtgärder med hänvisning till redan genomförd översyn. Försvarsmakten menar att det bör göras en förnyad översyn med hänsyn tagen till det nya säkerhetspolitiska läget, samt att rapporterna är daterade 2018/2021. Försvarsmakten uppfattar även att syftet med regeringsuppdraget är att utreda hur förändrade förvaltarförhållanden bättre ska kunna förstärka Inlandsbanans möjlighet att understödja totalförsvaret, men även för det militära försvaret, både ur ett nationellt perspektiv och i en allianskontext.

En överföring av Inlandsbanan till Trafikverket innebär sannolikt heller inte automatiskt att Inlandsbanan får bättre ekonomiska förutsättningar med Trafikverket som huvudman. Risken är att Inlandsbanan reduceras från huvudfokus inom IBAB, till en bana i ekonomisk konkurrens med flera andra banor inom Trafikverket. Försvarsmakten förväntas verka på platser som folk lämnar i kris- och krigstider där vitala samhällsfunktioner är avsevärt störda eller helt utslagna. För att kunna verka i denna kontext måste Försvarsmakten och dess allierade därför kunna genomföra transporter av bl.a. förnödenheter samt upprätthålla flöden under mycket störda förhållanden. Detta är helt centrala principer och en förutsättning för Försvarsmaktens möjligheter att kunna verka.

Försvarsmakten menar att det skilda förvaltarskapet är en styrka då det för Försvarsmaktens vidkommande finns två alternativ istället för ett vid planering och genomförande av operationer. För Försvarsmaktens vidkommande så handlar förvaltarskapet om rådighet genom ökad redundans, resiliens och ytterst tillgänglighet genom det skilda förvaltarskapet.

Försvarsmakten understryker risken med att framtagandet av ett nytt avtal öppnar upp för nyttjanderätten till Inlandsbanan. I enlighet med gällande regelverk skulle detta innebära att den kan behöva upplåtas till andra intressenter. Detta skulle ur

ett totalförsvarsperspektiv innebära begränsningar avseende rådigheten över Inlandsbanan.

Försvarsmakten understryker vikten av att inte bara behålla Inlandsbanan i IBAB, utan även att överföra Södra delen av Inlandsbanan mellan Mora och Kristinehamn samt alla fyra tvärbanor men även den eventuella järnvägsanslutningen mot Älvdalens skjutfält via alternativ Västerdalsbanan eller Älvdalsbanan. Styrkan i dessa banors resiliens är dess låga teknikgrad med system M (manuell tågklarering), då system M har bäst funktionsförutsättningar under mycket störda förhållanden. Låg teknikgrad är något som inte minst erfarenheter från Ukraina påvisat som en framgångsfaktor vad avser resiliens.

Inlandsbanans originalsträckning med tillhörande tvär- och bibanor, enligt ovan, inklusive dess nuvarande manuella trafikeringsystem är en fundamental förutsättning för Försvarsmakten och dess allierades operativa transportbehov, under både grundberedskap och höjd beredskap. Ur ett försvarsperspektiv bör Försvarsmakten ges ett större och tydligare inflytande avseende Inlandsbanans infrastrukturutveckling.

Trafikverket, 781 89 Borlänge. Besöksadress: Röda vägen 1

Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00

trafikverket.se

Ärendenummer
TRV 2023/134068
Motpartens ärendenummer
LI2023/03904

Dokumentdatum
2024-04-12

Konfidentialitetsnivå
2 Intern

Mottagare
Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.registrator@regeringskansliet.se

Kopia till
Diariet
Gd-sekreterare
Webb- och projektstöd

Redovisning av regeringsuppdrag gällande ett förändrat avtalspartsförhållande mellan staten och Inlandsbanan Aktiebolag (IBAB)

Trafikverket fick den 21 december 2023 i uppdrag att analysera förutsättningar och föreslå eventuella åtgärder för ett förändrat avtalspartsförhållande och gränssnitt mellan staten och Inlandsbanan Aktiebolag (IBAB).

Härmed överlämnar Trafikverket sin redovisning av regeringsuppdraget.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Roberto Maiorana. Föredragande har varit senior utredningsledare Leena Taillefer. Samråd har skett med berörda parter inom myndigheten. I den slutliga handläggningen har Ulrika Geeraedts, Planeringsdirektör och avdelningschef Lennart Kalander, verksamhetsområde Planering deltagit.

Roberto Maiorana
Generaldirektör

Ärendenummer
TRV 2023/134068
Motpartens ärendenummer
LI2023/03904

Dokumentdatum
2024-04-12

Leena Taillefer
Senior utredningsledare

leena.taillefer@trafikverket.se
Direkt: 010-123 47 30
Mobil: 072-085 13 50

Trafikverket

Adress: 171 54 Solna
Besöksadress: Solna strandväg 98
Telefon: 0771-921 921
trafikverket.se

Dokumentegenskaper, Ärendenummer TRV 2023/134068, Motpartens ärendenummer LI2023/03904, Dokumentdatum 2024-04-12, Dokumenttyp BREV. Konfidentialitetsnivå.2 Intern

Ovanstående textfält är endast avsett att läsas digitalt och får ej tas bort. Det innehåller uppgifter från sidhuvudet och gör att dokumentets egenskaper blir tillgängliga enligt Lag (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

Trafikverket
781 89 Borlänge
Besöksadress: Röda vägen 1

Texttelefon: 010-123 50 50
Telefon: 0771 - 921 921
trafikverket@trafikverket.se
www.trafikverket.se

Leena Taillefer
Nationell planering
Direkt: 010-123 47 30
Mobil: 072-085 13 50
leena.taillefer@trafikverket.se

Från: "lennart.kalander@trafikverket.se" <lennart.kalander@trafikverket.se>
Skickat: den 15 april 2024 17:47:27
Till: "LI Registrator" <li.registrator@regeringskansliet.se>
Kopia: "diariet.borlange@trafikverket.se" <diariet.borlange@trafikverket.se>;
"webbcoachprojektstod@trafikverket.se" <webbcoachprojektstod@trafikverket.se>; "gd-sekreterare@trafikverket.se" <gd-sekreterare@trafikverket.se>; "leena.taillefer@trafikverket.se" <leena.taillefer@trafikverket.se>
Ämne: Regeringsuppdrag gällande förändrat avtalspartsförhållande mellan staten och Inlandsbanan Aktiebolag (LI2023/03904) (TRV 2023/134068)
Bilagor: Missiv RU IBAB.pdf, RU IBAB 240412.docx
Categories: SW

Bifogar missiv och redovisning av regeringsuppdrag att analysera förutsättningar och föreslå eventuella åtgärder för ett förändrat avtalspartsförhållande och gränssnitt mellan staten och Inlandsbanan Aktiebolag (IBAB).
Dokumentet är elektroniskt signerat.

Avsändaren har bedömt att meddelandet inte innehåller någon sekretessbelagd information enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Med vänliga hälsningar

Lennart Kalander

Avdelningschef Nationell Planering
Verksamhetsområde Planering

lennart.kalander@trafikverket.se

Mobil: 070 - 629 83 83