

# En annan tågordning

– bortom järnvägsknuten

*Slutbetänkande av  
Utredningen om järnvägens organisation*

*Stockholm 2015*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2015:110**

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.  
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@wolterskluwer.se  
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför.*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner  
som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.  
Omslag: Elanders Sverige AB.  
Omslagsidé: Gunnar Alexandersson.  
Omslagsbilder: Sangsun Bae.  
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24396-1

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Anna Johansson

Regeringen beslutade den 8 maj 2013 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av järnvägens organisation, i syfte att ta fram förslag till förbättringar som gör att järnvägssystemet på bästa sätt möter framtidens krav på ett effektivt och hållbart transportsystem. Till särskild utredare förordnades samma dag ekonomie doktor Gunnar Alexandersson.

Till sakkunniga förordnades från och med den 4 juli 2013 kansliråden Ulf Andersson och Christer Pettersson, och till experter konkurrensråd Stig-Arne Ankner, transportdirektör Karolina Boholm, rådgivare Åke Hallman, docent Staffan Hultén, jurist Susanne Karlsson, styrelseledamot Ole Kjørrefjord, direktör Catherine Kotake, direktör Ulf Lundin, handläggare Cecilia Mårtensson, ansvarig för järnvägsfrågor Conny Strand, styrelseordförande Karin Svensson Smith, t.f. forskningschef Inge Vierth samt direktör Christel Wiman. Catherine Kotake entledigades på egen begäran från och med den 16 augusti 2014 och ersattes av strateg Lena Eriksson. Christel Wiman entledigades på egen begäran från och med den 1 september 2015 och ersattes av verkställande direktör Björn Westerberg. Karin Svensson Smith entledigades från och med den 1 september 2015 och ersattes av styrelseordförande Christina Axelsson. Ombudsman Karolina Celinska förordnades som expert från och med den 1 september 2015.

Till huvudsekreterare förordnades Åsa Tysklind från och med den 5 augusti 2013. Till sekreterare förordnades Lars Hellsvik från och med den 1 juli 2013 (entledigad på egen begäran från och med den 1 juli 2015), Helena Andersson från och med den 15 september 2014, Kristina Andersson från och med den 15 juni 2015, Ellen Rova från och med den 1 augusti 2015 och Anders Lundström från och med den 1 september 2015.

Utredningen har antagit namnet *Utredningen om järnvägens organisation*.

I ett första steg skulle utredningen göra en nulägesbeskrivning av järnvägens organisation och en inventering av problem- och förbättringsområden, med förslag på inriktning för det fortsatta utredningsarbetet. Den delen av uppdraget behandlades i delbetänkandet *En enkel till framtiden?* (SOU 2013:83) som överlämnades den 2 december 2013.

I utredningens andra steg, som preciserades av regeringen i tilläggsdirektiv beslutat den 3 april 2014, ska förslag lämnas till förbättringar av järnvägssystemets organisation inom områdena järnvägens framtida utveckling, rollfördelning och samordning, transporttjänster av god kvalitet på en öppen marknad, användning och tilldelning av kapacitet, byggande och underhåll av infrastrukturen, tillgång till tjänster samt reglering, tillsyn och uppföljning.

Regeringen beslutade genom ytterligare tilläggsdirektiv den 19 december 2014 att förlänga utredningstiden från 30 juni 2015 till 23 december 2015, samt att utredaren dessförinnan skulle delredovisa vissa frågor om byggande och underhåll av infrastrukturen. Detta skedde genom delbetänkandet *Koll på anläggningen* (SOU 2015:42) som överlämnades den 16 april 2015.

Med hänsyn till det omfattande uppdraget och en reviderad bedömning av utredningsläget, begärde utredningen den 19 maj 2015 ytterligare förlängd tid. Den 12 juni 2015 kom besked om att inget initiativ om ett sådant beslut skulle tas. I och med detta har utredningen fått fokusera sitt avslutande arbete till några högt prioriterade frågor. I andra frågor kommer det i flera fall att finnas behov av kompletterade utredningsarbete.

Härmed överlämnar jag slutbetänkandet *En annan tågordning – bortom järnvägsnuten* (SOU 2015:110). I detta redovisar jag mina förslag till förbättringar av järnvägssystemets organisation.

Stockholm i december 2015

Gunnar Alexandersson

/Åsa Tysklind  
Helena Andersson  
Kristina Andersson  
Ellen Rova  
Anders Lundström



# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>13</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>33</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519).....	33
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.....	34
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik.....	40
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.....	41
<b>2 Inledning</b> .....	<b>43</b>
2.1 Uppdraget .....	43
2.2 Bakgrund och utgångspunkter .....	44
2.3 Arbetsätt.....	46
2.4 Samråd och internationellt utbyte .....	47
2.5 Avgränsningar och särskilda förutsättningar.....	48
2.6 Betänkandets disposition .....	50
<b>3 Järnvägens framtida utveckling och viktiga vägvalsfrågor</b> .....	<b>51</b>
3.1 Inledning.....	52
3.1.1 Övergripande om framtida utveckling, prognoser och scenarier .....	52

3.1.2	Bristande statistik och uppgifter .....	54
3.2	Utvecklingen hittills i Sverige i korthet.....	55
3.2.1	Inledning.....	55
3.2.2	En översikt över reformerna och marknaden.....	55
3.2.3	Transportarbetets utveckling.....	57
3.2.4	Några särskilt utpekade frågor.....	58
3.3	Aktuellt läge i några andra länder samt EU.....	60
3.3.1	Norge och Danmark.....	60
3.3.2	Storbritannien.....	61
3.3.3	Schweiz.....	65
3.3.4	Italien och Österrike.....	67
3.3.5	EU.....	68
3.4	Prognoser och scenarioanalys.....	69
3.4.1	Trafikverkets prognoser.....	70
3.4.2	KTH:s prognoser.....	71
3.4.3	En närmare jämförelse mellan Trafikverkets och KTH:s prognoser.....	75
3.4.4	Ytterligare tankar kring scenarier.....	79
3.5	Digitaliseringen och den ”modulära revolutionen” .....	80
3.6	Vägval för framtiden.....	82
3.6.1	Järnvägens användning och roll i transportsystemet.....	83
3.6.2	Modellen för marknadstillträde.....	88
3.6.3	Förhandlingar om medfinansiering och relaterade principer.....	102
3.6.4	Det offentliga åtagandet och de statligt ägda bolagens roll.....	105
<b>4</b>	<b>Styrning, ansvarsfördelning och roller.....</b>	<b>111</b>
4.1	Inledning.....	112
4.2	Organisation av det statliga åtagandet i järnvägssektorn...114	
4.2.1	Principer för styrning.....	114
4.2.2	Principer för organisationsform.....	115
4.2.3	Strategisk styrning i järnvägssektorn.....	118
4.2.4	Trafikverkets uppgifter och organisation .....	121



4.2.5	Transportstyrelsens uppgifter och organisation.....	124
4.3	Reglering på EU-nivå.....	135
4.3.1	Det ordinarie lagstiftningsförfarandet.....	137
4.3.2	Kommittéförfarandet - genomförandeakter.....	140
4.3.3	Delegationsförfarandet – delegerade akter.....	142
4.3.4	Regelutvecklingsarbetets faser.....	142
4.4	Metoder och arbetssätt för EU-arbetet.....	154
4.4.1	Inriktning och strategi.....	154
4.4.2	Svenskt deltagande i EU-arbetet.....	158
4.4.3	Att fånga upp synpunkter.....	163
4.4.4	Information om EU:s rättsakter och deras innebörd.....	166
4.5	Utmaningar i regelutvecklingsarbetet i EU.....	169
4.5.1	Deltagande vid förhandlingar om rättsakter i EU.....	171
4.5.2	Riktlinjer för arbetet.....	172
4.5.3	Reglering med betydande påverkan.....	176
4.6	Svensk reglering – järnvägslagstiftningen.....	178
4.7	Kompetensförsörjning inom järnvägssektorn.....	183
<b>5</b>	<b>Kommersiell och samhällsorganiserad persontrafik .....</b>	<b>185</b>
5.1	Inledning.....	186
5.1.1	Olika former av persontrafik på järnväg.....	186
5.1.2	Avgränsningar.....	189
5.2	Gällande rätt.....	190
5.2.1	Järnvägslagen (2004:519).....	190
5.2.2	EU:s kollektivtrafikförordning.....	192
5.2.3	Lag (2010:1065) om kollektivtrafik.....	193
5.2.4	Konkurrenslagen (2008:579).....	200
5.3	Marknaden för persontrafik på järnväg.....	203
5.3.1	Utvecklingen över tiden.....	203
5.3.2	Marknaden i dag.....	209
5.3.3	Marknadsförskjutning.....	214
5.3.4	Fördubblingsmålet av kollektivtrafik.....	223

5.3.5	Kostnadsutveckling i den samhällsorganiserade kollektivtrafiken.....	224
5.4	Tidigare synpunkter.....	226
5.4.1	Kollektivtrafiklagens målkonflikter.....	226
5.4.2	Trafikförsörjningsprogram.....	228
5.4.3	Beslut om allmän trafikplikt.....	232
5.4.4	Storregional trafik och trafikförsörjningsprogram.....	233
5.4.5	Brist på information.....	234
5.4.6	21-dagarsregeln.....	235
5.4.7	Avtal om inköp och tillköp av trafik.....	236
5.5	Är förutsättningarna för en långsiktig kommersiell trafik tillfredsställande?.....	238
5.5.1	Tiden fram till trafikstart på höghastighetsbanor.....	238
5.5.2	Tiden efter trafikstart på höghastighetsbanor.....	242
5.5.3	En sammanfattande bedömning av förutsättningarna för kommersiell persontrafik.....	243
5.6	Förslag på åtgärder för att stärka förutsättningarna för kommersiell trafik.....	244
5.6.1	Inledning.....	244
5.6.2	Trafikförsörjningsprogram.....	244
5.6.3	Beslut om allmän trafikplikt ska väga in befintlig kommersiell trafik.....	252
5.6.4	Trafikårsbokslut med särredovisning av enskilda linjer.....	253
5.6.5	21-dagarsregeln.....	258
5.6.6	Inköp och tillköp av trafik.....	259
<b>6</b>	<b>Anläggningar för tjänster.....</b>	<b>261</b>
6.1	Inledning.....	262
6.2	Bakgrund och problembild.....	264
6.3	Organisationsförändringar inom staten avseende anläggningar för tjänster.....	268

6.4	Aktörer på tjänsteleverantörsmarknaden.....	271
6.4.1	Anläggningar för tjänster.....	272
6.4.2	Tjänsteleverantörer.....	273
6.5	Regelverk och begrepp.....	273
6.5.1	Järnvägslagen och anläggningar för tjänster och tillhandahållande av tjänster.....	275
6.5.2	Järnvägslagen eller hyreslagen? .....	278
6.5.3	Marknadslagstiftning.....	281
6.5.4	Säkerhet.....	283
6.6	Trafikverket.....	285
6.6.1	Ansvar för anläggningar för tjänster? .....	285
6.6.2	Lokalisering och anslutningar .....	293
6.6.3	Upplåtelse och överlåtelse.....	295
6.7	Jernhusen AB.....	296
6.8	Konkurrens med och inom staten på anläggningar för tjänster?.....	298
6.8.1	Två statliga aktörer med olika förutsättningar....	299
6.8.2	Vad ska drivas kommersiellt respektive icke- kommersiellt?.....	301
6.9	Konkurrensneutral tillgång till rangering.....	304
6.10	Järnvägsändamål i den fysiska planeringen.....	306
6.10.1	Riksintresse i den kommunala planeringen.....	306
6.10.2	Hur bör järnvägens intressen stärkas i planeringen? .....	306
6.11	Stationsförvaltning och tillgänglighet .....	309
<b>7</b>	<b>Säkerhet, reglering och tillsyn.....</b>	<b>311</b>
7.1	Inledning.....	311
7.2	Trafiksäkerhet.....	312
7.2.1	Trafiksäkerhetens utveckling.....	312
7.2.2	EU:s gemensamma säkerhetsmål .....	315
7.2.3	Europeiska järnvägsbyråns utvärdering av Sverige.....	318
7.2.4	Min bedömning.....	320

7.3	Transportstyrelsens föreskrifter.....	321
7.3.1	Trafiksäkerhetsföreskrifter.....	321
7.3.2	Järnvägsstyrelsens trafikföreskrifter – JTF.....	323
7.3.3	Trafiksäkerhetsregler i andra EU-länder.....	330
7.3.4	Trafikregler för luftfart.....	332
7.3.5	Regler om lastsäkring.....	333
7.4	Tillståndsprövning och tillsyn.....	337
7.4.1	Transportstyrelsens tillståndsprövning.....	337
7.4.2	Transportstyrelsens säkerhetstillsyn.....	343
7.4.3	Min bedömning.....	349
7.5	Transportstyrelsen och Trafikverket.....	352
7.5.1	Ledande roll i säkerhetsarbetet?.....	352
7.5.2	Transportstyrelsens organisation.....	355
<b>8</b>	<b>Ikraftträdande.....</b>	<b>359</b>
<b>9</b>	<b>Konsekvensanalyser.....</b>	<b>361</b>
9.1	Inledning.....	361
9.2	Problembild och uppdrag.....	361
9.3	Förslagen och dess konsekvenser.....	362
9.3.1	Järnvägens framtida utveckling och viktiga vägvalsfrågor.....	362
9.3.2	Styrning, ansvarsfördelning och roller.....	367
9.3.3	Kommersiell och samhällsorganiserad persontrafik.....	370
9.3.4	Anläggningar för tjänster.....	379
9.3.5	Säkerhet, reglering och tillsyn.....	384
<b>10</b>	<b>Författningskommentar.....</b>	<b>387</b>
10.1	Förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519).....	387
10.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.....	387
	<b>Referenser.....</b>	<b>393</b>

**Särskilda yttranden.....407****Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2013:46.....	419
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2013:88.....	429
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2014:52.....	431
Bilaga 4	Kommittédirektiv 2014:160.....	445
Bilaga 5	Sammanfattning av SOU 2013:83.....	451
Bilaga 6	Sammanfattning av SOU 2015:42.....	459



# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningens uppdrag är att göra en översyn av järnvägens organisation. Den har delats upp i två steg. I det första steget gjorde jag en nulägesbeskrivning och en inventering av problem- och förbättringsområden, med förslag på inriktning för det fortsatta utredningsarbetet. Den delen av uppdraget behandlade jag i delbetänkandet *En enkel till framtiden?* (SOU 2013:83) som överlämnades den 2 december 2013.

I utredningens andra steg ska jag lämna förslag till förbättringar av järnvägssystemets organisation. Baserat på delbetänkandet och de synpunkter som lämnats på detta, preciserade regeringen denna del av uppdraget genom att den 3 april 2014 besluta om ett tilläggsdirektiv där sju områden pekades ut för fortsatt analys: järnvägens framtida utveckling, rollfördelning och samordning, transporttjänster av god kvalitet på en öppen marknad, användning och tilldelning av kapacitet, byggande och underhåll av infrastrukturen, tillgång till tjänster samt reglering, tillsyn och uppföljning.

I ett nytt tilläggsdirektiv, beslutat den 19 december 2014, pekade regeringen ut byggande och underhåll av infrastrukturen som ett särskilt angeläget område för en tidigarelagd delredovisning avseende vissa frågor och kompletterade också uppdraget med ett par nya frågor. Den delen av uppdraget behandlade jag i delbetänkandet *Koll på anläggningen* (SOU 2015:42) som överlämnades den 16 april 2015.

I arbetet med slutbetänkandet har jag haft kvar att utreda ett mycket stort antal frågor, med stor spridning i karaktär. Flera frågor har också visat sig vara väsentligt mer tidskrävande att hantera än vad som kunnat förutses från början. Med hänsyn till det omfattande uppdraget och utredningens tidsramar har det varit

nödvändigt att göra hårda prioriteringar mellan olika delar av uppdraget. I detta slutbetänkande lämnar jag i flera fall därför endast förslag på en inriktning för fortsatt hantering av frågorna, liksom förslag på fortsatt utredning av vissa frågor i särskild ordning.

## Arbetsätt

I tillägg till den expertgrupp som bistått utredningen har jag kompletterat utredningen med nio projektgrupper med adjungerade personer för att få en bred representation och kompetens i alla sakfrågor. Sammantaget har detta inneburit att ett 80-tal personer på ett eller annat sätt engagerats i utredningen.

Varje arbetsgrupp har haft upp till fem möten där frågeställningar och förslag till lösningar kopplade till de aktuella utredningspunkterna har diskuterats. Grupperna har också använts för att initiera och samordna insamling av relevant underlagsmaterial. Sammanlagt nio olika underlagsrapporter har tagits fram åt utredningen under arbetet med slutbetänkandet.

Jag har också haft ett stort antal bilaterala möten med specialister och personer från organisationer med eller utan representation i expertgruppen eller i arbetsgrupperna.

I syfte att ta hänsyn till relevant forskning och utvecklingsarbete har tidigare utredningar och forskningsrapporter samlats in. Utredningen har också deltagit vid flera konferenser där aktuell svensk och internationell forskning och praktik presenterats. Vidare har studiebesök gjorts i Belgien, Nederländerna, Storbritannien, Schweiz och Japan.

## Slutbetänkandets innehåll och struktur

Slutbetänkandet består av fem huvudsakliga kapitel för behandling av olika områden. I det första av dessa redogör jag för järnvägens framtida utveckling och viktiga vägvalsfrågor, inte minst mot bakgrund av den planerade satsningen på nya stambanor för höghastighetståg. Det är i flera avseende ett nyckelkapitel, eftersom det presenterar förutsättningarna för hanteringen av flera andra frågor på såväl kortare som längre sikt. En del av dessa förutsättningar återkommer jag därför till i senare kapitel.



Det andra området handlar om övergripande frågor när det gäller ansvarsfördelning, styrning och roller i järnvägssektorn, inklusive den internationella och nationella regelgivningen. Jag berör även Trafikverkets och Transportstyrelsens organisation.

Det tredje området utgör en fördjupning kring samverkan och konkurrens (och relaterade gränssnitt) mellan kommersiell och samhällsorganiserad persontrafik.

Det fjärde området handlar om anläggningar för tjänster, eller det som ibland kallas järnvägens sidosystem. Kapitlet hanterar också ett antal utpekade frågeställningar rörande verksamheten i Jernhusen AB.

Det femte och sista området handlar om säkerhet, reglering och tillsyn. Här gör jag en närmare genomgång av Transportstyrelsens relaterade uppgifter, mandat och organisation.

I de fem kapitlen presenteras förslag som bygger på de bedömningar och överväganden jag gjort under utredningsarbetet. Dessa sammanfattas i tur och ordning nedan.

Betänkandet avslutas med konsekvensbeskrivningar av förslagen, samt författningskommentarer.

## Järnvägens framtida utveckling och viktiga vägvalsfrågor

*Förslag:* Regeringen bör närmare överväga och ta ställning till vad dagens och framtidens järnvägsnät ska användas till. Som en följd av detta bör beslut tas om att ge prioritet för viss trafik på utpekade banor och/eller vissa tider på dygnet. Järnvägslagens regler om prioritering av trafik bör ändras så att kravet på samhällsekonomisk effektivitet tas bort.

Regeringen bör, särskilt med hänsyn till kommande investeringar i nya stambanor för höghastighetståg, närmare utreda en förändring i den långsiktiga modellen för marknadstillträdet på järnväg. En sådan utredning bör fokusera på att utreda förutsättningar för och genomförande av en modell där tillträdet för den interregionala persontrafiken regleras genom upphandling i konkurrens.

Staten bör inte påbörja förhandlingar med kommuner och regioner om medfinansiering av höghastighetsjärnvägar och anslutande infrastruktur förrän det finns ett tydligt ställnings-

tagande om vad de framtida nya stambanorna ska användas till, samt vilken marknadstillträdesmodell som ska tillämpas på dessa banor och på det nationella nätet i övrigt.

Regeringen bör ta initiativ till kraftfulla förbättringsåtgärder när det gäller insamling och sammanställning av statistik och andra uppgifter.

Regeringen bör närmare utreda lämpligheten i att långsiktigt behålla det statliga ägandet i SJ AB, Green Cargo AB, Jernhusen AB och Infranord AB. En sådan utredning bör samordnas med en utredning om en förändrad marknadstillträdesmodell och omfatta förutom ett konkurrensperspektiv även ett beredskapsperspektiv.

### Skälen till mina förslag

De senaste 25 åren har transportarbetet på järnväg ökat kraftigt i Sverige, men tillväxten är mycket ojämnt fördelad mellan olika typer av trafik. Den största ökningen, nästan 200 procent, har skett i den regionala persontrafik som i huvudsak är samhällsorganiserad genom kollektivtrafikmyndigheterna (tidigare trafikhuvudmännen). Persontrafiken med fjärrtåg har ökat cirka 34 procent men har planat ut de senaste åren. Godstransportarbetet har ökat med sammanlagt cirka 11 procent, även om trenden efter 2010 har varit fallande.

De flesta prognoser om den framtida utvecklingen pekar på att järnvägens transportarbete kan fortsätta att växa, både i absoluta tal och jämfört med andra trafikslag. Utvecklingen för olika marknadssegment är dock beroende av hur olika förutsättningar utvecklas, inte minst vad gäller infrastrukturen, liksom konkurrensytorna med andra trafikslag.

Järnvägssektorn lider sedan länge av att tillgången till officiell statistik och andra uppgifter ofta är bristfällig och därmed av begränsat värde som underlag för viktiga beslut. För att komma till rätta med detta krävs en kraftsamling.

Även om järnvägsinfrastrukturen på många sätt är styrande för såväl vilken typ av trafik som går att köra och i vilken omfattning, har staten i regel inte tagit ställning till om någon trafik ska prioriteras och vad det statliga järnvägsnätet därmed i första hand ska

användas till. I brist på sådana tydliga prioriteringar från statens sida, och med rådande modell för tillträde till spåren, blir det Trafikverkets kapacitetstilldelningsprocess som styr hur det statliga järnvägsnätet används.

Kapacitetstilldelningsprocessen är kritiserad både vad gäller bakomliggande regelverk och tillämpning. Som ett sätt att lösa konflikter mellan olika ansökningar tillämpas samhällsekonomiska prioriteringskriterier. I praktiken har dessa visat sig vara mycket svåra att använda för att få en effektiv tilldelningsprocess.

Enligt min bedömning är det rimligt att regeringen närmare överväger och tar ställning till vad dagens och framtidens järnvägsnät ska användas till. I ett flertal andra EU-länder tillämpas sådana prioriteringsbeslut. För svensk del förutsätter detta en ändring i järnvägslagen till att bättre överensstämmer med gällande EU-direktiv, genom att kravet på samhällsekonomisk effektivitet tas bort ur lagens regler om prioritering av trafik.

De problem vi ser i dag i tillämpningen av dagens blandade modell för marknadstillträde och organisering av trafik (konkurrens *om* spåren och konkurrens *på* spåren) handlar till viss del om otydliga gränssnitt (eller tillämpningen av dessa) mellan samhällsorganiserad persontrafik och kommersiell trafik, bristande kapacitet (ibland i termer av flaskhalsar), otillräckliga incitament till ett effektivt kapacitetsutnyttjande och en ineffektiv hantering av kapacitetstilldelningsprocessen.

Det finns potential till förbättringar på alla dessa områden, men min övergripande bedömning är att de effekter som kan uppnås bara kommer att bidra till en bättre fungerande järnvägssektor i ett relativt kortsiktigt perspektiv.

Det innebär inte att sådana förbättringsåtgärder inte bör göras, men i längden menar jag att det krävs större förändringar i själva modellen för marknadstillträde och det statliga åtagandet i järnvägssektorn, för att hantera framtidens förändrade förutsättningar och därmed också kraven på en effektiv järnvägssektor.

Planerna på att investera i nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg respektive Stockholm och Malmö, sätter fokus på den framtida problematiken med dagens marknadstillträdesmodell.

Ett huvudproblem är att en trafik med höghastighetståg som lever upp till de samlade önskemålen är svår att få på plats. För det

första finns det inneboende motsättningar mellan snabba (och kanske även täta) förbindelser mellan storstäderna om tågen också ska stanna på flera ställen längs med linjerna och dessutom ska samsas med snabba regionaltåg. För det andra finns det inga som helst garantier för att trafiken med höghastighetstågen kommer att etableras på strikt kommersiella grunder genom det öppna marknadstillträdet, p.g.a. de stora osäkerheter och risker som föreligger.

Med nuvarande modell för marknadstillträde är det högst tänkbart att regionerna planerar för och kommer att vara redo med en regional snabbtågstrafik som skulle ta en stor del av den tillgängliga kapaciteten på de nya stambanorna i anspråk. De företag som förväntas etablera en trafik med höghastighetståg kommer däremot att ha jämförelsevis svaga incitament att få denna på plats i tid. I värsta fall kan de kommersiella förutsättningarna för en sådan långsiktig satsning saknas helt och hållet. Då riskerar en mycket viktig del av avsikten med de nya stambanorna att gå om intet.

Min sammanfattande bedömning är att de kommande höghastighetsbanorna innebär en så stor förändring i förutsättningarna för järnvägstrafiken jämfört med i dag, att det blir nödvändigt att fundera närmare på hur modellen för marknadstillträde ska se ut i framtiden, och att ha den på plats senast från den tidpunkt när dessa banor bedöms vara färdigställda. Jag menar också att en speciallösning för höghastighetsbanorna inte är lämplig, eftersom de inte kommer att utgöra ett tillräckligt isolerat trafiksystem.

Jag föreslår därför att en utredning tillsätts om en förändrad modell för marknadstillträde och förespråkar att den inriktas på att undersöka förutsättningarna för en modell med upphandling i konkurrens även för nationell kommersiell persontrafik på järnväg, liknande den modell som tillämpas i Storbritannien och som nu planeras även i Norge.

Modellen gör förutsättningarna för den kommersiella långväga trafiken mer lika dem som tillämpas i den regionalt upphandlade trafiken och kan därmed skapa en bättre balans mellan dessa marknadssegment. Det skulle också kunna leda till en ökad tillväxt i fjärrtrafikens transportarbete, så som skett i Storbritannien.

Även om ordet upphandling används för att beskriva denna modell, är det viktigt att förtydliga att den inte i första hand innebär att staten ska trygga företagsekonomiskt olönsamma inter-regionala linjer från nedläggning. Snarare är det frågan om att till-

ämpa en reglerad konkurrens om rätten att få tillgång till tågägen som gör det möjligt att under avtalsperioden köra och utveckla en trafik som i grunden kan vara företagsekonomiskt lönsam. Denna rätt kan också knytas till vissa minimikrav på trafiken. Modellen ska inte heller misstolkas som en tillbakagång till ett läge utan konkurrens eller en situation där SJ AB skulle kunna direkttilldelas ett nationellt kontrakt för all trafik, knutet till någon form av utökad samhällsuppdrag. En sådan förändring menar jag inte heller är förenlig med gällande regelverk.

Förutsättningar och konsekvenser för en förändrad marknads-tillträdesmodell måste utredas noggrant, inte minst mot bakgrund av de inskränkningar som en förändring skulle kunna innebära för dagens tågoperatörer, med hänsyn till de ramar som ges av EU:s regelverk och med beaktande av konkurrerande trafikslag. I betänkandet pekar jag på en rad tänkbara konsekvenser och hänsynstaganden som behöver hanteras.

Sverigeförhandlingen planerar att inom kort, helt i enlighet med sitt uppdrag, påbörja förhandlingar med regioner och kommuner om bl.a. medfinansiering av nya stambanor för höghastighetståg och anslutande infrastruktur, trots att förutsättningarna för den framtida trafikeringen av höghastighetsbanorna är högst oklara. Det kan skapa låsningar inför t.ex. en framtida upphandling av trafiken. Min bedömning är också att intresset för medfinansiering från kommuner och regioner är starkt beroende av vilka möjligheter som ges att påverka höghastighetstågens trafikmönster (inte minst vad gäller vilka orter som trafikeras) samt möjligheterna att kunna köra kompletterande snabba regionaltåg på banorna. Som regelverket ser ut i dag vad gäller marknadstillträde och tilldelning av kapacitet m.m. finns det egentligen inga möjligheter för staten att ingå överenskommelser som inkluderar något av detta.

Jag skulle starkt rekommendera att man först och så snabbt som möjligt reder ut förutsättningarna för trafikeringen och föreslår därför att staten inte påbörjar några förhandlingar om medfinansiering förrän det finns ett tydligt ställningstagande om vad de framtida stambanorna ska användas till, samt vilken marknadstillträdesmodell som ska tillämpas på dessa banor och på det nationella nätet i övrigt.

Ju mer öppen järnvägsmarknaden har blivit, desto mer kan det statliga ägandet av operativa bolag som t.ex. SJ AB och Green

Cargo AB ifrågasättas, också mot bakgrund av att staten kontrollerar Trafikverket som dominerande infrastrukturhållare, genom Transportstyrelsen hanterar säkerhetsreglering, tillsyn och marknadsövervakning och sist men inte minst bestämmer över spelreglerna på marknaden.

Vid en förändrad marknadstillträdesmodell i enlighet med vad jag har skisserat ovan skulle staten i en myndighetsroll också komma att ta ett utökat ansvar för trafikförsörjningen på de nationella långväga linjerna. Då, om inte förr, menar jag att det är rimligt att staten, som ett led i en renodling av sina olika roller på transportområdet, avvecklar sitt ägande i SJ AB. Mer generellt är det aktuellt att långsiktigt utreda det statliga ägandet även i Green Cargo AB, Jernhusen AB och Infranord AB.

## Styrning, ansvarsfördelning och roller

*Förslag:* Regeringskansliet bör genomföra en förändring i ledning och styrning som säkerställer ett ansvarstagande för de strategiska frågorna på järnvägsområdet. Ansvaret bör inte delegeras till andra myndigheter.

Trafikverket bör i sin verksamhet vara fortsatt vaksam på de olikheter som föreligger mellan trafikslagen väg och järnväg och ta hänsyn till detta i den egna organisationen.

En översyn bör göras av Trafikverkets styr- och ledningsmodell och en annan organisationsmodell övervägas som medger tydlighet i ansvarsfördelning, mandat och arbetsuppgifter.

Regeringskansliet bör utarbeta en långsiktig inriktning för EU-arbetet och det internationella arbetet på järnvägsområdet. Denna bör, utifrån Regeringskansliets befintliga rutiner för EU-arbetet, kompletteras med en handlingsplan. Planen bör innefatta en regelöversikt, aktuella forum, avstämning, kompetensförsörjning, resurssättning och löpande informationsutbyte mellan Näringsdepartementet, EU-representationen och myndigheterna.

Regeringskansliet bör vidareutveckla arbetsmetoder för att få genomslag för svenska ståndpunkter i EU under tidigt skede och löpande under regelarbetets olika faser och för att säker-

ställa att EU-reglering och nationell lagstiftning på järnvägsområdet harmoniserar.

Transportstyrelsen bör utveckla arbetsmetoder för analys, beredning, förankring, uppföljning och information i regelutvecklingsarbetet inom järnvägsområdet.

Transportstyrelsen bör delta i det regelutvecklingsarbete som sker i arbetsgrupper under Europeiska järnvägsbyrån.

Trafikverket bör utveckla arbetsmetoder för myndighetens deltagande i regelutvecklingsarbete i EU inom järnvägsområdet.

En ändring bör göras i järnvägslagen för att förtydliga kravet på riskhantering som del i en säker verksamhetsutövning.

En större översyn av järnvägslagstiftningen bör göras. Detta kan lämpligen ske samtidigt med de ändringar som behöver göras i samband med införandet av det fjärde järnvägspaketet. Översynen bör leda till en bättre överblick och överensstämmelse med EU-rättens utveckling inom järnvägsområdet. Vid denna kan även tydliggörande av marknadsövervakningsuppgiften övervägas.

Kompetensförsörjningen i järnvägssektorn bör utredas närmare i särskild ordning, inte minst mot bakgrund av förändrade förutsättningar och kommande stora infrastruktur-satsningar.

## Skälen till mina förslag

Behoven av en samlad strategisk styrning på järnvägsområdet har aktualiserats i och med den uppdelning som skett på marknaden, med ett ökat antal specialiserade aktörer med delvis olika intressen. En annan viktig faktor är EU-medlemskapet och vad detta inneburit i form av en förskjutning av regelutvecklingen från nationell till EU-nivå.

Ett tydligt exempel på en strategisk fråga är planerna på att införa det nya trafikstyrnings- och signalsystemet ERTMS, som en del av en strävan till harmonisering av järnvägssektorn inom EU. Frågan berör i princip alla sektorns aktörer. De har också involverats i hög utsträckning men haft helt olika förutsättningar, inte minst ekonomiska och med därtill hörande incitament, att göra sin del av arbetet. Genom att frågan inte fått den strategiska

behandling den förtjänat, har flera aktörer i sektorn, både offentliga och privata, orsakats stora kostnader som möjligen hade kunnat undvikas.

Det strategiska ansvaret är i grunden alltid en fråga för regeringen, och det finns ett tydligt behov av en förändring för att säkerställa att detta ansvar ska komma till uttryck i Regeringskansliets arbete. Jag lämnar inte några detaljerade förslag till hur detta ska organiseras, men menar att det är en fråga om internt styrnings- och ledningsarbete. En delegering av ansvaret till annan myndighet bör inte ske, eftersom en sådan i så fall skulle behöva styra över andra likställda myndigheter under regeringen.

Min bedömning är att det trafikslagsövergripande perspektivet på Trafikverket fungerar relativt väl när det gäller t.ex. planering av infrastrukturåtgärder, och då framför allt för nyinvesteringar, vilket var ett viktigt syfte att uppnå med sammanslagningen av Vägverket och Banverket. Jag kan också konstatera att på en del andra områden är det svårare att se synergier mellan uppgifterna på järnvägs- respektive vägsidan. Det kan t.ex. innebära att det inte alltid är befogat att sammanföra järnvägs- och vägenheter även om de på papperet kan ha likartade uppgifter. Vidare bör personer med specialistkompetens avseende ett av trafikslagen ges möjlighet att fokusera på fortsatta insatser inom sitt specialområde.

Den sammanfattande bedömning jag har kunnat göra leder emellertid inte till ett förslag om en generell uppdelning mellan trafikslagen järnväg och väg inom Trafikverkets organisation, och därmed inte heller i separata myndigheter.

De exempel på svårigheter som jag fortsatt att se i Trafikverkets matrisorganisation vad gäller att fördela ansvar, mandat och arbetsuppgifter och tydliggöra helhetsansvaret för olika leveranser och funktioner, har stärkt mig i min tidigare bedömning av Trafikverkets styrning och ledning och behovet av förändring. Jag menar att en förändring av organisationsmodellen skulle kunna ge en betydande effektivitetsförbättring inom myndigheten.

Jag har kunnat konstatera att Transportstyrelsen har svårigheter att uppfatta vilka uppgifter som åligger myndigheten på järnvägsområdet och vad dessa konkret innebär. Detta visar sig bl.a. i ett passivt förhållningssätt gentemot branschens aktörer, t.ex. när det gäller rollen som marknadsövervakare. Vidare har Transportstyrelsen ibland intagit en avvaktande hållning, som om regeringen



tydligare borde signalera vad som borde göras. Myndigheten borde, med sin närhet till verksamhetsutövarna, ha en bättre bild än regeringen av vilka frågor och behov som finns att hantera. Vidare föreligger en enligt min mening överdriven oro hos myndigheten för att dess olika roller (t.ex. mellan normgivning och tillsyn) står i konflikt med varandra.

Regelutvecklingsarbetet på EU-området har mycket stor inverkan på vilka förutsättningar som infrastrukturförvaltare, järnvägsföretag och andra aktörer möter på den svenska och internationella järnvägsmarknaden. Jag har identifierat stora brister i hur detta arbete leds och bedrivs, med bäring på såväl Regeringskansliet som Transportstyrelsen och Trafikverket. Riktlinjer som finns för arbetet används inte, är skrivna på en för övergripande nivå eller är ofullständiga på annat sätt. De möjligheter till påverkan som faktiskt finns utnyttjas inte i tillräcklig utsträckning. Samarbetet och informationsutbytet mellan t.ex. Transportstyrelsen och Trafikverket fungerar inte särskilt väl. Det finns dock goda exempel att lära av, både från myndigheter i andra branscher, och från andra delar av Transportstyrelsens organisation.

Min uppfattning är att det är dags att se över järnvägs- lagstiftningen för att göra den mer lättillgänglig. En tydligare uppdelning mellan olika områden skulle underlätta förståelsen och kopplingen till EU:s rättsakter. Ett lämpligt tillfälle att göra detta är i samband med den översyn av lagstiftningen som ändå kommer att behöva göras när det fjärde järnvägspaketet ska införas i nationell rätt.

EU:s regelutvecklingsprocess och den nationella svenska lagstiftningsprocessen behöver anpassas till varandra. I takt med att EU-rätten växer och utrymmet för nationell rätt minskar behöver mer kraft läggas på att säkerställa att dessa rättssystem fungerar som en helhet. Det ställer särskilda krav på tankar kring anpassning av svensk rätt.

Järnvägens omreglering har skapat en ny situation även för utbildning och kompetensutveckling i sektorn. När det gäller behoven framåt är det lätt att konstatera att de enorma satsningar på järnväg som görs och planeras framöver, bl.a. vad gäller införandet av ERTMS och investeringar i nya stambanor för höghastighetståg, kommer att ställa höga krav på rätt kompetens. Att få en mer detaljerad och samlad bild över hur kompetensförsörjningen

ser ut i dag i förhållande till nuvarande och kommande behov har dock visat sig vara mycket svårt. Min bedömning är att kompetensförsörjningsfrågorna är så angelägna att de förtjänar en egen utredning i särskild ordning.

## Kommersiell och samhällsorganiserad persontrafik

*Förslag:* Förutsättningarna för den kommersiellt organiserade persontrafiken bör stärkas i förhållande till den samhällsorganiserade trafiken. Detta bör ske genom ökade krav på samråd och transparens i de regionala kollektivtrafikmyndigheternas verksamhet, vilket föranleder flera ändringar i kollektivtrafiklagen.

Arbetet med att ta fram ett trafikförsörjningsprogram ska bestå i ett antal moment. Först ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten upprätta ett förslag till trafikförsörjningsprogram. Programförslaget ska sedan bli föremål för samråd med bl.a. kommersiella trafikföretag, resenärsorganisationer, kommuner och näringsliv. Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska redovisa resultatet av samrådet i en samrådsredogörelse. Efter det att samrådet har avslutats ska förslaget ställas ut för granskning under minst två månader. Till sist ska myndigheten i ett särskilt utlåtande sammanställa de synpunkter som kommit fram och redovisa de förslag som synpunkterna gett anledning till. Därefter ska myndigheten upprätta ett trafikförsörjningsprogram.

Trafikförsörjningsprogram ska upprättas (alternativt uppdateras) minst vart fjärde år.

De regionala kollektivtrafikmyndigheter, som har för avsikt att organisera länsöverskridande kollektivtrafik med varandra, ska minst vart fjärde år i ett eget gemensamt trafikförsörjningsprogram fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken över länsgränserna och genomföra samråd.

I beslut om allmän trafikplikt ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten väga in befintlig kommersiell trafik.

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska årligen upprätta och offentliggöra ett trafikårsbokslut där myndigheten ska särredovisa verksamheten som avser kollektivtrafik linje för linje

och där myndigheten lämnat ersättning för utförd trafik. Kravet på särredovisning av trafiken linje för linje gäller inte för anropsstyrd linjetrafik. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om redovisningsskyldighet och bokföring.

### Skälen till mina förslag

De tidigare trafikhuvudmännens och senare de regionala kollektivtrafikhuvudmännens vilja att utveckla den regionala tågtrafiken har lett till framväxten av omfattande regionala tågssystem på flera håll i Sverige. I och med att denna trafik också tidigt utsattes för anbuds konkurrens gick utvecklingen länge hand i hand med marknadsöppningen. De förbättrade resmöjligheterna har bidragit till en kraftig tillväxt i resandet.

På senare år har det på vissa håll uppstått en mer uttalad utträngningseffekt, både vad gäller spårkapacitet och resenärer, mellan den samhällsorganiserade och den kommersiella persontrafiken. Eftersom den samhällsorganiserade trafiken länge dominerat på lokal och regional nivå sker utträngningen främst på storregional nivå och påverkar därmed kommersiell trafik i mer långväga relationer. Kostnaderna för den samhällsorganiserade kollektivtrafiken, och därmed användningen av skattemedel, har generellt ökat kraftigt i Sverige de senaste åren.

Min sammanfattande bedömning är att förutsättningarna för den kommersiella persontrafiken på järnväg inte är tillfredsställande i förhållande till den samhällsorganiserade trafiken, samt att utvecklingen på senare år inte följer intentionerna med den nya kollektivtrafiklagen.

I syfte att få till stånd både tydligare gränssnitt för konkurrensen mellan kommersiell och samhällsorganiserad persontrafik, och en bättre samverkan mellan dessa, lämnar jag ett antal förslag till förändringar i kollektivtrafiklagen.

Dessa menar jag är befogade att genomföra för att förbättra förutsättningarna de närmaste åren och på cirka 5–10 års sikt. I det längre perspektivet, med tillkomsten av nya stambanor för höghastighetståg, ser jag ett behov av en förändrad modell för marknadstillträde enligt vad jag har redovisat tidigare.

En viktig del i de föreslagna förändringarna är ett ökat inslag av transparens i de regionala kollektivtrafikmyndigheternas verksamhet, bl.a. i syfte att mer information ska bli tillgänglig för aktörerna på marknaden. Detaljerad information om den samhällsorganiserade trafikens ekonomi och användning är också nödvändig för att kollektivtrafikmyndigheterna ska kunna styra sin resursanvändning på ett effektivt sätt. Det är vidare en förutsättning för att medborgarna ska få insyn i hur skattemedel används.

Jag har inte sett någon anledning att begränsa förslagen i dessa delar till enbart järnvägstrafiken.

## Anläggningar för tjänster

*Förslag:* Trafikverket bör ta ett samlat ansvar för, och förstärka sitt arbete med, en ändamålsenlig förvaltning av myndighetens anläggningar för tjänster. Vid utvecklingen av anläggningarna bör Trafikverket särskilt beakta vikten av effektiva omlopp och tågvändningar för trafiken. I Trafikverkets ansvar ingår även att vid behov bygga spår för tågvändning.

Trafikverket bör förstärka sitt arbete med utpekande och precisering av riksintresse för kommunikationer inom järnvägen och ta ett ökat ansvar för lokalisering av anläggningar för tjänster. En strategisk plan bör tas fram som underlag för detta och regelbundet uppdateras.

Trafikverket bör ta över ansvaret för tjänsten rangering på de rangerbangårdar som myndigheten förvaltar. Inför ett beslut om övertagande av ansvaret bör Trafikverket göra en konsekvensutredning.

Regeringen bör överväga organisationsformerna för den depåverksamhet som staten bedriver genom Jernhusen AB utifrån de principer som gäller för statliga åtaganden. Det som inte ska vara ett statligt åtagande bör successivt tas över av andra aktörer på marknaden. Det som fortsatt ska vara ett statligt åtagande bör bedrivas i myndighetsform, och överföras till Trafikverket. Innan en överföring till Trafikverket kan göras bör det säkerställas att myndigheten har en ändamålsenlig förvaltning för anläggningar för tjänster. En långsiktigt hållbar finansieringsmodell måste då också beslutas.

Regeringen bör tillsätta en utredning om hur stationer och den fastighetsförvaltning som i dag hanteras av staten genom Jernhusen AB bör organiseras, och hur gränsdragningen bör göras. En sådan utredning behöver omfatta frågan vad som bör vara ett statligt åtagande. Inriktningen bör vara att fastighetsförvaltningen behöver ha en tydlig koppling till finansieringen av stationer och stationsutrymmen för passagerare.

Regeringen bör låta utreda frågan om organisering av ledsagning och assistans för personer med funktionsnedsättning. En sådan utredning bör även beakta gränsytorna med andra trafikslag som buss och taxi. Vidare bör den närmare diskutera innebörden av begreppet stationsförvaltare. Utredningen bör samordnas med överväganden kring förvaltning och finansiering av stationer.

### Skälen till mina förslag

En samlad utredning kring det statliga åtagandet för anläggningar för tjänster har inte gjorts i samband med de reformer som genomförts sedan delningen av SJ 1988. Det gjordes därmed inte heller i samband med bolagiseringen av SJ 2001, trots att frågor om t.ex. hantering av statens järnvägsmark och depåer är viktiga för effektiviteten i trafiken. Det har inneburit att vissa frågor lämnats olösta och att det, i vissa fall utan närmare överväganden eller politiska beslut, skett omfördelningar av tillgångar mellan t.ex. Banverket/Trafikverket och de statligt ägda bolagen.

Jag kan konstatera att det anses finnas oklarheter kring Trafikverkets uppdrag och arbetssätt vad gäller ansvaret för anläggningarna för tjänster, särskilt avseende spår för uppställning. Dessa oklarheter bidrar till att skapa osäkerhet för andra aktörer som vill etablera sig på marknaden eller som vill utveckla sin verksamhet. Osäkerheten gäller vad som får utföras på Trafikverkets spår när tåg står uppställda, ansvar för utveckling av befintliga anläggningar, och myndighetens eventuella ansvar för att anlägga nya spår för t.ex. uppställning.

För att få en ökad tydlighet kring vad som gäller för järnvägsföretagen och för tjänstetillhandahållarmarknaden, bör det först klargöras vilket uppdrag och ansvar Trafikverket har.

Trafikverket har i de överväganden som gjorts tidigare fått ansvaret för den infrastruktur som behövs för en effektiv tågföring. Det innebär att huvudspår, trafikledning och även uppställningsspår för tågvändning ansetts vara en statlig angelägenhet. Uppställningsspåren behövs för att avlasta huvudlinjerna från trafik, så att tåg inte blir stående ute på linjen i onödan. Det är ett rimligt ställningstagande som jag inte uppfattar som ifrågasatt.

Argumentet för nya sidospår är enligt min uppfattning detsamma som för de befintliga. När övervägandet gjorts att uppställningsspåren behövs för att effektivt kunna avlasta huvudsystemet och därför bör hållas ihop med detta, är det också rimligt att Trafikverket bygger nya uppställningsspår om de behövs för tågvändning.

Lokaliseringen och möjligheten att ansluta sig till en anslutningsväxel till Trafikverkets spår är avgörande för inträde av aktörer som vill bygga nya depåer utanför befintliga anläggningar. Trafikverkets hantering vid lokalisering av depåer och anslutningsväxlar uppfattas som oklar av aktörerna.

Min uppfattning är att Trafikverket bör ha det yttersta ansvaret för lokalisering av depåerna. Placeringen av en ny anslutningsväxel och utvecklingen av en depå påverkar trafikströmmarna på huvudspåren. Endast Trafikverket, som infrastrukturförvaltare med ansvar för kapacitetstilldelning och trafikledning på huvudspåren, kan ta ansvaret för att anslutningar, och bakom dem potentiellt framväxande verksamhet med tillhörande trafik, lokaliseras så att de stör trafikflödet på huvudspåren så lite som möjligt. För att underlätta den överblick som behövs för att ta detta ansvar behöver Trafikverket ta fram och löpande uppdatera ett underlag i form av en strategisk plan. En sådan behövs också vid Trafikverkets utpekande av riksintresse för kommunikationer.

Den nuvarande ordningen med Trafikverket och Jernhusen AB innebär att två statliga aktörer med olika uppdrag och skilda juridiska och ekonomiska förutsättningar, kan agera inom en och samma anläggning för tjänster. Även om Trafikverket skulle tillämpa självkostnadsprincipen enligt järnvägslagen, skulle avgiften inte bli densamma som Jernhusen AB:s. Enligt min uppfattning bör det tydligt motiveras varför staten fortsatt ska ha två olika former för förvaltning inom ett och samma spårområde. Eftersom några sådana motiv inte har framkommit kan jag inte se att den uppdeln-

ingen bör behållas på längre sikt. Jag menar också att den nuvarande ordningen, med de oklarheter jag beskrivit i övrigt, är hämmande för utvecklingen.

Detta ställningstagande innebär sammanfattningsvis att de av Jernhusen AB:s anläggningar för tjänster, som efter en samlad bedömning inte kan anses vara en del av det statliga åtagandet, successivt bör överföras till andra aktörer på marknaden. Där det är befogat att behålla ett statligt åtagande bör anläggningarna i stället överföras till Trafikverket, men med ett säkerställande av konkurrens mellan olika tjänsteleverantörer.

Trafikverket verkar i dag sakna en ändamålsenlig förvaltning av anläggningar för tjänster. Innan en överföring till Trafikverket kan ske måste myndigheten, särskilt mot bakgrund av de utmaningar som myndigheten står inför vad gäller kunskap om anläggningen och verksamhetsområdesövergripande uppgifter, därför först hitta en form för effektiv förvaltning för anläggningarna.

Tjänster som nyttjas av flera järnvägsföretag bör tillhandahållas konkurrensneutralt. En aktör bör därmed inte vara beroende av att vända sig till en presumtiv konkurrent för att få tjänsten utförd. Tillgång till tjänsten rangering och växling med diesellok har lyfts som problem i detta sammanhang.

Rangering på Trafikverkets rangerbangårdar kan ses som en del av det statliga åtagandet på samma sätt som trafikledning. Trafikverket bör därmed ta över ansvaret för rangeringen på de rangerbangårdar som Trafikverket förvaltar. Inför ett beslut om övertagande av ansvaret för rangering bör en konsekvensutredning göras. I denna bör bl.a. kostnader för järnvägsföretagen och de säkerhetsmässiga effekterna av ett övertagande av rangering beaktas.

Frågan om hur stationer och den fastighetsförvaltning som i dag förvaltas av staten genom Jernhusen AB bör organiseras, och hur gränsdragningen bör göras, har inte kunnat hanteras inom ramen för arbetet med detta slutbetänkande. Den bör enligt min mening utredas i särskild ordning och analysera vad som bör vara ett statligt åtagande. Fastighetsförvaltningen behöver ha en tydlig koppling till finansieringen av stationer och stationsutrymmen för passagerare.

Jag har tidigare konstaterat att det föreligger brister i hur ledsagning och assistans för personer med funktionsnedsättning fungerar i praktiken. Eftersom jag inte haft möjlighet att utreda

denna fråga närmare, men bedömer den som viktig, kopplad till andra trafikslag och utvecklingen av stationer och stationstjänster, bör den utredas vidare i ett sådant sammanhang.

## Säkerhet, reglering och tillsyn

*Förslag:* Transportstyrelsen bör fortsatt förvalta de offentlig-rättsliga delarna av järnvägens trafiksäkerhetsregler (JTF). En uppdelning i offentligrättsliga respektive företagsinterna regler bör göras. Transportstyrelsen bör inte lämna över förvaltningen till branschens aktörer eller annan myndighet innan en uppdelning av dagens regler gjorts.

Transportstyrelsen bör ta fram nationella regler för lastsäkring för godstrafik på järnväg. Transportstyrelsen bör också analysera hur svenska intressen lämpligast representeras i UIC:s lastsäkringsarbete.

Regeringens instruktion till Transportstyrelsen bör ändras så att det tydligare framgår att Transportstyrelsen ska verka för säkerheten inom transportområdet.

Transportstyrelsen bör se över sin interna organisation och samla ansvaret för arbetet med järnvägssäkerhetsfrågor, samt säkerställa analyskapacitet och kompetensförsörjning på området.

## Skälen till mina förslag

Trafiksäkerheten på järnväg har under lång tid utvecklats positivt i Sverige. Jämfört med andra länder i EU placerar sig Sverige bland de bättre medlemsländerna. På senare år har det dock funnits tendenser till att den positiva utvecklingen avstannat. Det föreligger vidare ett uttalat behov av att bättre analysera trender och orsaker när det gäller utvecklingen av järnvägssäkerheten.

Som framgår av Transportstyrelsens instruktion har myndigheten till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillstånd och tillsyn inom transportområdet. Detta är myndighetens främsta medel eller verktyg för att nå en ökad säkerhet inom järnvägen.



Transportstyrelsens beslut att upphäva järnvägens trafik-säkerhetsregler (JTF), och överlåta administrationen av regelverket till branschens aktörer från 2016, har enligt min bedömning fattats på otillräcklig grund. Det har heller inte gjorts en tillfredsställande utredning av konsekvenserna, exempelvis vad gäller myndighetens egen möjlighet till tillsyn i framtiden.

Transportstyrelsen bör därför fortsatt förvalta de nationella trafiksäkerhetsreglerna för järnvägen. Myndigheten bör inte lämna över förvaltningen till branschen eller till en annan myndighet innan en uppdelning av dagens regler har gjorts i offentligrättsliga respektive företagsinterna regler.

I flera sammanhang har det påpekats för mig att avsaknaden av regler om lastsäkring inom järnvägen är ett stort och växande problem, bl.a. med hänsyn till att en stor del nya och mindre aktörer numera är verksamma inom järnvägstransportnäringen.

Jag instämmer i branschens önskemål att det bör finnas nationella regler för säkring av last i godstrafik. Det är en viktig säkerhetsfråga då felaktigt lastat gods kan orsaka svåra olyckor. Avsaknad av regler kan vidare förhindra eller försvåra svenska företags internationella transporter.

Eftersom det i stor utsträckning är fråga om gränsöverskridande trafik vore det på sikt dock lämpligare att dessa regler utarbetas inom EU. I väntan på en sådan eventuell utveckling bör Transportstyrelsen ansvara för att ta fram dessa nationella regler. Av vikt är även att svenska företag har en möjlighet att påverka UIC:s regler. Därför bör experter från godstrafikföretagen och även gods-transportköparna delta i utvecklingsarbetet.

I förhållande till andra aktörer på järnvägsområdet, kan jag konstatera att Transportstyrelsen i flera fall har valt att låta inte minst Trafikverket kliva fram och inta en roll och sköta uppgifter som man annars hade kunnat tänka sig vore naturliga för Transportstyrelsen.

Jag anser sammantaget att Transportstyrelsen bör ta en mer aktiv roll inom säkerhetsområdet. För att tydliggöra Transportstyrelsens ansvar föreslår jag att instruktionen för myndigheten ändras så att det tydligare framgår att Transportstyrelsen ska verka för säkerheten inom transportområdet.

Uppdelningen av säkerhetsfrågor på två olika enheter gör att det i dag inte finns ett samlat ansvar inom Transportstyrelsen för järnvägssäkerheten, särskilt inte som analysverksamheten är placerad i

en tredje enhet. Med fördel borde tillsyn och tillståndsverksamhet inom järnvägsområdet tillhöra samma enhet och förfoga över egen analyskapacitet. Jag menar också att ett närmare samarbete mellan dem som arbetar med järnvägsfrågor och dem som arbetar med luftfartsfrågor skulle ge fler möjligheter till effektivt lärande och erfarenhetsutbyte.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519)

Härigenom föreskrivs i fråga om järnvägslagen (2004:519) att 2 kap. 2 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap. 2 §

Infrastrukturförvaltares och järnvägsföretags verksamhet *skall* utföras så att skador till följd av verksamheten förebyggs.

Verksamheten *skall* vara organiserad så att den kan bedrivas på ett säkert sätt.

Infrastrukturförvaltares och järnvägsföretags verksamhet *ska* utföras så att skador till följd av verksamheten förebyggs.

Verksamheten *ska* vara organiserad så att den kan bedrivas på ett säkert sätt *varvid infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ska genomföra nödvändiga åtgärder för riskbattering, i samarbete med varandra där det är lämpligt.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:1065) om kollektivtrafik

*dels* att 2 kap. 8 och 9 §§ och 3 kap. 1 § och ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tio nya paragrafer, 2 kap. 8 a och 9 a–9 f §§ och 4 kap. 6–8 §§, och närmast före 6 § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### Trafikförsörjningsprogram

#### Den regionala kollektivtrafikmyndighetens ansvar

### 2 kap.

#### 8 §

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska *regelbundet* i ett trafikförsörjningsprogram fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken. Programmet ska vid behov uppdateras.

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska *minst vart fjärde år* i ett trafikförsörjningsprogram fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken. Programmet ska vid behov uppdateras.

#### 8 a §

*Om en regional kollektivtrafikmyndighet har för avsikt att samverka med andra regionala kollektivtrafikmyndigheter och organisera trafik enligt 1 kap. 6 § 2 ska myndigheterna minst vart fjärde år i ett gemensamt trafikförsörjningsprogram för länsöverskridande trafik fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken över länsgränser och genomföra samråd enligt 9–9 f §§. Programmet ska vid behov uppdateras.*

Samråd

## 9 §

*Innan den regionala kollektivtrafikmyndigheten antar ett trafikförsörjningsprogram eller en ändring i det ska myndigheten upprätta ett förslag till program eller ändring som uppfyller kraven i 10 §.*

*Det regionala trafikförsörjningsprogrammet ska upprättas efter samråd med motsvarande myndigheter i angränsande län.*

*När den regionala kollektivtrafikmyndigheten upprättar ett förslag till program eller ändring ska myndigheten samråda med motsvarande myndigheter i angränsande län*

Samråd ska även ske med övriga berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer. I de fall ett landsting ensamt är regional kollektivtrafikmyndighet ska samråd även ske med kommunerna i länet.

## 9 a §

*Syftet med samrådet är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn samt lämnande av synpunkter.*

*Under samrådet ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten redovisa förslagets innebörd, skälen för förslaget, förslagets konsekvenser och det planeringsunderlag som har betydelse för utformningen av förslaget.*

*9 b §*

*Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska redovisa resultatet av samrådet i en samrådsredogörelse som ska innehålla de förslag som framförda synpunkter har gett anledning till. Samrådsredogörelsen ska finnas tillsammans med programförslaget.*

*9 c §*

*Efter det att samrådet avslutats och innan den regionala kollektivtrafikmyndigheten antar ett trafikförsörjningsprogram eller en ändring i det ska myndigheten ställa ut programförslaget eller ändringen och låta det granskas enligt 9 d–f §§.*

*Innan utställningen äger rum ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten skicka programförslaget och kungörelse till dem som anges i 9 §.*

*Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska ställa ut programförslaget under minst två månader.*

*Den som vill lämna synpunkter på programförslaget ska göra detta skriftligen under utställningstiden.*

*9 d §*

*Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska kungöra utställningen av programförslaget före utställningstidens början enligt 49 § första stycket 1 och andra stycket delgivningslagen (2010:1932).*

*Av kungörelsen ska framgå*

*var utställningen äger rum samt inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkterna på förslaget ska lämnas.*

*9 e §*

*Efter utställningstiden ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten i ett särskilt utlåtande sammanställa de synpunkter som kommit fram och redovisa de förslag som synpunkterna gett anledning till.*

*Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska så snart som möjligt skicka utlåtandet eller ett meddelande om var det finns tillgängligt till dem som inte fått sina synpunkter tillgodosedda och som lämnat kontaktuppgifter.*

*Utlåtandet ska finnas tillgängligt tillsammans med övriga handlingar i ärendet.*

*9 f §*

*Om programförslaget ändras väsentligen efter utställningen, ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten ställa ut förslaget på nytt.*

**3 kap.**

**1 §**

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten är behörig lokal myndighet enligt EU:s kollektivtrafikförordning och fattar beslut om allmän trafikplikt inom länet.

En regional kollektivtrafikmyndighet får även, efter överenskommelse med en eller flera andra sådana myndigheter, fatta beslut om allmän trafikplikt inom myndigheternas gemensamma område.

Beslut enligt denna paragraf får endast avse regional kollektivtrafik.

*I beslut om allmän trafikplikt ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten väga in befintlig kommersiell trafik.*

## Trafikårsbokslut

### 4 kap.

#### 6 §

*En regional kollektivtrafikmyndighet ska årligen särredovisa verksamheten som avser kollektivtrafik linje för linje där myndigheten lämnat ersättning för utförd trafik.*

*Kravet på särredovisning av trafiken linje för linje gäller inte för anropsstyrd linjetrafik.*

#### 7 §

*Den som är skyldig att särredovisa verksamheten enligt 4 kap. 6 § ska offentliggöra redovisningen i ett trafikårsbokslut.*

#### 8 §

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om redovisningsskyldighet och bokföring som avses i 4 kap. 6 och 7 §§.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

2. Kravet på att den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska redovisa sin trafik linje för linje i ett trafikårsbokslut enligt 4 kap. 6



och 7 §§ gäller inte för den trafik som den regionala kollektivtrafikmyndigheten inlett upphandling av före den 1 januari 2017.

### 1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik att det ska införas en ny paragraf, 8 §, och närmast före en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### Trafikårsbokslut

8 §

*Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om redovisningsskyldighet och bokföring som avses i 4 kap. 6 och 7 §§ lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

## 1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen att 1 § ska ha följande lydelse

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §

Transportstyrelsen har till uppgift att svara för regelgivning, tillståndsprovning och tillsyn inom transportområdet.

Transportstyrelsen ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem.

*Transportstyrelsen ska verka för säkerheten inom transportområdet.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2016.



## 2 Inledning

### 2.1 Uppdraget

Mitt övergripande uppdrag<sup>1</sup> har varit att göra en översyn av järnvägens organisation. Utredningen har delats upp i två steg. I det första steget ingick att göra en nulägesbeskrivning av järnvägens organisation och en inventering av problem- och förbättringsområden, med förslag på inriktning för det fortsatta utredningsarbetet. Den delen av uppdraget behandlade jag i delbetänkandet *En enkel till framtiden?* (SOU 2013:83)<sup>2</sup> som överlämnades den 2 december 2013.

I utredningens andra steg ska jag lämna förslag till förbättringar av järnvägssystemets organisation. Baserat på delbetänkandet och de synpunkter som lämnats på detta preciserade regeringen denna del av uppdraget genom att den 3 april 2014 besluta om ett tilläggsdirektiv.<sup>3</sup> Sju områden pekades ut för fortsatt analys: järnvägens framtida utveckling, rollfördelning och samordning, transporttjänster av god kvalitet på en öppen marknad, användning och tilldelning av kapacitet, byggande och underhåll av infrastrukturen, tillgång till tjänster samt reglering, tillsyn och uppföljning. I nedbruten form resulterar detta i sammanlagt cirka 60 utredningspunkter.

I ett nytt tilläggsdirektiv, beslutat av regeringen den 19 december 2014, pekades byggande och underhåll av infrastrukturen ut som ett särskilt angeläget område för en tidigare lagd delredovisning avseende vissa frågor.<sup>4</sup> Samtidigt kompletterade regeringen

---

<sup>1</sup> Direktiv 2013:46, Järnvägens organisation, enligt Bilaga 1.

<sup>2</sup> En sammanfattning av detta delbetänkande återges i Bilaga 5.

<sup>3</sup> Direktiv 2014:52, Tilläggsdirektiv till Utredningen om järnvägens organisation, enligt Bilaga 3.

<sup>4</sup> Direktiv 2014:160, Tilläggsdirektiv till Utredningen om järnvägens organisation, enligt Bilaga 4.

uppdraget på detta område med ett par nya frågor. Dessa frågor och relaterade förslag behandlade jag i delbetänkandet *Koll på anläggningen* (SOU 2015:42)<sup>5</sup> som överlämnades den 16 april 2015.

I arbetet med slutbetänkandet har fokus legat på kvarstående områden och frågor enligt regeringens direktiv, med vissa prioriteringar och avgränsningar som jag redogör närmare för nedan.

## 2.2 Bakgrund och utgångspunkter

Sverige har under de senaste decennierna genomfört ett flertal reformsteg på järnvägsområdet, vilka beskrivits närmare i utredningens första delbetänkande *En enkel till framtiden?*. Reformerna har påverkats av såväl svenska förhållanden som av behov av anpassningar till EU:s regelverk. En generell iakttagelse är att reformerna i flera fall har aktualiserat fortsatta reformer eller justeringar av regelverk och organisation och att det finns en stor mängd områden med potential för förbättringar. I vissa fall har det handlat om att hantera oförutsedda effekter, men det finns också flera exempel på att förväntade problem eller identifierade oklarheter, som pekats ut redan inför ett nytt reformsteg, mer eller mindre medvetet har lämnats olösta. Ibland har de lyfts fram som angelägna att lösa vid senare tillfälle. En del problem har varit föremål för diskussion under flera år.

Konsekvenserna av detta har kunnat observeras på flera nivåer i järnvägssystemet och med olika allvarlighetsgrad. I de mer begränsade fallen har det handlat om exempelvis fördröjda beslut, dubbelarbete, outnyttjade resurser eller annat som skulle kunna karaktäriseras som ”gnissel i maskineriet”. I en del fall har konsekvenserna blivit direkta konflikter mellan olika aktörer i järnvägssystemet. Sådana konflikter behöver i och för sig inte vara enbart negativa – utan kan också vara ett naturligt inslag i utvecklingen av en mer öppen och marknadsliknande bransch – men det finns dock flera exempel på när detta inte varit fallet. I åter andra fall har det kunnat konstateras ett otillräckligt intresse för t.ex. investeringar, att vissa systempåverkande uppgifter inte längre utförs eller t.o.m. handlingsförklaring. Det är rimligt att anta att

---

<sup>5</sup> En sammanfattning av detta delbetänkande återges i Bilaga 6.

dessa förhållanden varit förknippade med både ineffektivitet och kostnader, såväl för enskilda personer och företag som för samhället i stort.

Utredningen om järnvägens organisation har, genom sitt breda mandat för en helhetsöversyn, kunnat lyfta såväl nya frågor som en rad av dessa tidigare ohanterade frågor. Ambitionen har genomgående varit att analysera och identifiera de bakomliggande problemen och ta fram förslag till lösningar och förbättringar. Frågornas olika natur gör att förslagen kan variera på en skala från mindre justeringar till ganska omfattande förslag på förändringar. En viktig utgångspunkt har också varit att utnyttja mandatet till en samtidig behandling av flera med varandra hopkopplade frågor, för att få fram konsistenta förslag som bidrar till ett bättre fungerande järnvägssystem snarare än att optimera enskilda delar.

I vissa fall har den fördjupade analysen av problemen under utredningens andra steg landat i en något annorlunda bild än vad som framkommit i arbetet med den ursprungliga nulägesbeskrivningen. Bidragande orsaker kan vara att det skett förändringar i sakförhållanden under arbetets gång som påverkat bedömningen, eller att nya uppgifter framkommit. Det har gjort det nödvändigt för utredningen att, med stöd i de ursprungliga direktiven, göra mindre avsteg eller nyanseringar i förhållande till en del av de utpekade frågeställningar som återfinns i regeringens tilläggsdirektiv.

Flera av de förslag jag lägger bygger på att befintliga myndigheter 1) blir bättre på att utföra sina uppgifter, 2) utför uppgifter som redan åligger dem, men som av olika anledningar inte hanterats, och 3) har förmåga att ta sig an delvis nya uppgifter som de inte haft ansvar för tidigare. Detta innebär exempelvis att jag förutsätter att de förslag avseende Trafikverkets verksamhet som jag lämnat i det tidigare delbetänkandet *Koll på anläggningen* kommer att tas om hand och leda till förbättringar i Trafikverket. Att en myndighet inte fungerar tillfredsställande i dag kan förstås påverka tidplanen för att ta sig an nya uppgifter, men får inte utgöra ett absolut hinder för detta för all framtid om bedömningen är att dessa uppgifter hör hemma i myndigheten.

## 2.3 Arbetssätt

Enligt de ursprungliga direktiven ska uppdraget genomföras utåt-riktat och i kontakt med berörda myndigheter, regionala och lokala aktörer som kommuner och landsting, näringslivet och övriga intressenter.

I utredningens andra steg har jag valt att dela in arbetet i sammanlagt nio delprojekt med tillhörande arbetsgrupper:

1. Järnvägens framtida utveckling
2. Rollfördelning och samordning inom järnvägssektorn (och med organ utanför sektorn)
3. Persontransporter inklusive fordonsfrågor
4. Godstransporter inklusive fordonsfrågor
5. Kapacitetstilldelning och trafikledning
6. Järnvägens fastighetsförsörjning och sidotjänster
7. Byggnad och underhåll av infrastrukturen
8. Reglering, tillsyn och uppföljning
9. Statistik och periodisk uppföljning

De två första delprojekten har haft att hantera övergripande och sammanfattande analyser medan de sju övriga hanterat funktionsanalyser och fördjupningsområden.

Aktiviteterna i dessa delprojekt inleddes i september 2014. Basen för deltagare till dessa arbetsgrupper har utgjorts av den grupp med experter och sakkunniga som utsetts att bistå utredningen. För att säkerställa en bred representation och kompetens i alla utredningens sakfrågor har det varit nödvändigt att komplettera dessa experter med ett flertal adjungerade personer i varje arbetsgrupp. Jag har också utsett en ordförande för respektive grupp för att bistå utredningens kansli med att bereda och leda arbetsmöten. Sammantaget har detta inneburit att ett 80-tal personer på ett eller annat sätt engagerats i utredningens arbete.

Varje arbetsgrupp har haft upp till fem möten där frågeställningar och förslag till lösningar kopplade till de aktuella utredningspunkterna har diskuterats. Grupperna har också använts för



att initiera och samordna insamlingen av relevant underlagsmaterial. Deltagarna har via e-post eller regelrätta möten också fått lämna synpunkter på arbetsmaterial och utkast till texter. Det gäller särskilt de underlagsrapporter som har beställts av utredningen i form av särskilda uppdrag. I en del fall har arbetet i grupperna fått positiva följd effekter i form av att berörda aktörer inlett närmare samarbeten i utvecklingsprojekt vid sidan om själva utredningen.

Expertgruppen har 2013–2015 hållit sammanlagt tolv möten, varav ett i internatform. Några möten har kombinerats med möten i delprojekt 1 och 2 enligt ovan.

Jag har också haft ett stort antal bilaterala möten med specialister och personer från organisationer med eller utan representation i expertgruppen eller arbetsgrupperna. Utredningen har därtill arrangerat två öppna seminarier, i augusti 2013 samt oktober 2014.

Sammanlagt nio underlagsrapporter har tagits fram på uppdrag av utredningen för att bidra till att belysa vissa områden eller frågeställningar.<sup>6</sup> Respektive författare ansvarar för de bedömningar som görs i dessa. I slutbetänkandet framgår hur materialet använts i utredningen.

I syfte att ta hänsyn till relevant forskning och utvecklingsarbete har tidigare utredningar och forskningsrapporter samlats in. Utredningen har också deltagit vid flera konferenser där aktuell svensk och internationell forskning och praktik presenterats.

Information om utredningsläget har lämnats vid presentationer på diverse konferenser, i samband med särskilda utfrågningar i riksdagen den 18 december 2013 och den 11 december 2014, samt via utredningens webbplats [www.sou.gov.se/jarnvagensorg](http://www.sou.gov.se/jarnvagensorg).

## 2.4 Samråd och internationellt utbyte

Med anledning av bredden på utredningens frågeställningar har det under hela utredningstiden funnits stora behov av att samråda med parallella utredningar inom Regeringskansliet, liksom med utredningar och utvecklingsprojekt hos andra myndigheter och organisationer. Exempel på utbytet med andra utredningar inom Regeringskansliet är Järnvägstrafikutredningen, Sverigeförhand-

---

<sup>6</sup> Dessa publiceras i form av bilagorna 7–15.

lingen, Utredningen om information, bokning och biljettförsäljning av kollektivtrafikresor (Ds 2015:11) och arbetet med att ta fram underlag för genomförandet av SERA-direktivet (Ds 2014:21). Utbytet med Sverigeförhandlingen samt med Trafikverket och Transportstyrelsen har varit särskilt intensivt. När det gäller Sverigeförhandlingen kan jag konstatera att det saknats förutsättningar för en synkroniserad hantering av ett antal frågor, exempelvis förutsättningarna för medfinansiering av järnvägsinfrastruktur och för marknadstillträdet för tågtrafikoperatörer.

Det internationella utbytet av erfarenheter är ett återkommande inslag på järnvägsområdet. Representanter för myndigheter eller företag från ett tiotal olika länder har besökt eller bjudit in utredningen för att ta del av svenska erfarenheter av omorganisation och regleringsförändringar. Utredningen har gjort studiebesök i Belgien, Nederländerna, Storbritannien, Schweiz och Japan samt haft kontakter med forskare och praktiker från en rad andra länder, bl.a. genom deltagande i *International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport* 2013 och 2015.

## 2.5 Avgränsningar och särskilda förutsättningar

Även med sitt breda mandat har denna utredning självfallet haft flera avgränsningar att ta hänsyn till. I enstaka fall har direktiven satt gränser, exempelvis vad gäller förslag som påverkar omfattningen på det offentliga åtagandet. En av utredningen tidigare väckt fråga om behovet att utreda organiserandet av biljettförsäljning m.m. valde regeringen att hantera genom en separat departementsutredning.

Inte minst under sitt andra steg har utredningen påverkats av att den haft att hantera en mycket stor mängd frågor, med stor spridning i karaktär och detaljeringsnivå, på relativt kort tid. Mängden frågor har föranlett det arbetssätt som beskrivits ovan, vilket resulterat i ett starkt engagemang från många personer med specialistkunskaper och ett rikt underlagsmaterial, men samtidigt inneburit en krävande administrativ process. Flera frågor har också visat sig vara väsentligt mer tidskrävande att hantera än vad som kunnat förutses från början. Det blev särskilt tydligt under arbetet med

delbetänkandet om järnvägsunderhåll, som för övrigt innebar att arbetet i de andra projektgrupperna fick pausas.

Med hänsyn till det omfattande uppdraget och en reviderad bedömning av utredningsläget efter överlämnandet av det andra delbetänkandet, begärde utredningen den 19 maj 2015 ytterligare förlängd tid. Den 12 juni 2015 kom besked om att inget initiativ om ett sådant beslut skulle tas. Detta har med nödvändighet lett till hårda prioriteringar i behandlingen av frågorna.

Det hade varit önskvärt att utredningen, inte minst mot bakgrund av de arbetsinsatser som gjorts av alla personer som engagerats och de förväntningar detta lett till, kommit både längre och djupare i diskussionen av fler problemområden, och därmed också i framtagandet av förslag på lösningar. Under rådande förutsättningar har det visat sig vara omöjligt. I flera fall lämnar jag i detta slutbetänkande därför endast förslag på en inriktning för fortsatt hantering av frågorna, liksom förslag på fortsatt utredning av vissa frågor i särskild ordning. Det är min förhoppning att detta inte ska leda till att vissa frågor (för)blir ohanterade utan att de i sinom tid ska få den uppmärksamhet de förtjänar. En nackdel med detta är dock att viktiga kopplingar mellan olika frågeområden riskerar att gå förlorade.

I några fall återfinns mer utvecklade resonemang kring dessa frågor i de underlagsrapporter som lämnats till utredningen, även om jag inte haft möjlighet att göra de samlade överväganden och bedömningar som krävts för att komma med konkreta förslag.

De infrastrukturellerade frågorna, framför allt vad gäller järnvägsunderhåll, har redan behandlats relativt ingående i det andra delbetänkandet. Därför ägnas dessa frågor mycket lite uppmärksamhet i slutbetänkandet. En specifik fråga som utelämnats i detta sammanhang är det eventuella behovet av tredjepartscertifiering av infrastruktur.

Jag har inte kunnat göra regelrätta utvärderingar om hur tidigare och pågående samarbetsprojekt mellan sektorns aktörer har fungerat, även om jag följt projekt som t.ex. Tillsammans för Tåg i Tid. Därmed har jag inte heller kunnat lämna specifika förslag till hur sektorns aktörer kan motiveras till, eller vid behov omfattas av ökade krav på utvecklade former för samarbete. Ett annat område som inte berörs närmare i slutbetänkandet (men däremot i delbetänkandet *Koll på anläggningen* och i en underlagsrapport – se

Bilaga 11) är transaktions- och transitionskostnader och möjligheter att minimera dem.

Jag menar dock att vid ett genomförande av mina förslag till förändringar och förtydliganden rörande t.ex. ansvar och roller, kommer förutsättningarna för samarbete på ett flertal områden att tydliggöras och underlättas. Oklara ansvarsförhållanden utgör i vissa fall bakomliggande orsaker till svårigheter med att få till utvecklade samarbeten. Flera av förslagen torde sannolikt också kunna bidra till att minska transaktionskostnaderna, särskilt vad gäller den typ som kallas rätlinjighetskostnader (*misalignment costs*), även om detta förstås är svårt att kvantifiera.

## 2.6 Betänkandets disposition

Betänkandet omfattar tio kapitel. Närmast kommer ett kapitel som behandlar järnvägens framtida utveckling och vägval för framtiden. Det är i flera avseenden ett nyckelkapitel, eftersom det presenterar förutsättningarna för hanteringen av flera andra frågor på såväl kortare som längre sikt. I kapitel 4 diskuterar jag några andra övergripande frågor, nämligen ansvarsfördelning, styrning och roller i järnvägssektorn, inklusive den internationella och nationella regelgivningen. Här berörs även Trafikverkets och Transportstyrelsens organisation. Det femte kapitlet utgör en fördjupande studie av förutsättningarna för den samhällsorganiserade och kommersiella persontrafiken, inte minst vad gäller relationer och gränssnitt dem emellan. Kapitel 6 hanterar frågor som rör anläggningar för tjänster eller det som ibland kallas järnvägens sidosystem. Kapitlet hanterar också ett antal utpekade frågeställningar rörande verksamheten i Jernhusen AB.

I det sjunde kapitlet studeras säkerhet, reglering och tillsyn. Kapitlet går i detta sammanhang också på djupet när det gäller Transportstyrelsens uppgifter, mandat och organisation. Kapitel 8 tar upp frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser. I kapitel 9 redovisar jag mina konsekvensanalyser. Det avslutande tionde kapitlet innehåller författningskommentarer till de förslag som innebär konkreta förändringar i lagar och förordningar.

De nio underlagsrapporter som har beställts av utredningen är publicerade i en särskild bilagedel.

### 3 Järnvägens framtida utveckling och viktiga vägvalsfrågor

*Förslag:* Regeringen bör närmare överväga och ta ställning till vad dagens och framtidens järnvägsnät ska användas till. Som en följd av detta bör beslut tas om att ge prioritet för viss trafik på utpekade banor och/eller vissa tider på dygnet. Järnvägslagens regler om prioritering av trafik bör ändras så att kravet på samhällsekonomisk effektivitet tas bort.

Regeringen bör, särskilt med hänsyn till kommande investeringar i nya stambanor för höghastighetståg, närmare utreda en förändring i den långsiktiga modellen för marknadstillträdet på järnväg. En sådan utredning bör fokusera på att utreda förutsättningar för och genomförande av en modell där tillträdet för den interregionala persontrafiken regleras genom upphandling i konkurrens.

Staten bör inte påbörja förhandlingar med kommuner och regioner om medfinansiering av höghastighetsjärnvägar och anslutande infrastruktur förrän det finns ett tydligt ställningstagande om vad de framtida nya stambanorna ska användas till, samt vilken marknadstillträdesmodell som ska tillämpas på dessa banor och på det nationella nätet i övrigt.

Regeringen bör ta initiativ till kraftfulla förbättringsåtgärder när det gäller insamling och sammanställning av statistik och andra uppgifter.

Regeringen bör närmare utreda lämpligheten i att långsiktigt behålla det statliga ägandet i SJ AB, Green Cargo AB, Jernhusen AB och Infranord AB. En sådan utredning bör samordnas med en utredning om en förändrad marknadstillträdesmodell och omfatta förutom ett konkurrensperspektiv även ett beredskapsperspektiv.

## 3.1 Inledning

Ett av mina mer övergripande uppdrag är att analysera järnvägens framtida utveckling. Som en del i detta ska jag, enligt regeringens direktiv, ”redogöra för olika scenarier för framtida behov av järnvägstransporter som del av transportsystemet och tydliggöra övergripande vägvalsfrågor” (Dir. 2014:52, s. 2). Behoven kan komma att förändras som en följd av olika omvärldsfaktorer. I direktiven sägs också att ”Det är viktigt att systemet utformas så att det ytterst är transportkundernas efterfrågan som driver utvecklingen, samtidigt som hänsyn tas även till samhällets övergripande behov” och att ”Beslut --- bör fattas utifrån övergripande mål avseende järnvägens roll, samtidigt som det lämnas utrymme för marknadsstyrda initiativ att utveckla järnvägen”.

Jag har också i uppdrag att följa hur olika delmarknader för tågtransporter utvecklas och vid behov lämna förslag till åtgärder som kan leda till förbättrade förutsättningar.

Ett antal frågor kopplade till kapacitetstilldelning och kapacitetsförbättringar, både vad gäller infrastruktur och fordon, pekas ut i direktiven. En del av dessa berörs relativt ingående i detta kapitel, andra mer översiktligt. Ofta är de kopplade till andra frågeställningar.

Den första delen av detta kapitel ägnas åt att diskutera utvecklingen i den svenska järnvägssektorn hittills, olika prognoser och scenarier om den framtida utvecklingen och hur förändrade förutsättningar och omvärldsfaktorer kan påverka järnvägens roll. Mot bakgrund av detta går jag sedan in på ett antal identifierade vägvalsfrågor, och mina bedömningar av hur dessa bör hanteras.

### 3.1.1 Övergripande om framtida utveckling, prognoser och scenarier

En diskussion om järnvägens framtida utveckling måste till viss del starta i det järnvägssystem som finns i dag och en tillbakablickande reflektion över hur utvecklingen har sett ut hittills. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att utvecklingen framåt är allt annat än förutbestämd. Med de tidshorisonter och höga kostnader som normalt är förknippade med främst nyinvesteringar, men även ett

långsiktigt arbete med reinvesteringar och underhållsåtgärder, kommer framtidens järnvägssystem att vara beroende av de beslut om åtgärder och budgeterade medel som tas under de närmaste åren. En viktig del i sådana beslut bör vara att fundera över hur järnvägen kan och bör användas.

Infrastrukturen sätter i mångt och mycket ramarna för vad som kan göras, samtidigt som det är ramar som det kan ta lång tid att förändra. Mycket stora projekt, som höghastighetsbanor, kan få strukturerande och betydande effekter på exempelvis lokalisering av företag och bostäder och därmed även på transporter av både resenärer och gods. Enstaka åtgärder för att t.ex. lösa upp flaskhalsar kan ibland få stor effekt på hur infrastrukturen används. Det finns dock flera andra sätt att påverka den framtida utvecklingen och aktörernas beteende än att bara se till infrastrukturen. Förändrad organisation och regelverk, beroende på omfattning, kan också få betydande effekter. Skapandet av nya incitamentsstrukturer och särskilda styrmedel i form av skatter och avgifter kan också påverka utvecklingen, särskilt om de bidrar till att tippa över vågskålen i en annan riktning och t.ex. leder till en förändrad fördelning mellan trafikslagen. Tillämpningen av den s.k. fyrstegsprincipen i Trafikverkets arbete är ett sätt att ta hänsyn till olika åtgärders genomslag i olika tidsperspektiv, samtidigt som relaterade kostnader beaktas.

Prognoser om den framtida utvecklingen bygger dels på uppgifter om hur utvecklingen sett ut tidigare, vad som varit drivande för denna, tagna eller förväntade beslut om åtgärder som påverkar utvecklingen framåt, samt antaganden om olika trender och omvärldsfaktorer. För flera påverkande faktorer (såväl dem som regering, riksdag och olika myndigheter själva styr över som andra som hör till omvärldsutvecklingen) kan man ibland identifiera några olika tänkbara alternativ. Det ger en möjlighet att, med hjälp av anpassade modeller, undersöka utvecklingen i termer av olika scenarier. Den här typen av analyser kan bidra till att t.ex. identifiera nyckelbeslut, tröskeleffekter och mer generellt känsligheten hos en viss prognos.

### 3.1.2 Bristande statistik och uppgifter

Ett problem i sammanhanget är de brister som framkommit under utredningens arbete vad gäller tillgången på tillförlitlig statistik och andra uppgifter om dagens järnvägssystem, som bl.a. behövs för att göra prognoser. Jag har under hela utredningsarbetet stött på denna problematik, på samtliga områden, vilket ofta inneburit att det krävts särskilda ansträngningar för att få fram underlag. Ibland har uppgifter funnits men senare visat sig vara otillförlitliga.

Eftersom kunskapsbaserat underlag till stor del saknas har järnvägen, i förhållande till andra trafikslag, sämre förutsättningar. En insamling av mer detaljerat statistikunderlag från järnvägens operatörer är nödvändig för att förbättra situationen. I första hand avser detta passagerarflöden och flöden av gods med varugrupsindelning, med ökad geografisk uppdelning. Bristen på geografiskt disaggregerade data på järnväg begränsar möjligheten att redovisa relevanta underlag för transportpolitiska analyser och åtgärdsval. Obalansen mot andra trafikslag, där motsvarande uppgifter finns, gör att järnvägen får sämre möjligheter att utvecklas till ett effektivt trafikslag. Som exempel kan nämnas att Trafikverket i sitt underlag till ny inriktningsplanering saknar uppgifter om godsflöden annat än på en mycket aggregerad nivå.

Problemen med bristande statistik och andra uppgifter återspeglas i flera av de följande kapitlen. Det har varit en del av utredningens uppdrag att kartlägga tillgången på insamlade uppgifter och föreslå förbättringar. Bristerna har dock visat sig så allvarliga att det inte ens har gått att få en övergripande bild från alla involverade aktörer om vilka uppgifter som samlas in, av vem och på vilka grunder. Därmed har denna del av uppdraget varit omöjlig att genomföra.

För att kunna göra prognoser om järnvägens framtida utveckling men också få fram annat underlag av betydelse för vilka anslagsmedel som bör budgeteras, liksom för andra beslut av betydelse för sektorn, krävs en kraftig förbättring i insamlingen av statistik och andra uppgifter från järnvägens aktörer. Detta inkluderar klargöranden om vilka uppgifter som behövs och varför, med en bättre synkronisering mellan olika myndigheter för att undvika dubbelarbete, både vad gäller insamling och lämning av uppgifter. Jag föreslår därför att regeringen tar initiativ till detta. När det gäller



krav på uppgifter från de regionala kollektivtrafikmyndigheterna återkommer jag till det i kapitel 5.

## **3.2 Utvecklingen hittills i Sverige i korthet**

### **3.2.1 Inledning**

Jag har i mina tidigare delbetänkanden redogjort relativt noggrant för hur regelverket för järnvägssektorn utvecklats i Sverige sedan slutet av 1980-talet, med tillhörande organisationsförändringar. Jag har i dessa sammanhang också pekat på hur infrastrukturen, trafiken och andra delar av marknaden utvecklats. I detta avsnitt ger jag därför endast ett kort sammandrag och en aktuell bild över läget.

### **3.2.2 En översikt över reformerna och marknaden**

Uppdelningen av SJ i ett trafikföretag och en infrastrukturförvaltande myndighet – Banverket – som en följd av det trafikpolitiska beslutet 1988, liksom decentraliseringen av ansvaret för de s.k. länsbanorna till trafikhuvudmännen, var på sin tid genomgripande reformer som kommit att forma den fortsatta utvecklingen i järnvägssektorn. Reformerna har drivits av både nationella behov och de krav som EU-medlemskapet medfört, särskilt på senare år.

Gradvis har olika delar av marknaden öppnats upp för nya aktörer och inte sällan har det varit nödvändigt att omfördela kontroll och ansvar för viktiga funktioner och resurser i syfte att skapa bättre förutsättningar för konkurrens.

Konkurrens om spåren, i form av deltagande i upphandlingar, inleddes redan 1989–90 och var länge det enda sättet för nya aktörer att komma in på marknaden för persontrafik med tåg. Denna del av marknaden omfattade till en början sådan lokal, regional och interregional persontrafik som SJ inte längre kunde bedriva med lönsamhet och därför inte hade incitament att utveckla och i vissa fall ville avveckla helt. Därefter har den successivt utvecklats och vuxit till att i dag på flera håll omfatta större nät eller trafiksystem av t.ex. pendeltågslinjer som i vissa fall också går mycket långa sträckor.

Nya aktörer i godstrafiken började dyka upp i början av 1990-talet, företrädesvis som matarbolag till SJ. En milstolpe var Banverkets beslut att ge gruvbolaget LKAB egen trafikeringsrätt 1993. 1996 avreglerades godstransportmarknaden och blev därmed helt öppen för nya operatörer, både från Sverige och från andra länder.

SJ delades upp och bolagiserades år 2001, vilket bl.a. ledde till bildandet av SJ AB, Green Cargo AB och Jernhusen AB.

De första stegen mot en marknadsöppning i persontrafiken i form av konkurrens på spåren togs 2006 och avsåg nattågstrafik och chartertrafik. Därefter följde veckoslutstrafiken och den internationella persontrafiken 2009, liksom beslut om att avveckla SJ:s kvarvarande ensamrätt från oktober 2010.

2009 bildades Transportstyrelsen som en trafikslagsövergripande myndighet för reglering, tillstånd och tillsyn samt registerhållning. I början av 2010 bildades Infranord AB genom en bolagisering av Banverket Produktion och senare samma vår bildades Trafikverket genom en sammanslagning av Banverket och Vägverket och delar av andra myndigheter.

Det öppna marknadstillträdet för persontrafiken har varit på plats på allvar sedan i slutet av 2011. Därmed föreligger ett regelverk för marknadstillträdet på järnväg som kombinerar en direkt konkurrens *på* spåren med en relativt omfattande samhällsorganiserad och upphandlad regionalnattågstrafik (konkurrens *om* spåren). Majoriteten av den samhällsorganiserade trafiken organiseras i dag av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (som etablerades 2012), medan en mindre del omfattas av statens upphandling genom Trafikverket (tidigare Rikstrafiken).

När konkurrens på spåren tillkom som en ny möjlighet till inträde var företag som Veolia (i dag ägt av Transdev) tidigt ute med att etablera en egen trafik på sträckan Stockholm–Malmö, först som veckoslutstrafik och sedan daglig trafik. Företaget kör också nattågstrafik till Jämtland. Vidare har Tågåkeriet i Bergslagen etablerat en ny trafik mellan Göteborg och Dalarna och kör också Karlstad–Stockholm. Tågkompaniet kör NSB:s tåg Oslo–Göteborg på den svenska sidan och veckoslutstrafik Ludvika–Västerås–Stockholm samt Karlstad–Oslo. Skandinaviska Jernbanor kör sedan några år en nischprodukt Stockholm–Göteborg. Det mest omfattande nyinträdet i direkt konkurrens med SJ AB står MTR

Express AB för, med sin snabbtågstrafik med nya fordon Stockholm–Göteborg.<sup>1</sup>

Effekterna av de nya trafikuppläggen har hittills varit relativt begränsade. Ett större utbud och i vissa fall jämförelsevis lägre priser på de erbjudna produkterna har kunnat konstateras, men SJ AB har inte förändrat sitt utbud eller sina priser i någon större utsträckning. Inträdet av MTR Express AB kan förväntas få större påverkan. Tidiga resultat tyder på lägre biljettpreiser i såväl MTR:s som SJ AB:s trafik samt att den nya operatören har lyckats bättre än SJ AB med att upprätthålla punktligheten.

På godstransportmarknaden finns i dag ett flertal mindre och medelstora tågoperatörer, även om Green Cargo AB har en fortsatt stark ställning. Avregleringen bedöms ha lett till såväl effektivare transportlösningar som lägre priser för transportköparna.

### 3.2.3 Transportarbetets utveckling

Som jag har pekat på i mina tidigare betänkanden har transportarbetet på järnväg ökat kraftigt i Sverige sedan slutet av 1980-talet. Räknat från 1990 har persontransportarbetet ökat med 84 procent fram t.o.m. 2014 och godstransportarbetet med 11 procent (med toppar 2007 och 2010 på 22 respektive 23 procent över 1990 års nivå).<sup>2</sup> En närmare studie av persontransportarbetet visar dock på mycket stora skillnader mellan utvecklingen för den regionala trafiken jämfört med fjärrtrafiken (som också inkluderar en del internationell trafik).

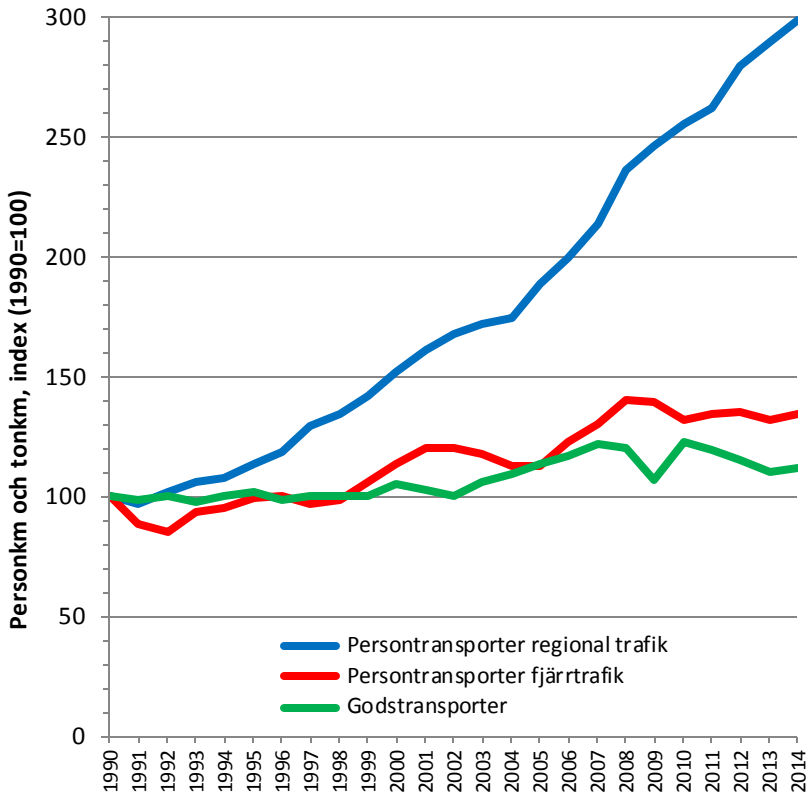
Som framgår av figur 3.1 har persontransportarbetet i den regionala trafiken ökat stadigt och totalt med nästan 200 procent sedan de dåvarande trafikhuvudmännen övertog ansvaret för trafiken på länsbanorna 1990. Under samma period har transportarbetet för fjärrtrafiken ökat med bara 34,4 procent, trots introduktionen av nya snabbtåg under 1990-talet. Sedan 2008 har fjärrtrafiken dessutom mer eller mindre stagnerat, medan transportarbetet med den regionala trafiken fortsatt att öka.

---

<sup>1</sup> Mer detaljer om dessa nyinräden återfinns i Tabell 3.8 i underlagsrapporten av Nelldal och Wajsman (se Bilaga 14).

<sup>2</sup> Trafikanalys, Bantrafik 2014, Statistik 2015:13.

Figur 3.1 Järnvägens transportarbete i Sverige 1990-2014



Källa: Trafikanalys

### 3.2.4 Några särskilt utpekade frågor

I mitt uppdrag har ingått att följa utvecklingen på de olika delmarknaderna. I underlagsrapporten av Nelldal och Wajsman (Bilaga 14) återfinns mer utförliga beskrivningar av hur hela transportsektorn utvecklats, liksom järnvägstrafikens olika segment. I rapporten av Vierth och Landergren (Bilaga 15) görs en närmare genomgång av utvecklingen för godstransportmarknaden på järnväg.

Jag har också haft i uppdrag att bedöma exempelvis potentialen för utvecklade godstransporter på järnväg och faktorer som stöttar en positiv utveckling, liksom effekter av avgiftshöjningar och kostnadsökningar. Möjligheterna att gå på djupet i dessa delar av

uppdraget har varit begränsade, men frågorna berörs bl.a. i underlagsrapporterna av Nelldal och Wajsman (se vidare avsnitt 3.4.2) samt Vierth och Landergren. En nyckelfråga som lyfts är kapaciteten och kapacitetstilldelningen på järnväg. Det är egentligen en mer övergripande fråga för järnvägssektorn i stort och som jag hanterar i avsnitt 3.6.1.

När det gäller just godstrafiken är en ofta utpekad åtgärd att möjliggöra körning av längre och/eller tyngre tåg på det svenska järnvägsnätet. Nyligen har också Trafikverket redovisat ett särskilt uppdrag om detta.<sup>3</sup>

Jag kan i detta sammanhang konstatera att det är viktigt att identifiera vem som egentligen äger vilken fråga (särskilt när den kopplas till behov av förändringar i s.k. bromstal för fordon). När det gäller längre tåg tror jag också att det är nödvändigt att en gång för alla slå fast vilken standard det är som ska gälla. Så länge det fortsätter att florera flera olika alternativ för utökade tåglängder kommer sannolikt inte särskilt mycket att hända. Slutligen är det också relevant att beakta i vilken utsträckning tågoperatörer i dag kör tåg med dagens högsta tillåtna längd, eftersom det kan ge en indikation om hur den faktiska efterfrågan ser ut.

Vad gäller förutsättningarna för t.ex. kommersiellt organiserad persontrafik i förhållande till samhällsorganiserad upphandlad trafik återkommer jag till detta i avsnitt 3.6.2 nedan samt i kapitel 5.

Utredningen har också omfattat att studera fordonsförsörjningen på marknaden och kartlägga potentialen för en effektivare fordonsanvändning. Ett försök har gjorts att göra en kartläggning av de fordon som används för olika ändamål i Sverige, genom att kombinera uppgifter från Transportstyrelsens fordonregister med andra källor. Materialet redovisas i en underlagsrapport av Bo-Lennart Nelldal (Bilaga 13), men användbarheten och möjligheten att dra slutsatser påverkas av de inbyggda begränsningar som föreligger i Transportstyrelsens register. Exempelvis ingår inte fordon med utländska ägare, vilka är relativt vanligt förekommande, åtminstone vad gäller vagnar för godstrafik. En övergripande slutsats är att det inte tycks föreligga brist på dragfordon eller vagnar att använda i godstrafik, medan bilden vad

---

<sup>3</sup> Trafikverket, Regeringsuppdrag: Möjligheter att köra längre och/eller tyngre godståg, Rapport 2015:117.

gäller fordon för persontrafik är mer komplicerad. I båda fallen påverkas dock fordonsförsörjningen av ERTMS-införandet (vilket jag konstaterade redan i mitt första delbetänkande). Frågan om uthyrning av kommunalt ägda fordon till kommersiella företag har inte kunnat hanteras med de förutsättningar som utredningen haft.

Jag kan också fortsatt konstatera att många företag i järnvägssektorn i dag har en låg lönsamhet. En närmare studie av alla tågoperatörers företagsekonomiska situation visar att branschens lönsamhet försämrats jämfört med bussbranschen och gods-transporter på väg.<sup>4</sup> För gruppen järnvägsgodsoperatörer som helhet är läget särskilt bekymmersamt, även om det finns enskilda undantag. Företag som i genomsnitt klarar sig bättre i branschen är leverantörer av t.ex. fordon och tjänster till tågoperatörerna.

### 3.3 Aktuellt läge i några andra länder samt EU

#### 3.3.1 Norge och Danmark

Norge har fram tills nu i första hand öppnat upp sin godstransportmarknad för konkurrens. Till detta kommer en enstaka upphandling av persontrafik på järnväg. Staten äger två järnvägsföretag, NSB samt Flytoget till Gardermoen, och kontrollerar liksom i Sverige den dominerande infrastrukturförvaltaren – Jernbaneverket.

Enligt ett reformförslag som den norska regeringen lämnade till stortinget våren 2015 kommer det att ske stora förändringar i järnvägens organisation.<sup>5</sup> All persontrafik ska konkurrensupphandlas paketvis under de närmaste åren. Vidare ska Jernbaneverket bolagiseras till ett infrastruktur företag, som samtidigt får ta över ansvaret för en del tillgångar som i dag finns hos NSB. Både det nya infrastruktur företaget och NSB ska förbli i statlig ägo. En ny strategisk enhet, det s.k. Jernbanedirektoratet, ska inrättas (under Samferdselsdepartementet), med ansvar för bl.a. upphandling av järnvägstrafik.

Tanken är att den nya strukturen ska finnas på plats till 1 januari 2017, med en glidande övergång av ansvar från Samferdselsdepartementet till Jernbanedirektoratet. En fortfarande öppen fråga är om

---

<sup>4</sup> Fineman och Wolgast (2015).

<sup>5</sup> Samferdselsdepartementet, Meld. St. 27 (2014-2015).

man också ska genomföra en decentralisering av ansvaret för lokal-tågen till regionala myndigheter. Ett parallellt arbete sker också med att ta fram en plattform för fördelning av biljettintäkter mellan aktörerna.

I Danmark är Banedanmark huvudsaklig infrastrukturförvaltare, fullt separerad från trafikeringen. Konkurrens tillämpas egentligen bara i godstrafiken och handlar då i första hand om internationell trafik som passerar genom Danmark. Statligt ägda DSB dominerar persontrafiken på järnväg och har en form av samhällsuppdrag för detta i enlighet med ett avtal med staten. Ett tilläggsavtal undertecknades i september 2015 och ger DSB en monopolliknande ställning fram till december 2020. Avtalet är dock inte okontroversiellt (t.ex. i förhållande till EU:s konkurrens- och statsstödsregler) och eventuella ändringar skulle kunna leda till en marknadsöppning före 2020.

Omfattande planer finns vad gäller infrastrukturinvesteringar de närmaste åren, inkluderande nya banor, elektrifiering av befintliga banor och en uppgradering av signalsystemet till ERTMS Baseline 3.5.0. Elektrifieringen beräknas vara genomförd till år 2026. ERTMS-projektet drivs av Banedanmark. Det är försenat med cirka två år och beräknas nu vara fullt genomfört 2021.

En omläggning är på gång också av trafiken som kommer att innebära en implementering av ett system med taktfast trafik mellan ett antal knutpunkter, liknande systemet i Schweiz. Ökade hastigheter planeras också för tågen i Danmark, men då upp till cirka 160 km/h, dvs. inte vad som normalt brukar kallas höghastighetståg.

### 3.3.2 Storbritannien

I Storbritannien upphandlas all persontrafik, fördelat på ett 20-tal s.k. franchisekontrakt som i huvudsak avgränsas i form av geografiska områden. Upphandlingen omfattar såväl företags-ekonomiskt olönsam som lönsam trafik vilket innebär att buden ibland innebär en betalning för rätten att få trafikera. Kontrakten är i regel långa – upp till 15 år. Medan kontrakten för den regionala trafiken i regel är beroende av tillskott från staten för att täcka kostnaderna, går fjärrtrafiken med vinst och dessa kontrakt

levererar därför ett överskott till staten. De senaste fem åren har summan av alla kontrakt resulterat i en nettobetaling till staten. 2014/15 uppgick den till 802 miljoner pund.<sup>6</sup>

Systemet gör det möjligt att ställa höga krav på alla tågoperatörer, exempelvis vad gäller nödvändig samordning i form av biljettsamverkan. De kostnader som är förknippade med dessa krav får operatörerna ersättning för genom att alla förutsätts inkludera dem i sina anbud vid upphandlingarna av kontrakten. En stor del av kraven knyts till den licens som varje järnvägsföretag måste ha. Viss prisreglering förekommer.

Ovanpå detta tillämpas också möjligheten till öppet inträde (*open access*), med tydliga villkor för gränssnitt med upphandlad trafik vid inträde (en form av behovsprövning parad med möjlighet till kompenserande ersättning). Hittills har den faktiska *open access*-trafiken varit begränsad till ett par sträckor.

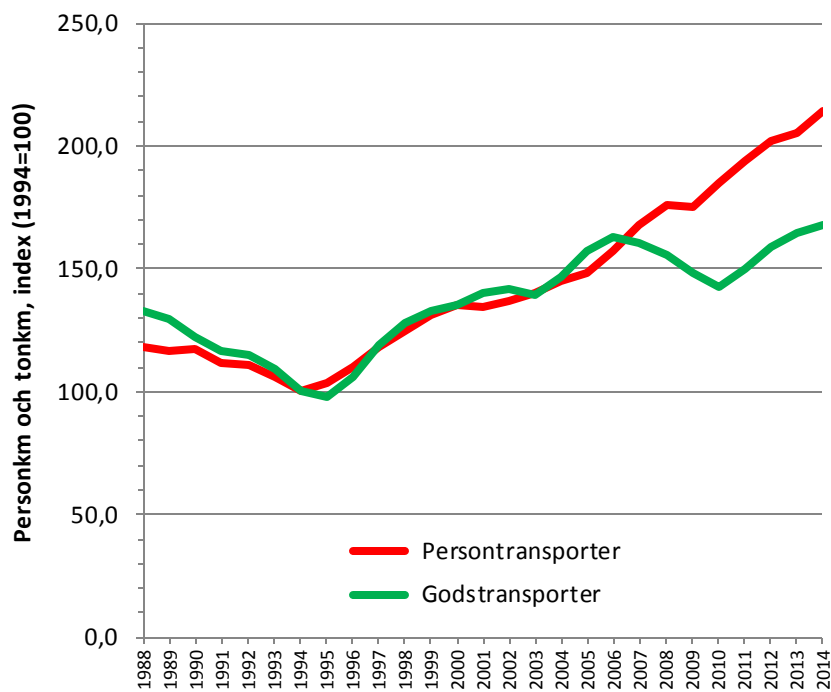
Resandet i det brittiska järnvägssystemet har utvecklats kraftigt sedan privatiseringen och franchising-systemet introducerades i mitten av 1990-talet – mer än i något annat större järnvägsnät i Europa. Enligt statistik från Office of Rail and Road är ökningen, mätt i personkilometer, 214 procent perioden 1994–2014. Även godstransportarbetet har ökat, med nästan 68 procent sedan 1994 (Figur 3.2). Mer nedbrutna uppgifter för persontransporterna från 2000-talet visar att tillväxten i resandet med fjärtrafiken varit jämförbar med den regionala trafiken (61 procent respektive 74 procent 2002/03–2014/15). Detta illustreras i Figur 3.3.

---

<sup>6</sup> Office of Rail and Road, Rail Finance 2014-15 Annual Statistical Release.



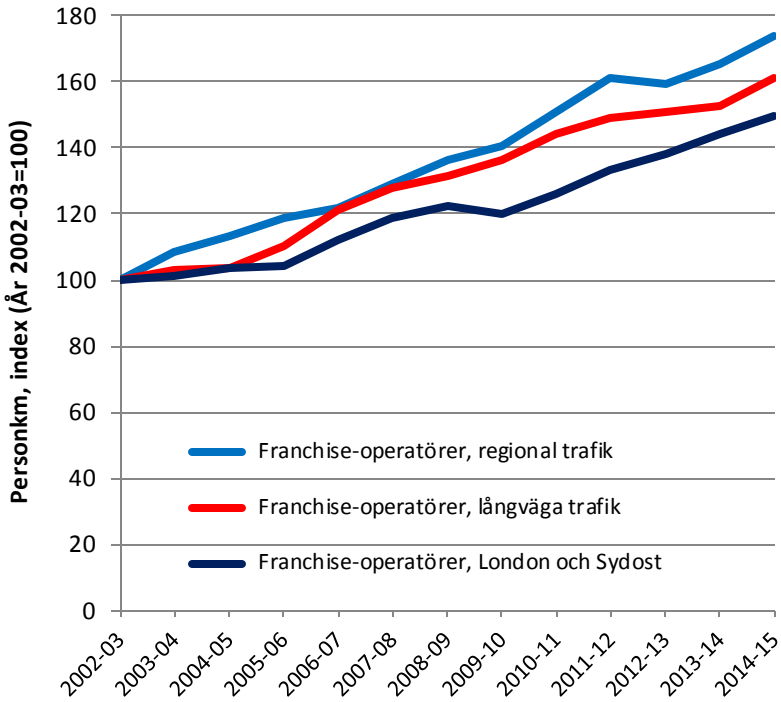
Figur 3.2 Järnvägens transportarbete i Storbritannien 1988-2014



Not: För godstransporter har uppgifterna räknats om från brutna verksamhetsår.

Källa: Office of Rail and Road.

Figur 3.3 Järnvägens persontransportarbete i Storbritannien 2002-2015



Källa: Office of Rail and Road.

Den brittiska modellen är föremål för intern diskussion och till viss del revision, men med olika riktningar samtidigt. Å ena sidan förekommer provverksamhet med inslag av återintegrering mellan infrastrukturförvaltare och operatör som en följd av den s.k. McNulty-rapporten,<sup>7</sup> men å andra sidan finns också förslag från Competition and Markets Authority om att utveckla open access-trafiken.<sup>8</sup>

Trots ett starkt statligt beroende bedrevs infrastrukturförvaltaren Network Rail länge som vore det ett privat företag, men utan utdelning. Under 2014 slogs det dock fast att den skuld på nära 38 miljarder pund som byggts upp i företaget är garanterad av staten, vilket gjorde det nödvändigt att tydliggöra skulden i den

<sup>7</sup> Department for Transport (2011), Realising the Potential of GB Rail.

<sup>8</sup> Competition & Markets Authority (2015), Competition in passenger services in Great Britain.

statliga balansräkningen. Bakgrunden till detta var också nya riktlinjer från EU:s statistikbyrå Eurostat. Därmed omklassificerades Network Rail i september 2014 till att bli en del av den offentliga sektorn, vilket innebar att företaget inte längre kunde ta extra lån på den privata marknaden. När det snart därefter visat sig att infrastrukturförvaltaren tappat kontrollen över budgeten bara ett år in i den nuvarande femåriga uppgraderingsplanen tillsattes flera utredningar, bl.a. i syfte att ta fram en plan för att vända utvecklingen. En av dessa är den s.k. Shaw-rapporten, som lämnat en första översiktlig genomgång av situationen i november 2015.<sup>9</sup>

### 3.3.3 Schweiz

Som stående utanför EU har Schweiz haft en större frihet i utformningen av transportpolitiken och organiserandet av järnvägssektorn än många andra europeiska länder. Likväl har det funnits en påverkan från EU liksom från andra strömningar i samhället i riktning mot en mer öppen järnvägsmarknad, särskilt vad gäller internationell trafik och då inte minst för godstransporter. Grundmodellen i Schweiz är dock alltjämt att järnvägsföretagen är integrerade strukturer med infrastruktur och trafikering i samma organisation. Ett flertal sådana företag existerar även om statliga SBB intar en särställning och fungerar som systemintegrerande organisation.

Persontrafiken planeras och utförs av SBB, dock uppdelat på olika divisioner. Fokus ligger på frekvent och s.k. taktfast trafik med givna bytespunkter och bytestider med hög punktlighet. En ökad hastighet i systemet är relativt lågt prioriterad jämfört med att få in fler avgångar per timme enligt redan givna mönster. Satsningar på infrastrukturen görs med målet att det ska gå att köra trafiken på ett visst sätt (fler tåg per timme) från och med en bestämd tidpunkt i framtiden. Godstrafiken planeras in i fördefinierade kanaler mellan persontågen.

Den starka prioriteringen av persontrafiken och dess speciella trafikmönster uppfattas av godstransportföretag som problematisk.

---

<sup>9</sup> Department for Transport (2015), The future shape and financing of Network Rail – The scope.

Från transportministeriet ser man också flera problem med att skapa sunda incitamentstrukturer för infrastrukturförvaltarens verksamhet och en förutsägbarhet i t.ex. reinvesteringsbehoven. På papperet borde det i den integrerade strukturen finnas goda incitament till fordonsinvesteringar som är anpassade till infrastrukturen. Men, eftersom de offentliga bidragen bara kan riktas till infrastrukturen menar företrädare för ministeriet att SBB kan göra fordonsinvesteringar som trycker över kostnader till infrastrukturen där subventionerna finns. Det minskar viljan till optimering av hela systemet hos SBB. På sistone har ett stort problem varit att SBB:s infrastrukturdivision plötsligt meddelat att det behövs mycket stora tillkommande medel till infrastrukturen jämfört med vad som tidigare planerats för.

Ett särskilt inslag i den schweiziska kapacitetstilldelningen är förekomsten av en fristående branschägd organisation, Trasse Schweiz AG, som hanterar tåglägesfördelningen på det nät som kontrolleras av de tre största företagen (SBB, BLS och SOB). Genom detta söker man uppnå det oberoende för denna funktion som SERA-direktivet anvisar för i övrigt integrerade strukturer.<sup>10</sup>

I dag hanterar Trasse Schweiz 95 procent av tåglägesfördelningen på den del av nätet som har normalspårvidd. Regeringens avsikt är att organisationen i framtiden ska ta hand om tåglägesfördelningen på hela denna del av nätet. Trasse Schweiz övervakar också infrastrukturförvaltarnas framtagning av tidtabeller i syfte att undvika diskriminering och gör kapacitetsanalyser för överbelastade linjer. Regeringen har föreslagit att Trasse Schweiz i framtiden ska få ett stärkt oberoende och status som lagstadgad institution, men dessa och flera andra förändringar förväntas inte vara implementerade förrän tidigast 2018.

Viktigt att komma ihåg är att Schweiz till ytan bara är en tiondel så stort som Sverige samtidigt som befolkningen är drygt 8 miljoner mot Sveriges cirka 9,5 miljoner. Det innebär att en mycket stor del av persontågstrafiken i Schweiz skulle kunna betraktas som tillhörande ett storregionalt nät där pendlingsresor har en ännu mer dominerande roll jämfört med långväga resor än i Sverige. Samtidigt är Schweiz ett viktigt transitland för godstransporter.

---

<sup>10</sup> Trasse Schweiz AG, Annual Report 2014.

### 3.3.4 Italien och Österrike

Italien och Österrike är intressanta exempel på länder där det skett nyinträden i form av konkurrens på spåren.

I Italien har det skett ett nyinträde i form av en operatör med moderna höghastighetståg på sträckorna Milano-Rom och Venedig-Rom. Företaget bakom detta, NTV, ägs av bl.a. några finansiella institutioner samt franska SNCF, och bildades redan 2006. Trafiken inleddes i april 2012 efter en lång process med att få bl.a. fordonen godkända. Svårigheter orsakades också av den ofullständiga separationen mellan infrastrukturförvaltaren RFI och den konkurrerande nationella operatören Trenitalia. Banavgifterna var inledningsvis höga men sänktes genom olika beslut i slutet av 2013 respektive 2014.

Inträdet av NTV har lett ett kraftigt ökat resande med höghastighetståg (från cirka 25 miljoner resor 2011 till 32 miljoner år 2013) och konkurrensen har lett till sänkta priser med cirka 30 procent.<sup>11</sup> Höga kostnader, bl.a. i form av banavgifter, var inledningsvis ett stort problem för NTV. Så sent som 2014 såg företaget ut att vara i en besvärlig ekonomisk knipa. Genom ett förändrat fokus, närmast i riktning mot lågprismarknaden, har fler resenärer lockats att åka med tågen och bidragit till att vända utvecklingen.

I Österrike har företaget WESTbahn gått in på långdistansmarknaden (Wien-Salzburg) med nya snabbtåg i direkt konkurrens med nationella operatören ÖBB. Trafiken inleddes i slutet av 2011. Även i fallet WESTbahn är SNCF en av delägarna, tillsammans med ett par finansiella institutioner.

