

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Infrastrukturdepartementet

## Yttrande över Ändringar av järnvägsförordningens bestämmelser om upphörande av underhåll, nedläggning och upplåtelse av järnväg

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändring i 6 kap. järnvägsförordningen (2004:526), där det finns regler om vad som gäller när järnväg ska läggas ner.

Följande ändringar och tillägg föreslås:

- I 6 kap. 4 § föreslås att Trafikverkets underhåll av del av järnvägsnät som inte bara förvaltas utan enligt förslaget även ägs av staten får upphöra när trafiken är av endast obetydlig omfattning. Utöver det föreslås en utökning i samråden att Trafikverket ska höra utöver berörda länsstyrelser, kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter och järnvägsföretag även Försvarsmakten och övriga berörda totalförsvarsmyndigheter samt andra parter.
- I 6 kap. 5 § anges att Trafikverket får besluta att återuppta underhållet av en del av ett järnvägsnät som förvaltas av staten om det kan antas att trafik kommer att drivas på denna del av nätet<sup>1</sup> i tillräcklig omfattning. När Trafikverket har beslutat om detta föreslås att verket ska underrätta dem som anges i 6 kap. 4 § ovan.
- I 6 kap. 6 § anges att Trafikverket får besluta att del av järnvägsnät som inte bara förvaltas utan enligt förslaget även ägs av staten och som inte underhålls ska läggas ned. Beslut om nedläggning får fattas först tre år efter beslutet om att Trafikverkets underhåll ska upphöra. Innan Trafikverket beslutar om sådan nedläggning ska verket höra dem som anges i 6 kap. 4 § ovan.
- I 6 kap. 6 a § föreslås en ny regel som går ut på att Trafikverket får besluta att del av järnvägsnät som ägs och förvaltas av staten ska läggas ned och ersättas på annan plats i det järnvägsnätet. Den alternativa lokaliseringen ska medföra att motsvarande funktioner upprätthålls i järnvägsnätet. I dessa fall anges att 4-6 §§ ovan inte gäller. Innan Trafikverket beslutar enligt detta ska verket höra dem som anges i 6 kap. 4 § ovan.

<sup>1</sup> Denna del av nätet är ny föreslagen ordalydelse i denna del. Nu gällande regel har istället formuleringen *järnvägarna*.

- I 6 kap. 7 § anges att Trafikverket får upplåta del av järnvägsnät som inte bara förvaltas utan även ägs av staten med nyttjanderätt. Det föreslås en hänvisning till förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. där det finns bestämmelser om upplåtelser. Innan en upplåtelse sker föreslås att Trafikverket ska höra även dem som anges i 4 § ovan.
- I 6 kap. 7 a § föreslås en ny regel som går ut på att sådan del av järnvägsnät som ägs och förvaltas av staten och som Trafikverket har beslutat att lägga ner enligt 6 eller 6 a § får överlåtas. För överlåtelser gäller förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.
- I 6 kap. 8 § anges Trafikverkets bemyndigande som omfattar 3-7a §§<sup>2</sup>.
- I 6 kap. 13 § anges hur överklagande av 6 och 6a §§<sup>3</sup> får göras.

Förordningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

## Skälen för Regelrådets ställningstagande

### Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att reglerna i 6 kap. järnvägsförordningen (2004:526) tillkom i en tid när stora delar av den svenska järnvägen lades ned och syftade till att i viss utsträckning sakta ned och skapa tid för eftertanke i processen. Idag anges situationen vara en annan – järnvägen är under utveckling, det görs investeringar och i vissa fall krävs också anpassningar till övrig samhällsplanering genom att exempelvis järnvägsspår flyttas för att göra plats för bostäder. Det anges att Trafikverket vid ett flertal tillfällen har påtalat att regelverket leder till osäkerhet om vad som gäller i dessa fall – exempelvis om det är att betrakta som en nedläggning av en del av järnvägsnätet när ett järnvägsspår eller terminal läggs ned för att flyttas och ersättas av ett annat spår eller terminal. Det anges att det är strikt reglerat under vilka förutsättningar det är möjligt att upplåta en del av järnvägsnätet, samtidigt som möjligheter till överlåtelse av del av järnvägsnätet inte omnämns alls. Det har vidare uppkommit fråga hur det bör tolkas i förhållande till de allmänna bestämmelserna om fastighetsförvaltande myndigheter i förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m och förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.

Vidare framgår att Trafikverket har inkommit med ett flertal hemställningar i ämnet till Näringsdepartementet.