Företaget har fört en lång kamp mot diskriminering från infrastrukturförvaltaren ÖBB-Infra, både vad gäller avgifter och tillgång till infrastruktur. Av stor betydelse har varit att landets regulatormyndighet har ingripit vid ett flertal tillfällen för att stoppa otillåten diskriminering. WESTbahn har också vänt sig till EU-kommissionen ett par gånger för att påtala problemen.<sup>12</sup>

I samband med att WESTbahn skulle träda in på marknaden har ÖBB förändrat sin prispolitik och börjat erbjuda rabatterade priser

---

<sup>11</sup> Giuricin (2015), Case Study, NTV and the competition in the high speed rail in Italy.

<sup>12</sup> European Railway Review (2015), s. 16 ff.

på långdistanslinjer. WESTbahn har lyckats nå nollresultat 2014 och satsar nu på fler tåg för att utöka verksamheten.

### 3.3.5 EU

Kommissionen har genom sitt förslag till fjärde järnvägspaket verkat för en utveckling på EU-nivå som liknar den svenska modellen. Förslagets marknadsdel består av ändringar av SERA-direktivet<sup>13</sup> och EU:s kollektivtrafikförordning<sup>14</sup> och innehåller förslag om ett öppet tillträde för kommersiell persontrafik på alla nationella nät, samt upphandling av kontrakt för persontrafik. Vidare föreslås en tydligare uppdelning mellan infrastrukturförvaltare och trafikoperatörer för att främja icke-diskriminering och faktisk konkurrens.

Europaparlamentet och Rådet har inledningsvis gått igenom förslagen var för sig. Det har då framkommit att viljan till en tydligare separation mellan infrastrukturförvaltare och operatör inte är särskilt stark i de medlemsländer där en mer eller mindre integrerad struktur fortfarande föreligger. Vidare finns ett starkt motstånd i flera medlemsländer mot en fortsatt marknadsöppning, särskilt vad gäller kravet på upphandling i konkurrens, men även öppet inträde.

Europaparlamentet röstade om bl.a. marknadsdelen i fjärde järnvägspaketet i februari 2014, efter den s.k. första läsningen. Det innebar en försvagning av det ursprungliga förslagets krav på både separation och upphandling i konkurrens. I vissa fall senarelades förändringarna med större möjligheter till undantag.<sup>15</sup>

I oktober 2015 nådde Rådet en överenskommelse om den fortsatta inriktningen inför förhandlingarna med Europaparlamentet. Enligt denna förespråkas ett icke-diskriminerande tillträde till alla nationella järnvägsnät i unionen från 2020, antingen genom etablering av egen kommersiell trafik eller genom deltagande i upphandlingar av trafikkontrakt. Upphandling i konkurrens förespråkas, men genom ett flertal undantag möjliggörs fortsatt direkttilldelning i många fall. För nationella myndigheter ges ett generellt

---

<sup>13</sup> Direktiv 2012/34/EU.

<sup>14</sup> Förordning (EG) 1370/2007.

<sup>15</sup> European Commission, Press release, 2014-02-26.

undantag för fortsatt direkttilldelning utan behov av motivering i hela tio år efter regelverkets införande, och redan direktupphandlade avtal behöver inte avbrytas i förtid.<sup>16</sup>

Det krävs att Europaparlamentet och Rådet kan nå en överenskommelse i de fortsatta förhandlingarna om fjärde järnvägspaketet under 2016, innan förslagen om ändringar i SERA-direktivet och kollektivtrafikförordningen träder i kraft respektive kan införlivas i nationell lagstiftning.

Ovanpå detta kommer förhandlingarna om genomförandeakten för ramavtal enligt artikel 42.8 i SERA-direktivet. Med nuvarande förslag finns inget tak för hur mycket kapacitet som kan tecknas i ramavtal, även om det finns vissa skyddsregler om infrastrukturförvaltaren tecknar ramavtal för mer än 70 procent av kapaciteten. Enskilda infrastrukturförvaltare har därtill alltjämt makten att genom prioriteringskriterier styra vilken trafik som får kapacitet.

Sammantaget innebär detta att de faktiska förutsättningarna för en öppen järnvägstrafikmarknad i EU ser ut att bli relativt begränsade även i framtiden. Detta gäller också och inte minst för internationella godstransporter på järnväg (såvida man inte som godstågoperatör kan få till ett ramavtal och/eller samarbeta med någon annan som har det). Persontrafiken kan antas vara prioriterad och dessutom ha lättare att få ramavtal. De s.k. godskorridorer som är på väg att etableras i enlighet med en EU-förordning<sup>17</sup> ser inte ut att ge så mycket i praktiken. Som det ser ut nu kan det bli endast ett fåtal tåglägen mellan Stockholm och Palermo i den korridoren. Detta torde ha stor betydelse för ett land som Sverige, lokaliserat i Europas utkant och med ett starkt beroende av såväl export som import.

### 3.4 Prognoser och scenarioanalys

Det finns ett stort behov av att använda prognoser för den framtida utvecklingen i transportsektorn, inte minst för att bedöma effekterna av olika åtgärder i transportsystemet. Jag har tagit del av Trafikverkets officiella prognoser om järnvägens och transport-

---

<sup>16</sup> Council of the EU, Press release 709/15.

<sup>17</sup> Förordning 913/2010/EU.

systemets framtida utveckling, men har också sett ett behov av att komplettera den bild som dessa prognoser ger med en underlagsrapport av professor Bo-Lennart Nelldal, KTH, och Jakob Wajzman, Trafikverket, som också undersöker några olika scenarier för den framtida utvecklingen. Orsakerna till detta, liksom skillnaderna mellan prognoserna, redovisas närmare i avsnitt 3.4.2 respektive 3.4.3 nedan. I avsnitt 3.4.4 presenterar jag också några slutsatser från en annan underlagsrapport om scenarier av docent Staffan Hultén.

### 3.4.1 Trafikverkets prognoser

Trafikverket redovisar i ett par aktuella rapporter sina s.k. basprognoser för personresor respektive godstransporter.<sup>18</sup>

Fokus i rapporterna ligger på prognosen för år 2030 eftersom den används i de samhällsekonomiska kalkylerna. Prognosen bygger på ett antal förutsättningar som i sig i vissa fall också är prognoser (t.ex. befolkningsutveckling och oljepris), samt beslutade och aviserade politiska åtgärder. I detta ingår t.ex. nuvarande nationell plan för transportsystemet 2014–2025. För persontransporter används modellen Sampers och för godstransporter modellen Samgods.

Enligt Trafikverkets basprognos för persontransporterna år 2030 beräknas det sammanlagda transportarbetet i Sverige ha ökat med 25 procent jämfört med 2010, vilket motsvarar 1,1 procent per år. Medan biltransportarbetete beräknas följa denna tillväxttakt, beräknas persontransportarbetet på järnväg öka med hela 50 procent under perioden, motsvarande 2,0 procent per år. Det är väsentligt högre än i tidigare prognoser. Resandet med tåg förväntas med denna prognos fortsätta att öka i ungefär samma takt som den gjort historiskt 1990–2010, medan bilresandet ökar något snabbare. Det konstateras att den utplaning av bilresandet som skett under 2000-talet inte entydigt kan tolkas som att sambandet mellan ökad BNP och ökat bilresande har brutits. Lågkonjunkturen har spelat roll och 2014 ökade bilresandet igen. Resandet med inrikes flyg och buss ökar enligt prognosen svagt, att

---

<sup>18</sup> Trafikverket (2015b), Prognos för persontransporter 2030 – Trafikverkets basprognos 2015 och Trafikverket (2015c), Prognos för godstransporter 2030 – Trafikverkets basprognos 2015.



jämföra med en historisk utplanande trend. För perioden 2030–2050 görs en förenklad prognos. I denna minskar tillväxten för samtliga trafikslag jämfört med perioden till 2030.

Prognosen för godstransportarbetet (som bara sträcker sig till 2030) utgår från liknande förutsättningar som persontransportprognosen, och tar också hänsyn till hur prognosen för trafik med persontåg påverkar spårkapaciteten för godståg. Svaveldirektivet för sjöfart antas leda till en övergång till lågsvavligt bränsle snarare än installationer av ny reningsteknik, vilket minskar kostnadsökningen jämfört med tidigare prognoser. Sjöfarten är också det trafikslag som bedöms öka mest med 1,99 procent i årstakt, jämfört med 1,96 procent för väg och 1,33 procent för järnväg. Järnvägens relativa ställning utvecklas därmed klart sämre i denna prognos än för persontransporterna. En del av detta förklaras av höjda banavgifter. Den tillväxt som kommer på järnväg utgörs till stor del av nya transportbehov till följd av ökad gruvbrytning i norra Sverige.

Befolkningstillväxten har stor påverkan för trafikstillväxten i Trafikverkets prognoser. Här finns ett generellt problem med att hänsyn ännu inte tagits till Statistiska Centralbyråns nyligen reviderade prognoser, som pekar mot en snabbare befolkningsökning än vad som tidigare förväntats. Medan Trafikverket t.ex. utgått från en befolkning på 10,3 miljoner år 2030 och 10,7 miljoner år 2050, räknar SCB nu med att befolkningen passerar 10 miljoner redan 2016, 11 miljoner år 2025 och 12 miljoner år 2042.<sup>19</sup>

### 3.4.2 KTH:s prognoser

Jag har som komplement till Trafikverkets basprognoser låtit professor Bo-Lennart Nelldal, KTH, och Jakob Wajsman, Trafikverket, undersöka några alternativa scenarier för den framtida utvecklingen. Dessa prognoser, som här förenklat kallas KTH:s prognoser, bygger på andra modeller än dem som används av Trafikverket.<sup>20</sup> Det finns flera anledningar till detta.

---

<sup>19</sup> SCB, Demografiska rapporter, Rapport 2015:2

<sup>20</sup> Rapporten publiceras i form av Bilaga 14.

Prognosmodellen Sampers för persontrafik är inte avsedd att användas för att spegla konkurrens mellan operatörer, vare sig när det gäller tåg, flyg eller buss. Någon modell för utrikesresor finns inte implementerad. Det finns också osäkerheter när det gäller modellens förmåga att hantera kombinerade resor med olika färdmedel och att prognostisera höghastighetståg.

Prognosmodellen Samgods är fortfarande under utveckling och bygger inte på en fullständig och aktuell databas över gods-transporterna i form av faktiska flöden. Lastbilstrafiken delas inte upp på lång- och kortväga transporter, vilket är av betydelse när det gäller att analysera konkurrensytor. Modellen kan inte heller användas för att belysa järnvägens olika produkter i form av vagnslast, systemtåg, kombi- och malmtrafik.

De alternativa prognosmodeller som används av KTH har utvecklats under lång tid och har tillämpats för analyser även till tidigare järnvägsutredningars betänkanden, exempelvis *Järnväg för resenärer och gods* (SOU 2003:104) och *Höghastighetsbanor - ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft* (SOU 2009:74). Modellerna har också använts av Trafikverket, t.ex. när verket 2012 beställde en prognos för person- och godstransporter för åren 2010–2030, internt vid beställning av flera olika specialprognoser för godstransporter under perioden 2010–2015, samt för att prognostisera effekterna av banavgifter.

Jag har därför bedömt att det är relevant att med hjälp av dessa modeller ta fram alternativa scenarier för att belysa olika utvecklingsmöjligheter. Samtidigt kan jag konstatera att det är problematiskt att en del av det datamaterial som modellerna använder sig av inte tillhör den officiella statistiken och inte erbjuder den typ av transparens och möjlighet till verifiering som man normalt skulle önska. Detta ser jag som en del av ett större problem vad gäller insamling av statistik och andra uppgifter i branschen, som behöver hanteras (se också avsnitt 3.1.2).

Underlagsrapporten av Nelldal och Wajzman redogör för den hittillsvarande utvecklingen för person- och godstransporter på järnväg jämfört med övriga trafikslag fram till och med 2014. Till detta kommer analyser av tre alternativa scenarier för den framtida utvecklingen i perspektivet 2030 respektive 2050:

- Ett basalternativ utifrån nu gällande planer och dess antagna förlängning.

- Ett kapacitetsalternativ som bl.a. innebär en större satsning på järnväg än basalternativet.
- Ett lågalternativ där järnvägen missgynnas jämfört med basalternativet.

För de olika scenarierna görs bl.a. olika antaganden om järnvägens organisation, tidpunkt för färdigställande av höghastighetsbanor, införande av vägslitageavgifter, möjliga längder på godståg och tillåtna laster för lastbilar. I rapporten diskuteras också kapacitetspåverkande åtgärder i järnvägsnätet. Att notera är att KTH:s prognoser bygger på en högre befolkningstillväxt än Trafikverkets, men är inte i överensstämmelse med SCB:s senaste revidering.

I basalternativet växer det totala persontransportarbetet med 22 procent till 2030 (1,2 procent per år) och 16 procent 2030–2050. Järnvägens persontransportarbete växer snabbast av trafikslagen i båda perioderna (52 procent respektive 73 procent). I den senare perioden är det trafiken på de nya höghastighetsbanorna som slår igenom, vilket också innebär ett minskat transportarbete med inrikes flyg. Godstransportarbetet på järnväg förväntas öka med cirka 2,2 procent per år fram till 2030 och därefter med 1,2 procent per år. En tillåten högre axellast och längre godståg i prioriterade stråk bidrar till en positiv utveckling för vissa varuslag. En ökad utrikeshandel ger också ökade flöden även i delar som av transporterarna som körs inrikes.

I kapacitetsalternativet ingår ytterligare satsningar på järnväg och en koncessionsmodell tillämpas för interregional fjärrtrafik, inklusive höghastighetsbanorna, som dessutom färdigställs redan till år 2030. Det leder till en ännu kraftigare ökning av persontransporterna på järnväg (97 procent till 2030 och 57 procent 2030–2050) som dessutom blir större för långväga än för regionala resor. För godstransporterarna skulle bl.a. en mer generell ökning av tillåten axellast och längre tåg gynna järnvägens tillväxt. Ny trafikering skulle uppstå, även till nya orter, och järnvägen skulle därmed ta marknadsandelar främst från lastbilen. Sammantaget skulle godstransportarbetet med järnväg öka väsentligt mer än i basalternativet.

I lågalternativet satsas mindre på järnväg och en del företagsekonomiskt olönsam trafik läggs ned, däribland nattågstrafiken till Norrland. Till 2030 ökar persontransportarbetet på järnväg med

måttliga 24 procent, endast något mer än det totala transportarbetet. Genom att höghastighetsbanorna färdigställs kommer dock en kraftigare tillväxt i den senare delen av perioden (54 procent). Den regionala trafiken får dock relativt stort utrymme vilket gör att utbudet av direktresor inte blir optimalt. För godstransporterna medför tyngre lastbilar, samtidigt som att vägslitageavgifter inte införs, att järnvägens konkurrenskraft försämras. Även om det totala transportarbetet utvecklas ungefär som i de andra alternativen kommer därmed järnvägen att drabbas negativt av en förändrad fördelning mellan trafiklagen. Vagnslasttrafiken kommer i detta alternativ att helt försvinna till år 2050, p.g.a. att den kritiska massa som krävs för att bedriva verksamheten inte längre föreligger.

### Särskilda synpunkter om vagnslast

När det gäller just vagnslasttrafiken har Green Cargo AB framfört att det finns behov av att nyansera bilden av denna produkttyp i förhållande till s.k. systemtåg. Vagnslast i traditionell mening innebär att man lastar/lossar gods på en eller flera konventionella vagnar hos kunden och bygger tåg genom att kombinera vagnar från flera olika kunder. Med systemtåg menas att en enstaka kunds transportbehov är så pass stort att det räcker för att bygga ett helt godståg. Vagnslasttrafiken har i flera andra länder lagts ned och kvar har då blivit systemtågen.

Green Cargo AB menar att i det nätverk som företaget förfogar över i Sverige består vagnflödena till allra största delen av sådana som måste kombineras för att bilda tåg. Endast ett fåtal kunder har så stora volymer att de räcker för att fylla hela tåg flera dagar per vecka. I realiteten finns sällan en tydlig gräns, vad gäller produktionsätt, mellan vagnslast och systemtåg, när integrerade lösningar kan skapas i ett större nätverk. Exempelvis kan vagnar som går tillsammans med andra kunders vagnar genom en del av Sverige senare rangeras om till separata systemtåg för fortsatt transport.

Denna möjlighet används t.ex. av ett speditörsliknande företag som Scandifibre Logistics, som ägs av delar av svensk skogsindustri. Företaget har byggt upp ett vagnslastliknande transportnätverk med internationella systemtåg mellan Green Cargos vagnslastnätverk i Sverige till DB Schenker Rails och SNCF:s nätverk i

Tyskland respektive Frankrike. Scandfibre Logistics anlitar Green Cargo AB bl.a. för uppsamlade transporter till och från Hallsberg, samt för distributionen i Sverige av returlastade vagnar med importgods. Systemtågen används där volymen är som störst mellan Hallsberg och Maschen/Dortmund. De dras för närvarande av konkurrenter till Green Cargo AB, DB Schenker Rail och SNCF.

Vagnslastrafiken är enligt Green Cargo AB den del av verksamheten som är mest lönsam och en av de få delarna som varit lönsam under en längre tid. Dock är den beroende av volymer (skalfördelar) i nätverket och spår till enskilda bruk och terminaler för att kunna leva vidare. Om förändringar görs i infrastrukturen utifrån prognoser om att det bara är renodlade systemtåg som kommer att vara lönsamma att köra i framtiden, finns enligt Green Cargo AB risken att man gör prognosen självuppfyllande.

### **3.4.3 En närmare jämförelse mellan Trafikverkets och KTH:s prognoser**

Det är inte helt enkelt att jämföra Trafikverkets prognoser med KTH:s, eftersom prognoserna delvis omfattar olika delmarknader och har olika utgångsår. Nedan görs ändå ett försök att reda ut de viktigaste skillnaderna för slutresultaten och tillväxttakten. En översikt presenteras också i form av Tabell 3.1 och 3.2.

#### **Persontransportprognoser**

Trafikverkets basprognos motsvaras närmast av KTH:s basalternativ. Utgångsåret för Trafikverkets prognos är dock år 2010, medan utgångsåret för KTH:s prognos är år 2014.

Trafikverkets modell Sampers innehåller inga utrikesresor, men för järnväg ingår en fast matris för utgångsåret och för prognosåren som tagits fram vid KTH. Samvips, som är den modell som KTH använder, bygger på Sampers matriser, men innehåller också utrikesresor med alla färdmedel till Norge, Danmark och norra Europa. I de nu publicerade resultaten i underlagsrapporten redovisas dock enbart transportarbetet inom Sverige. Sampers innefattar också Öresundstågen i Danmark. Konsekvenserna av dessa skillnader blir att det totala transportarbetet (alla trafikslag) i Trafik-

verkets prognoser blir cirka nio procent lägre än i KTH:s prognoser. Öresundstågen i Danmark, vilka ingår i Trafikverkets prognos, svarar för cirka två procent av transportarbetet.

Transportarbetet med järnväg är emellertid jämförbart mellan Trafikverkets och KTH:s prognoser och ligger på ungefär samma nivå i prognosen för år 2030: 18,0 respektive 18,2 miljarder personkilometer. Dock gäller att KTH:s prognos utgår från år 2014 i stället för 2010 och har tagit hänsyn till de kvalitetsproblem som funnits för järnvägen sedan 2009/2010. KTH:s prognos utgår från ungefär samma nivå som Trafikverkets men når samma slutnivå på färre år. Den årliga ökningstakten i KTH:s prognos är således högre än i Trafikverkets prognos.

De största skillnaderna i absoluta tal mellan Trafikverkets och KTH:s prognoser finns i bilresandet som ligger cirka nio procent lägre i Trafikverkets prognoser. Skillnaderna är störst för de långväga resorna, eftersom de flesta utrikesresorna ligger där.

När det gäller år 2050 redovisar Trafikverket en förenklad prognos som är en framskrivning av prognosen till år 2030. Ostlänken ingår i Trafikverkets prognos för år 2030 och således också i prognosen för år 2050. Hela höghastighetsnätet och andra åtgärder ingår dock inte. Det totala transportarbetet blir lägre i Trafikverkets prognos än i KTH:s prognos, vilket troligtvis till stor del kan förklaras av de ovan nämnda skillnaderna i utrikestrafiken. Järnvägens transportarbete ligger cirka 30 procent lägre än i KTH:s prognos, vilket förmodligen delvis kan förklaras av skillnaden när det gäller höghastighetsbanorna.

## Godstransportprognoser

Även i detta fall motsvaras Trafikverkets basprognos för år 2030 närmast av KTH:s basalternativ. Någon prognos för år 2050 redovisas inte i Trafikverkets rapport, men har presenterats i andra sammanhang enligt nedan. Det är svårt att hitta entydiga värden på transporterens omfattning i Trafikverkets publikationer, eftersom det redovisas olika nivåer för transportarbetet. Det gäller t.ex. utgångsåret, där ibland modellberäknade data och ibland faktisk statistik används.

Utgångsåret för Trafikverkets prognoser är i detta fall 2006, medan utgångsåret för KTH:s prognoser är 2014. Det är således en betydande skillnad redan i utgångsläget. Totalnivån för transportarbetet stämmer dock ganska väl för utgångsåret i Trafikverkets respektive KTH:s prognoser. Om man använder jämförbar statistik, ligger den på cirka 99 miljarder tonkm år 2006. Trafikverkets prognos redovisar modellberäknade värden för år 2006, där sjöfart ligger något över och lastbil något under de faktiska nivåerna för detta år.

En jämförelse mellan prognoserna visar att totalnivån för Trafikverkets prognos ligger 20 procent över KTH:s prognos för år 2030. Trafikverkets prognos hamnar på 153 miljarder tonkm år 2030, vilket kan jämföras med KTH:s prognos som hamnar på 128 miljarder tonkm, en skillnad på 25 miljarder tonkilometer.

Prognosen för den totala järnvägstrafiken ligger för år 2030 något högre i Trafikverkets prognos än i KTH:s. Dock ligger nästan hela ökningen i Trafikverkets prognos på malmtrafiken, som mer än fördubblas. Den övriga järnvägstrafiken ökar därför endast med 13 procent i Trafikverkets prognos till år 2030, medan den i KTH:s prognos ökar med 46 procent. Marknadsandelen för järnväg exklusive malmtrafik i Trafikverkets prognos minskar från 18 procent år 2014 (av det totala transportarbetet) till 13 procent medan den i KTH:s prognos förblir 18 procent.

I samband med kapacitetsutredningen år 2012 tog Trafikverket fram en prognos för år 2050. Den redovisar ett totalt transportarbete på 159 miljarder tonkm för år 2050, vilket endast är 4 procent över Trafikverkets senaste prognos för år 2030. I samband med arbetet med tunga och långa lastbilar har en förenklad prognos tagits fram för år 2050 genom en framskrivning av Trafikverkets senaste prognos för år 2030. I denna hamnar det totala godstransportarbetet på 214 miljarder tonkm år 2050, vilket kan jämföras med KTH:s prognos på 156 miljarder tonkm. Det är en skillnad på mer än 50 miljarder tonkilometer eller 37 procent. Enligt Trafikverkets prognos kommer således det totala transportarbetet att mer än fördubblas från 99 till 214 miljarder tonkilometer mellan åren 2006 och 2050. Tillväxttakten i Trafikverkets prognos blir mer än dubbelt så hög som den har varit under perioden 1970–2014, medan den i KTH:s prognos ligger relativt högt åren 2014–2030 men lågt åren 2030–2050.

År 2050 ligger den totala järnvägstrafiken i Trafikverkets prognos på ungefär samma nivå som i KTH:s (36–37 mdr tonkm). Förutom den fördubblade malmtrafiken till år 2030 kan detta förklaras av den höga nivån för det totala transportarbetet. Marknadsandelen för järnväg i Trafikverkets prognos minskar från 22 procent år 2014 till 17 procent, vilket är ungefär samma nivå som i KTH:s lågalternativ, medan andelen i KTH:s prognos för basalternativet ökar till 24 procent.

Den höga nivån på det totala transportarbetet innebär att även sjöfart och lastbil hamnar på mycket höga nivåer år 2050. Sjöfartens transportarbete fördubblas och lastbilens blir 2,5 gånger så högt som år 2006. Lastbilens totala transportarbete blir 99 miljarder tonkm år 2050, vilket är lika mycket som det totala transportarbetet år 2006.

**Tabell 3.1 Jämförelse mellan Trafikverkets och KTH:s prognoser för persontransporter**

Färdmedel						Trafikverket		KTH	
	1970	1990	2010	2010	2014	Basprognos		Basalternativ	
				TrV	KTH	2030	2050	2030	2050
Järnväg	4,6	6,6	11,2	12,0	12,0	18,0	21,5	18,2	31,4
Flyg	0,6	3,5	3,0	3,5	3,5	4,2	4,5	4,0	2,7
Övrig koll	7,2	11,7	15,4	12,6	16,3	14,3	16,1	19,8	22,6
Bil	55,6	86,4	102,2	90,5	106,3	113,4	133,1	126,5	138,9
Övrigt	4,8	5,1	5,4	8,0	5,4	9,0	9,5	6,0	6,5
<b>Totalt</b>	<b>72,8</b>	<b>113,3</b>	<b>137,2</b>	<b>126,6</b>	<b>143,5</b>	<b>158,9</b>	<b>184,7</b>	<b>174,5</b>	<b>202,1</b>
Andel (%)									
Järnväg	6 %	6 %	8 %	9 %	8 %	11 %	12 %	10 %	16 %
Flyg	1 %	3 %	2 %	3 %	2 %	3 %	2 %	2 %	1 %
Övrig koll	10 %	10 %	11 %	10 %	11 %	9 %	9 %	11 %	11 %
Bil	76 %	76 %	74 %	71 %	74 %	71 %	72 %	72 %	69 %
Övrigt	7 %	5 %	4 %	6 %	4 %	6 %	5 %	3 %	3 %
<b>Totalt</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Källa: Bo-Lennart Nelldal



**Tabell 3.2 Jämförelse mellan Trafikverkets och KTH:s prognoser för godstransporter**

Färdmedel						Trafikverket		KTH	
	1970	1990	2010	2010		Basprognos		Basalternativ	
				TrV	KTH	2030	2050	2030	2050
Personkilometer(mrd)									
Järnväg	17,3	18,8	22,3	22,3	20,5	30,6	35,7	28,9	36,8
Sjöfart	35,0	27,6	33,6	37,0	34,8	59,2	79,4	41,6	48,1
Lastbil	17,5	29,2	42,8	40,0	35,9	63,6	99,2	57,3	71,2
<b>Totalt</b>	<b>69,8</b>	<b>75,6</b>	<b>98,7</b>	<b>99,3</b>	<b>91,2</b>	<b>153,4</b>	<b>214,3</b>	<b>127,8</b>	<b>156,1</b>
Andel (%)									
Järnväg	25 %	25 %	23 %	22 %	22 %	20 %	17 %	23 %	24 %
Sjöfart	50 %	37 %	34 %	37 %	38 %	39 %	37 %	33 %	31 %
Lastbil	25 %	39 %	43 %	40 %	39 %	41 %	46 %	45 %	46 %
<b>Totalt</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Källa: Bo-Lennart Nelldal

### 3.4.4 Ytterligare tankar kring scenarier

Docent Staffan Hultén har tagit fram en annan underlagsrapport om scenarier åt utredningen (se Bilaga 12). I denna förs en mer teoretisk och principiell diskussion om tre alternativa scenarier (utifrån olika visioner med olika slutmål) för den svenska järnvägens utveckling under de närmaste tjugo åren: 1) höghastighetsjärnvägar, 2) nya banor för regionförstoring, och 3) gradvis förbättring. Genom att göra en sekventiell analys med hjälp av s.k. morfologiska träd med flera sekventiella förgreningar visas att trögheter, stigberoenden och politisk lobbying kan resultera i samma slutresultat även om visionerna är distinkt olika.

Av detta resultat dras slutsatsen att för att försäkra sig om att en bestämd vision eller plan realiseras ska beslutsfattaren alternativt beslutsfattarna välja en sekvens av investeringar som gör att visionen inte transformeras till att bli något annat än det ursprungliga målet. Sekvensen av de investeringar som genomförs får också effekter på hur järnvägen kommer att användas och vilka företag och resenärsgupper som kommer att få fördelar av investeringarna. En konsekvens av dessa resonemang är t.ex. att var nya stambanor för höghastighetståg börjar byggas kan bli styrande för utvecklingen.

### 3.5 Digitaliseringen och den ”modulära revolutionen”

Mot bakgrund av den pågående *digitaliseringen* av samhället och den fortsatta spridningen av t.ex. smarta mobiler, är det naturligt att också fråga sig i vilken utsträckning som transportsektorn och järnvägsbranschen kan komma att påverkas av denna utveckling.

Det är viktigt att komma ihåg att digitalisering inte nödvändigtvis leder till stora omvälvande förändringar. Tydligt är att digitalisering kan göra delar av t.ex. produktionsprocessen effektivare och därmed frigöra kapital och andra resurser till andra ändamål. Vidare kan den bidra till innovationer som är ”upprätthållande” (*sustaining*), där nya bättre produkter ersätter befintliga produkter, t.ex. på fordonsområdet. För att få en omvälvande effekt krävs att digitaliseringen också leder till helt nya produkter eller öppnar upp för många fler användare. Detta kan också leda till att fler arbetstillfällen skapas (samtidigt som en del andra försvinner).

Ett återkommande argument när den här typen av mer omvälvande utvecklingstendenser diskuteras (kopplat till just digitalisering), är att ”mjukvara tar över världen” (*software is eating the world*), ursprungligen myntat i en essä av Marc Andreessen (2011).<sup>21</sup> Vad menas egentligen med detta? Horace Dediu, verksam vid *Clayton Christensen Institute for Disruptive Innovation*, pekar på att vad det egentligen handlar om är att när mjukvara ”injiceras” i en verksamhet kan det skapa nya affärsmodeller och ibland t.o.m. nya branscher. När man har att göra med mjukvara och relaterade tekniska plattformar aktualiseras ett koncept som kan kallas *innovation i samverkan*. Innovation i samverkan innebär att en stor mängd människor, ibland flera miljoner, samlas kring en gemensam plattform men med olika affärsmodeller, olika inriktning och mål, och med olika färdigheter. Innovationssystemet i en bransch förändras därmed, inte minst vad gäller möjligheterna till vissa typer av ”sönderbrytning” (*disruption*) av rådande strukturer,<sup>22</sup> från att ligga i händerna hos ett fåtal företag till ett stort kollektiv av utvecklare som jobbar mot plattformen. I samverkan med andra

<sup>21</sup> Why Software Is Eating The World, Wall Street Journal, 20 augusti 2011.

<sup>22</sup> Det finns en omfattande litteratur från senare tid om hur företag och branscher påverkas av olika typer av *disruption*. Begreppet har i vissa fall likheter med Joseph Schumpeters koncept ”skapande förstörelse” (*creative destruction*).

krafter kan detta leda till en s.k. *modulär revolution*, där t.ex. spridningen i användandet av nya tjänster kan accelereras.

Resonemanget innebär vidare att transportsektorn, energi-sektorn och egentligen alla typer av verksamheter förr eller senare kan komma att påverkas av denna utveckling. Jag kan konstatera att i bilbranschen är mjukvara och kopplingen till användarnas mobiltelefoner på väg att få en allt mer framträdande roll i nya fordon. Taxibranschen (och i förlängningen det privata bilresandet) är på flera håll i världen på väg att omvandlas genom de tjänster som erbjuds av Uber, Car2Go, BlaBlaCar, Lyft, Zipcar m.fl., som alla har sitt ursprung i att mjukvara injicerats i branschen.

Frågan är då i vilken utsträckning järnvägssektorn också kommer att påverkas. Det framgår redan i dag att mjukvara blivit en allt viktigare del i t.ex. signalteknik i fordon (ETCS), standardisering av telematikapplikationer (TAP och TAF), att realtidsinformation via GPS finns spridd till snart sett varje resenär och transportköpare och att olika typer av applikationer för mobila plattformar lägger grunden för nya och förändrade betalssystem och olika typer av informationstjänster. Den här typen av tillämpningar av digitalisering lyfts fram i t.ex. ett diskussionspapper från EU-kommissionen.<sup>23</sup> EU-kommissionen hoppas att digitaliseringen ska stödja utvecklingen mot ett gemensamt järnvägsområde och gynna branschens aktörer genom att förbättra deras interna och intramodala processer, samt gränssnitten och kommunikationen med kunder och leverantörer.

På många sätt finns, genom den uppdelning som skett av järnvägens funktioner och introduktionen av mjukvara i flera delar av systemet, en teoretiskt bra grund för mer långtgående effekter av digitalisering, i form av en modulär revolution. Samtidigt finns kvarvarande starka trögheter i form av beroendet av en viss infrastruktur (som är relativt stabil), en långsam introduktion och spridning av ny teknik på fordonsmarknaden p.g.a. låg utbytestakt, och förekomsten av regleringar, inte minst på säkerhetsområdet, som sannolikt hindrar snabba förändringar.

Min sammanlagda bedömning är att järnvägssektorn, p.g.a. dessa trögheter, kommer att vara mindre känslig än andra trafikslag för omvälvande förändringar, men däremot indirekt kan påverkas av

---

<sup>23</sup> EU-kommissionen, Digital Single European Railway Area, 2015-07-31.

vad som händer med andra trafikslag. Digitaliseringens effekter i form av effektivare produktionsprocesser och förbättringar i befintliga produkter blir sannolikt betydande, men kommer i huvudsak att gynna redan befintliga aktörer i branschen. Inom områden som informationstjänster, bokning, betalning och samordningstjänster, som underlättar för och skapar värden för exempelvis resenärer, är det mer troligt att stora förändringar kan ske och i vissa fall drivas av helt andra företag än dem som är verksamma i dag.

Ett område där det skulle kunna ske större förändringar är marknaden för arbetsfordon. Det tycks redan pågå något som påminner om *low-end disruption*, där mindre specialiserade och därmed billigare fordon används i fler sammanhang av vissa järnvägsentreprenörer. I vilken utsträckning enklare maskiner fortsätter att utvecklas till att klara av fler uppgifter kommer att spela stor roll för den fortsatta utvecklingen, liksom förmågan att reagera på detta potentiella hot hos det lilla fåtal och högst dominerande företag som tillverkar specialmaskiner (där den tekniska utvecklingen förefaller att ha gått mycket långsamt).

### 3.6 Vägval för framtiden

Det finns många framtida val att göra när det gäller transportsektorn och mer specifikt i järnvägssektorn. Här är inte ambitionen att få med så många som möjligt. Fokus ligger på de vägvalsfrågor som bedömts ligga närmast utredningens övergripande uppdrag om att söka förbättra järnvägssektorns funktionssätt, och som kanske inte har uppmärksammats tillräckligt tidigare. Ett exempel på något som därmed utelämnats är hanteringen av klimatfrågan. Den frågan menar jag berör flertalet sektorer inklusive transportsektorn i sin helhet, men diskussionen förs redan i andra sammanhang.

I tillägg till arbetet med scenarioanalysen har även utredningens arbete i övrigt bidragit till att identifiera vägvalsfrågor. I korthet kan dessa sammanfattas under följande rubriker:

- Järnvägens användning och roll i transportsystemet
- Modellen för marknadstillträde

- Medfinansiering och relaterade principer
- Det offentliga åtagandet och de statligt ägda bolagens roll

### 3.6.1 Järnvägens användning och roll i transportsystemet

En återkommande synpunkt till utredningen är att det behövs en större tydlighet när det gäller vilken roll som staten vill att järnvägen ska ha i det svenska transportsystemet. Man poängterar därmed (i likhet med regeringens direktiv) att i tillägg till ”transportkundernas efterfrågan” och ”marknadsstyrda initiativ att utveckla järnvägen” behöver riksdag och regering fatta beslut utifrån ”övergripande mål avseende järnvägens roll”. Det är dock oklart vilka dessa mål kan och bör vara.

Järnvägssektorn och transportssystemet i stort existerar inte i första hand för att skapa värden och jobb inom sin egen industri – även om detta förstås inte är oväsentligt i sammanhanget. Dess främsta betydelse kommer som möjliggörare för andra delar av samhället att skapa värden genom en effektiv lokalisering och förflyttning av varor och människor. Därmed kan det vara berättigat att fokusera insatserna på att skapa effektiva och stabila transportmöjligheter. Hittills har staten valt att hantera detta på en relativt övergripande nivå genom tilldelningen av anslag till infrastrukturens utveckling och vidmakthållande, och t.ex. genom framtagande och fastställande av en nationell plan för transportinfrastruktur.

Även om järnvägsinfrastrukturen på många sätt är styrande för såväl vilken typ av trafik som går att köra och i vilken omfattning, har staten i regel inte tagit ställning till om någon trafik ska prioriteras och vad det statliga järnvägsnätet därmed i första hand ska användas till. Är det för en stabil och frekvent trafik för arbetsresor? Är det för att binda ihop storstäderna i konkurrenskraftiga långväga reserelationer? Eller är det för att svenska industriföretag ska kunna få insatsvaror respektive få ut sina varor till kunder i och utanför landet? Svaret har hittills varit att allt detta ska kunna ske samtidigt, men utan att försäkra sig om att förutsättningarna för detta finns på plats.

På lokal och regional politisk nivå finns i regel en mycket större tydlighet (och ibland även en stabil samstämmighet över parti-gränserna) i vad man vill att järnvägen ska leverera, inte minst i termer av persontrafik men också vad gäller godstrafik för näringslivets behov.

### **Kapacitetstilldelning, prioriteringskriterier och samhällsekonomisk effektivitet**

I brist på tydliga prioriteringar från statens sida och med rådande modell för tillträde till spåren blir det Trafikverkets kapacitetstilldelningsprocess som styr hur det statliga järnvägsnätet används. Denna har beskrivits relativt ingående i mitt tidigare delbetänkande *En enkel till framtiden?* (SOU 2013:83, s. 183–186). I korthet försöker Trafikverket först tillgodose alla sökandes önskemål, men kan för att lösa konflikter bl.a. använda sig av samråd och prioriteringskriterier för beräkning av samhällsekonomiska nyttor med olika trafikupplägg.

Den nuvarande processen har fått mycket kritik från järnvägsföretagen, andra myndigheter och forskare, kanske i första hand vad gäller tillämpningen, men till viss del också avseende de bakomliggande regelverken. Även detta har jag behandlat tidigare, och jag kan konstatera att senare rapporter från Transportstyrelsen och Trafikanalys har lyft liknande frågor. Transportstyrelsen har t.ex. pekat på behov av en mer transparent process för att säkra konkurrensneutralitet och icke-diskriminering, behov av IT-stöd för effektivisering och behov att övervaka att samrådsprocessen inte leder till en marknadsuppdelning.<sup>24</sup> Trafikanalys slutsats är att kapacitetstilldelningen inte fungerar ändamålsenligt, särskilt inte på en avreglerad marknad. Det innebär att Trafikverket inte kan beräkna vilka tågplaner som är mest effektiva för samhället, utan bara kan väga ett tåg mot ett annat. I övrigt pekar de också på brister i optimering, överblick och transparens.<sup>25</sup> En synpunkt som lyfts upprepade gånger till utredningen är de anpassningar av infrastrukturen till SJ AB:s fordonsflotta (exempelvis vad gäller signal-

<sup>24</sup> Transportstyrelsen, Marknadstillträde för långväga persontrafik på järnväg. Hur upplever tågbolagen konkurrensförutsättningar? TSJ 2014-1653.

<sup>25</sup> Trafikanalys, Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken. Rapport 2013:13.

systemet) som alltså styr Trafikverkets arbete, med effekten att MTR Express till skillnad från SJ inte kan köra sina tåg med maximal hastighet.

Inom Trafikverket pågår sedan länge ett arbete med att utveckla prioriteringskriterierna, liksom att studera hur förändrade incitamentstrukturer och andra styrmedel kan skapa förutsättningar för ett mer effektivt kapacitetsutnyttjande. Vidare pågår arbete med att datorisera ansökningsprocessen. I utredningens uppdrag har ingått att bedöma detta arbete och jag har därför begärt in uppgifter från Trafikverket om vilka effekter de olika pågående projekten kan förväntas få.<sup>26</sup> Det har visat sig svårt att få fram uppgifter om kvantifierbara effekter, men tydligt är att en ökad användning av IT-stöd redan har lett till en betydande minskning av handläggningstiderna vid ansökan om kapacitet (i första hand ad-hoc), från 2 dagar till 4 timmar på drygt ett år. Störst påverkan förväntas av introduktionen av det som kallas Marknadsanpassad planering av kapacitet (MPK). Det handlar om att utveckla arbetssätt och systemstöd, möjliggöra en ”webbshop” för ansökningar av tåglägen och successiv planering av produktionsplanen. MPK inkluderar också ett nytt IT-verktyg (som ska kopplas till de kommande programmen Nationell Tågtrafikledning och ANDA). Förväntningarna på projektet är att det ska leda till besparingar på över 700 mkr/år i hela järnvägssektorn från 2020, frigöra cirka 5 miljoner spårkm/år och minska godstrafikens s.k. skogstid med 25 procent.

När det gäller utveckling av prioriteringskriterier har det visat sig vara besvärligt att i samhällsekonomiska termer beskriva värdet för alla olika tågtyper. Det är t.ex. olika mängd och typ av gods i ett godståg olika dagar, antalet resenärer och deras resbehov är olika mellan olika dagar, biljettpriset är olika för samma resa beroende på när resan bokas etc. Det innebär att det är svårt att vid varje tid och i förväg bedöma det just då aktuella samhällsekonomiska värdet för ett visst tåg, eller för den delen ett system av tåg, vilket innebär att någon form av schabloner måste användas.<sup>27</sup>

När det gäller styrande avgifter är ett konkret exempel de bokningsavgifter (egentligen avbokningsavgifter) som nu införs för-

---

<sup>26</sup> Trafikverket, PM, 2015-10-12.

<sup>27</sup> Eliasson och Aronsson (2014) menar att det i praktiken är omöjligt för Trafikverket att göra en samhällsekonomiskt effektiv prioritering mellan olika typer av trafik eftersom väsentlig information, särskilt vad gäller den kommersiella trafiken, helt enkelt saknas.

siktigt från 2016. Banavgifter kan vara attraktiva som styrmedel inte minst från ett teoretiskt ekonomiskt perspektiv. Jag bedömer att de dock har begränsad effekt när det gäller att påverka användningen av knappa resurser i form av tåglägen på järnvägen. För det första måste de vara relativt höga för att få ett genomslag bland alla de andra kostnader som är förknippade med att bedriva järnvägs- trafik. För det andra är det långt ifrån alla företag som i praktiken kan välja var eller när trafiken ska bedrivas. För det tredje ger de i praktiken inte incitament till ett utökat utbud så som är normalt på andra marknader. Med detta sagt är det fortfarande av intresse att titta vidare på banavgifter som styrinstrument, men förväntningarna på effekterna måste vara realistiska och utreda, inklusive administrativa kostnader, innan nya instrument börjar tillämpas.

En del av Trafikverkets utvecklingsprojekt handlar om att göra mer ingripande förändringar i kapacitetstilldelningen. Ett exempel är möjligheten att tillämpa ramavtal för kapacitet. En fördel med detta skulle vara att ge en större trygghet till den som får ett ramavtal, men i Sverige har det betraktats som svårt att ge ett ramavtal någon större dignitet i förhållande till den ordinarie årliga tilldelningen. Jag har inom ramen för arbetet med detta betänkande inte haft möjlighet att närmare kartlägga användningen av ramavtal inom EU. Däremot har jag följt utvecklingen av de regler för användningen av ramavtal som förts inom ramen för genomförandet av SERA-direktivet (se 3.3.5 ovan). Den modell som skisseras skulle göra det möjligt att använda ramavtal för att knyta upp stora delar av kapaciteten till vissa marknadssegment, i första hand kanske riktat till persontrafik. Samtidigt innebär inte ramavtal i sig någon hjälp med att välja mellan olika operatörers ansökningar inom ett segment, vilket är aktuellt på en avreglerad marknad som den svenska.

Ett vanligt framfört argument är att auktioner av tåglägen är en möjlig väg att gå som ett alternativt sätt att fördela tåglägen på ett effektivt sätt, eftersom alla aktörer därigenom skulle behöva redovisa sin faktiska betalningsvilja. Idén har diskuterats åtminstone sedan början av 1990-talet och har varit föremål för omfattande forskning både i Sverige och utomlands. Jag har dock ännu inte sett ett förslag till auktionsförfarande som skulle kunna fungera i praktiken annat än i vissa undantagsfall.



Det finns flera problem med att hitta en fungerande modell för auktioner av tågglägen. För det första kan auktion bara fungera inom ett gemensamt marknadssegment. Det blir t.ex. orimligt att ställa en budgivare som företräder en till stora delar skattefinansierad regionalstågstrafik mot en privat godstågsoperatör. För det andra finns det nästan alltid olikheter i önskemålen mellan aktörer inom ett och samma segment. Det kan t.ex. handla om variationer i form av var trafiken är planerad att börja och sluta. I och med att de vanliga banavgifterna utgör golvet för vad som ska betalas även vid en auktionsmodell, innebär det att aktörerna helt enkelt inte bjuder på samma sak. Vidare är det viktigt att resultatet av ett eventuellt auktionsförfarande kan hanteras på ett kostnadseffektivt sätt som inte leder till en oproportionerligt stor administrativ börda för myndigheten eller järnvägsföretag eller andra sökande. I Schweiz tillämpas auktioner som konfliktlösning i vissa fall, men då bygger detta på att det t.ex. finns fördefinierade kanaler för gods i tid och rum. Man bjuder alltså på en viss utpekad sträcka med vissa bestämda avgångs- och ankomsttider. En mer generellt fungerande auktionsmodell tycks dröja och även här är det viktigt att väga konsekvenserna mot administrativa kostnader.

### Sammanfattande bedömning

I dagens system har Trafikverket som infrastrukturförvaltare uppdraget att både definiera de olika marknadssegmenten (som kan knytas till uttag av banavgifter) och vilka prioriteringskriterier som ska gälla vid kapacitetsfördelningen för dessa segment. Det innebär i praktiken att Trafikverket kan fatta beslut som blir avgörande för vilka exportmöjligheter som finns för olika företag i Sverige.

Enligt min bedömning är det rimligt att regeringen närmare överväger och tar ställning till vad dagens och framtidens järnvägsnät ska användas till. En följd av sådana överväganden kan vara beslut om att viss trafik har prioritet framför annan trafik på en viss bana eller en viss tid på dygnet (t.ex. godstrafik på natten). I ett flertal andra EU-länder tillämpas sådana prioriteringsbeslut. De bör dock inte tas på en så detaljerad nivå att Trafikverket tappar all flexibilitet. Det är fortsatt infrastrukturförvaltarens ansvar att fördela kapacitet i tågplanen. Trafikverket kan för övrigt också på egen

hand i större utsträckning göra den här typen av prioriteringar. För svensk del förutsätter dock detta en ändring i järnvägslagen till att bättre överensstämja med gällande EU-direktiv, genom att kravet på samhällsekonomisk effektivitet tas bort ur lagens regler om prioritering av trafik.

Viktigt att observera är att detta inte ska tolkas som en rekommendation om att bedriva en samhällsekonomiskt ineffektiv trafik. Förslaget ska ses mot bakgrund av att det i praktiken, som har diskuterats ovan, har visat sig vara väldigt svårt att i förväg beräkna och optimera den samhällsekonomiska nyttan som ett sätt att prioritera mellan såväl marknadssegment som mellan konkurrerande operatörers önskemål om tåglägen. Mycket tyder också på att samhällsekonomiska nyttoberäkningar inte ger godstrafiken en rättvisande värdering, vilket blir uttalat problematiskt t.ex. för trafik som är helt nödvändig för vissa företags möjligheter att transportera och exportera sina varor. I efterhand är det lättare att, utifrån faktiska utfall och data, utvärdera och följa upp den samhällsekonomiska nyttan. Detta är fortfarande befogat att göra, inte minst som underlag för framtida justeringar i prioriteringskriterierna.

### 3.6.2 Modellen för marknadstillträde

#### Aktuell utveckling och problembild i Sverige

Den stegvisa marknadsöppningen tillsammans med andra förändringar i järnvägens (och kollektivtrafikens) organisation har resulterat i en blandad marknadstillträdesmodell: samhällsorganiserad ”olönsam” trafik huvudsakligen upphandlad i konkurrens, parallellt med det öppna egeninstitierade inträdet på ”kommersiella” grunder för tågoperatörer. Det öppna inträdet omfattar såväl persontrafik (huvudsakligen långväga mellan de större städerna) som all godstrafik.

Det är värt att särskilt uppmärksamma den tvetydighet som råder i synen på den kommersiella persontrafikens roll i samhället, inklusive SJ AB:s egentrafik. Å ena sidan förväntas den komma till på marknadsmässiga grunder och därmed styras av faktisk efterfrågan. Å andra sidan, när sådana förutsättningar inte föreligger, och särskilt i fall där befintlig trafik är på väg att läggas ned, är det inte ovanligt att såväl lokala intressenter som politiker framträder med kritik och argument om att trafiken fyller en viktig funktion

för t.ex. arbetspendling och näringsliv. Värnandet av den typen av samhällsintressen framför de rent marknadsmässiga villkoren för trafiken, leder ibland till krav på upprätthållande av trafik som går utanför gränserna för det offentliga åtagandet i sektorn och vad t.ex. det statliga SJ AB har att rätta sig efter.

På senare år har tilltagande problem med bristande kapacitet på vissa banor (oftast bara vissa tider på dygnet) uppmärksamrats. I dag är det, trots ett mycket stort antal tåglägesansökningar, ännu relativt få fall där konfliktsituationer i tilldelningen leder till ett skarpt val mellan flera olika aktörer. Trafikverket bedömer dock att en fortsatt utveckling i linje med vad som varit hittills leder till att det blir mycket svårt att hantera dagens tilldelningsmodell redan på 3–5 års sikt.

Till detta kommer diskussionen om den påverkan som de regionala kollektivtrafikmyndigheternas samhällsorganiserade trafik har på järnvägsföretagens kommersiella egentrafik, i termer av både tillgänglig kapacitet och konkurrens om resenärerna.

En del av de problem som uppstått har hanterats (mestadels bara av närmast berörda) genom den årliga kapacitetstilldelningsprocessen, men det finns flera exempel på när de har lett till öppna konflikter eller annan offentlig debatt:

- SJ:s beslut att lägga ned sin trafik Göteborg–Malmö (under ett par år)
- SJ AB:s meddelande om risken för nedläggning av nattågen Stockholm–Malmö
- SJ AB:s meddelande om risken för nedläggning av nattågen till Jämtland
- Trafikverkets besked om att inte ge tåglägen till Gnestapendeln
- SL-trafikens konkurrens med SJ AB:s Uppsalapendel
- SLL/Mälabs beslut om trafikplikt på vissa banor i Mälardalen

I förlängningen visar detta att samhället, när det kommer till skarpa lägen, inte är berett att acceptera dagens gränser för det offentliga åtagandet eller eftersträvar en större stabilitet i hela utbudet av (person)tågtrafik än vad nuvarande förutsättningar medger.

## Behov av förändringar – i två olika tidsperspektiv

Den blandade modellen för marknadstillträde och organisering av trafik, så som den i dag är utformad, uppvisar ett antal svagheter och potentiella problem som behöver hanteras. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna vill fortsätta att bygga ut sin trafik som en del i att förbättra möjligheterna för regionens invånare att bo och arbeta, exempelvis med trafik som medger ökad arbetspendling, även över längre avstånd. En viktig del i detta handlar också om att kunna erbjuda attraktiva priser, vilket normalt innebär subventionerade biljetter. Samtidigt vill de järnvägsföretag som kör en kommersiellt baserad egentrafik med resandetåg kunna utveckla denna affär, med god tillgång till kapacitet och möjlighet till en prisnivå som ger lönsamhet. Sist men inte minst behöver gods-transportörer tillgång till spåret för en godstrafik som ska bedrivas med lönsamhet och vara flexibel nog att möta en efterfrågan hos kunderna som kan vara väsentligt mer skiftande över tid än resenärernas.

De problem vi ser i dag i tillämpningen av marknadstillträdesmodellen handlar till viss del om otydliga gränssnitt (eller tillämpningen av dessa) mellan samhällsorganiserad persontrafik och kommersiell egentrafik, bristande kapacitet (ibland i termer av flaskhalsar), otillräckliga incitament till ett effektivt kapacitetsutnyttjande och en ineffektiv hantering av kapacitetstilldelningsprocessen. Det finns potential till förbättringar på alla dessa områden, vilket jag pekat på i mitt första delbetänkande. Jag har ovan presenterat ett förslag till en förändring vad gäller prioritetskriterier och samhällsekonomiska nyttoberäkningar. Inom ramen för detta slutbetänkande gör jag också en fördjupning i kapitel 5 med förslag som kan förbättra förutsättningarna för den kommersiella persontrafiken och skapa tydligare gränssnitt mellan denna och den samhällsorganiserade trafiken. Vad gäller övriga delar har förutsättningarna för utredningen inte varit sådana att det varit möjligt att hantera frågan på djupet.

Min övergripande bedömning är dock att de effekter som kan uppnås med den här typen av förändringar, inklusive dem jag själv föreslår, bara kommer att bidra till en bättre fungerande järnvägssektor i ett relativt kortsiktigt perspektiv. Med detta menar jag de närmaste 5–10 åren. Det innebär inte att sådana förbättringsät-

gärder inte bör göras, men i längden menar jag att det krävs större förändringar i själva modellen för marknadstillträde och det statliga åtagandet i järnvägssektorn, för att hantera framtidens förändrade förutsättningar och därmed också kraven på en effektiv järnvägssektor. Det är detta som är att karakterisera som en viktig vägvalsfråga i sammanhanget och som jag utvecklar närmare nedan.

### Förutsättningar på längre sikt

Viktigt att ha i åtanke vid en diskussion kring marknadstillträdesmodellen är att de aktörer som efterfrågar kapacitet på järnväg verkar under så olika förutsättningar. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna arbetar med relativt långa planeringshorisonter och en i grunden trygg (skattebaserad) finansiering. Det leder till långsiktiga satsningar på fordon och även sidoverksamheter som stödjer planerna på en utvecklad trafik. Trafiken blir i stor utsträckning utbudsstyrd. I förlängningen påverkar det vilken infrastruktur i form av spår, stationer och andra anläggningar som det byggs och reinvesteras i.

Detta är svårt att matcha för tågoperatörer (både för resenärer och för gods) vars verksamhet bygger på det öppna marknadstillträdet och en i huvudsak efterfrågestyrd trafik. Även om de gärna skulle vilja planera och investera långsiktigt, och i någon mån också gör det, har de att hantera en rad osäkerheter, t.ex. direkt såväl som indirekt konkurrens (från andra trafikslag). En del av marknadens aktörer (järnvägsföretagen vars egeninitierade trafik ska konkurrera på spåren) verkar därför i en annan verklighet än andra (de regionala kollektivtrafikmyndigheterna som organiserar den upphandlade trafiken), samtidigt som all trafik ska ske på samma infrastruktur med samma förutsättningar för kapacitetstilldelning.

Dessa skillnader mellan olika aktörers förutsättningar kan delvis förklara varför utvecklingen i transportarbetet sett så olika ut för olika delar av marknaden. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna har i slutändan också att rätta sig efter budgetbegränsningar, men det är svårt att föreställa sig att de kommer att göra stora avsteg från planerna på att vidareutveckla sina trafiksystem. Även om jag ser ett behov av att tydliggöra gränssnittet mot den kom-

mersiella egetrafiken och villkoren för konkurrens och samverkan, är det viktigt att poängtera att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i grunden bidragit till en positiv utveckling för järnvägstrafiken, liksom de infrastruktursatsningar som staten gjort genom Banverket och senare Trafikverket och som även de kommersiella järnvägsföretagen har omsatt i ny och utvecklad trafik.

Man kan visserligen ifrågasätta om all den trafik som i dag körs på järnväg är fullt motiverad, med tanke på relaterade kostnader och andra alternativ. Samtidigt kan jag konstatera att järnvägen har fördelar vad gäller bl.a. energieffektivitet och säkerhet som talar för fortsatta satsningar. Med de prognoser som föreligger vad gäller såväl befolkningstillväxt som ekonomisk tillväxt och företagens transportbehov är det mycket som talar för att järnvägen kommer att fylla en viktig funktion i transportsystemet även i framtiden och har potential att utvecklas vidare. De politiska initiativ och beslut som tagits på såväl nationell som lokal/regional nivå pekar också i denna riktning.

Ett exempel på detta är planerna på att investera i nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg respektive Stockholm och Malmö. Enligt planerna ska de första sträckorna kunna vara klara för trafik 2028 och hela utbyggnaden vara på plats 2035. Detta menar jag kommer att få avgörande betydelse för hur modellen för marknadstillträde bör utvecklas i framtiden.

Så som arbetet med höghastighetsbanorna fortskrider går det redan nu att se problematiken:

1. Regeringen har genom direktiven till Sverigebygget (senare Sverigeförhandlingen) uttryckt en stark vilja att nya stambanor för höghastighetståg byggs, bl.a. i syfte att avsevärt få ned restiderna mellan storstäderna Stockholm och Göteborg/Malmö.<sup>28</sup>
2. Regioner och kommuner förutsätts ingå överenskommelser om medfinansiering av spår och stationer där stambanorna ansluter till respektive stad.

---

<sup>28</sup> I direktiven till Sverigebygget (Dir. 2014:106) motiverar regeringen satsningen på nya stambanor med att de ger en kraftigt utökad kapacitet, med en avlastning av de södra och västra stambanorna som förbättrar förutsättningarna för regionaltåg och godståg. Vidare pekas på de betydande restidsvinster som kan nås, och att ett ökat tågresande kan bidra till minskade koldioxidutsläpp från transportsektorn. Satsningen ses också som en del i ett större samhällsbyggnadsprojekt där stora investeringar i nya bostäder m.m. ska möjliggöra en ökad sysselsättning.

3. Regioner och kommuner har starka önskemål om att
  - a. höghastighetstågen stannar på flera ställen mellan storstäderna, även på mindre orter,
  - b. komplettera trafiken med snabba regionaltåg på samma banor.

För en eventuell medfinansiär torde möjligheten att få försäkringar om den tredje punkten starkt påverka viljan till att ingå överenskommelser enligt den andra punkten (mer om detta i avsnittet om medfinansiering och Sverigeförhandlingen nedan).

Ett huvudproblem är att en trafik med höghastighetståg som lever upp till de samlade önskemålen är svår att få på plats. För det första finns det inneboende motsättningar mellan snabba (och kanske även täta) förbindelser mellan storstäderna om tågen också ska stanna på flera ställen längs med linjerna och dessutom ska samsas med snabba regionaltåg. För det andra finns det inga som helst garantier för att trafiken med höghastighetstågen kommer att etableras på strikt kommersiella grunder genom det öppna marknadstillträdet, p.g.a. de stora osäkerheter och risker som föreligger.

En konkurrenskraftig trafik med höghastighetståg förutsätter såväl ändamålsenliga fordon som ett visst trafikmönster. Vidare ställs krav på anslutande infrastruktur och kringverksamheter som t.ex. depåttjänster. Potentiella konflikter med regionaltåg, liksom eventuella lokala krav på stoppmönster skapar en grundläggande osäkerhet i möjligheterna för en kommersiell aktör att skapa ett optimalt trafikupplägg.

En kommersiell aktör som ska våga satsa på att bygga upp en ny trafik med höghastighetståg kommer sannolikt att kräva någon form av långsiktiga garantier vad gäller tillgång till kapacitet och förmodligen också exklusivitet (ensamrätt) under en viss tid. Annars finns inte förutsättningar för att exempelvis investera i fordon. Som jämförelse kan nämnas att MTR:s satsning på trafik med nya fordon Stockholm–Göteborg byggde på att fordonsbeställningen kunde samordnas med andra köpare och att tågen, om trafiken upphör, kan överföras till andra operatörer utanför Sverige. MTR menar att för en kommande investering i nya höghastighetståg föreligger inte samma möjligheter till samordning eller användning på andra banor, varken i Sverige eller utomlands. Även om den tekniska möjligheten skulle finnas, skulle det t.ex. inte vara ekonomiskt meningsfullt att ta ett höghastighetståg, som kostar

betydligt mer än vanliga tåg, till en bana där det inte går att använda tågets maxhastighet.

I sammanhanget är det värt att påminna om att det flera gånger tidigare har inträffat att ombyggda eller nya banor inte fått den trafikering som förväntats, bl.a. p.g.a. svårigheter för trafikoperatören att planera för och hantera diverse osäkerheter. När Svealandsbanan byggts om dröjde det flera år innan SJ AB började köra med fler och mer ändamålsenliga fordon, trots att företaget då inte behövde räkna med konkurrens från andra tågoperatörer. På den nybyggda Botniabanen var det egentligen bara den upphandlade trafiken som kom på plats när det var tänkt (men även den med stora svårigheter p.g.a. att banan var den första att utrustas med ERTMS).

De exempel som föreligger utomlands där trafik med konkurrerande höghastighetståg etablerats har alltid skett efter att en redan etablerad operatör först kört trafiken med ensamrätt. Det har aldrig byggts en ny bana för höghastighetståg med förutsättningen att trafiken skulle tillkoma genom ett öppet marknadstillträde.<sup>29</sup>

Med nuvarande modell för marknadstillträde är det högst tänkbart att regionerna planerar för och kommer att vara redo med en regional snabbtågstrafik som skulle ta en stor del av den tillgängliga kapaciteten på de nya stambanorna i anspråk. Sådan trafik är dessutom mycket svår att lagligen stänga ute så länge det finns kapacitet. Det eller de företag som förväntas etablera en trafik med höghastighetståg kommer att ha jämförelsevis svaga incitament att få denna på plats i tid. I värsta fall kan de kommersiella förutsättningarna för en sådan långsiktig satsning, med dagens modell för marknadstillträde och årliga kapacitetstilldelning, saknas helt och hållet. Då riskerar en mycket viktig del av avsikten med de nya stambanorna att gå om intet. Rent generellt kan det precisa utfallet vad gäller trafikeringen på banorna vara helt avgörande för om infrastrukturinvesteringen blir samhällsekonomiskt lönsam eller inte.

I sammanhanget kan också nämnas att Trafikverkets planering för Ostlänken, som utgör en första del av de nya stambanorna, redan har kommit relativt långt vad gäller beslut om såväl tekniska

---

<sup>29</sup> PwC (2015b), Sverigeförhandlingen. Kommersiella förutsättningar för höghastighetståg i Sverige.



standarder som placering av stationer. Dessa begränsar valmöjligheterna framöver och kan delvis bli styrande för utbyggnaden i övrigt, även om Trafikverket menar att man bedriver ett samlat programarbete för utbyggnaden av höghastighetsbanorna. I och med att Ostlänken kan vara färdig redan 2028 är det tänkbart att en annan trafik än den med höghastighetståg redan hinner etableras där innan banorna i övrigt är klara.

Ett viktigt motiv bakom investeringen i nya stambanor är den kapacitetsförstärkning som kan uppnås, vilket bl.a. innebär att de gamla stambanorna kan användas för fler regionaltåg och godståg. Med en öppen marknadstillträdesmodell som i dag är dock en sådan förändrad användning mycket svår att styra. Det finns ingenting som säger att en operatör inte vill bedriva en konkurrerande snabbtågstrafik på Västra Stambanan som liknar dagens trafik och en sådan kan då komma att få prioritet i jämförelse med regionaltåg och godståg. En sådan trafik kan också komma att försämra de ekonomiska förutsättningarna att köra höghastighetstågen.

Min sammanfattande bedömning är att de kommande höghastighetsbanorna innebär en så stor förändring i förutsättningarna för järnvägstrafiken jämfört med i dag, att det blir nödvändigt att fundera närmare på hur modellen för marknadstillträde ska se ut i framtiden, och senast från den tidpunkt när dessa banor bedöms vara färdigställda. Jag föreslår därför att regeringen snarast tillsätter en utredning om en förändring i den långsiktiga modellen för marknadstillträdet på järnväg.

### *Alternativa vägval för marknadstillträdet*

Mot bakgrund av ovanstående diskussion kring konsekvenserna av de kommande höghastighetsbanorna, men även den utveckling vi redan sett för den samhällsorganiserade trafiken i förhållande till den kommersiella trafiken, föreligger ett viktigt vägval vad gäller modellen för marknadstillträde på längre sikt. Preliminärt kan åtminstone tre olika modeller vara föremål för diskussion:

- a) Fortsätta som hittills, med upphandlad regional trafik i kombination med öppet inträde för övrig persontrafik samt godstrafik
- b) Som (a) men med en speciallösning för de nya stambanorna, där trafiken upphandlas och/eller tågoperatör/operatörer får någon

form av garanti (t.ex. ramavtal för kapacitet) eller hjälp (t.ex. med fordon) för att säkra eller underlätta trafikeringen

- c) En förändrad marknadstillträdesmodell där trafiken på de nya stambanorna, men också övrig kommersiell persontrafik, upphandlas i konkurrens, medan det öppna inträdet för gods-  
trafiken behålls.

Jag har redan förklarat ovan varför jag menar att den första modellen (a) inte är långsiktigt hållbar. Även vid en komplettering med prioriteringskriterier skulle de skilda förutsättningarna för samhällsorganiserad trafik jämfört med kommersiell egentrafik bestå, och prioriteringskriterier är inte till någon egentlig hjälp i hanteringen av önskemål inom ett och samma segment.

Att göra en speciallösning för tillträdet till höghastighetsbanorna kan förefalla tilltalande, men är behäftat med flera svårigheter. För det första kommer de nya höghastighetsbanorna att vara beroende av att ansluta till befintlig infrastruktur och av att trafiken kan gå även på befintliga banor, inte minst kring storstäderna. För det andra påverkas de ekonomiska förutsättningarna för trafiken av vilken trafik som etableras på de gamla stambanorna. Detta gör att de nya höghastighetsbanorna inte kan betraktas som ett isolerat trafiksystem skilt från övrig infrastruktur eller trafik. Därmed menar jag att en speciallösning inte är lämplig om ens genomförbar. Dessutom skulle annan problematik med alternativ (a) fortfarande kvarstå för övriga banor.

Den tredje modellen (c) skulle innebära en förändring i riktning mot vad som tillämpats i Storbritannien sedan andra halvan av 1990-talet och vad som nu planeras för tågtrafiken i Norge. Mitt förslag är att en utredning om en förändring av den långsiktiga modellen för marknadstillträdet på järnväg bör fokusera på att utreda förutsättningar för och genomförande av en sådan modell. Det innebär att en rad förutsättningar och konsekvenser måste redas ut innan ett eventuellt beslut kan tas om att förändra modellen för marknadstillträde. Det handlar också om tidpunkt och eventuella övergångsregler. Ett sådant arbete måste samordnas med den pågående Sverigeförhandlingen (se vidare nedan).

Oavsett hur en eventuell förändring av marknadstillträdet för persontrafiken behandlas menar jag att det för järnvägsföretag som bedriver godstrafik är naturligt att behålla det öppna marknadstill-

trädet. Även godstransportörer bör kunna dra fördel av att förutsättningarna för de olika marknadssegmenten förtydligas. För att säkerställa tillräcklig kapacitet för godstrafiken måste dock också bättre hänsyn tas till godstransporternas betydelse för Sveriges industri och ställning som export- och importberoende land. Utan sådana hänsyn kommer varken tillväxten eller sysselsättningen att utvecklas på det sätt som anges i t.ex. regeringens och berörda myndigheters prognoser och mål. Detta föranleder också att särskilda ansträngningar görs för att förbättra kunskapen om godsflöden på detaljerad nivå.

### Överväganden kring den föreslagna inriktningen

Inom ramen för arbetet med detta slutbetänkande har jag inte haft möjlighet att genomföra det arbete som krävs för att närmare utreda vad den förändrade marknadstillträdesmodellen skulle innebära. Jag vill närmast ändå peka på de överväganden jag gjort som lett fram till detta förslag på inriktning och frågor som är värda att beakta för en framtida utredning.

Några av fördelarna med den föreslagna modellen är bl.a.:

- Goda möjligheter att ställa väldigt tydliga krav från samhällets sida på vilken trafik som minst ska bedrivas och vilken samordning som bör ske med andra aktörer i olika frågor.
- En bättre grund skapas för samordning med och/eller tydligare gränsdragning till den regionala trafiken.
- Förbättrade förutsättningar för en mer långsiktig relation mellan infrastrukturförvaltare och tågoperatörer.
- Förbättrade möjligheter till anpassningar vad gäller olika anläggningar för tjänster.

Modellen gör förutsättningarna för den kommersiella egentrafiken mer lika dem som tillämpas i den regionalt upphandlade trafiken och kan därmed skapa en bättre balans mellan dessa marknadssegment. Det skulle också kunna leda till en ökad tillväxt i fjärrtrafikens transportarbete, så som skett i Storbritannien.

Även om ordet upphandling används ovan för att beskriva denna modell, vill jag tydliggöra att den inte i första hand innebär

att staten ska trygga företagsekonomiskt olönsamma interregionala linjer från nedläggning. Snarare är det frågan om att tillämpa en reglerad konkurrens om rätten att få tillgång till tåglägen som gör det möjligt att under avtalsperioden köra och utveckla en trafik som i grunden kan vara företagsekonomiskt lönsam, men under vissa bestämda förutsättningar. Dessa förutsättningar kommer till uttryck både i form av stabila villkor för den anbudsgivare som vinner kontraktet, men också i möjligheter för staten att ställa vissa krav på verksamheten som inte alltid låter sig göras vid det fria marknadstillträdet.

Modellen ska inte heller misstolkas som en tillbakagång till ett läge utan konkurrens eller en situation där SJ AB skulle kunna direkttilldelas ett nationellt kontrakt för all trafik, knutet till någon form av utökat samhällsuppdrag. Jag har låtit professor Lars Henriksson utreda de rättsliga möjligheterna till det sistnämnda förfarandet. Oavsett marknadstillträdesmodell bedömer han att detta inte är möjligt överhuvudtaget i Sverige.<sup>30</sup> Som minimum kommer alltid ett konkurrensförfarande att krävas.

I dag har ett fåtal med SJ AB konkurrerande operatörer trätt in på marknaden. På flertalet linjer kör enbart SJ AB, med inslag av konkurrens från den samhällsorganiserade trafiken på vissa delsträckor. I en del avseenden finns kvarvarande anpassningar mellan infrastrukturen och SJ AB:s fordon, eller mellan anslutande trafik och SJ AB:s trafik, som i praktiken begränsar konkurrensen. Enligt min bedömning innebär den förändrade modellen en potential för fler nyinträden och ökad faktisk konkurrens än dagens modell, bl.a. för att banor som bara kan bära en kommersiell persontrafikoperatör också kan utsättas för konkurrensförfarandet.

Modellen kan dock också förknippas med vissa nackdelar, exempelvis:

- En försvagad koppling mellan vad resenärerna faktiskt efterfrågar (utöver stabilitet) och utbudet, vilket kan minska intresset för t.ex. innovationer och nya affärsmodeller.
- En risk att man i genomförandefasen slår undan benen på befintlig trafik och då eventuellt kommer i konflikt med grundläggande principer för näringsfrihet.

---

<sup>30</sup> Se Bilaga 8.

- En ökad finansiell risk för staten genom ett utökad åtagande i förhållande till trafikförsörjningen.

Ett sätt att delvis hantera den första nackdelen är att utforma trafikkontrakten som koncessioner där respektive tågoperatör får stor frihet att utforma och utveckla trafiken utöver baskraven, och därmed främjar dennes förmåga att genom egen marknadsanpassning påverka resandet och biljettintäkterna. I möjligaste mån bör också en fri prissättning behållas.

Viktigt att beakta närmare är givetvis hur förutsättningarna förändras för de tågoperatörer som i dag verkar under det öppna marknadstillträdet och om näringsfriheten kan anses påverkas. Det skulle i så fall kunna påverka genomförandet och kanske föranleda någon form av övergångslösning. Det är i sammanhanget värt att påminna om att dagens verksamma företag inte har någon garanterad tillgång till spårkapacitet för mer än den aktuella ettåriga tågplanen.

Även vid en förändrad tillträdesmodell kommer Sverige att behöva ta hänsyn till de ramar som sätts av EU:s kollektivtrafikförordning om ingripande av myndigheter på marknaderna för nationell och internationell kollektivtrafik. Med särskild hänsyn till regelverket för internationell persontrafik och den inriktning som förhandlingarna om det fjärde järnvägspaketet tagit nyligen, kommer Sverige också att behöva en beredskap för att någon aktör även fortsättningsvis kan vilja komma in genom ett öppet förfarande. Förutsättningarna för detta behöver tydliggöras, inklusive hanteringen av eventuella effekter på den upphandlade trafikens ekonomi. I Storbritannien finns ett utvecklat regelverk för detta som kan vara värt att studera närmare. Även för trafik som tillkommer genom ett öppet inträde kan prioriteringskriterier användas för att styra mot viss trafik.

Det kan bli ett större inslag av finansiell risk för staten att upphandla, men jag vill här poängtera att så länge det handlar om en i grunden lönsam trafik ger förfarandet en möjlighet för staten att ta del av vinsterna med trafiken snarare än ett behov av att kompensera en operatör för dess kostnader. I Storbritannien levererar (som nämnts ovan) operatörerna ett samlat överskott till staten, trots att de upphandlade kontrakten där också inkluderar ett flertal företagsekonomiskt olönsamma regionala linjer. Vad som dock

sannolikt kommer att krävas (och därmed medföra kostnader) är att en nationell myndighet byggs upp för att hantera upphandlingen av kontrakten. Enligt min mening bör en sådan vara fristående från dagens myndigheter på transportområdet. En viktig roll i arbetet bör också vara att hantera samordningen med de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och deras trafikupphandlingar. Hänsyn behöver också tas till situationen för konkurrerande trafikslag som långväga buss och flyg. Eventuellt krävs det att en nationell trafikförsörjningsplan tas fram, i likhet med de regionala kollektivtrafikmyndigheternas planer. En ökad administration i dessa delar kan till viss del kompenseras av att kapacitetstilldelningsprocessen förenklas (se vidare nedan).

När det gäller risker för staten, bör man, särskilt i fallet med de nya stambanorna, beakta de jämförelsevis höga riskerna med dagens marknadstillträdemodell, nämligen att man inte alls får den trafik som banorna byggts för och att investeringen då inte kommer samhället till del i form av förväntade nyttor. Kalkylen bakom investeringen bygger på en viss trafikering, vissa restidsvinster etc. För en upphandlad trafik med höghastighetståg kan man i ett koncessionsavtal också hantera att det i detta fall kan ta tid att bygga upp trafiken och nå lönsamhet, genom att t.ex. tillåta en negativ intäktsström i början av perioden och en positiv i den senare. Som vid all upphandling krävs en god kompetens hos upphandlande myndighet och förståelse för risker med långa kontrakt.

Det är inte säkert att kontrakten kan eller bör göras så långa att de kan inkludera investeringar i nya fordon. Man bör samtidigt vara försiktig med att staten ska ta fordonsinvesteringar om man vill bevara så mycket som möjligt av marknadsnära initiativ. I stället kan det behövas någon form av statlig garanti för restvärdet hos fordonen i slutet av avtalsperioden. Flera andra lösningar är tänkbara (leasing, vagnbolag etc.) och behöver utredas närmare, liksom hur befintliga fordon i SJ AB:s vagnpark bör hanteras. Det är också tänkbart att åtminstone marknaden för andrahandsfordon kommer att se annorlunda ut om 10–15 år.

Vilka banor och vilken trafik som ska inkluderas i respektive kontrakt måste också utredas närmare. En viktig princip bör vara att hitta former som stimulerar till konkurrens från flera aktörer, och då kanske inte bara i upphandlingskedet, för att undvika skadliga monopoleffekter. Kan man upphandla två operatörer på en och

samma bana eller linje samtidigt? En tänkbar variant är att två olika befintliga marknadssegment (t.ex. nattågstrafik och dagtåg) upphandlas separat. På några banor eller linjer är det förmodligen möjligt att ett par olika operatörer med likartade trafikupplägg kan konkurrera samtidigt och att staten då upphandlar dessa som separata kontrakt. I praktiken kan det dock bli svårt att upprätthålla den typen av konkurrens i längden, med tillräckliga möjligheter för var och en att utveckla sin trafik. Det kan också finnas starka incitament till konkurrensbegränsande samordning av resurser om inte särskilda åtgärder vidtas. En ibland förespråkad variant är att från början bygga in skillnader mellan två samtidigt kontrakterade operatörer vad gäller typen av trafik eller inbördes styrkeförhållanden för att stimulera till ökad konkurrens.<sup>31</sup>

När det gäller en kommande trafik med höghastighetståg är det tveksamt om det är effektivt att upphandla mer än en aktör för denna, åtminstone inte från första början. Det krävs t.ex. en större investering i särskilt anpassade fordon (såvida inte detta läggs utanför kontraktet), som rimligen bör vara en del i ett gemensamt omlopp för ett effektivt utnyttjande. Även om det på papperet blir två linjer (Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö) kommer också en del av trafiken (Stockholm–Jönköping) att dela samma bana.

En förändrad marknadstillträdesmodell i enlighet med vad jag skisserat ovan får med naturlighet konsekvenser också på kapacitetstilldelningen. En tidigare samordning mellan aktörernas önskemål torde leda till ett förenklat förfarande med väsentligt färre konflikter att hantera. Fokus kommer att ligga på att hantera variationen i godstransportörernas önskemål. Här kan auktioner möjligen vara ett alternativ för att skilja mellan konkurrerande godsoperatörer, men det kräver då sannolikt också fördefinierade kanaler för gods i tid och rum (jämför 3.6.1 ovan).

---

<sup>31</sup> Competition & Markets Authority (2015), Competition in passenger services in Great Britain.

### 3.6.3 Förhandlingar om medfinansiering och relaterade principer

Jag har i mitt uppdrag haft att beakta behovet av ett eventuellt förtydligande av principerna för medfinansiering av infrastruktur, mot bakgrund av att utredningen tidigare uppmärksammat att medfinansiering ibland kopplats till kapacitetsutfästelser och andra överenskommelser som det har varit svårt att ta hänsyn till i praktiken. Som en del i arbetet har jag låtit göra en kartläggning av den faktiska förekomsten av överenskommelser om finansiering som också innehållit kapacitetsutfästelser av något slag. Det har visat sig vara svårt att få tillgång till en del av de avtal som förmodats föreligga, men sammanställningen visar på ett relativt litet antal sådana avtal. Ett exempel avser Citybanan i Stockholm. Med tanke på de restriktioner som finns vad gäller utfästelser om kapacitet, kan de vara svåra att infria.

I tidigare utredningar och propositioner har det gjorts relativt tydliga ställningstaganden om statens roll vid finansiering av infrastruktur och möjligheter och svårigheter med att använda annan finansiering. En grundprincip är att statlig infrastruktur ska finansieras via anslag. I vissa fall kan medfinansiering från t.ex. kommuner vara aktuell, men då i första hand vad gäller kompletterande investeringar som kommer kommunen till del. Jag har inte funnit någon anledning att ifrågasätta dessa principer, men kan konstatera att det förekommer en intensiv debatt både bland forskare och praktiker om s.k. alternativa finansieringsformer, t.ex. Offentlig-Privat-Samverkan (OPS). I Sverige har nyligen den s.k. Infrastrukturkommissionen uppmärksammat den här typen av lösningar.<sup>32</sup>

Det finns en omfattande litteratur om OPS både vad gäller de principiella för- och nackdelarna och de praktiska erfarenheterna. En grundtanke med OPS är att projekt med en offentlig partner i samarbete med en privat partner kan dra fördel av respektive parts olika styrkor och därmed leverera ett mervärde jämfört med en mer renodlad lösning. I grund och botten handlar det om att fördela risker till den part som är bäst på att bära och hantera respektive risk. Exempel på fördelar som brukar nämnas med OPS är snabbare

---

<sup>32</sup> Infrastrukturkommissionen (2015), *Infrastruktur i utveckling*.



genomförande och oftare inom budget, medan exempel på nackdelar är högre lånekostnader och svårigheter att skriva kompletta kontrakt. När det gäller de praktiska erfarenheterna är de minst sagt blandade. Ibland uppnås t.ex. besparingar på totalen men det har också varit vanligt att OPS-projekt lett till fördyrande omförhandlingar när de ursprungliga förväntningarna inte kunnat infrias. En översikt ges exempelvis av OECD/ITF (2013). Jag kan konstatera att OPS-lösningar kan vara fortsatt intressanta att beakta vid kommande infrastrukturprojekt, men det bör uppmärksammas det finns risker med sådana projekt och att de inte ska betraktas som en möjlighet att frångå statens vanliga budgetrestriktioner.

Medfinansiering och alternativa finansieringsformer har också aktualiserats inför planeringen av de nya stambanorna. I Sverigeförhandlingens direktiv anger regeringen att: ”Även om de nya stambanorna i huvudsak ska finansieras genom anslag är det viktigt att analysera möjligheter till alternativa finansieringskällor, som t.ex. banavgifter samt medfinansiering från kommuner och lands-ting av stationer och eventuella anslutande åtgärder för att komplettera den statliga finansieringen. Det är samtidigt angeläget att det ges ekonomiskt utrymme för en snabb utbyggnad av stambanorna” (Dir. 2014:106, s. 7).

Förhandlingsmannen har därmed i uppdrag att ”Analysera och föreslå övergripande principer för finansiering av nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö” samt att ”Ingå överenskommelser med berörda kommuner och andra aktörer om finansiering och utformning av spår och stationer där stambanorna ansluter till respektive stad samt, där ett statligt engagemang är motiverat, om anslutande infrastrukturåtgärder” (Dir. 2014:106 s. 13).

När det gäller åtminstone den första punkten finns ett viktigt förbehåll: ”I den mån förslaget skiljer sig från gällande principer för finansiering av transportinfrastruktur ska detta motiveras särskilt”. Enligt en av de underlagsrapporter som Sverigeförhandlingen tagit fram föreslås en blandad finansiering från bl.a. banavgifter, skatter, vägslitageavgifter och lån via Riksgälden.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> PwC (2015a), Sverigeförhandlingen. Analys av finansieringsprinciper och bedömning av alternativa finansieringslösningar för nya stambanor.

Min bedömning är att intresset för medfinansiering från kommuner och regioner är starkt beroende av vilka möjligheter som ges att påverka höghastighetstågens trafikmönster (inte minst vad gäller vilka orter som trafikeras) samt möjligheterna att kunna köra kompletterande snabba regionaltåg på banorna. Som regelverket ser ut i dag vad gäller marknadstillträde och tilldelning av kapacitet m.m. finns det egentligen inga möjligheter för staten att ingå överenskommelser som inkluderar något av detta.

I praktiken innebär det att Sverigeförhandlingen vid en kommande förhandling om medfinansiering inte har något annat att erbjuda än ett åtagande vad gäller byggandet av själva stambanorna, som för övrigt också måste villkoras med framtida politiska beslut i riksdagen. De tilltänkta medfinansiärerna vill däremot se åtaganden i form av såväl en viss trafik med höghastighetståg (som stannar på förutbestämda ställen) som en viss kapacitet avsatt för snabba regionaltåg. Sannolikt vill man inte alls se några godståg på banorna.

Jag har ovan redogjort för min bedömning att det behövs en förändrad marknadstillträdesmodell för att komma till rätta med de osäkerheter som föreligger om den kommande trafikeringen på höghastighetsbanorna, liksom de beroendeförhållanden som finns med andra delar av nätet. Modellen möjliggör en ökad tydlighet kring trafikeringen och vad banan ska användas till som de tilltänkta medfinansiärerna förväntar sig. Samtidigt påverkas också andra aspekter av finansieringsmodellen. Förhöjda banavgifter har pekats ut som en viktig om än begränsad delfinansieringskälla. I en upphandlad verksamhet blir det svårare att använda banavgifter som ett direkt finansieringsinstrument för nya stambanor eftersom en anbudsgivare kommer att ha med avgifterna som en grundförutsättning i sitt anbud. Som jag har diskuterat ovan kan det i stället bli möjligt för staten att få del av kommande vinster i trafiken, där det kan finnas en variation över avtalsperioden.

Med detta i åtanke är det särskilt problematiskt att Sverigeförhandlingen inom kort planerar att, helt i enlighet med sitt uppdrag, påbörja förhandlingar med regioner och kommuner om bl.a. medfinansiering, innan förutsättningarna för den framtida trafikeringen av höghastighetsbanorna är klara. Det kan t.ex. skapa låsningar inför en framtida upphandling av höghastighetstågstrafiken. Jag skulle därför starkt rekommendera att man först och så snabbt som möjligt reder ut förutsättningarna för trafikeringen. Det är

dock en process som, när det handlar om detaljerna, kommer att kräva en särskild utredning med ett flertal överväganden i enlighet med vad jag har skisserat ovan.

Jag föreslår därför att staten inte påbörjar några förhandlingar om medfinansiering förrän det finns ett tydligt ställningstagande om vad de framtida stambanorna ska användas till, samt vilken marknadstillträdesmodell som ska tillämpas på dessa banor och på det nationella nätet i övrigt.

I sammanhanget bör det också påpekas att även efter ett tydligt ställningstagande från statens sida om vad de nya stambanorna ska användas till, bör inte medfinansiering knyts till löften om kapacitet.

En relaterad diskussion handlar om vad ett större inslag av medfinansiering från t.ex. kommuner och regioner i förlängningen kan leda till. Det brukar ofta framhållas att det är problematiskt om medfinansierarna, genom sina insatser, uppfattar att det är möjligt att köpa sig förtur till statliga infrastruktursatsningar. Vidare kan medfinansiering, när det handlar om offentliga organ, leda till en snedprioritering mellan t.ex. olika kommunala åtaganden och användningen av skattemedel.

### **3.6.4 Det offentliga åtagandet och de statligt ägda bolagens roll**

Omfattningen och utformningen av det offentliga åtagandet på järnvägsområdet är något som återkommer i en rad av utredningens frågor. I och med att de verksamheter som staten bedriver inom sektorn har olika karaktär bör en bedömning av detta göras med hänsyn till vad som gäller i respektive fall. Trots detta aktualiseras en mer övergripande fråga om vilken roll såväl staten som regioner och kommuner kan och bör ta på järnvägsområdet, liksom under vilka former dessa ska bedrivas.

#### **Fyra typer av statlig verksamhet**

Det statliga åtagandet kan delas in i fyra typer av verksamhet som bedrivs under olika förutsättningar. Den första är att bestämma över spelreglerna på järnvägsmarknaden, vilket inkluderar att påverka EU:s lagstiftningsprocess. Den andra är tillsynsverk-

samheten som Transportstyrelsen svarar för. Det är en verksamhet som till sin karaktär är en statlig angelägenhet och därför naturligt bedrivs av en statlig myndighet.

Det tredje verksamhetsområdet inom det statliga åtagandet är ansvaret för att tillhandahålla infrastrukturen. Verksamheten bedrivs huvudsakligen av den statliga myndigheten Trafikverket, men också via bolag (se nedan). Infrastruktur kan även tillhandahållas av utomstatliga aktörer. Infrastrukturen innebär mycket stora investeringar vilket gör att särskilda förutsättningar måste föreligga för att en investering ska vara lönsam. Det hänger ofta samman med annan verksamhet som är tillräckligt lönsam.

Slutligen inbegriper det statliga åtagandet även verksamhet där statligt ägda aktiebolag bedriver verksamhet, som t.ex. järnvägsoperatörer och tjänsteleverantörer jämsides med privat ägda företag. Denna verksamhet består huvudsakligen i person- och godstransporter men även t.ex. i form av rangering och utförs främst av de statliga bolagen SJ AB och Green Cargo AB. Det statligt ägda gruvbolaget LKAB har också en betydande verksamhet som transportör av malm på järnväg. Jag konstaterar även att staten tillhandahåller infrastruktur genom Jernhusen AB och i mindre omfattning även andra statligt ägda bolag. Den statliga infrastrukturens tillhandahållande styrs därmed av två olika regelverk, det för statliga myndigheter och det för aktiebolag, vilket jag kommer att utveckla närmare i kapitel 6 om anläggningar för tjänster. Nämnas bör också underhållsföretaget Infranord AB, som knoppats av från Banverket i samband med Trafikverkets bildande.

Bredvid staten har de regionala kollektivtrafikmyndigheterna långtgående åtaganden och skyldigheter när det gäller utbudet av kollektivtrafik med såväl järnväg som andra trafikslag, vanligen manifesterade med fleråriga upphandlade trafikkontrakt med olika kollektivtrafikföretag.

## Renodling av statens roll

Regeringen har under de två senaste decennierna konsekvent framfört att statens roll bör renodlas. Med det har statsmakterna menat att det som inte tillhör statens kärnområden bör avvecklas

eller överlåtas till någon annan aktör. Det statliga ägandet bör begränsas till områden och funktioner där marknaden inte själv förmår skapa de bästa förutsättningarna för en fungerande samhällsekonomi. Detta innebär att staten endast i undantagsfall och då med bestämda motiv bör uppträda som ägare av verksamheter med kommersiella förutsättningar.

Det av stor vikt att statens roll som ägare är klart separerad från statens ansvar för regelverk och konkurrens inom en sektor. Särskilda krav på en korrekt och konkurrensfrämjande upphandling bör ställas på berörda myndigheter. Staten som ägare bör ställa höga krav på att verksamheten ska vara lönsam, annars finns risk för snedvriden konkurrens.

Regeringen har sedan 2007 haft målsättningen att minska det statliga bolagsägandet. I budgetpropositionen för 2007 framför regeringen att staten på sikt endast bör kvarstå som ägare om det finns tungt vägande skäl för det.<sup>34</sup> Den grundläggande utgångspunkten är att statens främsta näringspolitiska uppgift är att ange ramar och regelsystem för näringslivets verksamhet och bidra till att skapa förutsättningar för långsikt tillväxt. Om staten samtidigt uppträder som ägare och som utformare av regler finns risk för konkurrenssnedvridning, icke optimala investeringsbeslut samt svårigheter att tillföra kapital till företag som behöver detta för sin expansion. Regeringen framför även uppfattningen att staten i flera fall inte är en bra ägare av aktiebolag.<sup>35</sup>

De särskilda skäl som kan tala för att staten även långsiktigt bör äga ett aktiebolag är de fall då bolaget utvecklas bättre med staten som ägare eller där marknadsförhållandena är sådana att en försäljning skulle försämra konkurrensen eller motverka en god sysselsättningsutveckling. Ett fortsatt statligt ägande kan också vara motiverat om det föreligger särskilda nationella intressen eller samhällsuppdrag som svårigen kan hanteras utan ett statligt inflytande. Exempel på detta kan vara beredskapsskäl.

---

<sup>34</sup> Prop. 2006/07:1.

<sup>35</sup> Prop. 2006/07:1.

## De statligt ägda bolagens utveckling och framtid

Av de statligt ägda aktiebolagen verksamma i järnvägssektorn är det SJ AB samt Jernhusen AB som de senaste fem åren visat positiva resultat och lämnat utdelningar till staten som ägare. Infranord AB har redovisat vinst 2010 och 2014 (samt nollresultat 2012) men har inte lämnat någon utdelning. Green Cargo AB har gjort betydande förluster flertalet år, med undantag för 2011 och 2012. Det positiva resultatet 2012 härrörde dock från en extraordinär intäkt p.g.a. försäljning av aktier i ett dotterbolag. Någon utdelning har Green Cargo AB inte lämnat de senaste fem åren. Ett urval uppgifter om bolagen redovisas i tabell 3.3 för perioden 2010–2014.

Så vitt jag kan bedöma finns det inte en uttalad strategi hos staten när det gäller ägandet av dessa järnvägsföretag i förhållande till utvecklingen i övrigt, exempelvis vad gäller det statliga åtagandet i andra delar av sektorn. Ju mer öppen järnvägsmarknaden har blivit, desto mer kan ägandet av operativa företag som dessa ifrågasättas, också mot bakgrund av att staten kontrollerar Trafikverket som dominerande infrastrukturhållare, genom Transportstyrelsen hanterar säkerhetsreglering, tillsyn och marknadsövervakning och sist men inte minst bestämmer över spelreglerna på marknaden.

Jag har ovan skisserat hur jag menar att en förändrad marknadstillsrædesmodell kan se ut i framtiden. Den skulle innebära att staten i en myndighetsroll kan komma att ta ett utökat ansvar för trafikförsörjningen på de nationella långväga linjerna. Då, om inte förr, menar jag att det är rimligt att staten, som ett led i en renodling av sina olika roller på transportområdet, avvecklar sitt ägande i SJ AB. För att närmare hitta formerna för en framtida privatisering av SJ AB krävs en särskild utredning som inte minst måste bedöma om vissa tillgångar fortfarande är att betrakta som sektorgemensamma resurser vilka därmed först bör avskiljas.

När det gäller Green Cargo AB har företaget under flera år haft svårt att vända verksamheten till vinst. Många olika faktorer har haft en roll i detta. Vissa konkurrenter menar att företaget inte har en korrekt prissättning utifrån sina faktiska kostnader (särskilt inte när det blir störningar), vilket snedvrider konkurrensen på marknaden. Stora besparingar i verksamheten har gjorts på senare år men tycks inte få tillräcklig effekt.

Tabell 3.3 Nyckeltal för statligt ägda bolag i järnvägssektorn

<b>SJ AB</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Antal anställda (årsmedel)	4262	4041	4299	4953	4541
Rörelsens intäkter (MSEK)	8717	8097	8664	9160	9208
Rörelseresultat (MSEK)	439	60	467	298	568
Periodens resultat (ej totalresultat) (MSEK)	249	36	471	220	460
Lönsamhetsmål (Avkastning på EK)	10%	10%	10%	10%	7% <sup>1</sup>
Utfall lönsamhet	6,7%	0,8%	10,3%	5,1%	10,1%
Utdelning (MSEK)	90	12	157	73	230 <sup>2</sup>
<b>Green Cargo AB</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Antal anställda (årsmedel)	2907	2805	2422	2123	2002
Nettoomsättning (MSEK)	5260	5418	4585	4149	4154
Rörelseresultat (MSEK)	-198	32	-72	-368	-121
Årets resultat (MSEK)	-139	10	519 <sup>3</sup>	-382	-188
Lönsamhetsmål (Avkastning på EK)	10%	10%	10%	10% <sup>1</sup>	10% <sup>1</sup>
Utfall lönsamhet	neg.	1,0%	35%	neg.	neg.
Utdelning (MSEK)	0	0	0	0	0
<b>Jernhusen AB</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Antal anställda vid årets slut	187	239	265	245	229
Omsättning (fastighetsintäkter) (MSEK)	1014	1094	1161	1104	1181
Rörelseresultat, inkl. fastighetsvärdeförändring (MSEK)	657	617	581	642	722
Årets resultat (MSEK)	490	175	564	513	389
Lönsamhetsmål (Avkastning på EK)	12%	12%	12%	12%	12%
Utfall lönsamhet	12,8%	4,4%	13,2%	10,8%	9,8%
Utdelning (MSEK)	100	100	100	100	113
<b>Infranord AB</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Antal anställda vid årets slut	2958	2745	2682	2577	2112
Rörelsens intäkter (MSEK)	4507	4495	4516	3787	3956
Rörelseresultat (MSEK)	30	-71	18	-190	32
Årets resultat (MSEK)	19	-62	0	-162	17
Lönsamhetsmål (Avkastning på EK)	n/a	16%	16%	16%	16%
Utfall lönsamhet	n/a	neg.	0	neg.	3,6%
Utdelning (MSEK)	0	0	0	0	0

Noter: <sup>1</sup> Avser avkastning på operativt kapital; <sup>2</sup> Beslut vid extra bolagsstämma 25 sep 2015 om att dela ut 1,7 miljarder till; <sup>3</sup> Varav 505 MSEK realisationsvinst vid försäljning av aktier i dotterbolag.

Källa: Bolagens årsredovisningar.

En privatisering av Green Cargo AB skulle visserligen kunna leda till en ytterligare förstärkning av affärsmässigheten i hela verksamheten, men det är osäkert vem som skulle kunna vara intresserad som köpare. Det ligger nära till hands att företaget köps upp av något annat (utländskt) statligt ägt företag, vilket betraktas som problematiskt av transportköparna.

Dagens situation är enligt min mening ohållbar på längre sikt och kan t.o.m. få akuta konsekvenser redan på kort sikt. Regeringen bör därför närmare låta utreda förutsättningarna för Green Cargo AB och olika alternativ när det gäller ägandet. Särskilt effekterna på den s.k. vagnslasttrafiken, där Green Cargo AB genom sitt nätverk har en särskilt stark ställning, behöver beaktas vid en eventuell privatisering.

När det gäller Jernhusen AB behöver bedömningar göras av bolagets olika verksamhetsgrenar utifrån vad som fortsatt bör vara ett statligt åtagande och vad som i stället kan tillhandahållas av andra aktörer på marknaden. De senare delarna skulle kunna vara aktuella för privatisering. Som redan nämnts återkommer jag till mina närmare förslag avseende delar av verksamheten i Jernhusen AB i kapitel 6.

Infranord AB har jag behandlat relativt ingående i mitt tidigare delbetänkande om järnvägsunderhåll *Koll på anläggningen* (SOU 2015:42). Företaget har fortfarande en stark ställning på marknaden. En eventuell privatisering bör särskilt beakta tillgångarna i form av de många arbetsmaskiner som Infranord förfogar över.

Min sammanfattande bedömning leder till förslaget att regeringen närmare bör utreda lämpligheten i att långsiktigt behålla det statliga ägandet i SJ AB, Green Cargo AB, Jernhusen AB och Infranord AB. En sådan utredning bör samordnas med en utredning om en förändrad marknadstillträdesmodell, och omfatta förutom ett konkurrensperspektiv även ett beredskapsperspektiv. I fallet Infranord AB finns ingen direkt koppling med en förändrad marknadstillträdesmodell, medan förutsättningarna för åtminstone delar av Jernhusens verksamhet kan komma att påverkas. Det är dock rimligt att frågor om det statliga ägandet hanteras på ett samlat sätt.



## 4 Styrning, ansvarsfördelning och roller

**Förslag:** Regeringskansliet bör genomföra en förändring i ledning och styrning som säkerställer ett ansvarstagande för de strategiska frågorna på järnvägsområdet. Ansvaret bör inte delegeras till andra myndigheter.

Trafikverket bör i sin verksamhet vara fortsatt vaksam på de olikheter som föreligger mellan trafiklagen väg och järnväg och ta hänsyn till detta i den egna organisationen.

En översyn bör göras av Trafikverkets styr- och ledningsmodell och en annan organisationsmodell övervägas som medger tydlighet i ansvarsfördelning, mandat och arbetsuppgifter.

Regeringskansliet bör utarbeta en långsiktig inriktning för EU-arbetet och det internationella arbetet på järnvägsområdet. Denna bör, utifrån Regeringskansliets befintliga rutiner för EU-arbetet, kompletteras med en handlingsplan. Planen bör innefatta en regelöversikt, aktuella forum, avstämning, kompetensförsörjning, resurssättning och löpande informationsutbyte mellan Näringsdepartementet, EU-representationen och myndigheterna.

Regeringskansliet bör vidareutveckla arbetsmetoder för att få genomslag för svenska ståndpunkter i EU under tidigt skede och löpande under regelarbetets olika faser och för att säkerställa att EU-reglering och nationell lagstiftning på järnvägsområdet harmoniserar.

Transportstyrelsen bör utveckla arbetsmetoder för analys, beredning, förankring, uppföljning och information i regelutvecklingsarbetet inom järnvägsområdet.

Transportstyrelsen bör delta i det regelutvecklingsarbete som sker i arbetsgrupper under Europeiska järnvägsbyrån.

Trafikverket bör utveckla arbetsmetoder för myndighetens deltagande i regelutvecklingsarbete i EU inom järnvägsområdet.

En ändring bör göras i järnvägslagen för att förtydliga kravet på riskhantering som del i en säker verksamhetsutövning.

En större översyn av järnvägslagstiftningen bör göras. Detta kan lämpligen ske samtidigt med de ändringar som behöver göras i samband med införandet av det fjärde järnvägspaketet. Översynen bör leda till en bättre överblick och överensstämmelse med EU-rättens utveckling inom järnvägsområdet. Vid denna kan även tydliggörande av marknadsövervakningsuppgiften övervägas.

Kompetensförsörjningen i järnvägssektorn bör utredas närmare i särskild ordning, inte minst mot bakgrund av förändrade förutsättningar och kommande stora infrastruktursatsningar.

## 4.1 Inledning

Det svenska järnvägssystemet består av en mängd olika aktörer med ansvar för olika funktioner, som t.ex. infrastrukturförvaltning och utförande av tågtrafik, och innefattar marknader för de produkter och tjänster som behövs vid utövandet av dessa funktioner.

Aktörerna är statliga, kommunala och privata. Staten uppträder på järnvägsmarknaden både som myndighet (bl.a. Trafikverket) och som bolag (t.ex. Jernhusen AB, Green Cargo AB och SJ AB). Detta leder på de olika marknaderna till en viss osäkerhet avseende statsmakternas intentioner och innebär i vissa fall att konkurrensvillkoren är olika beroende på i vilken form staten uppträder. I föregående kapitel har jag pekat på ett behov att förtydliga inriktningen för vad det statliga åtagandet på längre sikt bör omfatta. Jag återkommer till den frågan nedan.

Omregleringen har medfört att aktörerna inom järnvägssektorn är fler och statens roll har förändrats, från att styra Statens Järnvägar till att se till de statliga och ickestatliga aktörerna bedriver en verksamhet som leder till nytta för resenärer och företag som vill använda järnvägen. Därtill har EU-medlemskapet lett till att en stor del av det regelverk som styr järnvägssektorn nu beslutas inom EU. Lagstiftningsarbetet i EU drivs i en allt snabbare takt och med en

reglering som i högre utsträckning än tidigare är såväl detaljerad som direktverkande.

Sammantaget innebär detta högre krav på tydliga roller och strategisk styrning av marknaden och på Sveriges EU-arbete. Av mina direktiv framgår att jag ska göra en översyn av rollfördelningen inom järnvägsområdet. Vid behov ska jag även föreslå hur ett förtydligande av roller och ansvarsområden inom sektorn kan åstadkommas. Översynen av och förslagen till hur rollerna bör förtydligas rör såväl statens roll inom järnvägssektorn som hur denna roll bör organiseras. När det gäller det statliga åtagandet ska jag undersöka behovet av att etablera en funktion för en samordnad beredning av en del långsiktiga och strategiska frågor som kräver ett aktivt deltagande av järnvägens aktörer. Om jag bedömer att en sådan funktion är lämplig ska jag lämna förslag till hur funktionen bör utformas och vilka frågor som i så fall bör omfattas av en sådan beredning. En annan del av frågan om rollerna inom det statliga åtagandet handlar om i vilken form staten uppträder – som myndighet eller bolag.

Vidare ska jag föreslå hur Sveriges insatser i regelutveckling kan stärkas, främst inom EU, bl.a. i syfte att säkerställa att fortsatt harmonisering bidrar till utvecklingen av ett effektivt järnvägssystem.

Genomgången av sektorns aktörer och förslagen till rollfördelning bör även omfatta en utredning av behovet av att vidta åtgärder för att, inom ramen för nuvarande nivå på det offentliga åtagandet, förbättra förutsättningarna för att sektorns aktörer ska ha tillgång till rätt kompetens.

Detta kapitel inleds med ett avsnitt om den strategiska styrningen av järnvägsområdet – inklusive en mer övergripande genomgång av principerna för styrning och organisation av statlig verksamhet – följt av organisationen av de myndigheter som är verk samma inom sektorn. Jag har i det avseendet valt att avgränsa arbetet till Trafikverket och Transportstyrelsen. I kapitel 6 och 7 fördjupar jag en del av analyserna kring roller och ansvarsfördelning. I kapitlet lämnas vidare en redogörelse för det behov av strategiskt arbete och beredning som tillkommit i och med Sveriges EU-medlemskap. Jag lyfter i detta sammanhang även behovet av åtgärder för att säkerställa en sammanhängande lagstiftning, EU-rättsligt och nationellt. I ett avslutande avsnitt berör jag kompetensförsörjningen i järnvägssektorn på övergripande nivå.

## 4.2 Organisation av det statliga åtagandet i järnvägssektorn

### 4.2.1 Principer för styrning

Den statliga förvaltningen är organiserad i myndigheter som lyder under regeringen. Utöver myndigheterna bedrivs det statliga åtagandet även i bolag som staten äger. Myndigheternas uppgift är att genomföra och förverkliga regeringens politik. Den svenska förvaltningsmodellens utformning präglas av en långtgående delegering av beslutsfattande och befogenheter till myndigheterna. Denna inriktning har resulterat i att de svenska statliga myndigheterna har relativt stor frihet gentemot regeringen i jämförelse med andra länder. I en internationell jämförelse är departementen även resursmässigt små i jämförelse med myndigheterna. Synsättet som modellen bygger på är att de som är närmast verksamheten har bäst sakkunskap om området.

Av regeringsformen framgår att det är regeringens uppgift att styra riket. Detta regleras i lagar som riksdagen fattat men också i förordningar som regeringen själv beslutar om och som reglerar hur regeringen styr myndigheterna. Det innebär att myndigheterna sinsemellan inte har olika status utan endast har fått olika uppdrag av regeringen.

Varje myndighet har också en instruktion, där regeringen anger vilka uppgifter som myndigheten har. Även myndighetsförordningen innehåller regler för myndigheterna. I sammanhanget bör även förvaltningslagen<sup>1</sup> nämnas. Den innehåller bl.a. krav på serviceskyldighet, ärendehantering och samverkan mellan myndigheter. Regeringen styr förvaltningen genom mål- och resultatstyrning och resurstilldelning. Andra styrformer som regeringen använder är utnämningmakten och organisation av verksamheten. För viss verksamhet utformar regeringen särskilda strategier och mål. Det kan handla om verksamhet där flera myndigheter berörs av samma område. Då utformas mål och strategier som flera myndigheter berörs av och som bara kan uppnås genom samverkan.

---

<sup>1</sup> Förvaltningslagen (1986:223).

## 4.2.2 Principer för organisationsform

I den senaste förvaltningspolitiska propositionen anger regeringen att ”Verksamhetens karaktär bör alltid vara avgörande för valet av organisationsform. Konsekvenser av valet av organisationsform måste beaktas, så att statsmakterna inte avhänder sig möjligheter till styrning, insyn och kontroll av de verksamheter för vilka man ansvarar.”<sup>2</sup> Vidare framför regeringen att ansvars- och uppgiftsfördelningen bör vara tydlig. Myndigheter bör inte ha överlappande uppgifter och rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas.

När statsmakterna har beslutat om avgränsningen av det statliga åtagandet finns det några olika alternativ till hur detta kan organiseras. Olika organisationsformer innebär olika förutsättningar i form av huvudman, finansieringsprinciper och mål. I varje sektor finns en huvudsaklig organisationsform. Den huvudsakliga organisationsformen för statlig verksamhet är myndighetsformen men staten bedriver även verksamhet i aktiebolagsform.

I juridisk mening är statliga myndigheter en del av den juridiska enheten staten. Den verksamhet som staten har valt att bedriva i andra organisationsformer är till skillnad från myndigheterna egna juridiska personer.

En annan viktig skillnad mellan statliga myndigheter och statligt ägda aktiebolag är att myndigheterna lyder under regeringen, förvaltningens jävs- och besvärregler och tryckfrihetsförordningens offentlighetsprincip. Statliga myndigheter har även ett ansvar att agera sakligt och opartiskt och följa lagen om offentlig upphandling samt krav på diarieföring m.m.

En tredje skillnad mellan statliga myndigheter och statligt ägda aktiebolag rör de ekonomiska villkor som gäller för organisationsformerna. Finansieringen av verksamheten som bedrivs vid statliga myndigheter består huvudsakligen av anslag över statens budget och till en mindre del av avgiftsintäkter. För att ta ut avgifter krävs ett bemyndigande. Verksamhet som bedrivs av statligt ägda aktiebolag finansieras helt av intäkter från verksamheten eller av lån. Det innebär att aktiebolag är tvungna att bära sina egna kostnader. Om intäkterna inte kan finansiera kostnaderna går

---

<sup>2</sup> Prop. 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

bolaget till sist i konkurs. Enligt aktiebolagslagen är även utgångspunkten att verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform har ett vinstsyfte och att vinsten ska komma aktieägarna till del. Det innebär att om en statlig verksamhet bedrivs i aktiebolagsform finns ett uttryckt syfte att verksamheten ska bidra till intäkter för staten i form av aktieutdelning. Bolagsordningen kan dock peka ut andra uppdrag som aktiebolaget har.

I början av 1990-talet utarbetade Riksrevisionsverket (RRV) inom ramen för en översyn av konkurrensutsatt affärsverksamhet vid förvaltningsmyndigheter ett antal principer för bolagisering av statlig verksamhet. Principerna omfattade även frågan när en bolagiserad verksamhet inom staten inte kan bedömas lämplig, alternativt bör drivas i privat ägo.

Utifrån RRV:s principer utarbetade regeringen generella kriterier för när en affärsverksamhet kan bedömas aktuell för omvandling till aktiebolagsform. I 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100) presenterades kriterierna:

- verksamheten bedrivs under fungerande konkurrensvillkor
- verksamheten är av betydande omfattning
- verksamheten har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel
- verksamheten styrs inte primärt av politiska uppgifter och mål
- verksamheten innebär ingen myndighetsutövning

Den första principen som RRV pekade ut var att verksamheten måste bedrivs under fungerande konkurrensvillkor. För att en statlig verksamhet ska bedrivs i bolagsform bör det därmed finnas leverantörsalternativ och köparen bör fritt kunna välja leverantör. En förutsättning är även att det inte föreligger några formella eller praktiska hinder för att tillhandahålla konkurrerande tjänster. Om den statliga aktören innehar en monopolställning bör statsmakterna undersöka om det finns förutsättningar för konkurrens på marknaden.

Med betydande omfattning avsågs att den bolagiserade statliga enheten borde ha en marknadsandel på åtminstone tio procent. Anledningen till detta var att enheten skulle kunna bära troliga omstrukturingskostnader och eventuella ökade kostnader för ledning

som en övergång från myndighetsform till bolagsform skulle kunna innebära.

Den tredje principen som framfördes var att verksamheten bör ha kommersiella förutsättningar och vara oberoende av direkta anslagsmedel. Verksamheten måste på lång sikt kunna täcka kostnaderna och ge en viss vinst.

Det fjärde kriteriet var att verksamheten inte primärt ska styras av politiska uppgifter och mål. Det innebär att verksamheten främst bör styras utifrån företagsekonomiska motiv. Politiska mål bör vara underordnade.

Den sista principen var att verksamhet som innebär myndighetsutövning bör bedrivas i myndighetsform.

I propositionen konstaterades vidare att myndighetsformen är den verksamhetsform som bör väljas för statlig verksamhet. Konkurrensutsatt verksamhet bör, om inte särskilda skäl talar för det, inte bedrivas i myndighetsform och, i normalfallet, inte av staten.

År 1995 uttalade regeringen i samband med propositionen *Former för statlig verksamhet som är beroende av statligt stöd m.m.* (prop. 1995/96:61), att den huvudsakliga formen för statlig verksamhet fortsatt ska vara myndighet. De fall då ett statligt åtagande bör utföras av en privaträttslig organisation, var enligt regeringen då det förelåg statsfinansiella eller andra skäl för staten att samverka med någon annan.

I den förvaltningspolitiska propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (prop. 1997/98:136), klargjorde statsmakterna återigen att statlig verksamhet i huvudsak bör bedrivas i myndighetsform. Regeringen ansåg att myndighetsformen var både rätts-säker och flexibel. Regeringen menade samtidigt att det ibland kunde vara motiverat att låta en statlig uppgift utföras i en privaträttslig verksamhetsform. Som ett sådant exempel angavs när staten tillsammans med en annan aktör engagerar sig i anslagsberoende verksamhet och gemensamt bidrar till finansieringen. Därutöver ansåg regeringen att konkurrensutsatt verksamhet inte borde bedrivas i myndighetsform om det inte fanns särskilda skäl för detta. För sådan verksamhet skulle bolagsformen övervägas. I propositionen uttryckte regeringen sina ambitioner att fortsätta den renodling av statlig verksamhet som innebar en renodling av affärsverken och en tydligare fokusering hos myndigheterna avseende myndighetsutövning.

Principerna i den förvaltningspolitiska propositionen konkretiserades senare i ett förvaltningspolitiskt handlingsprogram.

Förutom att myndighetsformen är huvudregeln är en annan viktig ståndpunkt som regeringen lyfter fram i den förvaltningspolitiska propositionen att valet av annan organisationsform än myndighetsformen bör omprövas med viss regelbundenhet. Argumenten för detta är att kraven på offentlighet och insyn och på tydliga ansvarskedjor ska tillgodoses. Offentlighetsprincipen och meddelarfriheten bidrar till öppenhet och insyn. Myndighetsformen ger en tydlig ansvarskedja: myndighetens ledning svarar inför regeringen som svarar inför riksdagen. I den förvaltningspolitiska propositionen framför regeringen emellertid även skäl för att anförtro privaträttsliga uppgifter när myndighetsformen inte kan möta kraven på flexibilitet och effektivitet på ett bra sätt.

#### 4.2.3 Strategisk styrning i järnvägssektorn

Innan den svenska järnvägen började omorganiseras, delas upp och öppnas för konkurrens, fanns det en ensam aktör i form av SJ som kunde bära ansvaret för strategiska frågor av betydelse för järnvägssektorn. Sedan dess har utvecklingen inte bara gått mot en ökad mängd aktörer, utan Sverige har också blivit medlem av EU. Som jag återkommer till senare i detta kapitel sker en stor del av regelutvecklingen på järnvägsområdet numera inom EU, liksom viktiga beslut av stor betydelse för hela sektorn. Detta har i grunden förändrat förutsättningarna för den strategiska styrningen.

Järnvägssektorn är organiserad inom ramen för flera statliga myndigheter och aktiebolag men även i form av privata bolag. Det yttersta ansvaret för sektorns utveckling besitter statsmakterna som såväl reglerar sektorn som direkt styr stora delar av utvecklingen genom utbyggnad av infrastruktur och finansierar stora delar av verksamheten med offentliga medel.

Jag har i mitt uppdrag haft att överväga behovet av en strategisk funktion för hantering och beredning av frågor med långsiktig påverkan på den svenska järnvägssektorn. Vid behov av en sådan funktion ska jag också lämna förslag på formerna för denna.

Jag kan konstatera att uppdelningen av det tidigare integrerade järnvägssystemet har drivit utvecklingen mot en ökad specialisering



hos de olika företagen, där övergripande systemkunskap ibland har gått förlorad. Flera frågor av strategisk karaktär har blivit svåra att hantera på ett ändamålsenligt sätt. Det kanske tydligaste exemplet är planerna på att införa det nya trafikstyrnings- och signalsystemet ERTMS, vilket i grunden är en del av en strävan till harmonisering av järnvägsteknik inom EU. Frågan berör i princip alla sektorns aktörer, som involverats i hög utsträckning men haft helt olika förutsättningar, inte minst ekonomiska och därtill hörande incitament, att göra sin del av arbetet. Genom att frågan inte fått den strategiska behandling den förtjänat, har flera aktörer, både offentliga och privata, orsakats stora kostnader som möjligen hade kunnat undvikas (se avsnitt 4.5.3). Den slutsats jag har dragit av detta är att ett ökat strategiskt ansvarstagande för sektorn behövs.

I sammanhanget vill jag också nämna en relaterad fråga som ofta tas upp, nämligen det s.k. sektorsansvaret. Sektorsansvar utvecklades från början på miljöområdet och nådde transportmyndigheterna på 1980-talet. Banverket hade på sin tid ett utpekad ansvar för hela järnvägstransportsystemet, det vill säga även tunnelbana och spårväg. Inom ramen för sitt sektorsansvar skulle verket vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Övriga aktörer i sektorn uppfattade ibland sektorsansvaret som ett sätt att säkra att inga frågor ”ramlade mellan stolarna”, särskilt inte efter den uppdelning som skett i branschen.

I samband med Trafikverksutredningen gjordes en granskning av sektorsansvaret som visade på flera svagheter med begreppet. Entydiga definitioner saknades av sektorsmyndighet, sektorsansvar, sektorsarbete och sektorsuppgifter. Regeringen hade svårigheter att styra myndigheterna och se vem som gjorde vad. Vidare var det svårt att följa upp hur anslagen användes och vilka effekter som uppnåddes genom sektorsansvaret.<sup>3</sup> Slutsatsen blev att de nya myndigheterna på transportområdet, däribland Trafikverket, inte skulle ha något sektorsansvar, men att regeringen i stället skulle lägga särskilda uppdrag på myndigheterna.

Det strategiska ansvaret är i grunden alltid en fråga för regeringen. Det beror på att det är regeringen som styr landet. En strategisk funktion skulle kunna organiseras vid en myndighet. Det

---

<sup>3</sup> SOU 2008:128, Tydligare uppdrag – i stället för sektorsansvar.

skulle vara i linje med den svenska decentraliserade förvaltningsmodellen. Genom att lyfta bort sektorsansvaret från myndigheterna kan det strategiska ansvaret sägas ha flyttats tillbaka till regeringen. Av den anledningen, och mot bakgrund av den mångfald av aktörer som finns på järnvägsområdet, finns det svårigheter med att låta en förvaltningsmyndighet leda det strategiska arbetet. Det beror på att myndigheter sinsemellan inte styr varandra utan lyder under regeringen. Genom att det finns flera myndigheter och även statligt ägda bolag verksamma inom sektorn, skulle en enskild myndighet ha svårt att fullt ut ta det strategiska ansvaret. Mot denna bakgrund kan jag inte se att finns någon annan möjlighet än att den strategiska styrningen bör ske genom Regeringskansliet. Min bedömning är att det ansvaret inte hanteras tillräckligt väl i dag, vilket påkallar någon form av förändring.

Det finns flera möjligheter till hur regeringens strategiska styrning av järnvägssektorn kan säkras. Ett alternativ är att ansvaret får en egen organisatorisk enhet inom ramen för Näringsdepartementets organisation. Det är en på ett sätt tilltalande lösning, eftersom ansvaret då får en tydlig utpekad hemvist, men erfarenheter visar att den här typen av organisatoriska enheter sällan blir långlivade, eftersom de dagliga operativa frågorna tar så mycket kraft och uppmärksamhet. Vidare kan det te sig märkligt att peka ut just järnvägsfrågor i en sådan enhet, i förhållande till strategiska frågor på transportområdet i övrigt. Ett annat alternativ är att ansvaret tydliggörs i den befintliga organisationen. I båda fallen handlar det egentligen om en intern styrnings- och ledningsfråga, med konsekvenser också för identifiering av kompetensbehov och resurssättning.

Jag noterar att flera sakområden på transportområdet har varit föremål för framtagning av en strategi, med exempel på det maritima området och luftfarten. Jag anser *inte* att sådana aktiviteter löser själva grundproblemet för järnvägen. Det strategiska arbetet måste helt enkelt vara en del av Regeringskansliets organisation, som har tillräcklig tyngd och kan utvecklas kontinuerligt. De strategiska frågorna handlar i regel om ansvarsfördelning, regelgivning, beredning av EU-frågor och andra långsiktiga överväganden för sektorn. Det är därmed sådana frågor som endast Regeringskansliet ytterst kan ansvara för.

En övergripande iakttagelse är att den svenska förvaltningsmodellen, med relativt små departement och stora expertmyndigheter, kan vara mindre lämpad att hantera den verklighet som Sverige och flertalet av näringslivet olika grenar befinner sig i i dag, med avreglerade marknader och ett starkt beroende av regelutvecklingsarbetet i EU.

Inom ramen för mitt uppdrag blir min slutsats att Regeringskansliet bör genomföra en förändring i ledning och styrning samt resurssättning som säkerställer ett ansvarstagande för de strategiska frågorna på järnvägsområdet. Hur detta närmare bör organiseras lämnar jag dock inte något förslag om, annat än att det inte bör delegeras till andra myndigheter. Därmed är det inte heller aktuellt att peka ut någon ny sektorsansvarig myndighet. Däremot är det befogat att regelbundet se över de olika transportmyndigheternas ansvarsområden och uppdrag.

#### 4.2.4 Trafikverkets uppgifter och organisation

##### En uppdelning av verket?

Under utredningens gång har det vid upprepade tillfällen framförts, bl.a. från berörda branschorganisationer och transportköpare, men också i ett par rapporter,<sup>4</sup> att Trafikverket generellt skulle behöva organiseras om i en järnvägsdel och en vägdel. I vissa fall har argumentationen förts så långt som att två separata myndigheter borde återskapas. Även om regeringen i direktiven till utredningen inte framfört ett specifikt önskemål om att utreda denna fråga, kan jag konstatera att den kommit att bli en viktig del i diskussionen om järnvägens organisation. I inledningen till mitt delbetänkande *Koll på anläggningen* (SOU 2015:42) lovade jag att återkomma i frågan i slutbetänkandet.

Ett argument som framförs är att en förändring i denna riktning skulle vara ett sätt att bättre möta järnvägssektorns behov. I särskilt fokus för den här typen av synpunkter är de mer operativa delarna av verksamheten, där likheter och synergier mellan väg och järnväg uppfattas som svaga. I de verksamhetsdelar som hanterar mer lång-

---

<sup>4</sup> Se t.ex. Seko (2014), Ny syn på järnvägsunderhållet, och Resenärsforum (2014), Ett lyft för järnvägen.

siktiga överväganden, vad gäller exempelvis planering av och investeringar i infrastruktur, uppfattas däremot det trafikslagsövergripande arbetet som mer ändamålsenligt.

Min bedömning är att det trafikslagsövergripande perspektivet på Trafikverket fungerar relativt väl när det gäller just planering av infrastrukturåtgärder, och då framför allt för nyinvesteringar, vilket var ett viktigt syfte att uppnå med sammanslagningen av Vägverket och Banverket. Jag kan också konstatera att på en del andra områden är det svårare att se synergier mellan uppgifterna på järnvägs- respektive vägsidan. Nyligen har Trafikverket också observerat behovet att separera järnvägssystem från vägsystem och etablera nya centrala funktioner i sitt verksamhetsområde underhåll.

Jag menar att Trafikverket i sin verksamhet bör vara fortsatt vaksam på de olikheter som föreligger mellan trafikslagen väg och järnväg och ta hänsyn till detta i den egna organisationen. Det kan t.ex. innebära att det inte alltid är befogat att sammanföra järnvägs- och vägenheter även om de på papperet kan ha likartade uppgifter. Vidare bör personer med specialistkompetens avseende ett av trafikslagen ges möjlighet att fokusera på fortsatta insatser inom sitt specialområde.

Den sammanfattande bedömning jag har kunnat göra leder emellertid inte till ett förslag om en generell uppdelning mellan trafikslagen järnväg och väg inom Trafikverkets organisation, och därmed inte heller i separata myndigheter. Jag kan inte se att de eventuella fördelarna av en sådan delning skulle kunna åstadkommas utan att riskera att redan pågående förbättringsarbete avstannar. Vidare har jag inte närmare kunnat utreda de konsekvenser som detta skulle innebära, exempelvis vad gäller andra delar av transportsektorn, däribland vägområdet.

### **En annan associationsform?**

Jag kan konstatera att infrastrukturförvaltare inom EU har olika associationsform och att Norge planerar för en bolagisering av Jernbaneverket. Mot bakgrund av de principer för den svenska statsförvaltningen som jag har redogjort för i 4.2.2 ovan, ser jag ingen anledning att överväga en ändrad associationsform, som t.ex. bolag, för Trafikverket.

## Andra organisationsförändringar

Utifrån de iakttagelser och bedömningar jag gjort menar jag att det är väsentligt mer angeläget att göra andra förändringar, med påverkan på Trafikverkets organisation, än dem som diskuterats ovan.

För att hantera den omfattande verksamhet som Trafikverket ansvarar för har Trafikverket valt en s.k. matrisorganisation som organisationsmodell. Matrisorganisationen bygger på vertikala verksamhetsområden och horisontella processer. Ansvar i organisationen beskrivs i termer av leveransansvar och funktionsansvar, där leveransansvar omfattar vad som ska levereras från en verksamhet även om delleverans har skett från någon annan enhet. Med leveransansvaret följer rätt och skyldighet att fatta beslut som krävs för att fullgöra leveransen – och ett helhetsansvar för denna leverans. Funktionellt ansvar (som inte kan delegeras) innebär ansvar för en process eller ett sakområde eller en kombination av dessa och syftar till att få ett gemensamt uppträdande och agerande inom viktiga områden. Funktionellt ansvarig har befogenhet att ta fram och fastställa styrande och vägledande dokument inom sitt ansvarsområde.

Matrisorganisationen är en organisationsmodell som ställer stora krav på styrning och ledning i och med att ansvaret i modellen fördelas på flera led utan att tydliggöra vem som ansvarar för helheten. Det uppdelade eller splittrade ansvaret riskerar att leda till att alla eller ingen känner ansvar. I mitt delbetänkande *Koll på anläggningen*<sup>5</sup> lyfte jag dessa problem eftersom modellen inte tycks underlätta eller tydliggöra nödvändigt ansvarstagande mot bakgrund av verkets grundläggande uppgifter som infrastruktur-förvaltare, och därmed riskerar att skapa ineffektivitet. Jag återkommer här till frågan eftersom jag även under arbetet med andra delar av utredningen funnit att problem med verksamheten i flera fall tycks vara hänförliga till ansvarsfördelningen i Trafikverkets organisation. Jag har konstaterat att det kan uppstå problem med hur ansvaret ska hanteras när olika ansvar och delansvar interagerar och att otydligheter och konflikter kan uppstå när olika delar av organisationen är ansvariga för leveranser eller processer som är beroende av andra delars leveranser.

---

<sup>5</sup> SOU 2015:42, s. 181 ff.

Min bedömning är därför fortsatt den jag redovisade i delbetänkandet, nämligen att en översyn av Trafikverkets styrning och ledning behöver göras, och också att en annan organisationsmodell bör övervägas, som medger tydlighet i ansvarsfördelning, mandat och arbetsuppgifter. Jag menar att en förändring av organisationsmodellen skulle kunna ge en betydande effektivitetsförbättring inom myndigheten. De problem som Trafikverket brottas med har enligt min mening snarare med organisation, ledning och styrning att göra än med myndighetens trafikslagsövergripande uppdrag.

#### 4.2.5 Transportstyrelsens uppgifter och organisation

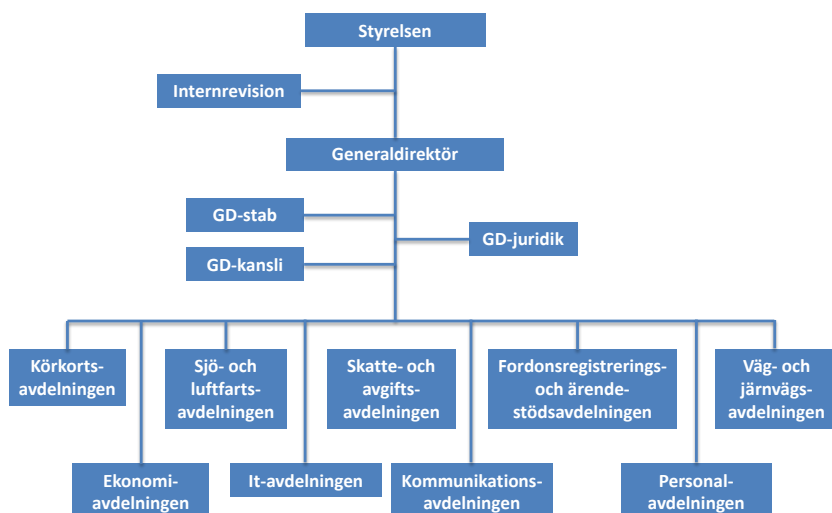
Transportstyrelsens övergripande organisation framgår av Figur 4.1. Transportstyrelsen har till huvuduppgift att svara för merparten av all regelgivning, tillståndsprovning, tillsyn och registerhållning för de fyra trafikslagen.<sup>6</sup> Enligt sin instruktion ska myndigheten, utöver sin tillsyn enligt järnvägslagen, övervaka att marknaderna för järnvägstjänster, inklusive marknaderna för järnvägstransporter, fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Prop. 2008/09:31, Transportstyrelsen och dess verksamhet, s. 44.

<sup>7</sup> 8 § Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

Figur 4.1 Transportstyrelsens övergripande organisation



Källa: Transportstyrelsen.

Motiven bakom Transportstyrelsens bildande var bl.a. behovet av en effektiv och tillförlitligt genomförd tillsyn inom alla trafikslag. En väl fungerande tillsyn ansågs avgörande för rättssäkerheten. Det faktum att dagens transporter och resor ofta sker med flera olika trafikslag inblandade var ytterligare ett skäl bakom sammanläggningen av myndigheterna. Vidare anförde regeringen i propositionen att ”Likformighet och likabehandling mellan trafiklagen när det gäller tillsyn och normgivning – i den grad det är möjligt – är därför önskvärda. I en samlad verksamhet, där jämförelser av erfarenheter kan ske och nytta dras av resultaten, ökar förutsättningarna för att uppnå dessa mål.”<sup>8</sup> Regeringen ansåg att kunskaper från de olika områdena borde kunna användas och samordnas på ett effektivt sätt. Samtidigt erinrade regeringen om att ”tanken är att verksamheten inom de enskilda transportslagen till största delen kommer att bedrivas separerat från varandra och med kompetens som hittills förvärvats inom respektive område.” Det ansågs att vinster i form av utbyte av berikande erfarenheter och kompetens möjliggjordes genom organisationsförändringen.

<sup>8</sup> Prop 2008/09:31, s. 47 ff.

Jag kan konstatera, som bl.a. framgår senare i detta kapitel och i kapitel 7, att det finns brister i hur Transportstyrelsen säkerställer att de intentioner uppnås som legat till grund för myndighetens bildande.

## Uppgifter avseende marknadsfrågor

I detta avsnitt behandlar jag Transportstyrelsens uppgift inom järnvägsområdet när det gäller marknadsfrågor.

I samband med att EU beslutade att anta regler för att åstadkomma marknadsöppning inom järnvägsområdet infördes även krav på regleringsorgan.<sup>9</sup> Kommissionen hade andra nätverksmarknader som förebild, som energi, gas och telekommunikationer, för de uppgifter och den samverkan mellan regleringsmyndigheter som skapades på järnvägsområdet. Järnvägsinfrastrukturen utgör som dessa en nätverksmarknad med en dominerande aktör. Det är mot den bakgrunden regleringen inom området och innehållet i uppgifterna tillsyn och övervakning ska ses. Den 15 mars 2003 skulle medlemsstaterna ha infört första järnvägspaketets krav i nationell lagstiftning och däribland kravet på regleringsorgan. Detta fick i uppgift att säkerställa att reglerna som avsåg att åstadkomma marknadsöppning följdes och för att bevaka utvecklingen på marknaderna för järnvägstjänster.

I Sverige hade inledningsvis Tågtrafikledningen vid Banverket denna uppgift.<sup>10</sup> År 2004 bildades Järnvägsstyrelsen som fick uppgiften som regleringsorgan och samtidigt lades Järnvägsinspektionen ned. Järnvägsstyrelsen hade såväl säkerhets- som marknadsfrågor som sin uppgift. I dag är det Transportstyrelsen som har uppgiften att vara regulator på järnvägsområdet. Regulatoruppgiften regleras i 8 kap. järnvägslagen och EU-reglerna som den införlivar återfinns i dag i det omarbetade marknadsdirektivets artikel 55 och 56.<sup>11</sup> I uppgiften ingår att utöva tillsyn över reglerna

---

<sup>9</sup> Artikel 10 (7) 2 st. Direktiv 2001/12/EG om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar och artikel 30 i direktiv 2001/14/EG.

<sup>10</sup> SOU 2013:83, En enkel till framtiden?, avsnitt 4.4.4 och 5.4.2, samt prop. 2003/04:123, Järnvägslag, s. 149.

<sup>11</sup> Direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (omarbetning)



för att säkerställa icke-diskriminerande och konkurrensneutralt beteende och att övervaka hur marknaden utvecklas.

Den reglering som finns i järnvägslagen utgör i förhållande till konkurrenslagen en särreglering, vilket innebär att dessa regler ska tillämpas före de mer generella konkurrensreglerna. Vissa gränssytor finns och informationsutbyte är därför behövligt.

Det som skiljer regulatorrollen och Transportstyrelsens roll från Konkurrensverkets är att särregleringen i marknadshänseende på järnvägssidan syftar till att komma åt ageranden innan skadan uppstått eller annorlunda uttryckt *ex ante* medan Konkurrensverket har möjlighet att agera först efter att skadan i marknadshänseende är ett faktum, eller med andra ord *ex post*. Detta framgår av propositionen där det från regeringens sida, i samband med att regleringsorgan infördes i svensk lagstiftning anges att ”Ett järnvägsföretag som anser sig ofördelaktigt behandlat i förhållande till andra järnvägsföretag har i övrigt att sätta sin tillit till den allmänna konkurrensregleringen. Dessa regler får effekt först efter det att något inträffat. Det finns i dag ingen som kan sägas ha till uppgift att fånga upp signaler om otillbörligt marknadsbeteende och att agera i förhållande till dessa innan de materialiserat sig”.<sup>12</sup> Denna uppgift fick regleringsorganet.

Uppgiften marknadstillsyn framgår av järnvägslagen<sup>13</sup> och de regler som Transportstyrelsen ska utöva tillsyn över i marknadshänseende finns i dess kapitel 4, 5, 6 och 7. Marknadsövervakningsuppgiften framgår av Transportstyrelsens instruktion, där det också anges att samråd med Konkurrensverket ska ske i konkurrensfrågor och att missförhållanden ska anmälas av Transportstyrelsen till Konkurrensverket.<sup>14</sup>

Andra marknadstillsyns- och marknadsövervakningsuppgifter har senare tillkommit på kollektivtrafikområdet. Dessa uppgifter har sin grund både i EU:s kollektivtrafikförordning<sup>15</sup> och i nationell kollektivtrafikreglering. Transportstyrelsen har i dag tillsyn över

---

<sup>12</sup> Prop. 2003/04:123, Järnvägslag s. 148 ff.

<sup>13</sup> 8 kap. 1 § järnvägslagen (2004:519).

<sup>14</sup> 12 § förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

<sup>15</sup> Europaparlamentet och rådets förordning 1370/2007/EG av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävandet av rådets förordning 1191/69/EEG och 1107/70/EEG.

kollektivtrafiklagen och beredning pågår i fråga om att utse tillsynsmyndighet i förhållande till EU-förordningen.

## Marknadstillsyn

I uppgiften marknadstillsyn ingår att bevaka att infrastrukturförvaltare, Trafikverket och andra, järnvägsföretag samt tjänstetillhandahållare följer kraven på konkurrensneutralitet, icke-diskriminering och transparens vad gäller bl.a. tillhandahållande av tillträde till infrastruktur, anläggningar för tjänster och tjänster. Därutöver finns regler som syftar till att förhindra kors-subsventionering. Denna del av marknadstillsynen regleras i järnvägslagen.<sup>16</sup> Regler om krav på bl.a. järnvägsnätsbeskrivning, frister för ansökan om tåglägen, kapacitetstilldelning, avgiftssättning och trafikeringsavtal, är samtliga uttryck för kommissionens vilja att säkerställa välfungerande marknadsförutsättningar och förhindra illojalt beteende. Regleringen är en blandning av offentlig och civilrätt, och trafikeringsavtalet har ansetts vara ett förvaltningsrättsligt avtal värt en egen avhandling.<sup>17</sup> I de flesta medlemsstater har järnvägen varit dominerad av en aktör som haft kontroll över s.k. väsentliga funktioner (*essential functions*).

En del i marknadstillsynen är att följa kraven vad gäller kapacitetstilldelning, som bl.a. syftar till att skapa balans mellan infrastrukturförvaltaren och järnvägsföretagens behov av banan, och mellan tider för underhållsarbeten och tider för trafik. I mitt delbetänkande *Koll på anläggningen* lyfte jag frågan om Trafikverkets beslut att införa servicefönster var förenliga med kraven i detta avseende.

Marknadstillsynen inom kollektivtrafikområdet grundar sig på kollektivtrafiklagen<sup>18</sup> och av förordningen framgår att Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet.<sup>19</sup> Tillsynen syftar till att säkerställa att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna tar fram trafikförsörjningsprogram med angivet innehåll och att de lämnar uppgifter

---

<sup>16</sup> 8 kap. 1 § järnvägslagen (2004:519).

<sup>17</sup> Jakob Heidbrink, *Det järnvägsrättsliga trafikeringsavtalet: ett förvaltningsrättsligt avtal*.

<sup>18</sup> 5 kap. 1 § lag (2010:1065) om kollektivtrafik.

<sup>19</sup> 2 § förordning (2011:1126) om kollektivtrafik.

om sitt trafikutbud. Transportstyrelsen har tagit fram regler och allmänna råd om anmälningsskyldighet och trafikantinformation.<sup>20</sup>

Generellt handlar marknadstillsynen om att tillämpa och uttolka de skyldigheter som lagstiftningen ålägger verksamhetsutövare. Tillsyn kan ske på Transportstyrelsens initiativ och utmynna i beslut som är generellt tillämpliga.

## Tvister

En annan uppgift för Transportstyrelsen är att besluta vid tvister. Myndigheten har till uppgift att pröva om beslut som fattats av infrastrukturförvaltaren eller en tjänsteleverantör överensstämmer med lagen eller föreskrifter meddelade med stöd av den.<sup>21</sup> Det gäller t.ex. beslut om trafikeringsrätt, kapacitetstilldelning, avgifter eller tillträde till anläggningar för tjänster. Transportstyrelsens beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol. Förfarandet ger ett järnvägsföretag eller annan sökande möjlighet att få en tvist med infrastrukturförvaltaren eller en tjänstetillhandahållare prövad. Transportstyrelsens uppgift är att tolka lagstiftningen och bedöma om de skyldigheter som lagstiftningen uppställer har följts. Transportstyrelsens beslut reglerar endast vad som gäller mellan parterna i den aktuella tvisten. Beslutet kan medföra att t.ex. villkor i järnvägsnätsbeskrivningen bedöms oförenliga med lagstiftningen och förutsätter att infrastrukturförvaltaren framåtriktat inte tillämpar sådana villkor. Att infrastrukturförvaltaren verkligen efterkommer beslutet kan därefter bli föremål för tillsyn.

## Marknadsövervakning

Uppgiften att övervaka marknaden framgår som nämnts av Transportstyrelsens instruktion.<sup>22</sup> I den marknadsövervakande uppgiften kan även anses ingå att fånga upp signaler om icke önskvärt beteende och ställa frågor, påtala missförhållanden m.m. om konkurrenshämmande beteende, dvs. att vara "vakthund".

---

<sup>20</sup> Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2012:2) och allmänna råd om anmälningsskyldighet och trafikantinformation.

<sup>21</sup> 8 kap. 9 § järnvägslagen.

<sup>22</sup> 8 § förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

Denna uppgift som regulatorn fick redan från början är svår att fånga i regleringshänseende, eftersom den uttrycktes som en rätt att ”besluta om nödvändiga åtgärder för att korrigera en negativ utveckling på dessa marknader.”<sup>23</sup> Det är förmodligen anledningen till att kravet i samband med införandet av EU-regleringen inte återspeglades i järnvägslagen. I propositionen 2003 angavs att ”Vad gäller tillsynsmyndighetens uppgift att övervaka järnvägsmarknaderna utöver vad som följer av lagen bör det ankomma på myndigheten att analysera och följa upp de problem som finns för en effektiv och sund konkurrens på marknaderna och beakta detta vid utfärdande av föreskrifter och tillståndsvillkor, göra Konkurrensverket uppmärksam på förhållandena och föreslå nödvändiga ändringar av lagstiftningen.”<sup>24</sup> I SERA-direktivet uttrycks denna uppgift som att ”regleringsorganet ska ha befogenhet att övervaka konkurrensituationen på marknaderna för järnvägstjänster och det ska särskilt kontrollera ... (vissa beslut fattade av infrastrukturförvaltaren, järnvägsföretaget eller tjänstetillhandahållaren) *på eget initiativ* och i syfte att förhindra diskriminering ...” Jag kan konstatera att regleringen fortsatt inte är särskilt tydlig när det gäller vad befogenheten ska resultera i och den har inte gett något avtryck i den senaste ändringen av järnvägslagen. I instruktionen framgår att ”Transportstyrelsen ska utöver sin tillsyn enligt järnvägslagen (2004:519) övervaka att marknaderna för järnvägstjänster, inklusive marknaderna för järnvägstransporter, fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv.”<sup>25</sup> Vidare framgår av 12 § att Transportstyrelsen ska samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor och anmäla missförhållanden till verket.

Utöver detta innehåller marknadsövervakningen även uppgiften att följa och analysera utvecklingen på marknaden. Syftet med denna del av marknadsövervakningen är ytterst att ge återkoppling till kommissionen om antagna åtgärder och att tjäna som grund för kommissionens överväganden om behov av ny eller ändrad reglering.<sup>26</sup>

År 2001 inrättade kommissionen en särskild grupp för övervakningsbehoven, *Rail Market Monitoring Scheme* (RMMS), där

---

<sup>23</sup> Artikel 10 (7) 2 st. Direktiv 2001/12/EG om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar.

<sup>24</sup> Prop. 2003/04:123, Järnvägslag, s. 150 f.

<sup>25</sup> 8 § förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

<sup>26</sup> Artikel 10 b (2) Direktiv 2001/12/EG.

Sverige representerats av dåvarande Banverket och Järnvägsstyrelsen samt därefter av Transportstyrelsen. En bärande del i denna övervakning har varit regleringens effekt på marknaden. Rapporteringen utgör underlag för kommissionens överväganden om behov av ytterligare reglering av marknaden. Kommissionen rapporterar i sin tur en gång vartannat år till Europaparlamentet och rådet om utvecklingen på järnvägsmarknaden och behovet av lagstiftning.<sup>27</sup> Marknadsövervakningen omfattar tekniska och ekonomiska villkor samt marknadsutvecklingen inom EU. Sedan 2007 har kommissionen inhämtat uppgifter om marknadsutvecklingen inom järnvägssektorn genom enkäter. Svaren har publicerats i RMMS-rapporter och den femte rapporten kommer att publiceras 2016 och omfatta uppgifter för 2014. Den genomförandeakt som antogs i juli 2015 specificerar närmare vilka uppgifter som medlemsstaterna ska lämna till kommissionen.<sup>28</sup> Genomförandeakten grundar sig på artikel 15 i SERA-direktivet som gör uppgiftslämnandet obligatoriskt. I december 2016 kommer medlemsstaterna att skicka uppgifter till kommissionen avseende verksamheten under 2015. De uppgifter som omfattas rör tilldelning av kapacitet, avgifter, investering i infrastruktur, graden av marknadsöppning m.m.

Marknadsövervakningen inom kollektivtrafikområdet syftar till att följa upp och utvärdera marknaden, bl.a. avseende transportpolitisk måluppfyllelse och som underlag för fortsatta åtgärder inom kollektivtrafikområdet.<sup>29</sup> Kollektivtrafikföretag och regionala kollektivtrafikmyndigheter ska lämna de uppgifter som behövs för detta till Transportstyrelsen.<sup>30</sup> Transportstyrelsen har hittills inte använt sin föreskriftsrätt<sup>31</sup> avseende uppgiftslämnande eftersom myndigheten ansett att den information som behövs för att följa marknaderna gått att få via andra källor.

Även på nationell nivå finns intresse av återkoppling om hur införda regler påverkar marknaden. I grunden är därmed anledningen till övervakningen delvis densamma.

---

<sup>27</sup> Artikel 15 direktiv 2012/34/EU om inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde. (omarbetning).

<sup>28</sup> Kommissionens genomförandeförordning 2015/1100/EU om medlemsstaternas rapporteringsskyldigheter inom ramen för övervakning av järnvägsmarknaden.

<sup>29</sup> Prop. 2009/10:200, Ny kollektivtrafiklag, s. 90.

<sup>30</sup> 4 kap. 3§ lag (2010:1065) om kollektivtrafik.

<sup>31</sup> 4 kap. 4§ lag (2010:1065) om kollektivtrafik.

## Erfarenhetsutbyte på EU-nivå

Kommissionen kallar regelbundet regleringsmyndigheterna till möten för erfarenhetsutbyte och i syfte att harmonisera beslutsfattandet i EU. Detta samarbetsforum mellan regleringsmyndigheter går nu under benämningen *European Network of Rail Regulatory Bodies* (ENRRB). Till en början utgjorde en mindre arbetsgrupp, *Regulatory Bodies Task Force*, kommissionens stöd inför samarbetsforumets möten. Erfarenheten av marknadsöppning inom järnvägen var inledningsvis inte så stor och kommissionen behövde diskutera innehållet i regulatorns uppgifter och gränssnittet mot konkurrensrätten med medlemsstater som hade erfarenhet av konkurrens på järnvägsområdet. Sverige ingick i denna grupp tillsammans med bl.a. Storbritannien och Nederländerna.

Samarbetet mellan regleringsmyndigheterna är nödvändigt eftersom regleringen ytterst syftar till att underlätta gränsöverskridande trafik inom EU och varje regleringsmyndighet endast har möjlighet att fatta beslut inom sitt lands gränser. Vid dessa möten utbyts information om de beslut som fattats vid tvister men även information om marknadsövervakning och hur marknaden utvecklas. Utöver detta forum deltar Transportstyrelsen på frivillig grund i sammanslutningen *Independent Regulators Group Rail* (IRG-rail), som har sin förebild från gas- och telekommunikationsområdet. I IRG-rail ingår regleringsorgan från andra medlemsstater. Diskussionerna är här friare än vid de möten som kommissionen sammankallar. Syftet är dock övergripande detsamma, att utbyta erfarenheter och goda exempel regleringsmyndigheter emellan, men har även kommit att omfatta diskussioner om kommande EU-reglering inom marknadsområdet. Kommissionen ska enligt marknadsregleringen basera de tillämpningsföreskrifter som tas fram under SERA-direktivet på regleringsmyndigheternas erfarenheter. IRG-rail har även utarbetat synpunktsdokument vid omarbetningen av järnvägspaketen. Det innebär att såväl ENRRB som IRG-rail har möjlighet att göra och gör inspel i pågående regelutveckling.

## Transportstyrelsen och rollen som marknadsövervakare

Statskontoret har nyligen granskat Transportstyrelsen och dess roll som marknadsövervakare och identifierat ett antal oklarheter.<sup>32</sup> Det konstateras i Statskontorets rapport att en fungerande marknadsövervakning bygger på att signaler fångas upp från företag och aktörer om problem som försämrar marknadernas funktionssätt. Förutsättningen att fånga upp signaler är att myndigheten har en fungerande kommunikation med transportbranschen. Marknadsövervakningen anses vara ett "mjukt" styrmedel utan sanktionsmöjligheter. Statskontoret anser att en del av kritiken mot Transportstyrelsen beror på att myndigheten inte lyckats kommunicera vad uppgiften marknadsövervakning innebär och att det internt i myndigheten finns olika uppfattningar om detta. I rapporten lyfter Statskontoret t.ex. svårigheten att på Transportstyrelsens webbplats få sammanhängande och entydig information om marknadsövervakningen.

I rapporten framgår vidare bl.a. att inom Näringsdepartementet finns uppfattningen att Transportstyrelsen behöver bli mer proaktiv genom att i högre grad själv identifiera och driva frågor samt utarbeta konkreta förbättringsförslag. Där framgår också att Transportstyrelsen å sin sida anser att regeringen i högre grad borde signalera om och när det finns frågor eller marknader som särskilt bör belysas. Jag ställer mig något undrande till denna inställning. Transportstyrelsen har uppgiften att hantera marknadsfrågor inom järnvägsområdet, myndigheten är närmare verksamhetsutövarna och marknaden än vad Regeringskansliet är och borde därför ha en bättre bild av vilka frågor som kan behöva belysas utifrån det bakomliggande syftet med regleringen. Den svenska förvaltningsmodellen bygger på att experterna finns på myndigheterna och att det är dessa som lyfter behov som de upptäcker till regeringen, i detta avseende bl.a. vad gäller fortsatt utveckling av marknadsregleringen. Det är naturligtvis även viktigt att myndigheten har kunskap och kännedom om innebörden i den reglering den är satt att bevaka och tillämpa. Att efterfråga att regeringen ska informera myndigheten om vad den ska göra

---

<sup>32</sup> Statskontoret 2015:14, På rätt väg? Uppföljning av Trafikverket och Transportstyrelsen, s. 61 ff.

förefaller som ett passivt förhållningssätt till de uppgifter myndigheten ålagts att ansvara för. Samtidigt kan jag konstatera att regleringsorganets uppgift att *på eget initiativ* vidta åtgärder inte kan sägas framgå av järnvägslagen.

Den skyldighet att anmäla missförhållanden till Konkursverket som instruktionen lägger på Transportstyrelsen får anses rikta sig mot förfaranden där konkurrensrättslig reglering är tillämplig. Regleringsorganets uppgift är, vilket framgår av avsnittet ovan, att agera tidigare och avseende andra förhållanden än vad Konkursverket har möjlighet att göra. Denna del av marknadsövervakningen framgår därmed fortsatt inte så tydligt av nationell lagstiftning, vilket kan vara ett skäl till att Transportstyrelsen kanske inte uppfattat att uppgiften ingår i marknadsövervakningen. Jag föreslår därför att denna fråga analyseras i samband med den översyn som behöver göras när fjärde järnvägspaketet ska införlivas i svensk rätt. (Se vidare under avsnitt 4.6 nedan.)

Mitt intryck av Transportstyrelsen är att myndigheten borde fokusera mer på de konkreta uppgifterna att bevaka och agera för att förhindra diskriminering och att granska om reglerna fått avsedd effekt. Jag delar den bild som Statskontoret lyft att Transportstyrelsen inte riktigt uppfattat sin uppgift inom området. Möjligen är detta anledningen till att Transportstyrelsen anses passiv och osynlig i dessa frågor. Statskontoret lyfter också att Transportstyrelsen på senare tid börjat få struktur på verksamheten vilket kommer till uttryck bl.a. i antalet genomförda aktiviteter.<sup>33</sup>

Marknaden har behov av en stark regulator, men mitt intryck är att Transportstyrelsen på väg- och järnvägsområdet inte riktigt lyckas leva upp till detta. Transportstyrelsen bör därför utveckla sin kompetens att arbeta med marknadsövervakning på ett sätt som bättre överensstämmer med intentionerna bakom uppgiften. I det avseendet kan kunskapsutbyte med andra myndigheter som arbetar med nätverksfrågor, som Post- och Telestyrelsen eller Energi-marknadsinspektionen, vara av värde.

En reflektion från min sida är att Transportstyrelsen, som har ansvar för normgivning, tillstånd och tillsyn samt marknadsövervakning, borde ha möjlighet att få en helhetsbild av utvecklingen inom sitt område som andra myndigheter saknar.

---

<sup>33</sup> Statskontoret 2015:14, På rätt väg? s. 71.



På järnvägsområdet har, med driftskompatibilitetsdirektiven och säkerhetsdirektivet som grund, ett omfattande och komplext nätverk av regler vuxit fram med krav på ett antal nya aktörer, som anmälda organ, utsedda organ, granskare, bedömningsorgan m.fl. Även SERA-direktivet ger kommissionen befogenheter att ta fram genomförandeakter som ytterligare bygger på regelverket. Ur marknadsövervakningsperspektiv hade det varit intressant om Transportstyrelsen analyserat regleringen inom de olika trafikslagen och de ökande kostnader som denna medfört. Denna typ av information är värdefull även i EU-arbetet i och med att kommissionen inte arbetar trafikslagsövergripande, och det blir därför extra viktigt att medlemsstaterna lyfter regleringens effekter för de olika trafikslagen och deras konkurrenskraft.

### 4.3 Reglering på EU-nivå

Efter att i ovanstående avsnitt ha diskuterat frågor om styrning, ansvarsfördelning och roller i den svenska järnvägsektorn, kommer jag i denna del att fokusera på arbetet med reglering på EU-nivå.

Den övervägande delen av lagstiftningen för järnvägen utarbetas i dag inom EU, som därmed i dessa avseenden fått en överordnad ställning i förhållande till de svenska statsmakterna. Sverige ingår som en av 28 medlemsstater i EU och har därmed rätt att delta vid regelutvecklingsarbetet och vid omröstning när beslut om att anta rättsakter ska fattas. Enligt svensk grundlag<sup>34</sup> är det regeringen som företräder riket i förhållande till andra stater och internationella organisationer. Det innebär bl.a. att det är Regeringskansliet, och i fråga om järnvägsreglering, Näringsdepartementet, som ansvarar för svenska ståndpunkter inför berednings- och förhandlingsarbetet inom EU, liksom för instruktioner till dem som företräder Sverige. Regeringskansliet utser Sveriges representanter, bl.a. i kommittéer under kommissionen,<sup>35</sup> och myndigheterna är skyldiga att ge regeringen stöd, ställa personal till förfogande och hålla regeringen informerad, vilket innebär att vara regeringen behjälplig i förhandlingsarbetet.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> 10 kap. 1 § Regeringsformen.

<sup>35</sup> 20 § Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet .

<sup>36</sup> 7 § Myndighetsförordning (2007:515).

Myndigheterna har en betydande roll i regelutvecklingsarbetet. I förhållande till andra medlemsstater är (som tidigare nämnts) Regeringskansliet relativt litet medan förvaltningsmyndigheterna är relativt stora. Det innebär att en stor del av sakkunskapen eller expertkunnandet finns på myndighetsnivån, till skillnad från i många andra länder där den i stället finns samlad på departementen. Vidare innebär det att kontakterna med näringsliv och organisationer som berörs av regelverken sker med myndigheterna snarare än med Regeringskansliet. I sammanhanget kan även konstateras att förvaltningsmyndigheterna, på järnvägsområdet Transportstyrelsen, genom delegering från riksdag och regering tilldelats en omfattande normgivningskompetens.

Av fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (FEUF) framgår att Europaparlamentet och rådet gemensamt i det ordinarie lagstiftningsförfarandet antar förordningar, direktiv eller beslut.<sup>37</sup> Skillnaden mellan dessa rättsakter är att direktiv måste omsättas nationellt och att det är varje medlemsstat som väljer hur direktivet ska genomföras i nationell rätt för att uppnå det resultat som eftersträvas. Förordningar däremot är, liksom beslut, till alla delar bindande för dem de riktas till. Det innebär att en förordning gäller enligt sin ordalydelse och inte behöver genomföras i nationell rätt för att bli gällande. Även vid förordningar krävs dock anpassning av svensk lagstiftning, t.ex. i fråga om att utse myndighet, säkerställa effektiva sanktioner eller se till att nationella regler som står i strid med förordningen upphävs eller ändras. På samma sätt som vid införande av ett direktiv behöver därför nationell lagstiftning analyseras och det behöver säkerställas att EU-regleringen fungerar i samklang med denna. Det regelutvecklingsarbete som börjar i EU kan därmed sägas ha såväl en europeisk som en nationell dimension.

Inom transportområdet har EU och medlemsstaterna delad befogenhet att lagstifta. Det innebär att lagstiftning kan antas både på EU-nivå och på nationell nivå.<sup>38</sup> Om EU lagstiftar inom ett område upphör dock medlemsstatens rätt att lagstifta om det som täcks av EU-regeln.

Det finns ett antal principer som styr utövandet av EU:s befogenheter, som legalitets-, subsidiaritets- och proportionalitets-

---

<sup>37</sup> Artikel 288 FEUF.

<sup>38</sup> Artikel 4 FEUF.

principerna, vilka ytterst syftar till att balansera makten mellan EU och dess medlemsstater. *Legalitetsprincipen* avser den rättsliga grunden för lagstiftning och styr hur rätten att lagstifta fördelas mellan EU och medlemsstaterna. *Subsidiaritetsprincipen* innebär att EU inom de områden där rätten att lagstifta är delad, som på transportområdet, ska vidta åtgärder endast om och i den mån målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna.<sup>39</sup> *Proportionalitetsprincipen* innebär att åtgärden som EU avser att vidta, t.ex. besluta om direktivform eller förordning, inte ska gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen.

Lagstiftningsarbetet i EU kan delas in i det ordinarie lagstiftningsförfarandet och kommittéförfarandet, där den ena utgör grund för den andra. Därutöver finns ett förfarande då kommissionen kan besluta på delegation.

Inom Regeringskansliet har ett relativt omfattande material tagits fram som syftar till att tydliggöra hur arbetet med regelutveckling ska bedrivas. Även inom myndigheterna finns styrande dokument för EU-arbetet. Jag återkommer till detta senare.

För att svara på frågan hur Sveriges insatser i regelutvecklingsarbetet kan stärkas väljer jag att redogöra för EU:s regelutvecklingsprocesser och hur ansvaret för deltagande i dessa är fördelat. Jag har delat in arbetet med regelutveckling i fyra faser och redovisar dessa för det ordinarie lagstiftningsförfarandet och för kommittéförfarandet, i vilket jag inkluderat förfarandet vid delegerade akter.

#### 4.3.1 Det ordinarie lagstiftningsförfarandet

Kommissionen är den EU-institution som normalt tar initiativ till nya eller ändrade regler och lägger förslag i form av direktiv eller förordningar. I vissa fall kommer det ursprungliga initiativet från andra institutioner, medlemsstater eller medborgare. Kommissionen har även rätt att dra tillbaka lagförslag. Nya regler beslutas av rådet och Europaparlamentet. Den övergripande processen för

---

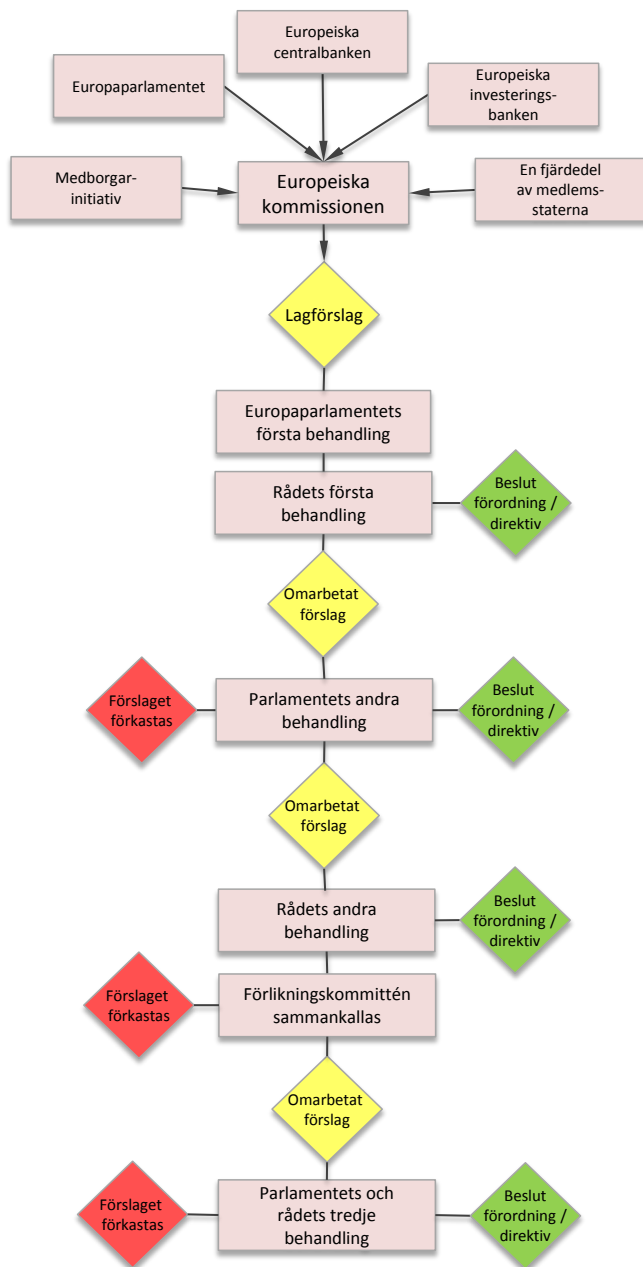
<sup>39</sup> Art 5.3 FEUF.

det ordinarie lagstiftningsförfarandet i EU:s regelutveckling framgår av Figur 4.2.

I samband med att förslag tas fram gör kommissionen en konsekvensutredning där bl.a. problemen som ska lösas, alternativa förslag, och de ekonomiska effekterna av förslaget redovisas. Dessa redovisningar brukar hålla sig på en övergripande nivå i förhållande till den politiska inriktningen inom EU och innehåller vad avser de enskilda medlemsstaterna enbart aggregerade effekter. Under samrådsprocessen har medlemsstaterna möjlighet att framföra sina synpunkter. Det är inte alltid konsekvensutredningen finns på plats innan samrådsprocessen börjar utan den är ibland ett resultat av denna process. Innan kommissionen antagit det slutliga förslaget sker en intern gemensam beredning inom kommissionen (*interservice consultation*) där andra generaldirektorat får tillfälle att yttra sig över förslaget. Efter den interna beredningen antas förslaget och lämnas samtidigt till rådet och parlamentet.

Varje medlemsstat utarbetar en nationell ståndpunkt, och därefter inleds förhandlingar i rådets arbetsgrupper. Parlamentet behandlar förslaget parallellt med rådet. Det första steget är att nå en allmän inriktning och i det andra en politisk överenskommelse. Innan rådet fattar beslut om förslaget ska antas eller inte måste hänsyn tas till parlamentets ändringsförslag. Om rådet och parlamentet inte är överens måste de förhandla. Om rådet och parlamentet enas antas rättsakten, annars faller förslaget. Det är kommissionen som därefter verkställer beslutet om rättsakt.

Figur 4.2 EU:s regelutvecklingsprocess



Källa: Europa.eu och egen bearbetning.

Förhandlingarna i rådet leds av (transport)rådet vid Sveriges ständiga representation vid Europeiska Unionen (EU-representationen) under Utrikesdepartementet inom Regeringskansliet. Ofta biträds rådet av personal (experter) från berört departement och/eller expertmyndigheten. För varje förhandlingstillfälle ska det finnas en instruktion som beretts och tagits fram av Regeringskansliet och som redovisar Sveriges ståndpunkt. Den ståndpunkt regeringen för fram ska ligga inom det mandat regeringen fått av riksdagen. Myndigheternas uppgift är främst att bistå med att analysera förslagen och ta fram underlag. I vissa fall biträder myndigheten transportrådet vid rådsarbetsgruppsmöten i Bryssel. Syftet med deltagandet är bl.a. att bistå med expertkunskap och därmed underlätta för Sverige att snabbt, på plats, kunna värdera och bemöta argument som framförs från andra medlemsstater under förhandlingarna.

Det är respektive sakenhet på Näringsdepartementet som ansvarar för EU-frågor och EU-förhandlingar inom järnvägsområdet. I ansvaret ingår kontakter med myndigheter inom ansvarsområdet och samordning inom departementet och med EU-representationen.<sup>40</sup> Samråd ska regelbundet (1–4 gånger per månad) hållas på tjänstemannanivå för att säkerställa samstämmighet och genomslag för svenska ståndpunkter i EU-förhandlingar. I samrådet kan myndigheter medverka.

#### 4.3.2 Kommittéförfarandet - genomförandeakter

Kommittéförfarandet innebär att kommissionen, under vissa förutsättningar, genom att anta vissa rättsakter har fått rätt att precisera lagstiftningen, dvs. innehållet i ett direktiv eller en förordning. Detta sker med genomförandeakter. Dessa ska säkerställa en enhetlig tillämpning av direktivet. Därutöver finns delegerade akter som jag beskriver närmare i avsnittet nedan. Det är beslut i det ordinarie lagstiftningsförfarandet som lägger grunden och ramarna för kommissionens befogenhet.<sup>41</sup> Medlemsstaterna har, när det gäller genomförandeakter, fått möjlighet att kontrollera hur

---

<sup>40</sup> Riktlinjer för EU-arbetet i Näringsdepartementet, Promemoria 2015-08-20, Slutlig.

<sup>41</sup> Artikel 291 FEUF.

kommissionen använder sin lagstiftningsrätt. Det sker genom att medlemsstaternas experter deltar i s.k. genomförandekommittéer där antingen det rådgivande förfarandet eller granskningsförfarandet tillämpas.

Vid rådgivande förfarande ska kommissionen höra kommittén och ta största hänsyn till yttrandet. Vid granskningsförfarande ska kommissionen anta förslaget till genomförandeakt om kommittén avger ett positivt yttrande. Ett proaktivt arbete från medlemstaternas sida, innan förslaget utformas av kommissionen, är därför i praktiken enda möjligheten att påverka rättsaktens innehåll. Regeringen utser Sveriges representanter i kommittéerna. Dessa kommer normalt från myndigheterna. Inom järnvägsområdet finns två kommittéer: Driftskompatibilitets- och säkerhetskommittén – *Railway Interoperability and Safety Committee* (RISC) – och Kommittén för inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde – *Single European Railway Committee* (SERAC). Sverige företräds i dessa kommittéer av Transportstyrelsen. Representanterna i kommittén utses av regeringen. Näringsdepartementet ansvarar enligt sina riktlinjer för att samråd regelbundet hålls på tjänstemannanivå i aktuella EU-frågor däribland förhandlingar i genomförandekommittéer och liknande.

Kommissionen eller EU-myndigheten på området, som för järnvägens del är den Europeiska järnvägsbyrån (ERA), kan inrätta arbetsgrupper eller expertgrupper för att bistå vid framtagande av nya regelförslag eller för ändring av redan framtagna regler. I dessa grupper är det myndigheten Transportstyrelsen som företräder Sverige. Representanterna i arbets- och expertgrupper utses av Transportstyrelsen.

Värt att notera är att arbetsdokumenten i kommittéförfarandet endast förekommer på engelska, till skillnad från i det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Den svenska översättningen, som blir bindande, tas fram först efter omröstningen av rättsakten.

### 4.3.3 Delegationsförfarandet – delegerade akter

Lagstiftaren, dvs. Europaparlamentet och rådet, kan delegera<sup>42</sup> rätt till kommissionen att anta akter som kompletterar eller ändrar vissa delar av en lagstiftningsakt som är antagen i det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Dessa rättsakter kallas delegerade akter. Kontroll över att kommissionen inte missbrukar den befogenhet som lagstiftaren delegerat sker genom att parlamentet och/eller rådet återkallar delegeringen och/eller invänder mot kommissionsbeslutet som då inte träder ikraft. Delegerade akter kan tillföra nya element och förordas av parlamentet som har inflytande över dem, men inte över genomförandeakter.

Kommissionen kan, när det gäller delegerade akter, besluta utan att höra medlemsstaterna. Det innebär att medlemsstaterna inte har någon rätt att rösta om kommissionens förslag till rättsakt och att de är beroende av kommissionens goda vilja när det gäller möjlighet att diskutera förslaget och framföra synpunkter på dess effekter. Den stora skillnaden i förhållande till genomförandeakter är därigenom medlemsstaternas möjlighet att påverka innehållet i reglerna. Enligt ett kommissionsmeddelande bör den rådfråga medlemsstaternas experter innan den fattar beslut.<sup>43</sup>

### 4.3.4 Regelutvecklingsarbetets faser

I det följande har jag valt att dela in regelutvecklingsarbetet i faser för att åskådliggöra var och när åtgärder behöver vidtas för att Sverige ska ha störst möjlighet att påverka den reglering som utarbetas inom EU. Jag har delat in arbetet i fyra faser: förberedande, analys, omröstning och genomförande (se Figur 4.3). Det är under de två första faserna som störst möjlighet att få gehör för synpunkter finns. Huvudansvaret för EU-arbetet har Regeringskansliet som styr och leder detta. Under de olika faserna är det främst experter från Regeringskansliet, EU-representationen och myndigheterna som deltar och representerar Sverige.

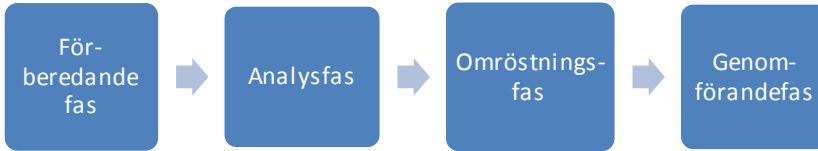
---

<sup>42</sup> Artikel 290 FEUF.

<sup>43</sup> Meddelande om genomförandet av artikel 290 EUF, 9 december 2009 (KOM(2009) 73 slutlig).



Figur 4.3 EU-regelutvecklingsarbetets faser



Svenska intressen i EU bevakas även av branschen och olika intresseföreningar genom deltagande i olika organisationer som bedriver ett omfattande lobbyarbete. Kommissionen sammankallar vissa grupperingar, som *European Network for Rail Regulatory Bodies* och *Platform for Rail Infrastructure Managers in Europe* (PRIME) för att ta del av erfarenhet av tillämpning av framtagna reglering men även för att fånga upp behov av och tankar inför kommande regleringsarbeten.

På järnvägsområdet grundar sig EU-regleringen på en politisk målsättning om en gemensam järnvägsmarknad. Marknadsöppningen har genomförts stegvis, och parallellt med regler för harmonisering av teknik och säkerhet inom järnvägen. De rättsakter som antagits av EU sedan 1991<sup>44</sup> är föremål för ständigt återkommande omarbetning. Det är de tre direktiven<sup>45</sup> för marknad, säkerhet och driftskompatibilitet som tillkommande reglering bygger på. Det innebär att medlemsstaterna har en relativt god bild av EU:s planer vad gäller fortsatt reglering.

Regelutvecklingsarbetet är ett ständigt pågående arbete. Det innebär att inom de områden som regleras av EU-regler pågår hela tiden samtliga faser i princip samtidigt och parallellt. Det är därför avgörande med ett regelbundet, öppet och informellt informationsutbyte mellan alla som representerar Sverige eller svenska intressen hela tiden. I sammanhanget är även det viktigt att konstatera att det nationella regelarbetet inte kan ses som ett självständigt lagstiftn-

<sup>44</sup> SOU 2013:83, En enkel till framtiden?, s. 123 f.

<sup>45</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde, Europaparlamentet och rådets direktiv 2008/110/EG av den 16 december 2008 om ändring av direktiv 2004/49/EG om säkerhet på gemenskapens järnvägar (järnvägssäkerhetsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/131/EG om ändring av direktiv 2008/57/EG av den 17 juni 2008 om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet inom gemenskapen.

ingsarbete skiljt från regelutvecklingsarbetet i EU, i och med att de politiska vägvalen redan gjorts på EU-nivå. Därutöver kan konstateras att kraft behöver läggas på att få den europeiska och den nationella lagstiftningen att fungera som delar av en helhet.

### 1) Förberedande fas – innan något förslag lagts fram

Den förberedande fasen börjar *innan* något förslag till rättsakt ännu tagits fram. Här är möjligheten till inspel störst. Under denna fas pågår arbete inom kommissionen med att planera och utarbeta kommande förslag. Kommissionen har ofta dialog med medlemsstater och intresseorganisationer i arbetsgrupper eller på bilateral nivå där problem fångas upp som kan behöva regleras. I regel finns redan EU-regler på det aktuella området. Utgångspunkten för kommissionens arbete utgörs därför av dessa regler till vilka nya kompletterande regler eller ändringar arbetas fram. Det innebär även att det redan varit en eller flera förhandlingsomgångar där medlemsstaterna, parlamentet och lobbyorganisationerna gjort sina ståndpunkter och argument kända. Lagstiftningen har ofta också hunnit tillämpas i medlemsstaterna och det är därför känt hur det befintliga regelverket fungerar, och därmed vilken utveckling eller förändring medlemstaten skulle vilja se av regelverket nästa gång det förhandlas.

För att få reda på vilka lagstiftningsinitiativ som EU avser att ta tjänar kommissionens arbetsprogram som utgångspunkt. Arbetsprogrammet är ettårigt och brukar presenteras årligen, normalt i oktober, och uppdateras löpande. Av arbetsprogrammet framgår vilka områden kommissionen avser att prioritera under året och vilka initiativ den avser att ta respektive dra tillbaka. När arbetsprogrammet väl har antagits är det relativt utsiktslöst att försöka komma med inspel i andra frågor än dem som omfattas av programmet.

EU-representationen bevakar de sammanträden med kommissionen som hålls var fjärde månad där punkter tas upp som ger en bild av vilka åtgärder kommissionen avser att vidta. Transportråden vid EU-representationen har i sitt arbete kontakter med lobbyorganisationer, kommissionen, parlamentet och dess rapportörer, svenska experter och myndigheter och kan därmed ses som

Sveriges ögon och öron i Bryssel. Deras mer informella kunskap kan vara mycket värdefull i regelutvecklingsarbetet.

Inför framtagande av förslag till nya lagstiftningsinitiativ och av planer är det inte ovanligt att kommissionen konsulterar medlemsstater eller intresseorganisationer och anlitar konsulter för hjälp med underlag. I dessa sammanhang är de lobbyorganisationer som etablerat sig i Bryssel mycket aktiva. Från svensk sida ingår t.ex. Branschföreningen Tågoperatörerna i organisationen *Community of European Railway and Infrastructure Companies* (CER) och Trafikverket i *European Rail Infrastructure Managers* (EIM). Dessa organisationer har täta kontakter med kommissionen och parlamentet och har därigenom god insyn i tankar kring kommande och pågående regelarbete inom EU. I *European Rail Freight Association* (ERFA) ingår järnvägsgodsföretag som startat verksamhet efter marknadsöppningen, i *European Shippers' Council* (ESC) transportkunder och i *European Passenger Federation* (EPF) ingår resenärsrepresentanter.

Vidare utgör sammanslutningen av infrastrukturförvaltare genom PRIME ett viktigt forum. Syftet med sammanslutningen är bl.a. att ge råd till kommissionen i regleringsfrågor.<sup>46</sup> Trafikverket deltar i PRIME. Kommissionen rådfrågar infrastrukturförvaltarna i PRIME, bl.a. inför utarbetande av genomförandeakter under SERA och för erfarenhetsåterkoppling avseende ERTMS. På arbetsgruppsmöten under SERA rapporterar kommissionen om vilken inställning PRIME haft till förslagen. För den som representerar Sverige i SERA-arbetet medger information från Trafikverket om vad som sagts vid PRIME en inblick både i kommissionens avsikt och i hur infrastrukturförvaltare i andra medlemsstater ställer sig till förslagen. Informationsöverföring mellan svenska deltagare i olika forum skapar förutsättningar och är avgörande för proaktivt arbete i syfte att få genomslag för svenska ståndpunkter.

Möjligheten att påverka är, som nämnts, störst innan eller i samband med att kommissionen börjat arbeta med problemformuleringen och med andra ord långt innan kommissionen antagit det slutliga förslaget till ny rättsakt, dvs. innan det gemensamberetts internt inom kommissionen. Det är därför viktigt att kontinuerligt

---

<sup>46</sup> PRIME, Summary of discussions, First meeting on 28 January 2014, s. 1, och Declaration of intent to establish the European Infrastructure Managers Platform s. 4.

följa kommissionens arbetsprogram och viktigt att skapa nätverk på olika nivåer för att fånga upp information.

När det gäller kanaler för påverkansarbete bör systemet med nationella experter nämnas. Syftet med nationella experter är att ge EU:s institutioner inblick från pågående nationell utveckling inom ett område och att ge medlemsstaterna insyn i EU:s arbete. Nationella experter avlönas av medlemsstaterna, men får traktamente från kommissionen. För kommissionen är dessa relativt billig arbetskraft. Det händer därför att kommissionen vänder sig till medlemsstater med förfrågan om de kan bidra med en nationell expert. Normalt annonseras experttjänsterna ut och är föremål för ett urvalsförfarande. Vid kommissionen har den enskilde tjänstemannen ofta ett stort inflytande över den rättsakt denne ansvarar för. Kommissionens egna funktionärer är i huvudsak generalister. Tjänstemannen har därför inte sällan behov av fakta och exempel, men även synpunkter från medlemsstaterna. Kontakter med funktionärer och nationella experter kan därför vara av stor betydelse om behov finns av att få kommissionen att hantera en viss fråga eller påverka en rättsakt. Dessa kontakter är även viktiga för att få del av kommissionens planer. De nationella experterna medger insyn i kommissionens dagliga arbete och ger därigenom medlemsstaten en unik möjlighet att påverka. De betraktas därför som en strategisk resurs av många medlemsstater.

Det är inte heller ovanligt att medlemsstaterna begär att få träffa kommissionen, ofta chefen för järnvägsenheten på generaldirektoratet för transport och rörlighet (DG MOVE) i syfte att lyfta frågor av särskild vikt. Om det från svensk sida anses finnas behov av sådan kontakt, vilket kan vara fallet om t.ex. en reglering riskerar att medföra särskilt bekymmersamma konsekvenser, ska EU-representationen hållas informerad och delta vid mötet. Transportrådet har en god överblick över den regelutveckling som sker inom området och kan använda den kunskapen i underhandskontakter med kommissionen och andra medlemsstater. Vissa medlemsstater är mycket aktiva under regelutvecklingsarbetet och har täta kontakter med kommissionen i syfte att påverka innehållet i en rättsakt.

När det gäller vad som planeras i *kommittéförfarandet* utgör Europeiska järnvägsbyråns verksamhetsplan en källa till information. Av den framgår byråns planer för arbetet med rekommenda-

tioner till lagstiftningsförslag inom säkerhets- och driftskompatibilitetsområdet under det kommande året. Järnvägsbyrån har ett nätverk för nationella säkerhetsmyndigheter. I samband med att byrån tillsätter en arbetsgrupp för att ta fram förslag till nya eller ändrade rättsakter inbjuds myndigheterna att sända representanter till denna. I arbetsgrupperna hanteras även andra frågor med koppling till regleringen. Det är som nämnts Transportstyrelsen som har uppgiften att representera Sverige i dessa arbetsgrupper. Europeiska järnvägsbyrån bjuder även in intresseorganisationer, som t.ex. EIM och CER, att delta i vissa grupper. Därutöver har varje medlemsstat en representant i Europeiska järnvägsbyråns styrelse vilket ger en god inblick i de tankar kring fortsatt regelutveckling som planeras inom byrån. Regeringen har utsett Sveriges representant som för närvarande har ordförandeposten. Även i detta sammanhang är det Transportstyrelsen som representerar Sverige.

Den verksamhetsplan för kommande lagstiftningsarbete, som har tagits fram av kommissionen för reglering under SERA-direktivet, utgör motsvarande informationskälla avseende reglering inom marknadsområdet. Med kommissionens arbetsprogram och planer som grund kan departement och myndigheter redan på ett relativt tidigt stadium göra en bedömning av vilka resurser som kan komma att behövas för kommande regelutvecklingsarbete. Detsamma gäller för Europeiska järnvägsbyråns arbetsprogram och kommissionens arbetsplan för arbetsgrupper under SERA-direktivet.

## 2) Analysfasen – förslag framlagt

När kommissionen har lagt fram sitt förslag i det ordinarie lagstiftningsförfarandet eller i kommittéförfarandet och Europeiska järnvägsbyrån respektive kommissionen (SERA) inbjudit till deltagande i arbetsgrupp behöver framtagna texter, förslaget och dess konsekvenser analyseras. Genom en noggrann analys av föreslagna rättsakter i ett tidigt skede kan juridiska eller politiska problem förebyggas som annars kan uppstå senare under förhandlingsarbetet. Stora problem, t.ex. grundlagsfrågor, måste lyftas tidigt liksom behov av övergripande lagändringar. I denna fas ingår förhandl-

ingsarbete såväl i rådsarbetsgrupper som i arbetsgrupper under Europeiska järnvägsbyrån och kommissionen.

I analysarbetet är det vanligt att myndigheterna bistår Regeringskansliet. Skälet till detta är som nämnts bl.a. den svenska förvaltningsmodellen med relativt stora myndigheter där sakkunskapen inom olika frågor finns. I fråga om det s.k. fjärde järnvägspaketet i det ordinarie lagstiftningsförfarandet analyserade Trafikverket och Transportstyrelsen förslagen till ändringar i de direktiv och förordningar som ingår i paketet. Analyserna låg till grund för den faktapromemoria över förslagen som därefter togs fram av departementet och lämnades till Riksdagen.

För Transportstyrelsens del som normgivande och tillsynsmyndighet inom järnvägsområdet kan det ses som en fördel att tidigt delta vid framtagande av, och därmed ta del av, kommande reglering. Det ger myndigheten möjlighet att i god tid inleda arbetet med hantering av kommande beslut till reglering och ökar kunskapen hos de handläggare som senare ska tillämpa denna. Myndigheten får samtidigt en möjlighet att bättre förutse och planera resurser. Att myndigheten på ett tidigt stadium får god insikt i regleringen och dess syfte underlättar genomförandet. I förhandlingarna om fjärde järnvägspaketet har, vid sidan av transportrådet vid EU-representationen, tjänstemän från departementet deltagit och det har även förekommit att Transportstyrelsen deltagit. Syftet med deltagandet är som nämnts bl.a. att ge stöd till transportrådet när det gäller att möta andra medlemsstaters argument, vilket innebär krav på god kunskap om rättsakten.

Med fjärde järnvägspaketet som exempel, kommer det när det har beslutats att innehålla ändringar av bl.a. direktivet om ett gemensamt europeiskt järnvägsområde, EU:s kollektivtrafikförordning, järnvägssäkerhetsdirektivet, driftskompatibilitetsdirektivet och en ny förordning för Europeiska järnvägsbyrån<sup>47</sup> samt upphävande av en förordning om redovisning.<sup>48</sup> Med största sannolikhet kommer ytterligare genomföranderegler att behöva tas fram. Dessa regler kommer att utarbetas av arbetsgrupper under Europeiska järnvägsbyrån eller under kommissionen beroende på vilken rättsakt de

<sup>47</sup> Europaparlamentet och rådets förordning 1335/2008/EG av den 16 december 2008 om ändring av förordning 881/2004/EG om inrättandet av en europeisk järnvägsbyrå (järnvägsbyråförordningen).

<sup>48</sup> Förordningen 1192/69/EEG om införande av enhetliga regler för järnvägens redovisning.

grundar sig på. Även *genomföranderegler* behöver analyseras ur flera aspekter. Konsekvenser, dvs. risker eller positiva effekter för enskilda och för staten av ny eller ändrad reglering, behöver bedömas som underlag för Sveriges inställning till förslaget. Erfarenheter från eventuella svårigheter i samband med tillämpning av tidigare framtagna regler kan behöva tas i beaktande. Legala aspekter, som t.ex. att kommissionen har rätt att ta fram förslag till rättsakt inom området eller i den enskilda frågan, men även andra aspekter som ekonomiska, tekniska eller marknadspåverkande, behöver belysas. Vilken inverkan kan reglerna få för järnvägens konkurrenskraft? Hur regleras motsvarande inom andra trafikslag? Finns utrymme för innovativa lösningar? Går det att reglera genom funktionskrav hellre än genom detaljerade regler? Innebär regleringen onödiga kostnader – administrativa eller andra?

De regler som tas fram inom EU blir i förlängningen bindande för enskilda. Analysarbetet under denna fas behöver därför även omfatta hur den nya eller ändrade regleringen kan tänkas komma att påverka nationell lagstiftning. Behöver lag- eller förordningsändringar göras eller är det tillräckligt med myndighetsföreskrifter? Hur passar den reglering som är under framtagande in i svensk nationell rätt? Är de begrepp som används sådana att de är begripliga för den enskilde som ska följa dem? Är de möjliga att bedriva tillsyn utifrån? Det är ett antal frågor som under en rättsakts framtagande behöver hitta svar. Oftast krävs, för en allsidig belysning, att flera kompetenser är inblandade. Det är av stor vikt att redan tidigt försöka bedöma de kostnadsmässiga effekterna för enskilda, verksamhetsutövare och andra samt för det allmänna. Det informella informationsutbytet med lobbyorganisationer, branschorganisationer, andra myndigheter m.fl. är viktigt för att fånga upp bl.a. andras analyser och ståndpunkter. Det innebär att en arbets- eller beredningsgrupp kan behöva tillsättas för diskussioner om förslaget och löpande informationsutbyte.

Eftersom tendensen sedan en tid tillbaka varit att de rättsakter som tas fram inom EU är mycket detaljerade men även ofta har formen av förordningar är det nödvändigt att i ett tidigt skede granska förslagen även ur regelförenklingssynpunkt. Kommissionen har tagit fram en strategi för regelförenklaringsarbete som nu går

under benämningen *Regulatory Fitness and Performance Programme* (REFIT)<sup>49</sup> men kan behöva påminnas om denna. Det handlar ytterst om enklare och därmed mer kostnadseffektiv EU-lagstiftning. När beslutet om rättsakt är fattat finns inte längre något utrymme för förenkling.

Det kan vara svårt att upptäcka alla effekter av föreslagna regler, särskilt på ett tidigt stadium. I samband med de diskussioner som förs ändras vanligen rättsakten, men samtidigt finns störst möjlighet att påverka tidigt i processen. Ju längre tid som arbetet förflutit desto svårare brukar det vara att få igenom ändringar i texterna. I förhandlingarna i rådet i *det ordinarie lagstiftningsförfarandet* är det rådsarbetsgruppen (rådet) som beslutar om ändringar. Kommissionen är med och yttrar sig över ändringsförslag, men ändrar inte själv i sitt ursprungliga förslag. I *kommittéförfarandet* är det när det gäller säkerhets- och teknisk reglering i första ledet Europeiska järnvägsbyrån som utarbetar sina förslag och ändringar av dem i arbetsgruppen. När förslaget är färdigbehandlat skickar byrån det som en rekommendation till kommissionen. Kommissionen lägger fram förslaget till RISC och ändringar i det hanteras därefter av kommissionen. När det gäller marknadsreglering är det kommissionen som tar fram förslaget och detta behandlas sedan i arbetsgrupper under SERAC. Skillnaden är att grunden till rättsakten inom säkerhets- och teknikområdet tas fram av Europeiska järnvägsbyrån medan kommissionen tar fram den inom marknadsområdet. När det gäller att få igenom förslag till ändringar kan det vara framgångsrikt att presentera ändringsförslag på ett sätt som underlättar för kommissionen att förstå och ta hänsyn till dem. Det är viktigt att förslagen är konsekventa och väl underbyggda.

Regeringskansliet ansvarar för Sveriges arbete i EU och inom detta ansvarar EU-samordningskansliet för EU-samordningen. Näringsdepartementet har tagit fram riktlinjer för arbetet och därutöver har även f.d. Transportenheten egna riktlinjer. Enligt de senare ska myndigheten, dvs. Transportstyrelsen, svara för lämplig avstämning av underlaget med andra berörda myndigheter och intresse- och näringslivsorgan. Den som deltar i kommittéerna, har i RISC en överblick över hela säkerhets- och driftkompatibilitetsområdet, respektive i SERAC marknadsområdet, som ett deltag-

---

<sup>49</sup> COM 2014 368 final, 18.06.2014.



ande i den enskilda arbetsgruppen inte ger. Av bl.a. den anledningen är det viktigt att ha ett informationsutbyte mellan deltagarna. Den som representerar Sverige i t.ex. RISC får, i bästa fall, del av föreslagna rättsakter två veckor innan omröstning ska äga rum. Det är i det läget alldeles för sent att framföra omfattande synpunkter på förslaget. För att undvika EU-reglering som saknar rättslig grund, är kostnadsdrivande eller på annat sätt olämplig, behöver därför analys av framtagna förslag göras tidigt och en löpande kontakt ske mellan den som representerar Sverige i arbetsgruppen och den som representerar i kommittén.

I det ordinarie lagstiftningsförfarandet sker under denna fas även granskning av förslagen i deras svenska språkversioner. Granskningen av översättningen bör påbörjas i ett tidigt skede. Synpunkter på översättningen bör framföras till juristlingvisterna under arbetets gång och avstämning löpande ske mellan departement och myndigheter. En felaktig översättning kan medföra problem och är tidskrävande och svår att åtgärda.

### 3) Omröstningsfasen

Även denna fas innebär förhandlingsarbete. Inför omröstning av en rättsakt tas en instruktion fram. Av den framgår bl.a. angelägenhetsgrad och handlingslinje. Den som representerar Sverige vid omröstning är skyldig att följa instruktionen. Instruktioner för förhandlingar i rådet beslutas av Regeringskansliet. I parlamentet representerar svenska ledamöter inte medlemslandet utan sin partigrupp och det är respektive partigrupp som beslutar om ståndpunkter. Det finns därför inga instruktioner för arbetet i parlamentet. Även inför förhandlingar och omröstning om förslag till rättsakter i kommittéerna RISC och SERA utarbetas instruktioner. Det är Transportstyrelsen som tar fram utkast till instruktion och Näringsdepartementet som beslutar om denna efter gemensam beredning inom Regeringskansliet. Av instruktionen framgår vilken inställning Sverige ska inta till rättsakten och skälen till Sveriges ståndpunkt.

När förslaget till beslut om genomförandeakter tas upp för omröstning finns normalt sett mycket litet utrymme för ändringar och inspel. Analysarbetet måste därför, som redan nämnts, ha skett

långt tidigare. För att kunna utgöra underlag för en svensk ståndpunkt behöver konsekvensutredningsarbetet ske i samband med att regelförslaget växer fram i arbetsgruppen. Fokus behöver därför vara på arbetet i arbetsgrupperna. Eftersom det oftast inte är samma personer som deltar i arbetsgrupperna som i kommittén krävs ett löpande informationsutbyte under rättsaktens framtagande med avstämningar inför och efter arbetsgruppsmöten. De som representerar i kommittén behöver veta vilka synpunkter Sverige framfört i arbetsgruppen och hur dessa mottagits. Av intresse är också att känna till vilken inställning andra medlemsstater har för att eventuellt kunna hitta bundsförvanter. Det är inte ovanligt att informella möten sker mellan medlemsstaternas representanter i anslutning till kommittémöten. Dessa kan ge en inblick i vilka medlemsstater som kan tänkas stödja en svensk uppfattning.

I detta sammanhang bör vikten av allianser lyftas. Eftersom Sverige är ett relativt litet land med ett fåtal röster behövs stöd från andra länder för att kunna påverka, särskilt vid en omröstning. Att redan tidigt, i samband med att ett förslag utarbetas, ta reda på hur olika medlemsstater ställer sig till detta, kan vara mycket värdefullt.

Ett stort antal lobbyorganisationer är som tidigare nämnts aktiva inom järnvägsområdet och bedriver påverkansarbete i Bryssel. Det kan vara en fördel om en lobbyorganisation agerar för en uppfattning som Sverige delar. Ju fler som för fram samma budskap desto större tenderar kommissionens vilja att lyssna vara. När det gäller SERA-kommittén utgör vidare sammanslutningen av infrastrukturförvaltare genom PRIME en viktig aktör som kommissionen lyssnar till. Det är därför viktigt att informationsutbytet fungerar mellan de svenska representanterna i PRIME-arbetet och de som representerar Sverige i kommittén. Infrastrukturförvaltarens egen lobbyorganisation EIM följer EU:s arbete noga och CER är en erkänt duktig lobbyorganisation som är mycket aktiv när det gäller att utarbeta synpunkter på regleringsförslag, inklusive detaljerade alternativa förslag till skrivningar. CER tar t.ex. i vissa fall fram s.k. *position papers* inför omröstning av en rättsakt och skickar till medlemsstaternas representanter i syfte att påverka dessa. Att fånga upp de åsikter och argument som dessa lobbyorganisationer lyfter är värdefullt,

särskilt om de överensstämmer med svensk uppfattning men även för att ta del av en avvikande argumentation.

I kommittéförfarandet finns förslagen endast på engelska under de inledande faserna i regelutvecklingsarbetet. Rättsakten översätts först efter att omröstning skett. Såväl i fråga om rättsakter som tas upp för omröstning i RISC som i SERAC har kommissionen beslutat att ge medlemsstaterna möjlighet att inom viss frist granska översättningen. Den språkliga granskningen av rättsakten sker först efter omröstningen. Fristen är relativt kort men arbetet är viktigt. Misstag i översättningen kan vara mycket problematiska om de inte åtgärdas, särskilt som de flesta rättsakter under kommittéförfarandet nu är direktverkande förordningar. Granskningen kräver resurser och i dagsläget har Trafikverket en person anställd som arbetar med att granska översättningar. Transportstyrelsens väg- och järnvägsavdelning har inte någon som arbetar enbart med översättningar, utan granskningen görs av dem som är sakkunniga inom området.

#### 4) Genomförandefasen

När ett beslut om europeisk rättsakt fattats ska denna genomföras i nationell rätt. Direktiv ska införas genom nationell lagstiftning. Ett direktiv är enligt artikel 288 i FEUF bindande för medlemsstaterna endast med avseende på det resultat som ska uppnås med direktivet. Enligt fördraget har nationella myndigheter rätt att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

En förordning ska enligt samma artikel i FEUF ha allmän giltighet och vara till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Förordningar har därmed ungefär samma funktion som nationell lag och ska tillämpas av domstolar och myndigheter i sin EU-rättsliga form, vilket innebär att medlemsstaterna i princip inte ska utfärda nationella införlivandebestämmelser. I vissa fall förutsätts dock redan i förordningen att nationella regler tas fram för att den ska få avsedd verkan. Vid genomförandet av en förordning behöver det från svensk sida, på samma sätt som vid införlivande av direktiv, säkerställas att det inte finns motstridiga bestämmelser i nationell rätt och att bestämmelser antas eller andra åtgärder vidtas som är nödvändiga för att EU-regleringen ska få

avsedd verkan. Annorlunda uttryckt måste det säkerställas att EU-reglerna fungerar som en del av svensk lagstiftning.

I detta sammanhang förtjänar det påpekas att om rättsliga problem lämnas olösta i samband med regelutvecklingsarbetet i EU innebär det att problemen övervältras på rättstillämpningen. Det blir då förvaltningsmyndigheter och domstolar som får försöka lösa dessa. Det är ett både tidskrävande och kostsamt sätt att reglera på.

Regelutvecklingsarbetet i EU går relativt snabbt vidare med nya förslag. Inom järnvägsområdet har medlemsstaterna knappt hunnit införa en förändring förrän en ny reglering är under framtagande. Detta och att reglerna är mer detaljerade än tidigare och i vissa fall även direktverkande gör att särskilda insatser behöver göras i anpassning av det nationella lagstiftningsarbetet. Granskningen av reglerna behöver göras redan under analysfasen eftersom det är under de första faserna av regelutvecklingsarbetet som de politiska vägvalen görs. En beredskap behöver även finnas avseende bl.a. ändring av lag, förordning eller framtagande av föreskrift som det europeiska regelarbetet utmynnar i. Detta är särskilt viktigt eftersom rättsakterna tenderar att träda i kraft relativt kort tid efter att de antagits i EU och det svenska lagstiftningsarbetet är tidskrävande. Redan vid analysfasen finns därmed det underlag som behövs för att bedöma vilka förändringar som behövs i svensk rätt. Arbetet med regelförändringen kan och bör börja förberedas redan då.

## 4.4 Metoder och arbetssätt för EU-arbetet

### 4.4.1 Inriktning och strategi

För att Sverige ska kunna påverka i EU-arbetet behövs en inriktning eller mål för *vad* Sverige önskar uppnå och kopplat till det en handlingsplan för *hur* arbetet ska bedrivas. För att besvara frågan vad behöver ett faktaunderlag finnas med tydliga argument för vad Sverige vill uppnå. Handlingsplanen bör ta sin utgångspunkt i Regeringskansliets befintliga rutiner för EU-arbetet. Den ska även utgå från den reglering som redan framtagits inom området och svenska intressen kopplade till denna. Av planen bör framgå hur arbetet ska bedrivas för att Sveriges intressen ska kunna

bevakas. Det innebär att planen behöver innehålla uppgifter om aktuella regelutvecklingsarbeten, arbetsgrupper, hur avstämning med branschen ska ske, eventuella arbetsgrupper eller annat sätt att förankra arbetet inför, under och efter analysarbetet och förhandlingarna i de olika forumen. En bred avstämning i frågor som berör såväl marknad som säkerhet och teknik behöver säkerställas. I EU-sammanhang är Sverige ett relativt litet, perifert land, men har inom järnvägsområdet möjligen ett större inflytande än vad storleken indikerar, eftersom den öppna svenska järnvägsmarknaden ses som något av en förebild av kommissionen. Det finns alltså möjlighet att påverka kommissionen och Europeiska järnvägsbyrån både vad gäller vilka frågor som tas upp och i fråga om innehållet i kommande reglering. För att få genomslag för svenska ståndpunkter i regelutvecklingen är tidig analys, avstämning med berörda, användandet av nätverk och andra kanaler viktiga. Om samma budskap framförs i flera olika sammanhang ökar chanserna att kommissionen ska ta till sig detta.

Regeringskansliet ansvarar för Sveriges arbete i EU och för samordningen av EU-frågor inom Regeringskansliet svarar Statsrådsberedningen. I departementen finns huvudmän för olika sakområden. Det är huvudmannen som ansvarar för arbetet inom sitt sakområde och för att planera och samordna ärenden inom detta.<sup>50</sup> Även de uppgifter som transportråden vid EU-representationen utför faller inom huvudmannens område.<sup>51</sup> När det gäller strategiskt förhandlingsarbete i EU framgår av riktlinjer för beredning av EU-frågor i Regeringskansliet att strategin bör vara konkret och ge en bild av vad som ska ske, hur, när, på vilken nivå, vad andra aktörer tycker och vilket agerande som krävs. Vidare framgår att enskilda strategier bör utformas utifrån respektive frågas särskilda förutsättningar och behov.<sup>52</sup> Enligt Näringsdepartementets riktlinjer ska en prioritetsbedömning göras två gånger om året inom departementet i syfte att underlätta framtagandet av svenska ståndpunkter och avgöra vilken ambitionsnivå arbetet ska ges. Vid prioritetsbedömningen ska berörda myndig-

---

<sup>50</sup> 10 och 28 §§ förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

<sup>51</sup> 3 § förordning (1990:1108) med instruktion för specialattachéer vid utlandsmyndigheterna.

<sup>52</sup> Statsrådsberedningen, Riktlinjer för beredning av EU-frågor i Regeringskansliet, Cirkulär 3, avsnitt 2.2.

heters syn på prioriteringen beaktas.<sup>53</sup> Det är viktigt med ett nära samarbete mellan Regeringskansliet och myndigheterna.

Transportstyrelsens styrande dokument håller sig enligt min mening på en alltför övergripande nivå för att vara ändamålsenlig som ledning i EU-arbetet. Av den strategiska planen 2016–2020 för Transportstyrelsens väg- och järnvägsavdelning framgår att Transportstyrelsens regelgivning ska underlätta pågående teknikutveckling och att funktionsbaserade regler ska utvecklas.<sup>54</sup> Av verksamhetsplanen för 2015 framgår att Transportstyrelsens internationella arbete ska bidra till stort genomslag för svenska ståndpunkter.<sup>55</sup> Detta kan jämföras med det styrdokument som dåvarande Järnvägsstyrelsen tog fram i syfte att ge svar på vad det samlade svenska deltagandet i arbetet under Europeiska järnvägsbyrån skulle leda till på lång sikt och hur de som deltog i arbetet borde agera på kort sikt.<sup>56</sup> Där framgick bl.a. vilka frågor som Sverige skulle driva i Europeiska järnvägsbyråns arbete genom deltagande i styrelsen, i nätverk för nationella säkerhetsmyndigheter och i regelutvecklingsarbetet i de olika arbetsgrupperna under byrån. Som styrande dokument var detta informativt, tydligt och klagörande och bör ha underlättat arbetet såväl för ledningen som för den enskilde handläggaren. Något motsvarande måldokument eller handlingsplan har jag inte kunnat finna för Transportstyrelsens arbete i Europeiska järnvägsbyråns arbetsgrupper eller för EU-arbetet i övrigt. Av rutinbeskrivningen för internationellt arbete vid Transportstyrelsens väg- och järnvägsavdelning,<sup>57</sup> som behandlas mer utförligt nedan, framgår att det internationella regelgivningsarbetet ska prioriteras. De styrande dokumenten saknar dock koppling till en regelutvecklingsplan och till i vilka grupper arbete pågår. Det tycks med andra ord saknas en handlingsplan där detta framgår och som anger vilka frågor som är prioriterade eller hur Transportstyrelsen ska driva olika regelutvecklingsarbeten, hur avstämning med branschen ska ske och hur informationsöverföring mellan de som är involverade i arbete bör gå till.

---

<sup>53</sup> Näringsdepartementet, Riktlinjer för internationellt arbete, PM 2014-01-22, s. 3.

<sup>54</sup> Transportstyrelsen, Strategisk plan för väg och järnvägsavdelningen 2016-2020, 2015-05-27, s.5.

<sup>55</sup> Transportstyrelsens verksamhetsplan 2015, s. 8.

<sup>56</sup> Järnvägsstyrelsen, Säkerhet och driftskompatibilitet på Europas järnvägar – Mål och strategi för svensk medverkan i ERA-samarbetet, Rapport 2007:1.

<sup>57</sup> Transportstyrelsen, TSG 2014-480.

Även Trafikverkets styrande dokument håller sig på en övergripande nivå. Trafikverket har t.ex. en strategi för internationellt arbete och en för EU-arbete.<sup>58</sup> Av dessa dokument framgår att Trafikverket ska stödja regeringens EU-arbete med rätt förutsättningar för prioriterade initiativ och viktiga beslut inom EU samt säkerställa rätt tillämpning av EU-beslut. Inom fyra områden ska Trafikverket kraftsamla. Dessa är långsiktig infrastrukturplanering, forskning och innovation, harmonisering, standardisering samt leverantörsmarknaden. Enligt EU-strategin ska Trafikverkets EU-medverkan vara en integrerad och naturlig del i Trafikverkets verksamhet. Genom effektiv samordning och god kommunikation ska säkerställas att Trafikverket agerar enhetligt. Trafikverket ska även samordna och samverka med bl.a. berörda myndigheter och näringsliv. Någon närmare vägledning om vilka frågor som är prioriterade framgår inte av strategidokumentet för EU-arbetet, och inte heller hur arbetet ska bedrivas, trots att det anges att dokumentet är framtaget för att konkretisera den övergripande strategin. På vilket sätt det säkerställs att arbetet samordnas och bedrivs enhetligt är därför oklart.

Trafikverket har även en strategi för standardisering<sup>59</sup> och en samordningsgrupp för standardisering. De arbetsgrupper som tar fram regler för teknisk harmonisering under Europeiska järnvägsbyrån omfattas dock inte av denna. Det innebär att det inte framgår hur arbetet i fråga om regelutveckling inom det tekniska området och avseende standardisering inom EU ska bedrivas av myndigheten. Trafikverket har ett internationellt nätverk som samordnar allt regelarbete. Det är enheten Strategisk utveckling som har s.k. funktionsansvar för bl.a. internationell verksamhet och standardisering på strategisk nivå och som ansvarar för såväl Trafikverkets internationella nätverk som för nätverket för regelverk angående anläggningsstyrning.<sup>60</sup> Någon koppling till de regler och det regelutvecklingsarbete som bedrivs i EU framgår inte av dessa styrande dokument, inte heller hur samordning sker inom verket eller kontakter med t.ex. Transportstyrelsen.

---

<sup>58</sup> TDOK 2012:129 och TDOK 2010:366.

<sup>59</sup> TDOK 2013:196, Strategi för standardisering.

<sup>60</sup> TDOK 2010:45, Arbetsordning för Strategisk utveckling.

Som jag uppfattat det anser Trafikverket att ansvaret för författningsbevakning även omfattar uppgiften att hålla sig uppdaterad om kommande, pågående och avslutad regelutveckling inom EU. Det funktionella ansvaret för författningsbevakning finns hos chefsjuristen men varje chef är inom sitt leveransansvar ansvarig för att identifiera ny och förändrad författning.<sup>61</sup> Min bedömning är att det av Trafikverkets styrande dokument inte på ett ändamålsenligt sätt framgår hur ansvarsfördelning och arbetsmetoden ser ut i praktiken. Det regelutvecklingsarbete som pågår såväl i det ordinarie lagstiftningsförfarandet som i kommittéförfarandet omnämns inte i dessa styrande dokument. Inte heller omnämns deltagandet i den sammanslutning av infrastrukturförvaltare som kommissionen inrättat genom PRIME, för att ha som dialogpartner inför nya och ändrade regelarbeten samt för erfarenhetsåterkoppling, bl.a. vad avser ERTMS och för andra initiativ. Även för Trafikverkets del finns behov av en handlingsplan där det framgår hur det som anges i strategin ska uppnås, i vilka arbetsgrupper Trafikverket deltar, hur beredning, avstämning och informationsöverföring går till.

#### 4.4.2 Svenskt deltagande i EU-arbetet

Med medlemskapet i EU kan sägas följa en skyldighet för Sverige att delta vid förhandlingar om lagstiftning i rådet avseende det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Detsamma kan anses gälla i fråga om förhandlingar under kommittéförfarandet. I det ordinarie lagstiftningsförfarandet förs förhandlingar i rådet på tre nivåer där Sverige i arbetsgruppen representeras av transportrådet, i de ständiga representanternas kommitté (Coreper) av ambassadören och i rådet av ministern. I parlamentet deltar respektive partigrupp i förhandlingar.

Vid förhandlingar i rådets arbetsgrupp deltar som nämnts förutom transportrådet från EU-representationen även en tjänsteman från Näringsdepartementet och/eller i vissa fall Transportstyrelsen. Vid deltagande under *kommittéförfarandet* i de kommittéer som EU inrättat på järnvägsområdet deltar Transportstyrelsen. Som

---

<sup>61</sup> TDOK 2010:9, Författningsbevakning och efterlevnadskontroll.



också nämnts är det regeringen som beslutar vem som på myndighetsnivå ska representera Sverige i dessa kommittéer. Principer för representation vid möten i rådets arbetsgrupper framgår av Näringsdepartementets riktlinjer för internationellt arbete.<sup>62</sup>

I det regelutvecklingsarbete som sker vid Europeiska järnvägsbyrån är det Transportstyrelsen som deltar. Förfrågan om deltagande i arbetsgrupp skickas från Europeiska järnvägsbyrån till Transportstyrelsen och respektive sektionschef beslutar ambitionsnivå för arbetet<sup>63</sup> efter att ha informerat övriga sektionschefer i styrgruppen för internationellt arbete. Vem eller vilka som ska delta vid möten kan behöva avgöras utifrån vilken fråga som är uppe till behandling. Även om det behövs kontinuitet kan i vissa fall flera kompetenser behöva delta.

I det lagstiftningsarbete som sker i arbetsgrupper under SERA-direktivet har representant i något fall utsetts av Regeringskansliet men i huvudsak är det Transportstyrelsen som beslutar om deltagande. Hittills har Sverige deltagit i samtliga arbetsgrupper som kommissionen tillsatt inom marknadsområdet.

Transportstyrelsen kan besluta att Sverige inte ska delta i en arbetsgrupp under Europeiska järnvägsbyrån. Detta har varit fallet vid några tillfällen, bl.a. under en period i fråga om arbetsgruppen som tagit fram trafikregler, TSD Drift. Det är respektive sektionschef som inom sitt linjeansvar ansvarar för att ta fram beslutsunderlag till styrgruppen. Någon beredning där externa intressenter har möjlighet att påverka Transportstyrelsens beslut om ambitionsnivå för deltagande förekommer inte. Vad Transportstyrelsen lägger till grund för beslut om deltagande och vikten av svenska mål eller intressen framgår inte, men beror på "hur stor betydelse ett internationellt arbete har för Sverige".<sup>64</sup>

Transportstyrelsens väg- och järnvägsavdelning har nyligen tagit fram rutiner för det internationella arbetet i syfte att åstadkomma en tydligare styrning och prioritering av detta. Rutinbeskrivningen innehåller dock inget om övergripande samordning mellan de

---

<sup>62</sup> Avsnitt 3.1.6.

<sup>63</sup> Jämför s. 14 i Transportstyrelsens rutinbeskrivning för det internationella regelgivningsarbetet inom väg och järnvägsavdelningen.

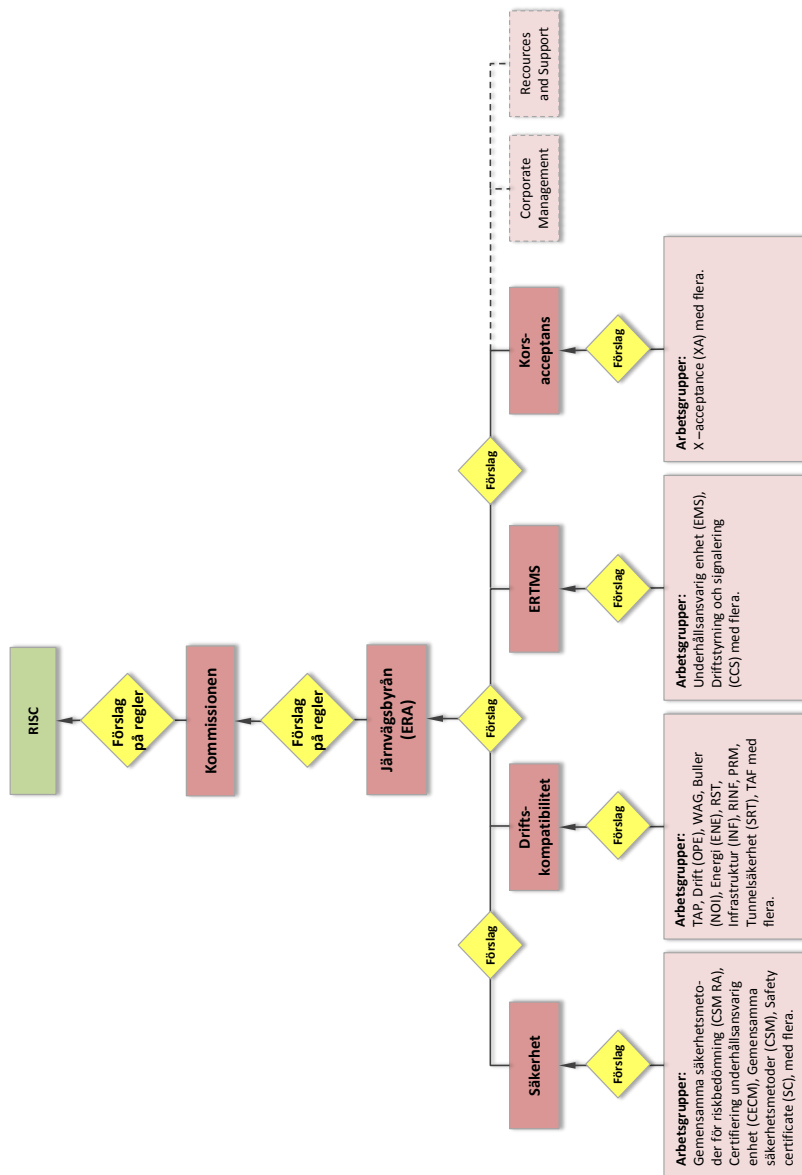
<sup>64</sup> Transportstyrelsen, Rutinbeskrivning för det internationella regelgivningsarbetet inom väg- och järnväg, TSG 2014-480, 2015-04-15, s. 6.

handläggare som deltar i olika arbetsgrupper avseende hur arbetet ska bedrivas. Inte heller framgår vilken beredning som ska ske, med vilka eller när. Det innebär bl.a. att det beror på den enskilde handläggaren vilka kontakter som sker inför och efter ett arbetsgruppsmöte med andra intressenter som t.ex. Trafikverket, andra infrastrukturförvaltare eller järnvägsföretag. Det framgår inte heller om arbetet följs upp och om t.ex. arbetsätt eller metoder som lett till genomslag för svenska ståndpunkter tjänar som förebild.

Även uppföljning och resultat av regelutvecklingsarbetet borde ingå. Vad gick bra? Vad gick mindre bra? Blev resultatet vad Sverige önskat, och om inte varför?

Trafikverket deltar aktivt i lobbyorganisationen EIM som för sitt påverkansarbete inrättat stödgrupper för respektive arbetsgrupp under Europeiska järnvägsbyrån (se Figur 4.4). I samtliga stödgrupper har Trafikverket representanter. I några fall är det även en representant från Trafikverket som är EIM:s representant i Europeiska järnvägsbyråns arbetsgrupp.

Figur 4.4 Arbetsgrupper under Europeiska järnvägsbyrån



Källa: CER, EIM och egen bearbetning

## Min bedömning

Det är inte särskilt enkelt att få en bild av vad Sverige önskar uppnå i EU-arbetet inom järnvägsområdet, inte heller av någon handlingsplan där det framgår hur arbetet ska bedrivas. För att utgöra ett stöd för genomslag för svenska ståndpunkter i EU behöver det av styrande dokument tydligare framgå vilka frågor som är av särskild vikt och hur arbetet ska bedrivas.

Ytterst är det Regeringskansliets ansvar att ta fram en inriktning och en strategi för svenska ståndpunkter i EU inom ramen för det mandat riksdagen gett, men i arbetet med att stämma av och analysera vilka frågor som är av särskild vikt för svenskt vidkommande har myndigheterna en viktig roll. Utgångspunkten är regleringen inom området och konkretiseringen av vad som är viktigt behöver omfatta järnvägens konkurrenskraft, kopplingen till andra trafikslag, säkerhetsutvecklingen och vad som är av betydelse för medborgare och svenskt näringsliv. Erfarenheter från tillämpningen av hittills framtagna reglering är även en viktig del. I arbetet med att utarbeta inriktning finns behov av löpande informationsöverföring mellan departement, EU-representation och myndigheter samt av smarta sätt att fånga upp synpunkter från dem som kommer att påverkas av reglerna.

Någon övergripande styrning och samordning i fråga om det internationella arbetet och dessa stödgrupper finns för närvarande inte inom Trafikverket, vilket har uppmärksammats som en brist av internrevisionen.<sup>65</sup> Inom Trafikverket pågår en utredning om hur den internationella verksamheten behöver utvecklas för att möta verksamhetens behov. Även i den promemoria som togs fram inom Näringsdepartementet om Trafikverkets rättsliga kvalitetssäkring lyftes behovet av att verket följer och bevakar arbetet i expertgrupper som har betydelse för myndighetens verksamhet.<sup>66</sup> Jag noterar att det inte framgår hur information överförs från de personer som deltar i arbetsgrupper under ERA/EIM eller PRIME, och därmed har en god inblick i Europeiska järnvägsbyråns och kommissionens arbete och planer för regelutvecklingsarbetet, till de chefer för respektive verksamhetsområde som ingår i

---

<sup>65</sup> TRV 2014/97897, Revisionsrapport Efterlevnad trafiksäkerhetsansvar, 2015-01-20, s. 12 ff.

<sup>66</sup> Näringsdepartementet, Trafikverkets rättsliga kvalitetssäkring, s. 18.

Trafikverkets internationella nätverk och som beslutar om prioriteringar. Inte heller framgår det vilken informationsöverföring som sker mellan representanter från Trafikverket och representanter från Transportstyrelsen.

Medan Trafikverket tycks ha representanter i samtliga grupper under EIM, som inrättats för att bevaka det som sker i Europeiska Järnvägsbyråns arbetsgrupper, gör Transportstyrelsen i varje enskilt fall en bedömning av om myndigheten kan prioritera att delta i Europeiska Järnvägsbyråns arbetsgrupp. I vissa fall har Transportstyrelsen av resursskäl valt att inte delta. Det får anses viktigt att den myndighet som har normering som en av sina kärnuppgifter deltar i regelutvecklingsarbetet i EU. Min uppfattning är därför att Transportstyrelsen bör delta i samtliga arbetsgrupper under Europeiska Järnvägsbyrån som syftar till att ta fram rekommendationer till lagstiftning.

#### 4.4.3 Att fånga upp synpunkter

Inom Regeringskansliet finns krav på beredning av ståndpunkter såväl i det ordinarie lagstiftningsförfarandet som inför omröstning i kommittéförfarandet och avsikten är att dessa ska vara väl avvägda och balanserade utifrån regeringens samlade prioriteringar. Det är en helhetssyn som eftersträvas. Som jag tidigare redogjort för är det myndigheterna som tar fram underlag och har närmast kontakt med näringslivet och andra aktörer.

Inför de arbetsgruppsmöten som anordnas av Europeiska järnvägsbyrån eller kommissionen i kommittéförfarandet beslutas inte någon instruktion inför varje arbetsgruppsmöte. Behovet av förankring och avstämning med externa intressenter finns dock och behöver hanteras av Transportstyrelsen. Det är i detta avseende viktigt att myndigheten tidigt till Regeringskansliet och berörda signalerar frågor som kan vara av särskild vikt för svenskt vidkommande.

En av utmaningarna i regelutvecklingsarbetet i EU är att det händer att fristerna för att lämna synpunkter är mycket korta. Det gäller därför att hitta ändamålsenliga sätt att snabbt sprida information och inhämta synpunkter från näringslivet, andra myndigheter eller intressenter. Den svenska representanten behöver inför det första

mötet i arbetsgruppen ha satt sig in i frågan och efter avstämning med branschen och andra myndigheter ha en klar bild över vad Sverige vill driva. Därefter kan avstämningar ske under arbetet, men det viktigaste är att ha en samlad bild inför start, eftersom branschen inte kommer att kunna delta med de korta tidsfrister som det oftast handlar om.

Transportstyrelsen har tidigare kallat till sitt s.k. Branschråd inför omröstning i RISC och då informerat samt fångat upp synpunkter på framlagda förslag. Även regler som behandlas i SERAC har lyfts i Branschrådet. Därutöver har Transportstyrelsen s.k. referensgrupper för förankring. Synpunkter har framförts från branschen att Branschrådet behöver förändras för bättre utbyte. Formerna för Branschrådet och dess funktion är nu föremål för diskussion inom Transportstyrelsen och förändringar är på gång.

Statskontoret har i sin rapport pekat på att Transportstyrelsen behöver vidareutveckla sin dialog med branschen och har gjort bedömningen att till de viktigare åtgärder som Transportstyrelsen behöver vidta i detta avseende hör att tidigt signalera regelutvecklingsbehov och synpunkter.<sup>67</sup> Kritik har även framförts mot att samråden börjar allt för sent under regelarbetet. I samband med Statskontorets granskning framförde Transportstyrelsen att ”eftersom merparten av våra regler kommer till inom det internationella arbetet räcker det inte med att vi gör konsekvensutredningar av våra nationella föreskrifter. När vi arbetar internationellt behöver vi göra konsekvensutredningarna i ett mycket tidigare skede som en naturlig del av förhandlingsarbetet.”<sup>68</sup>

För att kunna analysera konsekvenser behöver synpunkter om effekter fångas upp från dem som kommer att behöva tillämpa reglerna. På uppdrag av regeringen har Transportstyrelsen tagit fram en strategi för positiv näringslivsutveckling och där ingår som ett av nio områden det internationella arbetet. I strategin anges att arbetet ska leda till genomslag för svenska ståndpunkter.<sup>69</sup> Som svar på kritiken från näringslivet om att Transportstyrelsen behöver bli mer offensiv när det gäller närvaro och påverkan i EU-arbetet, har myndigheten angett att den avser att prioritera att

---

<sup>67</sup> Statskontoret 2015:14, På rätt väg?, s. 53.

<sup>68</sup> Transportstyrelsen, Underlag till utvärdering, PM 2014-06-05, s. 17.

<sup>69</sup> Transportstyrelsen, Strategi för positiv näringslivsutveckling, TSG 2014-1617, 2015-04-27.

regelbundet informera näringslivets företrädare om vad som är på gång inom aktuella EU-frågor, samt inhämta synpunkter från näringslivet och bedömningar av konsekvenser för verksamheten. Kommunikationsplaner är under framtagande i syfte att identifiera vilka aktiviteter myndigheten ska vidta för att nå ut med rätt information till rätt målgrupp. Vidare ska en inventering av samverkan kring EU-frågor göras.

I sammanhanget kan jag konstatera att i den rutinbeskrivning för internationellt arbete som nyligen tagits fram av Transportstyrelsens väg- och järnvägsavdelning framgår inte när och hur denna beredning och kontakt med näringslivet ska ske. Att enskilda handläggare deltar vid möten utan att dessförinnan ha förankrat det budskap som ska framföras är inte effektivt. Det finns vidare en risk att den enskilde inte känner trygghet vid diskussioner och därför inte för fram uppfattningar som för svenskt vidkommande kan vara viktiga.

Inom säkerhets- och driftskompatibilitetsområdet kan det ifrågasättas om kommissionen hållit sig inom sin befogenhet eller föreslagit reglering av sådant den inte har rätt att reglera. Nedan följer två exempel som visar vikten av att granska även kommissionens bemyndigande.

När den tekniska driftspecifikationen för driftskompatibilitet med regler för personer med funktionsnedsättning (TSD PRM)<sup>70</sup> skulle revideras analyserades förslaget, förutom ur tekniskt hänseende, även ur formell laglighetsynpunkt. Resultatet blev bl.a. att detaljerade regler om millimeterkrav på karmposter byttes ut mot funktionskrav och att definitionen av funktionsnedsatt ändrades.

Ett annat exempel är TSD Drift.<sup>71</sup> I samband med att en genomförandeplan togs fram för reglernas tillämpning i Sverige upptäckte Transportstyrelsen att TSD Drift även innehåller krav för befintliga fordon. Dessa krav framgår av bilagan, punkt 4.2.2. Driftskompatibilitetsdirektivet, som utgör grunden för TSD Drift, reglerar endast nya, ombyggda och moderniserade fordon, vilket

---

<sup>70</sup> Kommissionens förordning 1300/2014/EU av den 18 november 2014 om tekniska specifikationer för driftskompatibilitet avseende tillgängligheten till Europeiska unionens järnvägssystem för personer med funktionsnedsättningar och personer med nedsatt rörlighet.

<sup>71</sup> Kommissionens beslut av den 14 november 2012 om teknisk specifikation för driftskompatibilitet avseende delsystemet "Drift och trafikledning" i järnvägssystemet i Europeiska unionen och om ändring av beslut 2007/756/EG.

innebär att kommissionen i detta fall kan ha överskridit sin befogenhet att reglera. Europeiska järnvägsbyrån har på Transportstyrelsens förfrågan angett att TSD Drift ska läsas tillsammans med artikel 3 i den tekniska driftspecifikationen för lok och passagerarvagnar.<sup>72</sup>

Detta kan ses som ett uttryck för den komplexitet som råder när det gäller att förstå vilka krav som gäller. Exempelen visar varför det är så viktigt att Sverige aktivt deltar i arbetet för att tidigt kunna upptäcka och lyfta denna typ av frågor.

#### 4.4.4 Information om EU:s rättsakter och deras innebörd

De regler som ska tillämpas av järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare, tjänstetillhandahållare och andra aktörer inom sektorn behöver göras kända. Även om alla och envar har en skyldighet att känna till de regler som gäller för den egna verksamheten finns det skäl att regelgivande myndighet, i detta fall Transportstyrelsen, underlättar för verksamhetsutövarna. Det är mycket viktigt att verksamhetsutövarna och andra kan hitta samlad, tydlig och uppdaterad information om reglerna och deras innebörd.

Det finns vissa skillnader mellan EU:s olika rättsakter i fråga om hur information om deras innehåll kommer berörda till del. Jag redogör i korthet för detta. När ett *direktiv* ska införlivas i svensk rätt sker detta ofta genom att en särskild utredning tillsätts. Ett annat sätt att hantera införlivandet är att utredningsarbetet sker inom departementet, som publicerar resultatet i departementsserierna (DS). Oavsett om en utredning tillsätts eller om frågan hanteras internt inom departementet, är nästa steg i införlivandet att en proposition tas fram. Externa intressenter har härigenom möjlighet att ta del av förslagen till reglering och får information om de bakomliggande skälen. I samband med remissförfarandet får remissinstanserna möjlighet att skaffa sig kännedom om innehållet i kommande reglering och kan framföra synpunkter. När det gäller synpunkter på rättsreglernas innehåll är utrymmet för förändring

---

<sup>72</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 1302/2014 av den 18 november 2014 om en teknisk specifikation för driftskompatibilitet avseende delsystemet Rullande materiel – Lok och passagerarfordon i Europeiska unionens järnvägssystem.



oftast litet eller obefintligt, då de bygger på en redan träffad överenskommelse inom EU. För att få gehör för synpunkter på grundregleringen (direktivets utformning) krävs därför att dessa fångas upp redan under förhandlingsstadiet och helst tidigt under detta.

När det gäller en *förordning* tillsätts normalt inte någon utredning inför införlivandet. Skälet till det är att en förordning träder i kraft vid angivet datum och gäller enligt sin ordalydelse för den förordningen riktar sig till. Oftast träder en förordning i kraft 20 dagar efter publicering, men kan innehålla bestämmelser om att den ska börja tillämpas vid ett senare datum. Det innebär att det offentliggörande och den beskrivning av regleringen saknas som för direktiv sker genom remissförfarandet. Det är viktigt att de som ska tillämpa reglerna får kännedom om att dessa trätt i kraft och om vad de innebär. Detta är relevant såväl för dem som arbetar med t.ex. tillsyn vid Transportstyrelsen som för de verksamhetsutövare och andra som förutsätts uppfylla kraven.

## Transportstyrelsens uppdrag

Transportstyrelsen har normgivning, tillsyn, tillstånd och registerhållning som sina s.k. kärnverksamheter, dvs. som sina huvudsakliga uppgifter.<sup>73</sup> Ur ett renodlingsperspektiv har det inom svensk förvaltningspolitik ansetts mindre lämpligt att kombinera tillsyn och normerande uppgifter. I samband med bildandet av Transportstyrelsen var det ett antal remissinstanser som ifrågasatte lämpligheten i att kombinera normgivning och tillsyn. Regeringen förklarade då att dess uppfattning var att det generellt sett inte medför några olägenheter eller nackdelar att kombinera dessa uppgifter. Vidare uttalade regeringen att det var såväl lämpligt som effektivt att den myndighet som utfärdar föreskrifter inom ett område också har det ansvar och de befogenheter som behövs för att säkerställa att föreskrifterna får avsedd verkan.<sup>74</sup>

Statskontoret har granskat utformningen av statlig tillsyn och konstaterar att det inte är ovanligt att tillsynsmyndigheter också

---

<sup>73</sup> 1 § Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen, se även prop. 2008/98:31, Transportstyrelsen och dess verksamhet, s. 1.

<sup>74</sup> Prop. 2008/09:31, Transportstyrelsen och dess verksamhet,, s. 57.

har antingen främjande och/eller normerande respektive tillståndsgivande uppgifter.<sup>75</sup> Frågan om en inneboende konflikt mellan tillsynsrollen, den regelskrivande rollen och utvecklingsrollen förefaller även diskuteras inom myndighetens väg- och järnvägsavdelning.<sup>76</sup> En reflektion kring den problematik som tycks finnas inom myndigheten vad gäller konflikt mellan normgivning och tillsyn kopplat till informationslämnande, är att denna skulle kunna mildras genom en förändrad organisation där normgivningsfunktionen separeras från tillsynsfunktionen. Normgivningsfunktionen kan då informera om gällande rätt medan tillsynsfunktionen kan informera om hur en tillsyn genomförs.

I sammanhanget kan en jämförelse göras med Energi marknadsinspektionen (Ei). Denna myndighet har till uppgift att ansvara för tillsyn, regelgivning och tillståndsprövning enligt bl.a. ellagen. Utifrån sitt uppdrag har Ei delat in sin verksamhet i tre verksamhetsgrenar: tillsyn och prövning, regelutveckling och information.<sup>77</sup> Ei deltar i regelutvecklingsarbete i EU och ser som sin uppgift att bistå departementet i lagstiftningsprocessen. På energisidan är ACER den europeiska myndigheten och Europeiska järnvägsbyråns motsvarighet. Kommissionen tar fram ramregler och ACER utarbetar de detaljerade reglerna. Ei:s erfarenhet är att det är viktigt att vara med tidigt i processen eftersom det annars finns risk för att stora omställningar behöver göras på kort tid. Myndigheten bevakar därför regelutvecklingsprocessen noga. Ei har arbetat med extern kommunikation om regler och funderat kring målgrupper och vad de kallar "begreppsträsk". Myndigheten har aktivt arbetat med att försöka göra det enklare för utomstående att hitta information och försöker förklara regelverket utifrån ansatsen: "Vad behöver ni göra?"<sup>78</sup>

Transportstyrelsen presenterar på sin hemsida regler för järnväg under rubriken "svensk lagstiftning"; därunder ryms såväl nationell lagstiftning som den som tagits fram under EU. När det gäller den senare finns en lång lista över rättsakter, men det framgår inte av denna genom vilken lagstiftning de angivna direktiven har genomförts. Det bidrar till intrycket att dessa rättsakter gäller framför

<sup>75</sup> Statskontoret (2012), Tänk till om tillsynen, Om utformningen av statlig tillsyn, s. 49.

<sup>76</sup> Transportstyrelsen, Omvärldsanalys 2015, Väg- och järnvägsavdelningen, TSG 2014-253,.

<sup>77</sup> Energi marknadsinspektionens verksamhetsplan 2015, Ei R2015:03, s. 4.

järnvägslagen, vilket de inte gör. Vidare framgår inte på samma tydliga sätt som för nationell lagstiftning från vilken tidpunkt reglerna börjar gälla. Det framgår inte heller vilka regler som gäller för de olika verksamhetsutövarna. Att hänvisa till bakomliggande direktiv i stället för till den nationella reglering genom vilken direktivet införts är olyckligt ur flera aspekter. För den enskilde innebär det en otydlighet och ger en bild av att kraven framgår av direktivet och inte av svensk lag. Det finns även en risk att avvikelser i svensk lag i förhållande till direktivet inte uppmärksammas och hanteras.