I remissens konsekvensutredning anges att tågresandet under flera år har ökat kraftigt och att kapacitetsutnyttjandet av järnvägen är högt. Det anges medföra ett behov av att kunna anpassa järnvägssystemet så att utnyttjandet blir så effektivt som möjligt. Att bygga ut ny kapacitet anges ta lång tid och vara kostsamt, vilket medför att det finns behov av att kunna genomföra enkla och snabba åtgärder i järnvägsanläggningen för att förbättra kapaciteten. Genom de förändringar som föreslås i järnvägsförordningen blir det möjligt för Trafikverket att kunna fatta beslut om genomförande av åtgärder i järnvägsnätet som medför att en anläggning och den funktion som den uppbär kan avvecklas och ersättas på annan plats. Ett villkor anges vara att de funktioner som anläggningen uppbär kan upprätthållas i järnvägsnätet med en alternativ lokalisering. Det finns därmed enligt förslagsställaren ett

<sup>2</sup> Endast att även 7 a § omfattas är nytt i denna del.

<sup>3</sup> Endast att även 6 a § omfattas är nytt i denna del.

krav på att en alternativ lokalisering ska kunna erbjuda en motsvarande funktion som den tidigare lokaliseringen uppbar.

Regelrådet finner att beskrivningen av bakgrund och syfte är tillräcklig för detta ärende. Beskrivningen är därmed godtagbar.

### **Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd**

Regelrådet har inte kunnat se något resonemang som är att härleda till alternativa lösningar och effekter av om någon reglering inte kommer till stånd. Regelrådet kan konstatera att remissen kommer sig av flera hemställningar, där ansvarig myndighet har utrett vissa frågor och kommer med förslag på ändring. Huruvida det framgår mer om alternativa lösningar i de olika hemställningarna framgår inte av det nu remitterade ärendet. Även om en myndighet inkommer med en hemställan att en viss fråga bör lösas på ett visst sätt krävs, för att kraven i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska anses uppfyllda, en utredning om alternativa lösningar på sedvanligt sätt.

Avseende effekter av om någon reglering inte kommer till stånd går det att utläsa av beskrivningen av vad det nu gällande regelverket kan leda till för effekter och oklarheter vid tillämpningen, varför den beskrivningen kan anses framgå av remissen.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar är bristfällig.

Regelrådet finner att beskrivningen av effekterna av om någon reglering inte kommer till stånd är godtagbar.

### **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

I remissen saknas en beskrivning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Regelrådet kan konstatera att förslaget har nationell bakgrund. Trots det behöver en beskrivning göras hur förslaget förhåller sig till primärrätten. Om en sådan beskrivning uteblir kan det beslutas om en reglering som kommer i strid med grundläggande EU-rättsliga principer. Avsaknaden av en sådan beskrivning medför därför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är bristfällig.

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

I remissen saknas en beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till tidpunkt för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser, vilket hade varit behövlig information. Avseende informationsinsatser kan Regelrådet konstatera att man i förslaget föreslår en utökning av kretsen av dem som ska höras innan beslut fattas. Dock hade det även behövts en beskrivning av de informationsinsatser som behöver göras gentemot berörda med anledning av regeländringen, vilken aktör som ska utföra informationsinsatserna och vilka kanaler som kan anses lämpligast för den berörda målgruppen. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande

och om det finns behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

### **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

Det saknas en beskrivning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch. Vad gäller bransch går det att förstå att tågoperatörer kan påverkas på ett direkt sätt av förslaget, men såvitt Regelrådet förstår förslaget kan det få en påverkan på en bredare krets av branscher än så. Av det skälet hade även bransch behövts specificeras närmare. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är bristfällig.

### **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

#### *Administrativa kostnader*

I remissen finns det inte någon beskrivning av om administrativa kostnader kan komma att uppstå till följd av förslaget. Om förslagsställaren har bedömt att några administrativa kostnader inte kommer att uppstå hade det räckt med ett sådant konstaterande med en motivering. Däremot kan informationen inte utelämnas. Avsaknaden av en sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på berörda företags administrativa kostnader är bristfällig.

#### *Andra kostnader och verksamhet*

I konsekvensutredningen anges att föreslagen ny ordning enligt ovan angiven 6 a § järnvägsförordningen inte bedöms medföra några negativa konsekvenser för järnvägsföretagen som använder järnvägsanläggningen och de kunder som köper deras tjänster. Att ersätta en anläggning på en annan plats i järnvägsnätet kan medföra en viss påverkan på de aktörer som trafikerar eller nyttjar järnvägsanläggningen och uppfattas som en negativ konsekvens. Det anges att en generell förutsättning för att fånga upp aktörernas synpunkter inför förändringar av järnvägsnätet är att Trafikverket i enlighet med bestämmelserna ska höra Försvarmakten och övriga berörda totalförsvarsmyndigheter samt berörda länsstyrelser, kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter, järnvägsföretag och andra parter.