Jag kan konstatera att det sätt som Transportstyrelsens väg- och järnvägsavdelning arbetar med information skiljer sig från Energi-marknadsinspektionens. Möjligen beror detta på en osäkerhet kring myndighetens uppgift kopplat till att den har såväl normgivning som tillsyns- och tillståndsprövning som kärnverksamhet. Mot bakgrund av att EU-regleringen på järnvägsområdet är omfattande, komplex och svåröverskådlig, samt att ett revideringsarbete (dvs. arbete med att se över och ändra redan tillämpliga regler) ständigt pågår, anser jag att särskild kraft behöver ägnas åt informationsinsatser kring den nya eller ändrade regleringen. Verksamhetsutövare och andra behöver uppmärksammas på att reglerna ändras och från vilket datum de nya kraven gäller och få information om vad reglerna innebär för dem. Jag menar att det bör anses ingå i Transportstyrelsens uppdrag att informera kring regler även inom järnvägsområdet, och att detta är viktigt för järnvägens aktörer. Jag föreslår därför att Transportstyrelsen bör utveckla arbetsmetoder för att informera även om järnvägsreglering och dess innebörd på ett aktivt och tydligt sätt.

## 4.5 Utmaningar i regelutvecklingsarbetet i EU

Som jag redogjort för i mitt första delbetänkande har Sverige en järnvägsmarknad som skiljer sig från många andras inom EU. Samtidigt finns inte en gemensam modell för järnvägens organisering utan flera, vilket i regleringssammanhang är en utmaning. Sverige kan sägas ha gått före vad gäller separation mellan infrastruktur och trafik, järnvägsmarknaden är helt öppen med konkurrens på spåren, och ett relativt stort antal verksamma aktörer. Den svenska

järnvägsmarknaden domineras inte på samma sätt som t.ex. den tyska eller franska av det historiska nationella järnvägsföretaget. Samtidigt är Sverige i EU-sammanhang ett relativt litet land med förhållandevis svag röst, även om kommissionen ser Sverige som något av en förebild inom järnvägsområdet. Detta innebär sammantaget utmaningar i regleringshänseende, både genom att det är svårt att samla synpunkter från aktörerna, och genom att stöd behöver påräknas från andra länder för att få gehör för svenska synpunkter vid omröstning. Hur kan Sverige då stärka sina möjligheter att få genomslag för svenska intressen?

Jag har ovan valt att redovisa regelarbetets olika processer och faser, bl.a. för att tydliggöra vem som ansvarar för vad som händer när och hur arbetet går till i praktiken. Ansvar för förhandlingsarbetet i EU-samarbetet ligger entydigt på regeringen och Regeringskansliet. Som jag nämnt i inledningen är det transportrådet vid EU-representationen, experter från Näringsdepartementet och från Transportstyrelsen eller i vissa fall Trafikverket som representerar Sverige under de olika faserna. Samtidigt är branschen och intresseorganisationer aktiva genom sina respektive lobbyorganisationer i Bryssel.

Jag har funnit svagheter, särskilt i fråga om inriktning avseende vad Sverige vill uppnå och utformningen av styrande dokument om hur detta ska gå till. Det finns även brister vad gäller ansvar och analysarbete för förståelse av konsekvenser av framtagna förslag, inhämtande av synpunkter, informationsöverföring och återkoppling. Regeringskansliets riktlinjer för EU-arbetet behöver följas och myndigheterna behöver utarbeta arbetsmetoder som medger genomslag för svenska ståndpunkter. Utgångspunkten för regelutvecklingsarbetet bör vara de regler som är under framtagande och utifrån dessa behöver planer för insatser tas fram. Jag återkommer till detta nedan.

För genomslag för svenska ståndpunkter krävs också att dessa finns tillgängliga i ett mycket tidigt skede, att de är tydliga och väl underbyggda, och att de kommuniceras av Sverige i alla sammanhang där svenska ståndpunkter förs fram.

Även i andra avseenden finns, som jag ser det, behov av åtgärder. Dessa redogör jag för under avsnittet svensk reglering nedan (4.6).

#### 4.5.1 Deltagande vid förhandlingar om rättsakter i EU

I det regelutvecklingsarbete som bedrivs inom EU deltar tjänstemän från EU-representationen, Näringsdepartementet, och myndigheterna, företräddesvis Transportstyrelsen. Det är, som framgått ovan, vanligtvis inte samma personer som deltar i arbetet med att ta fram och förhandla *grundregleringen i det s.k. ordinarie lagstiftningsförfarandet*, t.ex. vid förhandlingar om säkerhets- och driftskompatibilitetsdirektiven eller SERA-direktivet, som sedan deltar vid förhandlingar om *tillämpningsföreskrifter i kommittéförfarandet*. Det är inte heller samma personer som deltar i utarbetandet av förslagen i arbetsgrupper under Europeiska järnvägsbyrån och kommissionen som sedan deltar vid kommittéförfarandet. Det innebär att särskilda insatser behövs för att säkerställa att den som förhandlar i ett senare skede har information om vad som förevarit under förhandlingar i ett tidigare skede. Det gäller såväl den grundläggande rättsakten som under framtagandet av genomföranderegler. Eftersom faserna är parallella och arbetet ständigt pågående, måste informationsflödet vara konstant mellan alla som deltar i arbetet i de olika sammanhangen.

Det är departementet som har ansvar för beredning i fråga om förhandlingar som sköts av transportråden i det ordinarie lagstiftningsförfarandet och för beredningen då representanter från Transportstyrelsen deltar vid förhandlingar i kommittéförfarandet i RISC eller SERAC. Det är Transportstyrelsen som ansvarar för beredningen inför deltagande i arbetsgrupper under Europeiska järnvägsbyrån där förslag till reglering utarbetas och på motsvarande sätt i kommissionens arbetsgrupper under SERA.

De olika delarna i regelutvecklingsarbetet kan ses som en kedja där grunden för regleringen förhandlas och antas i råd och parlament, och de mer detaljerade kraven som utgår från denna grund antas av kommissionen efter förslag från Europeiska järnvägsbyrån. För bästa effekt krävs beredning och informationsöverföring mellan dessa olika led i kedjan. Informationsutbyte underlättar även arbetet när lagstiftningen ska genomföras i nationell rätt.

Såväl grundregleringen inom järnvägsområdet som tillämpningsregleringen, har sedan det första direktivet antogs 1991 varit föremål för ständigt återkommande översyn. I detta kretslopp behöver

därför kunskap från kommittéförfarandet och från tillämpningen av reglerna återförs till det ordinarie lagstiftningsförfarandet för att uppnå bästa effekt. Exempel är när regler vid tillämpningen visat sig vara särskilt kostnadsdrivande, kan tolkas på flera sätt, eller när de vid tillsyn visat sig vara för oprecisa eller på annat sätt svåra att följa upp. Möjligheterna till återkoppling av erfarenheter är stora och behöver utgöra en naturlig del i beredningsarbetet. Transportstyrelsen men även Trafikverket behöver i det avseendet utveckla arbetsmetoder som innefattar återkoppling och erfarenhetsöverföring och löpande informationsbyte, både formellt och informellt. Större fokus behöver därför riktas mot analys och avstämningsarbetet, dvs. beredningsprocessen i de olika leden i regelarbetet.

#### 4.5.2 Riktlinjer för arbetet

Statsrådsberedningen, som ansvarar för EU-arbetet inom Regeringskansliet, har tagit fram ett antal cirkulär, bl.a. riktlinjer för beredning av EU-frågor i Regeringskansliet<sup>79</sup> och riktlinjer för genomförande av unionsrättsakter.<sup>80</sup> Det finns även en handbok för EU-arbetet.<sup>81</sup> Gemensamt för dessa är att vikten av tidiga insatser betonas för att nå framgång med svenska ståndpunkter.

För arbete med regelutveckling finns ett omfattande stödmaterial. Dessutom har Näringsdepartementet departementsövergripande riktlinjer för internationellt arbete och enhetsspecifika sådana.<sup>82</sup> En utvärdering av de senare pågår för närvarande och kommer eventuellt att resultera i en översyn.

Inom Transportstyrelsen finns en rutinbeskrivning för det internationella regelgivningsarbetet inom väg- och järnvägsavdelningen.<sup>83</sup> Trafikverket tycks inte ha någon rutinbeskrivning om myndighetens deltagande i EU-sammanhang, däremot finns en

---

<sup>79</sup> Statsrådsberedningen, Riktlinjer för beredning av EU-frågor i Regeringskansliet, Cirkulär 3, 2014-01-31.

<sup>80</sup> Statsrådsberedningen, Riktlinjer för genomförande av unionsrätten, Cirkulär 14, 2010-12-16.

<sup>81</sup> Statsrådsberedningen, Handbok EU-arbetet 2014.

<sup>82</sup> Näringsdepartementet, Riktlinjer för internationellt arbete på N TE, promemoria, 2014-04-22.

<sup>83</sup> Transportstyrelsen, Rutinbeskrivning för det internationella regelgivningsarbetet inom väg- och järnvägsavdelningen, TSG 2014-480, 2015-04-15.

strategi för EU-arbetet. Som påpekats ovan är den dock på en så övergripande nivå att det är tveksamt om den ensam kan anses utgöra något stöd för arbetets bedrivande. Därutöver finns ett nätverk för internationellt arbete där verksamhetsområdeschefer ingår.

Av Näringsdepartementets rutinbeskrivning framgår att det är Transportstyrelsen, såvitt nu är i fråga, som ansvarar för lämplig avstämning av underlag till fakta-PM med andra myndigheter och näringslivsorgan. Även i övrigt framgår krav på myndigheten.<sup>84</sup> Motsvarande information saknas dock i Transportstyrelsens riktlinjer, vilket möjligen kan leda till missförstånd och oklarhet när det gäller vem som förväntas göra vad. I fråga om kommittéförfarandet reglerar departementets rutinbeskrivning det arbete som sker i kommittén (fas 3). Det regelutvecklingsarbete som sker i arbetsgrupper tillsatta av kommissionen eller Europeiska järnvägsbyrån (fas 2), omfattas däremot inte. Det får därför anses vara myndigheten som ansvarar för detta arbete enligt egna riktlinjer. Transportstyrelsens väg- och järnvägsavdelnings rutinbeskrivning gör inte tydlig åtskillnad på de olika processerna i regelutvecklingsarbetet inom EU.

Möjligheterna att påverka är som störst tidigt i processen. De ståndpunkter och argument som framförs då måste vara väl genomarbetade och konsekventa genom hela arbetet. För kommittéförfarandet innebär det att bevakningen och ett aktivt deltagande av den regelutveckling som sker i arbetsgrupper under Europeiska järnvägsbyrån och kommissionen behöver särskilt fokus. Transportstyrelsens rutinbeskrivning behöver återspegla detta.

Jag kan konstatera att det löpande informationsutbyte som är en förutsättning för att få genomslag för svenska ståndpunkter inte kommer till uttryck vare sig i Näringsdepartementets eller Transportstyrelsens väg- och järnvägsavdelnings rutinbeskrivning för internationellt arbete. Trafikverket saknar så vitt det framkommit riktlinjer för internationellt arbete på denna nivå. Klara riktlinjer för informationsöverföring behöver finnas. Det viktiga informella löpande informationsutbytet kan vara svårt att beskriva i en rutin, men är en mycket betydelsefull del av arbetet. De som deltar i arbetet från svensk sida måste löpande kommunicera med varandra.

---

<sup>84</sup> Näringsdepartementet, Riktlinjer för internationellt arbete på N TE, avsnitt 3.2.1 m.fl.

Det kan vidare, som jag ser det, finnas fördelar med att riktlinjerna för Regeringskansliet och myndigheten överensstämmer så långt möjligt, så att det även framgår av myndighetens riktlinjer vad som förväntas från denna, t.ex. vad gäller att fånga upp synpunkter från berörda som näringsliv och andra intressenter.

Av vikt kan även vara, inför kommande förhandlingar om grundrättsakter, att återföra kännedom om hur kommissionen tolkar sitt mandat och gränserna för det i kommittéförfarandet. Kommissionen har en tendens att vilja reglera mer hellre än mindre och kanske i en utsträckning som rådet och parlamentet inte anser lämplig. Erfarenhet från tillämpning av regleringar behöver återföras när grundrättsakten ses över. Jag föreslår därför att rutinbeskrivningen för Transportstyrelsen ses över utifrån dessa utgångspunkter.

För att kunna påverka behöver det vara tydligt vad som bör uppnås och vilka intressen som bör lyftas från svensk sida. Det behövs en inriktning och en handlingsplan. För arbete i fråga om de enskilda rättsakterna behöver arbetsmetoder utarbetas och riktlinjer utformas så att de kan utgöra ledning. Dåvarande Järnvägsstyrelsens rapport<sup>85</sup> med mål och strategi för svensk medverkan i ERA-samarbetet kan i det avseendet tjäna som något av en förebild. Vilka frågor som är viktiga för Sverige behöver tydliggöras och vilka det är beror delvis på vilka konsekvenser som förslagen kan få, t.ex. för det svenska näringslivet. För att förstå det behöver synpunkter tidigt i processen fångas upp från de som kommer att påverkas av reglerna. I svenska intressen ligger att verka för regelförenkling och för att undvika onödiga administrativa kostnader. Vad Sverige i övrigt ska verka för blir delvis en fråga som behöver avgöras för varje enskild rättsakt, beroende på de risker eller fördelar den kan ge. En strategi behöver även kompletteras med metoder. Konsekvensen blir i annat fall att ett stort ansvar läggs på den enskilde handläggaren, vilket med automatik innebär att arbetet blir starkt individberoende.

Jag anser vidare att Transportstyrelsen bör delta i alla de arbetsgrupper som tillsätts under Europeiska järnvägsbyrån. Det kan inte begränsas av resurser hos Transportstyrelsen. I sammanhanget

---

<sup>85</sup> Järnvägsstyrelsens rapport 2007:1, Säkerhet och driftskompatibilitet på Europas järnvägar – Mål och strategi för svensk medverkan i ERA-samarbetet.



noterar jag att Trafikverket har resurser att delta i de grupper som EIM tillsatt för varje ERA-arbetsgrupp. I och med att Trafikverket deltar, kan man argumentera för att Sverige implicit bestämt att det är en fråga som är så viktig att statliga medel bör gå till att bemanna grupperna.

Hur behovet att involvera behövliga kompetenser i analysarbetet säkerställs framgår inte tydligt av Transportstyrelsens rutinbeskrivning. Eftersom det är regelgivningsarbete som blir bindande för Sverige behöver juridisk kompetens ingå. För bedömningen av den rättsliga grunden är den juridiska granskningen särskilt viktig. Det finns exempel på att Europeiska järnvägsbyrån vid ett antal tillfällen gått utanför sin befogenhet att reglera. Det framstår därför som nödvändigt att juridisk kompetens involveras tidigt i analysarbetet även i kommittéförfarandet.

Jag har som jämförelse tagit del av den rutinbeskrivning som tagits fram för Transportstyrelsens sjö- och luftfartsavdelning.<sup>86</sup> Den är betydligt tydligare än rutinbeskrivningen från väg- och järnvägsavdelningen när det gäller roller och ansvar samt arbetssätt. Den ger stöd för planering, prioritering och resurssättning av internationellt regelutvecklingsarbete. En regelöversiktsplan ligger till grund för prioritering och identifiering inför deltagande i internationella regelarbeten. I arbetssättet ingår att tillsätta förberedningsteam för att underlätta framtagandet av ståndpunkter, instruktioner och vid genomförande. Skillnaderna i förhållande till väg- och järnvägsavdelningens motsvarande beskrivning är stora, trots att det handlar om samma myndighets arbetssätt i europeiskt regelutvecklingsarbete. Varför myndigheten valt att hantera i grunden samma arbete på så olika sätt är oklart. Min bedömning är att det vore en fördel att väg- och järnvägsavdelningen vid prioritering av arbetet även inom järnvägsområdet utgick från en regelutvecklingsplan, och inte, som det förefaller, omvärldsbevakning. Jag föreslår därför att Transportstyrelsens väg- och järnvägsavdelning ser över sina riktlinjer för internationellt regelutvecklingsarbete och att dessa tydligare utgår ifrån de regler som gäller för sektorn.

---

<sup>86</sup> Transportstyrelsen, Rutinbeskrivning för det internationella arbetet på Sjö- och luftfartsavdelningen, TSG 2014-1716, 2014-11-10, avsnitt 4.3.5.

### 4.5.3 Reglering med betydande påverkan

Teknisk reglering, som införandet av trafikstyrnings- och signalsystemet ERTMS (European Rail Traffic Management System) kan utgöra exempel på regelutvecklingsarbeten med omfattande påverkan på ett stort antal aktörer. Kraven på signalsystemet grundar sig på driftskompatibilitetsdirektivet<sup>87</sup> där det anges att ”Ny infrastruktur och ny rullande materiel som tillverkas eller utvecklas efter det att kompatibla system för trafikstyrning och signalering införts, ska anpassas så att de kan användas med dessa system.” Kravet implementeras genom teknisk driftspecifikation för trafikstyrning och signalering (TSD trafikstyrning och signalering).

Syftet med ERTMS är att ersätta de olika signalsystemen vid järnvägen i EU med ett gemensamt europeiskt system. Därigenom ska det bli enklare att köra tåg över gränserna i EU och kostnaderna ska minska. Systemet består egentligen av flera delar, däribland exempelvis signalsäkerhetssystemet ETCS (*European Train Control System*) och radiokommunikationssystemet GSM-R. ERTMS-systemet kräver investeringar och installationer i såväl infrastrukturen som i järnvägsföretagens fordon. Under en övergångsperiod, till dess att alla banor i Sverige är utrustade med ERTMS, behöver tågen även utrustas med en översättningsmodul, *Specific Transmission Module (STM)*, som kan översätta signaler från det tidigare ATC-systemet så att de kan tolkas av ERTMS-utrustningen. För järnvägsföretag som bedriver gränsöverskridande trafik kan det behövas flera olika moduler.

Jag har tidigare redogjort för ERTMS i mitt delbetänkande *En enkel till framtiden?*<sup>88</sup> Jag kunde då konstatera att införandet hittills i Sverige kantats av svårigheter och höga kostnader för inblandade aktörer. Tydliga effekter i form av faktiska förbättringar i kapacitet eller andra mervärden jämfört med dagens system har varit svåra att peka på, även om Trafikverket har beräknat positiva nuvärden med införandet. Genomförandet har inte varit anpassat till den svenska avreglerade marknadens särskilda förutsättningar.

---

<sup>87</sup> Europaparlamentet och rådets direktiv 2008/57/EG av den 12 juni 2008 om driftskompatibiliteten inom gemenskapen (omarbetning).

<sup>88</sup> Se s. 203 ff och s. 257 ff.

Trafikverket, som av regeringen fått ett helhetsansvar för planering och införande av ERTMS, redogjorde 2013 i sitt dåvarande förslag till plan att i Sverige skulle en specifikation för ombordutrustning benämnd Baseline 2 version 2.3.0d gälla under överskådlig tid, även om det för internationell trafik genom Danmark skulle krävas utrustning som uppfyller Baseline 3.<sup>89</sup> Ett antal järnvägsföretag hade redan påbörjat och genomfört installationer av ombordutrustning, medan många valt att avvakta, inte minst av kostnadsskäl.

I dag är läget att Trafikverket tagit fram ett nytt förslag till senarelagd genomförandeplan som bygger på att det i stället ska vara Baseline 3 version 3.5.0 som ska gälla i Sverige (precis som i Danmark).<sup>90</sup> Det innebär att förutsättningarna för bl.a. järnvägsföretagen återigen har ändrats. Med anledning av detta har jag försökt bedöma vilka kostnader som järnvägsföretagen redan har haft för fordonsinstallationer m.m. och i vilken utsträckning dessa kan tillgodoräknas även vid den förändrade standarden.

Svar från företag som genomfört installationer har inkommit från SJ AB, Green Cargo AB, Hector Rail AB och AB Transitio. Dessa uppger att installationer och tillhörande kostnader uppgått till sammanlagt åtminstone 272 miljoner kr, fördelade på 84 fordon. Hur stor andel av dessa nedlagda kostnader som kan tillgodoräknas vid nya installationer varierar. En aktör uppger att sammanlagt endast cirka 20 procent kan tillgodoräknas. En annan, mer detaljerad bedömning, uppger 25 procent för första typinstallation och upp till 75 procent för serieinstallation. En stor kostnad för införande eller uppgradering av ERTMS på fordon är kopplad till arbetet med typgodkännande. Detta arbete bedöms till stora delar behöva göras på nytt, med avseende på både mjukvara och hårdvara. Sammantaget blir slutsatsen att avsevärda pengar har satsats som inte kommer att kunna tillgodoräknas vid en uppgradering.

Inom Europeiska järnvägsbyrån utarbetas kravspecifikationer för ERTMS och kommissionen väntas vid årsskiftet 2015–2016 fatta beslut om den nya specifikationen Baseline 3, version 3.5.0. Att utveckla tekniska standarder är inte en lätt uppgift och ERTMS

---

<sup>89</sup> TRV 2013/2531, Förslag till plan för införande av ERTMS i Sverige.

<sup>90</sup> TRV 2015/63202, Förslag till införandeplan för ERTMS 2015-2025.

kan fortsatt anses vara ett utvecklingsprojekt. Genom att olika versioner av signalsystemet beslutats och införts nationellt kan det ursprungliga problemet med varierande teknisk standard sägas ha ersatts av ett nytt liknande problem, även om det numera finns krav på att ERTMS-versionerna ska vara bakåtkompatibla.

Vad som är viktigt att särskilt poängtera i detta sammanhang, är att ERTMS inte bara, eller ens i första hand, är ett tekniskt projekt. Framtagning av och beslut om tekniska standarder är i högsta grad reglering, och i detta fall handlar det om EU-reglering med stora konsekvenser i form av teknikutveckling, säkerhet, marknadsförutsättningar och investeringar både i fordon och i infrastruktur.

I tillägg till att regleringen påverkar bl.a. marknadsförutsättningarna för aktörerna påverkar den även statens utgifter för bl.a. investeringar i infrastrukturen. Hur säkerställs att en allsidig belysning sker ur såväl juridiskt, tekniskt, ekonomiskt som marknadshänseende? Hur säkerställs att en analys tas fram av förslagets konsekvenser som underlag inför beredningen av ståndpunkter och inför beslut i frågor kopplade till detta? Hur fångar Transportstyrelsen upp synpunkter från verksamhetsutövarna? Hur kan en bred förankring där Trafikverket, andra infrastrukturförvaltare, järnvägsföretag och industrin deltar organiseras?

För regelutveckling som ERTMS, men även annan reglering som kräver en bred förankring och överblick, kan beredning i särskild form behövas i syfte att underlätta genomslag för svenska ståndpunkter och undvika onödiga kostnader för såväl staten som för verksamhetsutövarna och andra aktörer. Ju mer komplex en fråga är, desto större blir behovet av fungerande arbetsätt och en tydlig ansvarsfördelning. ERTMS-frågan är ett exempel på en fråga som får strategisk betydelse för hela sektorn och där jag menar att regeringen och Regeringskansliet har ett särskilt ansvar.

## 4.6 Svensk reglering – järnvägslagstiftningen

Den lagstiftande makten i Sverige ligger hos riksdagen. Riksdagen kan i lag delegera rätten att ge ut förordningar till regeringen. En lag kan också innehålla en rätt för regeringen att delegera normgivningsbehörigheten vidare från regeringen till en myndighet, dvs. att subdelegera. Ett sådant beslut av regeringen ges i allmänhet i en

förordning. För att en myndighet ska få meddela föreskrifter krävs det alltid att regeringen har gett myndigheten ett bemyndigande att göra det. Ett bemyndigande avser alltid behörighet att meddela föreskrifter inom ett visst avgränsat område.<sup>91</sup>

Som nämnts i föregående avsnitt har lagstiftningsbehörigheten flyttats helt eller delvis inom många områden, bl.a. järnvägens, till EU inom ramen för de fördrag och andra instrument som har antagits på unionsnivå. Järnvägslagen (2004:519) inför t.ex. EU-direktiven om säkerhet,<sup>92</sup> om driftskompatibilitet<sup>93</sup> och om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde<sup>94</sup> i svensk rätt. Den inför också vissa bestämmelser i fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF) i dess lydelse 1999 (det s.k. Vilniusprotokollet) genom att inkludera fördragets hela bilaga G (ATFM) med regler om godkännande av fordon i internationell trafik.

I järnvägslagen finns bestämmelser om krav på järnvägssystem, om tillstånd för järnvägsverksamhet, om rätt att utföra och organisera trafik, om tillsyn, m.m. Från tidigare lagstiftning har i lagen också inkluderats vissa andra bestämmelser, t.ex. ett kapitel om ordning. I järnvägsförordningen meddelar regeringen vissa tillämpningsbestämmelser till lagen och bemyndigar tillsynsmyndigheten (Transportstyrelsen) att ge ut föreskrifter inom en rad avgränsade områden.

Andra lagar som reglerar järnvägsverksamheten är järnvägstrafiklagen (1985:192), som främst innehåller bestämmelser om järnvägens ansvar, skyldigheter och rättigheter när det gäller befordran av resande och gods, men också ansvaret för person- och sakskador som tillfogats tredje man till följd av järnvägsdriften. I lagen (2015:338) om internationell järnvägstrafik införs de bestämmelser i COTIF 1999 som inte införts genom järnvägslagen. Större delen av fördraget ingår som bilaga till lagen. Dessutom begränsas järnvägens ansvar för skador i internationellt trafik i förhållande till vad som gäller i järnvägstrafiklagen för inrikes transporter.

---

<sup>91</sup> 8 kap. 2, 3 och 7 §§ regeringsformen.

<sup>92</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004 om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg.

<sup>93</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/57/EG av den 17 juni 2008 om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet inom gemenskapen (omarbetning).

<sup>94</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (omarbetning).

Lagen (2011:725) om behörighet för lokförare inför bestämmelser som återfinns i lokförardirektivet,<sup>95</sup> lag (2014:1344) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar innehåller kompletterande bestämmelser i förhållande till bl.a. Europaparlamentets och rådets förordning 1371/2007/EG av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (tågpassagerarförordningen). Dessutom finns lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m.m. Listan gör inte anspråk på att vara fullständig.

Järnvägslagstiftningen förefaller mig svåröverblickbar och därför inte lätt att förstå. Den metod som valts för att införa EU-rätten gör det svårt att spåra vissa bestämmelser i de aktuella direktiven. Järnvägssäkerhetsdirektivet har t.ex. ett riskbaserat angreppssätt som kommer till uttryck i direktivets portalparagraf, artikel 4, men som jag inte har kunnat återfinna i järnvägslagen. Andra kapitlet 1–6 §§ i järnvägslagen bygger i stället till stor del på tidigare järnvägssäkerhetslagstiftning.<sup>96</sup>

Min uppfattning är att det nu är dags att se över järnvägslagen i sin helhet och göra den mer lättillgänglig. Ett lämpligt tillfälle att göra detta är i samband med den översyn av lagstiftningen som ändå kommer att behöva göras när det fjärde järnvägspaketet ska införas i nationell rätt. Regeringen bör i samband med detta överväga en helhetsöversyn av lagstiftningen. I den översynen behöver EU-förordningarna inom området knytas samman med grundregleringen på sätt som inte är fallet i dag. En uppdelning av regleringen i dels en lag som reglerar marknadstillträde och därmed sammanhängande regler, och dels en lag för säkerhetsreglering och teknisk reglering, skulle underlätta förståelsen och bör därför övervägas vid översynen.

Det i järnvägssäkerhetsdirektivet grundläggande begreppet *riskhantering*, som en åtgärd i en säker verksamhetsutövning, har inte införts i svensk lag. Jag föreslår därför att denna ändring införs redan nu i syfte att underlätta tillämpningen och förståelsen för regleringen.

---

<sup>95</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/59/EG av den 23 oktober 2007 om behörighetsprövning av lokförare som framför lok och tåg på järnvägssystemet i gemenskapen.

<sup>96</sup> Detta tas också upp av professor Lars Henriksson i en underlagsrapport (Bilaga 9).

Frågan är hur väl det svenska kommitté- och utredningsväsendet är anpassat till den lagstiftningsprocess som endast går ut på att omvandla EU:s rättsakter, i huvudsak direktiv, till svensk rätt. Även direktiven är nu i många fall så detaljerade att det kan ifrågasättas vilken nytta en utredning kan göra om utredningsarbetet inleds först efter det att direktivet är beslutat. Detta har lyfts i en rapport från Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) med undertiteln ”Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige.”<sup>97</sup> Slutsatserna i rapporten är att fokus behöver vara på beredningsformer under förhandlingsarbetet och att t.ex. tillsätta en arbetsgrupp som kan vara verksam såväl under förhandlings- som genomförandefasen. Jag delar dessa slutsatser.

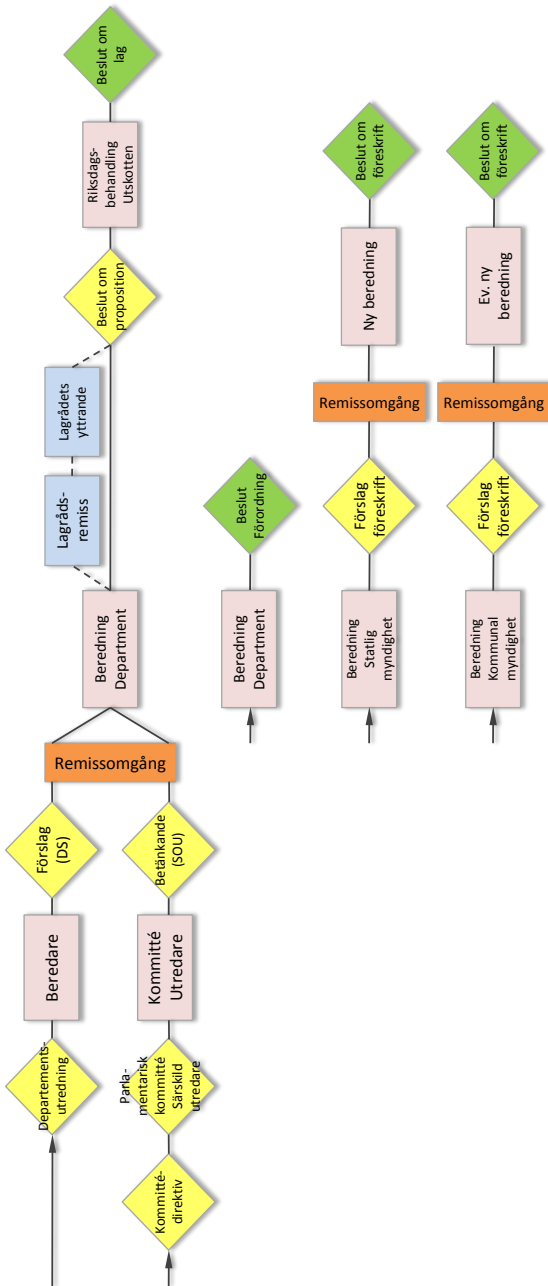
EU:s regelutvecklingsprocess, som diskuterats och illustrerats av Figur 4.1 tidigare, och den nationella svenska lagstiftningsprocessen (se Figur 4.5) behöver anpassas till varandra. I takt med att EU-rätten växer och utrymmet för nationell rätt minskar behöver mer kraft läggas på att säkerställa att dessa rättssystem fungerar som en helhet. Det ställer särskilda krav på tankar kring anpassning av svensk rätt. Här behöver Regeringskansliets beredningsrutiner anpassas för att säkerställa att så sker, men kraft måste också läggas från Transportstyrelsens sida på att granska hur nya och reviderade EU-förordningars innehåll och krav kan fungera som en del av nationell reglering.

Transportstyrelsen behöver även lägga särskild kraft på att underlätta för den enskilde genom förbättrad information om hur gällande EU-förordningar och nationell reglering hänger ihop. I de fall grundregleringen utgör ett direktiv behöver Transportstyrelsen i första hand hänvisa till den nationella rättsakt genom vilket direktivet införts och till direktivet enbart som underlag för tolkning. Därigenom finns ökad möjlighet att upptäcka eventuella brister i införlivandet. Utgångspunkten för bedömning av laglighet är den svenska lagen. Att först utgå från direktiven för att undersöka vilka åtgärder som är lagligen genomförbara och sedan lagen är en olämplig tågordning. En annan sak är att nationell lagstiftning ska tolkas direktivkonformt, dvs. i överensstämmelse med direktivet, men den nationella lagen ska vara utgångspunkt.

---

<sup>97</sup> Sieps (2012:4), Att göra rätt och i tid, Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?

Figur 4.5 Regelutvecklingsprocessen i Sverige



Källa: Näringslivets regelnämnd



## 4.7 Kompetensförsörjning inom järnvägssektorn

I mitt uppdrag har ingått att utreda behovet av att vidta åtgärder för att förbättra förutsättningarna för att sektorns aktörer ska ha tillgång till rätt kompetens. En viktig reservation i detta har varit att åtgärderna ska ligga inom ramen för nuvarande nivå på det offentliga åtagandet.

Som en del i arbetet med att utreda behoven har utredningen medverkat i flera olika sammanhang, bl.a. seminarier anordnade av *Swedish Rail Skill Forum* (SRSF). Vidare har kontakter tagits med Järnvägsskolan (Trafikverket), Almega och Myndigheten för Yrkes- och högskolan. I delbetänkandet *Koll på anläggningen* (SOU 2015:42) diskuterades utbildning i underhållsbesiktning samt kompetenskrav och behörighet för arbete i spårmiljö.

Järnvägens omreglering, med bl.a. vertikal och horisontell separation av verksamheter och funktioner, har skapat en ny situation även för utbildning och kompetensutveckling i sektorn jämfört med tidigare. Som exempel kan nämnas att det finns fler aktörer som är verksamma med att erbjuda olika typer av utbildning, men vissa typer av (bl.a. intern) utbildning och nätverk har försvunnit, vilket kan ha lett till en minskning av antalet personer med en bred helhetssyn på hur hela järnvägssystemet fungerar. Det har framhållits att specialiserade företag främst söker kompetensutveckling inom sina respektive kärnområden. En ökad rörlighet av personal mellan olika företag och olika delar av sektorn kan dock i viss mån motverka problem förknippade med de enskilda aktörernas ökade specialisering. Järnvägsrelaterad forskning är utspridd på många platser i landet med begränsad samordning. Aktörernas forskningsbehov definieras snävare, i Trafikverket t.ex. med mer fokus på infrastruktur och trafik, snarare än fordon.

När det gäller behoven framåt är det lätt att konstatera att de enorma satsningar på järnväg som görs och planeras framöver, bl.a. vad gäller införandet av ERTMS och investeringar i nya stambanor för höghastighetståg, kommer att ställa höga krav på rätt kompetens. Liknande satsningar i Sveriges grannländer kan i värsta fall dränera landet på vissa yrkeskategorier. Pensionsavgångar m.m. gör det också aktuellt att attrahera fler människor att söka sig till olika yrken inom järnvägen.

Att få en mer detaljerad och samlad bild över hur kompetensförsörjningen ser ut i dag i förhållande till nuvarande och kommande behov har visat sig vara mycket svårt. Med de prioriteringar som utredningen varit tvungen att göra, har den kartläggningen dessvärre inte kunnat fullföljas. Även med detta i beaktande menar jag att kompetensförsörjningen i järnvägssektorn kan ses som en strategisk och långsiktig fråga som (vilket även framhålls i regeringens direktiv) är sektorsövergripande, och därmed berör en rad olika områden på flera nivåer. Det gör det motiverat att också diskutera nivån på det offentliga åtagandet. Min bedömning är att kompetensförsörjningsfrågorna är så angelägna att de förtjänar en egen utredning i särskild ordning. En sådan utredning bör inte från början vara begränsad till att lägga förslag inom ramen för nuvarande nivå på det offentliga åtagandet.

## 5 Kommersiell och samhällsorganiserad persontrafik

*Förslag:* Förutsättningarna för den kommersiellt organiserade persontrafiken bör stärkas i förhållande till den samhällsorganiserade trafiken. Detta bör ske genom ökade krav på samråd och transparens i de regionala kollektivtrafikmyndigheternas verksamhet, vilket föranleder flera ändringar i kollektivtrafiklagen.

Arbetet med att ta fram ett trafikförsörjningsprogram ska bestå i ett antal moment. Först ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten upprätta ett förslag till trafikförsörjningsprogram. Programförslaget ska sedan bli föremål för samråd med bl.a. kommersiella trafikföretag, resenärsorganisationer, kommuner och näringsliv. Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska redovisa resultatet av samrådet i en samrådsredogörelse. Efter det att samrådet har avslutats ska förslaget ställas ut för granskning under minst två månader. Till sist ska myndigheten i ett särskilt utlåtande sammanställa de synpunkter som kommit fram och redovisa de förslag som synpunkterna gett anledning till. Därefter ska myndigheten upprätta ett trafikförsörjningsprogram.

Trafikförsörjningsprogram ska upprättas (alternativt uppdateras) minst vart fjärde år.

De regionala kollektivtrafikmyndigheter, som har för avsikt att organisera länsöverskridande kollektivtrafik med varandra, ska minst vart fjärde år i ett eget gemensamt trafikförsörjningsprogram fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken över länsgränserna och genomföra samråd.

I beslut om allmän trafikplikt ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten väga in befintlig kommersiell trafik.

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska årligen upprätta och offentliggöra ett trafikårsbokslut där myndigheten ska särredovisa verksamheten som avser kollektivtrafik linje för linje och där myndigheten lämnat ersättning för utförd trafik. Kravet på särredovisning av trafiken linje för linje gäller inte för anropsstyrd linjetrafik. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om redovisningsskyldighet och bokföring.

## 5.1 Inledning

Enligt utredningens direktiv ska jag utreda om förutsättningarna för långsiktigt bärkraftig kommersiellt organiserad persontrafik är tillfredsställande i förhållande till upphandlad trafik, samt vid behov föreslå åtgärder.

Kapitlet kommer därmed att fokusera på det som kallas gränssnittet mellan kommersiell och samhällsorganiserad persontrafik på järnväg. I syfte att komma fram till vilka förändringar som eventuellt kan behöva göras, i avsikt att förtydliga och/eller justera detta gränssnitt, görs en genomgång av gällande rätt, hur marknaden har utvecklats över tid och vilka problem som föreligger. Detta mynnar ut i en samlad bedömning och ett antal förslag.

### 5.1.1 Olika former av persontrafik på järnväg

Persontrafik på järnväg kan beskrivas på olika sätt. Ett sätt att beskriva persontrafiken är utifrån avstånd och funktion. Det finns lokal och regional (kortväga) persontrafik för resor upp till cirka tio mil samt interregionalt (långväga) resande på längre sträckor, t.ex. med snabbtåg i fjärrtrafik. De korta resorna görs till och från arbete, skola, service, inköp och fritidsändamål. Merparten av dessa resor är sådana som människor gör till vardags eller på annat sätt regelbundet, vilket även kan innefatta resor på helger, och de flesta görs i städer eller mellan närliggande städer. De längre resorna domineras av resor som görs i tjänsten eller sällanresor på fritiden. Långväga tågtrafik knyter ihop landet och är alternativ till bil, buss och flyg. Kortväga tågtrafik är alternativ till bil och buss. Stor-

regional trafik vidgar arbetsmarknader medan lokal och regional tågtrafik i tätbebyggelse, är en del av kollektivtrafiken och avlastar vägnätet.

Ett annat sätt att beskriva persontrafikmarknaden är utifrån dess kommersiella förutsättningar i form av organisation, hur trafiken finansieras och hur konkurrenssituationen ser ut. Persontrafiken på järnväg kan grovt delas in i tre delar utifrån företagsekonomisk lönsamhet. Vissa järnvägslinjer är klart företagsekonomiskt lönsamma och där kan trafiken bedrivas kommersiellt. Motsatsen är linjer som inte är eller förväntas bli företagsekonomiskt lönsamma. Trafiken på sådana linjer kan ändå vara samhällsekonomiskt motiverad. Den tredje typen av linjer ligger i gränslandet mellan vad som företagsekonomiskt lönsamt och olönsamt att bedriva. Här kan trafiken organiseras av kommersiella aktörer (eventuellt med ett mindre stöd från samhället) eller helt av samhället.

I den företagsekonomiskt lönsamma delen av marknaden verkar privata kommersiella operatörer, t.ex. SJ AB och MTR Express AB, som bedriver persontrafik på helt kommersiella grunder, på marknadens villkor och under fri konkurrens. Detta kan ske både på korta och långa sträckor. Inkomsterna kommer i huvudsak från biljettintäkterna.

I den del som inte är företagsekonomiskt lönsam finns den samhällsorganiserade trafiken som organiseras av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. En sådan myndighet finns i varje län. Myndigheten har ansvar för den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter (kollektivtrafiken), vilket innebär att den bland annat ska ta fram ett trafikförsörjningsprogram som anger målen för den regionala kollektivtrafiken och fatta beslut om allmän trafikplikt. Myndigheten kan välja att driva kollektivtrafiken i egen regi (vilket är ovanligt) eller på entreprenad. Om trafiken drivs på entreprenad ingår det i myndighetens uppgifter att köpa persontransporter (inklusive persontransporter på järnväg) genom offentlig upphandling i konkurrens mellan anbudsgivande operatörer och sedan avtala om persontrafik för flera år framåt. Den operatör som tilldelas ett kontrakt efter en upphandling blir ensam operatör för den aktuella trafiken på linjen under avtalsperioden.<sup>1</sup> För den

---

<sup>1</sup> Det kan dock samtidigt finnas kommersiella operatörer på samma linje, så ensamrätten är endast i förhållande till den trafik som den regionala kollektivtrafikmyndigheten organiserar.

samhällsorganiserade trafiken täcks ungefär hälften av trafik-kostnaderna av resenärerna genom biljettintäkter och till hälften av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna genom skattemedel från medborgarna, vilket i praktiken innebär att biljettpriset är subventionerat.<sup>2</sup> Man talar därför om att kollektivtrafiken är delvis samhällsfinansierad.

Regionala kollektivtrafikmyndigheters existens motiveras av marknadsimperfectioner som gör att det allmänna anses behöva planera, reglera och subventionera för att få till stånd en kollektivtrafik med önskad omfattning, samordning, prissättning och kvalitet. Kollektivtrafikresenärerna har t.ex. behov av att kunna färdas i ett sammanhållet system på lokal och regional nivå där det ska vara lätt att byta mellan linjer, att få information och att betala för resan. Ett annat skäl är att det behövs beslut som syftar till långsiktighet i investeringar och planering. Långsiktigheten syftar i sin tur till att ge stabilitet och pålitlighet över tiden för resenärerna och därmed öka kollektivtrafikens attraktivitet samt öka effektiviteten i användningen av offentliga medel.<sup>3</sup> Ett tredje skäl till den offentliga verksamheten är fördelningseffekter. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna har ett uppdrag att skapa en tillfredsställande kollektivtrafikförsörjning. Eftersom subventionsgraden av biljettpriset är ungefär 50 procent är fördelningseffekterna för kollektivtrafiken lägre än inom en del andra offentliga verksamheter. Men utan offentligt organiserad kollektivtrafik skulle effekterna med stor sannolikhet bli att fler väljer bilen, miljömålen vara svårare att nå och fler skulle bli utan tillgång till kollektivtrafik.

Bilden kompliceras emellertid av att olika typer av trafik bedrivs på samma järnvägsspår och att spårkapaciteten är begränsad. Den kommersiella och den samhällsorganiserade trafiken måste därför förhålla sig till varandra.<sup>4</sup> Kommersiell och samhällsorganiserad trafik kompletterar varandra, men de konkurrerar också om samma infrastruktur och delvis om samma resenärer.

---

<sup>2</sup> Subventionsgraden varierar dock stort mellan de olika länen.

<sup>3</sup> Nilsson (2011), Kollektivtrafik utan styrning. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:6, s. 29ff.

<sup>4</sup> Ett exempel på detta är Västkustbanan mellan Göteborg och Malmö och vidare över Öresundsbron in i Danmark där både SJ AB och regionala kollektivtrafikmyndigheter bedriver trafik. Ett annat exempel är linjen Stockholm–Arlanda–Uppsala.

Många järnvägsresor görs med byten och övergångarna mellan olika tåg behöver fungera. Kommersiell och samhällsorganiserad trafik behöver därför komplettera varandra på sådant sätt att trafiken anpassas i nätverk för att bli attraktiv för resenärerna. Vid störningar i trafiken måste också resenärer kunna åka andra vägar och utnyttja såväl andra tåg som alternativa kollektiva transportmedel. Detta talar för att gränsen mellan kommersiell och samhällsorganiserad trafik bör vara flytande.

Samtidigt är det av vikt att tydligt definiera och avskilja den samhällsorganiserade trafiken från den kommersiella trafiken. De skattesubventioner som denna trafik normalt förutsätter riskerar annars att snedvrider konkurrensen på den kommersiella marknaden. En viktig förutsättning för att konkurrensen ska fungera på en marknad är just att begränsa konkurrenshämmande faktorer.

Eftersom kommersiell och samhällsorganiserad trafik förutsätts samtidigt konkurrera och samverka med varandra uppstår svårigheter att finna en modell som tillgodoser båda behoven. Det gäller att hitta en medelväg som fungerar i båda riktningarna utan allt för skarpa gränser.

### 5.1.2 Avgränsningar

Det finns i grova drag två gränssnitt mellan den kommersiella och den samhällsorganiserade trafiken. I ett gränssnitt är de konkurrenter. I det andra gränssnittet kör de kommersiella kollektivtrafikföretagen upphandlad trafik åt den regionala kollektivtrafikmyndigheten enligt avtal. I samband med upphandling av trafik konkurrerar de kommersiella kollektivtrafikföretagen med varandra om kontrakten. I mitt uppdrag ingår inte att utreda det gränssnitt där det finns en avtalsrelation mellan den kommersiella och den samhällsorganiserade trafiken som har sin grund i ett upphandlingsförfarande.

För all persontrafik på järnväg är tillgång till information, bokening och biljettförsäljning av kollektivtrafikresor viktig. En departementspromemoria har nyligen hanterat dessa frågor som en följd av mitt första delbetänkande.<sup>5</sup> Frågorna har dock inte ingått i mitt

---

<sup>5</sup> Ds 2015:11, Res lätt med biljett.

nuvarande uppdrag, varför de utelämnas i detta slutbetänkande. Även tillgång till uppställningsplatser, verkstäder m.m., liksom pris-sättningen av dessa funktioner är viktigt i sammanhanget. Dessa frågor behandlar jag separat i kapitel 6.

## 5.2 Gällande rätt

I detta avsnitt presenterar jag en kort sammanställning av den viktigaste lagstiftningen som rör kommersiell och samhällsorganiserad persontrafik på järnväg. En stor del av kollektivtrafiken styrs även av lagstiftning som rör offentlig upphandling, men detta ligger utanför utredningens uppdrag och tas därför inte med här.

### 5.2.1 Järnvägslagen (2004:519)

De grundläggande bestämmelserna om järnväg regleras i järnvägslagen (2004:519). Järnvägslagen reglerar förutsättningarna både för den kommersiella och för den samhällsorganiserade trafiken, däribland säkerhetsfrågor, trafikeringsrätt, kapacitetstilldelning, avgifter etc. Järnvägslagens bestämmelser kompletteras i järnvägsförordningen (2004:526), och i Transportstyrelsens föreskrifter. Jag har i mitt första delbetänkande (SOU 2013:83) närmare redogjort för järnvägslagens innehåll.

Ett järnvägsföretag med säte i en stat inom EES eller i Schweiz har rätt att utföra och organisera persontrafik på det svenska järnvägsnätet under förutsättning att företaget också har tillstånd från Transportstyrelsen, s.k. trafikeringsrätt.<sup>6</sup> Regionala kollektivtrafikmyndigheter är inte järnvägsföretag, men även dessa organiserar trafik. Till skillnad från järnvägsföretag behöver de inte något tillstånd från Transportstyrelsen. Den som har trafikeringsrätt eller organiserar trafik kan ansöka om infrastrukturkapacitet hos infrastrukturförvaltaren i form av tågläge.<sup>7</sup>

Tåglägen ansöks och fördelas för ett år i taget. Grundprincipen är att sökandens önskemål om infrastrukturkapacitet ska ligga till

---

<sup>6</sup> 1 kap. 2 § järnvägsförordningen, 3 kap. 1 och 4 §§ järnvägslagen och 5 kap. 2 § järnvägslagen.

<sup>7</sup> 6 kap. 1 och 7 §§ järnvägslagen.



grund för tilldelningen av tåglägen. Trafikverkets fördelning ska ske på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt och ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av järnvägskapaciteten ska eftersträvas. Vid konflikter i tilldelningen ska dessa i första hand lösas genom samordning av sökandes önskemål.

För det fallet att någon frivillig lösning mellan sökanden inte går att nå ska infrastrukturförvaltaren skyndsamt tillhandahålla ett förfarande för tvistelösning.<sup>8</sup> Om inte tvistelösning ger något resultat ska infrastrukturförvaltaren förklara aktuell del av infrastrukturen som överbelastad och ange under vilka tider så är fallet. I uppenbara fall ska detta kunna anges redan i beskrivningen av järnvägsnätet.<sup>9</sup>

Därefter kan kapacitet tilldelas utifrån två verktyg för att förebygga och lösa upp kapacitetskonflikter; avgifter eller prioriteringskriterier som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.<sup>10</sup>

Trafikverket arbetar med verktyget prioriteringskriterier vid kapacitetskonflikter och inte med avgifter (se även avsnitt 3.6.1). Det finns inga givna prioriteringskriterier som anger en specifik och gällande prioriteringsordning mellan tåg. Det är olika tidtabellslösningar och deras ekonomiska konsekvenser man väljer mellan genom att göra beräkningar. I modellen ingår faktorer som transportsträckor, transporttider, väntetider och leveransprecision (byten till anslutande tåg), typ av tåg/transport, antal passagerare, antal tidskänsliga passagerare m.m.

I Trafikverkets prioritering av trafik värderas kommersiella snabbtåg högt, men det går inte att säga att sådana tåg alltid kommer att ha företräde. I Stockholm slår t.ex. pendeltåg alla andra typer av tåg.<sup>11</sup> Medan Trafikverkets tilldelning av tåglägen sker för ett år i taget sträcker sig de regionala kollektivtrafikmyndigheternas upphandlade avtal över flera år. Det medför att när en regional kollektivtrafikmyndighet beslutar om allmän trafikplikt och sedan upphandlar trafiken kan den inte säkert veta om trafiken faktiskt kommer att tilldelas kapacitet eller inte.

---

<sup>8</sup> 6 kap. 12 § järnvägslagen.

<sup>9</sup> 6 kap. 13 § järnvägslagen.

<sup>10</sup> 6 kap. 3 § järnvägslagen.

<sup>11</sup> Transportstyrelsen, Marknadstillträde för långväga persontrafik på järnväg, TSJ 2014-1653, s. 27.

### 5.2.2 EU:s kollektivtrafikförordning

Den 9 december 2009 trädde EU:s kollektivtrafikförordning<sup>12</sup> i kraft. I betänkandet kommer denna förordning att benämnas just EU:s kollektivtrafikförordning eller bara kollektivtrafikförordningen. Kollektivtrafikförordningen styr det nationella handlingsutrymmet och ligger till grund för den svenska lagen (2010:1065) om kollektivtrafik (se nedan). EU:s kollektivtrafikförordning är bl.a. tillämplig på nationell och internationell kollektivtrafik på järnväg (artikel 1).

Syftet med förordningen är att fastställa hur behöriga myndigheter, dvs. de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och Trafikverket i Sverige, kan ingripa på området för kollektivtrafik för att se till att det tillhandahålls kollektivtrafiktjänster av allmänt intresse som bl.a. är tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än vad den fria marknaden skulle kunna erbjuda.

EU:s kollektivtrafikförordning handlar inte om att ge marknadsstillträde åt privata företag.<sup>13</sup> Förordningen reglerar på vilka villkor de behöriga myndigheterna kan ge ersättning och ensamrätt åt kollektivtrafikföretag när de kör upphandlad trafik åt dessa (artikel 1). Skälet för detta är att det är dessa myndighetsåtgärder som medför störst risk för att konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna påverkas.

De behöriga myndigheterna är behöriga att ingå avtal om allmän trafikplikt. Med detta menas ”de krav som en behörig myndighet definierar eller fastställer för att sörja för kollektivtrafik av allmänt intresse, som ett kollektivtrafikföretag inte skulle ha eget kommersiellt intresse av att bedriva utan att få ersättning, eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor” (artikel 2).

För att öka öppenheten och insynen i hur motprestationer bestäms anges i förordningen att när en behörig myndighet beslutar att bevilja ett företag ensamrätt eller någon typ av ersättning som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt ska detta ske inom ramen för ett *avtal om allmän trafik* (artikel 3.1).

---

<sup>12</sup> Europaparlamentets och rådets förordning 1370/2007/EG av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävandet av rådets förordning 1191/69/EEG och nr 1107/70/EEG.

<sup>13</sup> I beaktandesatsen<sup>12</sup> anges att ”ur gemenskapsrättslig synvinkel har det ingen betydelse om kollektivtrafik tillhandahålls av offentliga eller privata företag”.

I ett avtal om allmän trafik ska det klart och tydligt fastställas vilken allmän trafikplikt kollektivtrafikföretaget ska fullgöra och vilka geografiska områden som avses. Avtalet ska vidare i förväg och på ett objektivt sätt fastställa de parametrar som ska användas för att beräkna den eventuella ersättningen och den eventuella ensamrättens art och omfattning på ett sätt som förhindrar allt för höga ersättningar. I avtal om allmän trafik ska det vidare fastställas hur kostnaderna och intäkterna ska fördelas, löptiden för avtalet osv. Vilka regler som ska tillämpas beror på avtalets karaktär (artikel 4). Genom att i avtal om allmän trafik fastställa arten av allmän trafikplikt och metoder för beräkning av ersättningen sörjer man inom EU för att principen om insyn, principen om likabehandling av konkurrerande företag och proportionalitetsprincipen tillämpas.

I artikel 7 återfinns en bestämmelse om att varje behörig myndighet en gång om året ska offentliggöra en samlad rapport om den allmänna trafikplikten inom sitt behörighetsområde, om de utvalda kollektivtrafikföretagen samt om ersättningar och ensamrätter som dessa kollektivtrafikföretag beviljats som kompensation. Rapporten ska skilja mellan busstrafik och spårbunden trafik. Den ska också möjliggöra kontroll och utvärdering av kollektivtrafiknätets effektivitet, kvalitet och finansiering. Den ska även ge information om eventuella beviljade ensamrätters art och omfattning. Någon motsvarighet till artikel 7 finns inte i lagen om kollektivtrafik.

EU:s kollektivtrafikförordning kan komma att ändras i framtiden beroende på förslagen i det fjärde järnvägs paketet. EU-kommissionen har föreslagit marknadsöppning av nationell persontrafik (både kommersiell och kontrakterad trafik) på samma sätt som i Sverige. När detta skrivs har det ännu inte fattats något slutligt beslut om fjärde järnvägs paketet. (Se vidare avsnitt 3.3.5.)

### 5.2.3 Lag (2010:1065) om kollektivtrafik

De grundläggande bestämmelserna om kollektivtrafik regleras i lag (2010:1065) om kollektivtrafik (kollektivtrafiklagen). Lagen innehåller bestämmelser om ansvar för regional kollektivtrafik och organisering av regionala kollektivtrafikmyndigheter, uppgifter och befogenheter för dem som är behöriga myndigheter enligt EU:s

regelverk samt allmänna krav på kollektivtrafikföretag. Lagen omfattar trafik på väg, järnväg, vatten, spårvagn, tunnelbana och vatten. Kollektivtrafiklagens bestämmelser kompletteras i förordning (2011:1126) om kollektivtrafik, där det bl.a. av 2 § framgår att Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet. Transportstyrelsen har också gett ut föreskrifter som kompletterar kollektivtrafiklagen.

Kollektivtrafiklagen reglerar således i första hand förutsättningarna för den samhällsorganiserade trafiken. Kommersiella tågoperatörer får fritt köra kollektivtrafik i länet, oavsett om annan operatör redan kör sträckan på uppdrag av den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Den kommersiella trafiken påverkas dock av kollektivtrafiklagen i och med att den reglerar gränserna för kollektivtrafiken och sätter upp vissa skyddsregler för den kommersiella trafiken. Kollektivtrafiklagen innebär också vissa skyldigheter för de kommersiella operatörerna. De är skyldiga att rapportera till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att de kommer att bedriva trafik alternativt upphöra med trafik. Dessutom ska alla som kör kollektivtrafik rapportera in sitt utbud (sina tidtabeller) till en gemensam nationell databas.

Med *regional kollektivtrafik* avses sådan kollektivtrafik som äger rum inom ett län. Kollektivtrafiken kan också sträckas sig över flera län om trafikutbudet huvudsakligen är ägnat att tillgodose resenärernas behov av arbetspendling eller annat vardagsresande och som med hänsyn till sitt faktiska nyttjande tillgodoser ett sådant behov. Indelningen av trafik i regional och interregional bestäms således av vilken *funktion* trafiken primärt fyller. Distinktionen mellan regional och interregional trafik är viktig eftersom kollektivtrafikmyndigheterna endast är behöriga att fatta beslut om den regionala kollektivtrafiken. I takt med förändrade resvanor börjar emellertid gränsen mellan regional och interregionala resor att suddas ut. I förarbetena till lagen ges vissa hjälpkriterier för att avgöra om en viss kollektivtrafik är regional eller interregional. Bedömningen bör grundas både på det utbud av kollektivtrafik-tjänster som erbjuds och på det faktiska resandet utifrån bl.a. tur-utbud, stoppfrekvens, taxe- och bokningsvillkor, fordonstyp,

ärende med resan, reslängd, restid samt skillnader mellan hög- och lågtrafik.<sup>14</sup>

I varje län ska det vidare finnas en *regional kollektivtrafikmyndighet*. I regel ansvarar landstinget och kommunerna i länet gemensamt för den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Organisatoriskt kan myndigheten utgöra en kommun, ett kommunalförbund, ett landsting eller ett kommunalt ägt aktiebolag. Regionala kollektivtrafikmyndigheter kan även samverka över länsgränser i stora regioner.

Myndigheten har två ansvarsområden. Ett ansvarsområde är myndighetsuppgifter, t.ex. i form av strategiska beslut. Det andra området handlar om den ekonomiska verksamhet som myndigheten bedriver i form av kollektivtrafikföretag. Myndigheten arbetar i fyra steg. Först ska ett trafikförsörjningsprogram upprättas, sedan ska beslut om allmän trafikplikt fattas, därefter ska avtal om allmän trafik träffas och till sist ska myndigheten varje år offentliggöra en samlad rapport om den allmänna trafikplikten inom sitt behörighetsområde. Nedan redogör jag närmare för vart och ett av dessa steg.

### (i) Regionala trafikförsörjningsprogram

Myndigheten ska regelbundet i ett *trafikförsörjningsprogram* redovisa behovet av kollektivtrafik i länet. Utifrån behoven ska myndigheten sedan fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken, t.ex. genom att ange vilken typ av trafik som med viss turtäthet ska betjäna vissa orter, anläggningar eller linjer. Programmet ska vidare omfatta alla former av regional kollektivtrafik, alltså även trafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund. Programmen ska också beakta hur den regionala trafiken ska länkas samman med den kommersiella interregionala trafiken. I programmet ska också föras ett resonemang om vilken trafik som anses behöva upphandlas (allmän trafikplikt) och vilken trafik som myndigheten bedömer kan tillhandahållas av befintlig eller tillkommande kommersiell trafik.<sup>15</sup> I detta ligger att myndigheten måste göra en viss mark-

---

<sup>14</sup> 1 kap. 6 § kollektivtrafiklagen och prop. 2009/10:200 s. 58ff, 113f och 118f. En längre diskussion om detta finns i professor Lars Henrikssons underlagsrapport (Bilaga 7).

<sup>15</sup> Jämför art 2e i EU:s kollektivtrafikförordning.

nadsanalys för att kunna föra ett sådant resonemang. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna har befogenhet att se till att kollektivtrafiktjänster av allmänt intresse kommer till stånd. Trafikförsörjningsprogrammet ska således utgöra en grund för det *beslut om allmän trafikplikt* som varje regional kollektivtrafikmyndighet måste fatta inför varje ny upphandling av trafik. Innan programmet fastställs ska samråd ske med andra berörda myndigheter (inklusive kollektivtrafikmyndigheter i angränsande län), organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer. Formerna för samråd får parterna själva komma överens om utifrån behov.<sup>16</sup> I EU:s kollektivtrafikförordning finns ingen artikel som reglerar trafikförsörjningsprogram eller samråd.

Programmen kan användas som information till operatörer och andra intressenter om myndigheternas syn på den långsiktiga utvecklingen och på var samhället kommer att upphandla kollektivtrafik. Därigenom ges aktörer som vill bedriva kommersiell trafik en möjlighet att investera i kompletterande kommersiella trafiklösningar. Fastställandet av trafikförsörjningsprogram kan överklagas genom kommunalbesvär enligt kommunallagen (1991:900).

En av lagstiftarens ambitioner var att de regionala trafikförsörjningsprogrammen skulle utformas på likartat sätt för att underlätta samordning och jämförelser. Branschorganisationen Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik<sup>17</sup> tog inför lagens ikraftträdande fram en vägledning för regionala trafikförsörjningsprogram som stöd till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i programprocessen. Under 2015 gjorde Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) en uppdatering av vägledningen på uppdrag av Partnersamverkan.<sup>18</sup> Tanken med vägledningen är att den ska vara ett praktiskt stöd i programarbetet samt ge struktur för att underlätta jämförbarhet mellan de olika trafikförsörjningsprogrammen i enlighet med intentionerna i lagstiftningen.

Enligt Trafikverkets instruktion ska myndigheten ge råd och stöd åt de regionala kollektivtrafikmyndigheterna med bl.a. utformningen av de regionala trafikförsörjningsprogrammen. Med anledning av

---

<sup>16</sup> 2 kap. 8–10 §§ kollektivtrafiklagen och prop. 2009/10:200 s. 115ff.

<sup>17</sup> Organisationen heter numera Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik.

<sup>18</sup> Partnerskap för en förbättrad kollektivtrafik (2015), Regionala trafikförsörjningsprogram för hållbar utveckling av kollektivtrafiken.

detta har även Trafikverket tagit fram en vägledning för trafikförsörjningsprogram.<sup>19</sup>

Skillnaden mellan de båda vägledningarna är att Partnersamverkans handledning är mer praktiskt inriktad medan Trafikverkets handledning mer fokuserar på övergripande frågor och placerar in trafikförsörjningsprogrammen i ett större sammanhang. Slutligen är det dock Transportstyrelsen som granskar innehållet i trafikförsörjningsprogrammen utifrån om programmen uppfyller lagkravet.

## (ii) Beslut om allmän trafikplikt

Nästa steg blir att fatta *beslut om allmän trafikplikt*<sup>20</sup> för regional kollektivtrafik. Allmän trafikplikt är ett offentligt åtagande om en viss nivå av kollektivtrafikservice till medborgarna. Om den nivån inte bedöms kunna tillgodoses på frivillig basis av kommersiella företag kan myndigheten fatta ett beslut om allmän trafikplikt.<sup>21</sup> Beslutet om allmän trafikplikt innebär ett verkställande av trafikförsörjningsprogrammet och räknas som ett myndighetsbeslut. Beslutet kan innefatta enskilda linjer eller nät av kollektivtrafik. Det finns inte någon motsvarande bestämmelse om beslutsfattande i EU:s kollektivtrafikförordning.

*Allmän trafikplikt* avser den trafik som samhället avser att ta ansvar för, dvs. den trafik som de regionala kollektivtrafikmyndigheterna inte tror att det finns kommersiellt intresse för. Med allmän trafikplikt menas de krav som kollektivtrafikmyndigheten definierar eller fastställer för att sörja för kollektivtrafik av allmänt intresse. Det kan handla om kvalitet, omfattning eller prissättning. Kraven ska vara sådana att kollektivtrafikföretag inte skulle ha något eget kommersiellt intresse av att bedriva trafiken utan att få ersättning, eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor. Allmän trafikplikt kan definiera vilken sträcka trafiken ska gå, hur ofta den ska gå, kvalitet på fordon och liknande.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Sveriges kommuner och landsting och Trafikverket, Kol-TRAST – Planeringshandbok för en attraktiv och effektiv kollektivtrafik.

<sup>20</sup> Beslut om allmän trafikplikt är en svensk konstruktion som inte finns i EU:s kollektivtrafikförordning.

<sup>21</sup> 3 kap. 1 § kollektivtrafiklagen.

<sup>22</sup> Ds 2011:19, s. 66. Jämför även EU:s kollektivtrafikförordning artikel 2.

Ett beslut om allmän trafikplikt är ett överklagbart formligt beslut, men är inte riktat mot och har inte direkta verkningar mot någon enskild. Beslutet om allmän trafikplikt gäller omedelbart om inte något annat anges i beslutet. Efter överenskommelse med andra trafikmyndigheter kan beslut om allmän trafikplikt även fattas inom myndigheternas gemensamma område över länsgränser.<sup>23</sup>

I konstruktionen med beslut om allmän trafikplikt finns en risk för att kollektivtrafiken otillbörligen tränger undan kommersiella initiativ. Omfattningen på det offentliga åtagandet behöver därför begränsas.<sup>24</sup> Ett kollektivtrafikföretag som har för avsikt att på kommersiell grund bedriva kollektivtrafik ska anmäla detta till berörd regional kollektivtrafikmyndighet.<sup>25</sup> Detsamma gäller när ett kollektivtrafikföretag avser att upphöra med sådan trafik. Tanken är att det kommersiella företaget och den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska föra en dialog med varandra om vad den kommersiella trafiken kan bidra med i kollektivtrafikförsörjningen innan myndigheten själv agerar med allmän trafikplikt och avtal om trafik. Anmälan ska inte jämföras med ett tillstånd och det ställs därför heller inte några krav på att berörda myndigheter ska pröva eller acceptera anmälan innan trafiken får starta.<sup>26</sup> Utgångspunkten är att kommersiell trafik ska få etablera sig före den offentligt initierade kollektivtrafiken, men regionala kollektivtrafikmyndigheter behöver inte avvakta initiativ från kommersiella kollektivtrafikföretag utan har befogenhet att agera.<sup>27</sup>

Den regionala kollektivtrafikmyndighetens beslut om allmän trafikplikt får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol av den som på kommersiell grund tillhandahåller eller avser att tillhandahålla kollektivtrafiktjänster som berörs av trafikplikten. Möjligheten till domstolsprövning finns för att få till en prövning av om kollektivtrafikmyndigheten håller sig inom sin befogenhet när de ombesörjer offentligfinansierad trafik. En domstol skulle t.ex. kunna avgöra frågan om en myndighet överskridit sin befogenhet och beslutat om allmän trafikplikt för interregional trafik.<sup>28</sup> Om

---

<sup>23</sup> 3 kap. 1 § kollektivtrafiklagen.

<sup>24</sup> Prop. 2009/10:200 s. 54ff.

<sup>25</sup> 4 kap. 1 § kollektivtrafiklagen och prop. 2009/10:200 s. 121.

<sup>26</sup> Prop. 2009/10:200 s. 85f.

<sup>27</sup> Prop. 2009/10:200 s. 41.

<sup>28</sup> 6 kap. 2 § kollektivtrafiklagen och prop. 2009/10:200 s. 65f, 98ff och 123.



den kommersiella operatören vinner ett sådant mål kan denne förbättra sina möjligheter att bedriva lönsam trafik genom att eliminera konkurrensen från den samhällsorganiserade trafiken. Samtidigt finns det i en sådan situation inget som hindrar andra kommersiella operatörer att påbörja samma typ av trafik. Detta kan begränsa intresset för att överklaga beslut om allmän trafikplikt.

### **(iii) Avtal om allmän trafik**

Nästa steg är ingående av avtal om allmän trafik med kollektivtrafikföretag.<sup>29</sup> Myndigheten kan ingå avtalen i egen regi eller via annat organ än myndigheten om det getts befogenhet. Kollektivtrafikföretagen tillhandahåller kollektivtrafiktjänster mot ersättning från det allmänna. När myndigheten beviljar ersättning som motprestation för fullgörandet av allmän trafikplikt ska det ske inom ramen för ett avtal om allmän trafik. Avtalen ska i första hand utformas som tjänstekoncessioner. Det betyder att affärsrisken i avtalsrelationen i första hand ska bäras av den som tilldelats avtalet.

Reglerna i EU:s kollektivtrafikförordning om tilldelning av avtal börjar gälla först i december 2019. Ny lagstiftning om upphandling av tjänstekoncessioner är under utarbetande.<sup>30</sup>

### **(iv) Offentliggörande av rapport**

Enligt artikel 7 i EU:s kollektivtrafikförordning ska varje behörig myndighet en gång om året offentliggöra en samlad rapport om den allmänna trafikplikten inom sitt behörighetsområde (se ovan). Kollektivtrafiklagen har, som tidigare nämnts, inga bestämmelser om den årliga rapporten.

---

<sup>29</sup> 3 kap. 3 § kollektivtrafiklagen.

<sup>30</sup> Prop. 2009/10:200 s. 66f.

## En rättslig prövning av kollektivtrafiklagen

I Mälardalen har SJ AB under en längre tid bedrivit kommersiell tågtrafik som till viss del är ett samarbete med MÅLAB (se vidare avsnitt 5.3.2). MÅLAB ägs av de kollektivtrafikansvariga i Stockholm–Mälardalen.<sup>31</sup> I och med att samarbetsavtalet (TiM-trafiken) parterna emellan löper ut i slutet av 2016 och Citybanan öppnas för trafik, har berörda regionala kollektivtrafikmyndigheter fattat ett beslut om allmän trafikplikt i regionen från och med 2017. Beslutet innebär att större delen av de regionalt trafikerade sträckorna, som SJ AB bedriver i dag, i framtiden kommer att trafikeras av samhällsorganiserad tågtrafik.

SJ AB överklagade beslutet om allmän trafikplikt till förvaltningsrätten. SJ AB menade bl.a. att beslutet gick emot kollektivtrafiklagens intentioner att det offentliga inte ska handla upp trafik där det finns förutsättningar för kommersiell trafik. Myndigheterna å andra sidan stod fast vid sitt beslut och ansåg sig följa ramarna som sätts i kollektivtrafiklagen. Man pekade också på att ett beslut om allmän trafikplikt inte innebar ett förbud för SJ AB och andra att bedriva trafik, det vill säga marknaden var fortfarande öppen. Förvaltningsrätten delade de regionala kollektivtrafikmyndigheternas uppfattning och dömde till deras fördel.<sup>32</sup> SJ AB har överklagat domen till kammarrätten. När detta skrivs är målet ännu inte avgjort i kammarrätten.

### 5.2.4 Konkurrenslagen (2008:579)

Konkurrenslagen (2008:579) har till ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter.<sup>33</sup> Lagen träffar företag i vid mening. Som företag räknas även kommunala organ, som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, utom när det är fråga om myndighetsutövning.<sup>34</sup> För denna

---

<sup>31</sup> Mälardalstrafik AB (MÅLAB) förvaltar och utvecklar regional tågtrafik i Mälardalen på uppdrag av kollektivtrafikmyndigheterna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Örebro, Västmanlands och Uppsala län.

<sup>32</sup> Förvaltningsrättens i Stockholm avgörande av den 11 december 2014 i mål 17678–14.

<sup>33</sup> 1 kap. 1 § konkurrenslagen.

<sup>34</sup> 1 kap. 5 § konkurrenslagen.

utredning är det framför allt två områden i konkurrenslagen som är av intresse; förbud mot företags missbruk av dominerande ställning och förbud av offentlig säljverksamhet.

### Missbruk av dominerande ställning

I 2 kap. 7 § konkurrenslagen förbjuds ett företag att missbruka en dominerande ställning på marknaden.<sup>35</sup> Syftet med lagstiftningen är att företag med en dominerande ställning inte ska kunna använda sin position för att antingen utnyttja den mot konkurrenter, för att begränsa konkurrensen, eller utnyttja den mot konsumenter. Noteras kan att paragrafen inte förbjuder ett kommunalt företag att vara dominerande på en marknad eller för den delen ha en monopolställning utan enbart tar sikte på missbruk. En dominerande ställning innebär att företaget är så starkt att det kan agera oberoende av sina konkurrenter eller konsumenter på den relevanta marknaden. Avgränsningen av den relevanta marknaden bestäms av, dels en produktmarknad, dels en geografisk marknad. Missbruket kan bestå i t.ex. över- och underprissättning, oskäligen avtalsvillkor, diskriminering, kopplingsförbehåll, exklusiv handel, leveransvägran och marginalpress.<sup>36</sup>

### Förbud av offentlig säljverksamhet

Det kan uppstå konkurrensproblem mellan offentliga och privata aktörer när de möts på en marknad, särskilt när det offentliga bedriver säljverksamhet i konkurrens med privata aktörer. Den offentliga verksamheten kan av näringslivet upplevas som författande och att den tränger undan privat näringsverksamhet. De privata aktörerna kan vidare anse att konkurrensen inte sker på lika villkor, vilket riskerar att konkurrensen på marknaden snedvrids till de privata aktörernas nackdel. Enligt 3 kap. 27 § konkurrenslagen kan en offentlig aktör förbjudas av allmän domstol<sup>37</sup> att bedriva säljverksamhet om den (i) snedvrider, eller är ägnad att snedvrida,

---

<sup>35</sup> Motsvarande EU-rättsliga bestämmelse är art 102 FEUF.

<sup>36</sup> Prop. 2007/08:135, s. 70f.

<sup>37</sup> Stockholms tingsrätt och Marknadsdomstolen.

förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknader eller (ii) hämmar, eller är ägnade att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Reglerna syftar till att lösa konflikten mellan konkurrensrätten (som grundas på konsumentintresset) och kommunalrätten (som grundas på samhällsintresset).<sup>38</sup> Dock kan inte verksamheter och förfaranden, som är försvarliga utifrån allmän synpunkt eller förenliga med lag (kommunallagen eller speciallagstiftning), förbjudas med konfliktlösningensreglerna. Med allmän synpunkt menas att det konkurrens-hämmande förfarandet som ifrågasätts ska vägas mot allmänhetens behov eller intresse att kunna tillgodogöra sig varan eller tjänsten.<sup>39</sup>

Om en privat näringsidkare är missnöjd med en offentlig säljverksamhet kan denne anmäla verksamheten till Konkurrensverket. Konkurrensverket utreder sedan ärendet och beslutar antingen att väcka en talan om förbud i domstol eller att avskryva ärendet från vidare handläggning. I det sistnämnda fallet kan näringsidkaren på egen hand vända sig till domstol.<sup>40</sup>

Hittills har inte någon tågoperatör formellt anmält till Konkurrensverket att en regional kollektivtrafikmyndighets tågtrafik strider mot konkurrenslagen. Däremot har ett företag, som bedriver flygbusstrafik, anmält AB Storstockholms Lokaltrafiks (SL) pendeltågstrafik till och från Arlanda och anfört att SL:s verksamhet strider mot konkurrenslagens bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Företaget menade att SL:s trafik var skattesubventionerad i den mening att resenärer som nyttjade tjänsten inte belastades för samtliga kostnader som den verksamheten medförde. Att en offentlig aktör genom skattemedel underprissätter den egna tjänsten på en marknad som redan trafikerats av privata alternativ var enligt företaget ett konkurrensbegränsande förfarande. Företaget ansåg vidare att det heller inte var försvarbart från allmän synpunkt att etablera trafik på dessa villkor, eftersom det bl.a. stred mot syftet med såväl EU:s kollektivtrafikförordning som kollektivtrafiklagen. SL anförde att de enligt lagen om kollektivtrafik har en rätt och en skyldighet, och därigenom ett ansvar, att bedriva spårbunden kollektivtrafik inom

---

<sup>38</sup> Prop. 2008/09:231, s. 1.

<sup>39</sup> Prop. 2008/09:231, s 37ff.

<sup>40</sup> 3 kap. 32 § konkurrenslagen.

Stockholms län. Enligt SL ska de vidare inom ramen för detta ansvar och utifrån de transportpolitiska visionerna för Stockholmsregionen bedriva en fungerande kollektivtrafik i länet och skapa ett enhetligt, sammanhängande och robust kollektiv till ett attraktivt pris. Konkurrensverket beslöt att inte utreda saken ytterligare och avskrev ärendet eftersom det var frågan om regional kollektivtrafik som utfördes enligt gällande lagstiftning.<sup>41</sup>

## 5.3 Marknaden för persontrafik på järnväg

### 5.3.1 Utvecklingen över tiden

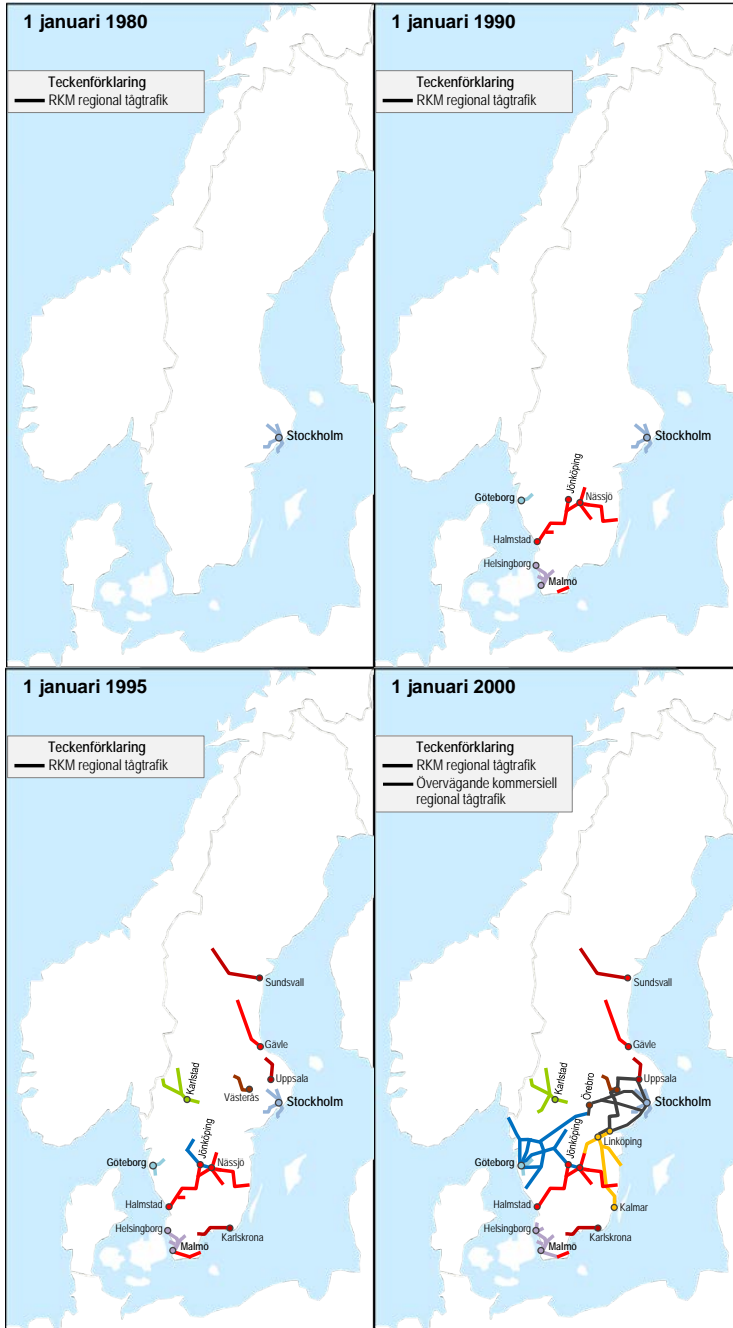
En övergripande trend sedan 1988 har varit att marknaden för den kommersiella persontrafiken på järnväg har gått från att SJ ensamt utövade trafikeringsrätten (monopol) till att bli en helt öppen marknad. Samtidigt har marknaden för den samhällsorganiserade och subventionerade persontrafiken på järnväg utvecklats från att omfatta enstaka direktupphandlade avtal till en generell landsomfattande modell med upphandlad lokal och regional trafik, i vissa fall i stora trafiksystem, där de regionala kollektivtrafikmyndigheterna fått en mycket stark ställning som organisatörer av trafik.

Med hjälp av ett antal kartbilder går det att översiktligt illustrera utvecklingen över tid för olika typer av trafik. Det görs på följande sidor. Vad som är särskilt tydligt är expansionen av den samhällsorganiserade regionala och storregionala trafiken från 1980 och framåt (Figur 5.1–5.2), även om kartorna i sig inte säger något om storleken på utbudet eller resandet. I och med att den samhällsorganiserade trafiken växer till allt större geografiska områden utsätts dock kommersiella operatörer för ökad konkurrens både om resenärer och om tillgången till infrastruktur. En del regional trafik har också upphört, vilket redovisas i samlad form i Figur 5.3 för hela perioden 1980–2015. Det handlar t.ex. om ett antal länsbanor i norra Sverige som ersattes med busstrafik redan i början av 1990-talet, men också om en del senare nedläggningar. I vissa fall har den regionala trafiken upphört för att sedan återupstå i annan form, t.ex. efter banombyggnad.

---

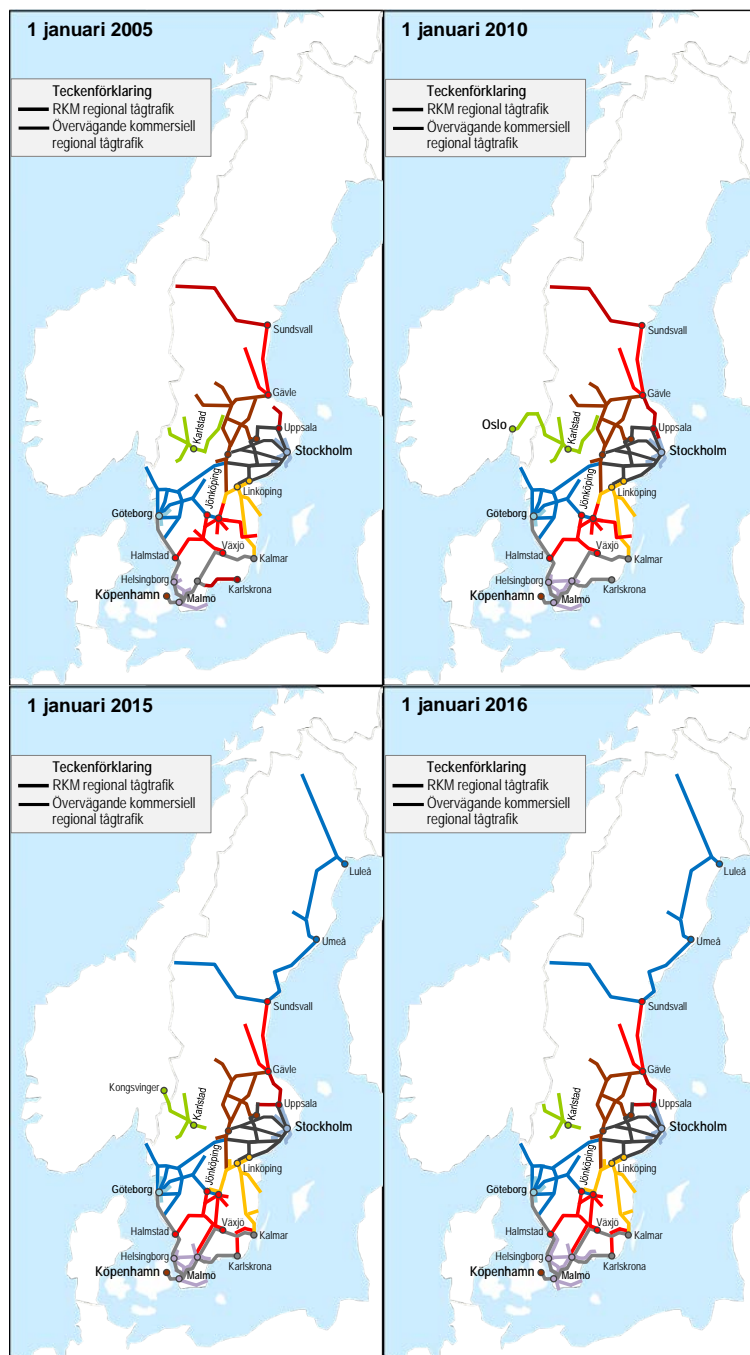
<sup>41</sup> Konkurrensverket, beslut 2013-02-13, dnr 567/2012. Fallet beskrivs också i en underlagsrapport av Staffan Hultén (Bilaga 10).

Figur 5.1 Nya regionala tågsystem 1980, 1990, 1995, 2000



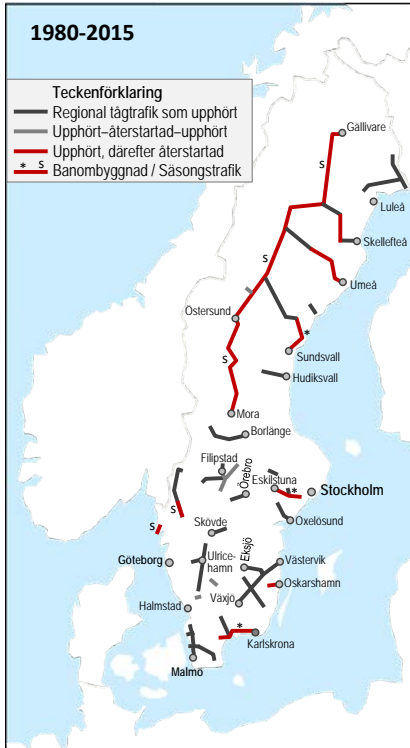
Källa: Oskar Fröidh, KTH.

Figur 5.2 Nya regionala tågsystem 2005, 2010, 2015, 2016



Källa: Oskar Fröidh, KTH.

Figur 5.3 Regional tågtrafik som upphört 1980-2015



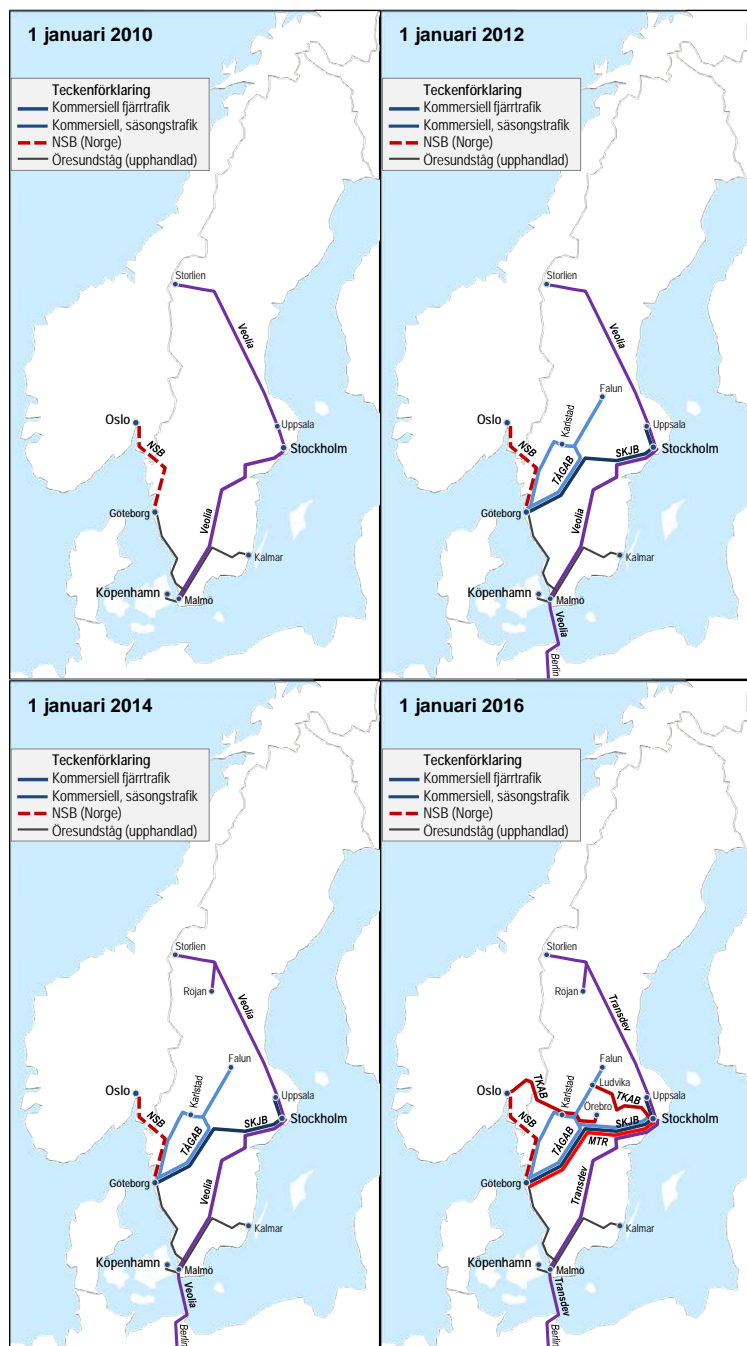
Källa: Oskar Fröidh, KTH.

Figur 5.4 visar vilka linjer som nya tågoperatörer valt att etablera fjärrtrafik på sedan 2010. Kartbilderna inkluderar också den upphandlade trafiken med Öresundståg. Veolia (numera Transdev) startade tidigt veckoslutstrafik Stockholm-Malmö som senare utvecklades till daglig trafik. Företaget har också expanderat med säsongstrafik till Storlien och nattåg till Berlin. TÅGAB har etablerat kommersiell persontrafik genom nya förbindelser mellan Göteborg och Falun.

Trots expansionen vad gäller linjenät, har den kommersiella fjärrtrafiken med nya operatörer fram till 2015 varit relativt begränsad i sin omfattning vad gäller antal avgångar per dag. I mars startade dock MTR Express AB sin snabbtågstrafik Stockholm-Göteborg, som nu kör med åtta avgångar per dag i vardera riktningen (att jämföra med SJ AB:s 18 avgångar).



Figur 5.4 Nya operatörers fjärtrafik 2010, 2012, 2014 och 2016



Källa: Oskar Fröidh, KTH.

Det finns också exempel på fjärrtrafik med nya operatörer som upphört (Figur 5.5), t.ex. Ofotbanens trafik Oslo-Stockholm, som p.g.a. problem med obetalda avgifter och ett förlorat tillstånd i Norge lades ned efter några månaders trafik 2008. Figuren inkluderar också den snabbtågstrafik med SJ AB på sträckan Göteborg-Malmö som 2012-13 var nedlagd men sedan återstartades.

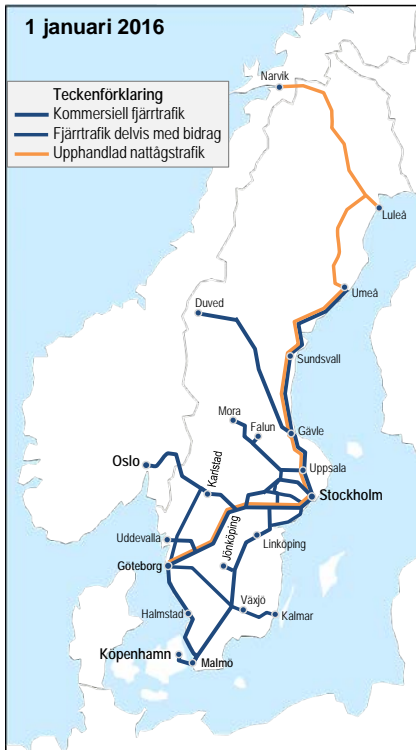
**Figur 5.5 Fjärrtrafik med nya operatörer som upphört 2008-2015**



*Källa:* Oskar Fröjdh, KTH.

I Figur 5.6 återfinns slutligen en aktuell sammanställning över SJ AB:s fjärrtrafiklinjer, inklusive den upphandlade nattågstrafik som dotterbolaget SJ Norrlandståg AB kör.

Figur 5.6 SJ AB:s fjärrtrafik 2016



Källa: Oskar Fröidh, KTH.

### 5.3.2 Marknaden i dag

Som jag har konstaterat tidigare (se kapitel 3.2.3) är trenden för persontransportarbetet på järnväg som helhet positiv. Mellan år 2000 och 2014 har transportarbetet ökat från cirka 8,2 miljarder till cirka 12,1 miljarder personkilometer.<sup>42</sup> Fler och fler resenärer väljer alltså att resa med tåg. En stor del av ökningen beror på expansionen av utbudet i den samhällsorganiserade trafiken.<sup>43</sup> Persontransportarbetet i den regionala trafiken ökade med 96,5 procent under denna period, medan fjärrtrafiken bara ökade med 18,6 procent.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Trafikanalys, Bantrafik 2014, Statistik 2015:13.

<sup>43</sup> Trafikanalys, Utvecklingen av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik, Rapport 2014:14, s. 16 och 33.

<sup>44</sup> Trafikanalys, Bantrafik 2014, Statistik 2015:13.

För att närmare beskriva dagens utbud av persontrafik på järnväg kan marknaden delas in på olika sätt. När det gäller gränsdragningen mellan kommersiell och samhällsorganiserad trafik kan marknaden förenklat delas in i tre segment utifrån resandeströmmar:

1. trafik mellan olika regioner (interregional),
2. trafik inom två eller fler angränsande län (storregional), samt
3. trafik inom ett län (regional och lokal).<sup>45</sup>

Ett exempel på en linje som är interregional är sträckan Stockholm–Göteborg, ett exempel på en linje som är storregional är sträckan Göteborg–Malmö och ett exempel på en regional linje är sträckan Stockholm–Arlanda. De olika segmenten är inte separerade från varandra utan det finns resandeströmmar mellan de olika segmenten. Exempelvis kan en resenär göra en lokal resa till en avresepunkt och därefter påbörja en interregional resa. Segmenten kan också överlappa varandra fysiskt. Exempelvis kan en interregional resa ske genom en region som har tät lokal trafik.

Den kommersiella trafiken transporterar i större utsträckning resenärer snabbt, med få stopp, på längre sträckor där resandeströmmarna är stora. Den samhällsorganiserade trafiken däremot har fokus på en jämnt fördelad tillgänglighet och stannar därför på fler platser, med långsammare trafik som följd.

Noteras kan också att en och samma kommersiella tågoperatör kan förekomma i olika roller. En kommersiell operatör kan t.ex. ha en verksamhet med tågtrafik i egen regi samtidigt som den också kör upphandlad trafik åt en eller flera regionala kollektivtrafikmyndigheter. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna kan också köpa resor (som inte är upphandlade) av kommersiella tågoperatörer och på så sätt bidra till den kommersiella trafiken på kommersiella linjer. Detta kan t.ex. ske genom att resenärerna får rätt att åka med länstrafikkort på en delsträcka med ett interregionalt tåg. Trafikanalys har uppskattat att de regionala kollektivtrafikmyndig-

---

<sup>45</sup> Indelningen är förenklad. En mer utvecklad modell skulle kunna utgå från sex klasser; trafik organiserad av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, internationell kommersiell trafik, nationell kommersiell trafik, kommersiell trafik med bidrag från kollektivtrafikmyndigheterna, Trafikverkets upphandlade nattågstrafik till Norrland och övrig trafik t.ex. Inlandsbanan och museiföreningar.

heterna i Tågplan 15 stod för cirka 60 procent av den totala persontrafiken, den kommersiella trafiken stod för cirka 20 procent av den totala persontrafiken och ytterligare cirka 16 procent av den totala persontrafiken utfördes av kommersiell trafik med stöd från de regionala kollektivtrafikmyndigheterna.<sup>46</sup>

## Interregional trafik

På den interregionala marknaden finns den långväga kommersiella persontrafiken (fjärrtåg/snabbtåg), t.ex. sträckan Göteborg–Stockholm och Stockholm–Malmö. Trafiken är uteslutande kommersiell och fri konkurrens råder på spåret. Kommersiella tågoperatörer på denna marknad är t.ex. SJ AB, MTR Express AB, Skandinaviska Jernbanor (Blå Tåget), Transdev (Snälltåget) och Tågakeriet i Bergslagen (TÅGAB).

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna får enligt kollektivtrafiklagen inte bedriva interregional persontrafik, men även om den kommersiella trafiken inte konkurrerar med den samhällsorganiserade trafiken om resenärer på långa sträckor finns det konkurrens ändå mellan de båda beträffande tillgång till spårkapacitet. Samhällsorganiserad trafik finns på stora delar av järnvägsnätet. Den långväga kommersiella trafiken kan t.ex. köra igenom en region med mycket regional samhällsorganiserad trafik som tar plats på spåret och begränsar framkomligheten. Exempel på delsträckor med kapacitetsbrist är Göteborg–Alingsås och Flemingsberg–Järna.

En del regionala kollektivtrafikmyndigheter samarbetar med kommersiella tågoperatörer på så sätt att en resenär kan åka en delsträcka på ett fjärrtåg med länstrafikkort. Exempel på detta är den interregionala linjen Göteborg–Stockholm där det är möjligt att åka med periodkort på delsträckan Göteborg–Skövde. Trafiken i denna del är inte upphandlad.

Även om betydande inslag av den interregionala trafiken är kommersiell finns det även samhällsorganiserad interregional trafik. Trafikverket upphandlar nattrafik till och från övre Norrland på sträckan Göteborg/Stockholm–Luleå/Narvik. Det är

---

<sup>46</sup> Trafikanalys, Utvecklingen av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik, Rapport 2014:14, s. 21.

ett dotterbolag till SJ AB som kör den upphandlade trafiken. Historiskt har den nationellt upphandlade trafiken spelat en viktig roll, men har senare till stora delar inlemmats i den regionala trafiken.

### **Regional och lokal trafik**

På den regionala och lokala marknaden finns det i stort sett enbart samhällsorganiserad persontrafik med undantag för enstaka linjer, t.ex. Stockholm–Arlanda där det även finns kommersiell trafik. Trafiken organiseras av de 21 regionala kollektivtrafikmyndigheterna. De bedriver i stort ingen egen trafik utan upphandlar den från kommersiella tågoperatörer, t.ex. SJ AB, vars dotterbolag kör regional- och pendeltåg åt Västtrafik och SL, Transdev som kör Öresundståg och Kustpilen samt Arriva Tåg AB som kör Pågatågen åt Skånetrafiken. Marknaden för regional kollektivtrafik har varit öppen sedan 2012, men intresset från kommersiella tågoperatörer att själva organisera ny kommersiell regional/lokal järnvägstrafik har varit lågt. Däremot har en del ny kommersiell buss- trafik tillkommit.

### **Storregional trafik**

På den storregionala marknaden finns både kommersiell och samhällsorganiserad trafik, som konkurrerar med varandra om både resenärer och plats på spåret. Exempel på sträckor där det finns konkurrens mellan samhällsorganiserad trafik och kommersiell trafik är Skövde–Göteborg–Malmö/Köpenhamn, Kalmar–Alvesta–Malmö/Köpenhamn, Stockholm–Arlanda–Uppsala och Uppsala–Umeå.<sup>47</sup>

Historiskt har den storregionala marknaden varit av intresse enbart för den kommersiella trafiken, men trenden de senaste åren har varit en stor expansion av samhällsorganiserad trafik inom detta område. Detta har i sin tur med att göra att regioner växer och blir allt större. Flera länssammanslagningar har gjorts för att under-

---

<sup>47</sup> Trafikanalys, Utvecklingen av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik, Rapport 2014:14, s. 25.

stödja denna utveckling, inte minst på kollektivtrafikens område, t.ex. bildandet av Skåne län och Västra Götalands län. Tanken är att den regionala kollektivtrafiken ska underlätta för människor att bo på en ort och arbeta på en annan. För att skilja den kommersiella trafiken från den samhällsorganiserade på den storregionala marknaden finns det en formell begränsning utifrån funktion i kollektivtrafiklagen. Den samhällsköpta trafiken får bara avse vardagsresor/arbetsresor när den sträcker sig över två län och inte sällanresor. Samtidigt är det svårt att i praktiken upprätthålla distinktionen. Ett exempel på detta är pendeltågstrafiken mellan Stockholm–Arlanda–Uppsala. På pendeln kan det förekomma både resenärer som pendlar till/från arbetet i Arlanda och turister som är på väg till/från flygplatsen.

Inom den storregionala marknaden förekommer även samarbete mellan kommersiell och samhällsorganiserad trafik. Ett exempel på detta är SJ AB:s samverkan med MÅLAB i Mälardalen (TiM-samarbete) som pågått sedan början av 1990-talet. SJ AB har under en längre tid bedrivit kommersiell trafik i Mälardalen. MÅLAB har stöttat den kommersiella trafiken genom att t.ex. betala för att resenärer ska kunna resa på länstrafikkort och betalat för att SJ AB ska utöka utbudet. Avtal har tecknats efter en bilateral förhandling mellan MÅLAB och SJ AB. Subventionen i Mälardalen uppgår till cirka 10 procent av den totala omsättningen. Avtalet sträcker sig fram till december 2016. Hur villkoren för den kommersiella trafiken kommer att se ut därefter är oklart. Berörda regionala kollektivtrafikmyndigheter har fattat ett beslut om allmän trafikplikt i regionen från och med 2017 till och med 2029, dvs. att trafiken ska vara samhällsorganiserad under denna period. Beslutet innebär att större delen av de regionalt trafikerade sträckorna som SJ AB bedriver i dag i framtiden kommer att trafikeras av delvis skattefinansierad tågtrafik och nyinköpta tåg. SJ AB har överklagat beslutet (se 5.2.3 ovan) eftersom företaget menar att trafiken hade kunnat fortgå som tidigare och att beslutet i praktiken kommer att innebära att den kommersiella trafiken trängs undan. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna vill å sin sida genom trafikplikten ta ett större ansvar för den framtida trafikförsörjningen i Mälardalen och minska beroendet av SJ AB. MÅLAB har bedömt att regional-

tågtrafik i Mälardalen består av linjer där trafiken kan bedrivas med lönsamhet, men även att det finns linjer som är olönsamma.<sup>48</sup> MÅLAB vill emellertid se trafiksystemet som en helhet. MÅLAB menar att beslutet om trafikplikt syftar till att teckna olika typer av avtal, där en typ av avtal avser samverkan med kommersiell trafik på Mäljarbanan.

### 5.3.3 Marknadsförskjutning

De senaste åren har marknaderna för regional kollektivtrafik och interregional tågtrafik öppnats upp för privata initiativ. Interregionala persontransporter på järnväg är sedan den 1 oktober 2010 (med full effekt den 11 december 2011) helt öppna för konkurrens och sedan den 1 januari 2012 är också den lokala och regionala kollektivtrafiken öppen för konkurrens. Detta kan, åtminstone på sikt, leda till förändringar av kollektivtrafikutbudet.

Den upphandlade trafiken erhåller i allmänhet betydande subventioner och det finns därför anledning att tro att viss upphandlad trafik kan tränga undan kommersiella initiativ eller motverka att de kommer till stånd. I förarbetena till kollektivtrafiklagen framgår att ”regeringen avser att noggrant följa och utvärdera utvecklingen, och vid behov vidta ytterligare åtgärder, för att säkerställa att kommersiell kollektivtrafik inte otillbörligt trängs undan av offentligt initierad trafik”.<sup>49</sup>

Trafikanalys har fram till den 1 december 2014 haft i uppdrag av regeringen att följa utvecklingen och utvärdera effekterna under de första åren<sup>50</sup> och Transportstyrelsen följer villkoren för marknadstillträdet mer långsiktigt enligt sin instruktion.<sup>51</sup>

Trafikanalys har lämnat flera rapporter till Näringsdepartementet. Trafikanalys samlade bedömning är att när det gäller lokal och regional kollektivtrafik finns inte så stora möjligheter för kommersiell trafik att konkurrera med den subventionerade kol-

---

<sup>48</sup> Lönsamma linjer är Stockholm–Västerås–Hallsberg och Stockholm–Uppsala. Olönsamma linjer är Stockholm–Nyköping–Norrköping, Stockholm–Eskilstuna–Örebro, Stockholm–Katrineholm–Hallsberg och Sala–Västerås–Eskilstuna–Katrineholm–Linköping.

<sup>49</sup> Prop. 2009/10:200, s. 58.

<sup>50</sup> Regeringsuppdrag N2010/7904/TE, Uppdrag att utvärdera effekterna av öppnandet av marknaden för kommersiell persontrafik på järnväg samt den nya lagstiftningen på kollektivtrafikområdet.

<sup>51</sup> 3 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.



ektivtrafiken. Den långväga trafiken är fortfarande i hög grad kommersiell. Däremellan finns emellertid marknader som är i stark förändring och expansion; marknaderna för länsöverskridande regionalståg som till övervägande del är samhällsorganiserad.

Trafikanalys har jämfört Samtrafikens tidtabeller för 2012 och 2014.<sup>52</sup> Trafikanalys har dock haft svårt för att avgöra om det skett en marknadsförskjutning ur materialet eftersom framför allt SJ AB:s trafik rapporteras som SJ oavsett om den körs på entreprenad, i egen regi eller om de regionala kollektivtrafikmyndigheterna är med och delfinansierar genom inköp eller tillköp. Trafikanalys har därför efter egen kunskap klassificerat trafiken som antingen subventionerad eller kommersiell. Trafikanalys räknade då trafik som var delvis finansierad av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, men inte upphandlad, som kommersiell. Trafikanalys fann att den kommersiella trafiken utgjorde 11 procent av trafiken 2012 och 9 procent av trafiken under 2014, dvs. en minskning med två procentenheter. Den subventionerade trafiken utgjorde därmed 89 procent av trafiken 2012 och 91 procent av trafiken 2014 mätt i tidtabellskilometer. Minskningen skedde framför allt i interregional<sup>53</sup> och internationell trafik. Trafikanalys förklaring är att det är de regionala kollektivtrafikmyndigheternas satsningar på pendel- och regionalståg som slår igenom och att utvecklingen accelererade i och med slopandet av administrativa hinder för länsöverskridande trafik.<sup>54</sup>

Ett problem för utredningen har varit att få fram statistik för den kommersiella trafikens utveckling, eftersom sådan information oftast betraktas som affärshemligheter. Av de uppgifter som SJ AB har lämnat till utredningen (se nedan) framgår dock att det tycks pågå en utträngning av kommersiell persontrafik på vissa linjer vad gäller resenärer. Det handlar framför allt om Stockholm–Uppsala, Uppsala–Gävle och Gävle–Sundsvall. SJ AB tar i sin årsredovisning 2014 också upp linjen Stockholm–Umeå och varnar för att den

---

<sup>52</sup> Jämförelsen gjordes under vecka 40. Att kunna beräkna utbudet baserat på Samtrafikens tidtabeller är helt beroende av att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och operatörerna lever upp till inrapporteringskraven enligt Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2012:2).

<sup>53</sup> Här i betydelsen mellan län.

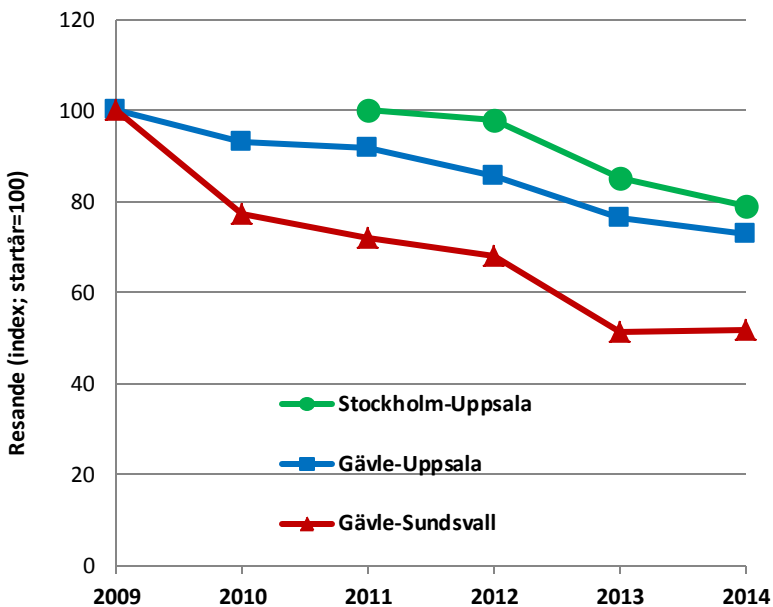
<sup>54</sup> Trafikanalys, Utveckling av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik, Rapport 2014:14, s. 33 och 42.

linjen i framtiden kan bli problematisk att driva kommersiellt på grund av de regionala kollektivtrafikmyndigheters agerande.

Med hjälp av de uppgifter som SJ AB lämnat, och som i vissa fall kunnat kompletteras med de regionala kollektivtrafikmyndigheternas trafik, kan några exempel på marknadsförskjutningen studeras närmare.

Uppgifter från SJ AB avser delsträckorna Stockholm–Uppsala, Gävle–Uppsala samt Gävle–Sundsvall. Sammantaget kan man tydligt se att i dessa tre reserelationer har resandet med SJ AB minskat med 20–50 procent de senaste åren (Figur 5.7). Under samma period uppges resandet på andra linjer ha ökat med i genomsnitt cirka 1 procent.

**Figur 5.7** Resande med SJ AB på delsträckorna Stockholm–Uppsala, Gävle–Uppsala samt Gävle–Sundsvall



Not: På linjen Stockholm–Uppsala avses resandet inkl mellanstationer. För övriga linjer endast ändpunktsresande.

Källa: SJ AB.

För linjen Stockholm–Uppsala går det att följa utvecklingen mer i detalj. SJ AB har lämnat uppgifter över såväl antalet resor (inklusive resandet för mellanstationer) som omsättning på denna linje. Redan hösten 2006 förlängdes vissa av Upplands Lokaltrafiks turer med det s.k. *Upptåget* från Uppsala söderut till Upplands Väsby, men i samarbete med Storstockholms Lokaltrafik utvecklades en ny pendeltågstrafik som skulle gå hela vägen Uppsala–Stockholm från slutet av 2012. Den samhällsorganiserade Uppsalatrafiken via Arlanda godkändes av regeringen i november 2009, dvs. innan kollektivtrafiklagen trädde i kraft.<sup>55</sup> Nuvarande avtal med upphandlad trafik sträcker sig fram t.o.m. år 2016. Syftet med utvidgningen av SL-pendeln var att förbättra möjligheterna till kollektivt resande till Arlanda (för att minska på anslutningsresorna med bil), samt öka tillgängligheten för Stockholms norra förorter till Arlanda och Uppsala, och vice versa.

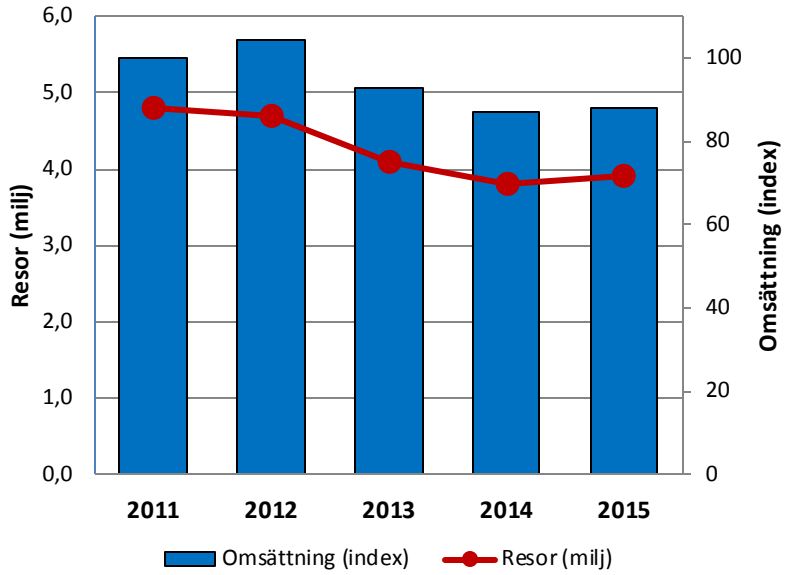
Inför regeringens beslut 2009 ställde sig SJ AB positivt till förslaget. Av de uppgifter utredningen fått från SJ AB framgår dock att bolaget de senaste åren tappat cirka 1 miljon resor, samtidigt som omsättningen minskat med cirka 12 procent (Figur 5.8).<sup>56</sup> Om man samtidigt betraktar också tillgängliga uppgifter om resandet med SL-pendeln mot Uppsala (via Arlanda och Knivsta), samt det tidigare resandet med *Upptåget*, visar det sig att det totala resandet först minskade på sträckan, för att på senare tid ha ökat till en nivå klart över 2012 års nivå (Figur 5.9).

---

<sup>55</sup> Trafiken kom i gång först i december 2012.

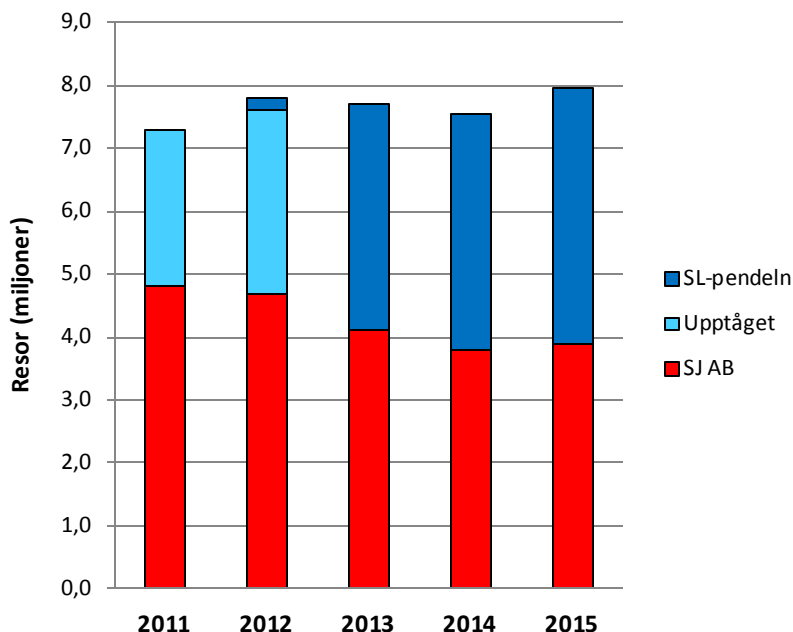
<sup>56</sup> Samtidigt hör det till saken att det är ett dotterbolag till SJ AB, Stockholmståg KB, som kör den samhällsorganiserade pendeltågstrafiken på entreprenad. Från december 2016 tar MTR över som entreprenör.

Figur 5.8 Utvecklingen för SJ AB på linjen Stockholm–Uppsala



Noter: Uppgifter för 2015 avser perioden september 2014–augusti 2015.  
Källa: SJ AB.

Figur 5.9 Resor med SJ AB, Upptåget och SL-pendeln Stockholm–Uppsala

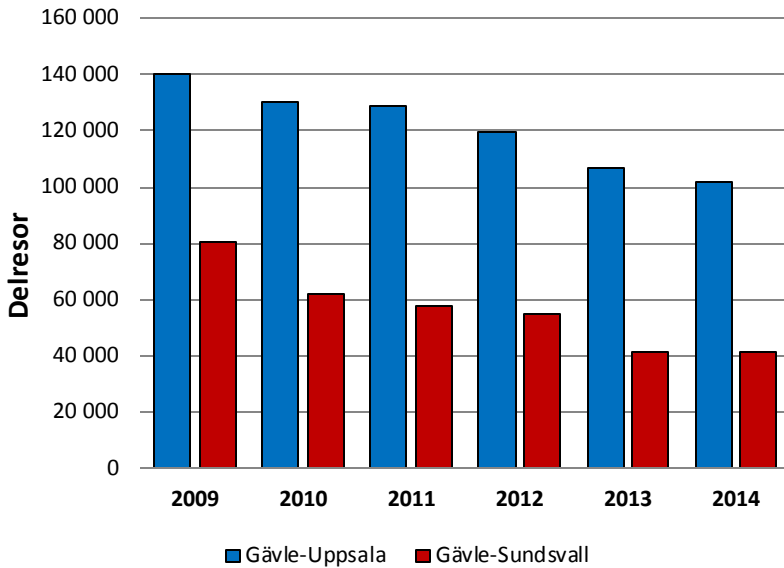


Noter: Uppgifter för 2015 avser perioden september 2014–augusti 2015; för SL-pendeln avser alla uppgifter endast resandet på vardagar.

Källa: SJ AB, Kollektivtrafikförvaltningen UL och SLL Trafikförvaltningen.

Det samhällsorganiserade Upptåget började trafikera hela sträckan Uppsala–Gävle hösten 2006 med 8 dagliga avgångar per vardag och riktning. Hösten 2009 hade antalet ökat till 11 och under hösten 2015 går det 26 avgångar per riktning en vanlig vardag. Resandet med SJ AB har under perioden 2009–2014 minskat från cirka 140 000 resor per år till cirka 100 000 resor per år. Motsvarande statistik för sträckan Gävle-Sundsvall har också inkommit till utredningen, där resandet minskade kraftigt från cirka 80 000 resor till cirka 41 000 resor per år (Figur 5.10). På båda dessa linjer avser resandet med SJ AB endast resandet mellan ändpunkterna, d.v.s. inte inklusive mellanstationer.

Figur 5.10 Resor med SJ AB Uppsala–Gävle–Sundsvall

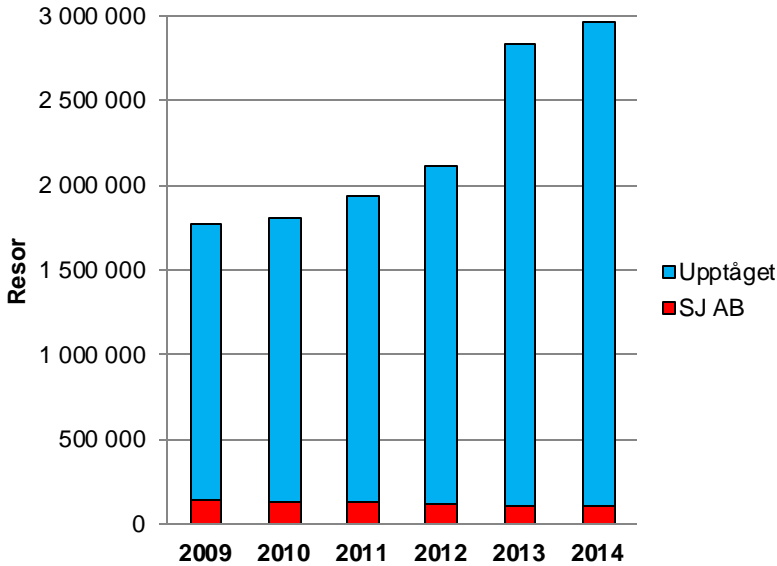


Källa: SJ AB.

Även för dessa sträckor går det att studera den totala utvecklingen över tid genom att addera Upptågets trafik (Gävle–Uppsala) respektive trafiken med X-tåget (Gävle–Sundsvall), samt, för bättre överensstämmelse, även övriga resor med SJ AB, dvs. inklusive mellanstationer. Det görs i Figur 5.11 respektive 5.12. På sträckan Gävle–Uppsala dominerar ändpunktsresandet för SJ AB (cirka 98 procent, ej särredovisat i Figur 5.11), medan övrigt resande har en mer framträdande roll på sträckan Gävle–Sundsvall.

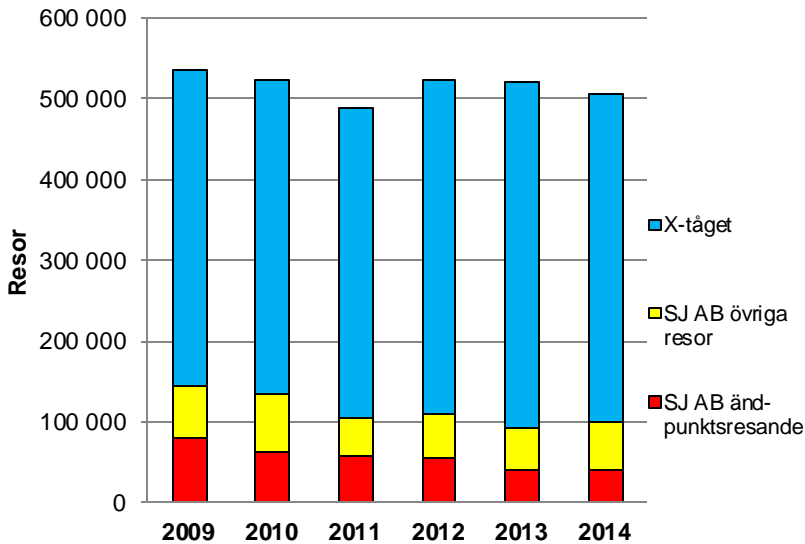
På båda linjerna är det tydligt att det regionala resandet med den samhällsorganiserade trafiken är mångdubbelt större än med SJ AB. Resandet med Upptåget Gävle–Uppsala har ökat under hela perioden, och särskilt från 2013 då utbudet utökades till entimmetrafik på hela sträckan. För sträckan Gävle–Sundsvall har utvecklingen varit mer ojämn, med stora ökningar för X-tåget 2012 och 2013 efter några år med minskat resande, följt av en större nedgång 2014. Sett över hela perioden har den stora nedgången i resandet med SJ AB lett till att det totala tågresandet har minskat.

Figur 5.11 Resor Uppsala–Gävle



Källa: SJ AB och Kollektivtrafikförvaltningen UL.

Figur 5.12 Resor Gävle–Sundsvall



Källa: SJ AB och Region Gävleborg.

Vad som inte fångas av dessa diagram är de närmare orsakerna till utvecklingen, t.ex. i termer av en förändrad prisbild för de olika alternativen, liksom hur resandet med andra trafikslag, som t.ex. buss, utvecklats på samma sträckor.

Staffan Hultén redovisar i en underlagsrapport till utredningen (Bilaga 10) kompletterande uppgifter om resandet med Arlanda Express på sträckan Stockholm-Arlanda och en del uppgifter om utbudet med buss på denna sträcka. Han pekar också på prisutvecklingen på sträckan Stockholm-Uppsala. I samband med att den nya pendeltågstrafiken startade blev det billigare att köpa periodkort som kombinerade resandet Stockholm-Uppsala med anslutningsresor i SL-området och UL-området. Priset gick från 1 990 kr till 1 800 kr. Därefter har priset sänkts till 1 485 kr 2014 och 1 450 kr 2015. SJ AB:s periodkort Stockholm-Uppsala har också blivit billigare och kostar 2 090 kr 2015.

SJ AB har inte minskat sitt utbud på sträckan Stockholm-Uppsala utan i stället ökat trafiken.<sup>57</sup> SJ AB har framfört att företaget bedömt att det inte varit möjligt att anpassa sin trafik för ökad lönsamhet, även om det förlorat en stor andel resenärer till den samhällsorganiserade trafiken. De två trafiklinjer som huvudsakligen berörs är Stockholm-Sundsvall-Umeå och Gävle-Stockholm-Linköping. För att inte försämra förutsättningarna för de kommersiellt viktigaste reseflödena Stockholm-Sundsvall respektive Stockholm-Gävle har utbudet inte justerats. Det finns dock i förlängningen en risk att om underlaget urholkas i större utsträckning så kan det komma att krävas utbudsanpassningar. Då kommer det att ge effekter på resandet också i relationer som inte är direkt berörda av den samhällsorganiserade trafiken.

### Sammanfattande bedömning

Min sammanfattande bedömning är att det på vissa linjer, i framför allt storregional trafik, förekommer en tillbakagång av kommersiell persontrafik till förmån för den samhällsorganiserade. Även om det rör sig om ett mindre antal linjer kan det likväl ha stor betydelse

---

<sup>57</sup> Trafikanalys, Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken, Rapport 2013:13 s. 67.



för den kommersiella trafiken i och med att antalet resor på dessa linjer är relativt stort.

### 5.3.4 Fördubblingsmålet av kollektivtrafik

En annan sak som kan påverka marknadsförskjutningen är det s.k. fördubblingsmålet för kollektivtrafiken. Målet är visserligen neutralt i förhållandet mellan kommersiell och samhällsorganiserad trafik, men den här typen av mål kan driva utvecklingen mot mer och mer samhällsorganiserad trafik.

Fördubblingsmålet tar sin utgångspunkt i att kollektivtrafik skapar värden både för den som reser och för samhället. Resandet med kollektivtrafik har dock ökat långsamt under de senaste 60 åren. Sedan 1950 har antalet personkilometer med kollektivtrafik drygt fördubblats men samtidigt har trafikarbetet med personbil och motorcykel mer än trettonfaldigats. Kollektivtrafikens andel har därmed sjunkit från nära 60 procent i början av 1950-talet till att sedan ungefär 30 år tillbaka ligga runt 17–18 procent.<sup>58</sup>

Fördubblingsmålet innebär en målsättning att till år 2020 fördubbla kollektivtrafikens marknadsandel<sup>59</sup> (jämfört med år 2006), som ett mål för att nå de transportpolitiska och miljöpolitiska målen. Detta ska bl.a. ske genom att förmå privatbilar att helt eller delvis flytta över sitt resande till kollektivtrafik.

Ursprunget till fördubblingsmålet var ett regeringsuppdrag. Regeringen gav dåvarande Banverket och Vägverket i uppgift att ta fram ett nationellt handlingsprogram för kollektivtrafikens långsiktiga utveckling i samverkan med berörda myndigheter och aktörer. Samarbetet resulterade i rapporten *KOLL framåt*.<sup>60</sup> Efter rapportens publicering togs arbetet för en fördubblad kollektivtrafik över av Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik.<sup>61</sup> Partnersamverkan är en samverkansarena för kollektivtrafik i Sverige. I sitt arbete för att nå fördubblingsmålet har Partnersamverkan tagit

---

<sup>58</sup> Trafikanalys, Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken, Rapport 2011:9 s. 23.

<sup>59</sup> Fördubblingsprojektet mäter antalet resor och marknadsandelen som kollektivtrafikens andelar av det totala antalet privata motoriserade resor.

<sup>60</sup> KOLL framåt Huvudrapport 2007-12-21, VV publikation: 2008:33.

<sup>61</sup> Numera heter organisationen Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik.

fram handlingsplaner, vägledningar, avtalsprocesser och branschgemensamma rekommendationer.

Under år 2015 gjorde Partnersamverkan en uppföljning av fördubblingsmålet. Sedan fördubblingsarbetet inleddes har antalet resor med kollektivtrafik i Sverige ökat. Marknadsandelen har totalt gått från 18 procent till 27 procent (2014). Marknadsandelen varierar stort mellan olika län och i Stockholm är den 51 procent medan den på Gotland är 7 procent. Resandeutvecklingen för tågtrafiken har under samma period ökat med 39 procent.<sup>62</sup>

### 5.3.5 Kostnadsutveckling i den samhällsorganiserade kollektivtrafiken

Den samhällsorganiserade trafiken kan emellertid inte växa hur mycket som helst. Ungefär hälften av kostnaderna för lokal och regional kollektivtrafik i Sverige finansieras med kommunal- och landstingsskatt. Det betyder att den i påtaglig utsträckning konkurrerar med vård, skola och omsorg om skattebetalarnas pengar. Under de senaste åren har skattesubventionerna till kollektivtrafiken ökat mer än dubbelt så snabbt som den skattefinansierade delen av kommunernas och landstingens totala verksamhet. Det innebär att kollektivtrafikens andel av de totala nettokostnaderna har ökat. Ökningen har varit så kraftig att kostnaderna i dag motsvarar en utdebitering på 1,02 kronor, jämfört med en utdebitering på 71 öre 2003.

SKL har i en rapport från 2014 analyserat vilka faktorer som orsakat den snabba kostnadsutvecklingen. Studien baseras bl.a. på uppgifter som finns tillgängliga i räkenskapsammandragen för kommuner och landsting samt statistik från Trafikanalys. De regionala kollektivtrafikmyndigheternas kostnader delas vanligen in i trafikeringskostnader samt kostnader för infrastruktur och övrigt. Under åren 2007–2012 har de regionala kollektivtrafikmyndigheternas trafikeringskostnad för tåg ökat med 2,7 miljarder kronor, dvs. med 69,1 procent eller med i genomsnitt 11,1 procent per år. Trafikutbudet har under samma period ökat med knappt 34 miljoner kilometer eller med 8 procent per år. En förklaring till

---

<sup>62</sup> Partnersamverkan för en bättre kollektivtrafik (2015b), Uppföljning av fördubblingsmålet.

utvecklingen är enligt SKL att utbudet av kollektivtrafik med tåg har ökat. Tågtrafik är förhållandevis dyr per utbudskilometer men är samtidigt viktig för att öka hushållens tillgänglighet till olika arbetsplatser liksom företagens tillgänglighet till arbetskraft. Kollektivtrafiken har en självklar roll i resandet för ett hållbart samhälle. Men kostnadsökningen motsvaras dock inte av en lika stor ökning av resandet. SKL:s slutsats är att de åtgärder som vidtagits under senare år inte räcker för att uppnå fördubblingsmålet av kollektivtrafik.<sup>63</sup>

Trafikanalys har undersökt prisutvecklingen för regional kollektivtrafik. Utvecklingen vad gäller priser de senaste 15 åren har varit stigande. Mest har priserna stigit på enkelbiljetter men även månadskorten har stigit i pris. Jämfört med övriga varor och tjänster i samhället så har prisutvecklingen inom kollektivtrafiken varit betydligt högre. Det gör att de kollektiva resorna utgör en större del av resenärernas samlade utgifter.

Det förekommer kraftiga variationer vad gäller priserna i kollektivtrafiken mellan olika län. En stor del av skillnaderna, framför allt vad gäller länstrafikkort, kan förklaras av faktorer såsom befolkningstäthet. Enkelprisbiljetterna tycks däremot inte påverkas av geografiska förutsättningar i samma utsträckning. Detta skulle kunna bero på att man i län där resandet med kollektivtrafiken är lågt vill sänka trösklarna för att få fler att prova att resa kollektivt. I andra län kanske man ser en poäng med att snabbt göra det lönsamt för resenärerna att skaffa periodkort i stället för att köpa enkelbiljett då och då.

Prisutvecklingen för alla undersökta biljettalternativ har varit relativt kraftig under ett antal år och ökat betydligt mer än konsumentprisindex. Kollektivtrafiken har drabbats av stora och snabba kostnadsökningar vilket berott på ett ökat utbud och förbättrad standard vad gäller bekvämlighet och tillgänglighet. Sannolikt har detta även haft påverkan på biljettpriserna.

De kommersiella aktörernas<sup>64</sup> priser är i regel högre än priserna i den offentligt subventionerade trafiken. Detta är inte förvånande då de kommersiella kollektivtrafikutövarna får praktiskt taget alla

---

<sup>63</sup> Sveriges kommuner och landsting (2014), Vad förklarar kollektivtrafikens snabba kostnadsökning?

<sup>64</sup> Trafikanalys har här bara undersökt resor med buss och färja.

sina inkomster från just biljettförsäljningen (vilken därmed ska täcka alla kostnader), medan biljettintäkterna i den offentligt subventionerade trafiken bara täcker cirka hälften av kostnaderna medan resten kommer från skattemedel. Prismässigt finns det vissa möjligheter att konkurrera med de offentliga aktörerna, speciellt om man ser till priserna för enkelbiljetter.

Enligt Trafikanalys är den viktigaste slutsatsen från kartläggningen att den kraftiga prisökningen för resenärernas kollektivtrafikresor på sikt riskerar att minska människors incitament att välja kollektivtrafiken. Kraftigt stigande priser gör också att det blir svårt för branschen att uppnå sina mål om såväl ökat resande som en hög andel av det totala resandet med kollektivtrafik. Det ligger därför i både resenärernas, samhällets och branschens intresse att denna utveckling avstannar och att prisökningen mattas av.<sup>65</sup>

## 5.4 Tidigare synpunkter

I detta avsnitt följer en genomgång av de granskningsrapporter som tagits fram sedan kollektivtrafiklagen trädde i kraft av framför allt Transportstyrelsen, Trafikanalys och SKL. Sammanställningen bygger också på muntliga uppgifter som lämnats till utredningen. Syftet med redogörelsen är att visa på områden som kan utvecklas ytterligare.

### 5.4.1 Kollektivtrafiklagens målkonflikter

En genomgående uppgift i många rapporter är att det finns ett antal målkonflikter i kollektivtrafiklagen och det framgår inte av lagstiftningen hur dessa ska lösas. Det finns inneboende målkonflikter i reformerna,<sup>66</sup> dels de två reformerna i förhållande till varandra, dels i förhållande till andra politiska målsättningar. Regionförstoring, tillgång till större arbetsmarknader och bättre tillgänglighet för medborgare och näringsliv är mål och visioner som återkommer inom flera politikområden.

---

<sup>65</sup> Trafikanalys, Priser i regional kollektivtrafik i Sverige och EU 2014, Rapport 2014:15.

<sup>66</sup> Med detta avses det fria marknadstillträdet enligt järnvägslagen och reformen med de regionala kollektivtrafikmyndigheterna enligt kollektivtrafiklagen.

Konflikten i kollektivtrafiklagen handlar om att med samhällsorganiserad trafik kan resenärerna dra nytta av de stora systemfördelarna som finns i kollektivtrafiken. Men när allt mer trafik hänger samman i stora system blir konsekvensen att det blir ännu svårare för kommersiella operatörer att ta sig in på marknaden. Ur ett resenärsperspektiv kan det samtidigt vara just kompletta system av trafik som gagnar resenärerna bäst. Resultatet blir att ett större offentligt åtagande kan leda till undanträngning av kommersiell kollektivtrafik. Otydligheten i lagstiftningen är just att den inte talar om var gränsen går för det offentliga åtagandet i relation till den kommersiella kollektivtrafiken.<sup>67</sup> Förarbetena till kollektivtrafiklagen talar om att utträngningen inte får vara ”otillbörlig”, men vad som menas med otillbörligt definieras inte i lagen.<sup>68</sup>

Ett annat exempel på otydlighet är vilken trafik som ska etableras först. I förarbetena till kollektivtrafiklagen uttrycks förhoppningar om ett marknadstillträde för kommersiell trafik. Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska föra en dialog med de kommersiella operatörerna om vad de kan erbjuda, men samtidigt behöver inte myndigheten avvakta kommersiella initiativ. En modell för hur trafiken ska kunna etableras ger två olika alternativ. I det första alternativet etableras kommersiell trafik först varpå den regionala kollektivtrafikmyndigheten fyller på med den trafik som saknas. I det andra alternativet etableras den samhällsorganiserade trafiken först varpå den kommersiella trafiken fyller på med det som fattas. Den regionala kollektivtrafiken kännetecknas av att trafiken behöver bedrivas i nät och där olika delar av trafiken påverkar varandra. Om det första alternativet väljs finns risken för att den viktiga koordinationen uteblir.

Det har också framförts att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har en svår uppgift att hantera då programmen ska upprättas. Om myndigheten tror att en del av trafiken är kommersiellt lönsam och därmed inte behöver samhällsstöd släpper myndigheten en trafik som skulle kunna bidra till att hålla nere underskottet i den egna verksamheten. Ju fler bussar och tåg som övergår från att bedrivas med samhällsstöd till att genomföras av kommersiella

---

<sup>67</sup> Trafikanalys, Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken, Rapport 2012:13 s. 85.

<sup>68</sup> Trafikanalys, En förbättrad kollektivtrafik – utvärdering av två reformer, Rapport 2014:13 s. 41.

aktörer, desto större blir räkningen för skattebetalarna. Detta skapar i sig ett motiv för att den regionala kollektivtrafikmyndigheten inte ska försöka få till stånd verksamhet på kommersiell grund. En sådan inriktning går dock stick i stäv med de intentioner som uttalas i kollektivtrafiklagen.<sup>69</sup>

Sammanfattningsvis har kritiken gått ut på att lagens intentioner inte har uppnåtts. Domstolsprocessen mellan SJ AB och Stockholm läns landsting (se 5.2.3) handlar också till stora delar om otydligheter i lagstiftningen och att lagen kan tolkas på olika sätt.

Jag har inhämtat ett utlåtande från professor Lars Henriksson (Bilaga 7) som utvecklar målkonflikterna ytterligare.

#### 5.4.2 Trafikförsörjningsprogram

Kollektivtrafiklagen trädde i kraft 2012 och då gjordes en första generation av trafikförsörjningsprogram. Efter valet 2014, när många nya politiker tillträdde, inleddes ett arbete med andra generationens trafikförsörjningsprogram. Skåne, Dalarna och Gävleborg blev klara redan 2014. 16 regionala kollektivtrafikmyndigheter kommer att ha ett reviderat program klart under 2016. Stockholm beräknar vara färdiga under 2017 och Gotland kommer inte att revidera sitt ursprungliga program.<sup>70</sup>

SKL har gjort en utvärdering av innehållet i den första generationens program. SKL:s bedömning är att trafikförsörjningsprogrammen uppvisar stora skillnader mellan olika län. Både form och omfattning, innehåll och tidsperspektiv varierar kraftigt. Vissa program har en struktur som följer den vägledning som Partnersamverkan för fördubblad kollektivtrafik tidigt tog fram, andra program följer vägledningen delvis medan programarbetet i flera län inte alls har haft den som utgångspunkt. Enligt SKL är förklaringen till dessa olikheter i programmens struktur, omfattning, innehåll och tidsperspektiv sannolikt de resurser som funnits tillgängliga och det arbetssätt som tillämpats i programarbetet i de

---

<sup>69</sup> Jan-Eric Nilsson Kollektivtrafik utan styrning. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:6 s. 124.

<sup>70</sup> Partnersamverkan för en bättre kollektivtrafik (2015b), Uppföljning av fördubblingsmålet.

olika länen. Likaså varierar trafiksystemets förutsättningar mycket mellan stora och små län.<sup>71</sup>

Transportstyrelsen har i en rapport från 2014 analyserat utformningen av trafikförsörjningsprogramen och beslutsprocesser med fokus på förutsättningarna för att bedriva kommersiell kollektivtrafik. Transportstyrelsens övergripande bedömning är att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna inte lever upp till lagens intentioner och att det finns stort utrymme för förbättring i myndigheternas arbete med att tillämpa krav och rutiner som följer av kollektivtrafiklagen. Bl.a. är det få trafikförsörjningsprogram som innehåller nya ansatser för att formulera mål och identifiera behov oberoende av trafikform. Likaså saknas i stor utsträckning bedömningar av kommersiell trafiks möjlighet att bidra till trafikförsörjningen. För att processen ska kunna uppfattas som meningsfull och fylla en funktion som avsetts, måste bestämda krav ställas på dessa planerings-, redovisnings- och beslutssteg. Om de regionala kollektivtrafikmyndigheterna inte blir bättre på detta riskerar detta att leda till att själva processen blir ett marknadshinder.<sup>72</sup>

Arbetet med att ta fram ett trafikförsörjningsprogram kan delas upp i ett antal moment. Här nedan följer ett antal exempel på vad som kan förbättras i de regionala kollektivtrafikmyndigheternas arbete med trafikförsörjningsprogram utifrån de olika momenten.

## Underlag

I 2 kap. 10 § kollektivtrafiklagen anges vad ett trafikförsörjningsprogram ska innehålla, bl.a. ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten redovisa all trafik, både trafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund och trafik som myndigheten avser att ombesörja på grundval av allmän trafikplikt. I detta ligger att det är nödvändigt att göra någon form av marknadsanalys.

Transportstyrelsen har granskat hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna arbetar med marknadsanalyser. Transportstyrelsen konstaterar att det finns många tolkningar av vad en marknadsanalys är för något, vem som ska göra den, vad den ska innehålla och när den

---

<sup>71</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, Regionala trafikförsörjningsprogram, utvärdering 2012.

<sup>72</sup> Transportstyrelsen, Marknadstillräde i regional kollektivtrafik, Rapport 2014-251, s. 28.

ska göras. Det finns också en stor spridning i ambitionsnivån hos de olika myndigheterna. Detta får i sin tur konsekvenser för samrådet och vilken information som då finns tillgänglig. Avsaknaden av relevant information blir även problematisk på flera sätt eftersom den ligger till grund för beslut av samhället och av företag. Företag behöver hantera den kommersiella risken ett marknadsinträde innebär och samhället behöver säkerställa att skattemedel används så effektivt som möjligt.<sup>73</sup> Det svaga rese-  
närsperspektivet hos de regionala kollektivtrafikmyndigheterna bidrar också till oförmågan att se vilka möjligheter kommersiell trafik skulle kunna bidra med i den samlade trafikförsörjningen.<sup>74</sup>

Transportstyrelsen har också i tillsynsärendena noterat att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har svårt för att redovisa ”de bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer”, vilket är ett lagkrav.<sup>75</sup> Det saknas enligt Transportstyrelsen en definition av vad som avses med begreppet ”fullt tillgängligt”.

Trafikanalys har också framfört i en undersökning att det finns ett bristande intresse från regionala politiker att på allvar överväga var och hur kommersiell trafik skulle kunna bidra till länets kollektivtrafikförsörjning.<sup>76</sup>

## Samråd

Enligt 2 kap. 9 § kollektivtrafiklagen ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten samråda med vissa namngivna aktörer.

Alla regionala kollektivtrafikmyndigheter har haft samråd vid framtagandet av trafikförsörjningsprogrammen, men ett flertal rapporter visar på stora skillnader i hur samrådet har gått till. En gemensam slutsats är att samråden inte fungerar som det var tänkt. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna och de kommersiella operatörerna uppvisar ett svalt intresse för samrådsprocessen, fast av olika anledningar. Kommersiella företag upplever samrådsprocessen som problematisk då man inte vill dela med sig av belägg-

---

<sup>73</sup> Transportstyrelsen, Marknadsanalyser och samråd, Rapport 2014-1081, s. 7.

<sup>74</sup> Transportstyrelsen, Marknadstillräde i regional kollektivtrafik, Rapport 2014-25, 1 s. 29.

<sup>75</sup> 2 kap. 10 § 5 kollektivtrafiklagen.

<sup>76</sup> Trafikanalys, Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken, Rapport 2013:13.



ningsstatistik och framtidsplaner inför närvarande konkurrenter. Detta gäller både för järnvägsföretag och för bussföretag. Att engagera sig i trafikförsörjningsprogram och samråd är dessutom kostsamt.<sup>77</sup> De regionala kollektivtrafikmyndigheterna upplever samrådsprocessen som tidsödande. Det är också frustrerande att det inte alltid finns en direkt samtalspartner när det gäller resenärer. Att samråda med enskilda resenärer ger liten nytta då dessa gärna har ett för snävt fokus på sin egen privata situation och inte förmår lyfta blicken till en övergripande strategisk nivå.<sup>78</sup>

Rapporterna visar på stora variationer i hur samrådsprocessen har utformats rent praktiskt. Den information som funnits tillgänglig inför samrådet har varit av skiftande omfattning. En del myndigheter har inför samrådet varit generösa med förhandsinformation medan andra har varit restriktiva med att dela med sig av statistik över resande, kostnader, intäkter m.m. Mängden förhandsinformation har betydelse för hur väl de kommersiella operatörerna kan förbereda sig inför samrådet och det har också betydelse för deras bedömningar om det finns affärsmässiga möjligheter.<sup>79</sup> En del regionala kollektivtrafikmyndigheter har kallat till ett allmänt informationsmöte och visat upp ett mer eller mindre färdigt trafikförsörjningsprogram (enkelriktad kommunikation). Andra regionala kollektivtrafikmyndigheter har haft skilda möten för olika grupper och enskilda samtal med kommersiella operatörer samt diskuterat möjligheter mer förutsättningslöst (kommunikation åt båda håll).<sup>80</sup>

Kritik har också riktats mot att det finns ett svalt intresse hos de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att samråda med allmänheten. En del regionala kollektivtrafikmyndigheter samråder med allmänheten, andra inte.<sup>81</sup>

Transportanalys erfarenhet är att det är mycket viktigt att alla aktörer inledningsvis ges chans att uttrycka sina egna utgångspunkter och förhoppningar på processen som syftar till etablering av kommersiell trafik. För den regionala kollektivtrafikmyndig-

<sup>77</sup> Transportstyrelsen, Marknadstillträde i regional kollektivtrafik, Rapport 2014-251, s. 20.

<sup>78</sup> Trafikanalys, Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken, Rapport 2012:13, s. 71ff.

<sup>79</sup> Transportstyrelsen, Marknadsanalyser och samråd, Rapport 2014-1081, s. 21.

<sup>80</sup> Transportstyrelsen, Marknadsanalyser och samråd, Rapport 2014-1081, s. 26.

<sup>81</sup> Vectura (2013), PM: Utvärdering av samråden kring de regionala trafikförsörjningsprogrammen.

heten är det extra viktigt att kommunicera syftet med processen, de regionala målen för kollektivtrafiken och den politiska hållningen till det öppna marknadstillträdet. Det är också viktigt med samverkan mellan parterna redan i förberedelseskedet och i arbetet med framtagning av underlagsmaterial inför diskussionerna.<sup>82</sup>

### Återkoppling

Kommersiella operatörer och företrädare för resenärer har framfört att återkoppling på framförda synpunkter saknas från de regionala kollektivtrafikmyndigheterna.<sup>83</sup>

#### 5.4.3 Beslut om allmän trafikplikt

Transportstyrelsen har granskat de regionala kollektivtrafikmyndigheternas beslut om allmän trafikplikt. Transportstyrelsen menar att besluten, som hittills har fattats, inte har utformats på ett transparent sätt. Företag, trafikanter och medborgare ges därigenom mycket små möjligheter att avgöra vad som styr kommande upphandlingar av allmän trafik eller vilket utrymme som kommer att finnas för kompletterande kommersiell trafik. Flera av trafikföretagen har framfört att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ofta fattar beslut om allmän trafikplikt omotiverat snabbt och att besluten träffar en allt för omfattande trafik.<sup>84</sup>

Trafikanalys intryck är att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna hittills har strävat efter att skaffa sig en så stor egen handelsfrihet som möjligt i utformningen av den allmänna trafik som ska upphandlas. Man undviker t.ex. vanligen att närmare precisera utbudet i besluten om allmän trafikplikt. När utbudet specificeras i viss utsträckning förbehåller man sig ofta rätten att ändra viktiga parametrar utan att detta ska behöva få några konsekvenser för beslutet om allmän trafikplikt. Att besluten kan innebära allmän trafikplikt inom mycket stora områden med starkt trafikunderlag

---

<sup>82</sup> Trafikanalys, Utvecklingen av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik, Rapport 2014:14, s. 60.

<sup>83</sup> Transportstyrelsen, Marknadsanalyser och samråd, TSV 2014-1081, s. 20.

<sup>84</sup> Transportstyrelsen, Marknadstillträde i regional kollektivtrafik, delrapport 1, TSG 2014-251, s. 28.

eller hela län och uppenbarligen är tänkta att gälla för mycket lång tid är andra tecken på detta.

En slutsats Trafikanalys drar är att det med ledning av de beslut som analyserats inte går att göra en säker bedömning av den allmänna trafikens omfattning och kvalitet. Därmed ger heller inte besluten någon möjlighet att bedöma utrymmet för kommersiell trafik. Utformade på det sätt som hittills skett, blir besluten därmed ett slags allmänt embargo mot kommersiell trafik snarare än den inbjudan till dialog som förarbetena förutsatte.<sup>85</sup>

#### 5.4.4 Storregional trafik och trafikförsörjningsprogram

Kollektivtrafiklagen gäller för olika trafikslag. Det har framförts att kollektivtrafiklagen synes ha stor inriktning mot busstrafik och inte i tillräcklig grad beaktar förutsättningarna för järnvägstrafik. Det som skiljer busstrafiken från järnvägstrafiken är att bussstrafiken är mer regional medan järnvägstrafiken är mer storregional och organiserad längs stomlinjenätet. Upprättandet av ett trafikförsörjningsprogram sker regionalt hos de olika regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Hur förfarandet ska gå till vid skapandet av storregionala trafiksystem regleras inte i kollektivtrafiklagen.

I dag fungerar det i praktiken som så att de regionala kollektivtrafikmyndigheter, som vill samarbeta om länsöverskridande trafik, tar fram ett gemensamt dokument. När myndigheterna sedan tar fram trafikförsörjningsprogrammen bygger dessa på det gemensamma dokumentet och speglar varandra. Det medför i sin tur att det blir svårt för kommersiell kollektivtrafik att samråda med de enskilda regionala kollektivtrafikmyndigheterna eftersom en enskild regional kollektivtrafikmyndighet har svårt att ensidigt ändra i det gemensamma dokumentet. Även andra intressenter såsom resenärer har svårt att föra fram sina synpunkter vid samråden.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Trafikanalys, Utvecklingen av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik, Rapport 2014:14, s. 51ff.

<sup>86</sup> Transrail Sweden AB (2015), Framtidens regionalstågstrafik i Mälardalen.

### 5.4.5 Brist på information

Ett gemensamt tema i många granskningar är bristen på information. Statistik och annan information är viktig både för marknadens aktörer men också för allmänheten. Bristen på information försvårar marknadsinträdet för kommersiella aktörer.<sup>87</sup>

SKL:s har i två rapporter belyst frågan om bristen på information och identifierat två utmaningar. Den första utmaningen är att förutsättningarna för kollektivtrafik ser helt olika ut i olika delar av landet. Den andra utmaningen är svårigheten att få fram relevant statistik. Det handlar om olika definitioner och gränsdragningar, att statistiken behöver vara tillförlitlig och möjlig att jämföra. På många områden saknas det också statistik.

SKL ser i sin rapport att det finns ett utvecklingsbehov när det gäller framtagning av statistik, särskilt för tåg där kvaliteten på statistik är låg. T.ex. behöver statistik beträffande uppgift om tidtabellskilometer och personkilometer förbättras. Uppgifter om antalet resenärer är också osäkert. Många gånger redovisas skattningar och inte antalet faktiska resenärer på tågen. Det storregionala tågtrafiknätet komplicerar även uppgiftslämnandet och bidrar till dubbelräkning av resor. Det är också svårt att ta fram statistik för kommersiell trafik, vilket i sin tur påverkar de regionala kollektivtrafikmyndigheter med stor andel tågtrafik med periodkortsavtal där resenärerna kan åka med kommersiell trafik.<sup>88</sup>

Den statistik som finns beskriver den upphandlade kollektivtrafiken och avser produktion, resande, effektivitet och kundnöjdhet. Det finns också statistik om fordon t.ex. teknik, miljö, tillgänglighet och säkerhet. För den kommersiella trafiken finns ingen officiell statistik.<sup>89</sup>

Vidare ska de regionala kollektivtrafikmyndigheterna årligen redovisa sin upphandlade trafik enligt EU:s kollektivtrafikförordning, men detta tycks heller inte förekomma.<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> Trafikanalys, En förbättrad kollektivtrafik – utvärdering av två reformer, Rapport 2014:13, s. 37.

<sup>88</sup> Sveriges kommuner och landsting (2014), Öppna jämförelser Kollektivtrafik 2014 och Sveriges kommuner och landsting (2015), Fördjupningsrapport Öppna jämförelser för kollektivtrafiken – så kan jämförelserna om kollektivtrafiken bli bättre.

<sup>89</sup> Sveriges kommuner och landsting (2014), Öppna jämförelser Kollektivtrafik 2014, s. 16.

<sup>90</sup> Transportstyrelsen, Marknadstillträde i regional kollektivtrafik, delrapport 1, TSG 2014-251, s. 28.

Bristen på information medför också att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna får svårt att utveckla verksamheten. Det går t.ex. inte att utvärdera vilken avtalsform som är mest ändamålsenlig eller jämföra kostnader mellan olika regionala kollektivtrafikmyndigheter. Trafikanalys har funnit att många regionala kollektivtrafikmyndigheter inte kan lämna uppgifter om tågtrafikavtal, eftersom det inte finns några rutiner för att hämta in rätt information från de länsöverskridande samarbetsbolag som handlar upp trafiken (MÄLAB, Norrtåg, Öresundståg med flera). Det blir därmed omöjligt att följa upp tågtrafiken på länsnivå, både för externa utvärderare och för regionerna själva. Det går därmed inte att få svar på vad myndigheterna har köpt, vad de har betalat och vad de har fått för pengarna.<sup>91</sup>

#### 5.4.6 21-dagarsregeln

Enligt 4 kap. 1 § kollektivtrafiklagen ska ett kollektivtrafikföretag, som har för avsikt att på kommersiell grund bedriva kollektivtrafik, anmäla detta till berörd regional kollektivtrafikmyndighet. Det samma gäller när ett kollektivtrafikföretag avser att upphöra med en sådan trafik. Tillämpningsområdet är inte begränsat till regional kollektivtrafik utan gäller all kommersiell kollektivtrafik.

Närmare om hur anmälan ska göras preciseras i 4 och 5 §§ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2012:2) om anmälningsskyldighet och trafikinformation. Där anges att anmälan ska vara berörd kollektivtrafikmyndighet tillhanda senast 21 dagar innan kollektivtrafiken påbörjas eller upphör. Bestämmelserna finns för att berörda myndigheter ska ha möjlighet att följa upp och utöva tillsyn även över kommersiell trafik. De korta anmälningstiderna för in- och utträde på marknaden motiveras med att de behövs för att skapa bra dynamik och flexibilitet.<sup>92</sup>

Kollektivtrafiklagen är skriven för att passa olika trafikslag. Det har framförts till utredningen att bestämmelserna är mer lämpade för kommersiell busstrafik vid t.ex. en musikfestival än för järnvägstrafik och därför behöver ses över. Problemet är att kommersi-

---

<sup>91</sup> Trafikanalys, Utvecklingen av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik, Rapport 2014:14, s. 55.

<sup>92</sup> Prop. 2009/10:200, s. 85f och 121.

ell och samhällsorganiserad persontrafik på järnväg får olika tids- horisonter på grund av författningsbestämmelser.

En kommersiell operatör kan upphöra med sin trafik med tre veckors varsel. Om inte någon annan kommersiell operatör vill köra trafiken återstår det för den regionala kollektivtrafikmyndigheten att besluta sig för om den ska organisera trafiken. Myndigheten måste sedan fatta beslut om allmän trafikplikt och upphandla trafiken, en process som tar två-tre år innan trafiken kommer igång igen. När de regionala kollektivtrafikmyndigheterna står inför ett beslut om allmän trafikplikt har de att beakta de olika tids- horisonterna och vågar inte släppa ifrån sig systemkritiska linjer. För det fallet att den kommersiella kollektivtrafiken skulle upphöra blir konsekvensen för resenärerna att trafiken kan utebli under lång tid innan de regionala kollektivtrafikmyndigheterna hunnit få igång ny samhällsorganiserad kollektivtrafik. Enligt nuvarande lagstiftning kan alltså inte den kommersiella trafiken erbjuda en över tid förutsägbar och pålitlig trafikering.

#### 5.4.7 Avtal om inköp och tillköp av trafik

På ett och samma kommersiella tåg kan finnas både resenärer som betalt hela biljettpriiset själva och kunder som reser med subventionerad biljett t.ex. i form av ett länstrafikkort. Stödköp av platser från de regionala kollektivtrafikmyndigheterna kan vara en viktig förutsättning för att den kommersiella trafiken ska kunna drivas.

Till utredningen har det framförts att på den tiden det fanns trafikhuvudmän förelåg det en större variation av avtal mellan kommersiell trafik och trafikhuvudmän. Trafikhuvudmän kunde köpa all önskad tilläggstrafik av SJ AB, som inte gick att bedriva på kommersiell grund, enligt öppna böckernas princip till självkostnadspris och ett litet vinstpåslag. Att det fanns ett stort utbud av olika avtalsvarianter underlättade för parterna att hitta affärsmöjligheter.

TiM-avtalet fungerar som så att SJ AB tar resenärsintäkterna, huvuddelen direkt i form av intäkter från försäljningen av egna biljetter och en mindre del indirekt i form av ersättning för resenärer som åker med den regionala kollektivtrafikmyndighetens

periodkort och som motsvarar de intäkter myndigheten fått in när denne sålt periodkortet. SJ AB tar hela risken på resande- och intäktssidan. Myndigheten garanterar inte att det kommer några resenärer och därmed garanterar myndigheten inga resenärsintäkter.

Kollektivtrafiklagen reglerar inte frågan om inköp och tillköp av trafik. Det har medfört att det blivit något av en gråzon i lagstiftningen vad som ska gälla för denna typ av trafik. Det finns vissa regionala kollektivtrafikmyndigheter som har fortsatt med inköp och tillköp av trafik och som då inte är upphandlad, medan andra regionala kollektivtrafikmyndigheter håller hårt på att all trafik ska omfattas av beslut om allmän trafikplikt och sedan upphandlas. Det görs alltså på olika sätt bland de regionala kollektivtrafikmyndigheterna.

Trafikanalys har framfört att en väg för att lindra konsekvenserna av 21-dagarsregeln skulle kunna vara att vidareutveckla formerna för samarbete mellan kommersiell och samhällsorganiserad trafik genom inköp och tillköp av trafik. Samtidigt ser Trafikanalys inköp och tillköp av trafik som problematiskt. Det finns i regel bara en operatör på den aktuella sträckan, vilket ger en fördel för den som redan är på marknaden. Bestämmelserna i kollektivtrafiklagen syftar till att förhindra otillbörligt gynnande av enskilda aktörer.<sup>93</sup>

Transportstyrelsen har framfört att köp av styckresor skulle vara ett sätt uppnå dynamik mellan upphandlad och kommersiell trafik samtidigt som flexibiliteten för kommersiella trafikbolag bibehålls.<sup>94</sup> Ett annat sätt att skapa dynamik skulle vara utifrån ett system med s.k. resenärspeng. Resenärspeng innebär att samhället betalar en ersättning till trafikföretagen för varje resenär.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Trafikanalys, Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken, Rapport 2012:13, s. 59.

<sup>94</sup> Transportstyrelsen, Marknadstillträde i regional kollektivtrafik, Rapport 2014-251, s. 22.

<sup>95</sup> VTI (2013), Marknadsöppning – och sen? Samhällsekonomisk analys av förutsättningarna för en stärkt kollektivtrafik, VTI-rapport 772.

## 5.5 Är förutsättningarna för en långsiktig kommersiell trafik tillfredsställande?

Enligt utredningens direktiv ska jag besvara frågan om förutsättningarna för långsiktig bärkraftig kommersiellt organiserad trafik är tillfredsställande i förhållande till upphandlad trafik. Enligt min mening behöver frågan analyseras utifrån två tidshorisonter. Den korta tidshorizonten gäller förutsättningarna för den kommersiella trafiken fram till starten av trafik på höghastighetsbanorna. Det långa perspektivet gäller förutsättningarna efter det att trafiken startat på höghastighetsbanorna.

### 5.5.1 Tiden fram till trafikstart på höghastighetsbanor

Sedan 2012 finns det inga legala hinder för den kommersiella trafiken att verka på regional, storregional och interregional nivå, men det behöver inte nödvändigtvis betyda att det är affärsmässigt attraktivt att verka där.

### Interregional marknad

På interregional nivå har det tillkommit ny kommersiell trafik och nya kommersiella tågoperatörer. Det tolkar jag som att här finns det ett kommersiellt intresse och att inträdeshindren är möjliga att övervinna. Det finns samhällsorganiserad trafik på den interregionala marknaden t.ex. Norrlandstrafiken, men den synes inte tränga undan den kommersiella trafiken. På den interregionala marknaden kan den samhällsorganiserade trafiken stärka den kommersiella trafiken, som bedrivs på marginalen, genom inköp och tillköp av resor. Även om den samhällsorganiserade trafiken inte konkurrerar om resenärer konkurrerar den om tillgången till attraktiva tåglägen. Både den kommersiella och den samhällsorganiserade trafiken har problem med att spårkapaciteten inte räcker till. Problemet kommer sannolikt att kvarstå tills de nya höghastighetsbanorna tas i drift.



## Lokal och regional marknad

På lokal och regional nivå är situationen en annan. Det kommersiella inslaget av järnvägstrafik är obetydligt och ingen kommersiell järnvägsoperatör har visat intresse för att komma igång med ny trafik. Lokal och regional persontrafik på järnväg i allmänhet synes inte vara kommersiellt attraktiv. (Här bortser jag ifrån Arlanda-banan.) Jag tolkar det som att kommersiell trafik har svårt att konkurrera med samhällsorganiserad trafik när den väl har fått en dominerande ställning på marknaden. Detta kan bero på att den kommersiella trafiken inte kan konkurrera med priset eftersom subventionsgraden är cirka 50 procent för den samhällsorganiserade trafiken. Kommersiell trafik hamnar alltid i underläge eftersom resenären kommer att tvingas betala hela kostnaden för trafiken själv. Resenärer ser inte den faktiska kostnaden utan vänjer sig vid ett lägre subventionerat pris och har svårt att acceptera att betala fullt pris även om kvaliteten på tjänsten är högre. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna kan också ha en fördel i att de har lättare att få tillgång till rullande material. Företaget AB Transitio<sup>96</sup> köper in och äger tåg, som bolaget i sin tur hyr ut till myndigheterna. En annan faktor är att infrastrukturen ligger där den ligger och möjligheten att hitta en latent efterfrågan på en ny linje, som busstrafiken kan göra, är mer eller mindre obefintlig. Vidare är turtätheten redan välförsörd i storstadsregionerna och rusningstrafiken gör det svårt att konkurrera med restid. Jag ser den lokala och regionala marknaden för persontransporter på järnväg som en förlorad marknad för den kommersiella kollektivtrafiken eller i vart fall en marknad med mycket höga inträdeshinder som gör att den inte är intressant för kommersiell trafik. Här har den tänkta marknadsöppningen, som avregleringen av järnvägen syftade till, inte fungerat. Jag ser inte heller några tecken på att situationen kommer att förändras inom överskådlig tid.

Ur ett samhällsperspektiv är utvecklingen inte förvånande. Både teori och praktik visar att kollektivtrafik i tätbefolkade områden måste subventioneras, annars blir utbudet mindre och priset högre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. Ur ett samhällsperspektiv är det heller inte givet att det alltid finns anledning att

---

<sup>96</sup> AB Transitio ägs gemensamt av 20 landsting och regionala kollektivtrafikmyndigheter.

skydda den kommersiella trafiken på lokal och regional nivå utan det avgörande är om trafiken svarar mot det allmännas intresse. Men även om den samhällsfinansierade trafiken de senaste 25 åren utvecklats kraftigt och branschen har ett mål att fördubbla kollektivtrafiken till år 2020 finns det samtidigt tydliga tecken på stagnation. Resandet har slutat öka, men kostnaderna fortsätter att stiga. I slutändan blir det fråga om politiska prioriteringar.

## Storregional marknad

På den storregionala marknaden finns kommersiell och samhällsorganiserad järnvägstrafik sida vid sida. Sedan 2012 har intresset för att etablera ny kommersiell storregional trafik varit lågt. Den nya kommersiella trafik som tillkommit är att SJ AB återigen börjat trafikera sträckan Malmö–Göteborg 2013. SJ AB har rapporterat, att trots konkurrensen från den samhällsorganiserade trafiken på Västkustbanan, har antalet resenärer på SJ AB:s tåg ökat med 25 procent på ett år.<sup>97</sup> Parallellt finns det också linjer där det pågår en utträngning av kommersiell trafik på storregional nivå. Det handlar t.ex. om sträckorna Stockholm–Uppsala och Uppsala–Gävle. Även om det bara rör sig om några linjer är resandevolymer på dessa linjer relativt stora. Bilden av den storregionala marknaden är alltså betydligt mer komplicerad än vad den är för den lokala/regionala och den interregionala marknaden. Den kommersiella kollektivtrafiken kan hitta möjligheter att konkurrera med den samhällsorganiserade trafiken på vissa linjer, samtidigt som den är hårt trängd på andra linjer. Den storregionala marknaden är mer komplex, med fler aktörer, större stordriftsfördelar och större nätverkseffekter.

Den storregionala marknaden kännetecknas också av att den just nu är en marknad i snabb förvandling. Ett framtida scenario är att den storregionala marknaden går samma väg som den lokala och regionala marknaden och därmed går förlorad för kommersiell järnvägstrafik. Ett annat scenario är att det fortsätter ungefär på

---

<sup>97</sup> Pressmeddelande från SJ AB i juni 2015. Utredningen har inte fått tillgång till mer information om utvecklingen på linjen.

samma sätt som i dag och där kommersiell och samhällsfinansierad trafik har anpassat sig till varandra och samexisterar.

Ett problem för utredningen har varit bristen på officiell statistik när det gäller att göra en bedömning av eventuell marknadsförskjutning. Det går att få fram information om hur marknaden som helhet utvecklas, men det är svårt att få fram officiell statistik på linjenivå annat än i undantagsfall. Tillförlitlig information saknas om hur många som åker, var de åker och vad de betalar för resan. Bristen på uppgifter på linjenivå härrör både från den samhällsorganiserade trafiken och från den kommersiella trafiken. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna har t.ex. haft svårt att redogöra för sina avtal på linjenivå för Trafikanalys. Den kommersiella trafiken vill inte lämna ut uppgifter p.g.a. att de utgör företags-hemligheter.

När detta skrivs har det gått knappt fyra år sedan kollektivtrafiklagen trädde i kraft. Övergångsbestämmelserna till den nya kollektivtrafiklagen tillät att avtal träffade före ikraftträdandet kunde fortsätta att gälla tills de löpte ut. Eftersom många av de gamla avtalen fortfarande lever kvar har kollektivtrafiklagen ännu inte fått fullt genomslag. En fråga av stor betydelse för förhållandet mellan kommersiell och samhällsfinansierad trafik är hur marknaden kommer att utvecklas i Mälardalen efter 2016 när det nuvarande TiM-samarbetet upphör (det enda kvarvarande regional-tågssystem som sköts kommersiellt). Samtliga sex regionala kollektivtrafikmyndigheter i Mälardalen har tagit ökad kontroll över trafikutbudet i regionen. De har kommit överens om att implementera ett nytt stomnät för den regionala tågtrafiken med start 2017. De har också fattat ett beslut om allmän trafikplikt, vilket medför att trafiken på stomnätet ska upphandlas. Samtidigt påverkas även marknadsutvecklingen i regionen av Trafikverkets framtida tågplaner och anpassningar av tidtabeller. Här kommer det att spela stor roll hur Trafikverkets tågplaneprocess och prioriteringskriterierna mellan regionaltåg och fjärrtåg kommer att fungera i framtiden.

Förändringar i trafiken på den storregionala marknaden kan också påverka trafiken på den interregionala marknaden eftersom de hänger ihop i ett större nätverk. Resenärer kan använda sig av den samhällsorganiserade trafiken för att i ändpunkterna göra en resa som närmar sig interregional nivå, även om det inte är bekvämt

för resenären ur ett tidsperspektiv. Det är också oklart hur t.ex. SJ AB kommer att agera på marknaden och eventuellt anpassa sin trafik till de ändrade förhållandena t.ex. på sträckan Stockholm–Göteborg norr om Mälaren. Trafikanalys ser att det finns risk för att SJ AB förlorar hela eller delar av sin regionala trafik till konkurrenter och därmed också går miste om intäkter.<sup>98</sup> SJ AB bör dock vid en upphandling av trafiken ha en fördel i form av informationsövertag om trafikens förutsättningar.

### 5.5.2 Tiden efter trafikstart på höghastighetsbanor

På längre sikt kommer förutsättningarna för den kommersiella trafiken att påverkas av hur trafiken utformas på höghastighetsbanorna. Internationellt har två alternativ använts. I det första alternativet släpps trafiken inte på förrän hela sträckan är färdigbyggd. I det andra alternativet släpps trafiken på allt eftersom de olika delsträckorna blir färdiga. Sverige ser ut att följa det senare alternativet. Det ger förutsättningar för den samhällsorganiserade trafiken, som finns på de kortare sträckorna, att tidigt komma i gång. Frågan blir, vid etappvis byggande, när det finns en tillräckligt lång färdig järnväg för att det ska vara intressant för kommersiella aktörer att komma igång med sin trafik. Det är inte säkert att dessa anser att det är affärsmässigt intressant att trafikera den första delsträckan och kanske inte den andra och tredje delsträckan heller. Om den samhällsorganiserade trafiken etableras före den kommersiella trafiken kan det få konsekvenser för hur marknaden utvecklas.

När den samhällsorganiserade trafiken väl etablerats har den påverkat människors beslut om bostadsort och arbetspendling på ett sätt som i praktiken gör det svårt att göra stora förändringar i trafikutbudet. Det kan påverka såväl bostadspriser som etablering av företag och därmed arbetstillfällena. Jag tror att det kommer att vara mycket svårt i praktiken att först låta samhällsorganiserad trafik etablera sig på delar av höghastighetsbanorna för att sedan ta

---

<sup>98</sup> Trafikanalys, Utvecklingen av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik, Rapport 2014:14, s. 26.

bort denna, helt eller delvis, för att lämna plats åt höghastighetståg med andra stoppmönster.

### 5.5.3 En sammanfattande bedömning av förutsättningarna för kommersiell persontrafik

På marknaden för persontrafik på järnväg finns det två krafter som påverkar utvecklingen. Den första kraften verkar för en totalt avreglerad marknadsstyrd persontrafik på järnväg. Den andra kraften verkar för en reglerad samhällsstyrd trafik. Dessa två krafter kan samverka eller motverka varandra. Historiskt, när de första stegen togs i riktning mot en omreglering av järnvägsmarknaden, samverkade de båda krafterna. De dåvarande trafikhuvudmännens ökade engagemang i tågtrafiken gick hand i hand med marknadsöppningen. De senaste åren har däremot utvecklingen snarast påvisat motsatsförhållanden och målkonflikter. Enligt min mening behövs det ändrade förutsättningar för att de båda krafterna återigen ska samverka med varandra. Jag ser att en del förändringar kan och bör göras redan här och nu, medan andra förändringar blir aktuella längre fram, beroende på hur de vägvalsfrågor hanteras som jag pekat ut i kapitel 3.

Min sammanfattande bedömning är att dagens förutsättningar för långsiktigt bärkraftig kommersiellt organiserad persontrafik inte är tillfredsställande i förhållande till upphandlad trafik. I det kortare perspektivet behöver förändringar därför göras i kollektivtrafiklagen. Jag anser att det skydd för kommersiell trafik som det finns intentioner av i förarbetena inte kommit till tillräckligt uttryck i lagen, vilket gör den otydlig. Otydligheten försvårar i sin tur tillsynen. Kraven på transparens och redovisning av de regionala kollektivtrafikmyndigheternas verksamhet är heller inte tillräcklig för att ge marknadsaktörer tillräckligt skydd och information. Ändringar behövs för att kollektivtrafikmarknaden ska fungera mer effektivt. Resterande del av kapitlet kommer jag att ägna åt de förslag jag menar bör genomföras i närtid, dvs. innan och oavsett resultaten av de överväganden om vägval som också behöver göras, med anledning av höghastighetsbanorna och deras framtida trafikering.

Som jag har diskuterat närmare i kapitel 3 menar jag att det i ett längre perspektiv behövs ändrade former för fördelning av kapacitet

genom en ändrad marknadstillträdesmodell, vilket kommer både den samhällsorganiserade och den kommersiella trafiken till godo. Staten behöver även ta ett större ansvar för att de båda krafterna bättre ska samverka med varandra. Behovet av ytterligare förändringar som en förändrad marknadstillträdesmodell kan leda till för bl.a. kollektivtrafiklagen får utredas vid ett senare tillfälle.

## **5.6 Förslag på åtgärder för att stärka förutsättningarna för kommersiell trafik**

### **5.6.1 Inledning**

I det föregående avsnittet har jag konstaterat att förutsättningarna för den kommersiellt organiserade persontrafiken inte är tillfredsställande. I enlighet med uppdraget lämnar jag härmed följande förslag på åtgärder.

### **5.6.2 Trafikförsörjningsprogram**

Enligt 2 kap. 8 § kollektivtrafiklagen ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten regelbundet i ett trafikförsörjningsprogram fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken. Programmet ska vid behov uppdateras. Trafikförsörjningsprogrammet ska bl.a. innehålla alla former av regional kollektivtrafik, både trafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund och trafik som myndigheten avser att ombesörja på grundval av allmän trafikplikt, och ge ett adekvat uttryck för behovet av regional kollektivtrafik i länet och målen för kollektivtrafikförsörjningen (2 kap. 10 § kollektivtrafiklagen). Det regionala trafikförsörjningsprogrammet ska upprättas efter samråd med motsvarande myndighet i angränsande län. Samråd ska även ske med övriga berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer (2 kap. 9 § kollektivtrafiklagen).

Jag har i avsnitt 5.4.2 redogjort för den kritik som riktats mot trafikförsörjningsprogrammen och samrådsprocessen. En samlad bedömning ger att den kommersiella och den samhällsorganiserade trafiken båda har uppvisat ett förhållandevis svalt intresse för dialog om trafikförsörjningsprogrammen, även om det finns undantag och

anledningen till det svala intresset är olika. Jag vill därför föreslå åtgärder i syfte att öka och bredda engagemanget för trafikförsörjningsprogrammen och ge bättre förutsättningar för kommersiella kollektivtrafikföretag och resenärer att delta i planeringen och påverka utformningen av programmen.

En väg att gå för att nå målet är att utveckla dialogen mellan den regionala kollektivtrafikmyndigheten, de kommersiella kollektivtrafikföretagen och resenärerna. Att öka dialogen under samrådsprocessen är viktigt därför att ett trafikförsörjningsprogram kan medföra, dels långsiktiga effekter i form av åtgärder som är av mer permanent natur, dels att de förhållanden som rått före beslutet om trafikförsörjningsprogram inte kan återställas utan stora ekonomiska konsekvenser. Om dialogen ökar mellan den samhällsorganiserade trafiken och den kommersiella trafiken kan detta leda till att den regionala kollektivtrafikmyndigheten tar hänsyn till fler perspektiv, trafikförsörjningsprogrammen blir bättre förankrade och konfliktytorna minskar.

Enligt min mening har kommersiella trafikföretag och resenärer hittills inte på ett tillfredsställande sätt kunnat framföra synpunkter och åsikter samt delta i utformandet av programmen, även om det även här finns undantag. Det handlar också om att öka kunskapen hos resenärerna och de kommersiella trafikföretagen om den politiska processen, dess förutsättningar och vilka påverkansmöjligheter som ges. Detta kan ske genom att t.ex. förtroendevalda medverkar i samrådsprocessen tillsammans med tjänstemännen. Det signalerar till övriga som deltar i samrådsprocessen att dialogen är seriös och ger förutsättningar för ett direkt samtal mellan kommersiella kollektivtrafikföretag och folkvalda. Min förhoppning är att de föreslagna förändrade reglerna i slutändan ska ge ett bättre underlag inför beslut om trafikförsörjningsprogram och ökad förståelse för olika gruppers behov och intressen. Förändringarna syftar sammantaget till att ge de kommersiella kollektivtrafikföretagen och resenärerna en starkare röst genom att de effektivare ska kunna framföra synpunkter, åsikter och delta i utformandet av trafikförsörjningsprogrammen. Förändringarna behövs för alla former av kollektivtrafik och inte bara för tåg.

## Arbetet med att ta fram ett trafikförsörjningsprogram ska omfatta ett antal moment

De största möjligheterna att påverka ett beslut är tidigt i beslutsprocessen, när idéer och tankar väcks och underlag ska tas fram. Det är en väsentlig skillnad mellan att få bidra till att formulera problem och förslag till lösningar mot att få ta del av ett färdigt beslut och eventuellt ges möjligheter att lämna synpunkter på det. Det är också i den tidiga beslutsprocessen de kommersiella kollektivtrafikföretagen och resenärsorganisationerna vill delta. Vid t.ex. ett samråd inför upphandling är för sent att påverka beslutet om allmän trafikplikt.

I den nuvarande lagstiftningen är det inte reglerat hur samråden ska gå till. Utifrån den kritik som har riktats mot hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna genomfört dessa anser jag att det behövs klara riktlinjer för när och hur ett samråd ska genomföras. Att ha klara riktlinjer bidrar också till att ge förutsägbarhet för hur processen ska genomföras.

Jag vill därför föreslå förändringar som syftar till att förskjuta tyngdpunkten mot samråd inför trafikförsörjningsprogram i stället för samråd inför upphandling. För att åstadkomma detta föreslår jag regler för arbetet med att ta fram ett trafikförsörjningsprogram som liknar de regler som finns vid tillkomsten av översiktsplan enligt plan- och bygglagen (2010:900). Genom att samrådsförfarandet knyts närmare de regler som gäller för översiktsplan stärks också kollektivtrafikens roll i samhällsplanering.

Arbetet med att ta fram ett trafikförsörjningsprogram ska ske i ett antal moment efter varandra. Först ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten *upprätta ett förslag till trafikförsörjningsprogram*. Alla regionala kollektivtrafikmyndigheter har nu upprättat åtminstone ett trafikförsörjningsprogram, vilket kan ligga till grund för nästa generations program. Den kritik som har riktats mot de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i denna del är att de inte i tillräckligt hög grad gjort en marknadsanalys och att det saknas relevant information om trafiken. Jag kommer nedan (se avsnitt 5.6.4) att föreslå att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna varje år ska offentliggöra ett trafikårsbokslut där varje enskild linje ska redovisas för sig. Ändamålsenlig information om utbud och efterfrågan är en grundförutsättning för att kunna bedöma behovet av



kollektivtrafik. Trafikårsboks slutet kommer att vara ett viktigt underlag för bedömningen av hur trafiken kommer att utvecklas och vilka förutsättningar det finns för kommersiell kollektivtrafik.

Under arbetet med att ta fram ett förslag till trafikförsörjningsprogram ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten *samråda* med bl.a. berörda kommersiella kollektivtrafikföretag. Syftet med samrådet är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Programförslaget ska i denna fas inte vara färdigberett utan det ska vara möjligt för de kommersiella trafikföretagen att framföra synpunkter som kan ge ett faktiskt avtryck i trafikförsörjningsprogrammen. Det är viktigt att i dialogen mellan myndighet och kollektivtrafikföretag fånga upp den kommersiella trafikens möjligheter. Det är också de kommersiella trafikföretagen som har sakkunskapen och kan bidra till att marknadsanalysen blir bättre genom att genomlysna marknaden och framhålla sin nytta. Om de kommersiella kollektivtrafikföretagen får en mer proaktiv roll ökar sannolikheten för att konstruktiva förslag kommer fram. Även dialogen mellan berörda resenärer behöver fördjupas under samrådet. I detta skede av processen är det främst företrädare för resenärsorganisationer som behöver ges möjlighet att delta.

Att delta i ett samråd är kostnadskrävande för ett kommersiellt kollektivtrafikföretag. Det är därför viktigt att samrådsprocessen sköts så effektivt som möjligt och att samrådsmötena är väl förberedda. Deltagarna ska kunna förutsäga vilka frågor som myndigheten kommer att ta upp för dialog och samråd och vilken påverkansmöjlighet som ges. Samråd är en metod för att få bättre beslutsunderlag, men det måste också vara klart att det är de folkvalda som slutligen upprättar trafikförsörjningsprogrammet. Under samrådet ska myndigheten redovisa förslagets innebörd, skälen för förslaget, förslagets konsekvenser och det planeringsunderlag som har betydelse för utformningen av förslaget.

Formerna för hur samrådet ska utformas bör även i fortsättningen vara fria. Den regionala kollektivtrafikmyndigheten bör erbjuda både öppna möten dit alla berörda som vill bjuds in att delta och möten som riktar sig till specifika målgrupper, men även arbeta med moderna digitala samrådsverktyg.

Kommersiella kollektivtrafikföretag och resenärer har framfört kritik mot att det saknas återkoppling på deras synpunkter och

förslag (se avsnitt 5.4.2). Enligt min mening är återkoppling avgörande för att dialogen mellan den regionala kollektivtrafikmyndigheten, kommersiella kollektivtrafikföretag och resenärer ska kunna utvecklas och fördjupas. Deltagarna måste uppleva att deras synpunkter har uppmärksammats och tagits om hand och att deras deltagande varit meningsfullt. För att ge möjlighet till återkoppling föreslår jag att den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska redovisa resultatet av samrådet i en *samrådsredogörelse* som ska innehålla de förslag som framförda synpunkter har gett anledning till. Samrådsredogörelsen ska finnas tillsammans med programförslaget och kommuniceras med dem som deltagit under samrådet. Om de synpunkter som kommit in redovisas öppet och synligt för alla leder detta till att dialogen kan förbättras ytterligare. (Här kan dock hänsyn behövas tas till eventuella affärshemligheter.) Andra aktörer kan kommentera och vidareutveckla synpunkterna.

När samrådet har avslutats ska förslaget till trafikförsörjningsprogram *ställas ut* under minst två månader. Det är den regionala kollektivtrafikmyndigheten som under samrådsskedet bedömer vem som är berörd av trafiken och vem myndigheten ska samråda med. Jag vill ge fler möjlighet att delta i processen med att upprätta ett trafikförsörjningsprogram. Det handlar om åtskilliga miljarder kronor i biljettintäkter och skattemedel. Kostnaderna för den samhällsorganiserade trafiken ökar och resandet blir allt dyrare. Det finns ambitioner om att ytterligare öka kollektivtrafikresandet samtidigt som konkurrensen om skattemedlen är hård och det finns därmed stora behov av nya lösningar för en effektivare kollektivtrafik. Genom att ställa ut förslaget ges medborgarna möjlighet till inflytande och insyn över trafikförsörjningsprogrammen. Processen med att ta fram ett trafikförsörjningsprogram bör inte vara exklusiv utan inkluderande och ses som värdeskapande och inte enbart ett hinder som ska överbryggas. Alla medborgare bör således ges möjlighet att få framföra skriftliga synpunkter på förslaget.

Efter utställningstiden ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten i ett *särskilt utlåtande* sammanställa de synpunkter som kommit fram och redovisa de förslag som synpunkterna gett anledning till. Även för medborgarna är det viktigt med återkoppling på lämnade synpunkter och om dessa har påverkat programmet. Det handlar om programmets legitimitet och deltagarnas möjlighet

till ansvarutkrävande. Myndigheten ska sedan så snart som möjligt skicka utlåtandet eller ett meddelande om var det finns tillgängligt till dem som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda och som har lämnat kontaktuppgifter. Utlåtandet ska finnas tillgängligt tillsammans med övriga handlingar i ärendet. Om programförslaget ändras väsentligen efter utställningen ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten ställa ut förslaget på nytt.

### **Trafikförsörjningsprogram ska upprättas/uppdateras minst vart fjärde år**

Enligt 2 kap. 8 § kollektivtrafiklagen ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten regelbundet fastställa målen för den regionala kollektivtrafiken i ett trafikförsörjningsprogram. Hur ofta en regional kollektivtrafikmyndighet upprättar ett trafikförsörjningsprogram har visat sig variera mellan myndigheterna. Transportstyrelsen har t.ex. fått förelägga den regionala kollektivtrafikmyndigheten på Gotland att upprätta ett första program vid äventyr av vite på 180 000 kronor. Andra regionala kollektivtrafikmyndigheter är på väg mot tredje generationens program.

Risken med att upprätta ett program med långa mellanrum är att kunskapen om hur man gör försvinner ut ur myndigheten. Samhällsutvecklingen går också fort och trafikförsörjningsprogrammet kan behöva uppdateras mot andra planer och program t.ex. för infrastruktur. Planering kring kollektivtrafik behöver vara en pågående process. Samtidigt är det så att förutsättningarna och behoven i landet ser väldigt olika ut.

Utvecklingen hittills har visat på att det finnas ett behov av tillsyn inom detta område. Den nuvarande lagtextens formulering försvårar tillsyn eftersom det blir en subjektiv bedömning av vad som menas med regelbundet och vid behov. I förarbetena framfördes att programmen skulle uppdateras en gång under varje mandatperiod.

Jag föreslår därför att trafikförsörjningsprogram ska upprättas (alternativt uppdateras) minst vart fjärde år, vilket innebär att programmen ska genomgå en gång under mandatperioden. Genom att föreslå denna ändring blir det också enklare att utöva tillsyn då tidsramarna läggs fast.

Förutsättningarna i landet är olika och jag har övervägt alternativet att låta regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om när ett trafikförsörjningsprogram ska göras och även behovet av att ge dispens från kravet om att regelbundet upprätta trafikförsörjningsprogram. Jag har dock kommit fram till att det är viktigare att trafikförsörjningsprogrammet är ett levande dokument i hela landet och att dispens inte ska meddelas.

### Trafikförsörjningsprogram för storregional trafik

Kollektivtrafiklagen reglerar inte i dag hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska gå till väga vid inrättandet av storregional trafik. Praktiskt fungerar det som så att de regionala kollektivtrafikmyndigheter som vill samarbeta om länsöverskridande trafik tar fram ett internt gemensamt dokument. Därefter upprättar de regionala kollektivtrafikmyndigheterna egna trafikförsörjningsprogram som speglar varandra utifrån det gemensamma dokumentet. Det medför i sin tur att förfarandet får mer karaktär av ett remissförfarande än ett samråd. Skillnaden mellan samråd (så som det framställs i förarbetena till kollektivtrafiklagen) och ett remissförfarande är att vid samråd drar man upp gemensamma linjer för inriktning och mål i förväg – som utifrån ett tomt papper – medan en remissrunda utgår från redan givna förutsättningar och en preliminär version av trafikförsörjningsprogrammen. Kommersiella kollektivtrafikföretag och resenärsorganisationer har att samråda med var och en av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, vilket i sin tur försvårar möjligheten till dialog eftersom en enskild myndighet har svårt för att ensidigt ändra i det gemensamma dokumentet. Det kan också uppstå skillnader mellan de olika myndigheternas trafikförsörjningsprogram p.g.a. olika ambitionsnivåer, vilket gör att programmen inte blir helt lika och oklarheter kan uppstå.

Storregional trafik riktar sig till resenärer som har behov av att resa över en länsgräns. I trafikförsörjningsprogrammen har den regionala kollektivtrafikmyndigheten att göra en bedömning av hur stort detta behov är och hur det ser ut. Om varje myndighet har ett eget trafikförsörjningsprogram för länsöverskridande trafik innebär

detta att myndigheten kan behöva samråda med allmänhet som inte är bosatt i det egna länet. Om det finns ett gemensamt trafikförsörjningsprogram för länsöverskridande trafik kan samrådsprocessen på ett mer effektivt sätt utreda behovet av sådan trafik. Även resenärsorganisationer har behov av att delta i samrådsprocessen för storregional trafik.

Jag anser att den kommersiella kollektivtrafiken (framför allt den interregionala) och den samhällsorganiserade kollektivtrafiken har behov av att komplettera varandra och transportera resenärer åt varandra. Resenären ska uppleva att det finns ett och samma trafiksystem med gemensamma bytespunkter där utgångspunkten är hela-resan-perspektivet från dörr till dörr. Det behövs därför samordnade trafiksystem som stöder varandra.

Jag har ovan belyst att det finns problem med att varje regional kollektivtrafikmyndighet gör ett eget trafikförsörjningsprogram vid länsöverskridande trafik. Jag föreslår därför att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, som har för avsikt att organisera länsöverskridande kollektivtrafik med varandra, regelbundet i ett gemensamt separat trafikförsörjningsprogram ska fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken över länsgränserna och genomföra samråd.

Samhällsorganiserad kollektivtrafik över länsgränserna följer i huvudsak stamlinjenätet för järnvägen. Den lokala och regionala kollektivtrafiken försörjer stamnätet med resenärer. Det blir därför naturligt att trafikförsörjningsprogrammet för länsöverskridande trafik står över de enskilda myndigheternas trafikförsörjningsprogram. Den regionala kollektivtrafikmyndigheten får i sitt program redogöra för den länsöverskridande trafiken och vilken kompletterande trafik som behövs inom länet. Förslaget innebär således att arbetet för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna förenklas eftersom de enskilda trafikförsörjningsprogrammen inte längre behöver spegla varandra när det gäller den länsöverskridande trafiken.

Rent praktiskt får de olika regionala kollektivtrafikmyndigheterna göra en avsiktsförklaring om gemensamt samarbete. Därefter får de upprätta ett samverkansavtal som reglerar genomförandet av de ambitioner som parterna uttryckt i avsiktsförklaringen och för att reglera deras fortsatta samverkan i detta ärende. En regional kollektivtrafikmyndighet utses som ansvarig för upprättandet av ett

förslag till trafikförsörjningsprogram, genomförande av samråd, utställning och fastställandet av ett trafikförsörjningsprogram samt beslutet om allmän trafikplikt.

### **5.6.3 Beslut om allmän trafikplikt ska väga in befintlig kommersiell trafik**

Enligt 3 kap. 1 § fattar den regionala kollektivtrafikmyndigheten beslut om allmän trafikplikt inom länet. En regional kollektivtrafikmyndighet får även, efter överenskommelse med en eller flera andra sådana myndigheter, fatta beslut om allmän trafikplikt inom myndigheternas gemensamma område. Ett beslut enligt denna paragraf får endast avse regional kollektivtrafik.

Beslutet om allmän trafikplikt kan överklagas av den som på kommersiell grund tillhandahåller eller avser att tillhandahålla kollektivtrafiktjänster som berörs av trafikplikten (6 kap. 2 § kollektivtrafiklagen)

Kritik har riktats mot utformningen av besluten om allmän trafikplikt (se 5.4.3). Kritiken handlar om att beslutsmotiveringarna inte är tillräckligt tydliga och att besluten är allt för omfattande. Jag har också i avsnitt 5.4.1 redogjort för den kritik som framförts mot målkonflikter i kollektivtrafiklagen.

Utredningen har inhämtat ett utlåtande från professor Lars Henriksson (Bilaga 7) i syfte att ta reda på hur besluten om allmän trafikplikt kan förbättras. Detta avsnitt bygger på hans utlåtande.

På den svenska järnvägsmarknaden råder fri konkurrens. Beslut om allmän trafikplikt ändrar som utgångspunkt inte denna ordning. Men beroende på hur långtgående besluten om allmän trafikplikt är kan de ytterst utradera hela passagerarunderlaget för den kommersiella trafiken genom att utbudssituationen ändras. I formell mening är det inget som hindrar de kommersiella tågoperatörerna att fortsätta verksamheten, men i praktiken kan myndighetens beslut få till följd att effekterna blir snarlika ett verksamhetsförbud. Huruvida ett sådant beslut av myndigheten är förenligt med gällande rätt är bl.a. beroende av

- myndighetens befogenhet i allmänhet att fatta beslut om allmän trafikplikt,

- myndighetens skyldighet att i beslutsutformningen ta hänsyn till den kommersiella trafiken, och
- om åtgärden som följer av beslutet är proportionerlig i förhållande till den allmänna intressen den är ägnad att uppnå.

Utifrån dessa punkter konstaterar jag att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har befogenhet att fatta beslut om allmän trafikplikt inom lagens ramar.

Det som brister i den nuvarande bestämmelsen om beslut om allmän trafikplikt är att det saknas en reglering som innebär att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i beslutsutformningen är skyldiga att ta hänsyn till den befintliga kommersiella trafiken. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna har ett utredningsansvar så till vida att de ska visa att förutsättningarna föreligger för beslut om allmän trafikplikt. Det behövs en bestämmelse som medför att myndigheten i motiveringen av beslutet om allmän trafikplikt är skyldiga att redovisa huruvida ingripandet är berättigat i förhållande till befintlig kommersiell trafik. Myndigheten har att redovisa i beslutsmotiveringen avvägningen mellan det kommersiella intresset och behovet av samhällsorganiserad trafik.

Det beslut som de regionala kollektivtrafikmyndigheterna fattar måste vidare vara proportionerligt. I kollektivtrafiklagen behöver det inte införas någon särskild regel om proportionalitet eftersom detta är en allmän rättsgrundsats inom förvaltningsrätten och en central del inom EU-rätten.

Jag föreslår således en ändring i 3 kap. 1 § kollektivtrafiklagen innebärande att i beslut om allmän trafikplikt ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten väga in befintlig kommersiell trafik. Detta är inget nytt i sig utan är ett förtydligande av vad ett beslut om allmän trafikplikt ska innehålla.

#### **5.6.4 Trafikårsbokslut med särredovisning av enskilda linjer**

Enligt artikel 7.1 i EU:s kollektivtrafikförordning ska de regionala kollektivtrafikmyndigheterna en gång om året offentliggöra en samlad rapport om den allmänna trafikplikten inom sitt behörighetsområde, om de utvalda kollektivtrafikföretagen samt om ersättningar och ensamrätt som dessa kollektivtrafikföretag beviljats

som kompensation. Rapporten ska skilja mellan busstrafik och spårbunden trafik, den ska möjliggöra kontroll och utvärdering av kollektivtrafiknätets effektivitet, kvalitet och finansiering samt, i förekommande fall, ge information om eventuella beviljade ensamrätters art och omfattning.

Den svenska kollektivtrafiklagen saknar en motsvarande bestämmelse. EU:s kollektivtrafikförordning är en förordning och sådana behöver inte, till skillnad från EU-direktiven, implementeras i den svenska lagstiftningen. Trots att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska följa EU:s kollektivtrafikförordning tycks detta inte ske i särskilt hög utsträckning när det gäller rapporteringen. Hittills har rapporten bara publicerats av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i Södermanlands och Värmlands län. Eftersom nationell lagstiftning saknas kan inte Transportstyrelsen utöva tillsyn, utan tillsynsansvaret ligger på EU-nivå. Transportstyrelsen har till regeringen framfört att myndigheten borde ges tillsynsansvar över den årliga rapporten i kollektivtrafiklagen. När detta skrivs är ärendet under beredning.

På den tiden det fanns trafikhuvudmän hade många av dessa ett aktiebolag som utförde trafikplanering m.m., vilket lämnade årsredovisningar. När de regionala kollektivtrafikmyndigheterna bildades valde många myndigheter att avveckla aktiebolagen och därmed försvann också många årsredovisningar. I dag är det stora olikheter mellan de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i hur de redovisar sin trafik. En del redovisar inte någon trafik alls, en del redovisar sin trafik samlat på en övergripande nivå, medan andra myndigheter lämnar detaljerade uppgifter om sin trafik på linjenivå. Avskaffandet av trafikhuvudmän har alltså lett till minskad insyn i vad skattemedlen används till. Trafikanalys har också i sin granskning rapporterat att en del regionala kollektivtrafikmyndigheter inte kunnat redogöra överhuvudtaget för sina avtal om persontrafik på järnväg.

Syftet med de regionala kollektivtrafikmyndigheternas tillkomst var att myndighetsformen skulle garantera transparens och tydlighet i beslutet om vilken trafik som skulle upphandlas och varför behovet av denna inte kunde tillgodoses av kommersiell trafik. Öppenhet och tydlighet skulle åstadkommas genom att varje år offentliggöra en rapport som beskriver den upphandlade trafiken,



vad den kostar, vilka operatörer som anlitas, effektiviteten i trafiken etc.

Jag konstaterar att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna under en längre tid har haft möjlighet att själva publicera en rapport, vilket de är skyldiga att göra enligt EU:s kollektivtrafikförordning, men så har endast skett i ett par fall. SKL har gett ut en vägledning för hur rapporteringen ska gå till, men vägledningen synes inte heller ha haft någon större effekt.<sup>99</sup> För att åstadkomma tydlighet och transparens samt förhindra att vissa myndigheter ställer sig utanför är det angeläget att information om de regionala kollektivtrafikmyndigheternas verksamhet publiceras årligen. En förändring i kollektivtrafiklagen som ger Transportstyrelsen möjlighet att tillsyna de årliga rapporterna (EU:s kollektivtrafikförordning) är därför nödvändigt. Enligt uppgift har arbetet med en sådan förändring redan påbörjats.

Jag vill dock gå längre än vad EU:s kollektivtrafikförordning kräver och utöka omfånget på de uppgifter de regionala kollektivtrafikmyndigheterna årligen ska offentliggöra.

Min utgångspunkt är att tillgång till offentlig information om marknaden är mycket viktig för att denna ska fungera. När det gäller kommersiella kollektivtrafikföretag har de ett behov av att skydda sina affärshemligheter. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna har inte samma skyddsbehov eftersom finansieringen sker genom biljettintäkter från resenärer och skattemedel från medborgarna. Den information som finns tillgänglig på marknaden utgörs i dag t.ex. av den nationella trafikdatabasen och rapporter från olika myndigheter. Trafikanalys ska t.ex. enligt sin instruktion samla in, sammanställa och sprida statistik inom transportområdet. Den information som finns om marknaden är till övervägande del på en aggregerad nivå, vilket gör det svårt för utomstående att göra egna bedömningar. Jag vill åstadkomma en öppenhet som gör det möjligt för fler aktörer att följa utvecklingen av den samhällsorganiserade kollektivtrafiken.

Information om de regionala kollektivtrafikmyndigheternas verksamhet behövs utifrån fyra perspektiv. För det första handlar det om möjligheten till insyn för allmänheten och möjligheten att

---

<sup>99</sup> SKL (2013), Vägledning för regionala kollektivtrafikmyndigheter – begrepp och metoder för den årliga rapporten.

utkräva ett demokratiskt ansvar för hur verksamheten hanteras. Under 2014 uppgick de totala kostnaderna för rikets lokala och regionala kollektivtrafik till knappt 41 miljarder kronor. Intäkterna i verksamheten var drygt 20 miljarder kronor.<sup>100</sup> Det handlar alltså om åtskilliga miljarder kronor i biljettintäkter och skattemedel från medborgarna. Används skattemedel effektivt, kan skattemedel användas mer produktivt i andra verksamheter eller ska skattemedlen rent av stanna kvar hos skattebetalarna? En förbättrad tillgång till information handlar också om att upptäcka och förhindra korruption och bedrägerier.

För det andra behöver de regionala kollektivtrafikmyndigheterna få ordning på sina årsredovisningar och avtal för att kunna stå till svars för sina handhavanden gentemot styrelser och förtroendevalda i sin organisation, inte minst med beaktande av kostnadsutvecklingen i verksamheten. Det är av betydelse för verksamheten att veta vilka avtal som finns, hur stora avtalen är, vilket trafikutbud och vilket resande avtalen har resulterat i och vad har det kostat. Med mer information kan också den politiska styrningen öka över tjänstemännen. Tanken med att flytta kollektivtrafiken från bolag till myndighet var att den skulle bli en integrerad del av den politiska styrningen för regionens utveckling och medborgarnas bästa.

För det tredje har tillgången till information stor betydelse för de kommersiella kollektivtrafikföretagen. Utträngningen av den kommersiella trafiken sker på linjenivå. Detta gäller oavsett trafikslag. För att marknadsutvecklingen ska gå att följa krävs information om hur trafiken utvecklas på de enskilda linjerna som de regionala kollektivtrafikmyndigheterna svarar för.

Inom en regional kollektivtrafikmyndighets verksamhetsområde kan det också finnas linjer som är mer eller mindre intressanta ur ett kommersiellt perspektiv. Det är intressant för kommersiella kollektivtrafikföretag att få information om linjer som på sikt skulle kunna bli kommersiellt intressanta och resultera i ett marknadsinträde. Hur ser t.ex. resandeunderlaget och därmed efterfrågan ut på en viss linje?

Om varje linje redovisas för sig blir det också tydligt om det finns linjer som ger ett positivt täckningsbidrag. Det blir också

---

<sup>100</sup> Trafikanalys, Lokal och regional kollektivtrafik 2014, Statistik 2015:20, s. 8.

tydligt om det förekommer korssubventionering mellan linjer eller inte. Företrädare för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har framfört att myndigheternas uppdrag är att ordna tjänst av allmänt intresse, dvs. att anordna ändamålsenlig trafik. Det är utifrån detta uppdrag de regionala kollektivtrafikmyndigheterna agerar, inte för att konkurrera, eller tränga ut kommersiella aktörer. Jag anser emellertid att genom en särredovisning av linjer kan eventuella konsekvenser av myndigheternas beslut om allmän trafikplikt för kommersiell trafik bli tydligare.

För det fjärde finns det ett behov av utveckling hos den samhällsorganiserade trafiken. Information behövs för att kunna jämföra de olika regionala kollektivtrafikmyndigheterna med varandra och över tiden. I en bransch med stigande kostnader och stagnerande efterfrågan är det viktigt med information som gör det möjligt att förstå utvecklingen. De olika regionala kollektivtrafikmyndigheterna behöver lära av varandra. Om linjer särredovisas går det att tydligt koppla ihop de olika upphandlade avtalen med faktiska utbetalningar, liksom att ställa kostnader i förhållande till antalet resenärer, till trafikutbud etc. Detta skulle i sin tur göra det lättare att ta reda på vilka avtals- och ersättningsformer som fungerar bättre eller sämre under olika förutsättningar samt att följa upp hur trafik och kostnader utvecklas över tiden. En systematisk uppföljning och utvärdering av de olika avtalen är en förutsättning för att man ska kunna lära sig något av processen, bli duktigare på upphandling och få mer och/eller bättre trafik för pengarna.

Om tillgång till information linje för linje ökar underlättar detta även Konkurrensverkets marknadsövervakning. En annan fördel med redovisning linje för linje är att informationen skulle kunna användas i Trafikverkets kapacitetstilldelning och ge stöd i prioritering mellan regionaltåg och fjärrtåg.

Jag föreslår därför att det ska införas en bestämmelse i kollektivtrafiklagen innebärande att en regional kollektivtrafikmyndighet årligen ska upprätta och offentliggöra ett trafikårsboksut, där myndigheten ska särredovisa verksamheten som avser kollektivtrafik linje för linje där myndigheten lämnat ersättning för utförd trafik. Information ska alltså lämnas om både den upphandlade trafiken och trafik som köps genom inköp och tillköp från kommersiella kollektivtrafikföretag. Med linje avser jag sådan yrkesmässig trafik som är tidtabellsbunden och där ersättningen bestäms särskilt för

varje passagerare för sig. Jag ser ingen anledning att göra skillnad mellan olika trafikslag utan behovet av information får anses gälla samtliga trafikslag. Däremot kan det vara befogat att undanta anropsstyrd linjetrafik.

Jag anser att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, är bäst lämpad att närmare meddela föreskrifter om hur redovisningen linje för linje ska utformas. Den information som behövs är bl.a. resandeunderlag, trafikutbud, vilken typ av fordon och antal fordon som används, intäkter, kostnader och eventuella avdrag för bristande kvalitet. Det behöver även redogöras för vilket avtal som hör till vilken linje (typ av avtal, löptider, eventuell option etc.). Det ankommer på de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att genom avtal med dem som utför trafiken få tillgång till den information som behövs. Detta kan i sin tur föranleda behov av övergångsbestämmelser, t.ex. beroende på vilka tekniska lösningar som redan finns på plats.

De föreslagna reglerna ska inte påverka Trafikanalys uppdrag att samla in information från de olika regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Att kunna följa utvecklingen på en övergripande nivå är fortfarande värdefullt.

### 5.6.5 21-dagarsregeln

Kommersiell trafik kan upphöra med 21-dagars varsel.<sup>101</sup> Denna regel rimmar illa med de regionala kollektivtrafikmyndigheternas önskan om att skapa långsiktiga stabila trafiksystem för att ge resenärerna trygghet och stabilitet. Samtidigt är den kommersiella trafikens styrka att den kan anpassa trafiken efter marknadssituationen, t.ex. att kunna ändra utbud, tider, frekvens, uppehållsbild och priser till det som bedöms vara marknads- och konkurrensmässigt mest gynnsamt. Resenärer gynnas därmed också av innovationer i branschen. Utifrån ett resenärsperspektiv får det anses vara mest fördelaktigt att den kommersiella trafiken trots allt har kvar sin möjlighet att snabbt kunna anpassa sig efter resenärernas behov. Jag ser det heller inte som möjligt att tvinga en kommersiell

---

<sup>101</sup> TSFS 2012:2.

operatör att bedriva en trafik som går med förlust under någon längre tid. Jag föreslår därför ingen ändring i denna del.

### **5.6.6 Inköp och tillköp av trafik**

En del regionala kollektivtrafikmyndigheter gör inköp och tillköp av trafik från kommersiella kollektivtrafikföretag. Andra regionala kollektivtrafikmyndigheter gör det inte. Jag föreslår inte någon ny regel i kollektivtrafiklagen för inköp och tillköp av trafik eftersom detta i första hand bör kunna lösas på annat sätt, t.ex. genom branschorganisationer.



## 6 Anläggningar för tjänster

**Förslag:** Trafikverket bör ta ett samlat ansvar för, och förstärka sitt arbete med, en ändamålsenlig förvaltning av myndighetens anläggningar för tjänster. Vid utvecklingen av anläggningarna bör Trafikverket särskilt beakta vikten av effektiva omlopp och tågvändningar för trafiken. I Trafikverkets ansvar ingår även att vid behov bygga spår för tågvändning.

Trafikverket bör förstärka sitt arbete med utpekande och precisering av riksintresse för kommunikationer inom järnvägen och ta ett ökat ansvar för lokalisering av anläggningar för tjänster. En strategisk plan bör tas fram som underlag för detta och regelbundet uppdateras.

Trafikverket bör ta över ansvaret för tjänsten rangering på de rangerbangårdar som myndigheten förvaltar. Inför ett beslut om övertagande av ansvaret bör Trafikverket göra en konsekvensutredning.

Regeringen bör överväga organisationsformerna för den depåverksamhet som staten bedriver genom Jernhusen AB utifrån de principer som gäller för statliga åtaganden. Det som inte ska vara ett statligt åtagande bör successivt tas över av andra aktörer på marknaden. Det som fortsatt ska vara ett statligt åtagande bör bedrivas i myndighetsform, och överföras till Trafikverket. Innan en överföring till Trafikverket kan göras bör det säkerställas att myndigheten har en ändamålsenlig förvaltning för anläggningar för tjänster. En långsiktigt hållbar finansieringsmodell måste då också beslutas.

Regeringen bör tillsätta en utredning om hur stationer och den fastighetsförvaltning som i dag hanteras av staten genom Jernhusen AB bör organiseras, och hur gränsdragningen bör göras. En sådan utredning behöver omfatta frågan vad som bör vara ett statligt åtagande. Inriktningen bör vara att fastighets-

förvaltningen behöver ha en tydlig koppling till finansieringen av stationer och stationsutrymmen för passagerare.

Regeringen bör låta utreda frågan om organisering av led-sagning och assistans för personer med funktionsnedsättning. En sådan utredning bör även beakta gränsytorna med andra trafikslag som buss och taxi. Vidare bör den närmare diskutera innebörden av begreppet stationsförvaltare. Utredningen bör samordnas med överväganden kring förvaltning och finansiering av stationer.

## 6.1 Inledning

I mitt uppdrag ingår att analysera lämpligheten i att inom det statligt ägda bolaget Jernhusen AB hålla samman järnvägens allmänna fastighetsförvaltning med dess aktiva terminal- och depåförvaltning, samt att ta ställning till om delar av Jernhusen AB:s terminal- och depåverksamhet bör avskiljas för att åstadkomma ökad mångfald och konkurrens. Vidare ska jag ta ställning till om en mer samlad förvaltning av spår, övriga terminalanläggningar och terminalservice bör etableras och hur den i så fall ska organiseras för att också medge trafikutövare och fordonsansvariga att själva, eller via dem upphandlade tjänstetillhandahållare, utföra relaterad verksamhet. I uppdraget ingår också att föreslå hur järnvägens behov av mark för bl.a. terminaler och depåer ska säkerställas i samverkan med kommunerna i deras fysiska planering, samt föreslå vilka villkor som bör vara uppfyllda innan statliga järnvägsfastigheter, mark, eller anläggning får upplåtas eller överlåtas.

Inledningsvis kan jag konstatera att en samlad utredning kring det statliga åtagandet för anläggningar för tjänster inte har gjorts i samband med de reformer som genomförts sedan delningen av SJ 1988. Detta gjordes inte heller i samband med bolagiseringen av SJ 2001 trots att frågor om t.ex. hantering av statens järnvägsmark och depåer är viktiga för effektiviteten i trafiken.

Jernhusen AB:s dominans har lyfts som problematisk, bl.a. vad gäller de tjänsteleverantörer som vill bedriva sin verksamhet inom anläggningar för tjänster och som därmed är hänvisade till Jernhusen AB:s upphandlingar för att få tillträde till anläggningarna. Det har



också framförts att Trafikverket uppfattas ha en oklar roll och att myndighetens agerande på marknaden, i kombination med dess anslagsfinansiering och avgiftssättning, innebär en subvention av spår tillträde i anläggningen som försvårar för konkurrerande verksamhet.

Ett antal frågor måste behandlas innan de som specifikt avser Jernhusen AB tas upp. Jag ägnar därför en relativt stor del av kapitlet till att gå igenom regelverk och Trafikverkets uppdrag. En viktig första fråga att reda ut och tydliggöra handlar om Trafikverkets ansvar för sina anläggningar för tjänster. Det påverkar angränsande aktörers möjlighet och vilja att utveckla deras anläggningar.

Anslutning till Trafikverkets spår är ofta nödvändig för den som vill bygga eller utveckla en anläggning för tjänst. Förutsättningar och förutsebarhet vad gäller lokalisering och anslutningar är därför viktiga för att marknaden för tjänster ska fungera effektivt.

Även för en effektiv användning av järnvägssystemet kan det vara en fördel att utveckla funktioner (verkstäder, avisningsanläggningar, tvättanläggningar) på befintliga spårområden. Särskilt angeläget är detta vid ändpunkter för persontrafiken i storstadsområden, där det är svårt att få tillgång till ny mark för utveckling av anläggningar. För den aktör som vill bygga eller utveckla t.ex. en verkstad inom befintligt spårområde kan tillgång till Trafikverkets anläggning vara viktig. Möjligheterna till upplåtelse eller överlåtelse av Trafikverkets spår är därför viktiga förutsättningar.

En särskild fråga är i vilket led det bör vara konkurrens för att skapa en effektiv depåmarknad till gagn för en effektiv järnvägstrafik. Någon måste ansvara för lokalisering och planering, utformning och byggande, ägande och förvaltning, drift, respektive tillhandahållande av underhållstjänsten till järnvägsföretagen. De tidigare överväganden som gjorts har inneburit att dessa frågor lämnats till marknaden att lösa, samtidigt som Jernhusen AB:s övertagande av statens befintliga depåer och terminaler lett till en monopolliknande ställning.

Det har också ingått i mitt uppdrag att utvärdera hur väl ansvariga aktörer organiserar och utför assistans för personer med funktionshinder och nedsatt rörlighet, samt vid behov och inom ramen för vad som följer av gällande EU-reglering föreslå åtgärder, t.ex. ett alternativt, för berörda parter kostnadseffektivt, sätt att organisera verksamheten. Kopplat till en del andra frågor rörande stationer, berörs denna fråga översiktligt i slutet av kapitlet.

## 6.2 Bakgrund och problembild

I mitt första delbetänkande, *En enkel till framtiden?* (SOU 2013:83), har jag redogjort för att många intressenter uttryckt att det råder oklarheter i fråga om ansvar och rättigheter avseende uppställningsspår, underhållsanläggningar och relaterade funktioner på den svenska järnvägsmarknaden. Vidare har jag framfört att det finns aktörer som har synpunkter på att anläggningar i vissa fall är felaktigt placerade ur logistiksynpunkt och att det saknas en strategisk markplanering.

Under mitt fortsatta arbete med utredningen har problembilden konkretiserats och det har framkommit att en stor del av den upplevda oklarheten kretsar kring vad som är Trafikverkets respektive marknadens ansvar vad gäller t.ex. uppställningsspår, tågvändning och anslutningar. Dessutom råder det otydlighet rörande förutsättningarna för användning av Trafikverkets spår, exempelvis för etablering av en verkstad eller en underhållsplattform.

Depåmarknaden har granskats av Riksrevisionen och Transportstyrelsen. Av Riksrevisionens rapport framgår att Trafikverket anser att depåför försörjningen är marknadsaktörernas ansvar och att myndigheten i dag inte har något tydligt ansvar i frågan. Riksrevisionen konstaterar dock att Trafikverket i sitt uppdrag har förutsättningar att påverka förhållanden som underlättar en effektiv och trafikhänsynsfull depåför försörjning, som samtidigt gynnar kapacitetsutnyttjandet på huvudspåren. Mot denna bakgrund menar Riksrevisionen att det finns anledning att tydliggöra Trafikverkets ansvar inom området.<sup>1</sup> Aktörerna inom sektorn har efterfrågat ett sådant förtydligande för långsiktig förutsebarhet för verksamheten.

Transportstyrelsen har undersökt tillgången till depåer.<sup>2</sup> Myndigheten har funnit att de nya operatörerna anser att tillgången till depåer är en stor utmaning, bl.a. p.g.a. den monopolställning som det statligt ägda bolaget Jernhusen AB har. Transportstyrelsen beskriver situationen där en operatör som helst ville förlägga underhållet i Göteborg fick nej av Jernhusen AB, som i princip kontrollerar alla relevanta depåer där, med hänvisning till att det inte fanns ledig kapacitet.

---

<sup>1</sup> RiR 2013:18, s. 132.

<sup>2</sup> Transportstyrelsen, Marknadstillträde för långväga persontrafik på järnväg, TSJ 2014-1653.

Transportstyrelsen framför vidare att SJ AB upplevs ha en tydlig strukturell fördel eftersom företaget bundit upp sig med långa hyresavtal med Jernhusen AB.<sup>3</sup> Trots detta har SJ AB framfört till Transportstyrelsen att företaget inte är tillfreds med den planerade utveckling av depåkapaciteten som föreslås av Jernhusen AB. SJ AB har därför tagit initiativ till förändringar i utformningen av de depå- och avisningslokaler som bolaget hyr av Jernhusen AB. Eftersom SJ AB anser sig behöva hela kapaciteten är flera depålokaler på strategiskt viktiga ställen även stängda för övriga tågoperatörer.<sup>4</sup> Jag kan således konstatera att även den del av det statliga åtagandet som bedrivs i bolagsform är en källa till otydligheter och svårigheter bland sektorns aktörer.

Ett tydliggörande av Trafikverkets ansvar skulle sannolikt påverka förutsättningarna för marknadens aktörer och innebära större säkerhet vid beslut om t.ex. investeringar, eller vid beslut om att utveckla eller avveckla verksamhet. Jag anser att dagens situation skulle gynnas av att ovan beskrivna problem hanteras och att det är nödvändigt att detta sker för att undvika större problem på längre sikt. De otydligheter och svårigheter som finns i dag kan komma att förvärras vid en utveckling av järnvägssystemet, särskilt vid en utbyggnad av höghastighetsjärnväg.

Denna uppfattning är i linje med vad som har framförts till Sverigeförhandlingen om nödvändigheten av fungerande förutsättningar när det gäller depåer för underhåll och service. Det innebär att dessa anläggningar bör vara strategiskt belägna, helst vid ändpunkterna, för att underhåll och service ska kunna ske så effektivt som möjligt. Eftersom de befintliga depåerna redan i dag är högt belastade är en förutsättning för en fungerande trafik på höghastighetsjärnvägarna att nya depåer planeras och byggs.<sup>5</sup>

Riksrevisionen har pekat på Jernhusen AB:s dominerande ställning på depåmarknaden, och att denna, i kombination med betydande inträdeshinder, är orsaken till att en depåmarknad för underhåll av fordon inte har utvecklats i Sverige. Riksrevisionen framför även att det finns en problematik i kombinationen lång-

---

<sup>3</sup> Transportstyrelsen, Marknadstillträde för långväga persontrafik på järnväg, TSJ 2014-1653, s. 5 f.

<sup>4</sup> RiR 2013:18, s. 126 f.

<sup>5</sup> PwC (2015b), Sverigeförhandlingen. Kommersiella förutsättningar för höghastighetståg i Sverige, s. 20.

siktiga avtal om depåkapacitet och dagens marknadsmodell med kortsiktiga ettåriga villkor för tågtrafik. Det leder enligt Riksrevisionen till att det byggs få moderna depåer som är tillgängliga för alla operatörer och att järnvägsoperatörer tvingas till långväga transporter för att underhålla sina järnvägsfordon. I sin tur innebär det att kapacitet på huvudspåren används till tomkörning i stället för trafik.

Riksrevisionen framför även att det faktum att det statligt ägda bolaget Jernhusen AB har i uppdrag att vara affärsmässigt har inneburit att inga effektiva och moderna depåer byggs, om inte kunden är beredd att göra långsiktiga åtaganden.

Regeringen har instämt i Riksrevisionens uppfattning att depåverksamhet liksom terminaler och terminaltjänster måste utvecklas samordnat med utvecklingen av annan järnvägsinfrastruktur. Olika utvecklingsinsatser inom huvudinfrastrukturen riskerar annars att inte få den effekt som uttryckts i riksdagens och regeringens ställningstaganden. Regeringen anser vidare mot den bakgrunden att ”det finns skäl att överväga hur järnvägens behov av mark för terminaler och depåer ska säkerställas i samverkan med kommunerna i deras fysiska planering. Därutöver finns skäl att analysera hur marknaden för tillhandahållande av terminal och depåtjänster kan bidra till järnvägstrafikens utveckling i samarbete med de andra trafikslagen. Detta inkluderar att särskilt studera frågan om huruvida mångfald och konkurrens inom sidoverksamheterna bör värderas som ett inslag i effektiviseringen av järnvägssektorn. Det är dock viktigt att poängtera att regeringen anser att depåtjänsterna som sådana, även fortsatt, ska tillhandahållas av marknadsaktörerna och ligga utanför det statliga åtagandet.”<sup>6</sup>

Det har också framkommit att regelverken som styr förutsättningarna inom anläggningar för tjänster, och när järnvägslagen (2004:519) respektive hyreslagstiftningen, dvs. 12 kap. jordabalken (1970:994), ska tillämpas, skapar en osäkerhet hos aktörerna om vad som egentligen gäller. I sammanhanget råder oklarhet kring vilken reglering som ur marknads- och konkurrenshänseende bör och kan tillämpas.

Inom järnvägssektorns anläggningar för tjänster finns förutom infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag även tjänsteleverant-

---

<sup>6</sup> Skr 2013/14:201, s. 15.

örer. Ibland utför även järnvägsföretagen vissa tjänster. Tjänsteleverantörsmarknaden har, så vitt jag kunnat finna, inte varit föremål för närmare utredning eller reglering, trots de stora förändringar som genomförts på t.ex. gods- och persontrafikmarknaderna under 1996 respektive 2010, samt vid bolagiseringen av SJ 2001.

Betydelsen av tjänsteleverantörsmarknaden för ett effektivt järnvägssystem har dock lyfts fram i samband med att dessa förändringar genomförts. Regeringen framhöll t.ex. vid omregleringen av persontrafikmarknaden att den avsåg att följa utvecklingen av järnvägens servicefunktioner och vidta åtgärder för att säkerställa en väl fungerande konkurrens även inom denna del av järnvägen.<sup>7</sup> Regeringen ansåg att utvecklingen av terminal- och servicefunktioner inom järnvägssektorn inte nått en helt tillfredställande lösning, och att strukturella åtgärder kunde behöva aktualiseras i kombination med att rollerna för aktörerna sågs över och precisades.

Även Transportstyrelsen och Konkurrensverket har uppmärksammat att det finns problem när det gäller tjänster som tillhandahålls i anläggningar för tjänster, t.ex. rangering, växling, lättare underhåll, tvätt eller städning. Som en grundförutsättning för tjänsteleverantörsmarknadens funktion har det uttryckts att nuvarande förutsättningar och ansvarsfördelning bör tydliggöras.

I samband med den översyn jag själv gjort i denna utredning, har jag funnit att det statliga åtagandets omfattning och form är centrala frågor i sammanhanget. Överväganden kring det statliga åtagandet och tydliggöranden av statens uppdrag utgör viktiga grundförutsättningar inför andra ställningstaganden kring marknaden för anläggningar för tjänster och för tjänster som tillhandahålls i dessa anläggningar. Andra frågor som är av betydelse är vilken modell för marknadstillträde som staten väljer långsiktigt, samt vägvalet gällande inriktning för järnvägens användning.

Dessa överväganden bör enligt min mening ta sin utgångspunkt i gällande principer för vad som bör vara ett statligt åtagande, respektive hur det bör organiseras (se kapitel 3 och 4). När det gäller marknadstillträdesmodellen ser jag på frågan ur ett kort-siktigt och ett långsiktigt perspektiv. I det korta perspektivet kan

---

<sup>7</sup> Prop. 2008/09:176, s. 28.

förbättringar genomföras inom ramen för nuvarande modell och i det längre perspektivet kan de förändringar jag skissar på i kapitel 3 förändra förutsättningarna.

Närmast kommer jag att göra en fördjupad beskrivning av den historiska utvecklingen och en nulägesbeskrivning av statens uppdrag. Därefter redogör jag för relevanta regelverk. I båda dessa delar ligger tonvikten på de områden där sektorns aktörer har framfört att det finns otydligheter.

### **6.3 Organisationsförändringar inom staten avseende anläggningar för tjänster**

När tillgångarna i Statens Järnvägar 1988 delades upp i infrastruktur respektive trafikutförande gjordes bedömningen att infrastrukturen borde utgöra ett sammanhållet system. Till Banverket skulle anläggningar och verksamhet föras som var av avgörande betydelse för systemets kapacitet och för en neutral behandling av olika trafikföretag, även om en marknadsöppning inte låg i fokus för reformen vid denna tidpunkt.<sup>8</sup> Detta innefattade bl.a. det som definierades som tågspår enligt säkerhetsordningen (SÄO), och vissa spår för uppställning och växling inom trafikplatser. Sådana anläggningar och funktioner som hade ett direkt samband med trafikföretagens produktutformning och effektivitet, t.ex. gods- trafikterminaler och stationsbyggnader, ansågs däremot borde föras till det nya SJ. Rangerbangårdarna hamnade i gränslandet. En viss del av anläggningsgruppen fördes till Banverket, medan övriga delar fördes till SJ. I beslutet angavs att det fanns behov av att löpande se över gränsdragningen mellan infrastrukturanläggningar och övriga anläggningar.

I början av 1990-talet påbörjades en diskussion kring villkoren för konkurrens i järnvägssektorn, bl.a. mot bakgrund av de trafikupphandlingar som skett i trafikhuvudmännens regi. Kommittén för ökad konkurrens inom järnvägssektorn fann 1993 att det från konkurrenssynpunkt vore principiellt fördelaktigt om vissa av de gemensamma funktionerna organiserades neutralt utanför SJ, men att en så stor förändring av SJ:s verksamhet skulle leda till andra

---

<sup>8</sup> Regeringsbeslut I 510/88, I 943/88 (delvis), 1988-06-09, s. 7.

allvarliga och negativa konsekvenser, varför utredningen i stället föreslog andra lösningar.<sup>9</sup> Utredningen framhöll att om järnvägsmarknaden på sikt skulle komma att utvecklas mot ett stort antal aktörer, och SJ:s roll därmed skulle minska, så kunde man omvärdera förslaget kring organiseringen av de gemensamma funktionerna.

Kommittén ansåg inte att Banverket borde ta över dessa funktioner, eftersom verksamheterna i huvudsak skulle drivas efter företagsekonomiska kriterier och det skulle skapa mållkonflikt i förhållande till Banverkets övriga verksamhet som avsåg samhällsekonomiska mål.<sup>10</sup> Regeringen gjorde bedömningen att ”alla operatörer bör garanteras tillgång till gemensamma funktioner på konkurrensneutrala och icke diskriminerande villkor.”<sup>11</sup> Vidare skrev regeringen att ”frågor rörande formerna för hur ansvaret för stationer, terminaler, mark för järnvägsändamål och tåg färjor skall fördelas bör enligt regeringens uppfattning utredas vidare. [...] Utgångspunkten skall vara att skapa kundorienterade och konkurrensneutrala lösningar som stärker järnvägstrafikens attraktivitet och effektivitet.”<sup>12</sup>

Med gemensamma funktioner avsågs t.ex. stationer, järnvägsmark, terminaler och tåg färjor som olika operatörer och trafikhuvudmän var beroende av.

1999 beslutade regeringen att vissa delar av det så kallade kapillära nätet skulle föras från SJ till Banverket.<sup>13</sup> Regeringen beslutade i enlighet med det förslag som Banverket och SJ tillsammans redovisat efter uppdrag från regeringen.<sup>14</sup>

Vid årsskiftet 2000/2001 bolagiserades affärsverket Statens järnvägar och delades upp i SJ AB, Green Cargo AB och Swedcarrier med dotterbolagen Euromaint AB, Swemaint AB, Jernhusen AB, Unigrig AB, Trafficare AB och Nordwaggon. Någon mer omfattande utredning om SJ:s fastigheter och deras roll inom ramen för ett framtida transportpolitiskt uppdrag gjordes inte inför bolagiseringen.<sup>15</sup> Något alternativ till bolagisering av fastighetsbeståndet

---

<sup>9</sup> SOU 1993:13, Ökad konkurrens på järnvägen, s. 100 f.

<sup>10</sup> SOU 1993:13, Ökad konkurrens på järnvägen, s. 100.

<sup>11</sup> Prop. 1997/98:56, s. 99.

<sup>12</sup> Prop. 1997/98:56, s. 100.

<sup>13</sup> Regeringsbeslut N1999/943/IRT.

<sup>14</sup> PM 1998-11-30, bilaga till Regeringsbeslut N1999/943/IRT.

<sup>15</sup> RiR 2005:11, Bolagiseringen av Statens järnvägar, s. 29.

övervägdes inte heller, trots att regeringen inför bolagiseringen angett att tillgången till stationer och andra gemensamma funktioner närmare skulle analyseras, vilket senare uppmärksammades av Riksrevisionen.<sup>16</sup>

Regeringen berörde kort frågan om ansvarsfördelning inom transportområdet 2001 efter att den s.k. Godstransportdelegationen kommit fram till att statens ansvar på godstransportområdet var att bl.a. styra inriktningen och omfattningen av den nationella infrastrukturen. Regeringen uttalade att statens ansvar omfattar sådana anläggningar som svarar mot nationella och internationella behov.<sup>17</sup> Regeringen angav också att ansvarsfördelningen i enskilda sakfrågor kunde behöva förändras då och då som en följd av olika ändrade förhållanden, t.ex. uppdelningen av det tidigare SJ i olika bolag. Förändringarna borde, enligt regeringen, ske inom ramen för den princip om ansvarsfördelning som slogs fast i 1998 års transportpolitiska beslut.<sup>18</sup>

Utredningen om järnvägssektorns organisation (N2001:09) gavs i uppdrag att se över förvaltningen av järnvägens fastigheter med anledning av bolagiseringen av SJ. Utredningen lämnade förslag till hur inriktningen och styrningen av fastighetsförvaltningen borde anpassas.<sup>19</sup> Utredaren utgick från att Jernhusen AB tills vidare fortsatt skulle vara fastighetsägare, och lämnade därför förslag med fokus på inriktning av styrningen av bolaget.<sup>20</sup>

Därefter kan aktörerna på marknaden själva sägas ha hanterat gränsdragningen. Under 2007 kom Green Cargo AB och Jernhusen AB överens om att Jernhusen skulle ta över infrastrukturförvaltarskapet för Green Cargo AB:s spåranläggningar efter att Banverket förklarat att det inte avsåg att ta över dessa. Green Cargo AB:s anläggningar i Sundsvall, Borlänge, Gävle, Hallsberg, Västerås Västra, Skövde, Göteborg Norra, Helsingborg, Malmö, Årsta och Älmhult fördes därför över till Jernhusen AB.

Under 2010–2011 sökte Trafikverket och Jernhusen AB lösa ett antal ansvarsfrågor inom sektorn i dialog med varandra. Dialogen

---

<sup>16</sup> RiR 2005:11, Bolagiseringen av Statens järnvägar, s. 29, som hänvisar till bl.a. prop. 1999/2000:78.

<sup>17</sup> Prop. 2001/02:20, s. 22.

<sup>18</sup> Prop. 2001/02:20, s. 23.

<sup>19</sup> SOU 2003:104, s. 493 ff.

<sup>20</sup> SOU 2003:104, s. 536 ff.



låg till grund för de ställningstaganden som Trafikverket beslutade om i form av fastställelse av s.k. ståndpunkter för järnvägslinjer, bytespunkter, godsterminaler och depåer.<sup>21</sup> Syftet med beslutet var att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan Trafikverket och marknaden mot bakgrund av de stora oklarheter som funnits i detta avseende. Ståndpunkterna skulle utgöra en plattform för ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna. Av beslutet framgår att ståndpunkterna skulle tydliggöras i strategidokument. Trafikverket fastställde också en strategi för Trafikverkets tjänsteutbud, kapacitetstilldelning och prissättning, för att på övergripande nivå söka tydliggöra Trafikverket åtaganden.<sup>22</sup>

År 2014 beslutade regeringen att Jernhusen AB skulle överta infrastrukturförvaltarskapet för de s.k. hanteringsspåren vid Årsta kombiterminal med nyttjanderätt från Trafikverket.

## 6.4 Aktörer på tjänsteleverantörsmarknaden

Omstruktureringen från 1988 och framåt av den verksamhet som bedrevs inom olika enheter inom dåvarande Statens Järnvägar har medfört att även marknaden för järnvägsanknutna tjänster öppnats för konkurrens.

Flera företag äger, bygger eller förvaltar i dag depåer och sidospår. Ett antal företag tillhandahåller tjänster så som underhåll, tvätt, sanering, enklare reparationer, fekalietömning, vattentryckning, städning, växling m.m. i eller på anläggningar för tjänster. Jag har, med hänsyn till gällande tidsramar inte haft möjlighet att genomföra en närmare kartläggning av marknaderna för anläggningar för tjänster och de tjänster som tillhandahålls där. Nedan ges därför bara en översiktlig beskrivning.

---

<sup>21</sup> TRV 2011/33294, beslut 2011-05-06. Trafikverkets svar till Riksrevisionen angående frågor avseende ansvarsfördelning Trafikverket-Jernhusen, 2013-05-06.

<sup>22</sup> TDOK 2010:372.