Det anges att de föreslagna ändringarna kan ha en ekonomisk påverkan. I huvudsak bedöms de uppstå i form av ökade kostnader för aktörer till följd av upplåtelse eller överlåtelse av järnvägsnät. Vid en upplåtelse av järnvägsnät tar nyttjanderättshavaren över ansvar för underhållet av den upplåtta delen och för de investeringar som behövs för nyttjandet samt därutöver också ansvaret som infrastrukturförvaltare. Dessa uppgifter anges vara förenade med kostnader. En infrastrukturförvaltare anges ha rätt att ta ut avgifter för utnyttjandet av järnvägsinfrastrukturen vilket ska täcka delar av dessa kostnader. Beslut om upplåtelse eller överlåtelse anges ske på frivillig grund vilket medför att några negativa konsekvenser inte bedöms uppstå. Det anges att kostnader likaså kan uppstå till följd av att Trafikverket fattar beslut om att lägga ner och avveckla en järnvägsanläggning på en plats för att ersätta denna på en annan plats i järnvägsnätet. Dessa kostnader anges till övervägande del uppstå som en följd av ombyggnationer i järnvägsanläggningen vilken Trafikverket är infrastrukturförvaltare för – därmed är Trafikverket också ansvarig för att bekosta dessa arbeten.

Vidare anges att beslut om att avveckla en anläggning bör föregås av en grundlig utredning som fastställer vilka som är de berörda parterna, vilka kostnader som beräknas följa av föreslagna förändringar och i förekommande fall hur de fördelas på berörda intressenter.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. I remissen saknas en övergripande beskrivning av hur vanligt fenomenet är, som man avser att ändra regleringen för. Detta medför i sig att det är svårt att förstå vilka effekterna faktiskt blir. Eftersom förslagsställaren, som framgår ovan, har en tanke kring vad exempelvis ett beslut om avveckling av en anläggning bör innehålla för utredning och överväganden – borde förslagsställaren även ha gjort en kvantitativ beskrivning av de kostnader som kan uppstå. Detta hade kunnat göras genom att titta på tidigare sådana ärenden, som ett exempel. Eftersom det inte framgår några sådana uppgifter alls, går det heller inte att få en uppfattning om effekterna på andra kostnader. Vad gäller effekterna på företagens verksamhet finns det visserligen viss sådan beskrivning, men eftersom det, som nämns ovan, dels inte framgår hur ofta detta blir aktuellt, dels inte finns någon närmare beskrivning av effekterna kopplat till påverkan på olika branscher, saknas det även i denna del alltför mycket information för att beskrivningen ska kunna ses som fullständig.

Regelrådet finner att beskrivningen av andra kostnader och vilken verksamhetspåverkan som kan uppstå till följd av förslaget är bristfällig.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

I remissen saknas en beskrivning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Exempelvis finns det inte någon beskrivning av om fenomenet som man avser att reglera uppstår oftare i vissa geografiska delar av Sverige, än andra. Det skulle kunna medföra att vissa företag påverkas mer än andra av detta. Likaså saknas det en beskrivning av om det påverkar vissa branscher mer än andra, när det väl uppstår. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Regelrådet har i remissen inte kunnat utläsa en beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Eftersom flera andra beskrivningar i konsekvensutredningen är ofullständiga, kan Regelrådet inte utesluta att det också finns en påverkan på företagen i andra avseenden till följd av regleringen.

Regelrådet finner att beskrivningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

### **Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning**

Som framgår ovan saknas det en beskrivning av storleken på berörda företag. Det är således okänt huruvida, och i så fall i vilken grad, som små företag påverkas av förslaget. Det hade därför varit behövligt med en uppgift om storleksfördelningen bland berörda företag för att sedan komplettera uppgiften med information om det är möjligt att ta särskilda hänsyn till eventuella små företag. Om detta inte har ansetts som möjligt hade det behövt anges och motiveras. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

### Sammantagen bedömning

Som framgår ovan har Regelrådet funnit att flera behövliga beskrivningar saknas i det nu remitterade ärendet. Regelrådet kan konstatera att remissen kommer av ett flertal hemställningar från ansvarig myndighet på området. För det fall att det finns mer information i hemställningarna, borde dessa endera ha bifogats som bilagor till remissen, eller återgetts i det nu remitterade ärendet. Informationen kan inte utelämnas helt, oavsett vilket skäl det finns till detta, eftersom avsaknaden av de efterfrågade beskrivningarna medför att förslagets effekter för berörda företag inte kan bedömas.

Vid en sammantagen bedömning finner Regelrådet att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 23 oktober 2019.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.



Elisabeth Thand Ringqvist  
Ordförande



Katarina Garinder Eklöv  
Föredragande