### 6.4.1 Anläggningar för tjänster

Trafikverket är infrastrukturförvaltare för uppskattningsvis cirka 14 000 km spår, varav cirka 1 300 km sidospår. Av sidospåren erbjuds ungefär 450 km för uppställning i Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning (JNB), bilaga 3.1. Trafikverket förvaltar cirka 600 km sidospår som inte erbjuds för uppställning, rangering eller andra tjänster. Cirka 250 km sidospår finns inom Trafikverkets rangerbangårdar. Därutöver är Trafikverket infrastrukturförvaltare för vissa anläggningar för tjänster, vilket inkluderar t.ex. sidospår och rangerbangårdar, och inom dessa anläggningar har Trafikverket ibland infrastrukturförvaltaransvaret för spår vilket verket disponerar med servitut på mark som ägs av Jernhusen AB.

Jernhusen AB är en aktör med stark ställning genom innehavet av ett antal av de verkstäder SJ ägde fram till bolagiseringen 2001. Sedan 2002 har Jernhusen AB byggt sju nya depåer, medan andra aktörer byggt tolv. Det förekommer att Jernhusen AB har servitut på spår som ligger på Trafikverkets mark. Det finns ytterligare tolv depåer som ägs av INAB, Midwaggon, Bombardier, A-train, SL (två), Train Alliance (två), Swedtrack, TÅGAB, Motala Train och BS Verkstäder AB.

Även regionala kollektivtrafikmyndigheter bygger, äger och hyr verkstadslokaler och uppställningsspår. Det kan de göra genom egna bolag eller genom upphandling, där t.ex. Jernhusen AB och Train Alliance deltar. Det finns ett önskemål om rådighet över verkstäderna för de fordon som de regionala kollektivtrafikmyndigheterna investerat i. Att tågtyperna i vissa fall är unika påverkar underhållet, och det har framförts att det är därför myndigheterna gärna äger sina verkstäder själva. Ett antal regionala kollektivtrafikmyndigheter äger sina fordon och övriga hyr dem av AB Transitio.

Även om de inte behandlas närmare i denna utredning är det värt att nämna att även kombiterminaler är anläggningar för tjänster. Det finns 23 sådana, varav Jernhusen AB äger nio. Övriga ägs av INAB, Örnsköldsviks hamn och logistik, Borlänge kombiterminal, Bergkvist-Insjön, Jernhusen/Mälarhamnar, Kilenkrysset, Logent, Eskilstuna kombiterminal, Katrineholms Logistikcentrum, Skaraborg Logistic center, Alvesta Intermodal AB, Jönköpings Kombiterminal, Vaggeryd Logistic Center och Älmhult Kombi-

terminal. Utöver dessa finns liknande faciliteter som ibland brukar betecknas som kombiterminaler.

Hamnar räknas ibland som kombiterminaler, t.ex. i Gävle, Södertälje, Åhus, Trelleborg, Karlstad, Ystad, Norrköping, Malmö, Helsingborg och Halmstad. Hamnarna har kommunala huvudmän. Enligt Transportstyrelsen har 30 hamnar i dag säkerhetstillstånd som infrastrukturförvaltare enligt järnvägslagen, och de är också att klassa som tjänsteleverantörer då de ansvarar för anläggningar för tjänster.

### 6.4.2 Tjänsteleverantörer

På tjänsteleverantörsmarknaden är ett antal företag verksamma. Euromaint AB, Bombardier, Stadler Sweden AB, Alstom, BS Verkstäder AB, Swemaint AB, Mantena Service AB m.fl. utför underhållstjänster avseende tåg eller arbetsfordon.

Några järnvägsföretag utför också verksamhet som tjänsteleverantörer. Godstrafikföretaget Green Cargo AB är t.ex. också tjänsteleverantör när bolaget utför rangering åt järnvägsföretag på Hallsbergs rangerbangård, men utför även växling på andra platser. Green Cargo AB köper också tjänster av andra tjänsteleverantörer. Även SJ AB utför tjänster, som t.ex. städning.

Därutöver finns ett antal privata företag som utför tjänster, som sanering, tågtvätt, städning, furnering, växling eller planerar tågrörelser på bangårdar, t.ex. CQ Correct, ISS Facility Services AB, VÅTE Consulting AB, Baneservice Skandinavia AB m.fl.

## 6.5 Regelverk och begrepp

Det råder osäkerhet kring tillämpning och tolkning av regelverken för anläggningar för tjänster. Särskilt verkar detta gälla villkor för hyra eller spårtillträde och marknads- och konkurrensrättsliga aspekter. Jag ser därför ett värde i att försöka tydliggöra delar av dessa frågor.

Järnvägslagen reglerar relationen mellan tjänsteleverantören och järnvägsföretaget eller annan sökande, vissa interna förhållanden hos tjänsteleverantören, samt säkerhetsfrågor för järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare. Järnvägslagens syfte är att tillförsäkra

likabehandling och icke-diskriminering mellan infrastrukturförvaltare/tjänsteleverantörer och järnvägsföretag eller annan sökande.

Hyreslagstiftningens syfte är att reglera det avtalsrättsliga förhållandet mellan två parter, fastighetsägaren och hyresgästen.

En mängd olika begrepp används för att beskriva de anläggningar och spår som behandlas i detta kapitel. Nedan följer ett försök att beskriva en del av dessa. Det är viktigt att vara medveten om att det finns risk för missförstånd på grund av att samma begrepp ibland används och har använts för olika företeelser.

Anläggning för tjänst och tjänsteleverantör definieras i järnvägslagen och i det bakomliggande EU-direktivet. Förenklat kan sägas att *anläggningar för tjänst* är spår och anläggningar vid sidan av huvudspåren. *Tjänster* är de tjänster som någon tillhandahåller inom en sådan anläggning. Begreppen är knutna till regler för tillträde till tjänsteanläggningen, tjänst och avgiftsättning (se avsnitt 6.4.1).

Begreppen *jämvägens huvudsystem* respektive *sidosystem* används ibland när ansvarsfördelning mellan Trafikverket och marknaden diskuteras.

Spår delas in i *huvudspår*, *avvikande huvudspår* och *sidospår*. Grovt avgränsat kan sägas att trafiken bedrivs på huvudspår och avvikande huvudspår. Denna indelning finns också i Trafikverkets databas BanInformationSystem (BIS).

*Depåer* används ibland för att beskriva en verkstad i bemärkelsen verkstadsbyggnad, och ibland inkluderas även spår utanför byggnaden som förvaltas eller ägs av verkstadsägaren eller förvaltaren. Ibland används begreppet depå i betydelsen ett geografiskt avgränsat spårområde med t.ex. uppställningsspår, tvättanläggningar och verkstäder som ligger inom ett och samma område, t.ex. "Hagalunds depå". Ett spårområde kan innehålla *godsdepå* eller *godsbangård*, med vilket avses uppställningsspår för godsfordon och möjligheter till omlastning av gods. *Persontrafikbangård* kan innehålla uppställningsspår för persontrafikfordon. Där kan även finnas anläggningar för t.ex. tvätt, sanering eller fekalietömning.

*Terminal* används ibland för ett spårområde som kan användas för t.ex. uppställning av person- eller godståg; andra gånger används begreppet specifikt i bemärkelsen plats för lastning och lossning, som t.ex. kombiterminaler.

### 6.5.1 Järnvägslagen och anläggningar för tjänster och tillhandahållande av tjänster

I järnvägslagen (2004:519) regleras relationen mellan tjänsteleverantörer respektive järnvägsföretag och andra sökande. Lagen innehåller regler för att tillförsäkra icke-diskriminerande tillträde till anläggningar för tjänster och de tjänster som tillhandahålls där, samt regler om avgifter. Den innehåller också skyldigheter i vissa fall för tjänsteleverantörerna vad gäller organisatorisk åtskillnad och separata räkenskaper från dominerande järnvägsföretag. Järnvägslagen bygger i denna del på SERA-direktivet (2012/34/EU).

Enligt järnvägslagen ska en tjänsteleverantör på ett icke-diskriminerande sätt ge järnvägsföretag och andra sökande tillträde till anläggningar för tjänster och tillgång till tjänster som tillhandahålls i dessa anläggningar.

Tjänsteleverantör är varje offentlig eller privat enhet som *ansvarar för förvaltningen av en anläggning för grundläggande tjänster*.<sup>23</sup>

*Anläggning för grundläggande tjänst* är stationer för passagerare, inklusive byggnader och övriga faciliteter, för reseinformation och lokaler för biljettförsäljning, godsterminaler, rangerbangårdar, sidospår och underhållsanläggningar, andra tekniska anläggningar än anläggningar för underhåll av höghastighetståg, anläggningar för rengöring och tvätt, hamnanläggningar, olycksundsättning, och bränsledepåer.<sup>24</sup>

Tjänsteleverantör är varje offentlig eller privat enhet som ansvarar för tillhandahållande av *tjänster* (grundläggande-, tillägs- och extratjänster) inom anläggningar för grundläggande tjänster.<sup>25</sup> Tjänster som utförs vid anläggningar för rangerbangårdar är t.ex. rangering, tågbildning eller växling. Vid godsterminaler kan det exempelvis vara containerlyft. I underhållsanläggningar utförs verkstadstjänster som reparationer och underhåll. På sidospår för uppställning kan det vara tjänster som tågbildning, växling, bäddning, furnering, enklare reparationer, fekalietömning, vattentryckning och städning. Vid tvätt- och saneringsanläggningar utförs tjänsterna tvätt samt klotter- och olyckssanering.

---

<sup>23</sup> 1 kap 4 § järnvägslagen (2004:519).

<sup>24</sup> 6 kap 23 § järnvägslagen (2004:519).

<sup>25</sup> 1 kap 4 § järnvägslagen (2004:519).

Tyngre underhåll som tillhandahålls i underhållsanläggningar avsedda för höghastighetståg eller andra typer av rullande materiel som kräver särskilda anläggningar definieras som *extra tjänster*. Dessa tjänster är tjänsteleverantören inte skyldig att tillhandahålla men om de tillhandahålls så ska detta ske på ett icke-diskriminerande sätt.<sup>26</sup>

Tjänsterna spänner alltså över ett brett spektrum: tåg bildning, växling, underhåll, tvätt, sanering, städning, bäddning, catering/furnering, enklare reparationer, fekalietömning, vattentryckning, växling, lastning och lossning, blockbyten, avisning, avfallshantering, reklam/tidningsleverans, anslutning till värmeposter/el, bränslepåfyllning m.m.

Regeringen har förtydligat att regleringen inte ska gälla tjänster som t.ex. städning, bäddning och furnering, eftersom de inte kräver någon särskild specialistkompetens eller specialiserad utrustning, och därför inte bör omfattas av järnvägslagens definition av grundläggande tjänst.<sup>27</sup> För dessa tjänster gäller därför inte järnvägslagens villkor om icke-diskriminerande tillgång och självkostnadsprissättning.

Regeringen har också uttalat att om ett järnvägsföretag väljer att utföra tjänster i egen regi och inte tillhandahålla tjänster till någon annan än sig själv, omfattas tjänsten eller tjänsteleverantören inte av järnvägslagens reglering, eftersom denne då inte är att betrakta som tjänsteleverantör i järnvägslagens mening.<sup>28</sup> EU-direktivet saknar denna avgränsning och omfattar rent språkligt de tjänster som utförs inom anläggningar för grundläggande tjänster, även de som utförs i egen regi.

Tjänster i anläggningar för tjänster skiljs från det så kallade *minimipaketet av tillträdestjänster*, för vilket andra regler gäller för avgifter och kapacitetstilldelning. Detta ska tillhandahållas av infrastrukturförvaltaren till järnvägsföretagen på ett icke-diskriminerande sätt.<sup>29</sup>

Minimipaketet innefattar behandling av ansökan om infrastrukturkapacitet, rätt att använda den kapacitet som beviljats, användning av järnvägsinfrastrukturen, inklusive växlar och över-

---

<sup>26</sup> Artikel 13.8, direktiv 2012/34/EU.

<sup>27</sup> Prop. 2014/15:120, s. 66 f.

<sup>28</sup> Prop. 2014/15:120, s. 67 ff.

<sup>29</sup> Art. 13.1 direktiv 2012/34/EU.

gång i tågspår, trafikledning, inklusive signalsystem, kontroll, tågklarering samt överföring och tillhandahållande av information om tågrörelser, användning av elförsörjningsutrustning för drivmotorström till tåg där det finns tillgång till sådan, samt all övrig information som behövs för att genomföra eller driva den järnvägstrafik för vilken kapacitet har tilldelats.<sup>30</sup> Med infrastrukturkapacitet avses möjlighet att planera begärda tåglägen för en del av infrastrukturen.<sup>31</sup> Med tågläge menas den infrastrukturkapacitet som behövs för att framföra ett visst tåg från en plats till en annan under en viss period.<sup>32</sup>

Avgiften för minimipaketet av tillträdestjänster ska, inom ramen för infrastrukturförvaltarens kostnader för infrastrukturen, sättas till minst till den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon.<sup>33</sup> Med detta menas i den svenska regleringen den kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaden.<sup>34</sup> Förenklat kan sägas att det innebär, givet de tillgängliga beräkningar som finns, att avgiften minst ska motsvara någonstans mellan 20 till 30 procent av nedlagda kostnader för drift, underhåll och reinvestering. Infrastrukturförvaltaren har inom vissa ramar möjlighet att ta ut högre avgifter för minimipaketet.<sup>35</sup> Före ändringen av järnvägslagen 15 juni 2015 gällde dessa avgiftsprinciper även för tillträde till infrastrukturen inom anläggningar för tjänster som förvaltas av Trafikverket.

Regleringen i järnvägslagen och det bakomliggande EU-direktivet omfattar tjänstetillhandahållarnas skyldigheter gentemot järnvägsföretagen och andra sökande vad gäller tilldelning av spår-tillträde och avgifter.<sup>36</sup> Regleringen anger inte vem som ska utföra tjänsterna, eller att den som äger eller förvaltar anläggningen också måste utföra tjänsterna.

Vidare uppställer järnvägslagen krav på separata räkenskaper för tjänstetillhandahållandet av grundläggande tjänster respektive transporttjänsterna om tjänstetillhandahållarverksamheten står under direkt eller indirekt kontroll av ett järnvägsföretag med

---

<sup>30</sup> Bilaga II, p. 1 direktiv 2012/34/EU.

<sup>31</sup> Art. 3.24 direktiv 2012/34/EU.

<sup>32</sup> Art. 3.27 direktiv 2012/34/EU.

<sup>33</sup> 7 kap 2 § järnvägslagen (2004:519).

<sup>34</sup> Prop. 2003/04:123, s. 133.

<sup>35</sup> 7 kap 4 § järnvägslagen (2004:519).

<sup>36</sup> 6 kap 23 § och 7 kap 8 § järnvägslagen (2004:519).

dominerande ställning på person- eller godstrafikmarknaden i Sverige.<sup>37</sup>

Tjänstetillhandahållarverksamheten ska organiseras så att beslutsfattandet är oberoende i förhållande till det dominerande företaget för grundläggande tjänster. Det gäller dock enligt direktivet inte för underhållsanläggningar, andra tekniska anläggningar, t.ex. anläggningar för rengöring och tvätt, samt undsättningshjälpmedel.

Tjänsteleverantören ska lämna information om sina anläggningar för tjänster, principer för avgifter och övriga villkor för tillträde till anläggningen och tjänsterna, till Trafikverket och till infrastrukturförvaltaren för det järnvägsnät som anläggningen finns i anslutning till.<sup>38</sup> Uppgifterna eller en hänvisning till en webbplats där informationen finns, ska publiceras i infrastrukturförvaltarens järnvägsnätsbeskrivning.<sup>39</sup>

EU-kommissionen har mandat att anta genomförandeakt för att närmare specificera förfarandena och kriterierna för spårtilträde och tjänster inom anläggningar för tjänster.<sup>40</sup> Denna rättsakt som utarbetas av kommissionen ska grundas på regleringsorganens och tjänsteleverantörernas erfarenheter och kommer att behandlas i en arbetsgrupp under SERAC<sup>41</sup> (tillträde till de tjänster som tillhandahålls i de anläggningar för tjänster som avses i punkterna 2–4 i bilaga II). EU-kommissionen har aviserat att arbetet med att ta fram en genomförandeakt pågår. En eventuell genomförandeakt blir direkt bindande när den träder i kraft.

### 6.5.2 Järnvägslagen eller hyreslagen?

I utredningens arbete har särskilt uppmärksammats att många aktörer uppfattar det som oklart hur hyreslagens<sup>42</sup> regler ska tillämpas i förhållande till de regler som uppställs i järnvägslagen.

Järnvägslagen reglerar förhållandet mellan tjänsteleverantören och järnvägsföretaget, inte relationen mellan tjänstetillhandahållare

---

<sup>37</sup> 4 kap 2 a § Järnvägslagen (2004:519).

<sup>38</sup> 5 kap 2 a §, Järnvägsförordning (2004:526).

<sup>39</sup> 5 kap 1 § Järnvägsförordning (2004:526).

<sup>40</sup> Art. 13.9 direktiv 2012/34/EU.

<sup>41</sup> Single European Railway Committee (se kapitel 4.3.2).

<sup>42</sup> 12 kap jordabalken (1970:994).



och infrastrukturförvaltare, och tjänstetillhandahållare emellan. Relationen mellan infrastrukturförvaltaren och tjänsteleverantören eller mellan två tjänsteleverantörer omfattas emellertid av de (i stora delar dispositiva) avtalsrättsliga reglerna i t.ex. hyreslagstiftningen. Även andra regler påverkar handlingsutrymmet, t.ex. de regler som gäller för myndigheter som Trafikverket.

Relationen mellan exempelvis Trafikverket och ISS som tjänsteleverantör och deras inbördes överenskommelser och agerande påverkar dock möjligheten att erbjuda tjänster och pris-sättningen av dem gentemot järnvägsföretagen. Euromaint AB:s hyresavtal med Jernhusen AB kommer t.ex. att vara underlag i självkostnadsberäkningen för de reparationsarbeten som Euromaint AB utför på järnvägsföretagens fordon i anläggningen. Hyresavtalet mellan Jernhusen AB och en verkstadsentreprenör kommer också att påverka järnvägsföretagens möjlighet att välja eller påverka val av underhållsentreprenör. Jernhusen AB:s bedömning kring vilket eller vilka järnvägsföretag eller andra sökande bolaget tecknar hyresavtal med kommer att styra vem som får tillgång till verkstaden och i hur stor omfattning.

Det järnvägsföretag som tillhandahåller tjänster till någon annan än sig själv är tjänsteleverantör i järnvägslagens mening, och har därmed i den delen skyldigheter som tjänsteleverantör mot (andra) järnvägsföretag eller andra sökande enligt järnvägslagen.

Om järnvägsföretaget eller annan sökande och tjänsteleverantören ingår ett hyresavtal avseende hela eller del av en anläggning för tjänst (spår och/eller verkstad) gäller hyreslagens regler mellan dem. Om tjänsteleverantören väljer att reglera tillträdet till anläggningen, exempelvis timme för timme inom anläggningen genom t.ex. köp av tjänst, så gäller i stället järnvägslagens bestämmelser.

Det finns så vitt jag kunnat finna ingen reglering eller vägledning som anger i vilket fall hyresavtal eller tilldelning enligt järnvägslagen ska tillämpas. Det blir därmed upp till förvaltaren av anläggningen för tjänsten att välja om tillgången till spåren ska tilldelas som spårtillträde enligt järnvägslagen, eller om spåren eller verkstaden ska hyras ut, och om uthyrning ska ske till ett järnvägsföretag eller till en tjänsteleverantör.

Järnvägslagens regler medför att den tjänsteleverantör som genom ett hyreskontrakt har tillträde till anläggningen blir skyldig

att ge tillträde till järnvägsföretagen på ett icke-diskriminerande sätt. Järnvägslagens bestämmelser tvingar däremot inte en förvaltare att bereda tillträde för en annan operatör när det föreligger ett hyresavtal med operatören. Järnvägslagen träffar inte deras relation, utan endast relationen i sista ledet – det mellan järnvägsföretaget eller annan sökande och tjänsteleverantören.

Järnvägslagens bestämmelser avser att skydda järnvägsföretagen och andra sökande från diskriminerande behandling när de önskar tillträde till en anläggning för tjänst eller en tjänst som tillhandahålls i en sådan anläggning. Skyldigheten för tjänsteleverantören innebär krav på att inte diskriminera någon vid tillträdet. Tjänsteleverantören ska för grundläggande tjänst så långt möjligt tillmötesgå samtliga ansökningar om tillgång till tjänsten.<sup>43</sup>

Någon skyldighet att bereda alla järnvägsföretag eller andra sökande plats i anläggningen finns dock inte. Det verkar inte heller ha varit avsikten med regelverket att tjänsteleverantören skulle ha någon skyldighet att investera i resurser eller faciliteter för att tillgodose alla ansökningar från järnvägsföretagens sida.<sup>44</sup>

Med en tjänsteleverantörsmarknad där ett flertal aktörer verkar i konkurrens, och järnvägsföretaget därmed kan välja bland flera tjänsteleverantörer, finns inte det eventuella behov av prisreglering och tillträdesreglering som när en marknad domineras av en enda tjänsteleverantör. Jag kan konstatera att den bakomliggande EU-regleringen i fråga om tjänster tycks vara framtagen för en marknad som präglas av sådan dominans och inte för en marknad som den svenska.

Utgångspunkten bör vara att järnvägsföretagens behov, tillsammans med den specifika anläggningens förutsättningar och effektiviteten i systemet i sin helhet vad gäller tågrörelser, vändpunkter och därmed risken för tomkörningar, är styrande i valet av avtal.

Järnvägsföretagens och de regionala kollektivtrafikmyndigheternas möjligheter att, så långt det är möjligt välja om de vill äga, hyra hela eller delar av en anläggning, eller ha tillgång till vissa tjänster i en öppen anläggning, bör enligt min mening inte inskränkas. Den praktiska möjligheten att få önskemålet godkänt

---

<sup>43</sup> 6 kap. 23 a §, Järnvägslagen.

<sup>44</sup> Artikel 13.4, direktiv 2012/34/EU.

begränsas ytterst av tillgången på anläggningar, särskilt vid vändpunkterna för den långväga persontrafiken, dvs. i storstäderna. Hyresnivån eller avgiften kommer också att fungera som incitament. En marknadsmässig hyra i lägen med ont om verkstadskapacitet kommer att medföra att anläggningen utnyttjas optimalt eftersom ineffektivt användande blir mer kostsamt.

Att en tjänsteleverantör har mer förmånliga hyreskontrakt med ett järnvägsföretag eller en tjänsteleverantör än andra är oproblematiskt i förhållande till hyreslagens regler, men beroende på omständigheterna inte nödvändigtvis i enlighet med de marknadsrättsliga reglerna (se vidare i 6.5.3).

Som jag tidigare nämnt har jag inte kunnat finna någon reglering som styr hur eller till vem tillträde till en anläggning för tjänst ska göras. För tjänsteleverantörernas möjlighet att bedriva sin verksamhet har det stor betydelse att få möjlighet att kunna bedriva sin verksamhet på annans anläggning. I sammanhanget kan nämnas att frågan om anläggningsägarens möjligheter att begränsa tillträdet för tjänsteleverantörer regleras i lag inom luftfartsområdet. Lag (2000:150) om marktjänster på flygplatser innehåller bestämmelser om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatser. Möjligheten att begränsa antalet marktjänsteleverantörer på flygplatsen uppställs mot bakgrund av säkerhet, kapacitet och tillgång till utrymme. Kriterierna för sådana begränsningar måste i så fall vara relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande.

### 6.5.3 Marknadslagstiftning

Det kan vara påkallat att lyfta fram de marknadsrättsliga reglernas betydelse på järnvägsmarknaden, och kanske särskilt på tjänsteleverantörsmarknaden. Konsekvenserna av om hyresavtal eller järnvägslagen väljs, om hyresavtal tecknas med järnvägsföretag eller tjänsteleverantör, bör beaktas i detta sammanhang.

Infrastrukturförvaltares, järnvägsföretags och tjänsteleverantörers agerande omfattas av de konkurrensrättsliga reglerna. Dessa regler finns bl.a. i konkurrenslagen (2008:579), som syftar till att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra

nyttigheter.<sup>45</sup> Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om förbjudna konkurrensbegränsningar, åtgärder mot konkurrensbegränsningar, företagskoncentrationer, och utredning av konkurrensärenden.<sup>46</sup>

En fråga som aktualiseras i detta sammanhang är resonemang om s.k. nödvändiga nyttigheter. Enligt dessa är den som har kontroll över en nödvändig nyttinghet, dvs. där ingen konkurrens-situation i praktiken är möjlig, skyldig att förhålla sig neutral och icke-diskriminerande till dem som efterfrågar den nödvändiga nyttingheten. En nödvändig nyttinghet är typiskt sett en sådan tillgång, insatsvara, facilitet eller liknande som ett företag objektivt sett måste få tillgång till för att kunna tillhandahålla tjänster eller varor på en annan marknad. Om t.ex. verkstäder eller depåer skulle definieras som nödvändiga nyttingheter för att bedriva lönsam järnvägstrafik, så skulle tillgång till dessa behöva ske på transparenta och icke-diskriminerande villkor. En omotiverad skillnad i hyres-sättning för depåer skulle därmed kunna vara att betrakta som diskriminerande, och i sådana fall otillåten enligt de konkurrens-rättsliga reglerna.

Konkurrensverket ska verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer.<sup>47</sup> Vidare ska myndigheten uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens i offentlig och privat verksamhet och mot en effektiv offentlig upphandling, lämna förslag till konkurrens-utsättning och till regelreformer samt följa utvecklingen inom sitt ansvarsområde.<sup>48</sup>

Konkurrensverket övervakar att företagen inte överträder något av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete eller beteenden i konkurrenslagen respektive EUF-fördraget.<sup>49</sup> Konkurrensverket ska ingripa mot allvarliga konkurrensbegränsningar särskilt inom områden med fåtalsdominans och svag konkurrens. Myndigheten kan på eget initiativ eller efter anmälningar från företag och allmänhet ingripa mot konkurrensbegränsande samarbeten mellan

---

<sup>45</sup> 1 kap. 1 § Konkurrenslag (2008:579).

<sup>46</sup> 1 kap. 1 10 § Konkurrenslag (2008:579).

<sup>47</sup> 1 §, Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

<sup>48</sup> 4 § 1 p, Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

<sup>49</sup> EU:s grundläggande konkurrensregler finns i artikel 101 resp. 102 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

företag och mot företag som missbrukar sin dominerande ställning på marknaden. Konkurrensverket ska även bidra till en effektiv konkurrens genom att ge förslag till regeländringar och andra åtgärder för att undanröja existerande konkurrenshinder. Konkurrensverket har därmed en viktig roll för konkurrenssituationen inom järnvägen och för depåerna.

Transportstyrelsen har, som jag redogjort för i kapitel 4.2.5, uppgifter i marknadshänseende. I fråga om anläggningar för tjänster och tjänster framgår detta av 8 kap. 1 § och 9 § 4 st. järnvägslagen (2004:519).

Transportstyrelsen ska dels utöva tillsyn över att järnvägs- lagstiftningen följs och dels vid prövning av en tvist om tillträde till en grundläggande tjänst bedöma om inget praktiskt möjligt alternativ till tjänsten finns tillgängligt och om det är möjligt att tilldela tjänstekapacitet i anläggningen. I sådant fall ska tillsynsmyndigheten besluta att tjänsteleverantören ska tilldela den sökande lämplig del av tjänstekapaciteten.

Tillsynen avser att säkerställa att tillhandahållandet av tjänsten och avgiftssättningen sker på ett icke-diskriminerande sätt.<sup>50</sup> Den möjlighet regleringsmyndigheten har enligt det bakomliggande direktivet,<sup>51</sup> att agera inte bara på klagomål utan även på eget initiativ, kan dock inte anses infört i nationell rätt.

## 6.5.4 Säkerhet

Järnvägslagen innehåller krav kring säkerhet, och anger vilka tillstånd som behövs för att bedriva järnvägsverksamhet.

Järnvägslagens säkerhetsregler identifierar infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag. Verksamheten hos infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ska utföras så att skador till följd av verksamheten förebyggs, och den ska vara organiserad så att den kan bedrivas på ett säkert sätt.<sup>52</sup>

Infrastrukturförvaltares och järnvägsföretags verksamhet ska omfattas av ett säkerhetsstyrningssystem. Säkerhetsstyrningssystemet

---

<sup>50</sup> 6 kap. 23 § och 7 kap. 8 § järnvägslagen (2004:519).

<sup>51</sup> Artikel 56 p. 2, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2012/34 av den 21 november 2012 om inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (omarbetning).

<sup>52</sup> 2 kap 2 § järnvägslagen (2004:519).

utgörs av den organisation som införts och de förfaranden som fastställts för att trygga en säker verksamhet. För infrastrukturförvaltares och järnvägsföretags verksamhet ska det även finnas sådana övriga säkerhetsbestämmelser som behövs för att trygga en säker verksamhet.<sup>53</sup>

För att förvalta järnvägsinfrastruktur och driva anläggningar som hör till infrastrukturen krävs ett säkerhetstillstånd.<sup>54</sup> Tjänsteleverantörer som förvaltar infrastruktur är därför också infrastrukturförvaltare.

Den som utför trafik behöver ha licens och säkerhetsintyg eller nationellt trafiksäkerhetstillstånd.<sup>55</sup> Säkerhetsintyget är uppdelat i en A-del och en B-del och ska beviljas järnvägsföretag som uppfyller föreskrivna krav. A-delen består av järnvägsföretagets säkerhetsstyrningssystem och gäller även i andra stater inom EES eller Schweiz för samma typ av transporttjänster. B-delen är en nationell del som prövas i varje land.

Att utföra trafik avser i detta sammanhang rörelser med järnvägsfordon. Den som utför t.ex. växling eller rangering behöver därför licens och säkerhetsintyg eller nationellt trafiksäkerhetstillstånd. De tjänsteleverantörer som utför t.ex. rangering och växling definieras därför som järnvägsföretag vid tillämpningen av säkerhetsreglerna.

Järnvägsföretag som endast bedriver växling eller fordonsförflyttning kan inneha nationellt trafiksäkerhetstillstånd enligt 3 kap. 4 § järnvägslagen. Det gäller företag som endast utför godstrafik på järnvägsnät som inte förvaltas av staten och som endast används av ägaren eller infrastrukturförvaltaren för transporter av eget gods. Som gods räknas i detta sammanhang även personvagnar utan resande.

Järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare ansvarar ytterst i järnvägslagens bemärkelse i säkerhetskänseende även för tjänsteleverantören när denne utför tjänster.

Hur tjänstetillhandahållarna träffas av eller omfattas av järnvägslagens säkerhetsbestämmelser verkar otydligt, eftersom endast järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare omnämns i järnvägslagens regler om säkerhet och tillstånd.

---

<sup>53</sup> 2 kap 5 § järnvägslagen (2004:519).

<sup>54</sup> 3 kap 7 § järnvägslagen (2004:519).

<sup>55</sup> 3 kap 1 § järnvägslagen (2004:519).

## 6.6 Trafikverket

### 6.6.1 Ansvaret för anläggningar för tjänster?

Jag kan konstatera att det anses finnas oklarheter kring Trafikverkets uppdrag och arbetssätt vad gäller ansvaret för anläggningarna för tjänster, särskilt avseende spår för uppställning. Dessa oklarheter bidrar till att skapa osäkerhet för andra aktörer som vill etablera sig på marknaden eller som vill utveckla sin verksamhet. Osäkerheten gäller vad som får utföras på Trafikverkets spår när tåg står uppställda, ansvar för utveckling av befintliga anläggningar, och myndighetens eventuella ansvar för att anlägga nya spår för uppställning.

Trafikverkets avgifter för uppställning har också pekats ut som ett problem, då dessa kan vara lägre än avgiften för uppställning på angränsande spår. Detta kan medföra att det är svårt att konkurrera med Trafikverket, särskilt när anläggningarna ligger i anslutning till myndighetens.

För att få en ökad tydlighet kring vad som gäller för järnvägsföretagen och för tjänsteleverantörsmarknaden, bör det först klargöras vilket uppdrag och ansvar Trafikverket har. Det är min bedömning att alla ytterligare överväganden avseende denna del av marknaden bör göras efter att Trafikverkets ansvar klargjorts. En förändring i myndighetens utveckling av befintliga anläggningar kan komma att påverka marknaden och jag vill poängtera att tydlighet och långsiktighet i statens ansvar och agerande är grundläggande för hur resten av marknaden kan fungera och utvecklas. Nedan följer ett resonemang kring dessa frågor utifrån gällande regelverk och gjorda ställningstaganden från regeringen eller Trafikverket.

### Trafikverkets uppdrag

Myndigheten har regeringens uppdrag att bl.a. ”vara infrastrukturförvaltare för det järnvägsnät som tillhör staten, om inte något annat beslutats”, och att ”... ansvara för den långsiktiga infra-

strukturplaneringen för [...]järnvägstrafik [...] samt för byggande och drift av statliga [...]järnvägar”.<sup>56</sup>

Den järnvägsinfrastruktur, mark och lokaler som fördes över till Banverket 1988, tillsammans med den som tillkommit genom t.ex. investering sedan dess, är i dag Trafikverkets ansvar att förvalta så länge inte regeringen beslutar om något annat, eller så länge Trafikverket inte beslutar att järnvägen ska läggas ned.

I uppdraget ligger således de uppgifter som följer av att Trafikverket är en infrastrukturförvaltande myndighet, med ansvar även för den långsiktiga infrastrukturplaneringen.

Som tidigare nämnts har Trafikverket sökt tydliggöra sitt ansvar i förhållande till marknaden genom beslut om fastställelse av Trafikverkets ståndpunkter för järnvägslinjer, bytespunkter, godsterminaler och depåer.<sup>57</sup>

Enligt beslutet har Trafikverket fastställt att myndigheten ska ha full rådighet över huvudsystemet och dess anslutningar till sidosystemet, medan marknaden ska svara för sidosystemet. Med huvudsystemet menas den del av järnvägsnätet som är nödvändig för att säkerställa ett effektivt trafikflöde i järnvägssystemet, dvs. de anläggningar och funktioner som behövs för tågfärd och tågbildning samt för resenärers på- och avstigning. I huvudsystemet ingår även spår för fordonsuppställning i anslutning till tågfärd och tågbildning. Med sidosystem menas den del av järnvägssystemet som omfattar anläggningar och funktioner för lastning och lossning, fordonsunderhåll och fordonsservice, samt långtidsuppställning för järnvägsfordon.<sup>58</sup> Trafikverkets strategi om myndighetens tjänsteutbud, kapacitetstilldelning och prissättning, avser att ytterligare tydliggöra Trafikverkets åtaganden.<sup>59</sup> Båda dokumenten är på en övergripande nivå, och det finns skäl att konkretisera dem ytterligare. Det är viktigt att det tydliggörs vad som ska ingå i Trafikverkets ansvar för tågvändning.

Persontrafik-, gods- och tjänsteleverantörsmarknaderna är öppnade för konkurrens. Trafikverkets uppdrag och uppgifter som statlig myndighet med ansvar för järnvägsinfrastrukturen i naturligt monopol bör därför särskilt utföras med beaktande av att främja

---

<sup>56</sup> 1 § och 2 § p. 9 förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

<sup>57</sup> TRV 2011/33294, beslut 2011-05-06.

<sup>58</sup> TRV 2011/33294, beslut 2011-05-06, bilaga, s. 5.

<sup>59</sup> TDOK 2010:372.



konkurrens genom likabehandling, och med ett tydligt ansvar för den anläggning som är själva grunden för konkurrens. I Trafikverkets uppgift bör också anses ingå att stödja en så effektiv och tillförlitlig tågföring som möjligt. Järnvägsföretagens behov av snabba och effektiva lösningar för underhåll av tågen och snabb tågvändning bör stödjas i förvaltningen av statens anläggning. Det var också därför uppställningsspåren fördes till Banverket 1988 som en del av de spår som behövdes för en effektiv trafik.

Trafikverket har i uppdrag att vara infrastrukturförvaltare för spåren. Att inte tillåta uppställning om järnvägsföretagen önskar det på dessa spår, av andra skäl än kapacitetsbrist eller säkerhets-skäl, kan enligt min mening vara att betrakta som ett ineffektivt nyttjande av den befintliga järnvägsanläggningen. Frågan blir då om det ingår i Trafikverkets ansvar att underhålla eller rusta upp spår som någon vill använda för uppställning i lägen där Trafikverket inte anser det vara motiverat. Hur denna fråga bör hanteras är så vitt jag kunnat finna inte klarlagt.

Effektiviteten i trafikeringen bör vara vägledande för behoven av de uppställningsspår som är avsedda för tågvändning. Att järnvägsföretagen kan få tillgång till de tjänster som de behöver för en effektiv tågvändning påverkar möjligheterna till effektiva omlopp och därmed en effektiv trafik. Det är viktigt att Trafikverket underlättar tillgång till de tjänster järnvägsföretagen behöver och som typiskt förknippas med behoven för varje segment, t.ex. pendel-, interregional- eller fjärrtåg vid tågvändning.

Det innebär att Trafikverket t.ex. bör rusta upp eller bygga nya vattenposter om det behövs. Det innebär vidare att Trafikverket bör ha överblick över varje bangård och trafikens/järnvägsföretagens behov där och utifrån intresset och behovet utveckla sina anläggningar och ta ställning till vilka funktioner som bör finnas och utvecklas där. Ett nationellt perspektiv behövs för att undvika suboptimering. En utveckling på en bangård vid en ändhållplats kan göra motsvarande utveckling på en bangård vid den andra ändhållplatsen överflödigt. En övergripande systemsyn på järnvägsnätet är därför viktig. Trafikverket bör också ha god kontroll över kapacitetsplanering och spårtilldelning på bangårdarna som ansluter till den trafik som tilldelats tåglägen, samt uppföljning av det faktiska nyttjandet. De anläggningar för tjänster som förvaltas av Trafikverket måste, för uppföljning, planering och

avgiftssättning, kunna urskiljas i redovisningssystemen. Sammantaget är detta avgörande också för beräkning och uttag av avgifter och redovisning av avgifternas kostnadstäckningsgrad. Det är viktigt att frågor om utveckling av bangården, tilldelning av spår-tillträde och trafikledning samt uppföljning av användningen och avgiftsuttaget hänger ihop.

Att Trafikverket tar ett tydligt ansvar för utvecklingen av anläggningarna med uppställningsspår kan medföra att andra aktörer inte kommer att investera i uppställningsspår eller anläggningar som används vid dessa spår. Om Trafikverket till exempel bygger nya vattenposter vid sina befintliga uppställningsspår kan det påverka t.ex. Jernhusen AB:s överväganden att bygga vattenposter vid sina spår.

Som jag tidigare behandlat i delbetänkandet *Koll på anläggningen* (SOU 2015:42), har Trafikverket ibland svårt att hantera ansvarsområden som kräver insatser och koordinering mellan flera verksamhetsområden. Anläggningar för tjänster är ett sådant ansvarsområde där ett antal verksamhetsområden möts i respektive anläggning för tjänst, och där uppdelningen av ansvaret inom flera verksamhetsområden inte verkar vara ändamålsenlig med hänsyn till en effektiv förvaltning. I sammanhanget vill jag förtydliga att jag anser att i begreppet förvaltning ligger kontinuerlig utveckling och effektivisering av en verksamhet.

Genom ett gemensamt arbete på Malmö bangård har Trafikverket, Jernhusen AB och övriga aktörer bl.a. identifierat behov av att Trafikverket har en bangårdsförvaltare, som har en överblick från Trafikverkets sida över bangården. Det är enligt min mening positivt om Trafikverket har en bangårdsförvaltare som t.ex. har möjlighet att vara ute i anläggningen och som därmed har en god insikt i den dagliga aktiviteten på bangården.

Min sammantagna bedömning är att Trafikverket bör förstärka arbetet med förvaltningen av myndighetens anläggningar för tjänster för att säkerställa att den är ändamålsenlig.

## Finansiering och avgifter

Trafikverket finansierar sina anläggningar för tjänster i huvudsak med anslag. Trafikverket tar också ut avgifter. Enligt järnvägslagen ska spårtillträde inom anläggningar för tjänster och de tjänster som tillhandahålls i dessa anläggningar, prissättas till högst självkostnad plus rimlig vinst. Regeln, som sedan ändringen i järnvägslagen 15 juni 2015 gäller även för Trafikverket, innebär ett avgiftstak. Regeringen har gjort bedömningen att denna regel inte ska innebära att Trafikverket höjer sina avgifter för sina anläggningar.<sup>60</sup> Trafikverket har i dag inte full kostnadstäckning för sina sidospår. Det bakomliggande skälet till att Trafikverket inte bör höja dessa avgifter är att regeringen är angelägen att så långt som möjligt hålla nere banavgifterna i syfte att främja tågtrafiken.<sup>61</sup> En uppskattning ger vid handen att cirka 440 miljoner kronor per år används till drift, underhåll och reinvestering av Trafikverkets sidospår.<sup>62</sup>

Intäkterna från avgifterna för spårtillträde inom anläggningar för tjänster för 2015 uppskattar Trafikverket till cirka 23 miljoner för uppställning i zon A och cirka 8 miljoner för zon B, samt cirka 2,5 miljoner för kapacitet på rangerbangård. Avgiften för tillgång till värmepost bedöms inbringa cirka 11 miljoner kronor 2015.

För uppställning i det som räknas som zon A tar Trafikverket 2015 ut en avgift om 4,50 kronor per tilldelad spårlängd per spår, per påbörjad timme och påbörjat hundratal meter spår. Zon A omfattar i Stockholm: Stockholms central, Hagalund, Tomtebodan och Älvsjö. I Göteborg omfattas Göteborgs central, Kville, Skandiahallen och Sävenäs. I Malmö omfattas Malmö central, godsbangården och Hyllie. För uppställning på övriga platser (zon B) tas en avgift ut om 30 öre per tilldelad spårlängd per spår, per påbörjad timme och påbörjat hundratal meter spår. Avgiften för spårtillträde 2015 tas ut med 70 kronor per ankommande fordonssätt på rangerbangård. För tillgång till tågvärmepost tas en avgift ut om 50 kronor per påbörjat dygn.

Trafikverket tar också ut en avgift för det som kallas långtidsuppställning om 3 kronor per påbörjat dygn och påbörjat 100-tal meter spår. Ingen tidsangivelse är kopplad till denna typ av upp-

<sup>60</sup> Prop. 2014/15:120, s. 78.

<sup>61</sup> Prop. 2014/15:120 s. 78.

<sup>62</sup> TRV 2014/97977.

ställning. Med långtidsuppställning menar Trafikverket i stället spår med lägre underhållsnivå än genomsnittet, och de behöver därför inspekteras och eventuellt göras trafikerbara innan de kan användas.<sup>63</sup>

Spårtiltråde inom anläggningar för tjänster som förvaltas av Trafikverket (rangerbangårdar, uppställningsspår m.m.) är till stor del är finansierade via anslag, att jämföras med spårtiltråde hos andra aktörer, som kan, och för att täcka sina kostnader måste, ta ut avgifter som motsvarar självkostnad plus rimlig vinst för spårtilträdet.

För Trafikverket är huvudregeln att infrastrukturella anläggningstillgångar, som järnvägsanläggning, finansieras genom anslag.<sup>64</sup> Investeringskostnaden ska därmed finansieras genom anslag. Kostnaden för drift, underhåll och reinvestering av järnvägsanläggningen täcks till stor del av vidmakthållandeanslaget, och till viss del av avgifter.

I vilken utsträckning finansieringen av Trafikverkets anläggningar för tjänster bör täckas med anslag respektive avgifter är ytterst en bedömning för regering och riksdag. Frågan gäller därmed om och i vilken utsträckning järnvägens anläggningar för tjänster ska finansieras via skattekollektivet, respektive om eller till hur stor del de ska finansieras av järnvägsföretagen och därmed ytterst deras kunder.

Vilken kostnadstäckningsgrad avgifterna inom Trafikverkets anläggningar för tjänster bör ge, och därmed hur de ska finansieras, bör tydliggöras.

## Hyra

I de fall Trafikverket skulle hyra ut t.ex. en byggnad gäller reglerna för hyra. För de fastighetsförvaltande statliga myndigheterna är huvudprincipen att marknadshyra ska tillämpas. Detta regleras i förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m. Förordningen säger att upplåtelse ska ske på marknadsmässiga villkor. Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässig grund ska den fastställas efter vad som kan anses skäligt, och hänsyn ska tas till fastighetens särskilda karaktär och dess ekonomiska och tekniska livslängd.

---

<sup>63</sup> Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2015, s. 58.

<sup>64</sup> Kapitalförsörjningsförordning (2011:210), 2 kap 6 §.

## Ansvar för nya uppställningsspår?

Trafikverkets agerande vid nybyggnation av uppställningsspår verkar kunna variera mellan Trafikverkets regioner. Till exempel byggde Trafikverket uppställningsspår för Västtrafik i Göteborg, men hänvisade till att det var marknadens ansvar att bygga uppställningsspår i Malmö när Skånetrafiken behövde ett sådant.

Det verkar också råda oklarhet om huruvida Trafikverket eller underhållsentreprenörerna ska ansvara för uppställningsspår för arbetsfordon. Dessa ställs upp säsongvis på fyra platser i landet på Trafikverkets spår. Så vitt jag erfarit avser Trafikverket att lägga ned spåren och tar genom nedläggningen bort uppläggningsspår på två av dessa platser.

Det har lyfts som ett problem att Trafikverket även tillåter långtidsuppställning på sina spår trots att deras ansvar endast bör omfatta så kallad korttidsuppställning. Detta hindrar marknadens aktörer från att investera i uppställningsspår för långtidsuppställning.

Det har dock inte gått att finna någon definition av vad kort- respektive långtidsuppställning betyder i detta sammanhang. Ibland används termen korttidsuppställning i meningen tåg mellan två tåguppdrag, det vill säga tågvändning. En tågvändning kan dock skilja mycket i tid. Ett pendeltåg står uppställt under natten och mellan rusningstimmarna i väntan på nästa avgång. Ett snabbtåg kan stå uppställt vid plattformen på stationen i 20 minuter mellan ankomst och avfärd. Det kan också stå uppställt över natten i väntan på avgång från samma plattform tidigt på morgonen efter. Tåg kan också ankomma på fredagen och ha nästa avgång på måndagen. Det kan ibland vara flera dagar mellan uppdragen. Timmervagnar eller arbetsfordon kan stå uppställda säsongvis. Att definiera ansvaret mellan staten och andra aktörer med tidsangivelser för uppställning är därmed svårt.

Frågan är om Trafikverket har ansvar för att t.ex. rusta upp stickspår som används för säsongsuppställning, eller om uppställningen ska tillåtas så länge spåren är i skick för det.

Trafikverket har i de överväganden som gjorts tidigare fått ansvaret för den infrastruktur som behövs för en effektiv tågföring. Det innebär att huvudspår, trafikledning och även uppställningsspår för tågvändning ansetts vara en statlig angelägenhet. Uppställnings-

spåren behövs för att avlasta huvudlinjerna från trafik, så att tåg inte blir stående ute på linjen i onödan. Det är ett rimligt ställningstagande som jag inte uppfattar som ifrågasatt. Frågan är då om Trafikverket, mot bakgrund av tidigare överväganden om ansvar för anläggningen, ska bygga nya uppställningsspår när, eller om, det behövs.

Argumentet för nya sidospår är enligt min uppfattning detsamma som för de befintliga. När övervägandet gjorts att uppställningsspåren behövs för att effektivt kunna avlasta huvudsystemet och därför bör hållas ihop med detta, är det också rimligt att Trafikverket bygger nya uppställningsspår om de behövs för tågvändning.

Behovet av nya spår ökar när fordonsflottan förändras och om de befintliga spåren då inte räcker till i antal eller utformning. Det är dock inte ett oändligt behov. Fordonens antal och behovet av uppställningsspår begränsas ytterst av hur många tåg som ryms på huvudlinjen. På lång sikt borde behovet och omfattningen av investeringar och underhållsbehov därmed gå att förutse både för marknadens aktörer och för staten i planeringen.

En konsekvens av att Trafikverket ansvarar inte bara för förvaltningen av befintliga spår för uppställning, utan även för byggande av nya uppställningsspår för tågvändning, är att dessa då finansieras över statsbudgeten, omfattas av den ekonomiska planeringsprocessen för infrastruktur med de begränsningar i tidsramar och medel som det kan medföra, och att avgiften för spårutträdet subventioneras genom avgiftsnivåerna om inte regeringen beslutar något annat. Det innebär också att även om det inte finns något förbud för andra aktörer att bygga egna uppställningsspår, så minskar incitamenten för detta när avgifterna för spåren alltid kommer att vara lägre hos Trafikverket och byggandet finansieras via anslag. Det främsta skälet till att ändå bygga egna spår kan vara önskemål om egen rådighet över spåren och anläggningen och deras utveckling för den som ansvarar för fordonen och trafiken.

## 6.6.2 Lokalisering och anslutningar

För aktörer som vill utveckla anläggningar för tjänster genom att anlägga nya är anslutningen till Trafikverkets spår ofta avgörande. Det kan ske genom anslutning till befintlig växel ut på Trafikverkets huvudspår, eller genom anslutning till befintlig eller ny växel i en anläggning för tjänst som har en befintlig anslutning till huvudspåren. Anslutningsväxlarna och anläggningarna kan ägas eller förvaltas av Trafikverket, Jernhusen AB eller annan offentlig eller privat aktör.

Lokaliseringen och möjligheten att ansluta sig till en anslutningsväxel till Trafikverkets spår är avgörande för inträde av aktörer som vill bygga nya depåer utanför befintliga anläggningar. Trafikverkets hantering vid lokalisering av depåer och anslutningsväxlar uppfattas som oklar av aktörerna. Ansvar är otydligt, och hanteringen kan skifta mellan Trafikverkets regioner.

Regeringen gjorde i samband med marknadsöppningen för persontrafik bedömningen att ”Banverket och Jernhusen AB bör i sin planering beakta behovet av mark för nya terminal- och servicefunktioner i anslutning till spår och terminaler. Planeringen bör avse såväl befintlig som nyanskaffning av mark och syfta till att underlätta etablering av konkurrerande servicetjänster”.<sup>65</sup>

Min uppfattning är att Trafikverket bör ha det yttersta ansvaret för lokalisering av depåerna. Placeringen av en ny anslutningsväxel och utvecklingen av en depå påverkar trafikströmmarna på huvudspåren. Endast Trafikverket, som infrastrukturförvaltare med ansvar för kapacitetstilldelning och trafikledning på huvudspåren, kan ta ansvaret för att anslutningar, och bakom dem potentiellt framväxande verksamhet med tillhörande trafik, lokaliseras så att de stör trafikflödet på huvudspåren så lite som möjligt eller helst inte alls.

Eftersom det inte är tillåtet eller praktiskt möjligt att ansluta en växel på Trafikverkets spår utan myndighetens godkännande, är det också en mindre ingripande åtgärd för Trafikverket att ta detta ansvar. För att underlätta utvecklingen av depåer bör Trafikverket ha en strategisk plan som hålls uppdaterad om var nya depåer eller anläggningar i anslutning till Trafikverkets huvudspår skulle kunna

---

<sup>65</sup> Prop. 2008/09:176, s. 28.

placeras utifrån ett trafikalt perspektiv. Det skulle ge ökad tydlighet gentemot trafikoperatörerna och mot depåmarknadens aktörer. I t.ex. Storbritannien är det infrastrukturförvaltaren Network Rail som anger lämpliga platser i fråga om depålokalisering. Det bör anses ingå i Trafikverkets ansvar att ange lämpliga lokaliseringar för depåer och anslutningsväxlar.

Trafikverket kan påverka lokalisering av nya anslutningsväxlar eller utveckling av verksamhet på Trafikverkets spårområden. I andra fall kan Trafikverket endast påverka utvecklingen på spårområdet genom kapacitetstilldelning och trafikledning på huvudnätet. Grundläggande är dock att den som ansvarar för verksamheten på spårområdet också kan få tågen dit och därifrån. Trafikverket har möjligheten att styra utvecklingen på ett sätt som gagnar en effektiv trafik i systemet som helhet. En tidig dialog mellan Trafikverket, trafikutövarna och övriga verksamhetsutövare och tjänsteleverantörer är därför viktig även vid utveckling av anläggningar för tjänster, även över dem som inte förvaltas av Trafikverket.

Trafikverket har en övergripande bild av trafiken och anläggningarna ur ett nationellt och internationellt perspektiv. För att underlätta denna överblick behöver Trafikverket ta fram och löpande uppdatera ett underlag i form av en strategisk plan, i vilken utvecklingen av trafik och transporter och behovet av anläggningar för tjänster framgår. En sådan plan kan underlätta genom att den tydliggör förutsättningarna för järnvägsföretagen, och för tjänsteleverantörer. Det medför att företag som vill bygga nya depåer då har kunskap om var de kan etablera sig och att ledtiderna vid etablering kan därigenom minska.

Kostnadsberäkningar för anslutning till Trafikverkets anläggning har lyfts som ett problem. Det har argumenterats för att det bör vara enhetspris på anslutningsväxlar och att det bör vara förutsebart vad det kommer att kosta att ansluta sig till Trafikverkets spår.

Önskemål om anslutningar till Trafikverkets spår hanteras enligt befintliga principer för medfinansiering. Det innebär att den som önskar förändra eller lägga till något till den statliga infrastrukturen, som går utöver vad som är motiverat för det statliga åtagandet, får bekosta detta.<sup>66</sup> En snabbare och enhetlig hantering av dessa frågor inom Trafikverket och dess regioner är viktig.

---

<sup>66</sup> Prop. 2012/13:25, s. 47 ff.



### 6.6.3 Upplåtelse och överlåtelse

Trafikverket har begränsade möjligheter att själv besluta om att upplåta en del av anläggningen till annan. Om Trafikverket inte avser att underhålla en del av det järnvägsnät som det förvaltar, får verket upplåta den delen med nyttjanderätt.<sup>67</sup> Som villkor för upplåtelsen gäller att nyttjanderättshavaren ska överta ansvaret för underhållet av den upplåtna delen och för de investeringar som behövs för användandet. Innan upplåtelse sker, ska Trafikverket höra berörda länsstyrelser, kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter och järnvägsföretag. Någon möjlighet att överlåta statens järnvägsanläggning har inte Trafikverket, utan regeringens medgivande. Trafikverket har föreslagit en ändring av järnvägsförordningen för att möjliggöra upplåtelse och överlåtelse av järnvägsanläggningar och mark för sådana.<sup>68</sup>

Den begränsning Trafikverket har i möjligheten att upplåta järnvägsspår har lyfts som ett problem. Etablering av nya verksamheter på befintliga spår kräver regeringens medgivande. Att Trafikverket inte kan besluta kring upplåtelsen anses hämma utvecklingen av nya och utökade verksamheter på befintliga spårområden. De verksamhetsutövare som önskar bygga upp eller utveckla verksamhet på spår som förvaltas av Trafikverket kan alltså inte göra detta utan att regeringen fattar beslut som medger upplåtelsen. Processen upplevs som tidskrävande och oviss vad gäller utgången, både av aktörerna och av Trafikverket.

Trafikverkets möjlighet att utveckla bangården är beroende av politiska beslut och anslagstilldelning. Trafikverket har i princip möjlighet att lösa in mark för järnvägsändamål först efter att järnvägsplan fastställts.<sup>69</sup>

Mark som saknar järnvägsnät, får Trafikverket överlåta upp till ett värde av 15 miljoner kronor.<sup>70</sup> Regeringen beslutar om överlåtelse över det värdet.

Det finns potential till ökad effektivitet i systemet om etablering kan ske på befintliga spår eller mark. Vid en ökad etablering av nya verksamheter på Trafikverkets spår genom upplåtelse

---

<sup>67</sup> 6 kap 4 § Järnvägsförordning (2004:526).

<sup>68</sup> TRV 2012/92128, 2012-11-14.

<sup>69</sup> 4 kap 1 § Lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

<sup>70</sup> Förordning (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.

måste konkurrensneutralitet tillförsäkras mellan de tjänsteleverantörer som kan komma att konkurrera om möjligheten att få hyra eller arrendera del av Trafikverkets anläggning. Likaså måste en effektiv användning ur trafikens perspektiv tillförsäkras. Konkurrensneutraliteten mellan tjänsteleverantören och järnvägsföretagen är reglerad i järnvägslagen och tillsynas av Transportstyrelsen.

Oavsett om regeringen fortsatt fattar beslut som möjliggör upplåtelse som är fallet i dag, eller om Trafikverket skulle ges utökad möjlighet att själv besluta om detta så är de villkor som bör vara uppfyllda för upplåtelse desamma. Inför ett beslut om upplåtelse behöver lämpligheten i lokaliseringen för den tänkta verksamheten och dess påverkan på trafiken beaktas, liksom konkurrenssituationen. Det vore enligt min mening mindre lämpligt att Trafikverket här ges en roll som implicit innefattar marknadstillsyn, eftersom Transportstyrelsen har det uppdraget. Jag noterar att Transportstyrelsen framfört samma åsikt vid remissen av Trafikverkets förslag. Jag kan konstatera att frågan om upplåtelse är av stor betydelse. Jag har dock inte haft möjlighet att färdigbehandla den inom de tidsramar jag haft, och lämnar därför inget förslag till förändring.

## 6.7 Jernhusen AB

Det statliga bolaget Jernhusen AB ska "... inom ramen för kravet på affärsmässighet, vara ett ledande företag i utvecklingen av den svenska transportsektorn med anknytning till järnväg i syfte att främja och stödja kollektivt resande och godstransporter på järnväg. Bolaget ska direkt eller indirekt genom dotter- och intressebolag utveckla, förvalta och äga fastigheter, tillhandahålla fastighetsrelaterade tjänster och andra tjänster med anknytning till kollektivt resande och godstransporter på järnväg samt att bedriva därmed förenlig verksamhet."<sup>71</sup>

Jernhusen AB har ansvar för anläggningar och spår sedan bolagiseringen av SJ:s verksamheter 2001. Det ursprungliga syftet med denna konstruktion var att anläggningarna skulle förvaltas av

---

<sup>71</sup> Jernhusen AB:s bolagsordning, 3 §.

en neutral part i förhållande till SJ AB. Jernhusen AB har sedan dess, inom ramen för sitt kommersiella uppdrag, sålt verksamheter och utvecklat nya.

Jernhusen AB har ett avkastningskrav på 12 procent, och redovisade ett resultat för 2014 om 389 miljoner kronor. Fastighetsintäkterna uppgick till 1 181 miljoner kronor, och kostnaderna för förvaltningen var 649,2 miljoner kronor. Jernhusen AB har fyra affärsområden; Stationer, Stadsprojekt, Depåer och Godsterminaler.

Affärsområde Depåer förvaltar 23 depåer och 58 fastigheter till ett värde om drygt 3,1 miljarder kronor.<sup>72</sup> Fastighetsintäkterna från Affärsområde Depåer motsvarar 38 procent av koncernens fastighetsintäkter, samt 26 procent av koncernens rörelseresultat och marknadsvärde. Infrastrukturen, som t.ex. spår och kontaktledningar, utgör en del inom affärsområde Depåer.

Jernhusen AB har som statligt ägt bolag i uppdrag att fatta beslut om utveckling och upplåtelse av sin anläggning på affärsmässig grund. Jernhusen AB kan köpa, sälja och hyra ut fastigheter utan juridiska begränsningar. Som alla aktörer är Jernhusen AB bundet av de eventuella begränsningar för markanvändningen som ställs upp genom t.ex. riksintressen och i den kommunala planeringen för markanvändning.

Jernhusen AB:s dominans på depåmarknaden har lyfts som ett problem. I storstadsnära lägen där det i princip saknas mark för nyetablering är det Jernhusen AB som vid ändstationerna har spår, verkstäder, och tvätt- och fekalietömningsanläggningar etc. Järnvägsföretagen och tjänstetillhandahållarna har bara Jernhusen AB att vända sig till i dessa geografiska lägen. En konsekvens av detta är att vid fastställande av marknadshyra för Jernhusen AB:s lokaler, vid eventuell hyrestvist i hyresnämnden, kan jämförelser endast göras med hyresnivån i Jernhusen AB:s andra lokaler.

Jernhusen AB agerar som fastighetsägare och förvaltare av anläggningen. Jernhusen AB kan teckna hyresavtal på 25 år med t.ex. en regional kollektivtrafikmyndighet, som då kan garantera tillgång till depån med ett kortare hyresavtal till operatören som vinner upphandlingen av trafiken. Jernhusen AB kan delta i upphandlingar i konkurrens med privata aktörer för att bygga nya depåer.

---

<sup>72</sup> Jernhusen AB:s årsredovisning 2014.

Vad gäller depåer och spår bedriver Jernhusen AB inte verksamheten i t.ex. verkstaden eller i tvättanläggningen. Anläggningarna drivs antingen som anläggningar dit järnvägsföretagen har tillträde och kan använda egna underentreprenörer för utförande av tjänsterna, eller så upphandlar Jernhusen AB skötseln av till exempel en tvättanläggning. Järnvägsföretagen får då vända sig till den av Jernhusen AB upphandlade tjänsteleverantören för att få tjänsten utförd. Överväganden om huruvida järnvägsföretagen kan använda egna leverantörer eller inte fattas av Jernhusen mot bakgrund av bl.a. regler om säkerhet eller miljö.

Vid överväganden kring Jernhusens verksamhet bör det först klargöras vad som bör vara ett statligt åtagande, enligt de principer som gäller för statlig verksamhet. Därefter bör en bedömning göras av i vilken organisationsform, statligt ägt bolag eller myndighet, som verksamheten ska bedrivas. Om verksamheten inte ska bedrivas av staten, bör den successivt övertas av andra aktörer på marknaden.

## **6.8 Konkurrens med och inom staten på anläggningar för tjänster?**

Under avsnittet om Trafikverket har jag sökt redovisa vad som synes ingå i myndighetens befintliga ansvar för anläggningar för tjänster. Jag menar att Trafikverket har ett ansvar för att förvalta sina anläggningar för tjänster i syfte att få en effektiv tågtrafik utifrån järnvägsföretagens, transportköparnas och, för persontrafiken, resenärernas behov.

Staten driver genom Jernhusen AB kommersiell verksamhet inom järnvägsområdet vad gäller bl.a. spår och lokaler. I mina direktiv ingår att göra vissa överväganden kring Jernhusen AB. Utgångspunkten för sådana överväganden måste enligt min uppfattning vara att bedöma vad som bör vara det statliga åtagandet för bl.a. spår och verkstäder. Om en sådan bedömning leder till slutsatsen att detta är en uppgift för staten, bör förvaltningen av anläggningarna ske på ett enhetligt sätt även inom staten, såvida inte starka skäl talar emot det. Att staten agerar både som myndighet med transportpolitiskt uppdrag och som bolag med kommersiellt uppdrag, med likartad verksamhet inom ett och

samma spårområde, skapar otydlighet och kan ifrågasättas på principiella grunder. Trafikverket och Jernhusen har olika uppdrag, och olika regler för avgiftsuttag och finansiering.

### 6.8.1 Två statliga aktörer med olika förutsättningar

Trafikverket ansvarar för de spår myndigheten fått att förvalta. Trafikverket har i uppdrag att vara infrastrukturförvaltare för anläggningarna så länge regeringen inte beslutar något annat, eller tills Trafikverket beslutar att upphöra med underhållet enligt de förutsättningar som regeringen beslutat genom järnvägsförordningen.

Jernhusen AB har i uppdrag att sköta sin verksamhet på kommersiell grund. Jernhusen AB förvaltar bl.a. verkstäder, spåren utanför dessa, tvättanläggningar med tillhörande spår, och fekalietömningsanläggningar med tillhörande spår.

Uppdelningen mellan Banverkets (numera Trafikverkets) spårområden å ena sidan och SJ:s/sedermera Jernhusen AB:s å andra sidan, innebär i praktiken att en situation uppstått där staten uppträder sida vid sida men med olika förutsättningar på vissa platser. På t.ex. en bangård där båda aktörerna finns representerade, är spår i anslutning till Jernhusen AB:s anläggningar förvaltningsmässigt urskiljda ur anläggningen men är ibland i praktiken integrerade med Trafikverkets spår. Ett exempel är Hagalund, vilket illustreras i Figur 6.1. Trafikverket och Jernhusen AB har ibland också servitut på spåren på varandras fastigheter.

Den nuvarande ordningen innebär således att två statliga aktörer med olika uppdrag, juridiska och ekonomiska förutsättningar agerar inom samma anläggning för tjänster, t.ex. bangårdar. Även om Trafikverket skulle tillämpa självkostnadsprincipen enligt järnvägslagen, skulle avgiften inte kunna bli densamma som t.ex. Jernhusen AB:s. Trafikverkets självkostnad skulle begränsa sig till de i dag anslagsfinansierade kostnaderna för drift, underhåll och reinvestering. Kostnader för historiska investeringar är emellertid i huvudsak redan finansierade med anslag.

Figur 6.1 Del av Hagalunds spårområde



Not: Rödmarkerade delar avser Trafikverkets anläggning; grönmarkerade avser Jernhusen AB:s anläggning.

Källa: Trafikverket, Jernhusen AB.

## 6.8.2 Vad ska drivas kommersiellt respektive icke-kommersiellt?

Det finns skillnader i förutsättningarna för förvaltningen av spår för Jernhusen AB som bolag och för Trafikverket som myndighet, som inte är möjliga att förändra genom ändringar i regelverken eller uppdragen.

Ytterst blir det en fråga om en bedömning av vilka anläggningar för tjänster som i statens regi ska bedrivas kommersiellt med full självkostnadstäckning, genom avgifter från järnvägsföretag och hyrestagare, respektive vilka som ska drivas och styras mot icke-kommersiella mål, med inslag av subventioner i form av anslagsfinansiering av infrastrukturen, vad avser investering och i viss del drift, underhåll och reinvestering.

Så vitt jag kan bedöma har det tidigare inte gjorts några samlade överväganden om vad som bör vara ett statligt åtagande i fråga om ansvar och utveckling för anläggningar för tjänster. Att bl.a. verkstäder ska drivas kommersiellt har motiverat att SJ AB:s anläggningar förts till Jernhusen AB. Det har lyfts som ett problem att hyror och avgifter hos Jernhusen AB är lägre än de som privata aktörer skulle behöva ta ut för att nå kostnadstäckning. En successiv överföring av Jernhusen AB:s anläggningar till privata aktörer skulle råda bot på detta, och skapa incitament för nya aktörer och effektivitet i nyttjandet via högre kostnadstryck. Det skulle dock sannolikt innebära ökade kostnader för järnvägsföretag och tjänsteleverantörer.

Alternativet som skulle medge en renodlad marknadsdriven utveckling inom anläggningar för tjänster vore att föra över ansvaret för samtliga anläggningar för tjänster till andra kommersiella aktörer.

En överföring av Trafikverkets anläggningar för tjänster till Jernhusen AB eller till privata bolag skulle skapa jämnare förutsättningar för konkurrens, genom avgifter som motsvarar full kostnadstäckning. De subventionerade och anslagsfinansierade spåren skulle därmed inte längre hämma konkurrensen även om det fortsatt skulle vara en konkurrensfördel att inneha befintliga spår i förhållande till att bygga nya.

En sådan överföring skulle dock innebära att Trafikverket ansvarade endast för huvudspåren. Spår för uppställning och tåg-

vändning skulle föras över till marknaden. De kostnader som är förknippade med dessa spår skulle inte längre finansieras till delar med anslag, utan bäras helt av järnvägsföretagen.

Jag kan konstatera att uppställningsspår och en effektiv tågvändning är avgörande för en effektiv tågföring. Det var också skälet till att uppställningsspår och rangerbangårdar fördes till Banverket när SJ delades 1988. Jag menar av samma skäl att dessa anläggningar fortsatt ska förvaltas av Trafikverket och att det vore olämpligt att överföra dessa tillgångar från myndigheten till andra aktörer, eftersom det riskerar att minska möjligheten till helhetsbedömningar utifrån trafikens behov, såväl nationellt som internationellt, vilket riskerar att påverka trafikens effektivitet.

För de delar av anläggningen där staten inte behöver vara förvaltare bör ansvaret successivt föras över till andra aktörer. Vid bedömningen av vilka anläggningar som ska föras över behöver frågor om vad som kan anses utgöra naturliga monopol respektive lokala monopol inom järnvägsområdet beaktas, och hur t.ex. den relevanta marknaden ska definieras i dessa fall. Det ligger inte i mitt uppdrag eller inom mina tidsramar att göra en sådan fullständig kartläggning av marknaden för anläggningar för tjänster. En sådan kartläggning förutsätter också en närmare genomlysning av Jernhusen AB:s verksamhet.

Det kan dock argumenteras för att det egentligen endast är mark och spår anläggningar, som kan sägas ha inslag av naturliga monopol. I de tre storstadsområdena där det är ont om kapacitet och mycket svårt att finna ny mark för trafiken vid ändstationerna kan det kanske anses råda en situation med naturligt monopol.

Det är värt att notera att verkstaden och underhållsverksamhet i sig rimligen inte kan anses vara naturliga monopol. Konkurrens inom verkstadsunderhållsmarknaden finns i dag, och ett flertal företag hyr in sig anläggningen eller får tillgång till anläggningar genom upphandling.

Det finns vad jag kunnat se inga starka skäl för staten att driva verkstäder för fordonsunderhåll i egen regi. Det görs inte heller i dag. Jernhusen AB är inte utförare av fordonsunderhållet, utan är enbart fastighetsförvaltare. Om delar av Jernhusen AB:s anläggningar fördes över till Trafikverket skulle konkurrens fortfarande råda mellan tjänsteleverantörer som då skulle verka i Trafikverkets anläggning i stället för i Jernhusen AB:s.



Enligt min uppfattning bör det tydligt motiveras varför staten fortsatt ska ha två olika former för förvaltning av spår inom ett och samma spårområde. Eftersom några sådana motiv inte har framkommit kan jag inte se att den uppdelningen bör behållas på längre sikt. Uppdelningen av spårförvaltningen kan sägas vara hämmande för utvecklingen.

Detta ställningstagande innebär sammanfattningsvis att de av Jernhusen AB:s anläggningar för tjänster, som efter en samlad bedömning enligt ovan *inte* kan anses vara en del av det statliga åtagandet, successivt bör överföras till andra aktörer på marknaden. Där det är befogat att behålla ett statligt åtagande bör anläggningarna i stället överföras till Trafikverket, men med ett säkerställande av konkurrens mellan t.ex. olika tjänsteleverantörer i nästa led, t.ex. genom uthyrning eller upphandling.

Trots de utmaningar som Trafikverket står inför, vad gäller kunskap om anläggningen och verksamhetsområdesövergripande uppgifter, menar jag att fördelarna med att ha *en* statlig aktör som förvaltare för dessa anläggningar överväger nackdelarna med en fortsatt tudelning av det statliga åtagandet inom samma spårområde. Det skulle medföra en mer samlad förvaltning av spåren. Det förutsätter dock att Trafikverket hittar en form för ändamålsenlig förvaltning för anläggningarna. Jag vill därför vara tydlig med att en överföring av anläggningar från Jernhusen AB till Trafikverket, för fortsatt förvaltning inom staten, inte bör ske förrän Trafikverket byggt upp en ändamålsenlig organisation för förvaltning av sina anläggningar för tjänster. Vidare bör en långsiktigt hållbar finansieringsmodell ha beslutats som täcker Trafikverkets kostnader för de övertagna anläggningarna. Finansieringen kan antingen ske som för Trafikverkets anläggningar i dag, med ett stort inslag av anslagsfinansiering, eller genom avgifter som hos Jernhusen AB. I det första fallet belastar kostnaderna statens budget. I det andra fallet belastar kostnaderna i stället järnvägsföretagen och deras kunder.

Gränssnitt mot andra infrastrukturförvaltare, ansvariga för anläggningar för tjänster, eller tjänstetillhandahållare kommer att kvarstå även om delar av Jernhusen AB:s anläggningar förs över till Trafikverket. Det kommer därför fortsatt att krävas god samordning och tydlig ansvarsfördelning mellan aktörerna vad gäller säkerhet, arbetsmiljö, utveckling av ytorna inom anläggningen m.m.

## 6.9 Konkurrensneutral tillgång till rangering

Tjänster som nyttjas av flera järnvägsföretag bör tillhandahållas konkurrensneutralt. En aktör bör därmed inte vara beroende av att vända sig till en presumtiv konkurrent för att få tjänsten utförd. Tillgång till tjänsten rangering och växling med diesellok har lyfts som problem i detta sammanhang.

Trafikverket har i uppdrag att förvalta rangerbangårdarna, och är därmed tjänsteleverantör för dessa anläggningar, som har ett nära samband med trafikeringen på huvudspåren. Tillträde till spåren på rangerbangården tilldelas av Trafikverket som förvaltar denna. Ett järnvägsföretag som tilldelats tid för spårtillträde på rangerbangården behöver en tjänsteleverantör för att utföra tjänsten rangering. Tjänsten innebär bl.a. att planera och leda rangeringen från rangertorget, lägga om växlarna, dra upp vagnarna över vallen med ett rangerlok, koppla isär vagnar och lok, släppa ned dem över vallen, koppla ihop vagnar och lok, och att provtrycka bromssystemen på tåget före avgång.

I dag tilldelar Trafikverket tågläge till rangerbangården fram till rangerbangårdens infartsgrupp, och tågläge från rangerbangårdens utfartsgrupp. Däremellan tilldelar Trafikverket spårtillträde i form av tid på rangerbangården. Trafikverket tilldelar inte och utför inte tjänsten rangering. Planeringen av tågrörelserna eller uppställning inom bangårdens spår, rangergruppen och uppställningsspår, hanteras i stället av ett av järnvägsföretagen som då är tjänsteleverantör.

Enligt Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning förutsätts varje järnvägsföretag utföra rangering i egen regi när de tilldelats spårtillträde på rangerbangården. Alternativet är att anlita en tjänsteleverantör. På Trafikverkets rangerbangård i Hallsberg är det dock i praktiken endast Green Cargo AB som har möjlighet och kunskande att utföra rangering. Det innebär att järnvägsföretagen är hänvisade till att vända sig till en konkurrent för att få sina tåg rangerade. Tillgången till rangering styrs därmed av Green Cargo AB:s möjlighet att hålla öppet på rangerbangården. Frågan har uppmärksammats av Transportstyrelsen och Konkurrensverket genom klagomål från järnvägsföretag som önskat få rangering utförd utanför Green Cargo AB:s ordinarie öppettider.

Olika lösningar kan medge järnvägsföretagen konkurrensneutral tillgång till rangering. Varje järnvägsföretag kan t.ex. själv bygga

upp en organisation för rangering eller så kan järnvägsföretagen gå samman och gemensamt äga ett tjänsteleverantörsföretag som utför rangertjänsten. Nackdelarna med dessa lösningar är att det vore kostsamt om varje järnvägsföretag själv skulle bygga upp och hålla den kompetens som behövs och ineffektivt med flera parallella rangerteam i tornet.

Rangeringen är en viktig del av flödet på huvudspåren. Den är en så integrerad del av verksamheten på rangerbangården och har en sådan betydelse för trafikplanering och för trafikledning, vad gäller ankomster och avgångar till och från rangerbangården, att verksamheten till sin natur kan sägas ligga nära trafikledning som Trafikverket ansvarar för på sitt järnvägsnät.

Regler kring säkerhet och hantering av farligt gods kan också tala för att infrastrukturförvaltaren bör ha kontroll och kunskap om rörelser på rangerbangården. Informationen i planeringsverktyget för bangården bör vara direkt tillgänglig för infrastrukturförvaltaren som också bör ha rådighet över den. Jag menar därför att rangering på Trafikverkets rangerbangårdar kan ses som en del av det statliga åtagandet på samma sätt som trafikledning. Trafikverket ansvarar även i dag för planering och styrning av tågrörelser på t.ex. Hagalund, där Trafikverket upphandlat tjänsten av ISS. Vidare har Trafikverket avtal med Green Cargo AB för tågklarering på Sävenäs rangerbangård, men avser att börja utföra denna i egen regi.

Min bedömning är att Trafikverket bör ta över ansvaret för rangeringen på de rangerbangårdar som Trafikverket förvaltar. Inför ett beslut om övertagande av ansvaret för rangering bör en konsekvensutredning göras. I denna bör bl.a. kostnader för järnvägsföretagen och de säkerhetsmässiga effekterna av ett övertagande av rangering beaktas. Även frågan var gränsdragningen för tjänsten bör gå i praktiken, t.ex. avseende teknisk utrustning, personal och andra resurser behöver utredas. Inom Trafikverket pågår redan ett arbete kring de närmare förutsättningarna och kraven kring tjänsten rangering som kan utgöra ett viktigt underlag till de frågor som behöver belysas inför ett övertagande av uppgiften.

## 6.10 Järnvägsändamål i den fysiska planeringen

### 6.10.1 Riksintresse i den kommunala planeringen

Trafikverket har ansvaret för planering av det statliga järnvägsnätet, och är förvaltare av anläggningar för tjänster. Trafikverket ansvarar också för att föreslå område för riksintresse för kommunikationer och att precisera riksintresset. I den kommunala planeringen bevakar länsstyrelserna riksintresset och Boverket har tillsynsansvar över dessa. Jag kan konstatera att Trafikverket har pekat ut järnvägslinjer som riksintresse liksom vissa depåer.

### 6.10.2 Hur bör järnvägens intressen stärkas i planeringen?

Jag har inte tolkat det som en del i mitt uppdrag, särskilt inte mot bakgrund av tidsramen, att se över regelverken för riksintresse eller den fysiska planeringen. Det finns inget som framkommit i mitt arbete som pekat på att regelverken eller uppdragen till Trafikverket, Jernhusen AB eller länsstyrelserna skulle behöva förändras. Arbetet med riksintressefrågor för järnvägen inom Trafikverket och underlagen för dessa kan dock förbättras. Trafikverket har tidigare lyft vikten av att ha en bättre framförhållning i tidiga skeden för att säkra mark med t.ex. riksintresse för järnvägsändamål, och att det arbetet involverar samarbete med branschens aktörer och med kommunerna.<sup>73</sup>

För att Trafikverket ska kunna utföra uppgiften att planera utveckling och underhåll av den järnväg och de anläggningar för tjänster som myndigheten förvaltar behöver Trafikverket ha en helhetsbild över den trafik som bedrivs och som kommer att, eller kan komma att, bedrivas. Detta är viktigt för planeringsansvaret som behöver innefatta att ha god kunskap om utvecklingen av angränsande järnvägsnät för trafik och anläggningar för tjänster.

Trafikverket har ansvar för att bedöma riksintresse för kommunikationer.<sup>74</sup> I det ingår att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för kommunikationer, så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra

---

<sup>73</sup> TRV 2011/33294, beslut 2011-05-06, bilaga, s. 6 och 10.

<sup>74</sup> 2 § 9.p. förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden.

tillkomsten eller utnyttjandet av dessa anläggningar.<sup>75</sup> Områden som är av riksintresse för sådana anläggningar ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.<sup>76</sup> Bedömningen av riksintresset omfattar även anläggningar som Trafikverket inte förvaltar.

Eftersom planering av transportsystemet och utpekande av riksintresse för kommunikationer inte kan göras utan underlag som visar trafiken och hur dess utveckling kan komma att styra behoven i framtiden, omfattar Trafikverkets planeringsansvar att ta fram underlag och att löpande arbeta med att upprätthålla en aktuell bild av järnvägstransporterna och hur dessa påverkar järnvägsnätets utvecklingsbehov. I detta ingår att bedöma var det kommer att behövas uppställningsspår och vilka platser som lämpar sig för detta och för verkstäder för att säkerställa att placeringen inte stör trafiken på huvudspåren mer än nödvändigt. Med anledning av de kommande höghastighetsbanorna behöver det även göras bedömningar om var verkstadskapacitet kommer att behövas, vilket Trafikverket utreder.

Trafikverket gör i dag kapacitetsutredningar kring behov och konsekvenser av förändringar i trafikmönster. Utredningarna används som underlag för beslut om investeringar, underhåll och anslutningar till Trafikverkets järnväg. Det är viktigt att tydliggöra att Trafikverkets planeringsansvar även omfattar ansvar att göra denna bedömning ur ett nationellt, men även internationellt perspektiv. Trafikverket måste ha denna överblick över järnvägen och transportbehoven på övergripande nationell nivå. Önskemål eller förändringar på regional nivå måste knytas ihop med den nationella nivån och möjliga konsekvenser i andra regioner.

Att förutse trafiken framhålls ibland som en svår uppgift. Det kan dock noteras att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har ett trettioårigt perspektiv på sin trafik och sin fordonsflotta. För den kommersiella persontrafiken kan det tänkas att flödena är trög- rörliga och därmed mindre svåra att förutse, även om det inte är möjligt att förutse vilken eller vilka operatörer som kommer att utföra trafiken. För godstrafiken kan konjunkturen ha stor påverkan från ett år till ett annat, men vissa flöden torde vara mer

---

<sup>75</sup> 3 kap 8 § Miljöbalken (1998:808).

<sup>76</sup> 3 kap 8 § Miljöbalken (1998:808).

stabila över tid, även om en överflyttning till lastbil snabbt kan förändra ett transportflöde. Det kan dock tänkas att en bättre bild av godsflödena kan ge förutsättningar för en tydligare prioritering som ger godstransportköparna en ökad tydlighet och därmed bidra till mer stabila förutsättningar för dem och för näringslivet. Jag menar därför att Trafikverket bör förstärka sitt arbete med att peka ut riksintresse för kommunikationer inom järnväg vad avser depåer, och att framtagande och upprätthållande av en aktuell strategisk plan måste vara underlag i detta arbete.

Avgörande för en väl fungerande planering av verkstäder och uppställningsspår i förhållande till den kommunala planeringen är tidig och tydlig kommunikation med kommunen. Den järnvägsanläggning som tidigt kommit in i den kommunala planeringen kan omhändertas i översiktsplanen och i detaljplanarbeten. Kommunen väger intresset mot andra mål för markanvändningen på platsen. De kommuner som gärna ser en verkstad eller uppställningsspår i kommunen kommer att vara tillmötesgående. De som ser andra intressen som mer angelägna kommer inte att vara det. Riksintresseklassningen löser inte problemet med motstående intressen, t.ex. i stadsnära lägen. Vid motstående intressen kommer utrymmet att vara snävare än i ett läge där kommunen tidigt och tydligt ”skyddat” intresset genom att lägga in det i översiktsplanen och detaljplan.

Den tröghet i planeringssystemet som följer av den kommunala och statliga planeringen måste vägas mot de intressen av demokratiskt inflytande som planeringsprocesserna är tänkta att slå vakt om. Den ökade ekonomiska risk denna tröghet kan innebära är en affärsrisk det inte finns övervägande skäl att ändra planeringslagstiftningen för. Den är också lika för alla aktörer även om den i praktiken kan innebära en större inträdeströskel för en ny aktör som inte kan etablera sig på befintliga spår eller i befintliga anläggningar. Denna konkurrensnackdel är dock densamma för alla aktörer som inte har egna anläggningar.

## 6.11 Stationsförvaltning och tillgänglighet

Hur stationer och den fastighetsförvaltning som i dag förvaltas av staten genom Jernhusen AB bör organiseras, och hur gränsdragningen bör göras, har inte kunnat hanteras inom ramen för arbetet med detta slutbetänkande. Den bör enligt min mening utredas i särskild ordning.

Frågan om Jernhusen AB:s uppdrag och förvaltning av stationer och fastigheter i anslutning till dessa bör utredas samlat och i ett bredare sammanhang. En sådan utredning behöver analysera vad som bör vara ett statligt åtagande. Fastighetsförvaltningen behöver ha en tydlig koppling till finansieringen av stationer och stationsutrymmen för passagerare.

I mitt uppdrag har också ingått att utvärdera hur väl ansvariga aktörer organiserar och utför assistans för personer med funktionsnedsättning samt att vid behov föreslå åtgärder, t.ex. ett alternativt sätt att organisera verksamheten. Det grundläggande regelverket för assistansfrågor är förordning 1371/2007/EG,<sup>77</sup> artiklarna 19–25. Egentligen avser regleringen *ledsagning* av den s.k. stationsförvaltaren på stationen till och från tåg, medan järnvägsföretaget ansvarar för att ge assistans ombord.

I mitt första delbetänkande (SOU 2013:83) konstaterade jag att det föreligger brister i hur ledsagning fungerar i praktiken, bl.a. p.g.a. bristande samordning mellan olika aktörer. Det finns även andra svårigheter som möter järnvägsresenärer med olika typer av funktionsnedsättning. Lovvärda samarbeten mellan Trafikverket och Jernhusen AB har etablerats och Samtrafiken har gjort insatser på området, men det har inte varit tillräckligt. I samband med en studieresa till Storbritannien har jag kunnat konstatera att den här typen av frågor har en stor tyngd och en gemensam hemvist hos järnvägsföretagens samarbetsorganisation ATOC. I Storbritannien har en noggrann kartläggning och dokumentering av alla järnvägsstationer gjorts i syfte att tillhandahålla detaljerad information om tillgängligheten. På sistone har dock de säkerhetsmässiga riskerna uppmärksamrats med att offentliggöra den här typen av inform-

---

<sup>77</sup> Europaparlamentets och rådets förordning 1371/2007/EG av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer.

ation i detaljerad form. Den delvis motsvarande tjänsten [www.stationsinfo.se](http://www.stationsinfo.se) i Sverige uppdateras inte längre.

Med de prioriteringar som utredningen varit tvungen att göra, har en närmare utvärdering av ledsagning och assistans i syfte att få fram konkreta förslag till åtgärder tyvärr inte varit möjlig att göra. Jag menar dock att detta är ytterst angelägna frågor och kan konstatera att de också berör gränstytorna med andra trafikslag som buss och taxi. De förtjänar därför en egen utredning som tar ett trafikslagsövergripande perspektiv. En sådan utredning bör, om inte detta hanteras i annan ordning, även närmare diskutera innebörden av begreppet stationsförvaltare. Utredningen bör samordnas med överväganden kring förvaltning och finansiering av stationer enligt ovan.



## 7 Säkerhet, reglering och tillsyn

*Förslag:* Transportstyrelsen bör fortsatt förvalta de offentlig-rättsliga delarna av järnvägens trafiksäkerhetsregler (JTF). En uppdelning i offentligrättsliga respektive företagsinterna regler bör göras. Transportstyrelsen bör inte lämna över förvaltningen till branschens aktörer eller annan myndighet innan en uppdelning av dagens regler gjorts.

Transportstyrelsen bör ta fram nationella regler för lastsäkring för godstrafik på järnväg. Transportstyrelsen bör också analysera hur svenska intressen lämpligast representeras i UIC:s lastsäkringsarbete.

Regeringens instruktion till Transportstyrelsen bör ändras så att det tydligare framgår att Transportstyrelsen ska verka för säkerheten inom transportområdet.

Transportstyrelsen bör se över sin interna organisation och samla ansvaret för arbetet med järnvägssäkerhetsfrågor, samt säkerställa analyskapacitet och kompetensförsörjning på området.

### 7.1 Inledning

Enligt mina direktiv ska jag analysera formerna för och innehållet i Transportstyrelsens olika roller inom järnvägsområdet samt bedöma behov av att ge myndigheten ett stärkt och förtydligt mandat i syfte att verka för transportpolitisk måluppfyllelse. Regeringen pekar särskilt på vikten av att Transportstyrelsen utvecklar sin roll att vara tillsyns- och säkerhetsmyndighet på järnvägsområdet.

Som framgår av Transportstyrelsens instruktion har myndigheten till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillstånd och

tillsyn inom transportområdet.<sup>1</sup> Detta är myndighetens främsta medel eller verktyg för att nå en ökad säkerhet inom järnvägen. I kapitlet redogör jag därför för hur Transportstyrelsen arbetar med dessa verktyg och de bedömningar som föranleds av detta.

Jag har valt att ge en bredare bild av hur samspel och roller fungerar när det gäller trafiksäkerhetsarbetet. I ett inledande avsnitt redovisas säkerhetsutvecklingen, med utblickar mot andra EU-länder. I samband med detta behandlar jag även hur det svenska järnvägssystemet uppfyller de EU-gemensamma säkerhetsmålen.

När det gäller regelgivning granskar jag Transportstyrelsens föreskriftsarbete och sätter det i relation till EU-regelverket utifrån några fallstudier.

Transportstyrelsens tillstånds- och tillsynsverksamhet behandlas tämligen ingående, också utifrån aktuella exempel. Till sist resonerar jag kring rollfördelningen mellan Transportstyrelsen och Trafikverket i trafiksäkerhetsarbetet och återkommer också till Transportstyrelsens organisation.

## 7.2 Trafiksäkerhet

### 7.2.1 Trafiksäkerhetens utveckling

I mitt första delbetänkande kunde jag konstatera att trenden för trafiksäkerheten, och då särskilt antalet omkomna och allvarligt skadade i järnvägsdriften, inte är tydlig. Med hänsyn till det ökade transportarbetet har säkerheten förbättrats sedan den officiella statistiken blev tillgänglig 1991,<sup>2</sup> men enstaka år under 2010-talet sticker ut i negativ bemärkelse.

Trafikanalys ansvarar för insamling och redovisning av den officiella statistiken över olyckshändelser vid järnvägar, spårvägar och tunnelbanan. I sin analys av olycksutvecklingen redovisar Trafikanalys<sup>3</sup> en svag minskning av flertalet olyckstyper under perioden 2010–2014 jämfört med föregående femårsperiod. Den enda händelsekategori som ökade mellan femårsperioderna var

---

<sup>1</sup> 1 § Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

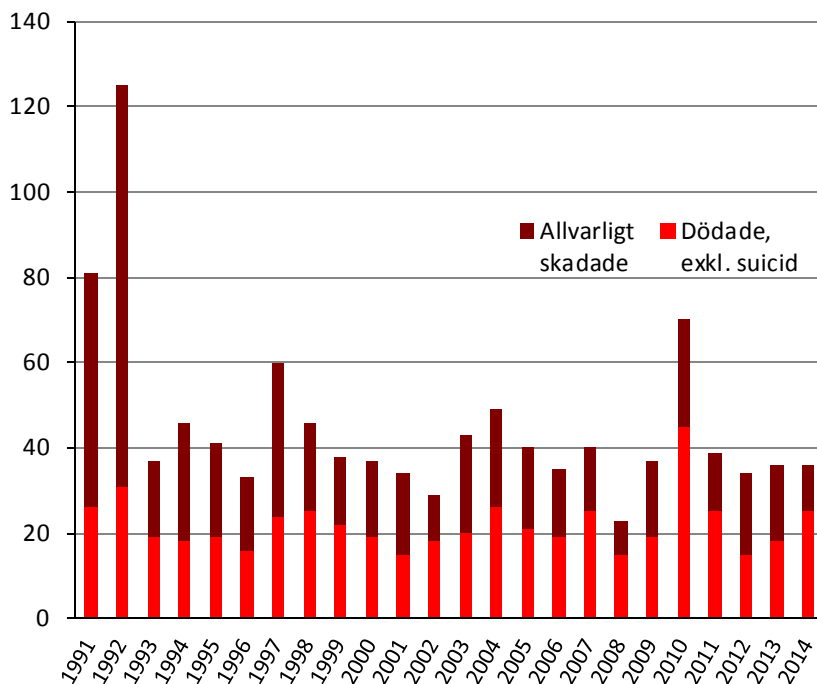
<sup>2</sup> SOU 2013:83, s. 144 ff.

<sup>3</sup> Trafikanalys, Bantrafikskador 2014, Statistik 2015:15.

”andra olyckshändelser” vars största post är kollisioner p.g.a. obehöriga på spårområdet. Självmod ingår inte i olycksstatistiken.

För en översikt av antalet döda och allvarligt skadade i järnvägsolyckor under perioden 1991–2014, se figur 7.1, vars uppgifter för 2014 är reviderade jämfört med de preliminära uppgifter som publicerades i mitt andra delbetänkande.<sup>4</sup> Trafikanalys övergripande bedömning är att utvecklingen av antalet omkomna i bantrafiken inte är i fas med målen för 2020.

**Figur 7.1 Döda och allvarligt skadade vid järnvägsdrift**

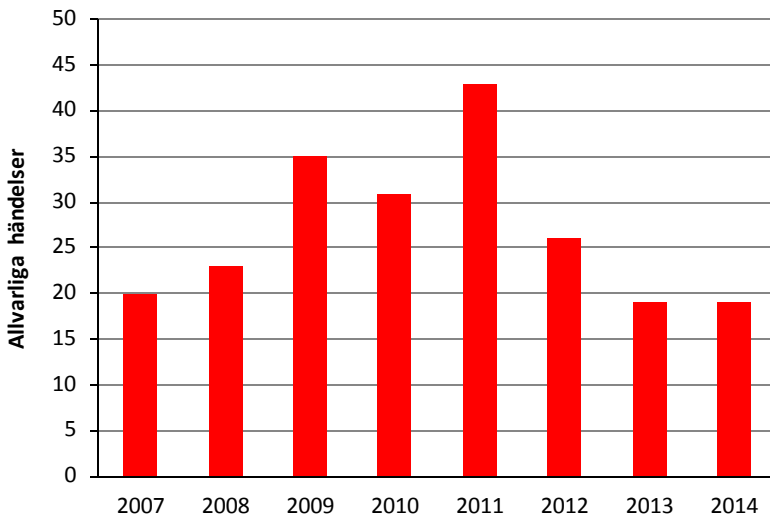


Källa: Trafikanalys.

<sup>4</sup> SOU 2015:42, s. 59.

Under perioden 2010–2014 omkom sammanlagt sex järnvägsanställda, en ökning från noll den föregående femårsperioden. Olyckor i samband med spårarbete har uppmärksammats av Statens haverikommission (SHK) i flera undersökningar under senare år och senast i en temautredning som behandlar 28 olyckor och tillbud vid arbete i spårmiljö som inträffade 2012.<sup>5</sup> Jag har i arbetet med mina delbetänkanden också låtit Trafikverket ta fram uppgifter över utvecklingen, bl.a. av allvarliga händelser vid spårarbete, som återges även här i figur 7.2.

**Figur 7.2 Allvarliga händelser vid spårarbete**



*Källa:* Trafikverket.

Spårarbete kan medföra risker, inte enbart för den arbetande personalen utan också för järnvägstrafiken i stort. Detta visar t.ex. den olycka som inträffade i Kimstad i september 2010 där ett resandetåg kolliderade med en spårgående grävlastare, inhyrd av Trafikverket, vilket ledde till att en resande omkom och nio personer blev allvarligt skadade.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> SHK, Slutrapport RJ 2014:05, Säkerhet vid arbete i spårmiljö.

<sup>6</sup> SHK, Rapport RJ 2012:03, Olycka mellan tåg 505 och en spårgående grävlastare på Kimstads driftplats, 2012-10-10.

Även om järnvägssäkerheten i stort inte tycks ha allvarligt försämrats på senare år, pekar SHK:s temautredning om säkerhet vid arbete i spårmiljö på en oroande riskbild. Rapporten understryker vikten av att infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag arbetar aktivt med riskhantering och analys av händelser för att kontinuerligt förbättra säkerheten och förebygga den här typen av olyckor.

## 7.2.2 EU:s gemensamma säkerhetsmål

Efter antagandet av järnvägssäkerhetsdirektivet<sup>7</sup> 2004 blev järnvägssäkerhet en ny behörighet för EU. Direktivet som ingick i det andra järnvägspaketet gav den Europeiska järnvägsbyrån i uppgift att utarbeta förslag till kommissionen om gemensamma säkerhetsmetoder, gemensamma säkerhetsmål och gemensamma säkerhetsindikatorer.

De gemensamma säkerhetsmålen baseras på de gemensamma säkerhetsindikatorerna som fastställs i direktivets bilaga I och som rapporteras årligen till Europeiska järnvägsbyrån av medlemsstaternas myndigheter. Enligt direktivets artikel 7 ska målen antas i etapper och ange miniminivåer som måste uppfyllas i varje medlemsstat. De ska uttryckas i riskacceptanskriterier för resande, personal (inklusive anlitaad personal), plankorsningstrafikanter, obehöriga personer på järnvägsområdet och övriga. Dessutom ska det finnas ett mål för samhällsrisker.

Efter ett förslag från byrån antog kommissionen 2009 en gemensam metod för bedömning av om säkerhetsmålen uppnåtts<sup>8</sup> och 2010 antogs den första uppsättningen gemensamma säkerhetsmål.<sup>9</sup> Den andra uppsättningen gemensamma säkerhetsmål publicerades 2012<sup>10</sup> och uppdaterades 2013.<sup>11</sup> Det är dessa beslut

---

<sup>7</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004 om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg.

<sup>8</sup> Kommissionens beslut 2009/460/EG av den 5 juni 2009 om antagande av en gemensam säkerhetsmetod för bedömning av uppnåendet av säkerhetsmål i enlighet med artikel 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG.

<sup>9</sup> Kommissionens beslut 2010/409/EU om gemensamma säkerhetsmål enligt artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG.

<sup>10</sup> Kommissionens beslut 2012/226/EU av den 23 april 2012 om den andra uppsättningen gemensamma säkerhetsmål för järnvägssystemet.

som i dag ligger till grund för byråns bedömning av om säkerhetsmålen är uppfyllda.

De gemensamma säkerhetsmålen baseras på nationella referensvärden (NRV) som beräknas av byrån för var och en av riskkategorierna och som normaliseras genom att de delas med det totala antalet tågkilometer i respektive land. Risker för kategorin resande normaliseras enbart med persontågkilometer, alternativt personkilometer. Konsekvenserna av olyckor för varje riskkategori uttrycks i dödsolyckor och vägda allvarliga personskador, där tio allvarliga personskador motsvarar en dödsolycka. Risken för samhället är den kollektiva risken för alla kategorier i varje enskilt land. NRV, som blir ett nationellt säkerhetsmål, fastställs sedan på grundval av ett genomsnitt för de sex senaste åren för respektive riskkategori.

De gemensamma EU-säkerhetsmålen beräknas av byrån genom att för varje riskkategori ta det lägsta av två värden: det högsta av medlemsstaternas NRV-värden, eller ett värde som är tio gånger högre än det europeiska genomsnittsvärdet för respektive NRV.

Varje år i mars värderar byrån, på grundval av det senaste årets inrapporterade data (dvs. med två års fördröjning), om NRV har uppnåtts för de olika riskkategorierna och kan då i ett andra steg tillämpa en marginal på 20 procent för att hantera osäkerheten i datamaterialet. Resultatet av utvärderingen klassificeras sedan som ”godtagbar säkerhetsnivå”, ”möjlig försämring av säkerheten” eller ”trolig försämring av säkerheten”. Vid möjlig eller trolig försämring av säkerheten måste medlemsländerna förklara utvecklingen för kommissionen och kan, vid trolig försämring av säkerheten, åläggas att utarbeta en säkerhetsförbättringsplan.<sup>12</sup>

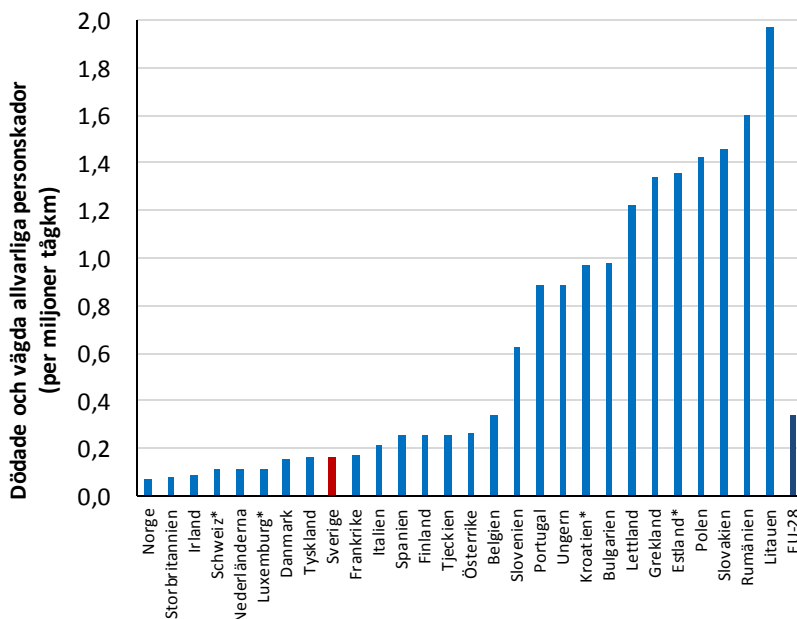
Skillnaderna mellan EU:s medlemsländer är stora när det gäller trafiksäkerhetsnivån, vilket också kommer till uttryck i de nationella referensvärdena. För kategorin resande är t.ex. risken att dödas eller skadas allvarligt mellan hundra och femtio gånger mindre i det land som har den högsta nivån jämfört med det som har den lägsta. För en översikt av säkerhetsnivån inom EU se figur 7.3.

---

<sup>11</sup> Kommissionens genomförandebeslut 2013/753/EU om ändring av beslut 2012/226/EU om andra uppsättningen gemensamma säkerhetsmål för järnvägssystemet.

<sup>12</sup> Kommissionens beslut 2009/460/EG av den 5 juni 2009 om antagande av en gemensam säkerhetsmetod för bedömning av uppnåendet av säkerhetsmål i enlighet med artikel 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG.

Figur 7.3 Omkomna och allvarligt skadade i järnvägstrafiken i EU 2007–2014



Not: För vissa medlemsländer (markerade med asterisker) finns inte komplett information för alla år.

Källa: Europeiska järnvägsbyrån.

Sverige placerar sig rent allmänt bland de bättre medlemsländerna. I den senaste beräkningen av NRV har Sverige näst lägst riskvärde för kategorin resande (endast Storbritannien har bättre resultat).<sup>13</sup> Även för kategorin anställda är Sverige på andra plats (efter Slovakien), medan Sverige placerar sig på fjärde plats i kategorin plankorsningstrafikanter. För kategorin obehöriga personer på järnvägsspåret noteras Sverige på sjunde plats, efter länder som Storbritannien, Frankrike, Nederländerna och Belgien.<sup>14</sup>

Sveriges låga olyckstal gör att även små förändringar från ett år till ett annat kan få genomslag i Europeiska järnvägsbyråns årliga

<sup>13</sup> Kommissionens genomförandebeslut 2013/753/EU om ändring av beslut 2012/226/EU om andra uppsättningen gemensamma säkerhetsmål för järnvägssystemet.

<sup>14</sup> Kommissionens genomförandebeslut 2013/753/EU om ändring av beslut 2012/226/EU om andra uppsättningen gemensamma säkerhetsmål för järnvägssystemet.

bedömning. Vid några tillfällen de senaste åren har Sverige fått anmärkningen ”möjlig försämring av säkerheten”. År 2012 (för verksamhetsåret 2010) gällde det kategorin obehöriga<sup>15</sup> och 2014 gällde det kategorin anställda. I fallet 2012 lämnade Transportstyrelsen sin förklaring till byrån, men 2014 hade rutinerna ändrats och kommissionen skrev då till regeringen med begäran om en förklaring till den möjliga försämringen.<sup>16</sup> Regeringen svarade att den mot bakgrund av den svenska nollvisionen inte var nöjd med utvecklingen och redovisade en rad åtgärder som vidtagits eller planerats, bl.a. att den gett Transportstyrelsen i uppdrag att undersöka hur tillsynen av underhållsverksamhet kunde effektiviseras och skärpas.<sup>17</sup> Regeringen pekade också på Haverikommissionens rapport om säkerhet vid arbete i spårmiljö.

EU:s bedömningar av Sveriges säkerhetsnivå visar att de gemensamma säkerhetsmålen och deras uppföljning kan bidra till att sätta fingret på reella säkerhetsproblem och påkalla regeringens uppmärksamhet när utvecklingen tycks gå åt fel håll.

### 7.2.3 Europeiska järnvägsbyråns utvärdering av Sverige

Europeiska järnvägsbyrån hade under 2013 utvecklat ett verktyg i matrisform (”Regulatory Monitoring Matrix”, RMM) för att utvärdera hur harmoniseringen av arbetet med järnvägssäkerhet fortskrider inom EU. Syftet var att underlätta för byrån att styra sina granskningsaktiviteter mot kritiska områden. För att testa och utvärdera verktyget efterlyste byrån i juni 2013 frivilliga medlemsstater. Sverige tillsammans med Storbritannien, Nederländerna, Danmark, Belgien och Irland anmälde sig för deltagande i pilotprojektet. I varje medlemsstat ingick berört ministerium (Näringsdepartementet), den nationella säkerhetsmyndigheten (Transportstyrelsen) och det nationella olycksundersökningsorganet (SHK).

Matrisen innehöll fem huvudelement (styrning/ledning, organisation, personal, prestation/utförande och utvärdering) med

---

<sup>15</sup> Transportstyrelsen, TSG 2012-733, Säkerhetsrapport järnväg, Transportstyrelsens årsrapport för 2011 enligt artikel 18 i direktiv 2004/49/EG (järnvägssäkerhetsdirektivet).

<sup>16</sup> EU-kommissionen, 2014 ERA report on the assessment of achievement of safety targets, 8 december 2014.

<sup>17</sup> N2014/5090/TE, Brev till kommissionen den 6 februari 2015.



sammanlagt 26 underelement. Varje underelement värderades på en femgradig skala. Utvärderingen genomfördes av byrån genom studier av relevanta dokument och strukturerade frågor till de berörda, kompletterade av en självutvärdering av var och en av de ingående organisationerna. Dessutom gjordes intervjuer med utvalda inom järnvägssektorn (bl.a. SJ AB och Trafikverket) utanför de berörda myndigheterna för att verifiera resultatets relevans.

Byrån genomförde sina individuella möten med myndigheterna och järnvägssektorn i Sverige i mitten av december 2013. Ett avslutande möte med samtliga myndigheter hölls i slutet av mars 2014 och den slutliga rapporten inkom till Näringsdepartementet den 10 juli 2014.<sup>18</sup>

Slutrapportens utvärdering är i huvudsak positiv. Av 25 bedömda underelement når Sverige nivå 4 inom elva områden, nivå 3 i sju och nivå 2 i sju. Det bör noteras att nivågrupperingen gällde Sverige som helhet även i de fall bedömningen huvudsakligen kunde hänföras till en av de utvärderade organisationerna. Även i jämförelse med övriga fem länder tycks Sverige tillhöra de bättre. Fyra av dessa hade t.ex. klassats i nivå 1 inom något område.

I rapporten pekade byrån på några starka områden, t.ex. myndigheternas självständighet, den tydliga rollfördelningen, den svenska öppenheten och rättssäkerheten i processerna. De viktigaste områdena för förbättringar handlade om att mer systematiskt och proaktivt använda ett riskbaserat angreppssätt och att bättre analysera trender och orsaker när det gäller utvecklingen av järnvägssäkerheten. Mer specifikt pekas bristande systematik i tillsynsverksamheten ut, liksom svagheter i SHK:s och Transportstyrelsens interna översyner och korrigerande åtgärder.

Av de brister som pekades ut i matrisen kan särskilt nämnas:

- Kommunikation och dialog mellan departementet och Transportstyrelsen äger rum på olika parallella nivåer och samma frågor verkar behandlas på olika möten med otillräcklig samordning;
- Genomförande av (Transportstyrelsens) tillsynsaktiviteter bör vara mer baserad på riskvärdering och djupanalys och följa en uppgjord plan;

---

<sup>18</sup> ERA/REP/2014-113/SAF, Regulatory Monitoring Matrix pilot, evaluation of Sweden, juni 2014.

- Uppföljningen av säkerhetsindikatorer och trender i utvecklingen behöver förbättras liksom den underliggande analysen.

Byrån föreslog också att Näringsdepartementet och Transportstyrelsen borde förbättra dialogen (bort från en behandling av fall till fall mot ett mer holistiskt synsätt) för att bättre kunna analysera trender i säkerhetsutvecklingen.

En direkt följd av byråns rekommendationer var att regeringen i början av 2015 införde ett förtydligande i järnvägsförordningen som innebär att den årliga säkerhetsrapporten (av Transportstyrelsen ditills kallad ”ERA-rapporten”) numera också ska överlämnas till regeringen och att den ska innehålla Transportstyrelsens bedömning av trafiksäkerhetsutvecklingen.<sup>19</sup> Säkerhetsrapporten 2015<sup>20</sup> är den första som Transportstyrelsen upprättat enligt förordningens förtydligande.

#### 7.2.4 Min bedömning

Trafiksäkerheten på järnväg har under lång tid utvecklats positivt i Sverige. På senare år har det dock funnits tendenser till att den positiva utvecklingen avstannat. Det finns också viktiga risker att beakta, bl.a. vid spårarbete. Det föreligger vidare ett uttalat behov av att bättre analysera trender och orsaker när det gäller utvecklingen av järnvägssäkerheten.

Det är positivt att Europeiska järnvägsbyrån utvärderar och bedömer hur medlemsstaten Sverige arbetar med tillämpningen av den europeiska järnvägssäkerhetslagstiftningen. Det ger ett fördjupat utbyte med andra medlemsstater och en oberoende bedömning av förbättringspotentialer.

Min övergripande bedömning är att Transportstyrelsen bör ta en aktiv roll i att verka för en ökad järnvägssäkerhet. Som jag nämnt inledningsvis är viktiga delar i detta att använda verktygen regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn. Vidare kan det också finnas anledning att bedöma hur Transportstyrelsens verksamhet är organiserad för att hantera uppgifterna, liksom myndighetens roller

---

<sup>19</sup> 2 kap. 3 b § järnvägsförordningen (2004:526), ändrad genom förordning (2015:12).

<sup>20</sup> Transportstyrelsen, TSG 2015:1356, Säkerhetsrapport järnväg, Transportstyrelsens årsrapport för 2014.

i förhållande till t.ex. Trafikverket. Alla dessa områden berörs i kommande avsnitt i detta kapitel.

## 7.3 Transportstyrelsens föreskrifter

Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt järnvägslagen och ska utöva tillsyn över att järnvägslagen, och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs.<sup>21</sup> Transportstyrelsen har genom järnvägsförordningen bemyndigande att ge ut föreskrifter inom en rad områden.

Järnvägsstyrelsens trafikföreskrifter (JvSFS 2008:07) reglerar trafiken på stora delar av det svenska järnvägsnätet. Jag har uppmärksammat på Transportstyrelsens hantering av dessa säkerhetsföreskrifter och behandlar därför denna närmare.

### 7.3.1 Trafiksäkerhetsföreskrifter

Organisationen av järnvägstrafiken har allt sedan järnvägens tillkomst varit strikt regelstyrd, framför allt av säkerhetsskäl. Före delningen av Statens Järnvägar 1988 var säkerhetsregler inom järnvägen en intern fråga för SJ. Dessa säkerhetsregler var samlade i SJ:s säkerhetsordning (såo) som innehöll bestämmelser om signaler, tavlor och märken och deras betydelse, om hur trafiken skulle organiseras och trafikledas på ett säkert sätt och hur tåg och andra rörelseformer skulle sättas samman och framföras. Eftersom SJ var ett integrerat företag med såväl infrastrukturförvaltning som trafikutövning ingick också regler om hur spåret skulle stängas av och skyddas vid arbeten.

Förutom säkerhetsordningen fanns också bestämmelser om fordon, linjebok för förare och anvisningar till personal i olika tänkbara situationer. SJ:s regelverk gällde för den egna personalen och annan personal som anlätades av verket. Endast i gränssnittet mot järnvägens kunder och tredje man fanns behov av offentlig-rättslig och civilrättslig reglering av verksamheten, t.ex. genom

---

<sup>21</sup> 1 kap. 2 § järnvägsförordningen (2004:526) och 8 kap. 1 § järnvägslagen (2004:519).

järnvägstrafiklagen och lagen om internationell järnvägstrafik och dessas föregångare.

När järnvägen 1988 delades upp i en infrastrukturförvaltare och ett trafikföretag uppstod givetvis frågan hur säkerhetsordningen skulle hanteras. Eftersom det vid denna tid inte fanns andra aktörer än SJ och Banverket blev uppdelningen av säkerhetsbestämmelserna främst en fråga mellan dessa två. I och för sig fanns det redan då en tillsynsmyndighet, Järnvägsinspektionen, som var administrativt inordnad i Banverket men med självständig myndighetsutövning. Vid denna tid tog dock Inspektionen inte på sig ansvaret för detta omfattande föreskriftsprojekt.

Under tiden mellan juni 1994 och juni 2000 fanns både SJ:s säo och Banverkets SÄO (BVF 900) parallellt, med samma innehåll. När Trafikledningen i november 1996 flyttades från SJ till Tågtrafikledningen inom Banverket blev BVF 900 det styrande dokumentet. Inom Banverket drevs sedan från 1999 ett omfattande utvecklingsprojekt (TRI-projektet) för att se över föreskrifterna med syfte att ersätta säkerhetsordningarna BVF 900 och SJF 010. Arbetet föranleddes av marknadsöppningen på godstrafiksidan och av att olika versioner av SJs säkerhetsordning tillämpades av olika järnvägsföretag. Avsikten var att dela in reglerna i myndighetsregler, branschgemensamma och företagsinterna regler.

Regelprojektet drevs dock aldrig till sitt slut av Banverket utan avbröts, efter att närmare 100 miljoner kronor lagts ned i det. Banverket hade inte mäktat med att göra den planerade uppdelningen av regelverket, däremot hade reglerna genomgått en rejäl översyn. Järnvägsstyrelsen tog 2007 över helheten och beslutade i juni 2008 att tillsynsmyndigheten skulle ge ut bestämmelserna i den form de hade fått efter översyn och modernisering. Resultatet blev att Järnvägsstyrelsen gav ut regelverket i föreskriftsform.<sup>22</sup> Föreskrifterna trädde i kraft den 31 maj 2009, dvs. vid en tidpunkt då Transportstyrelsen övertagit rollen som tillsynsmyndighet.

Förutom Järnvägsstyrelsens trafikföreskrifter (JTF) gav styrelsen samtidigt ut en föreskrift<sup>23</sup> som ställer krav på järnvägsföretags och infrastrukturförvaltares interna säkerhetsbestämmelser (trafik-

---

<sup>22</sup> Järnvägsstyrelsens trafikföreskrifter (JvSFS 2008:7), JTF.

<sup>23</sup> Järnvägsstyrelsens föreskrifter (JvSFS 2008:8) om järnvägens säkerhetsbestämmelser vad gäller trafik och arbeten på spår.

säkerhetsinstruktioner), som behövs för att trafik och arbete i spåret ska kunna bedrivas säkert. Av 3 § i denna framgår att det för trafik och arbeten som omfattas av JTF endast behövs nödvändiga kompletterande bestämmelser i företagens trafiksäkerhetsinstruktioner.

### 7.3.2 Järnvägsstyrelsens trafikföreskrifter – JTF

Järnvägsstyrelsens trafikföreskrifter består av en grundföreskrift med 19 bilagor. I anslutning till föreskriften ger Transportstyrelsen ut handböcker som även innehåller läsanvisningar och råd. I grundföreskriften delas järnvägsinfrastrukturen upp i åtta olika trafikeringsystem, som framför allt hänförs till den typ av signalering och trafikledning som förekommer på de olika systemen. Bestämmelserna för de olika trafikeringsystemen beskrivs sedan i bilagorna. Grundföreskriften innehåller också bestämmelser om information som ska ingå i förarens regelbok och linjebok. Dessa är härledda ur kraven i TSD Drift och trafikledning,<sup>24</sup> avsnitt 4.2.1.2. Vidare finns regler om körplaner (tidtabeller) och förteckning över föreskriftens bilagor som innehåller bestämmelser om trafikledning, olika typer av färder, växling och skyddsformer vid arbeten i spår.

Trots Järnvägsstyrelsens ambitioner lämnades reglerna för trafikeringsystemen R, F, E1, E2 och E3 utanför JTF. Det blev i stället Banverket (numera Trafikverket) som gav ut dessa regler.

Beslutet om utgivning av JTF innebar att Järnvägsstyrelsen gav upp arbetet med att dela upp järnvägens trafikregler i sådant som borde vara offentligrättsligt reglerat och sådant som skulle kunna regleras företagsinternt. Järnvägsstyrelsen var dock medveten om att föreskriften inte motsvarade de krav som ställs på en myndighetsföreskrift i författningssamlingsförordningen (1976:725), både vad det gäller form och innehåll. JTF innehåller t.ex. detaljerade anvisningar till personal och samspel mellan personer i olika situationer, ofta i form av dialogslingor. Den reglerar också

---

<sup>24</sup> Kommissionens beslut av den 12 november 2012 om teknisk specifikation för driftskompatibilitet avseende delsystemet ”Drift och trafikledning” i järnvägssystemet i Europeiska unionen och om ändring av beslut (EG) 2007/756, senast ändrad genom kommissionens förordning 2015/995/EU av den 8 juni 2015.

sådana situationer som vore bäst lämpade för företagsinterna bestämmelser, t.ex. olika skyddsformer vid arbete i spår.

Administrationen av JTF var inledningsvis betungande för Transportstyrelsen. Genom sin detaljreglering har den gett upphov till många ändringsförslag varje år vilket har krävt en omfattande administrativ hantering inom myndigheten. Transportstyrelsen initierade 2012 en översyn av JTF med syfte att ge föreskriften en form och ett innehåll som överensstämde med författningssamlingsförordningens krav. Målsättningen var att ge ut en föreskrift som innehöll övergripande och funktionella krav på järnvägstrafiken.

Under översynens gång ändrades dock inriktningen. Målsättningen blev i stället att ge ut en föreskrift som inför gemensamma europeiska bestämmelser för bedrivande av tågtrafik på det svenska järnvägsnätet. Grunden för kursändringen var en undersökning som Transportstyrelsen gjort av EU-regleringens utveckling.<sup>25</sup> I denna rapport konstateras att det inte är lämpligt att fortsätta med omarbetningen av JTF enligt den gällande inriktningen. Det befanns vara mer angeläget att införa regler i TSD Drift inom ramen för omarbetningsprojektet och avvakta förändringar i järnvägssäkerhetsdirektivet genom fjärde järnvägspaketet innan JTF-omarbetningen återupptogs.

Rapporten konstaterar att antalet nationella särregler inom EU ska minska. Transportstyrelsen hänvisar också till en arbetsgrupp inom EU som i en rapport<sup>26</sup> resonerar kring vilka nationella regler som får finnas och till mejl från en sektionschef på Europeiska järnvägsbyrån. Undersökningsrapporten resonerar dock inte utifrån Sveriges behov av att fortsatt ha bindande trafiksäkerhetsregler eller utifrån den svenska lagstiftningen och det bemyndigande som Transportstyrelsen har enligt 1 kap. 2 § 6 järnvägsförordningen.

Resultatet av JTF-omarbetningen har presenterats i en remissutgåva av en föreskrift<sup>27</sup> som ska gälla från den 1 januari 2016. Datumet har nu ändrats till 1 mars 2016. Denna består främst av ett urval bestämmelser som hämtats från TSD Drift. När de nya föreskrifterna träder i kraft upphävs JTF och några till JTF

---

<sup>25</sup> Transportstyrelsen, TSG 2013/887, Nationella säkerhetsbestämmelser.

<sup>26</sup> Final report of the Task Force on National Safety Rules (2012).

<sup>27</sup> Transportstyrelsens föreskrifter om bedrivande av tågtrafik, TSFS 2015:[XX].

kompletterande föreskrifter, bl.a. om undantag från JTF vid provkörning.

I samband med beslutet att upphäva föreskrifterna har Transportstyrelsen kommit överens med aktörerna i järnvägsbranschen att dessa gemensamt ska ta över hanteringen av nuvarande JTF och den tillhörande handboken. För ändamålet kommer branschen att använda ett existerande forum för hantering av gemensamma säkerhetsrisker (FRI), i vilket Transportstyrelsen inte ingår. Inom FRI bildas ett regelråd som ansvarar för hanteringen av f.d. JTF:s regler och handbok. Förvaltningen av regelverket kommer att administreras av Trafikverket enligt en överenskommelse<sup>28</sup> med företrädare för branschen. Trafikverkets trafikbestämmelser kommer från och med 2016 att gälla som en förutsättning för trafikering och arbete på den järnvägsinfrastruktur som Trafikverket förvaltar. Detta kommer att meddelas i den årliga järnvägsnätbeskrivningen (JNB) och vara ett krav i de trafikeringsavtal (TRAV) som Trafikverket tecknar med organisatörer av järnvägstrafik och järnvägsföretag.

Jag har översiktligt gått igenom den föreskrift som föreslås ersätta JTF. Den upprepar (om än inte alltid ordagrant) mestadels valda bestämmelser ur TSD Drift, bl.a. de regler om körplaner som fanns i JTF:s grundföreskrift. Vidare finns detaljerade specifikationer om tågs synlighet och hörbarhet, regler om trafikledning och hantering av nödsituationer. Jag har noterat att reglerna om järnvägsföretagets förfarande för övervakning av transport av farligt gods hänvisar till direktiv 2008/68/EG<sup>29</sup> och inte till den svenska lagen (2006:263) om transport av farligt gods genom vilken EU-direktivet införts i Sverige. Föreskriften ansluter till den genomförandeplan<sup>30</sup> som krävs enligt artikel 3 i TSD Drift och som myndigheten sänt in till kommissionen efter publiceringen av 2012 års version av TSD.

---

<sup>28</sup> TRV 2015/27698, Överenskommelse: förvaltning av Trafikverkets trafikbestämmelser, järnväg.

<sup>29</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/68/EG av den 24 september 2008 om transport av farligt gods på väg, järnväg och inre vattenvägar.

<sup>30</sup> Transportstyrelsen, TSG 2013-1702, Sveriges genomförandeplan för TSD Drift och trafikledning (TSD Drift).

Jag har också tagit del av Transportstyrelsens konsekvensutredning<sup>31</sup> över upphävandet av JTF och införandet av de nya föreskrifterna om bedrivande av tågtrafik. I den finns flera välgrundade motiv för att upphäva JTF, t.ex. att den innehåller regler som bör vara företagsinterna, att form och innehåll inte står i överensstämmelse med kraven i författningssamlingsförordningen och att föreskriftsformen leder till en tungrodd process som fördröjer eller försvårar ändringar. Detaljregleringen av procedurer och instruktioner i JTF anses också vara problematisk för Transportstyrelsens tillsynsroll. Den innehåller dock ingenting om eventuella risker med att Transportstyrelsen inte längre ansvarar för nationella trafiksäkerhetsregler för järnvägen och att alla som berörs av reglerna, som t.ex. kommuner, inte kommer att vara representerade i FRI. Inte heller innehåller den något om vilken inverkan förändringen får för Transportstyrelsens tillsynsarbete och gentemot vilken reglering tillsyn ska ske. Transportstyrelsens roll i övrigt i sammanhanget framgår inte heller. Transportstyrelsen anför att nationella trafiksäkerhetsregler inte längre är tillåtna enligt EU:s regelverk. Transportstyrelsen menar vidare att medlemsstaterna enligt järnvägssäkerhetsdirektivet enbart får ha nationella säkerhetsbestämmelser så länge dessa uppfyller definitionen i direktivet och bestämmelserna i TSD uttryckligen medger det.<sup>32</sup> Resonemanget är problematiskt, dels därför att direktivet införts i järnvägslagen och det är dess bestämmelser som gäller i Sverige – inte direktivets – och dels därför att TSD bara reglerar det som behövs för driftskompatibiliteten och inte förbjuder sådana regler som t.ex. gäller befintliga trafikeringssystem. I Sverige kommer trafikeringssystemen H, M, S, R och F att finnas kvar under överskådlig tid, liksom det svenska ATC-systemet. Dessa kommer aldrig att regleras genom bestämmelser i TSD Drift och måste alltså omfattas av svenska bestämmelser.

Hänvisningen till järnvägssäkerhetsdirektivet<sup>33</sup> är också diskutabel. I direktivets artikel 4.1 slås det fast att medlemsstaterna ska se till att

---

<sup>31</sup> Konsekvensutredning – Transportstyrelsens föreskrifter om bedrivande av tågtrafik, TSF 2014-353.

<sup>32</sup> Ibid, s. 4.

<sup>33</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv) 2004/49/EG av den 29 april 2004 om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg.



säkerhetsbestämmelser fastställs, tillämpas och upprätthålls på ett öppet och icke-diskriminerande sätt. I artikel 8 anges det vidare att medlemsstaterna ska fastställa bindande nationella säkerhetsbestämmelser och se till att de offentliggörs och ställs till aktörernas förfogande. Möjligheten att ge ut nationella bestämmelser begränsas dock till sådana fall som förtecknas i direktivets bilaga II. Till dessa fall hör gemensamma regler för sådan drift av järnvägsnätet som ännu inte omfattas av någon TSD, inbegripet bestämmelser i samband med signal- och trafikledningssystem. Transportstyrelsens argument i detta fall är därför tveksamma även vad gäller rättslig grund.

Jag har tidigare (i kapitel 4) konstaterat att ett ur järnvägssäkerhetssynpunkt grundläggande begrepp inte införts i svensk lagstiftning. Begreppet är riskhantering och återfinns bl.a. i artikel 4.3 i järnvägssäkerhetsdirektivet. Där anges: ”Medlemsstaterna skall se till att ansvaret för en säker drift av järnvägssystemet och riskhanteringen för detsamma läggs på infrastrukturförvaltarna och järnvägsföretagen, varvid de skall vara skyldiga att genomföra nödvändiga åtgärder för riskhantering, i samarbete med varandra där det är lämpligt, tillämpa nationella säkerhetsbestämmelser och säkerhetsstandarder och inrätta säkerhetsstyrningssystem i enlighet med detta direktiv.”

Punkten 4.1 som föregår 4.3 betonar vikten av att medlemsstaterna ser till att säkerhetsbestämmelser *fastställs*, tillämpas och upprätthålls. Artikeln illustrerar på så sätt den hierarki vari järnvägsföretagens och infrastrukturförvaltarnas riskhantering ingår. Risker i systemet hanteras först och främst genom övergripande offentligrättsliga säkerhetsregler, vari ingår trafikregler, som ska tillämpas av aktörerna. Järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare ska följa dessa regler och utifrån dem hantera risker som uppstår i den egna verksamheten, t.ex. dagliga risker som följer av driften av järnvägssystemet. Genom kravet på säkerhetsstyrningssystem ska verksamhetsutövaren ha förfaranden för att uppfylla befintliga, nya och ändrade tekniska och operativa krav i lagstiftningen (bilaga III, punkt 2 c). De risker verksamheten ger upphov till hanteras i en iterativ analysprocess genom datainsamling, händelserapportering, övervakning och återkommande korrigerande åtgärder.

Förutom den dagliga riskhanteringen ska verksamhetsutövarna hantera risker när verksamheten genomgår förändringar, t.ex.

större omorganisationer som berör säkerheten eller införande av nya metoder och material. Detta är en av grunderna för säkerhetsstyrningssystemet enligt direktivets bilaga III och återfinns i punkten 2 d). Denna punkt förutsätter också att sådana risker i många fall inbegriper gränssnitt mellan olika aktörer i systemet och därför måste hanteras gemensamt. För att närmare reglera hur sådana risker ska hanteras har kommissionen antagit en genomförandeförordning.<sup>34</sup> Förordningen är direkt tillämpbar i medlemsstaterna.

Mot bakgrund av hur direktivet beskriver regelhierarkin menar jag att sektorns aktörer inte bör åläggas att självreglera sig på den högre nivån, dvs. avseende det som kallas nationella bestämmelser. Ansvaret faller här på medlemsstaten, som i förevarande fall delegerat detta till Transportstyrelsen. Transportstyrelsen har ett bemyndigande i 2 kap. 1 § 6 järnvägsförordningen att ge ut regler om trafiksäkerhet. Sedan kan detaljeringsgraden i det övergripande nationella regelverket alltid diskuteras. Där håller jag med Transportstyrelsen om att vissa av bestämmelserna i JTF har karaktären av företagsinterna regler och bäst utformas av företagen själva.

Jag saknar en grundlig utredning av vad upphävandet av JTF innebär för regleringen av järnvägstrafiken i Sverige. Transportstyrelsen borde t.ex. ha analyserat vilka bestämmelser i JTF som kräver offentligt rättlig reglering och vilka som inte gör det. Jag har inte kunnat finna någon sådan grundlig analys. Det omfattande arbete som inleddes av Banverket 1999 (TRI-projektet) för att dela upp trafiksäkerhetsreglerna i myndighetsregler, branschgemensamma och företagsinterna regler har därmed inte slutförts heller denna gång.

Jag noterar även att Transportstyrelsen menar att upphävandet av JTF är ett regelförenklingsprojekt.<sup>35</sup> Detta framstår som tveksamt eftersom reglerna inte har förenklats, bara överflyttats till järnvägens aktörer som från 2016 har att administrera regelverket. Eftersom regelgivningen vid Transportstyrelsen är anslagsfinansierad innebär överflyttningen också att kostnaden för reglerna därigenom har lagts över på järnvägens aktörer.

---

<sup>34</sup> Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 402/2013 av den 30 april 2013 om den gemensamma säkerhetsmetoden för riskvärdering och riskbedömning och om upphävande av förordning (EG) nr 352/2009.

<sup>35</sup> Transportstyrelsen, TSG 2014-253, Omvärldsanalysrapport 2015, s. 20–21.

Genom att de tidigare trafikreglerna övergår från att vara offentligrättsliga till att hanteras genom att bli krav i infrastrukturförvaltarens trafikeringsavtal (TRAV), uppkommer frågan mot vilken reglering Transportstyrelsen ska utöva tillsyn. När Transportstyrelsen överlämnat ansvaret för reglernas innehåll till branschen har myndigheten avhänt sig möjligheten att påverka dess innehåll. Vilken blir effekten av att ett järnvägsföretag inte tillämpar trafikreglerna och därigenom bryter mot avtalet? Blir det en avtalsrättslig fråga eller finns möjlighet att tillämpa offentligrättsliga sanktioner? Det framgår inte vilka regler de infrastrukturförvaltare som inte ingår i FRI ska tillämpa.

Transportstyrelsen har när det gäller trafikeringsavtalet uppgiften att pröva tvister om ett järnvägsföretag hänskjuter en fråga om t.ex. ett villkor i trafikeringsavtalet överensstämmer med lagstiftningen. Dessa regler avser dock att säkerställa icke-diskriminering på marknaden. Noteras kan i sammanhanget att säkerhetsregler på EU-nivå lyfts ut ur trafikeringsavtalet i samband med säkerhetsdirektivets införande.

Den sammantagna bilden är att ett flertal frågor kvarstår när det gäller konsekvenserna av Transportstyrelsens hantering av JTF och myndighetens uppgift i normerings- och tillsynshänseende.

## Min bedömning

Enligt min bedömning har Transportstyrelsens beslut att upphäva JTF, och överlåta administrationen av regelverket till branschens aktörer från 2016, fattats på otillräcklig grund. Det har heller inte gjorts en tillfredsställande utredning av konsekvenserna, exempelvis vad gäller myndighetens egen möjlighet till tillsyn i framtiden.

Mitt förslag är därför att Transportstyrelsen bör fortsatt förvalta de offentligrättsliga delarna av järnvägens trafiksäkerhetsregler. En uppdelning i offentligrättsliga respektive företagsinterna regler bör göras. Transportstyrelsen bör inte lämna över förvaltningen till branschens aktörer eller annan myndighet innan en sådan uppdelning av dagens regler har gjorts.

### 7.3.3 Trafiksäkerhetsregler i andra EU-länder

För att bättre förstå hur trafiksäkerhetsregler hanteras i andra länder som tillämpar EU-lagstiftningen har jag undersökt situationen i Norge, Danmark, Tyskland och Frankrike. I inget av dessa länder har utformningen av trafikeringsregler överlåtits på branschen. Det enda land som enligt min kännedom har överlåtit regelutvecklingen på en branschorganisation är Storbritannien. Situationen där är dock inte jämförbar med Sverige, eftersom nationell lagstiftning kräver medlemskap i organisationen (*Rail Safety and Standards Board*) för licensierade järnvägsföretag och dess uppdrag kan inte jämföras med branschens lösare organisering i Sverige.

I Norge ges ”Forskrift om togframføring på det nasjonale jernbanenettet (togframføringsforskriften)” ut av tillsynsmyndigheten, Statens jernbanetilsyn, efter bemyndigande i lag. Föreskriften inför en del av de krav som framgår av TSD Drift, t.ex. reglerna om förarens regelbok och linjebok, men stadgar i övrigt att om TSD anger motstridiga bestämmelser i förhållande till föreskriften så gäller TSD. Föreskriften innehåller dessutom detaljerade regler om trafikeringsregler av järnvägsnätet med instruktioner för hur personal ska agera i olika fall. Den kräver att järnvägsföretag ska följa de bestämmelser eller anvisningar som ges av infrastrukturförvaltaren. Vid översiktligt påseende påminner föreskriften om den svenska JTF.

I Danmark ges Sikkerhedsreglement (SR) ut av infrastrukturförvaltaren, Banedanmark, efter bemyndigande i lag (jernbane-loven) och gäller för alla som trafikerar det nationella järnvägsnätet. SR påminner om föreskriften i Norge och således också om JTF.

I Tyskland finns en del av trafikeringsföreskrifterna i lag. I ”Eisenbahn Bau- und Betriebsordnung (EBO)” finns t.ex. regler om tåglängder och bromsar, om hur tåg sätts samman och om växling. Lagen innehåller också grundläggande krav på fordon och infrastrukturen. Den är mer detaljerad än vad svensk lagstiftning normalt är och innehåller en del regler som i Sverige antingen regleras genom myndighetsföreskrifter eller till och med i interna företagsbestämmelser.

Även ”Eisenbahn-Signalordnung (EBS)” är en lag, vilken beskriver betydelsen av olika signaler på de tyska förbundsjärnvägarna. Den motsvarar delar av det som i Sverige hittills reglerats av JTF. De

operativa reglerna i Tyskland ges ut av DB Netz (infrastrukturförvaltaren) och publiceras på dess hemsida. De viktigaste är ”RiL 301 Signalbuch” och ”RiL 408 Fahrdienstvorschrift”. Det är oklart vilket bemyndigande som finns att ge ut dessa föreskrifter och de ska förmodligen ses som tillämpningsbestämmelser till EBO och EBS.

I Frankrike detaljstyrs järnvägen och dess regelverk i stor utsträckning av regeringen, eller mer specifikt av transportministern. Regelverket finns bl.a. i ”Arrêté du 19 mars 2012 fixant les objectifs, les méthodes, les indicateurs de sécurité et la réglementation technique de sécurité et d’interopérabilité applicables sur le réseau ferré national” i en konsoliderad version, daterad 2014. Denna förordning implementerar stora delar av EU-lagstiftningen på området men innehåller också detaljregler för järnvägstrafikens säkerhet som i stort motsvaras av JTF:s regler i Sverige, om än på ett mer översiktligt plan. Förutom de regler som getts ut av ministeriet har regeringen i ett dekret bemyndigat infrastrukturförvaltaren SNCF Réseau att ge ut ytterligare regler för trafikeringsreglerna av nätet. Tillsynsmyndigheten, Etablissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), publicerar information med länkar om järnvägens trafikregler på sin hemsida och meddelar också rekommendationer till järnvägens aktörer i anslutning till föreskrifterna. Genom en särskild föreskrift har EPSF giltiggjort ett antal SNCF-dokument som därmed gäller för alla järnvägsföretag på det franska nätet. Med undantag för Danmark har dessa medlemsstater inte notifierat sina säkerhetsregler. Frågan om deras överensstämmelse med EU-rätten har därmed inte prövats.

Även om jag inte betraktar någon av de undersökta regleringsmetoderna som en modell för Sverige visar denna genomgång att de berörda länderna inte anser att EU-lagstiftningen förbjuder nationella trafiksäkerhetsföreskrifter. Transportstyrelsens åtgärd att överlåta hela regelverket till självreglering genom branschen har jag inte kunnat finna i någon annan medlemsstat.

### 7.3.4 Trafikregler för luftfart

Transportstyrelsens ambition är att hantera de olika trafikslagen på ett likartat sätt med beaktande av de skillnader som finns. Jag har därför gjort några jämförelser mellan hur Transportstyrelsen hanterar trafikregler inom luftfarten med hur de hanteras inom järnvägen. Luftfarten och järnvägen är båda kontrollerade trafikslag där ingen rörelse får förekomma utan att tillstånd ges. Vidare är båda trafikslagen i allt större utsträckning reglerade genom EU-lagstiftning. I luftfartens fall tillkommer en omfattande reglering genom Montrealkonventionen som Sverige tillträtt. Dessa regler ges ut av International Civil Aviation Organisation (ICAO) som förvaltar konventionen.

Min första observation är att Transportstyrelsens sjö- och luftfartsavdelning regelbundet ger ut föreskrifter med trafikregler för luftfarten. Föreskrifterna innehåller dessutom ofta allmänna råd till hjälp för användarna. Eftersom merparten av trafikreglerna är internationella eller europeiska blir Transportstyrelsens föreskrifter ofta komplement till EU:s och ICAO:s regler. För att underlätta för användarna att förstå och sätta sig in i det komplicerade regelverk som en kombination av Sveriges, EU:s och ICAO:s bestämmelser utgör, ger Transportstyrelsen i vissa fall ut handböcker.

Jag har tagit del av Transportstyrelsens handbok för trafikregler – visuelflygregler<sup>36</sup> som genom sin redigering underlättar för läsaren att förstå hur de svenska reglerna förhåller sig till olika typer av EU-regler, inklusive sådana som ges ut av den Europeiska flygsäkerhetsmyndigheten (EASA). Av handboken framgår att den är avsedd för information och att det alltid är den senaste tryckta utgåvan av respektive bestämmelse som gäller. Förutom rättsligt bindande regler innehåller den också vägledande material och godtagbara sätt att uppfylla kraven (*acceptable means of compliance*) utgivna av EASA.

Min andra observation är att presentationen av regelverket för luftfart på Transportstyrelsens hemsida är väl genomarbetad och underlättar för besökaren att hitta relaterad information genom rutor i marginalen. Fliken Trafikregler för luftfart har t.ex. länkar till den nämnda handboken, till en EASA-broschyr i ämnet och till

---

<sup>36</sup> Transportstyrelsen, Handbok, Trafikregler – visuelflygregler (VFR).

kommissionens genomförandeförordning. Detta står i kontrast till de sidor som sköts av väg- och järnvägsavdelningen, där fliken med trafikföreskrifter i och för sig gör det möjligt att hitta vidare till JTF, men utan information om hur denna föreskrift förhåller sig till EU-lagstiftningen, t.ex. TSD Drift.

Mitt intryck efter en översiktlig genomgång av skillnaderna mellan järnvägs- och luftfartsområdena är att Transportstyrelsens sätt att informera om luftfartsfrågor på webbplatsen gör det lätt för användaren att hitta den information denne söker och förstå hur internationella regler kopplar mot de svenska. Användarna får helt enkelt en överblick över lagstiftningen, trots dess komplexitet. Motsvarande verkar inte gälla den järnvägsspecifika informationen.

### 7.3.5 Regler om lastsäkring

I flera sammanhang har det påpekats för mig att avsaknaden av regler om lastsäkring inom järnvägen är ett stort och växande problem, bl.a. med hänsyn till att en stor del nya och mindre aktörer numera är verksamma inom järnvägstransportnäringen.

Transportindustriförbundet har uppmärksammat regeringen på att det i dag saknas nationella regler för säkring av last vid järnvägstrafik och att Sverige inte längre deltar i det internationella arbetet med utveckling av lastsäkringsregler för järnväg.<sup>37</sup> Förbundet uppmanar Näringsdepartementet att skyndsamt se till att Transportstyrelsen kan engagera sig i frågan så att tydliga och enhetliga nationella krav på lastsäkring kan tas fram där efterlevnad kontrolleras på samma sätt som för sjö- och vägtransport.

Problemet med lastsäkring är knutet till det faktum att den svenska järnvägsmarknaden numera är helt öppen och att inget enskilt företag längre kan eller vill ta ansvar för att ta fram heltäckande regler om lastsäkring. När SJ hade monopol på godstransporter på järnväg deltog SJ i den arbetsgrupp inom Internationella järnvägsunionen (UIC) där vägledning för lastning och lastsäkring ("Loading guidelines") utarbetades. Dessa översattes till svenska av SJ och gavs ut som en intern föreskrift, SJF 638.1. Lastnings-

---

<sup>37</sup> Transportindustriförbundet, Regler för säkring av last vid järnväg, 2015-05-28.

reglerna är omfattande (flera hundra sidor) och ger råd om hur olika typer av laster ska säkras på olika förekommande vagnstyper.

UIC:s lastsäkringsvägledning har blivit internationell standard, främst genom att alla de nationella statliga järnvägsföretagen har tillämpat den, vilket medfört att vagnar lastade enligt reglerna kunnat cirkulera fritt i gränsöverskridande trafik.

När SJ bolagiserades år 2001 och godsdivisionen bildade Green Cargo AB, upphörde förvaltningen av SJF 638.1. Green Cargo AB fortsatte dock att delta i UIC:s arbetsgrupp kring lastningsreglerna och fick därigenom möjlighet att påverka innehållet och fick tillgång till nya utgåvor av UIC:s vägledning. Övriga företag på järnvägsgodsmarknaden hade dock inte tillgång till reglerna och Green Cargo AB ansåg och anser sig inte ha skyldighet att förse konkurrenterna med denna information. Avsaknaden av regler har dock tvingat fram visst samarbete bland godsoperatörerna, t.ex. när det gäller att ta fram gemensamma förfaranden för lastning av rundvirke.<sup>38</sup>

Green Cargo AB lämnade UIC:s arbetsgrupp 2015 vilket innebär att möjligheten att från svensk sida påverka de lastningsregler som tas fram av UIC inte längre finns.

Från branschens sida har önskemål framförts att Transportstyrelsen ska ta fram nationella regler för lastsäkring och eventuellt ta över arbetet med UIC:s vägledning. I januari 2010 inledde därför Transportstyrelsen ett större projekt för att ta fram en trafikslagsövergripande strategi om lastsäkring. Projektet drogs dock tillbaka och Transportstyrelsens väg- och järnvägsavdelning valde då att återgå till vad som angivits i rapporten<sup>39</sup> nämligen att ta fram funktionella regler om lastsäkring på järnväg. I samband med att Transportstyrelsen ändrade inriktning avseende regelutvecklingen beträffande nationella säkerhetsregler (JTF) ändrades även inriktningen i fråga om framtagande av lastsäkringsregler. Anledningen var att det finns lastsäkringsregler i TSD Drift.

I fråga om lastsäkring är bilden enligt Transportstyrelsen splittrad vad gäller ansvar för reglering och tillsyn. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har bemyndigande att reglera lastsäkring av farligt gods på väg och järnväg medan detta

---

<sup>38</sup> Green Cargo AB, Lastsäkring, bildspel för GNS järnväg, 2013-09-13.

<sup>39</sup> Strategi om lastsäkring; rapport 2011-06-20 Transportstyrelsen, TSJ 2009-2604.



regleras av Transportstyrelsen för sjö- och luftfart. Polisen har tillsyn vad gäller lastsäkring på väg och för de övriga trafikslagen är det Transportstyrelsen som har tillsyn.

Den lastsäkringsregel som nu gäller är den som återfinns i 7 § Transportstyrelsens föreskrifter (2015:34) om säkerhetsstyrningssystem, enligt vilken ”En infrastrukturförvaltare eller ett järnvägsföretag ska ha *de övriga* säkerhetsbestämmelser om lastning av järnvägsfordon samt om säkring av lasten som krävs för att trygga en säker verksamhet.”<sup>40</sup>

Jag kan konstatera att Transportstyrelsen behandlar dessa krav på ett annat sätt jämfört med andra krav i TSFS 2015:34. När det gäller krav på säkerhetsstyrningssystem (3-6 §§) hänvisar föreskriften till de bedömningskriterier som finns i kommissionens genomförandeförordningar för infrastrukturförvaltare respektive järnvägsföretag. I dessa förordningar finns detaljerade anvisningar om hur infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ska säkerställa att säkerhetsstyrningssystemen uppfyller myndighetsföreskrifters krav. När det gäller 7 § finns inga sådana anvisningar. De säkerhetsbestämmelser som utgör grunden och till vilka verksamhetsutövarna ska ta fram sina egna kompletterande bestämmelser framgår inte. I praktiken innebär detta att kraven kan uppfyllas genom att verksamhetsutövaren beslutar om interna bestämmelser som helt enkelt bara upprepar bestämmelserna i TSD Drift.

## Min bedömning

För att det ska vara möjligt för Transportstyrelsen att bedriva tillsyn vad gäller lastsäkring, måste kravet i 7 § Transportstyrelsens föreskrifter (2015:34) om säkerhetsstyrningssystem ges ett innehåll. Ett sådant skulle t.ex. kunna vara att de interna bestämmelserna ska innehålla krav på hur information, utbildning och vägledning delges berörda inom företaget och hur kunder som lastar vagnar informeras och utbildas. När det gäller bestämmelser om hur vagnar lastas bör dessa innehålla krav på att tillåten högsta lastvikt inte överskrids och hur det ska kontrolleras. Bestämmelserna bör

---

<sup>40</sup> Transportstyrelsens föreskrifter (2015:34) om säkerhetsstyrningssystem och övriga säkerhetsbestämmelser för infrastrukturförvaltare med säkerhetstillstånd samt järnvägsföretag med säkerhetsintyg.

också omfatta hur lasten fördelas och stuvats i olika typer av lastbärare för att undvika obalanser som kan leda till urspårningar. Vidare bör det finnas regler om säkring av lasten i olika vagnstyper under förekommande förhållanden, så att lasten eller delar av den inte förskjuts eller tappas. Slutligen bör det finnas bestämmelser om hur företaget kontrollerar lastningen, t.ex. genom instruktioner till lastningsrådgivare.

Ovanstående ska inte ses som ett förslag till föreskrift, utan enbart som ett exempel på hur en regel som den i 7 § TSFS 2015:34 skulle kunna vara utformad. Om Transportstyrelsen reviderar denna föreskrift bör myndigheten göra det i samarbete med godstransportbranschens aktörer för att säkerställa att kraven på interna bestämmelser blir någorlunda fullständiga.

Mitt förslag är att Transportstyrelsen i samband med översyn av dessa föreskrifter tar fram funktionella föreskrifter om lastsäkring. Interna företagsbestämmelser bör utgå från myndighetsföreskrifter och ange hur dessa ska tillämpas i den egna verksamheten.

Jag instämmer i branschens önskemål att det bör finnas nationella regler för säkring av last i godstrafik. Det är en viktig säkerhetsfråga då felaktigt lastat gods kan orsaka svåra olyckor, t.ex. när tåg passerar personer som väntar vid plattformar eller övergångar. Även tappad eller förskjuten last kan orsaka olyckor i själva järnvägsdriften. Avsaknad av regler kan vidare förhindra eller försvåra svenska företags internationella transporter.

Eftersom det i stor utsträckning är fråga om gränsöverskridande trafik vore det på sikt dock lämpligare att dessa regler utarbetas inom EU genom att Europeiska järnvägsbyrån får i uppgift att ta fram förslag till regler, t.ex. i samband med nästa översyn av TSD Drift. Transportstyrelsen kommer enligt uppgift att driva frågan om en omarbetning av TSD Drift i Europeiska järnvägsbyrån. Jag anser att det vore positivt om regler om lastsäkring på järnväg togs fram på europeisk nivå. I väntan på en sådan eventuell utveckling bör Transportstyrelsen ansvara för att ta fram nationella regler.

Av vikt är även att svenska företag har en möjlighet att påverka UIC:s regler och därför bör experter från godstrafikföretagen och även godsköparna delta i utvecklingsarbetet. Min bedömning är att frågan hur detta bäst kan hanteras bör ingå i det analysarbete som Transportstyrelsen bör göra i samband med att myndigheten tar fram nationella lastsäkringsregler för godstrafik på järnväg.

## 7.4 Tillståndsprovning och tillsyn

### 7.4.1 Transportstyrelsens tillståndsprovning

En av Transportstyrelsens huvuduppgifter är att svara för tillståndsprovning.<sup>41</sup> Transportstyrelsen utfärdar tillstånd till järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare.

För järnvägsföretag kan licens och säkerhetsintyg del A och B utfärdas enligt 3 kap. 2 och 3 §§ järnvägslagen. Licensbestämmelserna genomför krav i direktivet om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde<sup>42</sup> och bestämmelserna om säkerhetsintyg genomför krav i säkerhetsdirektivet.<sup>43</sup> Säkerhetsintygets del A omfattar ett godkännande av företagets säkerhetsstyrningssystem enligt 2 kap. 5 § järnvägslagen och är giltigt inom hela EES och i Schweiz. Del B utfärdas för företag som bedriver trafik i Sverige och som kan antas komma att uppfylla kraven som meddelats i 2 kap. 1–4 §§ järnvägslagen och de krav som framgår av föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Förutom licens och säkerhetsintyg kan Transportstyrelsen utfärda nationellt säkerhetstillstånd (tidigare särskilt tillstånd) till företag som endast avser att bedriva sådan trafik som Sverige har undantagit från säkerhetsdirektivets tillämpningsområde, t.ex. museitrafik eller godstrafik på anläggningar som endast används av ägaren eller infrastrukturförvaltaren för transporter av eget gods. I slutet av 2015 finns totalt 101 företag med någon form av tillstånd, flertalet med nationellt trafiksäkerhetstillstånd.<sup>44</sup>

Enligt 3 kap. 7 § järnvägslagen krävs ett säkerhetstillstånd för att förvalta järnvägsinfrastruktur och driva anläggningar som hör till infrastrukturen. Tillståndet ska beviljas den som med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomisk förmåga och gott anseende kan anses lämplig att förvalta järnvägsinfrastruktur och driva anläggningar som hör till infrastrukturen. Infrastrukturförvaltaren ska antas

---

<sup>41</sup> 1 § förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

<sup>42</sup> Kapitel III Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.

<sup>43</sup> Artikel 9 och 10 Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004 om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg.

<sup>44</sup> <http://www.transportstyrelsen.se/sv/jarnvag/>, giltiga tillstånd.

kunna uppfylla kraven i 2 kap. 1–5 §§ och de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen. Detta innebär bl.a. krav på att infrastrukturförvaltaren har ett säkerhetsstyrningssystem. Kraven på säkerhetstillstånd och säkerhetsstyrningssystem genomför artikel 9 och 11 i säkerhetsdirektivet. I slutet av 2015 fanns det totalt 386 infrastrukturförvaltare med säkerhetstillstånd, varav 24 förvaltade huvudspår, dvs. spår där tåg framförs.

För såväl järnvägsföretag som infrastrukturförvaltare gäller att tillståndet (utom licensen) kan förenas med de villkor som behövs från säkerhetssynpunkt. Tillståndet ska omprövas när verksamheten ska genomgå en väsentlig förändring. Sådana väsentliga ändringar ska anmälas till tillsynsmyndigheten. Säkerhetsintyg och säkerhetstillstånd ska dock alltid omprövas minst vart femte år.

Tillståndsprovningen är avgiftsbelagd. För infrastrukturförvaltare är den beroende av infrastrukturens omfattning (spårlängd) och varierar beroende på om infrastrukturförvaltaren bedriver egen trafikledning eller utför trafikledning åt annan. Spannet är från 17 500 till 2 miljoner kronor. För järnvägsföretag är avgiften beroende av företagets storlek, dvs. antalet anställda, och av trafikomfattningen, mätt i godstonkilometer eller passagerarkilometer. Den varierar från 20 000 till 110 600 kronor för säkerhetsintyg del A och mellan 31 400 och 174 800 kronor för säkerhetsintyg del B. Nästa år börjar Transportstyrelsen avgiftsbelägga även det nationella trafiksäkerhetstillståndet.

Kriterierna som används av Transportstyrelsen för att bedöma om ett järnvägsföretag<sup>45</sup> eller en infrastrukturförvaltare<sup>46</sup> uppfyller kraven på säkerhetsintyg eller säkerhetstillstånd återfinns nu i kommissionsförordningar som antagits 2010 i enlighet med säkerhetsdirektivets artikel 6 (Gemensamma säkerhetsmetoder). Dessa förordningar riktar sig till säkerhetsmyndigheterna och avser att harmonisera myndigheternas arbete med säkerhetsintyg respektive tillstånd. Förordningarna har på senare tid börjat tillämpas av Transportstyrelsen och respektive förordning används numera som

---

<sup>45</sup> Kommissionens förordning 1158/2010/EU av den 9 december 2010 om en gemensam säkerhetsmetod för bedömning av överensstämmelse med kraven för att erhålla säkerhetsintyg för järnväg.

<sup>46</sup> Kommissionens förordning 1169/2010/EU av den 10 december 2010 om en gemensam säkerhetsmetod för bedömning av överensstämmelse med kraven för att erhålla säkerhetstillstånd för järnväg.

checklista när Transportstyrelsen prövar eller omprövar en tillståndsansökan.

Den 1 juli 2015 trädde Transportstyrelsens nya föreskrifter om säkerhetsstyrningssystem i kraft<sup>47</sup> och de gamla<sup>48</sup> upphävdes. I de nya föreskrifterna hänvisar enbart Transportstyrelsen infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag till kommissionsförordningarnas bedömningskriterier som bygger på direktivets bilaga.

I tillståndsprövningen granskar Transportstyrelsen de dokument som den sökande har sänt in med sin ansökan som normalt görs genom ett webbaserat formulär. På webbplatsen finns vägledning för vilken dokumentation som krävs. För infrastrukturförvaltare med både huvud- och sidospår finns en vägledning<sup>49</sup> för att utarbeta en trafiksäkerhetsinstruktion i enlighet med gällande föreskrifter. Motsvarande finns för infrastrukturförvaltare med enbart sidospår och för de som även har underhållstrafik.

Granskningen av ansökan börjar när den sökande har betalt avgiften. Normalt sker prövningen på grundval av insänd dokumentation. Om det är fråga om större infrastrukturförvaltare eller mer komplicerade fall kallas den sökande till möte med Transportstyrelsen. Det händer också att myndigheten besöker verksamheten.

Tillståndsprövningen av järnvägsföretag följer ett liknande mönster som den för infrastrukturförvaltare.

På Transportstyrelsens webbplats finns en vägledning för den som ansöker om säkerhetsintyg del A och/eller del B. Vägledningen bygger på kommissionens förordning om bedömningskriterier när det gäller del A och hänvisar även till JvSFS 2007:1 (som upphävdes den 1 juli 2015, utom för företag med nationellt trafiksäkerhetstillstånd). För del B finns inga hänvisningar till förordningens kriterier utan referenserna ges i stället till JvSFS 2007:1 och i vissa fall till andra myndighetsföreskrifter, t.ex. om hälsokrav för personal. Förutom denna vägledning finns även en länk till kommissionens förordning och till en vägledning utgiven av Euro-

---

<sup>47</sup> Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2015:34) om säkerhetsstyrningssystem och övriga säkerhetsbestämmelser för infrastrukturförvaltare med säkerhetstillstånd samt järnvägsföretag med säkerhetsintyg.

<sup>48</sup> JvSFS 2007:1 och TSFS 2013:43.

<sup>49</sup> Transportstyrelsen, TS JV 2010:202, Upprättande av säkerhetsbestämmelser för infrastrukturförvaltare, huvudspår och sidospår enligt JvSFS 2008:8 (trafiksäkerhetsinstruktion).

peiska järnvägsbyrån 2010. Denna ansluter till de bedömningskriterier som då publicerats i kommissionens förordning.

### Tillståndsprövning för infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag

I möten med representanter för Transportstyrelsen och Trafikverket har jag försökt få en bild av hur tillståndsgivningen hanteras i praktiken. Tillståndsprövning av infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag görs av Transportstyrelsens båda sektioner för infrastruktur respektive järnvägsföretag. Sektion infrastruktur tillhör enheten för teknik och trafik, medan sektion järnvägsföretag tillhör enheten för trafikföretag. Enheterna ingår i väg- och järnvägsavdelningen och är baserade i Borlänge. De båda sektionerna ansvarar för såväl tillståndsprövning som tillsyn inom sina respektive områden.

Trafikverkets säkerhetstillstånd var föremål för omprövning 2014–15 eftersom det löpte ut efter fem års giltighet den 31 mars 2015. Inför tillståndsprövningen hade Trafikverket gjort en grundlig genomlysning av sitt säkerhetsarbete och identifierat tre områden där brister hade konstaterats och som bedömdes kritiska för tillståndsgivningen: kompetensstyrning, dokumentstyrning och uppföljning av verksamheten. Prövningen gav inga egentliga anvisningar för det fortsatta förbättringsarbetet, vilket kunde ha varit ett stöd inför den översyn av trafiksäkerhetsorganisationen som Trafikverket inlett.

Transportstyrelsen bedömde att tillståndsprövningen förlöpte väl och bättre än den första prövningen 2010 då tillståndet förändrades med sammanlagt sju villkor.<sup>50</sup> År 2015 blev det bara ett villkor.<sup>51</sup> Myndigheten hade inte övervägt möjligheten att ge Trafikverket ett tillstånd med kortare giltighetstid för att ge utrymme för säkerhetsförbättringar. Transportstyrelsens bedömning är att brister i verksamheten hanteras bättre genom riktade

---

<sup>50</sup> Transportstyrelsen, Säkerhetstillstånd för infrastrukturförvaltare 2010-03-26, TSJ 2009-2479.

<sup>51</sup> Transportstyrelsen, Säkerhetstillstånd för infrastrukturförvaltare 2015-03-10, TSJ 2014-2590.

tillsynsverksamheter efter tillståndsprövningen än genom krav på förbättringsåtgärder i samband med provningen.

Parallellt med omprövningen av Trafikverkets säkerhetstillstånd initierade Transportstyrelsen en tillsynsaktivitet mot Trafikverkets hantering av kompetensfrågor inom järnvägsområdet, vilket var ett av de bristområden som Trafikverket identifierat inför omprövningen. Den samtidigt pågående omprövningen användes dock inte för att t.ex. snabbare komma till rätta med de brister som identifierades vid tillsynen (revisionen) om kompetensfrågor. Det ger intryck av att bedömningarna vid tillsyn och tillstånd inte hänger ihop trots att det är samma verksamhet som hanteras i dessa förfaranden.

En större tillsynsaktivitet i form av en utredning av Trafikverkets säkerhetskultur<sup>52</sup> påbörjades i oktober 2015 och beräknas avslutad i november 2016. Den leds av ett inom Transportstyrelsen gemensamt kompetenscenter för mänskliga faktorer och människa-teknik-organisation (KC HF/MTO).

Jag har också tittat på ett fall av återkallelse av tillstånd för ett järnvägsföretag. Det gällde återkallelse av tillståndet för TX Logistik AB,<sup>53</sup> en av de större aktörerna på godstransportmarknaden för järnväg. Företaget hade sitt säte i Sverige med licens och säkerhetsintyg del A och B utfärdat av Transportstyrelsen. TX Logistik hade även verksamhet i Norge och Danmark, vars myndigheter utfärdat säkerhetsintyg del B. Säkerhetsintyg del A och B återkallades av Transportstyrelsen med giltighet från den 5 oktober 2015, vilket innebar att företagets del B-intyg i Norge och Danmark blev ogiltiga samtidigt.

Beslutet att återkalla tillståndet var ett led i den 5-årsomprövning som Transportstyrelsen genomförde då det gällande tillståndet skulle löpa ut den 25 februari 2016. Transportstyrelsen har samarbetat med tillsynsmyndigheterna i Danmark och Norge i tillsynen av företagets säkerhetsstyrningssystem och alla tre myndigheterna har tidigare funnit stora brister i företaget. Det gäller t.ex. kompetensstyrningssystemet, tillämpning av lastsäkringsregler och företagets allmänna styrning av säkerhetsarbetet.

---

<sup>52</sup> Transportstyrelsen, Uppdragsbeskrivning, Utredning av Trafikverkets säkerhetskultur, TSJ 2015-3531.

<sup>53</sup> Transportstyrelsen, Återkallelse av tillstånd, beslut 2015-09-28, TSJ 2015-1894.

Inför omprövning av ett företags säkerhetsintyg genomför Transportstyrelsen normalt alltid en revision av företagets säkerhetsstyrning. Transportstyrelsen besökte därför TX Logistik AB i början av september 2015 och följde då också upp tidigare genomförd tillsyn och förelägganden från hösten 2014 och våren 2015 som bl.a. gällde företagets internrevisioner, lastning och lastsäkring, farligt gods och förarbevis. Transportstyrelsen fann att företaget inte hade uppfyllt kraven i föreläggandena och upptäckte kvarvarande och nya brister. I beslutet om återkallande av tillståndet listas sammanlagt 23 allvarliga brister inom områden som riskhantering, dokumenthantering, ansvarsfördelning, personal, m.m. Bristerna var så allvarliga att Transportstyrelsen beslöt att dra in tillståndet, vilket myndigheterna i Danmark och Norge var införstådda med.

### Min bedömning

Trots att hanteringen av tillståndsprovning för infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag är likartad och utförs enligt samma regelverk är det anmärkningsvärt stora skillnader mellan hur Transportstyrelsen hanterar tillståndsverksamheten. Medan Transportstyrelsen regelmässigt gör en revision av företaget innan ett beslut om nytt tillstånd vad gäller järnvägsföretag, meddelas tillstånd när det gäller infrastrukturförvaltare av Transportstyrelsen utan föregående revision och i huvudsak baserat på den sökandes egna uppgifter och insända dokument.

Det återkallade tillståndet för TX Logistik var resultatet av en process där företaget fått flera besök och förelägganden utan att rätta till bristerna. Även om det skulle ha varit att gå för långt att återkalla tillståndet för Trafikverket framstår det inte som Transportstyrelsen har använt omprövningsprocessen som ett verktyg för att initiera säkerhetsförbättringar hos Trafikverket.

Transportstyrelsen upplever att myndigheten har otillräckliga sanktionsmöjligheter i tillsynen.<sup>54</sup> Transportstyrelsens sanktionsmöjligheter är begränsade till förelägganden, vite, förbud och återkallande av tillstånd. I fallet med Trafikverket hade Trans-

---

<sup>54</sup> Se t.ex. Statskontoret 2015:14, På rätt väg?, s. 56.



portstyrelsen kunnat använda tillståndsprövningen som en hävstång för att få Trafikverket att åtgärda kända brister som t.ex. kompetensstyrningen. Att utfärda ett kortare tillstånd eller ett tillfälligt sådant hade skickat starka signaler till Trafikverket, dess medarbetare, Regeringskansliet och branschen om att det fanns brister i säkerhetsstyrningen. Min bedömning är därför att det finns utrymme för Transportstyrelsen att använda den befintliga verktygslådan med sanktionsmöjligheter på ett effektivare sätt.

### 7.4.2 Transportstyrelsens säkerhetstillsyn

Utöver tillståndsprövning är tillsyn en av Transportstyrelsens huvuduppgifter.<sup>55</sup> Transportstyrelsen har tillsyn över efterlevnaden av järnvägslagen och föreskrifter som meddelats med stöd av denna. Dessutom har Transportstyrelsen tillsyn enligt lagen (2006:263) om transport av farligt gods.<sup>56</sup> I detta avsnitt går jag in på säkerhetstillsynen enligt järnvägslagen.

Transportstyrelsen har haft regeringens uppdrag att redovisa hur tillsynen av infrastrukturförvaltares och järnvägsföretags underhållsverksamhet kan bli mer effektiv och vid behov skärpas.<sup>57</sup> Uppdraget har redovisats till regeringen av Transportstyrelsen i mars 2014. Tillsynsverksamheten har även granskats av Statens haverikommission i samband med undersökningen av säkerhet vid arbete i spårmiljö.<sup>58</sup> Statskontoret har granskat Transportstyrelsens tillsyn och då särskilt tillsynen av Trafikverket.<sup>59</sup> Även Europeiska järnvägsbyrån har granskat tillsynsverksamheten, se avsnitt 7.2.3. Alla dessa har lämnat positiv eller negativ kritik och förslag eller rekommendationer.

Det har alltså funnits ett tryck på Transportstyrelsen att förbättra tillsynsverksamheten, särskilt inom järnvägsområdet, och jag tänker inte här upprepa de bedömningar och förslag som lämnats av andra. I det följande redovisar jag kortfattat de EU-regler och interna styrande dokument som tagits fram och

<sup>55</sup> 1 § förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

<sup>56</sup> 10 § 1p. förordning (2006:311) om farligt gods.

<sup>57</sup> N2013/5432/TE, Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Transportstyrelsen inom utgiftsområde 22 kommunikationer, regeringsbeslut 2013-11-28.

<sup>58</sup> Statens haverikommission, Säkerhet vid arbete i spårmiljö, slutrapport RJ 2014:05, s. 7.

<sup>59</sup> Statskontoret 2015:14, På rätt väg?, s. 45 ff.

reflekterar över hur Transportstyrelsen bedriver och förbättrar sin tillsyn.

Sedan den 7 juni 2012 ska Transportstyrelsen tillämpa en EU-förordning<sup>60</sup> om nationella säkerhetsmyndigheters tillsyn. Förordningen har tillkommit för att säkerställa en någorlunda enhetlig tillsyn inom unionen och för att garantera att de tillståndssökande och allmänheten får tillräcklig information om planerad och genomförd tillsynsverksamhet. Den kräver att varje myndighet ska utarbeta en tillsynsstrategi och en eller flera planer som beskriver hur den inriktar verksamheten och fastställer prioriteringar. Strategin och planerna ska regelbundet ses över, bl.a. mot bakgrund av erhållna erfarenheter. Information om bedömningar som gjorts i tillståndsverksamheten ska användas i tillsynen av den fortsatta tillämpningen av järnvägsföretagens och infrastrukturförvaltarnas säkerhetsstyrning.<sup>61</sup> Myndigheterna ska också fastställa och offentliggöra beslutskriterier om hur de övervakar, främjar och vid behov genomdriver överensstämmelse med säkerhetslagstiftningen. Myndigheter som bedriver tillsyn över ett järnvägsföretag med verksamhet i flera medlemsstater ska samarbeta och samordna sina tillsynsaktiviteter.

I bilagan till förordningen finns mer detaljerade anvisningar om innehåll i strategi och planer, om källor för information som ska användas, om kommunikation till berörda, om genomförande och om utfall. Om utfallet av tillsynsaktiviteter leder till upptäckt av brister i säkerhetslagstiftningen kan det vid behov föranleda förslag om ändringar i regelverket.

Jag har också tagit del av en tillsynsstrategi<sup>62</sup> som gäller för Transportstyrelsens tillsynsverksamhet sedan hösten 2013. Bakgrundsbeskrivningen säger att tillsynen inom säkerhetsområdet särskilt ska åstadkomma en hög säkerhetskultur hos tillståndshavare som tar ett väl avvägt eget ansvar. Målet för tillsynen bör vara att säkra att verksamhetsutövarna har vad som krävs för att uppfylla kraven på ett sätt som är anpassat efter verksamhetens storlek och förutsättningarna i övrigt. Detta kan bl.a. uppnås

---

<sup>60</sup> Kommissionens förordning 1077/2012/EU av den 16 november 2012 om en gemensam säkerhetsmetod för nationella säkerhetsmyndigheters tillsyn efter utfärdande av ett säkerhetsintyg eller säkerhetstillstånd.

<sup>61</sup> Artikel 5 p. 2 förordning 1077/2012/EU.

<sup>62</sup> Transportstyrelsen, Tillsynsstrategi för Transportstyrelsen, TSG 2013-1354.

genom att tillsyn utförs där den gör mest nytta genom en riskbaserad tillsynsriktning. Vidare ska det i tillsynen råda en rättrådighet och omutlighet samt en objektiv och likvärdig bedömning. Tillsynen ska också vara kostnadseffektiv.

Strategin utgår också från att myndighetens regler är ändamålsenliga, begripliga och aktuella. Övergången till funktionsbaserade regler kräver framtagande av vägledande material för verksamhetsutövarna. I tillsynen ska Transportstyrelsens medarbetare vara lyhörda och öppna samt visa respekt och tillit. Myndigheten ska också ta tillvara de erfarenheter som finns inom och mellan trafikslagen.

Tillsynsstrategin har följts av en riktlinje för riskhantering och riskbaserad tillsyn<sup>63</sup> som gäller för hela Transportstyrelsen sedan september 2014. Riktlinjen bygger av allt att döma vidare på strategin och behandlar tillsynsplaneringen mer i detalj. Den kräver att varje tillsynsområde ska ta fram en poängmodell som ska ligga till grund för tillsynsplaneringen. Riskfaktorer hos verksamhetsutövare ska utvärderas och sedan poängsättas. Riskfaktorer kan t.ex. vara verksamhetens storlek, förändringar, säkerhetskultur, osv. Poängmodellen tas fram i en iterativ process som leder till att nya riskfaktorer byggs på allteftersom modellen tillämpas. Poängsättningen ska sedan användas för att fastställa tillsynsintervall. Ju högre riskpoängen är desto tätare måste tillsynsintervallen vara.

På basis av inom Transportstyrelsen tillgänglig information och data ska analysmöten genomföras med deltagande av berörda handläggare och experter, inklusive deltagare från HF/MTO-nätverket, för att identifiera risker och fastställa behov av riskreducering. Alla de åtgärder som Transportstyrelsen förfogar över i sin myndighetsutövning ska övervägas för att reducera risken. Varje tillsynsområde ska identifiera det underlag som behövs för analysen. Analysarbetet ska dokumenteras både för internt bruk och för återkoppling till branschen. Varje avdelning och verksamhetsområde ska ta fram rutiner för regelbundna analysmöten. Dessa möten kan hållas på olika nivåer där den lägsta nivån gäller en enskild verksamhetsutövare och den högsta trafikslaget som helhet.

---

<sup>63</sup> Transportstyrelsen, Styrande dokument: Riktlinje för riskhantering och riskbaserad tillsyn, TSG 2014-1394.

Analysarbetet ska dokumenteras genom att varje verksamhetsområde kontinuerligt noterar de analyser som genomförts och de åtgärder som har vidtagits med anledning av analysresultatet. Detta ska ligga till grund för en rapport som sammanställs på avdelningsnivå i samband med verksamhetsuppföljningar och med information från samtliga verksamhetsområdens riskbaserade arbete. Valda delar av de interna rapporterna ska användas för att årligen redovisa utvecklingen inom branschen för externa intressenter, t.ex. media och verksamhetsutövarna.

### Väg- och järnvägsavdelningens tillsynsstrategi

När jag inledde arbetet med detta betänkande fanns ingen strategi för väg- och järnvägsavdelningens tillsynsverksamhet tillgänglig. I slutet av oktober 2015 fick jag dock ta del av en sådan.<sup>64</sup> Dokumentet hänvisar till Transportstyrelsens myndighetsgemensamma strategi och konstaterar att det därutöver behövs en nedbruten strategi för säkerhetstillsynen på järnvägsområdet. Huvudskälet till att den ges ut nu verkar dock vara kommissionens förordning om tillsyn som kräver att det tas fram en tillsynsstrategi. I kommande utgåvor kommer strategin att vidgas till att omfatta även tillsyn enligt lagen (2006:263) om transport av farligt gods, verksamhetsutövare inom spårväg och tunnelbana, tillsyn enligt lagen (2011:725) om behörighet för lokförare samt järnvägsföretag med nationellt trafiksäkerhetstillstånd.

Väg- och järnvägsavdelningens strategi tar sin utgångspunkt i de transportpolitiska målen, en skrivelse från regeringen till riksdagen<sup>65</sup> och Transportstyrelsens övergripande mål och strategi för tillsyn från 2012. Dock finns det ingen direkt hänvisning till innehållet i den ovan nämnda övergripande strategin för Transportstyrelsen. De övergripande målen hänvisar i stället till Transportstyrelsens måldokument för perioden 2016–2020.

I metodbeskrivningen anger strategin att tillsynen ska genomföras som systemtillsyn genom säkerhetsrevisioner. En revision kan riktas mot hela säkerhetsstyrningssystemet eller mot något

---

<sup>64</sup> Transportstyrelsen, Strategi för väg- och järnvägsavdelningens säkerhetstillsyn mot järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare, TSG 2015-1602.

<sup>65</sup> Skr. 2009/10:79, En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.

eller några ämnesområden. Det finns tre revisionsmetoder (R1, R2 och R3), som skiljer sig åt i omfattning och syfte.

R1 är en s.k. brevrevision som omfattar endast några få förutbestämda punkter. I detta fall genomförs inga besök eller verifieringar hos verksamhetsutövaren. R2 omfattar ett eller flera ämnesområden och då besöks verksamhetsutövarna och frågor ställs till de ansvariga. Vid behov kan verifieringar göras med operativ personal. R3 omfattar hela säkerhetsstyrningssystemet. Verifieringar görs då alltid med operativ personal för att kontrollera att arbetet utförs enligt styrande dokument. Förutom dessa tre revisionsmetoder finns även företagsmöten, med en övergripande kontroll av säkerhetsstyrningssystemets tillämpning och säkerhetsutvecklingen hos en tillståndshavare. Denna tillsynsform tillämpas främst för de största verksamhetsutövarna, som normalt besöks årligen.

Identifiering och värdering av risker ska användas för att planera och prioritera tillsynsaktiviteter. Till grund för riskbedömningen används data om inträffade händelser, brister från tidigare tillsyn, omvärldsbevakning och erfarenheter från tillståndsprövningar och godkännanden. Riskbedömningen görs enligt en riskmodell som är baserad på Transportstyrelsens myndighetsgemensamma riktlinje för riskhantering och riskbaserad tillsyn. I strategin ges en övergripande beskrivning av tillsynsprocessens moment: initiering, förberedelse, genomförande, beslut, avslut, erfarenhetsåterföring.

I den strategiska inriktningen av tillsynen för perioden 2016-2020 hänvisar Transportstyrelsen till den rapport som överlämnades till regeringen som en följd av det nämnda regeringsuppdraget, med innebörden att den verksamhet som redan bedrivs av myndigheten kommer att förstärkas och förbättras. Strategin anger främst två förbättringsområden: förbättrad hantering av data med en utvecklad analysverksamhet, samt en tillsyn som bättre undersöker bakomliggande orsaker till brister med kriterier som ska utvecklas för att bedöma när en tillsyn ska vara mer omfattande.

I framtiden kommer Transportstyrelsen även att se över hur myndigheten kommunicerar utfallet av tillsynen till berörda, enligt kraven i kommissionsförordningen om tillsyn. Tillsynen mot utbildningsanordnare och examinatoreer har initierats, men kommer

att utvecklas under perioden. Detsamma ska ske med tillsynen enligt lagen om transport av farligt gods.

Bland särskilt prioriterade områden för perioden 2016–2020 nämns tillsyn mot säkerhetskultur utifrån en för hela myndigheten framtagna handlingsplan. Bland övriga prioriterade områden för perioden nämns underhåll, inklusive säkerhet vid arbeten i spår för infrastrukturförvaltare, fordonshantering och fordonsunderhåll för järnvägsföretag. Dessutom prioriteras tillsyn av tillämpningen av EU-regler, t.ex. om riskbedömning och om övervakning. Tillsynen mot godkända tekniska delsystem kommer att utvecklas under perioden, liksom tillsyn enligt EU-förordningen om passagerarrättigheter.

Jag har också tagit del av den rapport med förslag till åtgärder som överlämnades till regeringen i mars 2014 som en följd av tilläggsuppdraget i regleringsbrevet för 2013.<sup>66</sup> Rapporten åtföljdes av en PM med en handlingsplan för stegvis genomförande av rapportens förslag.<sup>67</sup> I rapporten görs en genomgång av Transportstyrelsens tillsynsverksamhet inom järnvägsområdet och sammanlagt 20 förbättringsförslag lämnas. Bland de viktigaste förslagen noterar jag att Transportstyrelsen i större omfattning än i dag närmare bör undersöka vilka orsaker som ligger bakom de brister som identifieras vid tillsyn samt i större omfattning bör följa upp att handlingsplaner och de åtgärder som vidtas får avsedd effekt. Andra områden som omfattas av de 20 punkterna är införande av den EU-harmoniserade gemensamma säkerhetsmetoden för tillsyn, fortsatta åtgärder enligt handlingsplanen för säkerhetskultur, införande av metoder och ett mer systematiskt arbetssätt för att analysera data som skapas internt tillsammans med data som samlas in externt.

I den åtföljande PM:en redovisas att utvecklingen av tillsyns- och analysverksamheten kommer att bedrivas i tre steg. I det första steget kommer tillsynen att skärpas gradvis. Bland annat innebär detta att myndigheten följer upp att åtgärder vidtas av tillsynsobjekten för att korrigera brister. I det andra steget påbörjas ut-

---

<sup>66</sup> Transportstyrelsen, Effektivare tillsyn mot infrastrukturförvaltares och järnvägsföretags underhållsverksamhet, TSJ 2013-2649.

<sup>67</sup> Transportstyrelsen, Promemoria: Transportstyrelsens åtgärder för att effektivisera och skärpa tillsynen mot järnvägsföretagens och infrastrukturförvaltarens underhållsverksamhet TSJ 2013-2649.

veckling av metoder, verktyg och analyser för att ge underlag och vägleda tillsynen. Det tredje steget innebär ett fullt genomförande av de två första stegen och genomslag i tillsyns- och analysverksamheten. Förhoppningen är att detta steg ska genomföras 2016 under förutsättning att budgeten medger det.

### 7.4.3 Min bedömning

Det har funnits och finns brister i Transportstyrelsens tillsynsverksamhet, vilket tidigare har påpekats av såväl Statens haverikommission som Statskontoret. Den senare myndigheten pekar särskilt ut brister i tillsynen av Trafikverket<sup>68</sup> som den anser vara otillräcklig och präglad av godtrogenhet. Jag kan bara instämma i Statskontorets uppfattning att detta är en viktig fråga att hantera för att inte Transportstyrelsens trovärdighet ska ifrågasättas.

Det förefaller också som om Transportstyrelsen har tagit till sig av kritiken. I mina samtal med företrädare för myndigheten har jag fått klart för mig att vissa av de punkter som ingår i regeringsuppdragets handlingsplan åtgärdats eller åtminstone börjat åtgärdas, medan andra ännu inte är tidssatta för åtgärder. Resurser för järnvägstillsynen har utökats genom omfördelningar inom myndigheten. Ett annat positivt besked är att en större tillsyn av Trafikverkets säkerhetskultur har påbörjats och kommer att fortsätta under 2016. Väg- och järnvägsavdelningen får då stöd i arbetet genom expertmedverkan från Sjö- och luftfartsavdelningen inom myndigheten i arbetet med säkerhetskultur, där det finns erfarenheter från framför allt luftfartsområdet som kan vara värdefulla.

De dokument som styr Transportstyrelsens tillsyn antyder att det finns stora skillnader mellan sjö- och luftfartsavdelningen och väg- och järnvägsavdelningen och deras sätt att arbeta med tillsyn. Den riktlinje för riskhantering och riskbaserad tillsyn som gäller för hela Transportstyrelsen är upprättad inom sjö- och luftfartsavdelningen och förefaller bygga på dess erfarenheter.

De regelbundna analysmöten på olika nivåer som anges i riktlinjen saknar motsvarighet i järnvägsstrategin. Det förefaller vara brister i

---

<sup>68</sup> Statskontoret 2015:14, På rätt väg?, s. 55.

analysverksamheten inom väg- och järnvägsavdelningen. Det är enheten för verksamhetsutveckling och stöd, som genom sin sektion datainsamling och analys samlar in data som bl.a. ska användas som underlag för tillståndsgivning och tillsyn, t.ex. de årsrapporter om säkerhet som järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare lämnar till Transportstyrelsen enligt 2 kap. 5 a § järnvägslagen. Denna sektion ansvarar också för telefonberedskapen som tar emot anmälan av händelser från verksamhetsutövarna.

Att analyssektionen är skild från de järnvägsoperativa sektionerna kan vara mindre ändamålsenligt. Analyssektionen är rimligen specialister på insamling och behandling av data, men däremot inte på värdering av säkerhet. Enligt den centrala riktlinjen för riskhantering och riskbaserad tillsyn är det främst initierade inspektörer och handläggare som behövs för analysmöten, förstärkta med kompetens från KC HF/MTO.<sup>69</sup> Annat underlag som behövs för analysverksamheten som årsrapporterna från järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare samlas också in av analyssektionen, men analyseras inte där och delas inte med automatik med de operativa järnvägssektionerna.

Den metodik som föreskrivs i den myndighetsgemensamma riktlinjen förefaller ändamålsenlig och med ett välavvägt angreppssätt. Den borde tillämpas även av väg- och järnvägsavdelningen.

Avsaknaden av en väl fungerande analysverksamhet är hämmande för såväl tillsyn som tillståndsprövning. Detta har också uppmärksammats av regeringen som i en ändring av 2 kap. 3 a § järnvägsförordningen om Transportstyrelsens årliga säkerhetsrapport inom järnvägen kräver att denna ska innehålla en bedömning av järnvägssäkerhetens utveckling. En sådan bedömning måste bygga på en analys av Transportstyrelsen.

Jag har gått igenom 2015 års rapport (för verksamhetsåret 2014) och noterar att det numera finns ett avsnitt som heter Bedömning av järnvägssäkerhetens utveckling. Trots detta ser jag inga större skillnader mot tidigare års rapporter. Den innehåller som tidigare främst en redovisning av olycksutvecklingen och utvecklingen för

---

<sup>69</sup> Transportstyrelsen, Styrande dokument: Riktlinje för riskhantering och riskbaserad tillsyn, TSG 2014-1394.



de indikatorer som ingår i säkerhetsdirektivets bilaga I, men ingen analys av orsaker till utvecklingen eller vad Transportstyrelsen i sin tillsynsverksamhet kan göra för att påverka trenden.

I rapporten saknas också en bedömning av om Sverige når EU:s gemensamma säkerhetsmål, dvs. de nationella referensvärden som kommissionen fastställt. Det är en viktig upplysning till regeringen i den händelse Sverige inte når något eller några av de uppsatta målen för de olika riskkategorierna.

I sin uppföljning konstaterar Statskontoret att Transportstyrelsen framstår som en reaktiv myndighet.<sup>70</sup> När viss verksamhet får kritik, som t.ex. tillsynen, instämmer Transportstyrelsen i kritiken och vidtar åtgärder. Det är givetvis positivt men kan samtidigt vara ett uttryck för att myndigheten behöver bli bättre på att systematiskt och strukturerat själv identifiera problem och förbättringsområden i verksamheten, menar Statskontoret. Även branschen efterlyser en mer utåtriktad och aktiv myndighet.

I min genomgång av tillsynsverksamheten tycker jag mig se samma tendenser som Statskontoret. Många av de förbättringsförslag som har tagits fram i samband med regeringsuppdraget borde sedan länge ha varit en naturlig del av tillsynsverksamheten, framför allt analysverksamheten. Transportstyrelsen har också dröjt flera år med att tillämpa kommissionens förordning om tillsyn. Väg- och järnvägsavdelningens tillsynsstrategi behöver tillämpas i praktiken för att vara till nytta i verksamheten, det är bakgrunden till förordningens krav. Dessa regler är framtagna för att underlätta säkerhetsmyndighetens arbete och för att harmonisera tillsynsarbetet inom EU. De krav på öppenhet och offentlighet som finns i kommissionsförordningen borde vara en naturlig del av en svensk myndighets arbetssätt.

---

<sup>70</sup> Statskontoret 2015:14, På rätt väg?, s. 59–60.

## 7.5 Transportstyrelsen och Trafikverket

### 7.5.1 Ledande roll i säkerhetsarbetet?

I mina direktiv pekar regeringen särskilt på vikten av att Transportstyrelsen utvecklar sin roll att vara tillsyns- och säkerhetsmyndighet på järnvägsområdet. I myndighetens instruktion nämns förutom tillsyn även regelgivning och tillstånd, områden som jag har diskuterat tidigare i detta kapitel. I förhållande till andra aktörer på järnvägsområdet, kan jag konstatera att Transportstyrelsen i flera fall har valt att låta inte minst Trafikverket kliva fram och inta en roll och sköta uppgifter som man annars hade kunnat tänka sig vore naturliga för Transportstyrelsen att hantera.

När det gäller regler för trafik har Trafikverket genom en överenskommelse med Transportstyrelsen ansvarat för de regler om trafikering på banor som utrustats med det europeiska trafikstyrnings- och signalsystemet (ERTMS) som börjat införas i Sverige på några bandelar (trafikeringsssystem E1, E2 och E3). För ändamålet har Trafikverket publicerat en riktlinje<sup>71</sup> med bilagor i form av regelmoduler och där framgår de trafikeringsregler som gäller för bandelar utrustade med ERTMS. Bestämmelserna är, enligt Trafikverket trafiksäkerhetsinstruktion vad gäller trafik och arbeten i spår.<sup>72</sup> Riktlinjen är ett komplement till Järnvägsstyrelsens trafikföreskrifter (JTF) och modulerna måste användas tillsammans med vissa av bilagorna i JTF.

Från och med år 2016 kommer Trafikverket också att ta över JTF från Transportstyrelsen och reglerna kommer att benämnas Trafikverkets trafikbestämmelser, järnväg (TTJ). I stället för att reglerna ges ut med stöd av lag kommer järnvägsföretagens tillämpning av dem att föreskrivas genom trafikeringsavtal (TRAV), som är en förutsättning för att företagen ska kunna tilldelas kapacitet på Trafikverkets järnvägsnät. Information om reglerna och kravet på tillämpning kommer att offentliggöras i den årliga järnvägsnätsbeskrivningen (JNB).

Genom att ge ut trafikeringsregler för system E och överta utgivningen av JTF tar Trafikverket tillbaka i stort sett hela trafik-

---

<sup>71</sup> TDOK 2013:0389, Trafiksäkerhetsinstruktion för trafikeringssystem E1, E2 och E3.

<sup>72</sup> Enligt 2 § Järnvägsstyrelsens föreskrifter (JvSFS 2008:8) om järnvägens säkerhetsbestämmelser.

regelverket från Transportstyrelsen. Även om det är överenskommet inom branschen att reglerna ska förvaltas gemensamt är det Trafikverket som genom TRAV gör reglerna obligatoriska för järnvägsföretagen. Trafikverket har inget bemyndigande att ge ut trafikregler som är bindande för enskilda. Transportstyrelsen har bemyndigande enligt järnvägsförordningen att ge ut föreskrifter om trafiksäkerhet och ska, enligt 3 § 4 förordning med instruktion för Transportstyrelsen, ansvara för frågor om trafikregler.

I sammanhanget bör nämnas att Näringsdepartementet har undersökt Trafikverkets rättsliga kvalitetssäkring.<sup>73</sup> Av granskningen framgår att projektorienteringen är karakteristisk för Trafikverket. Det finns enligt rapporten en ”doer-kultur” i Trafikverket och brist på granskning av Trafikverkets hantering av olika åtgärder ur bl.a. ett offentlighetsrättsligt perspektiv. Projekten, deras budget och tidsram är det centrala, vilket i och för sig är positivt, men det kan finnas negativa aspekter, t.ex. att frågor som egentligen kräver en föreskriftsändring löses genom avtal.

Trafikverket har inom trafiksäkerhetsområdet tagit initiativ till att samla branschen kring järnvägssäkerheten. Trafikverket har t.ex. sedan många år anordnat en årlig säkerhetskonferens järnväg. På senare år har Trafikverket även tagit initiativ till att bilda en grupp för nationell samverkan (GNS) i järnvägssäkerhetsfrågor, vilken samlas för att diskutera gemensamma säkerhetsfrågor där järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och spårentreprenörer deltar, samt med medverkan från kommuner och andra myndigheter.

Trafikverket samlar in en mängd data och information om händelser i järnvägssystemet som påverkar trafiksäkerheten och verket har därför god inblick i händelser och dessas inverkan på säkerheten.

I Danmark och Norge anordnar Transportstyrelsens motsvarighet årliga säkerhetskonferenser som är uppskattade av branschen. Jag menar att det vore en naturlig del i Transportstyrelsens ansvar som nationell säkerhetsmyndighet att anordna denna typ av konferens. I uppgiften får anses ingå att på ett aktivt sätt delta i den allmänna debatten och i det informationsflöde som följer med uppdraget. Transportstyrelsen bör på ett mer aktivt sätt visa sig och ta ledningen i informationen om de områden som ingår i

---

<sup>73</sup> Näringsdepartementet (2015), Trafikverkets rättsliga kvalitetssäkring, Promemoria.

uppdraget, vilka djupt berör hela branschen. Enligt myndighetsförordningen ska en myndighet tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.<sup>74</sup>

Jag anser sammantaget att Transportstyrelsen bör ta en mer aktiv roll inom säkerhetsområdet. För att tydliggöra Transportstyrelsens ansvar för säkerheten föreslår jag att instruktionen för Transportstyrelsen ändras så att det tydligare framgår att Transportstyrelsen ska verka för säkerheten inom transportområdet.

Tidigare har jag konstaterat att Transportstyrelsen enligt Statskontoret<sup>75</sup> framstår som en reaktiv myndighet och att även branschen efterlyser en mer utåtriktad och aktiv myndighet. Jag håller med om detta och anser att myndigheten inom en rad områden behöver förbättra sin kommunikation till branschen och dess kunder men också sin samverkan på olika plan med järnvägens aktörer.

En viss verksamhet pågår för förbättringar inom detta område. Transportstyrelsen har tagit fram ett utkast till kommunikationsplan<sup>76</sup> som behandlar hur Transportstyrelsen ska förbättra kontaktytorna i det internationella regelgivningsarbetet. Syftet med planen är att ge aktörer en inblick i Transportstyrelsens internationella (läs europeiska) regelgivningsarbete för järnväg. Transportstyrelsens webbplats, Branschrådet för järnväg, och referensgrupper till regelgivningsarbeten pekas ut som kontaktytor. En plan för förbättring av webbplatsen presenteras också.

Även Branschrådet för järnväg ses nu över av Transportstyrelsen. Branschrådet är ett forum som har använts för att behandla järnvägsfrågor ur ett nationellt perspektiv, bl.a. med syfte att möjliggöra för branschen att påverka utformningen av EU-regelverket. Utvärderingar som genomförts har visat att Transportstyrelsen inte uppnått sina syften med Branschrådet och ett nytt försök gjordes 2013 med en ändrad struktur och särskilda insatser. Efter en ny utvärdering 2015 konstaterades på nytt att syftena inte uppnåtts och hösten 2015 görs därför en nystart med en ändrad inriktning. Syftet denna gång är att dela kunskap, identifiera

---

<sup>74</sup> 6 § myndighetsförordningen (2007:515)

<sup>75</sup> Statskontoret 2015:14, På rätt väg?, s. 59–60.

<sup>76</sup> Transportstyrelsen, Kommunikationsplan för järnväg, internationell regelgivning, version 00.04, 2015-09-10.

utmaningar och diskutera frågor inom områdena marknadsutveckling, säkerhet och driftskompatibilitet.<sup>77</sup>

Det är svårt att bedöma om denna nystart av samarbetet leder till avsett resultat. Hanteringen av Branschrådet illustrerar Transportstyrelsens svårigheter hittills med att kommunicera och samarbeta med järnvägsbranschen på ett tillfredställande sätt. Det har framförts att en orsak till detta kan vara en försiktighet i myndighetens förhållningssätt i syfte att värna sitt oberoende i rollen som tillståndsprövare och tillsynsmyndighet, vilket resulterat i upprätthållandet av en viss distans till verksamhetsutövarna. Det kan vara en anledning till att Transportstyrelsen uppfattas som reaktiv och att branschen efterlyser en mer utåtriktad och aktiv myndighet.

Tillgänglighet, god kommunikation och transparens står inte på något sätt i motsättning till rollen som regelgivnings-, tillstånds- och tillsynsmyndighet. Tvärtom är de förutsättningar för framgång även i myndighetsutövande verksamheter. Luftfartssektionernas information på webbplatsen, t.ex. om regelgivning, ser jag som goda exempel på användarvänlig information. Tänkbara möjligheter att förbättra kommunikationen kan, förutom en bättre webbplats, vara utgivning av nyhetsbrev, förbättrad pressfunktion och förändrad form och innehåll i möten med branschen.

## 7.5.2 Transportstyrelsens organisation

När Transportstyrelsen inrättades 2009 fick de verksamheter som hade förts över från andra myndigheter inledningsvis fortsätta med en i stort sett oförändrad organisation. Organisationen har därefter förändrats successivt. Den senaste stora organisatoriska förändringen genomfördes vid årsskiftet 2012/13 då luftfarts- och sjöfartsavdelningarna lades samman. Numera är organisationen indelad trafikslagsvis med en sjö- och luftfartsavdelning och en väg- och järnvägsavdelning. Den förra avdelningen har sitt säte i Norrköping, där även huvudkontoret ligger, och den senare avdelningen finns i Borlänge. Syftet med inrättandet av dessa två avdelningar är

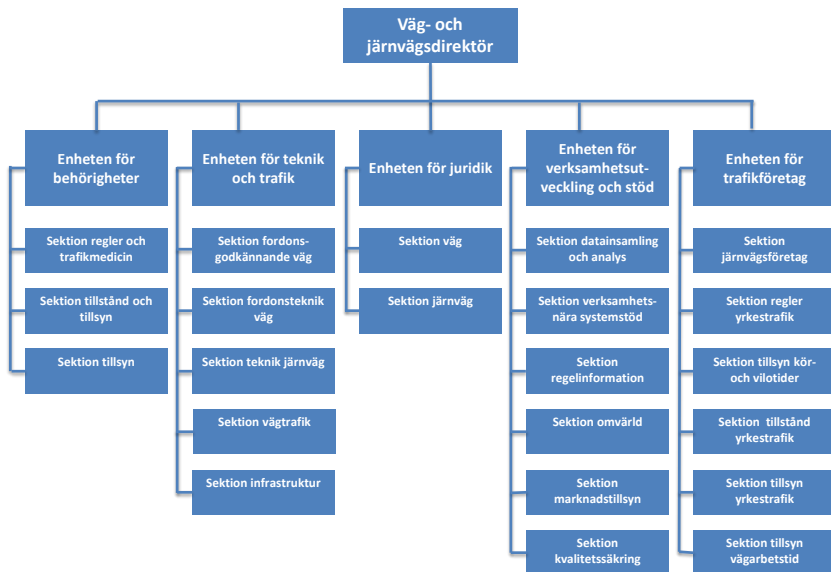
---

<sup>77</sup> Transportstyrelsen, Kommunikationsplan: Branschrådet för järnväg, version 00.01, 2015-09-09.

att underlätta det trafikslagsövergripande erfarenhetsutbytet och lärandet.

Förutom de trafikslagsorienterade avdelningarna finns horisontella forum och processteam för att så långt möjligt, från ett trafikslagsövergripande perspektiv, skapa enhetliga synsätt, t.ex. när det gäller frågor om tillståndsgivning och tillsyn. Ett av regeringens uttalade syften med inrättandet av Transportstyrelsen var också att vinster skulle erhållas i form av utbyte av berikande erfarenheter och kompetens.<sup>78</sup> Figur 7.4 visar väg- och järnvägsavdelningens nuvarande organisation.

Figur 7.4 Väg- och järnvägsavdelningen



Källa: Transportstyrelsen.

De två sektionerna inom avdelningen som hanterar tillsyn, tillståndsgivning och en stor del av regelutvecklingen inom järnvägsområdet är placerade i olika enheter som i övrigt domineras av vägtrafiksektioner. Även om det sker ett tätt samarbete mellan

<sup>78</sup> Prop. 2008/09:31, Transportstyrelsen och dess verksamhet, s. 58.

sektion (järnvägs)infrastruktur och sektion järnvägsföretag saknas ett helhetsgrepp över järnvägsfrågorna.

I princip tror jag att ett närmare samarbete mellan dem som arbetar med järnvägsfrågor och dem som arbetar med luftfartsfrågor skulle ge fler möjligheter till effektivt lärande och erfarenhetsutbyte. Järnväg och luftfart har större likheter än vägtrafik och järnväg. Båda trafikslagen riktar sig i stor utsträckning mot professionella aktörer och verksamheterna är båda strikt reglerade med ett stort inslag av styrning från EU och internationella konventioner. Mitt intryck är att ett sådant utbyte förekommer, men bara i begränsad omfattning. Orsaker till detta kan vara att fokus främst läggs på den egna verksamheten, arbetsbelastningen men också avståndet mellan Borlänge och Norrköping.

Uppdelningen av säkerhetsfrågor på två olika enheter gör att det i dag inte finns ett samlat ansvar inom Transportstyrelsen för järnvägssäkerheten. Vidare är analysverksamheten placerad utanför dessa i en egen enhet. Med fördel borde tillsyn och tillståndsverksamhet inom järnvägsområdet tillhöra samma enhet och förfoga över egen analyskapacitet. En av anledningarna till det är att järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare har att hantera gemensamma risker i verksamheten. Att denna gemensamma riskhantering återspeglar sig i Transportstyrelsens organisation menar jag skulle kunna vara effektivt. Det är viktigt med ett enhetligt ansvar för järnvägssäkerhetsfrågor inom myndigheten.

Regelutvecklingen inom järnvägsområdet hanteras på sektionsnivå inom de två sakenheterna och i samarbete med varandra och med juridisk expertis involverad. Som jag tagit upp i avsnitt 7.3.4 kan det finnas skäl att utbyta erfarenheter med dem som arbetar med luftfartsregler, inte minst i fråga om hur regelverket presenteras på ett överskådligt sätt. De brister som jag påvisat när det gäller upphävande av järnvägens trafiksäkerhetsregler (se avsnitt 7.3.2) talar för att regelutvecklingen bör hanteras på ett annat och för Transportstyrelsen mer enhetligt sätt.

Sammantaget anser jag att Transportstyrelsen bör se över sin organisation och samla ansvaret för arbetet med järnvägssäkerhetsfrågor, samt säkerställa analyskapacitet och kompetensförsörjning på området.





## 8 Ikraftträdande

**Förslag:** De föreslagna ändringarna bör träda i kraft, dels den 1 juli 2016, dels den 1 januari 2017.

I betänkandet föreslås förändrade regler i järnvägslagen och i Transportstyrelsens instruktion som gäller säkerhet. Det är viktigt att dessa förändringar görs så fort som möjligt. Jag föreslår därför att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2016.

I övrigt i betänkandet föreslås förändrade regler och nya moment för hur ett trafikförsörjningsprogram ska fastställas. Från riksdagsbeslut till ikraftträdande kommer de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att behöva viss tid för att anpassa sin verksamhet till de förändrade reglerna. Transportstyrelsen behöver även få tid för sitt arbete med att ta fram nya föreskrifter för trafikårsbokslut. Jag föreslår därför att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2017.

Jag föreslår också att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna årligen ska särredovisa sin verksamhet linje för linje som myndigheterna utger ersättning för. Här kommer myndigheterna att bli beroende av att de trafikföretag som kör den upphandlade trafiken bl.a. lämnar uppgifter om resandeunderlag. Detta kan i sin tur påverka avtalens utformning mellan den regionala kollektivtrafikmyndigheten och kollektivtrafikföretaget. Jag föreslår därför att kravet på att de regionala kollektivtrafikföretagen ska redovisa sin trafik linje för linje inte ska gälla för trafik där myndigheten inlett upphandling före den 1 januari 2017. Jag vill i detta sammanhang erinra om den skyldighet som redan gäller enligt artikel 7 i EU:s kollektivtrafikförordning.



## 9 Konsekvensanalyser

### 9.1 Inledning

I kommittéförordningen (1998:1474) finns bestämmelser om hur konsekvenser av förslag ska redovisas. När det gäller regelförändringar ska konsekvenser beskrivas enligt förordning om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244). I utredningens direktiv anges därutöver inte några konsekvenser som utredningen särskilt ska redogöra för. Jag redovisar i detta kapitel konsekvenser av de förslag som presenteras i betänkandet. Konsekvenserna framgår i vissa fall mer utförligt i resonemangen i respektive kapitel. De förslag som avser förtydliganden av nuvarande regler och riktlinjer konsekvensbeskrivs inte.

### 9.2 Problembild och uppdrag

Under de senaste decennierna har järnvägssektorn genomgått flera stora nationella reformer. Även Sveriges medlemskap i EU har förändrat förutsättningarna för järnvägen på ett genomgripande sätt. Mot denna bakgrund har utredningen haft i uppdrag att göra en helhetsöversyn av järnvägens organisation. Med utgångspunkt i den nuläges- och problembeskrivning som gjordes i utredningens första delbetänkande har regeringen pekat på ett stort antal områden att utreda, i syfte att ta fram förslag till förbättringar i järnvägssystemet. De områden som utredningen haft i uppdrag att fördjupa sig i har spänt över ett brett spektrum, från stora övergripande frågor som järnvägens framtida utveckling och relaterade viktiga vägval, till väldigt specifika frågor som t.ex. organisationen för assistans/ledsagning. En del frågor rör problemområden som diskuteras under lång tid i sektorn utan att landa i konkreta förslag till lösningar.

### 9.3 Förslagen och dess konsekvenser

Den skiftande karaktären på frågorna i uppdraget avspeglas också i de förslag jag lämnar. I vissa fall handlar det om relativt genomgripande förändringar, som ibland måste utredas vidare, medan andra förslag är mycket mer avgränsade och ibland bara handlar om mindre justeringar i t.ex. gällande regelverk eller myndigheters arbets sätt. När det gäller författningsförslag handlar majoriteten av förslagen om förändringar som kan påverka konkurrens och samverkan mellan den kommersiella persontrafiken och den samhällsorganiserade trafiken.

I det följande avsnittet beskriver jag kortfattat de förslag som finns i betänkandet. Eftersom förslagen är många och varierande har jag valt att redogöra för konsekvenserna av dessa uppdelat på de fem kapitel som förslagen presenteras i. Först beskriver jag uppdraget i direktivet, därefter beskriver jag förslaget och slutligen beskriver jag förslagets ekonomiska, konkurrensrelaterade och övriga konsekvenser. Ibland kommenterar jag alternativa lösningar och/eller gör jämförelser med att inte genomföra den föreslagna förändringen. Som jag nämnt ovan diskuteras konsekvenserna också i vissa fall mer utförligt i resonemangen i respektive kapitel.

#### 9.3.1 Järnvägens framtida utveckling och viktiga vägvalsfrågor

Enligt mina direktiv ska jag redogöra för olika scenarier för framtida behov av järnvägstransporter och tydliggöra övergripande vägvalsfrågor.

Staten har fattat beslut om att påbörja byggande av nya stambanor och planerar för en fortsatt utbyggnad som bl.a. syftar till trafik med höghastighetståg. Det innebär en mycket stor investering som påverkar järnvägen, andra trafikslag och samhällsutvecklingen för mycket lång tid framöver. Banorna antas också kunna användas för snabba regionalståg och kunna avlasta andra delar av nätet för exempelvis en utvecklad godstrafik. Min bedömning är att det skede som arbetet med utbyggnaden och utformningen av nya stambanor nu är inne i, gör det angeläget att regeringen omgående vidtar vissa åtgärder och gör ett antal vägval. Därför väljer jag att inte bara redogöra för vägvalen i sig utan även föreslå

åtgärder som jag anser är nödvändiga i relation till dessa vägvalsbeslut.

En utgångspunkt för att regeringen ska kunna fatta nödvändiga beslut inom järnvägsområdet är att inledningsvis ta ställning till vad järnvägen ska användas till. I detta ingår en tydligare prioritering av järnvägens användningsområden. I dag kan detta ansvar anses ha delegerats till Trafikverket som har uppgiften att prioritera mellan olika typer av trafik på statens järnvägsnät. Det kan ifrågasättas om den inriktning som regeringen beslutat vad gäller marknadsöppning på persontrafiksidan samt investeringsbeslut i sig är tillräckliga för att styra sektorn på ett ändamålsenligt sätt. Jag har funnit att regeringen, för att möta kommande behov bör ta ett större ansvar bland annat genom beslut om att ge prioritet för viss trafik på utpekade banor och/eller vissa tider på dygnet.

Järnvägslagens regler om prioritering av trafik bör därutöver ändras så att kravet på samhällsekonomisk effektivitet tas bort. En bedömning av samhällsekonomisk effektivitet låter sig svårtligen göras inför en kapacitetstilldelning och har visat sig vara ett mindre lämpligt verktyg för värdering av olika transportbehov. Särskilt för godstrafiken innebär bedömningsgrunden stora svårigheter.

Med de planerade investeringarna i nya stambanor ser jag en betydande risk för att dagens marknadstillträdesmodell och kapacitetstilldelning inte kommer att fungera för att få en ändamålsenlig trafik, varken på dessa eller andra banor. Jag anser därför att modellen för marknadstillträde på järnväg måste ses över och med största sannolikhet ändras. Jag anser att inriktningen bör vara en modell där tillträdet för interregional persontrafik, regleras genom en statlig upphandling i konkurrens. Viktiga skäl för detta är att möjliggöra den trafik som banan är avsedd att byggas för, samt att kunna tillförsäkra operatörerna långsiktiga förutsättningar för ett konkurrensneutralt tillträde, vilket dagens instrument, med t.ex. prioriteringskriterier eller ramavtal, enligt min bedömning inte kommer att kunna göra. Mot denna bakgrund föreslår jag att regeringen tillsätter en utredning med uppdraget att närmare utreda förutsättningarna för och konsekvenserna för en förändrad marknadstillträdesmodell, med inriktning mot den modell jag skisserat.

Arbetet med att bygga nya stambanor kräver enligt min bedömning också att regeringen först tar ställning till vad järnvägen ska

användas till så att banorna utformas på ett ändamålsenligt sätt. När det gäller de kommande förhandlingarna om medfinansiering av infrastruktur vill jag i sammanhanget lyfta fram att staten, med dagens marknadstillträdesmodell inte kan förutse eller lova att viss trafik kommer att ha rätt att trafikera banan på ett visst sätt. Mot denna bakgrund har jag svårt att se vad staten ska kunna erbjuda vid förhandlingen med kommuner och regioner.

Därför föreslår jag att staten inte bör inleda förhandlingar med kommuner och regioner om medfinansiering av höghastighetsjärnvägar och anslutande infrastruktur förrän det finns ett tydligt ställningstagande om vad de framtida stambanorna ska användas till, samt vilken marknadstillträdesmodell som ska tillämpas på dessa banor och på det nationella järnvägsnätet i övrigt.

I arbetet med utredningen har jag kunnat konstatera stora brister i den statistik som finns att tillgå. För att möjliggöra att beslut även inom järnvägssektorn kan fattas med tillräckligt och ändamålsenligt beslutsunderlag föreslår jag att regeringen tillsätter en utredning med uppdraget att föreslå åtgärder för insamling av nödvändiga uppgifter och för sammanställning av statistik.

Slutligen anser jag att det är nödvändigt att överväga det statliga ätagandet inom sektorn. Det gäller även de statligt ägda bolagen. Jag föreslår därför att regeringen bör utreda lämpligheten i att långsiktigt behålla det statliga ägandet i SJ AB, Green Cargo AB, Jernhusen AB och Infranord AB samlat med frågan om marknadstillträdesmodellen. Om regeringen väljer att inte utreda frågan om en förändrad marknadsmodell anser jag att det statliga ägandet av bolagen bör utredas i särskild ordning. Jag föreslår att utredningen om de statligt ägda bolagens roll bör omfatta såväl ett konkurrensperspektiv som ett beredskapsperspektiv. Om det finns skäl som talar för att bolagen även fortsatt ska vara statligt ägda kan det krävas ytterligare åtgärder för att säkerställa konkurrensneutrala villkor i branschen.

### 9.3.1.1 Ekonomiska konsekvenser

Min bedömning är att det inte uppkommer några ökade kostnader för staten av att regeringen tar ett ökat ansvar för att besluta vad järnvägen ska användas till. Däremot kan en följd bli en omfördel-

ning av anslagsmedel från andra åtgärder på grund av sådana beslut. Genom att regeringen tar ställning till en inriktning för hur järnvägens kapacitet ska användas bedömer jag även att förslaget innebär minskade kostnader för Trafikverket än att fortsätta i dagens modell med de förutsättningar som t.ex. en utveckling av prioriteringskriterierna innebär. Jag har inte kunnat göra en bedömning av hur stora besparingar förslaget kan leda till för staten.

Om inriktningen på utbyggnaden av järnvägsnätet skulle komma att ändras med anledning av ställningstaganden om vad järnvägen ska användas till, skulle det kunna leda till ekonomiska konsekvenser för kommuner, landsting och företag och även samhällsekonomiska konsekvenser. Sådana konsekvenser beror dock på vilket ställningstagande regeringen gör om järnvägens användning, och också i relation till andra trafikslag. Jag anser att det bör ingå i ett fortsatt arbete att undersöka konsekvenser för olika aktörer i samband med att underlag tas fram för beslut om järnvägens användning.

De ekonomiska konsekvenserna av en förändrad marknadstillträdesmodell bör utredas samlat med utredningen av förutsättningarna för en sådan modell. Mot bakgrund av den information jag samlat skulle den inriktning jag föreslår emellertid, i förlängningen, kunna innebära både tillkommande kostnader för staten i form av organiserandet av en upphandling av trafikkontrakt, samt intäkter från de kontrakterade operatörerna.

Om överväganden om vad järnvägen ska användas till eller en utredning om en förändrad marknadstillträdesmodell skulle påverka planeringen, utformningen och utbyggnadstakten för de nya stambanorna, inklusive arbetet inom Sverigeförhandlingen, kan det leda till senarelagda kostnader. Min bedömning är dock att ett ställningstagande avseende järnvägens användning kan innebära minskade kostnader för staten på längre sikt. Det beror på att besluten då har förutsättningar att fattas på bättre grunder och leda till en mer ändamålsenlig investering och därtill hörande trafikering.

Min bedömning är att ett avvaktande med förhandlingsarbetet om finansieringen av stambanorna kan innebära besparingar för kommuner och landsting. Det beror på att den föreslagna inriktningen för marknadstillträdesmodellen skulle göra det möjligt för kommuner att medverka i medfinansieringsavtal i de fall då kom-

munerna verkligen får ut ett värde av de nya stambanorna. Den föreslagna inriktningen skulle även innebära positiva ekonomiska konsekvenser, eftersom investeringar och medfinansiering kan ske utifrån en bättre kunskap om möjligheten till viss trafikerings. Det ger även positiva ekonomiska konsekvenser för företag som kan göra investeringar mot bakgrund av säkrare beslutsunderlag.

De samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen är att besluten om de stora investeringarna i nya stambanor kan fattas med bättre beslutsunderlag. Om det är tydligt vad järnvägen ska användas till blir behovet av investeringar tydligare. En förändrad marknadstillträdesmodell kan också säkerställa att trafiken anpassas till de järnvägsinvesteringar som görs och har bättre förutsättningar att utvecklas i enlighet med den samhällsekonomiska nytta som utgjort en del av underlaget för en satsning på nya stambanor.

De kraftfulla förbättringsåtgärder avseende insamling av uppgifter för statistik som jag föreslår skulle innebära ökade kostnader för insamling och tillsyn av uppgifterna. Dessa konsekvenser skulle beröra både staten i form av de myndigheter som ska samla in informationen och tillsyna den, men även uppgiftslämnarna. Med nya tekniska lösningar för att samla in uppgifter skulle kostnaderna på längre sikt inte behöva bli högre. Min bedömning är också att det finns besparingar att göra mot bakgrund av att beslut kan fattas med bättre beslutsunderlag och även följas upp på ett mer ändamålsenligt sätt. Jag vill dock poängtera att en viktig avvägning som behöver göras är mellan kostnaden för och nyttan med att samla in olika uppgifter.

De ekonomiska konsekvenserna av förslaget om att långsiktigt se över statens ägande av bolag i järnvägssektorn beror helt på vad en sådan utredning kommer fram till. Därför har jag inte inom ramen för min utredning utrett de ekonomiska konsekvenserna av olika förändringar i detta avseende.



### 9.3.1.2 Effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt

Min uppfattning är att förslagen om prioritering av trafik i kombination med en ny marknadstillträdesmodell skulle ge förbättrade förutsättningar för företagen genom att dessa skulle bli tydligare och mer långsiktigt stabila.

Den inriktning jag pekat ut för en förändrad marknadstillträdesmodell anser jag skulle ge stabila förutsättningar för tågoperatörer att bedriva nationell trafik och möjlighet att investera i t.ex. fordon. Förbättrad statistik skulle även ge bättre underlag för att fatta sådana beslut. En kommande utredning om förutsättningarna för en förändrad marknadstillträdesmodell måste dock särskilt bedöma vilka effekter förändringen skulle kunna innebära för redan verksamma företags näringsfrihet.

### 9.3.1.3 Övriga konsekvenser

Min uppfattning är att den inriktning jag föreslår för en förändrad marknadstillträdesmodell skulle kunna innebära en förbättrad och mer stabil offentlig service i olika delar av landet. Genom upphandlingsmodellen skulle staten ha möjlighet att påverka det nationella trafikutbudet genom vissa minimikrav (även vad gäller t.ex. samordning). I dag finns inte sådana möjligheter utöver för den trafik som upphandlas av Trafikverket. Beroende på om och hur ett nationellt trafikförsörjningsprogram tas fram och hur det beslutas skulle förändringen även kunna innebära konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen och för jämställdheten mellan kvinnor och män. Min bedömning är att konsekvenserna i detta avseende skulle överensstämma med konsekvenserna av förslagen i avsnitt 9.3.3.

## 9.3.2 Styrning, ansvarsfördelning och roller

I direktivet finns flera utredningspunkter som rör styrning, ansvarsfördelning och roller inom järnvägsområdet. De gäller såväl den strategiska styrningen av den svenska järnvägssektorn och rollfördelningen inom sektorn som det svenska arbetet med järnvägs-

relaterade frågor inom EU-samarbetet. Både omregleringen av järnvägsmarknaden och det svenska EU-medlemskapet har medfört förändrade förutsättningar för styrning av järnvägssektorn. Jag föreslår att Regeringskansliet bör genomföra en ändring i ledning och styrning som bättre säkerställer ansvarstagandet för de strategiska frågorna på järnvägsområdet. Detta ansvar bör inte delegeras.

När det gäller de svenska statliga myndigheternas organisation är min bedömning att den trafikslagsövergripande organisationen av myndigheterna är rätt inriktning men att tillämpningen i myndigheterna bör anpassas, både för att ta bättre hänsyn till synergieffekter och erfarenhetsutbyte mellan trafikslagen, och för Trafikverket att ta vederbörlig hänsyn till de olikheter som föreligger mellan trafikslagen väg och järnväg.

Jag anser att Trafikverkets nuvarande organisation inte ger tillräckliga förutsättningar för myndigheten att utföra sina uppgifter, och att det främst beror på den otydlighet i fråga om ansvar som denna medför. Därför föreslår jag en översyn av Trafikverkets styr- och ledningsmodell och att en annan organisationsmodell bör övervägas som medger tydlighet i ansvarsfördelning, mandat och arbetsuppgifter.

När det gäller EU-arbetet på järnvägsområdet föreslår jag att Regeringskansliet bör utarbeta en långsiktig inriktning. Denna bör utgå från Regeringskansliets befintliga riktlinjer för EU-arbetet och kompletteras med en handlingsplan. Planen bör innefatta en regelöversikt, aktuella forum, avstämning, kompetensförsörjning, resurssättning och löpande informationsutbyte mellan departementet, EU-representationen och myndigheterna. Jag föreslår även att Regeringskansliet bör vidareutveckla arbetsmetoder för att få genomslag för svenska ståndpunkter i EU under tidigt skede och löpande under regelarbetets olika faser och för att säkerställa att EU-reglering och nationell lagstiftning på järnvägsområdet harmoniserar. I det arbetet ingår att säkerställa att genomarbetade analyser av negativa eller positiva effekter av kommande reglering tas fram och att utveckla metoder för informationsöverföring.

För att förbättra regelutvecklingsarbetet föreslår jag att Transportstyrelsen utvecklar arbetsmetoder för analys, beredning, förankring, uppföljning och information inom järnvägsområdet. I

detta ingår att skapa insyn och möjlighet till inspel och att tidigt fånga upp synpunkter från dem som kan komma att beröras av förslagen.

När det gäller myndigheternas EU-arbete föreslår jag vidare att Transportstyrelsens bör delta i det regelutvecklingsarbete som sker i Europeiska järnvägsbyråns arbetsgrupper. Jag föreslår därutöver att Trafikverket bör utveckla arbetsmetoder för myndighetens deltagande i regelutvecklingsarbete i EU inom järnvägsområdet. I det senare ingår metoder för samordning och informationsöverföring inför och under arbetets olika faser samt erfarenhetsåterföring.

Jag föreslår att järnvägslagen ändras och att kravet på riskhantering som finns i artikel 4.3 i järnvägssäkerhetsdirektivet förtydligas i nationell lagstiftning. Detta begrepp, som är grundläggande ur säkerhetshänseende, har i samband med direktivets införlivande inte överförts till nationell reglering.

Jag föreslår vidare att en översyn av järnvägslagen görs i samband med att lagstiftning från det fjärde järnvägspaketet ska införas. Översynen bör leda till en bättre överblick och överensstämmelse med EU-rättens utveckling inom järnvägsområdet. I samband med denna översyn bör marknadsövervakningsuppgiftens innehåll tydliggöras.

Slutligen föreslår jag att järnvägssektorns kompetensförsörjning bör utredas närmare i särskild ordning, inte minst mot bakgrund av förändrade förutsättningar och kommande stora infrastruktursatsningar.

### 9.3.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Min bedömning är att de förslag som gäller Regeringskansliets arbete i sig inte innebär några ekonomiska konsekvenser för staten. Ett bättre fungerande EU-arbete och styrning av sektorn skulle kunna innebära besparingar för statliga myndigheter och för företag verksamma i sektorn. För företag skulle det bl.a. kunna leda till att regleringen bättre anpassas till svenska förutsättningar och sektorns behov genom mindre kostnadsdrivande regler. För Transportstyrelsen skulle det innebära ett mer effektivt arbetssätt

där resurser sätts in tidigare i stället för i ett skede där utrymmet för förändring inte längre finns.

Min uppfattning är att förslagen som avser Trafikverket och Transportstyrelsen inte heller innebär ekonomiska konsekvenser för staten eftersom de inte tillför myndigheterna nya uppdrag utan främst avser ändrat arbetssätt. De ekonomiska konsekvenserna av förslagen för övriga aktörer inom branschen bedömer jag vara positiva eftersom förslagen syftar till bättre regelarbete och tydligare information från staten. Tydligare information om förutsättningar skulle även förbättra företagens beslutsunderlag.

Förslaget till ändring av järnvägslagen innebär enbart ett förtydligande men kan ge positiva effekter genom att underlätta förståelsen för regleringen och kan därigenom underlätta såväl för myndigheterna som för järnvägsföretag och andra.

### **9.3.2.2 Effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt**

Jag anser att förslagen skulle innebära förbättrade förutsättningar för företag genom att svenska intressen på ett mer samordnat och strategiskt sätt skulle företrädas inom EU. Min uppfattning är att förslagen på så sätt skulle bidra till att regelutvecklingen i större utsträckning än i dag tar hänsyn till svenska förhållanden.

### **9.3.2.3 Övriga konsekvenser**

Jag har inte identifierat några övriga konsekvenser av förslagen.

### **9.3.3 Kommersiell och samhällsorganiserad persontrafik**

En del i uppdraget är att studera hur förutsättningarna för kommersiell persontrafik i relation till samhällsorganiserad trafik kan bli bättre och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra förutsättningarna. Utmaningarna för den kommersiella trafiken består i att den ska konkurrera med den samhällsorganiserade trafiken som delvis finansieras med skattemedel. Här finns en risk för att konkurrensen på marknaden snedvrids. Samtidigt behöver

också den kommersiella och den samhällsorganiserade trafiken samarbeta med varandra p.g.a. infrastrukturens utformning.

På längre sikt anser jag att det är nödvändigt att ändra nuvarande marknadstillträdesmodell för att förutsättningarna för olika aktörer ska bli tillfredställande. Inom ramen för nuvarande marknadstillträdesmodell anser jag emellertid att det finns ett antal mer kort-siktiga åtgärder som skulle innebära en förbättring av förutsättningarna för järnvägstrafiken och som också syftar till att förbättra samarbetet mellan kommersiell och samhällsorganiserad trafik.

Den första åtgärden jag föreslår är att arbetet med att ta fram ett trafikförsörjningsprogram ska bestå i ett antal moment som innebär ökade krav på samråd och ökad transparens. Först ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten upprätta ett förslag till trafikförsörjningsprogram. Programförslaget ska sedan bli föremål för samråd med bl.a. kommersiella trafikföretag. Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska redovisa resultatet av samrådet i en samrådsredogörelse. Efter det att samrådet har avslutats ska förslaget ställas ut för granskning under minst två månader. Till sist ska myndigheten i ett särskilt utlåtande sammanställa de synpunkter som kommit fram och redovisa de förslag som synpunkterna gett anledning till. Därefter ska myndigheten upprätta ett trafikförsörjningsprogram. Jag föreslår också att trafikförsörjningsprogram ska upprättas (eller uppdateras) minst vart fjärde år.

För de regionala kollektivtrafikmyndigheter, som har för avsikt att organisera länsöverskridande kollektivtrafik med varandra, föreslår jag även att de i ett separat trafikförsörjningsprogram för länsöverskridande trafik ska fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken över länsgränserna och genomföra samråd.

I beslut om allmän trafikplikt ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten väga in befintlig kommersiell trafik.

Slutligen föreslår jag att den regionala kollektivtrafikmyndigheten årligen ska upprätta ett trafikårsbokslut där myndigheten ska särredovisa verksamheten som avser kollektivtrafik linje för linje och där myndigheten lämnat ersättning för utförd trafik. Kravet på särredovisning linje för linje ska dock inte gälla för anropsstyrd linjetrafik. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om redovisningsskyldighet och bokföring.

Förslaget som innebär att trafikförsörjningsprogram ska upprättas (eller uppdateras) minst vart fjärde år och förslaget om att det i beslutet om allmän trafikplikt ska ingå att den regionala kollektivtrafikmyndigheten väger in befintlig kommersiell trafik är förtydliganden av gällande rätt. Dessa två förslag får inga nya konsekvenser och kommer således inte att behandlas nedan.

### 9.3.3.1 Konsekvenser för kollektivtrafiken

Syftet med förslagen är att inom ramen för nuvarande marknadstillträdesmodell förbättra förutsättningarna för den kommersiella trafiken genom att underlätta samarbetet med den samhällsorganiserade trafiken. Jag anser inte att åtgärderna är tillräckliga för att skapa förutsättningar för den kommersiella trafiken på längre sikt men de kommer ändå att leda till förbättringar. Den förbättring som förslagen medför är ökad transparens i de regionala kollektivtrafikmyndigheternas verksamhet. Genom förändringarna av samrådsprocessen och utställning av programförslaget finns möjlighet för alla intresserade aktörer att lämna synpunkter på trafikförsörjningsprogrammen. Det gör att ingen aktör kan bli utestängd i processen. De föreslagna trafikårsboksluten ska ge de kommersiella aktörerna bättre förutsättningar genom att de får mer information om den upphandlade trafiken och eventuella affärsmöjligheter. Genom att införa trafikårsbokslut blir det tydligt om trafik upphandlas även för lönsamma linjer och det därmed kan ifrågasättas om de i dagens marknadstillträdesmodell ska upphandlas.

### 9.3.3.2 Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av att utöka samrådsskyldigheten berör i första hand de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Det krav som tillkommer är för det första att samrådet med kommersiella aktörer måste sammanfattas i en samrådsredogörelse. För det andra att programförslaget ska ställas ut. Slutligen ska myndigheten sammanställa de synpunkter som inkommit. Med tanke på att trafikförsörjningsprogrammet inte ska uppdateras oftare än vart fjärde år är min bedömning att de direkta ekonomiska konsekvenserna av dessa förändringar är obetydliga. För att utställningen av förslaget

inte ska orsaka någon större kostnad anser jag att detta bör göras via den regionala kollektivtrafikmyndighetens hemsida.

Eftersom förslagen om samrådsförfarandet innebär att fler aktörer har möjlighet att delta kan det innebära kostnader som uppstår hos kommuner, intresseorganisationer, Trafikverket och trafikföretagen för att delta i samrådsprocessen. Dessa kostnader relaterar dock främst till frivillig medverkan.

När det gäller förslaget om trafikförsörjningsprogram för länsöverskridande trafik är min bedömning att detta bör minska kostnaderna för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. I dag ska varje regional kollektivtrafikmyndighet ha ett eget trafikförsörjningsprogram för länsöverskridande kollektivtrafik. I mitt förslag blir det möjligt att ha ett gemensamt trafikförsörjningsprogram i stället för flera. Redan i dag arbetar de regionala kollektivtrafikmyndigheterna gemensamt med den länsöverskridande trafiken, så i den delen kommer mitt förslag inte att medföra några ytterligare kostnader. Samrådsförfarandet kan dock effektiviseras genom mitt förslag eftersom det bara behövs ett samråd för den länsöverskridande trafiken, i stället för som i dag flera.

Jag har utrett vad det kostar att upprätta ett trafikförsörjningsprogram. En utgångspunkt är Transportstyrelsens föreläggande vid äventyr av vite riktat mot den regionala kollektivtrafikmyndigheten på Gotland att upprätta ett trafikförsörjningsprogram. Transportstyrelsen bedömde då att kostnaden för att upprätta ett trafikförsörjningsprogram som uppfyllde minimikraven i regelverken motsvarade 180 000 kronor.

Hur mycket det kostar att upprätta ett trafikförsörjningsprogram påverkas dock av region, beräkningsmodell och ambitionsnivå. Enligt uppgifter från MÅLAB framkommer att 180 000 kronor kan anses vara rimligt om man har förhållandevis låga ambitioner (upprätta ett program enbart i syfte att uppfylla lagen), inte räknar in tid för egna anställda utan enbart för någon mindre utredning och några möten (lokalbokningar, fika mm). Med en högre ambitionsnivå kan beräkningen även omfatta egen arbetstid, köp av externa underlag/bearbetningar, flera samrådsmöten och i ett sådant scenario är kostnaden betydligt högre. I ett mindre län med mer konstant befolkning kanske behovet av djupa utredningar är något mindre. Svaret blir alltså att en rad faktorer styr kostnaden

för ett trafikförsörjningsprogram och att det inte går att göra någon närmare precisering.

I och med att delar av arbetet kvarstår även om en myndighet ansvarar för att ta fram programmet är min bedömning att endast delar av besparingen kan realiseras. Hur stor besparing det rör sig om beror förutom faktorerna som beskrivs ovan även på hur många regionala kollektivtrafikmyndigheter som ingår i överenskomsten. Samtidigt ska även dessa program upprättas vart fjärde år, så utslaget på fyra år blir kostnaden låg.

Förslaget om årligt trafikårsbokslut berör även de regionala kollektivtrafikmyndigheterna som får ett ökat krav om att informera. Delar av informationen finns det dock redan krav på att redovisa enligt art 7 i EU:s kollektivtrafikförordning. Min bedömning är att en stor del av den tilläggsinformation som rör sårredovisning linje för linje redan borde finnas att tillgå hos myndigheterna. Mitt förslag handlar om offentliggörande av denna information. För de regionala kollektivtrafikmyndigheter som inte har informationen eller som inte har information av tillräcklig kvalitet tillkommer kostnader för att samla in uppgifterna, främst resenärsunderlag. De ekonomiska konsekvenserna beror till stor del av hur informationen ska samlas in och vilken ambitionsnivå som gäller för informationens kvalitet. Kollektivtrafikföretagen och de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har relativt tillförlitlig statistik för påstigande genom försäljningssystemen som kan redovisas för en marginell kostnad, dock är det svårt att få fram relationsdata (påstigande-avstigande) för resenärer med periodkort, årskort samt resenärer som reser i flera trafiksystem. Förändrade tekniska lösningar kan på sikt leda till en förenkling på detta område.

Kostnaden för de resanderäkningar i regionaltågstrafiken som gjorts i Mälardalen har uppgått till 1–2 miljoner kronor. De har dels bestått av plattformräkningar av alla på- och avstigande en dag på alla stationer, dels en kompletterande undersökning med enkäter till ett urval resenärer på varje station i syfte att få information om reseärende, biljettslag, start- och målpunkt m.m. Om uppgifterna redovisades av operatörerna med uppgifter från deras försäljningssystem skulle kostnaderna vara lägre.

Trafikårsboksluten resulterar även i ett förbättrat beslutsunderlag för den upphandlade trafiken, som kan användas till att



utveckla verksamheten och därmed påverka användningen av skattemedel. Denna effekt samvarierar troligen med den regionala kostnadsbilden av att införa förslaget. Om myndigheten inte har underlaget sedan tidigare kostar det mer att ta fram, men det ger även en stor förbättring av beslutsunderlaget, vilket kan leda till större besparingar. Sådana besparingar skulle bland annat bli en följd av att trafiken kan planeras annorlunda om beslutet grundar sig på fakta om hur trafiken nyttjas.

Förslagets ekonomiska konsekvenser för staten omfattar den utökade tillsynen av, dels ett ökat antal trafikförsörjningsprogram, dels tillsyn över trafikårsboksluten. När det gäller tillsynen har jag fått uppgiften från Transportstyrelsen att förslaget skulle kräva ytterligare två årsarbetskrafter. Denna bedömning gäller emellertid både tillsyn av de uppgifter som EU-reglerna kräver<sup>1</sup> och tillägget om information per linje. Min bedömning är därför att de samlade ekonomiska konsekvenserna för staten av mitt förslag skulle rymmas inom nuvarande anslag.

Förutom de ovan beskrivna konsekvenserna anser jag att förslagen medför positiva samhällsekonomiska konsekvenser. Dessa följer av förbättrade möjligheter att påverka trafikförsörjningsplanerna i kombination med trafikårsboksluten som medför förbättrade beslutsunderlag för planering och utveckling av trafiken på ett för samhället mer ändamålsenligt sätt än vad som är fallet i dag. I dag samråder de regionala kollektivtrafikmyndigheterna endast med vissa aktörer. Det kan innebära att viktiga perspektiv inte fångas upp i arbetet med trafikförsörjningsprogrammen. När det gäller information om hur resenärerna nyttjar olika linjer, vilket skulle återfinnas i trafikårsboksluten, finns denna information offentlig i dag endast hos vissa regionala kollektivtrafikmyndigheter och den information som finns har ojämn kvalitet. Det innebär att beslut om trafikering och uppföljning av beslut ofta görs på enligt min mening otillräckliga underlag.

---

<sup>1</sup> I denna del av frågan om tillsyn har jag fått kännedom om att det pågår en beredning inom Regeringskansliet.

### 9.3.3.3 Effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt

Över hälften av alla resor som företas i lokal och regional kollektivtrafik sker med buss. Denna trafik består nästan uteslutande av trafik som upphandlas av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna av olika bussföretag i konkurrens. Enligt statistik från Sveriges Bussföretag fanns det 297 linjebussföretag i Sverige år 2014. Av dessa hade 101 bolag inga anställda och sex bolag hade över 500 anställda. Flera av de större busstrafikföretagen har också spår- och båttrafik i sin verksamhet.

När det gäller järnvägskollektivtrafikföretag har jag beskrivit dessa i avsnitt 5.3. Det finns ett fåtal trafikföretag som har en mer omfattande kommersiell verksamhet, t.ex. SJ AB. De flesta företagen utför tågtrafik på uppdrag av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna.

De förslag som jag lämnar i betänkandet riktar sig till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Kollektivtrafikföretag påverkas dock av förslagen genom deras frivilliga medverkan i framtagandet av trafikförsörjningsprogram vart fjärde år. Förändringarna avser såväl större som mindre kollektivtrafikföretag, men min uppfattning är att de mindre företagen kommer att gynnas mer av förändringen än de större. Att delta i ett samråd är kostsamt för ett mindre företag. Syftet med mina förslag är bl.a. att underlätta samrådsprocessen genom att göra den mer effektiv och därmed mindre kostsam att delta i. Eftersom det är den regionala kollektivtrafikmyndigheten som i dag avgör vilka som ska delta i samrådsförfarandet finns det en risk att små kollektivtrafikföretag ställs utanför. Med mitt förslag om utställning av programförslaget ges alla kollektivtrafikföretag möjlighet till insyn och lämnande av synpunkter.

Min bedömning är även att förslaget om trafikårsbokslut gynnar mindre operatörer mer i relation till större. Syftet med trafikårsbokslut är att offentliggöra information på linjenivå. Information på linjenivå är viktigt för att förstå var kommersiella möjligheter finns. Mindre företag har inte samma resurser som stora företag att ta fram egna marknadsanalyser utan kan dra nytta av trafikårsboksluten.

När det gäller de samlade effekterna av förslagen är min uppfattning att de bidrar till tydligare förutsättningar för kommersiella kollektivtrafikföretag, som bedriver icke upphandlad trafik, genom bättre information om marknaden.

#### **9.3.3.4 Bedömning av regleringen i förhållande till de skyldigheter som Sverige har genom medlemskapet i EU**

Utredningen bedömer att utredningens förslag saknar direkta konsekvenser för Sveriges åtaganden gentemot EU då de föreslagna förändringarna träffar nationell lagstiftning. Förslagen överensstämmer även med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

#### **9.3.3.5 Övriga konsekvenser**

Jag anser inte att informationsinsatser är nödvändiga vid ikraftträdandet. Förslagen bedöms inte heller ha några direkta konsekvenser för brottsligheten och syftet med de föreslagna förändringarna är inte heller att beivra brott. Om transparensen ökar beträffande de regionala kollektivtrafikmyndigheters ekonomi ökar också förutsättningarna för att korruption och annan ekonomisk brottslighet ska upptäckas.

Jag bedömer att förslaget som syftar till utställning av förslag till trafikförsörjningsprogram kan ha positiva konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet samt jämställdhet och integration.

Genom förbättrade möjligheter att påverka utbudet av kollektivtrafik genom såväl regionala som storregionala trafikförsörjningsprogram är min bedömning att det finns bättre förutsättningar att utveckla och förbättra den offentliga servicen. Möjligheten att påverka de storregionala programmen kan även leda till förbättrad offentlig service för pendlare som bor i ett län och arbetar i ett annat. Genom att utveckla kommunikationen mellan olika kollektivtrafikföretag och myndigheter anser jag även att förslagen förbättrar förutsättningarna för samarbeten som kan leda till förändringar till det bättre när det gäller längre resor med byten.

Enligt riksdagens transportpolitiska mål ska transportsystemet vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors och mäns transportbehov. Av kollektivtrafikbarometern (årsrapport 2014)<sup>2</sup> framgår att drygt en av fem resor sker med kollektivtrafik. Kvinnor reser kollektivt i större utsträckning än män, en av fyra resor jämfört med en av fem. Det finns alltså mer att göra innan transportsystemet är helt jämställt. Det finns inte någon officiell statistik om transportsystemet är likvärdigt utifrån ett integrationsperspektiv.

Syftet med att ställa ut programförslaget är att möjliggöra insyn och lämnande av synpunkter. Från medborgarna kan viktiga synpunkter komma som förbättrar likställdheten i transportsystemet, dels beträffande jämställdhet, dels beträffande integration.

Avslutningsvis ser jag inte att förslagen har några konsekvenser som rör den personliga integriteten.

### 9.3.3.6 Alternativa lösningar eller nolläge

Min uppfattning är att det finns två alternativ till hur regeringen kan agera för att ge förbättrade förutsättningar för den kommersiella trafiken i förhållande till den upphandlade.

Det ena alternativet är att kräva att kommersiell trafik alltid har företräde framför upphandlad trafik. Min bedömning är att detta skulle leda till att förutsättningarna att bedriva upphandlad trafik på ett för samhället effektivt sätt försämrats och att stabiliteten i kollektivtrafikutbudet för resenärer minskar.

Det andra alternativet är att avvakta en förändrad marknadsstillträdesmodell. Det skulle innebära att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna inte behöver genomföra vissa av de föreslagna åtgärderna. Jag anser att möjlighet till insyn och påverkan i kombination med kvaliteten i beslutsunderlagen innebär att trafikeringen, utan en förändring av dagens situation, inte kan bedrivas på det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet. Dessutom finns risken att utrymmet för kommersiell trafik i begränsas ytterligare innan en ny modell hinner komma på plats.

Den föreslagna inriktningen för ny marknadsstillträdesmodell skulle erbjuda förbättrade förutsättningar för marknadsaktörer,

---

<sup>2</sup> Svensk Kollektivtrafik, Årsrapport 2014 Kollektivtrafikbarometern.

men jag anser att de föreslagna tydliggörandena om samrådsförfarande och trafikårsbokslut kan behövas även vid en sådan förändring.

### 9.3.4 Anläggningar för tjänster

I utredningens direktiv finns flera frågeställningar som rör järnvägens anläggningar för tjänster. Min uppfattning är att de problem som kan konstateras till stor del relaterar till rollfördelningen inom området och att ansvaret i flera fall är otydligt. Därför föreslår jag ett antal förslag som jag bedömer skulle leda till förbättringar.

Jag föreslår att Trafikverket bör ta ett samlat ansvar för, och förstärka sitt arbete med en ändamålsenlig förvaltning av myndighetens anläggningar för tjänster. Vid utvecklingen av befintliga anläggningar bör Trafikverket särskilt beakta betydelsen av effektiva omlopp och tågvändningar för trafiken. I ansvaret ingår att vid behov bygga spår för tågvändning. Detta bör anses ingå i Trafikverkets befintliga ansvar för Trafikverkets anläggningar för tjänster.

Jag anser även att Trafikverket bör förstärka sitt arbete med utpekande och precisering av riksintresse för kommunikationer inom järnvägen och ta ett ökat ansvar för lokalisering av anläggningar för tjänster. Jag föreslår som en del i detta att Trafikverket utarbetar en strategisk plan som utifrån trafikens behov kan identifiera behov av, och lämplig lokalisering för, anläggningar för tjänster på olika platser. Planen bör uppdateras regelbundet. Jag menar att framtagande av ett sådant underlag ingår i Trafikverkets befintliga uppdrag, eftersom detta underlag behövs för utpekande av riksintresse. Samma underlag bör lämpligen användas för en effektiv lokalisering av depåer och anslutningar, en uppgift som jag menar att endast Trafikverket kan ta ansvar för.

Jag föreslår också att Trafikverket bör ta över ansvaret för tjänsten rangeringen på de rangerbangårdar som myndigheten förvaltar. Det är en tjänst som kan anses ligga nära trafikledning och effektiviteten för trafiken, och en överföring till Trafikverket skulle innebära att tjänsten kan tillhandahållas konkurrensneutralt.

Inför ett beslut om övertagande av ansvaret bör en konsekvensutredning göras av Trafikverket som bl.a. redovisar var gränsdragningen bör göras i praktiken och hur tjänsten bör finansieras.

I dag förvaltas statens anläggningar för tjänster av olika statliga aktörer, huvudsakligen Trafikverket och Jernhusen AB. Överväganden kring depåverksamheten inom Jernhusen AB bör göras enligt principerna för statliga åtaganden och organisationsformerna för det. Det som inte ska vara ett statligt åtagande bör successivt tas över av andra aktörer på marknaden. Det som fortsatt ska vara ett statligt åtagande bör bedrivas i myndighetsform, och därför på sikt överföras till Trafikverket. Innan en överföring kan ske till Trafikverket bör det säkerställas att myndigheten har en ändamålsenlig förvaltning för anläggningar för tjänster. Hur det eventuellt utökade åtagandet hos Trafikverket ska finansieras måste också beslutas för att tillförsäkra en långsiktigt hållbar finansiering.

Inom ramen för utredningen har jag inte haft möjlighet att behandla statens åtagande när det gäller stationer och stationsnära fastigheter. Hur stationer och den fastighetsförvaltning som i dag hanteras av staten genom Jernhusen AB bör organiseras, och hur gränsdragningen bör göras, bör utredas i särskild ordning. En sådan utredning behöver inkludera vad som bör vara ett statligt åtagande. Inriktningen bör vara att fastighetsförvaltningen behöver ha en tydlig koppling till finansieringen av stationer och stationsutrymmen för passagerare.

Frågan om organisering av ledsagning och assistans för personer med funktionsnedsättning bör också utredas närmare. Regeringen bör därför tillsätta en utredning som även bör beakta gränsyterna mot andra trafikslag som buss och taxi. Vidare bör den närmare diskutera innebörden av begreppet stationsförvaltare. Utredningen bör samordnas med överväganden kring förvaltning och finansiering av stationer.

#### 9.3.4.1 Ekonomiska konsekvenser

Eftersom förslagen om att Trafikverket bör förstärka arbetet med förvaltningen av de anläggningar för tjänster myndigheten förvaltar inte är en ny uppgift för myndigheten, anser jag att den ska finansieras inom ramen för nuvarande anslag. Eventuella kostnader

för att säkra en ändamålsenlig organisation för förvaltning av anläggningar för tjänster har inte gått att bedöma. Förslaget kan innebära att en större del av anslaget kan komma att finansiera t.ex. investering, drift och underhåll av anläggningar för tjänster om det behövs åtgärder som ska finansieras med anslag. Myndigheten har möjlighet att täcka kostnaden för spårtillträde och för andra anläggningar upp till full självkostnadstäckning. Myndigheten har dock en lägre grad av kostnadstäckning i dag. Hur stora belopp detta skulle röra sig om beror på hur stora kostnaderna är som skulle tillkomma för Trafikverket att uppfylla uppdraget om en ändamålsenlig förvaltning av anläggningar för tjänster. Det har inte varit möjligt att bedöma.

Förslaget om att ta fram en strategisk plan som underlag för utpekande och precisering av riksintresse och lokalisering av anläggningar för tjänster och hålla denna uppdaterad anser jag är nödvändigt för att Trafikverket på ett effektivt sätt ska kunna arbeta med utpekande av riksintresse. Samma underlag bör användas för planering av depåer. Därför ska det finansieras inom ramen för befintligt anslag.

För kommuner och landsting bedömer jag att konsekvenserna uppstår i relationen till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. De konsekvenser som förslagen medför för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna gäller även kommersiella järnvägsoperatörer. För dessa ser jag två möjliga konsekvenser. Dels skulle kostnaderna öka om Trafikverket ökar avgifterna för att använda myndighetens anläggningar för tjänster. Beloppen är enligt vad som anges ovan inte möjliga att bestämma. En annan ekonomisk konsekvens för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna är att kostnaderna skulle kunna minska om Trafikverket ökade effektiviteten vid tågvändning, eftersom personal och fordon då kan användas mer effektivt.

Jag bedömer att den strategiska planens konsekvenser för regionala kollektivtrafikmyndigheter och privata företag främst rör tydligare förutsättningar. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna och privata företag får information om var de kan eller inte kan ansluta till Trafikverkets spår. Det kan medföra positiva ekonomiska konsekvenser i form av lägre risker på grund av säkrare beslutsunderlag för investering eller överväganden att utveckla en verksamhet i ett tidigare skede. Det kan också medföra negativa ekonomiska konsekvenser om de mest ekonomiskt fördelaktiga

platserna för en ny depå inte tillåts enligt den strategiska planen med hänsyn till trafikflödena.

För de företag som tillhandahåller tjänster inom Trafikverkets anläggningar för tjänster, t.ex. företag som städar eller utför lättare underhåll på tåg när de står uppställda, skulle effekterna vara att deras tjänster kan tillhandahållas mer effektivt eftersom anläggningarna fungerar bättre och förutsättningarna blir tydligare.

En samhällsekonomisk konsekvens som jag bedömer att förslagen medför är att det blir mer effektivt att använda och utveckla de anläggningar för tjänster som finns om de är ändamålsenliga än att bygga nya. En annan samhällsekonomisk konsekvens är ett mer effektivt järnvägssystem vilket jag anser skulle bli följden av att Trafikverket förstärker arbetet med att peka ut lämpliga lokaliseringar och anslutningar för anläggningar för tjänster och med att peka ut riksintresse. Jag menar också att förutsättningarna för samverkan mellan olika aktörer förbättras när ansvarsförhållandena förtydligas och dagens oklarheter reds ut.

Förslaget om att Trafikverket bör se över hur myndigheten kan överta ansvaret för tjänsten rangering kan innebära ekonomiska konsekvenser för staten och företag. Konsekvenserna beror dock på hur verksamheten ska finansieras, och på hur ansvaret ska avgränsas. Verksamhetens omfattning och gränsen för statens åtagande bör redovisas i Trafikverkets konsekvensutredning, som också bör ge ett underlag för att bedöma kostnaderna.

Verksamheten som i dag ska finansieras av operatörerna skulle kunna avgiftsfinansieras. Det ekonomiska målet full kostnadstäckning skulle innebära att det inte blir några budgetmässiga konsekvenser för staten av att bedriva verksamheten vid Trafikverket.

Genom en sådan finansieringslösning ska inte heller företag påverkas ekonomiskt av en överföring. Detta antagande förutsätter att verksamheten bedrivs på samma sätt som i nuläget, det vill säga med samma kostnader och resultat.

En eventuell överföring till Trafikverket av delar av Jernhusen AB:s verksamhet måste förenas med beslut om en långsiktigt hållbar finansiering. Ett alternativ är att finansieringen kan fungera som i dag, där Trafikverkets anläggningar till stor del finansieras med anslag, vilket påverkar statens utgifter. Det har inte varit möjligt att bedöma omfattningen. Den beror på hur stor del av Jernhusens spåranläggning som bedöms vara ett statligt åtagande



och därmed bör föras över till Trafikverket för en mer sammanhållen spårförvaltning, och hur stora kostnader som är förenliga med den. Ett annat alternativ är att finansiering sker med avgifter i olika hög utsträckning, från dagens nivå på kostnadstäckning för Trafikverket, upp till full kostnadstäckning. Avgifterna belastar då järnvägsföretagen i motsvarande grad.

#### 9.3.4.2 Effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt

Min bedömning är att samtliga förslag bidrar till tydligare förutsättningar för branschens aktörer. Förslagen om att Trafikverket ska förstärka arbetet med förvaltningen av sina egna anläggningar för tjänster ger bättre och tydligare förutsättningar för de aktörer som samverkar med Trafikverket. Det kan bli enklare att veta vem de ska vända sig till och vad Trafikverkets intentioner är i en viss fråga. Det kan också förbättra förutsättningar för säkerhet och arbetsmiljö för de företag som tillhandahåller tjänster där. Det innebär även att möjligheten för företag att tillhandahålla tjänster kan ske på mer likvärdiga villkor. Till exempel skulle processen att bygga nya anläggningar bli mer transparent. Förslagen innebär även ett förtydligande av vad andra aktörer kan förvänta sig av Trafikverket. Effekten av den strategiska planen i form av att snabbare få besked om förutsättningar för etablering skulle också innebära tydligare förutsättningar för branschens aktörer.

När det gäller tjänsten rangering är den stora förändring som förslaget innebär att tjänsten kan tillhandahållas konkurrensneutralt. Från dagens situation, där operatörer i praktiken behöver köpa rangeringstjänsten från en konkurrent, skulle det innebära en förbättring av konkurrensvillkoren om tjänsten i stället tillhandahölls av Trafikverket.

När det gäller organisationen av det statliga åtagandet är min uppfattning att oavsett vilken uppdelning som den föreslagna utredningen om Jernhusen AB kommer fram till skulle resultatet innebära förbättrade förutsättningar för konkurrens på tjänstleverantörsmarknaden. En överföring av anläggningar för tjänster till fler aktörer på marknaden skulle ge fler att vända sig till för järnvägsföretag, regionala kollektivtrafikmyndigheter och tjänste-

leverantörer. Det skulle också öka konkurrensen vid upphandling av byggande av nya depåer.

#### 9.3.4.3 Övriga konsekvenser

Min bedömning är att de direkta förslagen inte har några konsekvenser för brottsligheten, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, personlig integritet, möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, eller jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslagen om en utredning rörande stationer och assistans i samband med järnvägsresor skulle kunna leda till positiva konsekvenser inom dessa områden. Dessa effekter beror emellertid på vilka förslag en kommande utredning skulle komma fram till.

#### 9.3.5 Säkerhet, reglering och tillsyn

Enligt utredningens direktiv anser regeringen att det finns ett generellt behov av att reflektera kring utvecklingen av nationell regelgivning och tillsyn inom järnvägsområdet. Av direktivet framgår också att regeringen anser att det är viktigt att Transportstyrelsen utvecklar sin roll som tillsyns- och säkerhetsmyndighet på järnvägsområdet. Regeringen har här sett ett behov att undersöka och reflektera kring hur detta arbete utförs. Syftet är att det arbete Transportstyrelsen bedriver ska bidra till en ökad säkerhet inom järnvägsområdet.

Efter den genomgång jag gjort kan jag konstatera att det finns klara förbättringsbehov. Jag anser att Transportstyrelsen bör fortsatt förvalta de offentligrättsliga delarna av järnvägens trafiksäkerhetsregler (JTF). En uppdelning i offentligrättsliga respektive företagsinterna regler bör göras. Transportstyrelsen bör inte lämna över förvaltningen till branschens aktörer eller annan myndighet innan en uppdelning av dagens regler gjorts.

Jag föreslår att Transportstyrelsen bör ta fram nationella regler för lastsäkring för godstrafik på järnväg. Transportstyrelsen bör också analysera hur svenska intressen lämpligast representeras i UIC:s lastsäkringsarbete.

För att förtydliga Transportstyrelsens ansvar föreslår jag att regeringens instruktion till Transportstyrelsen bör ändras så att det

tydligare framgår att Transportstyrelsen ska verka för säkerheten inom transportområdet.

Slutligen föreslår jag att Transportstyrelsen bör se över sin interna organisation och samla ansvaret för arbetet med järnvägs-säkerhetsfrågor, samt säkerställa analyskapacitet och kompetens-försörjning på området.

#### **9.3.5.1 Ekonomiska konsekvenser**

Jag bedömer inte att något av dessa förslag medför ekonomiska konsekvenser för staten eftersom det rör sig om tydliggörande av redan befintligt uppdrag. Förslaget om att Transportstyrelsen inte ska lämna över förvaltningen av de offentlighetsrättsliga delarna av trafiksäkerhetsreglerna (JTF) innan en uppdelning av regelverket gjorts, skulle enligt min bedömning leda till lägre kostnader för företag än om förvaltningen av regelverket skulle föras över till dessa.

De förtydliganden jag föreslår skulle medföra ett förbättrat säkerhetsarbete i Transportstyrelsen, med samhällsekonomiska konsekvenser i form av minskat antal skadade och omkomna i järnvägsrelaterade olyckor.

#### **9.3.5.2 Effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt**

Åtgärderna torde först och främst ge konsekvenser i form av ökad säkerhet som kommer de verksamma företagen till godo även i form av en förbättrad arbetsmiljö.

Min bedömning är att ett tydliggörande av Transportstyrelsens ansvar för säkerhetsfrågor också skulle innebära tydligare villkor och bättre förutsättningar för företag att verka inom järnvägsområdet.

#### **9.3.5.3 Övriga konsekvenser**

Jag har inte identifierat några övriga konsekvenser av förslagen.



## 10 Författningskommentar

### 10.1 Förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519)

*2 kap. 2 §* *Infrastrukturförvaltares och järnvägsföretags verksamhet ska utföras så att skador till följd av verksamheten förebyggs.*

*Verksamheten ska vara organiserad så att den kan bedrivas på ett säkert sätt varvid infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ska genomföra nödvändiga åtgärder för riskhantering, i samarbete med varandra där det är lämpligt.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om att verksamheten ska utföras så att skador till följd av verksamheten förebyggs. Paragrafen har behandlats i avsnitt 4.1.13. Genom ändringen inkluderas det i artikel 4 (3) i järnvägssäkerhetsdirektivet och i säkerhets-hänseende grundläggande begreppet riskhantering, vilket tidigare inte införts i svensk rätt. Förslaget innebär ett förtydligande av gällande rätt.

### 10.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik

*2 kap. 8 §* *Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska minst vart fjärde år i ett trafikförsörjningsprogram fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken. Programmet ska vid behov uppdateras.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om när ett trafikförsörjningsprogram ska fastställas. Paragrafen har behandlats i avsnitt 5.6.2. Förslaget innebär inte någon ändring i sak utan är ett förtydligande av vad som avses med regelbundet.

*2 kap. 8 a § Om en regional kollektivtrafikmyndighet har för avsikt att samverka med andra regionala kollektivtrafikmyndigheter och organisera trafik enligt 1 kap. 6 § 2 ska myndigheterna minst vart fjärde år i ett gemensamt trafikförsörjningsprogram för länsöverskridande trafik fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken över länsgränser och genomföra samråd enligt 9–9 f §§. Programmet ska vid behov uppdateras.*

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 5.6.2.

Bestämmelsen innebär att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, som har för avsikt att bedriva länsöverskridande trafik, gemensamt ska upprätta ett separat trafikförsörjningsprogram för länsöverskridande trafik och genomföra samråd.

*2 kap. 9 § Innan den regionala kollektivtrafikmyndigheten antar ett trafikförsörjningsprogram eller en ändring i det ska myndigheten upprätta ett förslag till program eller ändring som uppfyller kraven i 10 §.*

*När den regionala kollektivtrafikmyndigheten upprättar ett förslag till program eller ändring ska myndigheten samråda med motsvarande myndigheter i angränsande län.*

*Samråd ska även ske med övriga berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer. I de fall ett landsting ensamt är regional kollektivtrafikmyndighet ska samråd även ske med kommunerna i länet.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om förslag till trafikförsörjningsprogram och samråd. Utredningens förslag behandlas i avsnitt 5.6.2.

Det första stycket är nytt. Bestämmelsen innebär att den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska börja med att ta fram ett förslag till trafikförsörjningsprogram som underlag till samrådet. Här kan det gällande trafikförsörjningsprogrammet utgöra en grund för framtida förslag men även trafikårsbokslut.

*2 kap. 9 a § Syftet med samrådet är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn samt lämnande av synpunkter.*

*Under samrådet ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten redovisa förslagets innebörd, skälen för förslaget, förslagets konsekvenser och det planeringsunderlag som har betydelse för utformningen av förslaget.*

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 5.6.2.

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna har en allmän serviceskyldighet att bidra med underlag och kunskap. Bestämmelsen avser att tydliggöra behovet av att samrådet är väl förberett och genomförs på ett effektivt sätt. Några formkrav på samrådet uppställs inte. Hur samrådet ska genomföras får avgöras från fall till fall.

*2 kap. 9 b § Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska redovisa resultatet av samrådet i en samrådsredogörelse som ska innehålla de förslag som framförda synpunkter har gett anledning till. Samrådsredogörelsen ska finnas tillsammans med programförslaget.*

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 5.6.2.

Bestämmelsen avser att tillgodose behovet av återkoppling på framförda synpunkter under samrådet. Samrådsredogörelsen ska innehålla, dels en redovisning av de synpunkter som har framförts, dels förslag med anledning av synpunkterna. Synpunkter som tillgodoses genom ändringar i programförslaget behöver endast refereras och normalt inte kommenteras ytterligare. Synpunkter som inte tillgodoses i förslaget bör däremot redovisas tillsammans med en kommentar med angivande av skälen till varför de inte bör tillgodoses.

*2 kap. 9 c § Efter det att samrådet avslutats och innan den regionala kollektivtrafikmyndigheten antar ett trafikförsörjningsprogram eller en ändring i det ska myndigheten ställa ut programförslaget eller ändringen och låta det granskas enligt 9 d–f §§.*

*Innan utställningen äger rum ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten skicka programförslaget och kungörelse till dem som anges i 9 §.*

*Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska ställa ut programförslaget under minst två månader.*

*Den som vill lämna synpunkter på programförslaget ska göra detta skriftligen under utställningstiden.*

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 5.6.2.

Avsikten är att samrådet ska ha bedrivits så effektivt att den regionala kollektivtrafikmyndigheten känner till alla viktiga invändningar när programförslaget ställs ut. Utställningen blir då närmast en slutlig kontroll av vilka samrådssynpunkter som har tillgodosetts och en möjlighet för de berörda att överväga om det kvarstår väsentliga anmärkningar mot förslaget. Utställningen gör det också möjligt för dem som inte nåtts i samrådet att framföra sina synpunkter.

*2 kap. 9 d § Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska kungöra utställningen av programförslaget före utställningstidens början enligt 49 § första stycket 1 och andra stycket delgivningslagen (2010:1932).*

*Av kungörelsen ska framgå var utställningen äger rum samt inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkterna på förslaget ska lämnas.*

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 5.6.2.

I bestämmelsen anges att utställningen ska delges. Eftersom den personkrets som kan lämna synpunkter är obestämd är kungörelse-delgivning den delgivningsform som kan komma i fråga.

*2 kap. 9 e § Efter utställningstiden ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten i ett särskilt utlåtande sammanställa de synpunkter som kommit fram och redovisa de förslag som synpunkterna gett anledning till.*

*Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska så snart som möjligt skicka utlåtandet eller ett meddelande om var det finns tillgängligt till dem som inte fått sina synpunkter tillgodosedda och som lämnat kontaktuppgifter.*

*Utlåtandet ska finnas tillgängligt tillsammans med övriga handlingar i ärendet.*

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 5.6.2.



Bestämmelsen avser att tillgodose behovet av återkoppling till allmänheten. För att det ska vara möjligt med återkoppling krävs att den som lämnat synpunkter även lämnat kontaktuppgifter. Om kontaktuppgifter saknas får det förutsättas att personen inte önskar någon återkoppling.

**2 kap. 9 f §** *Om programförslaget ändras väsentligen efter utställningen, ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten ställa ut förslaget på nytt.*

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 5.6.2.

Exempel på väsentlig ändring kan vara sådant som är av vikt för medborgarinflytandet.

**3 kap. 1 §** *Den regionala kollektivtrafikmyndigheten är behörig lokal myndighet enligt EU:s kollektivtrafikförordning och fattar beslut om allmän trafikplikt inom länet.*

*En regional kollektivtrafikmyndighet får även, efter överenskommelse med en eller flera andra sådana myndigheter, fatta beslut om allmän trafikplikt inom myndigheternas gemensamma område.*

*Beslut enligt denna paragraf får endast avse regional kollektivtrafik.*

*I beslut om allmän trafikplikt ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten väga in befintlig kommersiell trafik.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om beslut om allmän trafikplikt. Förslaget behandlas i avsnitt 5.6.3 och i Bilaga 7.

Det *sista* stycket är nytt. Bestämmelsen innebär att den regionala kollektivtrafikmyndigheten vid beslutsfattande om allmän trafikplikt ska väga in befintlig kommersiell trafik och redogöra för avvägningen i beslutet om allmän trafikplikt. Förslaget innebär inte någon ändring i sak utan är ett förtydligande av vad som ska ingå i ett beslut om allmän trafikplikt.

**4 kap. 6 §** *En regional kollektivtrafikmyndighet ska årligen särredovisa verksamheten som avser kollektivtrafik linje för linje där myndigheten lämnat ersättning för utförd trafik.*

*Kravet på särredovisning av trafiken linje för linje gäller inte för anropsstyrd linjetrafik.*

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 5.6.4.

Bestämmelsen innebär att den regionala kollektivtrafikmyndigheten årligen ska särredovisa sin verksamhet linje för linje. Anropsstyrd linjetrafik i form av t.ex. en taxilinje behöver inte redovisas.

**4 kap. 7 §** *Den som är skyldig att särredovisa verksamheten enligt 6 § ska offentliggöra redovisningen i ett trafikårsbokslut.*

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 5.6.4.

Bestämmelsen innebär att den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska offentliggöra sin årsredovisning i ett trafikårsbokslut.

**4 kap. 8 §** *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om redovisningsskyldighet och bokföring som avses i 6 och 7 §§.*

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 5.6.4.

Bestämmelsen innehåller bemyndigande som möjliggör för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om den särredovisning och bokföringsskyldighet som föreskrivs i 6 och 7 §§.

# Referenser

- Competition & Markets Authority (2015), *Competition in passenger services in Great Britain*. A discussion document for consultation
- Council of the EU (2015), *Railway Market opening and governance: Council agrees its position*, Press release 709/15, 2015-10-08.
- Department for Transport (2011), *Realising the Potential of GB Rail, Final Independent Report of the Rail Value for Money Study, Detailed Report*
- Department for Transport (2015), *The future shape and financing of Network Rail – The scope*, The Shaw report
- Ds 2011:19, *Komplettering av kollektivtrafiklagen*
- Ds 2015:11, *Res lätt med biljett*
- Eliasson, J. och Aronsson, M. (2014), *Samhällsekonomiskt effektiv tilldelning av järnvägskapacitet: Några synpunkter på Trafikverkets nuvarande process*. CTS Working Paper 2014:4
- Energimarknadsinspektionen (2015), *Ei:s verksamhetsplan 2015*, Ei R2015:03
- Europaparlamentets och rådets förordning 1370/2007/EG av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning 1191/69/EEG och 1107/70/EEG
- Europaparlamentets och rådets förordning 1371/2007/EG av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer
- Europaparlamentets och rådets förordning 913/2010/EU av den 22 september 2010 om ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godstrafik
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/12/EG om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004 om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg
- Europaparlamentets och rådets förordning 1371/2007/EG av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/59/EG av den 23 oktober 2007 om behörighetsprövning av lokförare som framför lok och tåg på järnvägssystemet i gemenskapen
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/57/EG av den 17 juni 2008 om driftkompatibiliteten hos järnvägssystemet inom gemenskapen
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/68/EG av den 24 september 2008 om transport av farligt gods på väg, järnväg och inre vattenvägar
- Europaparlamentet och rådets direktiv 2008/110/EG av den 16 december 2008 om ändring av direktiv 2004/49/EG om säkerhet på gemenskapens järnvägar
- Europaparlamentet och rådets förordning 2008/1335/EG av den 16 december 2008 om ändring av förordningen 881/2004/EG om inrättande av en europeisk järnvägsbyrå
- Europaparlamentet och rådets direktiv 2009/131/EG om ändring av direktiv 2008/57/EG av den 17 juni 2008 om driftkompatibiliteten hos järnvägssystemet inom gemenskapen
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde
- Europeiska kommissionen (2009), *Meddelande om genomförandet av artikel 290 EUF*, 9 december 2009, (KOM(2009) 73 slutlig
- Europeiska kommissionen (2014a), *Transport: European Parliament adopts equivocal first reading position on fourth railway package*, Press release, 2014-02-26
- Europeiska kommissionen (2014b), *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala*

- kommittén samt Regionkommittén*, COM 2014 368 final, 18.06.2014
- Europeiska kommissionen (2014c), *ERA report on the assessment of achievement of safety targets*, DG MOVE, 2014-12-08
- Europeiska kommissionen (2015), *Digital Single European Railway Area*, Discussion paper, 2015-07-31
- Europeiska kommissionens förordning 352/2009/EG av den 24 april 2009 om antagande av en gemensam säkerhetsmetod för riskvärdering och riskbedömning som avses i artikel 6.3 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49
- Europeiska kommissionens beslut 2009/460/EG av den 5 juni 2009 om antagande av en gemensam säkerhetsmetod för bedömning av uppnåendet av säkerhetsmål i enlighet med artikel 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49
- Europeiska kommissionens beslut 2010/409/EU om gemensamma säkerhetsmål enligt artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG
- Europeiska kommissionens förordning 1158/2010/EU av den 9 december 2010 om en gemensam säkerhetsmetod för bedömning av överensstämmelse med kraven för att erhålla säkerhetsintyg för järnväg
- Europeiska kommissionens förordning 1169/2010/EU av den 10 december 2010 om en gemensam säkerhetsmetod för bedömning av överensstämmelse med kraven för att erhålla säkerhetstillstånd för järnväg
- Europeiska kommissionens beslut 2012/226/EU av den 23 april 2012 om den andra uppsättningen gemensamma säkerhetsmål för järnvägssystemet
- Europeiska kommissionens genomförandebeslut 2013/753/EU om ändring av beslut 2012/226/EU om andra uppsättningen gemensamma säkerhetsmål för järnvägssystemet
- Europeiska kommissionens beslut av den 12 november 2012 om teknisk specifikation för driftskompatibilitet avseende delsystemet ”Drift och trafikledning” i järnvägssystemet i Europeiska unionen och om ändring av beslut 2007/756/EG, senast ändrad genom kommissionens förordning 2015/995/EU av den 8 juni 2015

- Europeiska kommissionens beslut av den 14 november 2012 *om teknisk specifikation för driftskompatibilitet avseende delsystemet ”Drift och trafikledning” i järnvägssystemet i Europeiska unionen och om ändring av beslut 2007/756/EG*
- Europeiska kommissionens förordning 1077/2012/EU av den 16 november 2012 *om en gemensam säkerhetsmetod för nationella säkerhetsmyndigheters tillsyn efter utfärdande av ett säkerhetsintyg eller säkerhetstillstånd*
- Europeiska kommissionens förordning 1078/2012/EU av den 16 november 2012 *om en gemensamsäkerhetsmetod för övervakning som ska tillämpas av järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare efter erhållande av säkerhetsintyg eller säkerhetstillstånd, samt av enheter som ansvarar för underhåll*
- Europeiska kommissionens genomförandeförordning 402/2013/EU av den 30 april 2013 *om den gemensamma säkerhetsmetoden för riskvärdering och riskbedömning och om upphävande av förordning 352/2009/EG*
- Europeiska kommissionens förordning 1300/2014/EU av den 18 november 2014 *om tekniska specifikationer för driftskompatibilitet avseende tillgänglighet till Europeiska unionens järnvägssystem för personer med funktionsnedsättningar och personer med nedsatt rörlighet*
- Europeiska kommissionens förordning 1302/2014/EU av den 18 november 2014 *om tekniska specifikationer för driftskompatibilitet avseende delsystemet Rullande material – Lok och passagerarfordon i Europeiska unionens järnvägssystem*
- Europeiska kommissionens genomförandeförordning 2015/1100/EU av den 7 juli 2015 *om medlemsstaternas rapporteringsskyldigheter inom ramen för övervakning av järnvägsmarknaden*
- European Railway Review (2015), *WESTbahn fights for fair open-access conditions in the Austrian rail market*, vol. 21, no. 4, s. 16–18
- European Railway Agency (2012), *Final report of the Task Force on National Safety Rules*
- European Railway Agency (2014), *Regulatory Monitoring Matrix pilot, Evaluation of Sweden*, ERA/REP/2014-113/SAF, juni 2014

- Fineman, J. och Wolgast, H. (2015), *Tågoperatörerna*, Bisnode, 2015-09-21
- Fördraget om europeiska unionens funktionssätt, FEUF
- Förordning (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.
- Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen
- Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet
- Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket
- Förordning (1990:1108) med instruktion för specialattachéer vid utlandsmyndigheterna
- Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket
- Förordning (2011:1126) om kollektivtrafik
- Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden
- Förvaltningslagen (1986:223)
- Förvaltningsrätten i Stockholm (2014), *Avgörande i mål 17678-14*
- Giuricin, A. (2015), *Case Study, NTV and the competition in the high speed rail in Italy*, presentation i Stockholm, 2015-09-22
- Green Cargo (2013), Lastsäkring, bildspel för GNS järnväg, 2013-09-13
- Heidbrink, Jakob (2013), *Det järnvägsrättsliga trafikeringsavtalet: ett förvaltningsrättsligt avtal*
- Infrastrukturkommissionen (2015), *Infrastruktur i utveckling*, Slutrapport från Infrastrukturkommissionen
- Jernhusen AB:s bolagsordning
- Jernhusen AB, årsredovisning 2014
- Järnvägsförordningen (2004:526)
- Järnvägslagen (2004:519)
- Järnvägsstyrelsen (2007), *Säkerhet och driftskompatibilitet på Europas järnvägar – Mål och strategi för svensk medverkan i ERA-samarbetet*, Rapport 2007:1
- Järnvägsstyrelsens föreskrifter om säkerhetsstyrningssystem och övriga säkerhetsbestämmelser för järnvägsföretag, JvSFS 2007:1
- Järnvägsstyrelsens trafikföreskrifter (JTF), JvSFS 2008:7

- Järnvägsstyrelsens föreskrifter om järnvägens säkerhetsbestämmelser vad gäller trafik och arbeten på spår, JvSFS 2008:8
- Kapitalförsörjningsförordning (2011:210)
- Kommittédirektiv 2014:106, *Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna*, beslut vid regeringssammanträde den 1 juli 2014
- Konkurrenslagen (2008:579)
- Konkurrensverket (2013), beslut 2013-02-13, dnr 567/2012
- Lag (1995:1649) om byggande av järnväg.
- Lag (2010:1065) om kollektivtrafik
- Miljöbalk (1998:808)
- Myndighetsförordning (2007:515)
- Nilsson, Jan-Eric (2011), *Kollektivtrafik utan styrning*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2011:6
- Näringsdepartementet (2014), *Utvärdering av Transportstyrelsens föreskriftsarbete m.m.*,
- Näringsdepartementet (2015), *Trafikverkets rättsliga kvalitetssäkring*, Promemoria
- OECD/ITF (2013), *Better Regulation of Public-Private Partnerships for Transport Infrastructure*, Paris
- Office of Rail and Road (2015), *Rail Finance 2014-15 Annual Statistical Release*
- Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik (2015a) *Regionala trafikförsörjningsprogram för hållbar utveckling av kollektivtrafiken*
- Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik (2015b) *Uppföljning av fördubblingsmålet*
- PRIME (2014), *Summary of discussions, First meeting on 28 January 2014*
- Prop. 1991/92:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93
- Prop. 1995/96:61, *Former för statlig verksamhet som är beroende av statligt stöd m.m.*
- Prop. 1997/98:56, *Transportpolitik för en hållbar utveckling*
- Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*



- Prop. 1999/2000:78, *Ändrad verksamhetsform för SJ m.m*
- Prop. 2001/02:20, *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*
- Prop. 2003/04:123, *Förslag till ny järnvägslag*
- Prop. 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007*
- Prop. 2007/08:135, *Ny konkurrenslag m.m.*
- Prop. 2007/08:10, *Kompetens hos yrkesförare*
- Prop. 2008/09:31, *Transportstyrelsen och dess verksamhet*
- Prop. 2008/09:176, *Konkurrens på spåret*
- Prop. 2008/09:231, *Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.*
- Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Prop. 2009/10:200, *Ny kollektivtrafiklag*
- Prop. 2012/13:25, *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*
- Prop. 2014/15:120, *Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde*
- PwC (2015a), *Sverigeförhandlingen. Analys av finansieringsprinciper och bedömning av alternativa finansieringslösningar för nya stambanor*, 2 september 2015
- PwC (2015b), *Sverigeförhandlingen. Kommersiella förutsättningar för höghastighetståg i Sverige*, 4 september 2015
- Regeringen (2009), *En tydlig rättssäker och effektiv tillsyn*, Skr. 2009/2010:79
- Regeringen (2013), *Riksrevisionens rapport om tågförseningar*, Skr 2013/14:201
- Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*
- Regeringsbeslut, I 510/88, I 943/88 (delvis), 1988-06-09
- Regeringsbeslut, N1999/943/IRT
- Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Transportstyrelsen*, N2013/5432/TE, 2013-11-28
- Regeringskansliet (2014), *Riktlinjer för internationellt arbete, Näringsdepartementet, Promemoria 2014-01-22*
- Regeringskansliet (2015), *Brev till kommissionen den 6 februari 2015*, N2014/5090/TE

- Regeringskansliet (2015), *Riktlinjer för EU-arbetet i Näringsdepartementet*, Promemoria, 2015-08-20
- Resenärsforum (2014), *Ett lyft för järnvägen*
- Riksrevisionen (2005), *Bolagiseringen av Statens järnvägar*, RiR 2005:11
- Riksrevisionen (2013), *Tåg förseningar – orsaker, ansvar och åtgärder*, RiR 2013:18
- Rådets förordning (EEG) nr 1192/69 av den 26 juni 1969 om införande av enhetliga regler för järnvägsföretags redovisning
- Samferdselsdepartementet (2015), *På rätt spor. Reform av jernbane-sektoren*, Meld. St. 27 (2014–2015)
- SCB (2015), *Demografiska rapporter*, Rapport 2015:2
- Seko (2014), *Ny syn på järnvägsunderhållet*
- Sieps (2012), *Att göra rätt och i tid, Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?* Rapport 2012:4
- SJ AB (2015), *Årsredovisning 2014*
- SJ AB (2015), *25 % ökning: All-time-high för Väst kustbanan*, Pressmeddelande 2015-06-04
- SOU 1993:13, *Ökad konkurrens på järnvägen*
- SOU 2003:104, *Järnväg för resenärer och gods*
- SOU 2008:128, *Tydligare uppdrag – i stället för sektorsansvar*
- SOU 2009:74, *Höghastighetsbanor - ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft*
- SOU 2013:83, *En enkel till framtiden?*
- SOU 2015:42, *Koll på anläggningen*
- Statens haverikommission (2012), *Olycka mellan tåg 505 och en spårgående grävlastare på Kimstads driftplats*, rapport RJ 2012:03, 2012-10-10
- Statens haverikommission (2014), *Säkerhet vid arbete i spår miljö*, slutrapport RJ 2014:05, 2014-11-20
- Statskontoret (2012), *Tänk till om tillsynen, Om utformningen av statlig tillsyn*
- Statskontoret (2015:14), *På rätt väg? Uppföljning av Trafikverket och Transportstyrelsen*

- Statsrådsberedningen (2010), *Riktlinjer för genomförande av unionsrätten*, Cirkulär 14, 2010-12-16
- Statsrådsberedningen (2014a), *Riktlinjer för beredning av EU-frågor i Regeringskansliet*, Cirkulär 3, 2014-01-31
- Statsrådsberedningen (2014b), *Handbok EU-arbetet*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2012), *Regionala trafikförsörjningsprogram, utvärdering 2012*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2013), *Vägledning för regionala kollektivtrafikmyndigheter – begrepp och metoder för den årliga rapporten*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2014a), *Vad förklarar kollektivtrafikens snabba kostnadsutveckling?*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2014b), *Öppna jämförelser Kollektivtrafik 2014*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015), *Öppna jämförelser för kollektivtrafiken – så kan jämförelserna om kollektivtrafiken bli bättre*
- TDOK 2010:9 *Författningsbevakning och efterlevnadskontroll*
- TDOK 2010:14, *Trafikverkets interna föreskrifter om; Arbetsordning*, IFS 2015:3
- TDOK 2010:45, *Arbetsordning för Strategisk utveckling*
- TDOK 2010:366
- TDOK 2010:372, *Strategi för Trafikverkets tjänstebud, kapacitetstilldelning och prissättning*
- TDOK 2012:129
- TDOK 2013:53, *Minskning av antalet omkomna i järnvägssystemet till år 2020 – mål för Trafikverket*
- TDOK 2013:196
- TDOK 2013:389, *Trafiksäkerhetsinstruktion för trafikeringsystem E1, E2 och E3*
- Trafikanalys (2011), *Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken*, Rapport 2011:9
- Trafikanalys (2012), *Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken*, Rapport 2012:13

- Trafikanalys (2013), *Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken*, Rapport 2013:13
- Trafikanalys (2014a), *En förbättrad kollektivtrafik – utvärdering av två reformer*, Rapport 2014:13
- Trafikanalys (2014b), *Utvecklingen av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik*, Rapport 2014:14
- Trafikanalys (2014c), *Priser i regional kollektivtrafik i Sverige och EU 2014*, Rapport 2014:6
- Trafikanalys (2015a), *Bantrafik 2014*, Statistik 2015:13
- Trafikanalys (2015b), *Bantrafikskador 2014*, Statistik 2015:15
- Trafikanalys (2015c), *Lokal och regional kollektivtrafik 2014*, Statistik 2015:20
- Trafikanalys (2015d) *Uppföljning av de transportpolitiska målen*, Rapport 2015:07, 2015-04-15
- Trafikverket, beslut i 2011/33294, 2011-05-06
- Trafikverket (2011), *Trafikverkets ståndpunkter för järnvägslinjer, bytespunkter, godsterminaler och depåer*, TRV 2011/33294, beslut 2011-05-06
- Trafikverket (2012a), TRV 2012/92128, 2012-11-14
- Trafikverket (2012b) *Kol-TRAST – Planeringshandbok för en attraktivare och effektiv kollektivtrafik*
- Trafikverket (2013a), *Svar till Riksrevisionen angående frågor avseende ansvarsfördelning Trafikverket-Jernhusen*, 2013-05-06
- Trafikverket (2013b), *Förslag till plan för införande av ERTMS i Sverige*, TRV 2013/2531
- Trafikverket (2013c) *Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2015*
- Trafikverket (2013d), *Förslag till arbetssätt för att få med intrångsskydd av järnvägsanläggningar i nya och pågående projekt i syfte att nå halveringsmålet avseende antalet omkomna i järnvägssystemet; Säkerhetsgranskning av Alependeln*
- Trafikverket (2013e), *Intern PM: Synpunkter angående GC förslag rörande lastsäkring*
- Trafikverket (2015a), *Revisionsrapport: Efterlevnad trafiksäkerhetsansvar*, TRV 2014/97897, 2015-01-20

- Trafikverket (2015b), *Prognos för persontransporter 2030 - Trafikverkets basprognos 2015*, TRV 2015/10130
- Trafikverket (2015c), *Prognos för godstransporter 2030 - Trafikverkets basprognos 2015*, TRV 2015/17190
- Trafikverket (2015d), *Överenskommelse: förvaltning av Trafikverkets trafikbestämmelser, järnväg*, TRV 2015/27698
- Trafikverket (2015e), *Förslag till införandeplan för ERTMS 2015-2025*, TRV 2015/63202
- Trafikverket (2015f), *Projektspecifikation för "Utredning av Trafikverkets säkerhetsarbete"*, TRV 2015/72674
- Trafikverket (2015g), *Regeringsuppdrag: Möjligheter att köra längre och/eller tyngre godståg*, Rapport 2015:117
- Trafikverket (2015h), *Analys av icke avgiftsbelagt spår samt detaljering av växel- och spårslitage*, TRV 2014/97977
- Trafikverket (2015i), *Kapacitetstilldelning järnväg*, PM, 2015-10-12
- Transportindustriförbundet (2015), *Brev till Näringsdepartementet angående regler för säkring av last vid järnväg*, 2015-05-28
- Transportstyrelsen (2010a), *Säkerhetstillstånd för infrastrukturförvaltare*, TSJ 2009-2479, 2010-03-26
- Transportstyrelsen (2010b), *Transportstyrelsens vägledning för TSFS 2010:116 – Godkännande*, TS JV 2009:002, 2010-11-30
- Transportstyrelsen (2010c), *Upprättande av säkerhetsbestämmelser för infrastrukturförvaltare, huvudspår och sidospår enligt JvSFS 2008:8 (trafiksäkerhetsinstruktion)*, TS JV 2010:202, 2010-12-12
- Transportstyrelsen (2011), *Strategi om lastsäkring, slutrapport*, TSJ 2009/2604, 2011-06-20
- Transportstyrelsen (2012), *Säkerhetsrapport järnväg, Transportstyrelsens årsrapport för 2011 enligt artikel 18 i direktiv 2004/49/EG (järnvägssäkerhetsdirektivet)*, TSG 2012-733
- Transportstyrelsen (2013a), *Nationella säkerhetsbestämmelser, Undersökningsrapport*, TSG 2013/887, 2013-09-25
- Transportstyrelsen (2013b), *Tillsynsstrategi för Transportstyrelsen*, TSG 2013-1354
- Transportstyrelsen (2013c), *Sveriges genomförandeplan för TSD Drift och trafikledning (TSD Drift)*, TSG 2013-1702

- Transportstyrelsen (2014a) *PM 2014-00-05 - Underlag till utvärdering*
- Transportstyrelsen (2014b), *Marknadstillträde i regional kollektivtrafik, delrapport 1*, TSG 2014-251
- Transportstyrelsen (2014c), *Rutinbeskrivning för det internationella arbetet på Sjö- och luftfartsavdelningen*, TSG 2014-1716, 2014-11-10
- Transportstyrelsen (2014d) TSV 2014-1081, *Marknadsanalyser och samråd*
- Transportstyrelsen (2014e), *Riktlinje för riskhantering och riskbaserad tillsyn*, TSG 2014-1394
- Transportstyrelsen (2014f), *Marknadstillträde för långväga persontrafik på järnväg – Hur upplever tågbolagen konkurrensförutsättningarna?*, TSJ 2014-1653
- Transportstyrelsen (2014g), *Promemoria: Transportstyrelsens åtgärder för att effektivisera och skärpa tillsynen mot järnvägsföretagens och infrastrukturförvaltarnas underhållsverksamhet*, TSJ 2013-2649
- Transportstyrelsen (2014h), *Effektivare tillsyn mot infrastrukturförvaltares och järnvägsföretags underhållsverksamhet*, TSJ 2013-2649, 2014-03-24
- Transportstyrelsen (2015a), *Handbok, Trafikregler – visuellt flyg regler (VFR)*
- Transportstyrelsen (2015b) *Strategisk plan för väg och järnvägsavdelningen 2016-2020*, 2015-05-27
- Transportstyrelsen (2015c), *Transportstyrelsens verksamhetsplan 2015*
- Transportstyrelsen (2015d), *Kommunikationsplan: Branschrådet för järnväg*, version 00.01, 2015-09-09
- Transportstyrelsen (2015e), *Kommunikationsplan för järnväg, internationell regelgivning*, version 00.04, 2015-09-10
- Transportstyrelsen (2015f), *Omvärldsanalyserapport 2015*, TSG 2014-253
- Transportstyrelsen (2015g), *Rutinbeskrivning för det internationella regelgivningsarbetet inom väg- och järnväg*, TSG 2014-480, 2015-04-15

- Transportstyrelsen (2015h), *Säkerhetsrapport järnväg, Transportstyrelsens årsrapport för 2014*, TSG 2015:1356
- Transportstyrelsen (2015i), *Strategi för väg- och järnvägsavdelningens säkerhetstillsyn mot järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare*, TSG 2015-1602, 2015-10-26
- Transportstyrelsen (2015j), *Strategi för positiv näringslivsutveckling*, TSG 2014:1617, 2015-04-27
- Transportstyrelsen (2015m), *Uppdragsbeskrivning: Utredning av Trafikverkets säkerhetskultur*, TSJ 2015-3531
- Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2012:2) *om anmälningsskyldighet och trafikantinformation*
- Transportstyrelsens föreskrifter *om bedrivande av tågtrafik*, TSF 2014-353, Konsekvensutredning
- Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2015:34) *om säkerhetsstyrningssystem och övriga säkerhetsbestämmelser för infrastrukturförvaltare med säkerhetstillstånd samt järnvägsföretag med säkerhetsintyg.*
- Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2015:XX) *om bedrivande av tågtrafik*
- TransrailSweden AB (2015) *Framtidens regionaltågtrafik i Mälardalen*
- Trasse Schweiz AG (2015), *Annual Report 2014.*
- Vectura (2013) *PM: Utvärdering av samråden kring de regionala trafikförsörjningsprogrammen*
- VTI (2013), *Marknadsöppning – och sen då? Samhällsekonomisk analys av förutsättningarna för en stärkt kollektivtrafik*, VTI-Rapport 772
- Vägverket (2007), *KOLL framåt Huvudrapport 2007-12-21*, VV publikation: 2008:33
- Wall Street Journal (2011) *Why Software Is Eating The World*, 2011-08-20

### Webbplatser:

[www.nnr.se/regelprocessen/sverige.html](http://www.nnr.se/regelprocessen/sverige.html)

[www.sjt.no](http://www.sjt.no)

[www.bane.dk](http://www.bane.dk)

[www.securite-ferroviaire.fr](http://www.securite-ferroviaire.fr)

[www.euoparl.europa.eu/aboutparliament/sv/20150201PVL00004/  
Lagstiftningsbefogenheter](http://www.euoparl.europa.eu/aboutparliament/sv/20150201PVL00004/Lagstiftningsbefogenheter)

[www.era.europa.eu/Core-Activities/Safety/Pages/Matrix.aspx](http://www.era.europa.eu/Core-Activities/Safety/Pages/Matrix.aspx)

[www.transportstyrelsen.se/sv/jarnvag/](http://www.transportstyrelsen.se/sv/jarnvag/), giltiga tillstånd

<http://trafa.se/etiketter/transportpolitiska-mal/>



# Särskilda yttranden

## Särskilt yttrande av Christina Axelsson

### Järnvägens konkurrenskraft vinner på att lyssna till resenärernas behov

Resenärsforum ställer sig mycket positiv till utredningens omfattande genomlysning av problemen i den svenska järnvägstrafiken. Utredningens förslag att stärka de demokratiska processerna och bättre reglera formerna för samråd vid framtagande av trafikförsörjningsprogram är angeläget så att resenärsperspektivet i planeringens alla delar säkerställs. Det är därför nödvändigt att det finns en professionell organisation baserad på fakta om resenärernas behov, vilket dels underlättar för regionerna att uppfylla lagkravet på samråd med resenärsrepresentanterna och dels presentera konkreta förbättringsförslag som kan bidra till att öka järnvägens, ja hela kollektivtrafikens attraktivitet.

### Samråden behöver förstärkas

Kollektivtrafiklagen föreskriver i dag att samråd ska ske med resenärsföreträdare<sup>1</sup> vid framtagandet av de regionala trafikförsörjningsprogrammen och vid flera tillfällen har Resenärsforum deltagit i denna process, även om den processen ännu inte har satt sig helt hos alla regionala kollektivtrafikmyndigheter. Resenärs-

---

<sup>1</sup> 2 kap. 9 § kollektivtrafiklagen.

forum är kollektivresenärernas konsumentorganisation på rikspanet. Resenärsforum företräder resenärsperspektivet tillsammans med regionala och lokala grupper. För att de som använder sig av kollektivtrafiken ska engagera sig och påverka trafikens utveckling måste de kunna se att engagemanget kan leda till förbättringar när det gäller utbud, tjänster och service. Det gäller i första hand lokalt där man bor och reser, men resenärernas åsikter måste också betyda något för trafikens utveckling regionalt och nationellt. Som nationell resenärsorganisation har Resenärsforum ofta kunnat bistå med värdefulla erfarenheter. Dessvärre är Resenärsforums möjligheter att delta starkt begränsade eftersom verksamheten i stort består av ideella krafter.

För att en nationell resenärsorganisation i nära dialog med resenärerna, ska kunna tillvarata deras intressen på ett effektivt sätt och ge dem möjlighet till inflytande, krävs att den ges tillräckliga resurser för att fånga upp resenärernas synpunkter och förmedla dem vidare. Det krävs en organisation som förmår genomföra analyser och utredningar och som är professionell i dialogen med beslutsfattare på olika nivåer i samhället.

## **Resenärernas EU-arbete**

Det måste fungera att resa med tåg inte bara i Sverige utan också till och i övriga europeiska länder, inte minst för att leva upp till miljö/klimatmålen som beslutats i vårt land och inom EU. Målet är att resenärerna inom unionen ska ha full tillgång till kollektivtrafik på järnväg, som håller en hög standard, med pålitliga och turtäta förbindelser. Resenärsforum arbetar för detta i den europeiska organisationen European Passenger's Federation (EPF) som bevakar och påverkar utvecklingen av resenärsperspektivet i kollektivtrafiken inom EU. Resenärsforum är själva medlem i EPF, vilken driver resenärsperspektivet på EU-nivå. Där förs diskussionerna kring förordningar. Ett exempel är resenärernas rättigheter, men det sker också samverkan med UITP (Lokaltrafikunionen) och CER (Community of European Railway and Infrastructure Companies). Resenärsforums generalsekreterare medverkar som företrädare för EPF hos Europeiska järnvägsbyrån (European Railway Agency, Valenciennes, med sammanträde i Lille)

gällande handikappreglerna (PRM TSI), och företräder nu EPF i DG Move:s uppföljande arbetsgrupp PRM TSI Advisory Body. Resenärsforum instämmer i utredningens förslag om att Sverige behöver arbeta mer aktivt inom olika EU-organ för att tillvarata svenska intressen på järnvägsområdet. Om Resenärsforum skulle få ökat stöd skulle även möjligheterna att påverka det europeiska arbetet kunna utvecklas.

### **Järnvägens konsumenters synpunkter ökar järnvägens attraktionskraft**

Järnvägens attraktionskraft, som kollektivtrafikmedel, har ökat de senaste åren, trots störningar och problem med infrastrukturen. Om utbudet kommunicerar mer med behov hos resenärerna och om resenärerna får gehör för sina förbättringsförslag kring tur-täthet, tillgänglighet, stationerna/hållplatsernas utformning, orienterbarhet och information före och under resan, kommer attraktionskraften att öka ännu mer. Det är viktigt, inte minst för att leva upp till målen om att fördubbla antalet resor i kollektivtrafiken och att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer.

Tanken på kollektivresenärerna som konsumenter håller på att etableras som en naturlig roll. Det finns ett starkt tryck på att Resenärsforum ska medverka i olika sammanhang med de förslag som utredningen lägger blir trycket än högre. Dagens Resenärsforum, som har funnits sedan 2005, saknar förutsättningar att motsvara de krav som måste kunna ställas på en sådan organisation. Arbetet bedrivs till största delen av ideella krafter.

Tiden är därför mogen att bygga vidare på det som gjorts och skapa en organisation som ges förutsättningar att fånga upp och förmedla resenärernas behov och som har branschens och samhällets förtroende att kanalisera dessa behov till beslutsfattarna.

## Särskilt yttrande av Karolina Boholm

### Inledning

Som utnämnd expert till Utredningen om järnvägens organisation har jag möjligheten att lämna ett särskilt yttrande till slutbetänkandet. Utredningen har berört flera delar av järnvägen och arbetat mycket brett. I detta slutbetänkande har inte godstrafiken berörts specifikt och därför har jag velat sammanfatta några frågor viktiga för godstrafiken nedan.

### Nationellt perspektiv bör gälla för järnvägen

Utredningen har poängterat, på flera ställen i betänkandet, att det finns intressekonflikter inom vissa delar av järnvägssystemet och motstridiga mål. Ett av dessa är avsaknaden av övergripande ställningstagande om ”järnvägens roll i transportsystemet”, där utredningen menar att regering/riksdag bör formulera ett ”övergripande mål avseende järnvägens roll”. Jag hade önskat att utredningen gjorde ett tydligare ställningstagande i den frågan. Motivet för staten att ha stora anslag till järnvägens infrastruktur är att det bidrar till konkurrenskraft, miljö och jobb. Att staten tar detta ansvar är för att infrastruktur behöver hänga ihop i ett nationellt perspektiv men också för att infrastruktur binder ihop nationen. Eftersom staten avsätter stora summor i statsbudgeten till järnvägen bör huvudfokus vara det som gagnar staten och inte regionen. Annars borde ansvar för infrastruktur ligga på kommunerna eller regionerna. Det som utredningen kallar interregionala resor och transporter bör därmed vara de järnvägsrörelser som bör ges högsta prioritet.

### Godstrafik betyder arbetstillfällen

Järnvägen är viktigt både för import och för export av varor. Speciellt viktig är järnvägen för branscher med långa transportavstånd eller för gods som är tungt. Godstrafiken är inte bara

transporter av varor, det är grunden för arbetstillfällena på de orter där tillverkningen sker. Godstrafiken är helt kommersiell och har ibland problem med att få till tåglägen eller behövliga investeringar. Att det från politiskt håll inte tydligt finns tydliga svar på vilken trafik som ska prioriteras eller vad det statliga järnvägsnätet ska användas till påverkar godstrafiken negativt i dag. Ofta betonas arbetspendling som en del av det statliga åtagandet från olika aktörer, men en del av det statliga åtagandet är också att se till att det ges förutsättningar till arbetstillfällena. Utan arbetstillfällena har människor inga jobb att pendla till.

### **Sverige – ett handelsberoende land i Europas utkant**

Flera viktiga frågor för väl fungerande godstransporter har inte belysts i utredningen trots att det inom ramen för utredningen funnits en arbetsgrupp för godstransporterna. Modern logistik ställer ökade krav på järnvägens funktionalitet och tillförlitlighet. Varuägare vill till exempel se en flexibel beslutsordning inom Trafikverket för mindre marknadsåtgärder till näringslivets transporter, det vill säga en marknadspott. Trafikverket har en mycket viktig roll för att skapa bättre transparens i godsflöden och mer av horisontella samarbeten där Trafikverket kan spela en förut-sättningskapande roll.

### **Godstrafiken undervärderas systematiskt i de samhällsekonomiska kalkylmodellerna**

Att utredningen landar i slutsatsen att det bör vara konkurrens på spåren och inte konkurrens om spåren är bra. Det öppna marknadstillträdet för gods fungerar bra och ska behållas. Utredningens förslag om att använda kvotering av kapacitet för godstrafiken, till exempel på vissa utpekade sträckor samt vissa tider på dygnet, är intressant. I Schweiz planeras godstrafiken in mellan persontågen i fördefinierade kanaler. Utredningen skriver att kravet om samhälls-ekonomisk effektivitet därför bör tas bort som grund för prioritering av trafik, om kvotering ska vara möjlig. Att trafik ska prioriteras utifrån samhällsekonomisk effektivitet låter naturligtvis bra, men det innebär en administrativ börda vid kapacitetstill-

delningen och utgår dessutom från en modell som inte visar ett relevant samhällsekonomiskt värde. Jag instämmer därför i förslaget att stryka samhällsekonomisk effektivitet som grund i kapacitetstilldelningen. De samhällsekonomiska kalkylmodellerna undervärderar systematiskt gods då modellerna bara tar hänsyn till kapitalvärdet av gods ombord på en järnvägsvagn. I förhållande till persontrafiken har godstrafiken ett mycket lågt värde. Järnvägstruppen på KTH har uppskattat att persontrafiken är värderad tio gånger högre än godstrafiken. I princip så värderas människor som pendlar till en specifik fabrik nästan tio gånger högre än samma fabriks varor, trots att förmågan att kunna leverera varorna är grunden till varför dessa människor har ett jobb.

### **Regeringen bör omgående ge uppdrag om förbättrad statistik**

Bristen på tillförlitlig statistik har länge varit uppenbar för transportköpare men bekräftas av utredningen som dessutom visar att situationen till och med är allvarligare än vad som tidigare uppfattats. Utredningen skriver att Trafikverket saknar uppgifter om godsflöden och att det inte går att få en övergripande bild av vilka uppgifter som samlas in, av vem och på vilka grunder. Staten avsätter flera miljarder varje år till infrastruktur och underlag vi baserar dessa åtgärder på är bristfälliga och baseras på statistik som inte är tillförlitlig. Det är en situation som måste åtgärdas!

### **Kapacitetstilldelningen bör ses över - effektiviseringsvinster utan ny infrastruktur!**

Utredningen föreslår att persontrafiken får en förändrad marknadstillträdesmodell och kvotering av kapacitet för godstrafiken. Utöver det går det också att göra kapacitetstilldelningsprocessen effektivare. Transportstyrelsens utvärdering av kapacitetstilldelningsprocessen visar en process som inte är transparent eller förutsägbar. I dag är processen manuell och borde ha stor potential att digitaliseras. Även Trafikanalys menar att systemet inte är ändamålsenlig på en avreglerad marknad. Det är möjligt att effektivisera processerna för kapacitetstilldelning. Green Cargo har till exempel visat på outnyttjad kapacitet i storleksordningen 20–30 procent om

ständiga optimeringar av innevarande tågplan gjordes varje månad. Processen genererar till exempel spöktåg, det vill säga tåg som är inlagda i tågplanen men som sedan inte utnyttjas. Eftersom det är omöjligt att veta behovet cirka 18 månader framåt planeras det för en rad tåg som aldrig behövs. Spöktåg innebär att tåg kommer att stå på mötesspår för att vänta på att släppa fram ett tåg som aldrig kommer. Om tågtidtabellerna i stället kan tillämpas genom ständiga optimeringar och anpassningar kan kapaciteten i hela systemet höjas men även tågens hastighet kan öka. Ramavtal är att gå i helt motsatt riktning och bör därför inte införas.

### **Järnvägen bör inte vara regionaliserad i Trafikverkets organisation**

Järnvägen är ett komplext transportsystem där de olika delarna beter sig som kommunicerande kärl, det vill säga en del påverkar ett annat i ett sammanhängande system. Ur ett godsperspektiv är därför stråktänkandet centralt då alla järnvägstransporter ska transporteras relativt långt. När Trafikverket bildades skapades regioner där både väg och järnvägsfrågor hamnade. Vägverket hade haft regioner i sin organisation men det hade inte Banverket. Att hantera järnvägen i regioner gör att en helhetssyn saknas och att mindre åtgärder på järnvägen hanteras regionalt i stället utifrån ett stråktänkande. Att det finns nytta med regioner för väginfrastrukturen är tämligen klart, men nyttan för järnvägen verkar inte finnas. Genom att dela in järnvägen i regioner så förloras det övergripande systemperspektivet.

### **Green Cargos framtida ägare**

Från transportköparnas sida finns stor tveksamhet till försäljning av Green Cargo AB. För en fungerande järnvägsmarknad behövs flera aktörer och fungerande konkurrens. Det är därför viktigt att en eventuell försäljning av Green Cargos inte leder till att det finns färre tågoperatörer på den europeiska marknaden, vare sig de är privata eller statliga. Att bryta ut vissa delar av Green Cargos verksamhet för försäljning är också tveksamt.

## Särskilt yttrande av Karolina Celinska

Det mest centrala för resenärer med funktionsnedsättning är ett ”hela resan”-perspektiv och ett sammanhållet/trafikslagsövergripande system. En del i detta system är järnvägen. För att järnvägen ska fungera för resenärer med funktionsnedsättning krävs i dag mycket god kännedom om vem som ansvarar för stationen, för perrongen, för tåget och för ytorna däremellan. Dessutom är någon eller några ansvariga för information som ska delges resenärer och som att det inte vore nog, finns ytterligare parter som ska tillhandahålla ledsagning. Denna otydliga organisering inom järnvägen skapar oerhörda hinder för personer med funktionsnedsättning vid tågresa. Utredningen om järnvägens organisation har tyvärr inte förmått att lyfta dessa frågor och med det heller inte kunnat lämna nödvändiga åtgärdsförslag. Något, som enligt min mening, är absolut nödvändigt för att personer med funktionsnedsättning ska kunna resa med tåg

Det finns vissa aspekter som primärt borde hanteras. Begreppet stationsförvaltare måste definieras och dess ansvar måste tydligt kommuniceras till resenärer och resenärsorganisationer. Tillgänglig och användbar information är ytterligare en fråga som behöver uppmärksammas. Information inkluderar realtidsinformation genom utrop och på displayer, förändringar i infrastrukturen samt tydlighet vid störningar. Detta behöver naturligtvis appliceras på alla delar inom järnvägen där resenärer har tillträde.

Utförandet av ledsagning/assistans är också en avgörande funktion som måste ses över. Det råder brist, dels i utförandet, dels i organiseringen av denna tjänst. Även om det finns lovvärda samarbeten, så behöver samordningen mellan olika aktörer och olika trafikslag fungera för att resan ska kunna genomföras. En tanke vore att titta närmare på hur ledsagning organiseras och fungerar inom flyget och se om detta kan koordineras för alla trafikslag.

2013 gjorde riksdagens trafikutskott en uppföljning av transportsystemets tillgänglighet och användbarhet för personer



med funktionsnedsättning<sup>2</sup>. Även där lyftes samordning, led-sagning, utvärdering samt tillsyn, som viktiga områden att fokusera vidare på.

Sammanfattningsvis anser jag att flertalet utredningar och rapporter kommit till liknande slutsatser gällande tillgänglighet och användarbarhet till transportsystemet. Men det torde finnas till-räckligt med underlag som rättfärdigar krav på att omgående förändra organisationen av järnvägen.

---

<sup>2</sup> Hela resan hela året! – En uppföljning av transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Rapport från riksdagen 2013/14:RFRS.

## Särskilt yttrande av Lena Eriksson

Utredningen om järnvägens organisation har haft ett mycket omfattande uppdrag. Slutbetänkandet har av tidsskäl kunnat sammanställas först i ett sent skede och det har varit svårt som expert i utredningen att få en överblick över de samlade förslagen och sambanden mellan de olika delarna. Det har också funnits begränsade möjligheter att i tillräcklig utsträckning analysera materialet från utredningen.

Jag är medveten om att utredarens uppdrag avser järnvägens organisation. Som jag tidigare har framfört är min uppfattning att betänkandet skulle vinna på att sätta in järnvägen i sitt sammanhang som en del i samhällsutvecklingen och transportsystemet. Det är viktigt att genomgående beakta ett trafikslagsövergripande perspektiv i de förslag som lämnas.

Utredningen har i ett sent skede kompletterats med skrivningar om Trafikverkets uppgifter och organisation. Trafikverket är medveten om och instämmer i att det finns behov av att utveckla samarbetet och samordningen mellan olika organisatoriska delar inom verket för ökad effektivitet i verksamheten.

Ledning och intern organisation är rimligtvis en fråga för Trafikverket styrelse och ledning. Trafikverkets bedömning är att den övergripande ledningen och styrningen är tillfredsställande. Den prövning av ledningen och styrningen inom myndigheten som löpande redan sker ger ett tillräckligt underlag för att identifiera förbättringsområden och för att vidta åtgärder.

Vissa av utredarens förslag skulle innebära utökat ansvar för Trafikverket och detta är beskrivet och även kommenterat i kapitel 9 Konsekvensanalyser. Det är viktigt att, om denna fråga utreds vidare, beakta och ytterligare utreda hur sådan verksamhet skulle finansieras och vad det i övrigt kan innebära.

## **Särskilt yttrande av Inge Vierth**

I kommittédirektiv 2014:52 förs ett resonemang kring ett antal problemställningar avseende användning och tilldelning av spårkapacitet. Detta avser frågor som identifierades i delbetänkandet SOU 2013:83. Denna del av kommitténs direktiv avslutades med ett antal punkter som skulle studeras närmare. Jag menar att utredningen hanterat dessa frågeställningar i otillräcklig omfattning.



# Kommittédirektiv 2013:46

## Järnvägens organisation

Beslut vid regeringssammanträde den 8 maj 2013

### Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av järnvägens organisation. Syftet med översynen är att föreslå förbättringar av järnvägssystemets organisation som på bästa sätt möter framtidens krav på ett effektivt och hållbart transportsystem. Översynen för-  
anleds bl.a. av riksdagens tillkännagivande om att en utredning om järnvägssystemets organisation bör genomföras.

Utredaren ska bl.a.

- på grundval av en funktionell beskrivning av järnvägssystemet redogöra för fördelningen av ansvar och uppgifter på järnvägsområdet och för hur ansvaret och uppgifterna förhåller sig till varandra,
- inventera och redogöra för potentiella förbättringsområden där åtgärder bör kunna vidtas för att bättre möta framtidens behov av ett effektivt och hållbart transportsystem, och
- utifrån regeringens kommande tilläggsdirektiv föreslå förändringar som kan leda till förbättringar av järnvägens funktionssätt.

Uppdraget ska genomföras i två steg. Det första steget – uppdraget att göra en funktionell beskrivning av järnvägssystemet samt att inventera potentiella förbättringsområden – ska redovisas senast den 15 oktober 2013. I det andra steget, som ska föregås av ett tilläggs-

direktiv, ska utredaren analysera hur järnvägens organisation kan förbättras.

Datum för slutredovisning kommer att framgå av tilläggsdirektiven.

### **Riksdagens tillkännagivande**

Riksdagen tillkännagav för regeringen i december 2012 som sin mening vad trafikutskottet anfört om att en utredning bör genomföras om järnvägssystemets organisation för att utvärdera de förändringar som skett inom järnvägsområdet och överväga hur järnvägssystemet på bästa sätt bör organiseras för att möta framtidens behov av ett effektivt och hållbart transportsystem (bet. 2012/13:TU2, rskr. 2012/13:119). En sådan utvärdering bör, enligt riksdagen, påbörjas snarast och beakta pågående och planerade utredningar och utvärderingar. Med hänsyn till frågans samhällsbetydelse menar riksdagen att utredningsarbetet bör ske i former som medger ett parlamentariskt deltagande.

### **Stora förändringar av järnvägens organisation de senaste 25 åren**

Järnvägen har en stor och betydelsefull roll i det svenska transportsystemet och väl fungerande transporttjänster med tåg är viktigt för att uppnå transportpolitisk måluppfyllelse. Aldrig tidigare har så många transporter skett med tåg som i dag räknat i absoluta tal. I relativa tal står järnvägen för åtta procent av allt persontransportarbete. Motsvarande andel för godstransporter på järnväg är 23 procent.

Under det senaste kvartsseket har politiken på järnvägsområdet resulterat i att stora förändringar genomförts av järnvägens organisation. Två huvudsakliga processer ligger bakom detta. För det första har riksdagen i en mängd olika steg beslutat om att förändra organisationen i syfte att utveckla järnvägens funktionssätt och effektivitet. För det andra har EU:s vision om ett gemensamt europeiskt järnvägsområde inneburit att EU-rätten kommit att ställa allt mer långtgående krav på järnvägens organisation inom unionen.

*Från en sammanhållen organisation till uppdelning av ansvar och roller*

Startåret för den moderna reformeringen av den svenska järnvägen brukar sättas till 1988. Då separerades järnvägsinfrastrukturen från trafiken och andra funktioner. Det året bildades myndigheten Banverket, vars uppgift var att ta det fulla ansvaret för investeringar och underhåll av järnvägsinfrastrukturen. Statens järnvägar omvandlades till ett järnvägsföretag som betalade banavgifter för att få använda spåren. Under 1990-talet överfördes även andra funktioner, såsom tågtrafikledningen, från Statens järnvägar till Banverket. Sedan april 2010 har Trafikverket till uppgift att vara infrastrukturförvaltare för det statliga järnvägsnätet.

Separeringen av infrastrukturen från trafiken i kombination med att trafikhuvudmännen (numera regionala kollektivtrafikmyndigheter) fick ansvar för trafiken på de så kallade länsbanorna, resulterade i att tilldelningen av avtal om allmännyttig regional persontrafik konkurrensutsattes. År 1993 började även staten konkurrensutsätta upphandlingar om viss interregional tågtrafik. Statens järnvägar fick alltså i allt högre utsträckning konkurrera med andra järnvägsföretag om att få bedriva trafik som kräver offentlig ersättning.

Under andra halvan av 1990-talet ledde riksdagsbeslut fram till att Statens järnvägar sålde flera sidoverksamheter till järnvägstrafiken, exempelvis spedition, busstrafik, färjetrafik och hotellverksamhet. År 2001 genomfördes en separering och bolagisering av de kvarvarande verksamheterna, vilket resulterade i ett antal fristående företag, däribland SJ AB (persontrafik), Green Cargo AB (godstrafik) och Jernhusen AB (järnvägsstationer och andra fastigheter).

En annan viktig reform – öppningen av godstrafikmarknaden för konkurrens – genomfördes 1996. För persontrafik på järnväg avskaffades SJ AB:s kvarvarande företrädesrätt i en stegvis process under flera år, vilket innebar en realiserad marknadsöppning med konkurrens på spåren på det järnvägsnät som förvaltas av staten från slutet av 2011.

Parallellt med ökad konkurrensutsättning och separering av verksamheter har det också skett en regelutveckling och organisatoriska förändringar för att hantera trafiktillstånd, tillsyn och säkerhet. Redan i samband med Banverkets bildande etablerades

Järnvägsinspektionen, som sedermera övergick i Järnvägsstyrelsen 2004 och i Transportstyrelsen 2009.

### *Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde*

Med målsättningen att inrätta en inre järnvägsmarknad, för att på så sätt försöka skapa effektivare och mer kundanpassade transporttjänster, fastställdes redan tidigt i EU-lagstiftningen de grundläggande principerna för att förbättra järnvägarnas effektivitet genom att gradvis öppna marknaderna, inrätta oberoende järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare samt låta dessa omfattas av separata redovisningar. Sedan 1990-talet har dessa principer gradvis omsatts i praktiken, inte minst genom antagandet av tre på varandra följande EU-lagstiftningspaket.

EU:s första järnvägspaket antogs 2001 och syftade bland annat till att öppna marknaden för internationella godstransporter på järnväg på ett utpekat nät av linjer från 2008. Det andra järnvägspaketet antogs 2004 och syftade främst till att förbättra järnvägs-säkerheten och driftskompatibiliteten samt att tidigarelägga och fullborda marknadsöppningen för godstrafik på järnväg. Det tredje järnvägspaketets viktigaste åtgärder var att öppna marknaden för internationell persontrafik, att införa ett europeiskt lokförarkörkort och att reglera passagerarrättigheter.

I november 2012 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (SERA-direktivet), som reviderar det första järnvägspaketet. Direktivet ska vara införlivat i nationell rätt senast den 16 juni 2015.

Kommissionen offentliggjorde den 30 januari 2013 sitt förslag till det så kallade fjärde järnvägspaketet. I paketet ingår förslag om öppet tillträde till persontrafikmarknaden i alla medlemsstater och ett krav på upphandling genom ett konkurrensutsatt anbuds-förfarande när det allmänna anlitar någon för att utföra den offentligt finansierade kollektivtrafiken på järnväg. Vidare föreslår kommissionen att infrastrukturförvaltare ska utföra sina uppgifter oberoende från järnvägsföretag, dvs. att förvaltning av infrastrukturen och bedrivandet av tågtrafiken ska separeras. Paketet innehåller



även flera förslag till förändringar i de tekniska och säkerhetsstyrande regelverken.

### *De nuvarande rollerna på järnvägsområdet*

De två nu beskrivna förändringsprocesserna har i grunden förändrat järnvägens organisation. Järnvägssystemet består nu av ett antal aktörer med olika ansvar, befogenheter och uppgifter. Den övergripande uppdelningen är enligt följande.

- Järnvägsföretagen erbjuder transporttjänster till resenärer och godstransportköpare genom sitt utbud av trafik.
- Infrastrukturförvaltarna, varav Trafikverket är helt dominerande, erbjuder infrastrukturkapacitet till marknaden.
- Transportstyrelsen utfärdar godkännanden av tillstånd för infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag samt utför tillsyn och marknadsövervakning.
- De regionala kollektivtrafikmyndigheterna i respektive län upphandlar allmännyttig regional persontrafik med tåg. Trafikverket ingår avtal om viss interregional tågtrafik.
- Dessutom finns aktörer som erbjuder nödvändiga tjänster till järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare. Exempel är tillverkare av fordon och infrastruktur, förvaltare av andra anläggningar än infrastruktur såsom stationshus samt företag som utför reparationer, underhåll och service av järnvägsfordon och infrastruktur.

### *Transporttjänsternas kvalitet behöver förbättras ytterligare*

Järnvägens kunder har stora och berättigade krav på att de transporttjänster som erbjuds med tåg ska vara av god kvalitet och successivt förbättras. Medborgare och näringsliv efterfrågar i allt högre utsträckning transporttjänster med tåg som är flexibla, punktliga, pålitliga och även i övrigt av god kvalitet. Regeringen har sedan 2009 vidtagit ett flertal åtgärder för att förbättra situationen för transporter med tåg. Syftet har varit att förbättra såväl järnvägs-

infrastrukturens status som marknadens funktionssätt. Exempel på åtgärder är

- öppning av marknaden för kommersiell persontrafik i syfte att låta alla järnvägsföretag erbjuda attraktiva tjänster,
- att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har fått möjlighet att organisera allmännyttig regional kollektivtrafik på järnväg över en eller flera länsgränser,
- kraftigt ökade resurser till den statliga järnvägsinfrastrukturen, vilket syftar till att öka kapaciteten och robustheten, och
- förbättrade styrningsmetoder inom Trafikverket och mellan regeringen och Trafikverket avseende drift, underhåll och nyinvesteringar i fråga om den statliga järnvägsinfrastrukturen.

### **Uppdraget att göra en nulägesbeskrivning av järnvägens organisation**

Mot bakgrund av de senaste decenniernas organisationsförändringar finns det behov av att tydligt beskriva och förklara hur järnvägssystemet är organiserat i Sverige. Utredaren ska därför göra följande:

- På grundval av en funktionell beskrivning av järnvägssystemet redogöra för fördelningen av ansvar och uppgifter på järnvägsområdet samt deras inbördes relation.
- Beskriva utvecklingen av järnvägens organisation i Sverige sedan 1988. Beskrivningen ska inkludera motiven för de viktigaste besluten under denna period och förklaring av de viktigaste begreppen (bl.a. vertikal separering, omreglering, marknadsöppning och privatisering) med betydelse för järnvägens organisation.
- Kartlägga EU-rätten på järnvägsområdet och vilket utrymme som finns för nationella beslut om järnvägens organisation.
- Inventera och redogöra för potentiella förbättringsområden där åtgärder bör kunna vidtas för att bättre möta resenärernas och godstransportköparnas behov av ett effektivt och hållbart transportsystem.

## Uppdraget att analysera hur järnvägens organisation kan förbättras

*En översyn behövs efter 25 år av stora förändringar*

Efter de stora förändringar som genomförts inom järnvägsområdet det senaste kvartsseket finns det ett tydligt behov av att låta göra en översyn av hur väl järnvägssystemet är organiserat – såväl i sin helhet som i enskilda delar. Eftersom järnvägen är ett komplext system – där ett flertal funktioner behöver fungera såväl enskilt som i samverkan med varandra – krävs en sådan översyn av järnvägssystemet i dess helhet.

Det svenska järnvägssystemet står inför ett antal utmaningar såsom att tillhandahålla infrastrukturkapacitet av tillräcklig omfattning och kvalitet, att få företaget att vilja investera i järnvägssektorn, att skapa dynamiska marknader och att åstadkomma nödvändig samverkan mellan berörda aktörer. Regeringen anser att det finns påtagliga behov av att identifiera åtgärder som ytterligare skulle kunna förbättra järnvägens funktionssätt.

Utredaren ska därför utifrån regeringens kommande tilläggsdirektiv föreslå förändringar som kan leda till förbättringar av järnvägens funktionssätt. I den utsträckning utredaren lämnar förslag som påverkar gällande rätt ska fullständiga författningsförslag, som är i överensstämmelse med EU-rätten, lämnas.

### Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska göra sina konsekvensbeskrivningar utifrån de transportpolitiska målen.

När det gäller uppdraget att beskriva den historiska utvecklingen på järnvägsområdet ska utredaren utifrån tidigare gjorda studier redogöra för effekterna för konsumenterna, näringslivet och samhällsekonomin.

Utredaren ska i sina konsekvensbeskrivningar när det gäller den andra delen av utredningsuppdraget särskilt fokusera på de konsekvenser för järnvägssystemets slutkunder – varuägare och resenärer – som bedöms följa av utredningens förslag. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det offentliga, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också

bedöma vilka konsekvenser förslagen får för det kommunala självstyret. Utredaren ska även bedöma vilka konsekvenser förslagen får för företag.

### Samråd och redovisning av uppdraget

Uppdraget ska genomföras utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, regionala och lokala aktörer som kommuner och landsting, näringslivet och övriga intressenter.

Utredaren ska ta del av svensk och internationell forskning och utvecklingsarbete om järnvägens organisation.

Utredaren ska vidare beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom EU. Det gäller särskilt

- Regeringskansliets arbete med passagerarrättigheter,
- Regeringskansliets arbete med genomförandet av det reviderade fördraget om internationell järnvägstrafik från 1999 (COTIF) och en översyn av motsvarande civilrättsliga reglering av inrikes person- och godstransporter,
- Regeringskansliets arbete med införlivande av Europaparlamentet och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (SERAdirektivet),
- Trafikanalys utvärdering av lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och marknadsöppningen för persontrafik på järnväg,
- Regeringskansliets styrningsprojekt avseende drift och underhåll av den statliga transportinfrastrukturen,
- Riksrevisionens granskningar som är relevanta för utredarens uppdrag och som är utförda sedan 2009, samt
- förhandlingarna om det så kallade fjärde järnvägspaketet i Europaparlamentet och rådet.

*En utredning i två steg*

Utredaren ska genomföra sitt uppdrag i två steg. Det första ska omfatta *uppdraget att göra en nulägesbeskrivning av järnvägens organisation*. Det deluppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2013. I anknytning till den första redovisningen ska utredaren anordna ett remissmöte till vilken bland andra riksdagsledamöter och järnvägssektorns intressenter ska bjudas in. Det andra steget kommer att föregås av att regeringen beslutar om tilläggsdirektiv som närmare kommer att precisera *uppdraget att analysera hur järnvägens organisation kan förbättras*. Regeringen kommer att beakta utredarens övergripande probleminentifiering i deluppdraget och de synpunkter som framkommer vid remissmötet vid beslut om tilläggsdirektivet.

Datum för slutredovisning kommer att framgå av tilläggsdirektiven.

(Näringsdepartementet)



# Kommittédirektiv 2013:88

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02)**

Beslut vid regeringssammanträde den 26 september 2013

### **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 8 maj 2013 att en särskild utredare skulle göra en översyn av järnvägens organisation (dir. 2013:46). Syftet med översynen är att föreslå förbättringar av järnvägssystemets organisation som på bästa sätt möter framtidens krav på ett effektivt och hållbart transportsystem. Uppdraget ska genomföras i två steg. Det första steget – uppdraget att göra en funktionell beskrivning av järnvägssystemet samt att inventera potentiella förbättringsområden – ska enligt direktiven redovisas senast den 15 oktober 2013. I det andra steget, som ska föregås av tilläggsdirektiv, ska utredaren analysera hur järnvägens organisation kan förbättras. Utredningstiden för det första steget förlängs. Deluppdraget ska i stället redovisas senast den 4 december 2013.

(Näringsdepartementet)





# Kommittédirektiv 2014:52

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02)**

Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 2014

### **Sammanfattning**

I dessa kommittédirektiv preciserar regeringen uppdraget till utredaren som har till uppdrag att göra en översyn av järnvägens organisation (dir. 2013:46). Utredaren ska, utöver det som omfattas av de ursprungliga direktiven, också utföra uppdraget i enlighet med dessa direktiv. Utredaren ska utföra uppdraget inom områdena järnvägens framtida utveckling, rollfördelning och samordning inom järnvägssektorn, transporttjänster av god kvalitet på en öppen marknad, användning och tilldelning av kapacitet, byggande och underhåll av infrastrukturen, tillgång till tjänster samt reglering, tillsyn och uppföljning.

### **Precisering av uppdraget att analysera hur järnvägens organisation kan förbättras**

Regeringen beslutade den 8 maj 2013 att en särskild utredare ska göra en översyn av järnvägens organisation (dir. 2013:46). Syftet med översynen är att föreslå förbättringar av järnvägssystemets organisation som på bästa sätt möter framtidens krav på ett effektivt och hållbart transportsystem. Utredningen har antagit namnet Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02). Uppdraget ska enligt de ursprungliga direktiven genomföras i två steg. I tilläggsdirektiv (dir. 2013:88) ändrade regeringen datum för när den första delen av

uppdraget senast Dir. 2014:52 skulle redovisas till den 4 december 2013. Utredaren överlämnade den 2 december 2013 delbetänkandet *En enkel till framtiden?* (SOU 2013:83).

Utredaren har i delbetänkandet inventerat och redogjort för potentiella förbättringsområden där åtgärder bör vidtas för att i större utsträckning möta resenärernas och godstransport köparnas behov inom ramen för ett effektivt och hållbart transportsystem. Regeringen anser att utredningens delbetänkande förstärker bilden av att det finns möjligheter att förbättra järnvägens funktionssätt och skapa förutsättningar för att transportkunderna ska kunna erbjudas bättre och effektivare transporttjänster med tåg.

Det andra steget av uppdraget preciseras med dessa tilläggsdirektiv. Uppdraget avser järnvägssystemet i alla delar av landet. Utredaren ska, utöver det som omfattas av de ursprungliga direktiven, också utföra uppdraget i enlighet med dessa direktiv.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2015.

### *Järnvägens framtida utveckling*

Järnvägen utgör en viktig del av det svenska transportsystemet, där såväl samhällsköpta persontransporter som kommersiella persontransporter och godstransporter har viktiga uppgifter att fylla. Behoven av olika typer av tågtransporter kan komma att förändras beroende av en mängd omvärldsfaktorer. Det är viktigt att systemet utformas så att det ytterst är transportkundernas efterfrågan som driver utvecklingen, samtidigt som vederbörlig hänsyn tas även till samhällets övergripande behov. Beslut av EU, riksdagen, regeringen och dess myndigheter som avser åtgärder om infrastruktur, marknadsreglering och andra styrmedel bör fattas utifrån övergripande mål avseende järnvägens roll, samtidigt som det lämnas utrymme för marknadsstyrda initiativ att utveckla järnvägen. Det finns av dessa skäl behov av att analysera framtids-trender och skissa på olika scenarier för utvecklingen.

- Utredaren ska därför redogöra för olika scenarier för framtida behov av järnvägstransporter som del av transportsystemet och tydliggöra övergripande vägvalsfrågor.

*Rollfördelning och samordning inom järnvägssektorn*

Uppdelningen av det svenska järnvägssystemet har resulterat i att olika aktörer fått ansvar för olika funktioner, t.ex. infrastrukturförvaltning och utförande av tågtrafik. Dessutom har det utvecklats nya marknader med produkter och tjänster som behövs vid utövandet av dessa funktioner. Sektorns aktörer består av statliga, kommunala och privata organisationer. Mångfald och konkurrens mellan olika leverantörer har i många fall bidragit till positiva effekter, som en mer effektiv produktion och attraktivare transporttjänster. Det är emellertid väsentligt att uppmärksamma att uppdelningen av det tidigare integrerade järnvägssystemet drivit utvecklingen mot en ökad specialisering hos de olika företagen, där övergripande systemkunskap ibland har gått förlorad. Problem kan uppstå om gränssnitten mellan olika aktörers ansvarsområden inte är tillräckligt tydliga. Även om det i Sverige redan sker omfattande samverkan och samarbete mellan sektorns aktörer menar regeringen att det finns behov av att stärka samarbetet inom branschen. Annars finns risk för problem i utförandet av olika funktioner och i olika processer som är väsentliga för en fungerande dialog och samverkan mellan aktörerna i sektorn och för ett för brukarna väl fungerande järnvägssystem.

Det finns mot den bakgrunden skäl att göra en översyn av rollfördelningen inom sektorn och en analys av behovet av att förbättra incitamenten till frivilliga samarbeten eller att, vid behov, ställa ökade krav på organisationerna att samarbeta i vissa frågor.

Vidare är det av stor betydelse att branschens aktörer har tillgång till tillräcklig kompetens för att järnvägssektorn ska kunna utföra de olika uppgifterna på ett tillfredställande sätt. Om så inte skulle vara fallet, behöver det undersökas om det går att vidta åtgärder för att förbättra tillgången till rätt kompetens. Det är även fortsatt sektorns aktörer som i huvudsak ska ansvara för och finansiera kompetensförsörjningen.

Även när gränssnitten är tydliga och det finns fungerande samarbeten kan det uppstå nya s.k. transaktionskostnader på grund av det ökade antalet aktörer. Det är väsentligt att bedöma dessa kostnaders storlek, överväga hur de kan minimeras, och sätta dem i relation till de effektivitetsvinster som specialisering och ökad konkurrens har inneburit i sektorn.

En viktig del i järnvägens förmåga att fungera och bli effektivare handlar också om att säkerställa att långsiktiga och i vissa fall för sektorn strategiska frågor, som t.ex. kräver aktiv samordning mellan järnvägens aktörer, blir föremål för en gemensam beredning och ett beslutsfattande som grundas i en helhetssyn. Exempel på sådana sektorsövergripande frågor kan vara stora teknikskiften som införandet av det nya signalsystemet ERTMS, markanvändning, regelutveckling inom EU samt kompetensförsörjning och utbildningsfrågor. Regeringen menar att det kan finnas anledning att närmare utreda om det finns ett behov av att etablera en funktion för beredning av sådana frågor och i så fall olika former för detta. Det är i sammanhanget viktigt att redovisa bedömningar av för- och nackdelar med en sådan funktion.

Järnvägssektorn präglas av en relativt stor andel statligt ägda företag. Green Cargo AB, Infranord AB, Jernhusen AB och SJ AB ska alla agera på kommersiella villkor. Det finns skäl att kartlägga för- och nackdelar med det statliga ägandet på den nu öppna järnvägsmarknaden, och särskilt frågan om de statliga företagens verksamhetsmål innebär en risk för störningar i marknadens funktionsätt.

Utredaren ska därför

- föreslå hur ett förtydligande av roller och ansvarsområden inom sektorn kan åstadkommas,
- utvärdera hur tidigare och pågående samarbetsprojekt mellan sektorns aktörer har fungerat,
- föreslå hur sektorns aktörer kan motiveras till, eller vid behov omfattas av ökade krav på utvecklade former för samarbete, inklusive i kommersiella relationer, i syfte att skapa förutsättningar för effektivisering av viktiga funktioner och processer,
- utreda behovet av att etablera en funktion för en samordnad beredning av en del långsiktiga och strategiska frågor som kräver ett aktivt deltagande av järnvägens aktörer och lämna förslag till olika former för detta och vilka frågor som i så fall bör omfattas av en sådan beredning,

- utreda behovet av att vidta åtgärder för att, inom ramen för nuvarande nivå på det offentliga åtagandet, förbättra förutsättningarna för att sektorns aktörer ska ha tillgång till rätt kompetens,
- bedöma storleken på tillkommande transaktionskostnader i förhållande till effektivitetsvinster,
- analysera de statliga företagens roll och ställning på marknaden och hur det statliga ägandet påverkar förutsättningarna att utveckla väl fungerande marknader.

### *Transporttjänster av god kvalitet på en öppen marknad*

De olika delmarknaderna för tågtrafik har stegvis öppnats de senaste decennierna. Det saknas, enligt regeringen, skäl att ifrågasätta den huvudsakliga inriktningen vad gäller reglering av marknadstillträdet. I jämförelse med monopolsituation leder en öppen marknad som regel till att tjänsterna utformas på ett sätt som bättre svarar mot den efterfrågan resenärer och varu-ägare har. Genom en fortsatt utveckling av regelverk och andra styrmedel ska marknaderna för gods- respektive persontransporter med tåg fortsatt ges möjlighet att utvecklas positivt.

Marknaden för godstrafik på järnväg har varit öppen i närmare två decennier. Efter en stark period under 2000-talet fram till 2007 följde en kraftig nedgång i samband med den finansiella krisen 2009. Därefter skedde en snabb återhämtning, men sedan 2010 har godstransportarbetet med tåg minskat något, även om marknadsandelen varit relativt stabil. Det finns sannolikt potential för en fortsatt utvecklad godstrafik på järnväg och anledning att analysera faktorer och relaterade åtgärder som, med utgångspunkt i befintlig infrastruktur, kan bidra till att realisera denna.

Marknaden för persontrafik på järnväg kan delas in i samhällsköpta persontransporter och kommersiella persontransporter. Samhällsköpt persontrafik har upphandlats i konkurrens sedan början av 1990-talet. Utbud och efterfrågan har utvecklats påtagligt starkt i över 20 års tid. Marknaden för kommersiell persontrafik på järnväg öppnades 2010. Redan efter några år går det att konstatera att ny trafik uppstår, vilket ökar utbudet för resenärerna.

Lönsamheten inom den svenska järnvägsbranschen har generellt sett varit låg under senare år. Dessutom menar branschföreträdare att det finns risk för ytterligare kostnads-höjningar, bl.a. med anledning av införandet av det nya signal-systemet ERTMS, Trafikverkets aviserade anpassning av banavgifterna till gällande EU-direktiv och merkostnader föranledda av nya EU-regler. Det finns därför behov av att närmare analysera effekterna av avgiftshöjningar och andra kostnadsökningar med beaktande av konkurrensytorna mot andra trafikslag. I denna del ska hänsyn tas till det pågående uppdraget till Statens väg- och transportforskningsinstitut att ta fram och uppdatera kunskapsunderlag om trafikens samhälls-ekonomiska kostnader för alla trafikslag.

Det är viktigt att följa de olika delmarknaderna för tågtransporter och bedöma hur de utvecklas, och vid behov lämna förslag till åtgärder som kan leda till förbättrade förutsättningar.

Assistans (även kallad ledsagning) är för många personer med funktionsnedsättning nödvändigt för att de ska kunna resa med tåg. Sedan flera år tillbaka är stationsförvaltare och järnvägsföretag ålagda enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer att i samband med tågresor tillhandahålla assistans vid bemannade järnvägsstationer till personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet. Det är angeläget att analysera hur väl nuvarande system för assistans fungerar och om det finns behov av åtgärder för att bättre möta brukarnas behov, med fortsatt beaktande av kostnadseffektivitet.

Den persontrafik som tillhandahålls på kommersiella villkor, dvs. som inte upphandlas av kollektivtrafikmyndigheter, är en viktig del av all persontrafik med tåg. Det finns anledning att särskilt beakta gränssnittet mellan avtalad och kommersiell trafik i syfte att studera hur goda förutsättningarna är för en positiv utveckling av den kommersiellt organiserade trafiken. Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i befintlig infrastruktur analysera potentialen för utvecklade godstransporter på järnväg och identifiera faktorer som stöttar en positiv utveckling, avseende t.ex. gångtider, punktlighet, tillförlitlighet, marknadsanpassning och information,

- analysera effekterna av avgiftshöjningar och andra kostnadsökningar med beaktande av konkurrensytorna mot andra trafikslag,
- utvärdera hur väl ansvariga aktörer organiserar och utför assistans för personer med funktionshinder och nedsatt rörlighet samt vid behov och inom ramen för vad som följer av gällande EU-direktiv föreslå åtgärder, t.ex. ett alternativt, för berörda parter kostnadseffektivt, sätt att organisera verksamheten,
- utreda om förutsättningarna för långsiktigt bärkraftig kommersiellt organiserad persontrafik är tillfredställande i förhållande till upphandlad trafik, samt vid behov föreslå åtgärder.

#### *Användning och tilldelning av kapacitet*

Även om kapaciteten på järnväg är en begränsad resurs finns flera sätt att öka den tillgängliga kapaciteten utan att det behöver innebära stora infrastruktuursatsningar. Det kan handla om mindre insatser som t.ex. att köra längre godståg, men också om hur järnvägsföretagen genom sina fordonsinvesteringar kan bidra till att minska järnvägens kapacitetsproblem.

Utredaren har uppmärksammat att det finns ett antal avtal ingångna mellan staten och kommuner där mer eller mindre formaliserade kapacitetsutfästelser har gjorts. Det finns skäl att försöka åstadkomma en högre grad av stringens i dessa överenskommelser så att förutsättningarna för de mer kortsiktiga kapacitetsupplåtelseprocesserna blir tydligare än vad som i dag tycks vara fallet. I ett beslut 2012 med uppdrag åt Trafikverket att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (dnr N2012/6395/TE, N2012/6434/TE) anger regeringen riktlinjer och utgångspunkter som bör gälla vid medfinansiering av statlig transportinfrastruktur. Det finns skäl att ta fram förslag för hur principerna ska kunna preciseras på järnvägsområdet med anledning av järnvägens speciella krav på planering av trafik inom ramen för en begränsad kapacitet.

Ramavtal om infrastrukturkapacitet mellan trafikorganisatörer eller järnvägsföretag tillämpas ännu inte i Sverige. Fördelar och

nackdelar med introducerandet av ramavtal mellan infrastrukturförvaltare och sökande av tåglägen bör analyseras och erfarenheter från andra EU-länder tas till vara.

De prioriteringskriterier som Trafikverket i dag tillämpar vid fördelning av kapaciteten för en kommande tågplanepериод, menar utredaren inte räcker till. Kapacitetstilldelningsprocessen ska vara transparent och bygga på ekonomiska styrmedel och prioriteringskriterier som leder till en effektiv användning av järnvägsinfrastrukturen.

Prioriteringskriterier, knapphetsprissättning och trängselavgifter bör utvecklas och användas som inslag i fördelningsprocessen. I ett utvecklingsarbete bör det samtidigt övervägas hur tåglägen kan differentieras i fråga om attraktivitet så att trafikorganisations- eller järnvägsföretag får möjlighet att uttrycka betalningsvilja för olika kvalitetsnivåer. Likaså bör avgifter införas som hindrar överbokning av eller för sent återlämnande av tåglägen som inte behöver utnyttjas. Regeringen anser att det är betydelsefullt att göra en genomlysning av Trafikverkets pågående arbete med att utveckla kapacitetstilldelningsprocessen, inklusive arbetet med att använda styrande avgifter som inslag i processen. Utredaren bör tillsammans med infrastrukturförvaltare, trafikorganisations- och järnvägsföretag följa och analysera utvecklingen av kapacitetstilldelningsprocessen och system för tillämpning av ekonomiska styrinstrument som inslag i den. Det kan även finnas behov av att vidareutveckla ekonomiska styrmedel för bättre kapacitetsutnyttjande och kvalitet i utförandet av olika järnvägstjänster.

Att det finns en rimlig möjlighet för järnvägsföretag och trafikorganisations- att få tillgång till fordon är centralt för att marknaden ska fungera tillfredställande. En fråga för vidare analys är därför om det finns skäl för staten att vidta åtgärder, som inte inbegriper ett utvidgat statligt fordonsinnehav, i syfte att underlätta för fordonsförsörjningen. En särskild fråga i detta sammanhang är om kommunalt ägda fordon kan och bör kunna hyras ut till kommersiella företag.

Utredaren ska därför

- analysera hur det med begränsade insatser i infra-struktur och fordon är möjligt att öka kapaciteten i järnvägsnätet och föreslå åtgärder för att insatserna ska realiseras i högre utsträckning,



- kartlägga förekomsten, innebörden och konsekvenser av överenskommelser mellan staten, kommuner och landsting eller företag om exempelvis medfinansiering av infrastruktur, lång- eller kortsiktiga kapacitetsutfästelser, samt avtal som staten slutit med andra infrastrukturförvaltare, och föreslå förtydliganden relaterade till principer för medfinansiering av statens järnvägs-infrastruktur,
- kartlägga hur ramavtal om infrastrukturkapacitet används i andra medlemsstater inom EU och analysera behov av eventuellt införande av sådana avtal på det statliga järnvägsnätet,
- ta ställning till om Trafikverkets arbete med att utveckla prioriteringskriterier, ekonomiska styrinstrument och tåglägesprodukter, kan leda till en mer transparent kapacitetstilldelningsprocess och effektivare användning av spåren,
- bedöma vilka övergripande problem som finns med fordonsförsörjning, och kartlägga potentialen för en effektivare fordonsanvändning, både vad gäller i dag oanvända fordon och fordon som används i de regionala trafikmyndigheternas verksamhet.

### *Byggande och underhåll av infrastrukturen*

Närmare 90 procent av den totala svenska järnvägsinfrastrukturen ägs och förvaltas av staten. Det statliga ägandet av järnvägsnätet utgör därför ett viktigt styrmedel för att åstadkomma bra transporttjänster med tåg. Verksamheten att utveckla och underhålla infrastrukturen behöver utföras effektivt.

Regeringen anser att den huvudsakliga inriktningen ska vara att drift och underhåll av statens järnvägsanläggning av effektivitetsskäl bör utföras av externa företag i konkurrens. Banverket och senare Trafikverket har mot den bakgrunden gått från att sköta det mesta av underhållet på järnväg till att enbart anlita externa företag. Bolagiseringen och bildandet av Infranord AB var en viktig del i denna process. Anlitandet av externa utförare fråntar inte Trafikverket ansvaret för förvaltningen av anläggningen.

Eftersom Trafikverket är fullständigt dominerande som beställare på marknaden för spårunderhållstjänster är det betydelsefullt att studera hur denna marknad utvecklas. I delbetänkandet menar

utredaren att marknaden präglas av särskilda utmaningar. Säsongsvariationer och anslagsförändringar kan resultera i en mycket ojämn efterfrågan på underhållsentreprenörernas tjänster.

Utredaren menar att renodlingen av Trafikverkets beställar-roll har bedrivits på ett sådant sätt att det finns uppenbara risker för att kunskapen om den egna anläggningen successivt avtar. Regeringen anser att det är absolut nödvändigt att Trafikverket liksom varje annan infrastrukturförvaltare har tillräcklig kunskap om anläggningen. Detta påkallar att utredaren bedömer om åtgärder behöver vidtas, och i så fall vilka, för att säkerställa att Trafikverket besitter den kunskap som är nödvändig för att kunna fullgöra infrastrukturförvaltningen i alla tidsperspektiv – från långsiktig planering till operativ tågföring.

Utredaren bör i sina överväganden särskilt beakta de speciella systemegenskaper som gäller för järnvägen då underhållsarbete och annat arbete ska utföras på eller i direkt anslutning till trafikerad bana. All trafik liksom annan aktivitet som sker på spåren måste vara planerad. Det måste finnas möjlighet att på kort sikt omplanera banarbeten om tågen ska kunna komma fram i tid. Det finns behov av snabba och effektiva åtgärder i dialogen mellan trafik- och anläggningsansvariga inom en infrastrukturförvaltare och de som utför underhållsarbete på spåret. Underhållsavtal mellan Trafikverket och externa entreprenörer måste därför utformas så att nödvändig flexibilitet för att kunna omplanera banarbeten säkerställs. Det är angeläget att i det fortsatta utredningsarbetet utvärdera och analysera de avtal som nu råder mellan Trafikverket och externa entreprenörer utifrån dessa aspekter.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågan om avvägningen mellan internt och externt bedriven underhålls- och besiktningssamhet. En särskild aspekt som bör belysas och utvärderas är de idéer om s.k. tredjepartsbesiktning som avhandlats av Utredningen om driftskompatibilitet och järnvägssäkerhet i betänkandet Järnvägssäkerhet – Kan en annan fördelning gynna en marknadsdriven utveckling? (SOU 2010:100).

Införandet av det nya signalsystemet ERTMS innebär stora utmaningar och kräver stora insatser från många parter. Trafikverket har fått uppdraget att ta ett helhetsansvar för planeringen och införandet av ERTMS. Uppdraget ska utföras i nära samarbete med företrädare för utrustningsindustrin, järnvägsföretag och

andra trafikorganisatörer. Det är av utomordentlig vikt att införandet sker på ett sådant sätt att förutsättningarna att utföra tågtrafik inte försämras.

Utredaren ska därför

- analysera utvecklingen av underhållsmarknaden, inklusive förutsättningarna för spårentreprenörsföretagen att kontinuerligt leverera effektiva tjänster till infrastrukturförvaltarna,
- utvärdera avtalen mellan Trafikverket och spårentreprenörsföretagen, bl.a. avseende möjligheten att ta hänsyn till behov av omplanering av banarbeten för att säkerställa trafikens framkomlighet,
- utvärdera om åtgärder behöver vidtas för att säkerställa Trafikverkets kunskap om statens järnvägsinfrastruktur,
- utreda behovet av (tredjeparts)besiktning av infra-struktur, och vid behov föreslå regler för detta,
- ta ställning till Trafikverkets arbete med planeringen och införandet av ERTMS med särskilt beaktande av att undvika uppkomsten av nya inträdeshinder på marknaden.

### *Tillgång till tjänster*

Det är uppenbart att terminaler och terminaltjänster liksom depåverksamhet måste utvecklas i harmoni med utvecklingen av järnvägens huvudinfrastruktur. Olika utvecklingsinsatser inom huvudinfrastrukturen riskerar annars att inte få den effekt som uttryckts i mål och antaganden i riksdagens och regeringens ställningstaganden. Utredaren redogör i delbetänkandet för att många intressenter har uttryckt att det råder oklarheter vad gäller ansvar och rättigheter i förhållande till dessa anläggningar och relaterade funktioner.

Vidare finns det enligt utredaren många som har synpunkter på att anläggningar i vissa fall är felaktigt placerade från logistiksynpunkt liksom att det saknas en strategisk markplanering. Den fortsatta utredningen bör innefatta överväganden om hur järnvägens behov av mark för terminaler och depåer ska säkerställas i samverkan med kommunerna i deras fysiska planering. Dessutom

finns skäl att analysera hur marknaden för tillhandahållande av terminal- och depåttjänster kan bidra till järnvägstrafikens utveckling i samarbete med de andra trafikslagen. Detta inkluderar att särskilt beakta Jernhusen AB:s utveckling av terminal- och depåverksamheterna, där också frågan om mångfald och konkurrens inom sidoverksamheterna bör värderas som ett inslag i effektiviseringen av järnvägs-sektorn.

Förvaltningen av infrastruktur och andra anläggningar är ibland delad mellan Trafikverket som infrastrukturförvaltare och Jernhusen AB eller något annat företag som förvaltare av övriga anläggningar. Denna situation säkerställer att trafik-företagen kan få tillgång till spåren och, om säkerheten så tillåter, själva få utföra tjänster i form av lastning och lossning av gods, driftunderhåll av fordon m.m. utan att behöva anlita de företag som tillhandahåller tjänster inom terminal- eller depåområden. En uppdelning av förvaltningsansvaret för spår-anläggningar, inklusive så kallade anslutningsspår, och övriga anläggningar kan emellertid försvåra en effektiv utveckling av terminal- och depåområden om det brister i samordningen mellan förvaltarna. Utredaren bör överväga hur en mer samlad förvaltning av spår och övriga anläggningar kan åstadkommas utan att det inskränker trafikföretagens möjlighet att välja i vilken omfattning de vill köpa terminal- och depåservice eller utföra verksamhet själva.

Utredaren ska därför

- föreslå hur järnvägens behov av mark för bl.a. terminaler och depåer ska säkerställas i samverkan med kommunerna i deras fysiska planering och vilka villkor som bör vara uppfyllda innan statliga järnvägsfastigheter, mark eller anläggningar får upplåtas eller överlåtas,
- analysera lämpligheten i att inom Jernhusen AB hålla samman järnvägens allmänna fastighetsförvaltning med dess aktiva terminal- och depåförvaltning samt ta ställning till om delar av Jernhusen AB:s terminal- och depåverksamhet bör avskiljas för att åstadkomma ökad mångfald och konkurrens,

- ta ställning till om en mer samlad förvaltning av spår, övriga terminalanläggningar och terminalservice bör etableras och hur den i så fall ska organiseras för att också medge trafikutövare och fordonsansvariga att själva, eller via av dem upphandlade tjänstetillhandahållare, utföra relaterad verksamhet.

### *Reglering, tillsyn och uppföljning*

Regelutvecklingen på järnvägsområdet har varit betydande de senaste decennierna. EU-rätten har vartefter blivit mycket omfattande och påverkar nu alla områden inom järnvägssektorn. Inom ramen för EU-rätten finns fortfarande utrymme, om än begränsat, för regler i nationella författningar. Förslagen i det s.k. fjärde järnvägspaketet kommer, om de antas, att ytterligare minska utrymmet för nationella regler. För att Sverige ska kunna öka möjligheterna att påverka utvecklingen av EU-regler så att dessa blir lämpliga för svenska förhållanden krävs ett långsiktigt, proaktivt och kunnigt arbete av flera parter. Det är regeringen som är ansvarig för EU-arbetet och det är därmed relevant att studera hur regeringen tillsammans med berörda parter ska kunna stärka svenska intressen bättre framöver.

Det finns även ett generellt behov av att följa och reflektera kring den vidare utvecklingen av såväl nationell som internationell reglering, tillsyn, marknadsövervakning och övriga roller inom järnvägsområdet.

Regeringen anser att det är viktigt att Transportstyrelsen utvecklar sin roll att vara tillsyns- och säkerhetsmyndighet på järnvägsområdet. Även myndighetens roll i marknadshänseende behöver utvecklas. Det inkluderar bl.a. arbetet med tillsyn av kapacitetstilldelningsprocessen.

Det är tydligt att det finns behov av att utveckla tillgången till kvalitetssäkrad statistik för olika ändamål. Uppgifterna krävs för beslut om åtgärder inom järnvägsområdet. Det är även väsentligt att allmänheten får korrekt information om hur järnvägssystemet fungerar och hur den stora mängd offentliga medel som går till järnvägssystemet används. Vidare påverkar statistik och tillgången till information möjligheten för marknadens aktörer att göra korrekta bedömningar och våga ta affärsmässiga beslut.

Utredaren ska därför

- föreslå hur Sveriges insatser i regelutveckling kan stärkas, främst inom EU, bl.a. i syfte att säkerställa att fortsatt harmonisering bidrar till utvecklingen av ett effektivt järnvägssystem,
- analysera formerna för och innehållet i Transportstyrelsens olika roller inom järnvägsområdet samt bedöma behov av att ge myndigheten ett stärkt och förtydligt mandat i syfte att verka för transport-politisk måluppfyllelse,
- kartlägga den befintliga statistiken och andra uppgifter hos olika aktörer i sektorn,
- föreslå hur behovet av statistik för kunskaps- och beslutsunderlag kan säkras.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska i enlighet med de ursprungliga direktiven genomföra uppdraget utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, regionala och lokala aktörer som kommuner och landsting, näringslivet och övriga intressenter.

Utredaren ska föreslå tidplan för genomförande av föreslagna åtgärder och fortsatt nödvändigt utvecklingsarbete.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2015.

(Näringsdepartementet)

# Kommittédirektiv 2014:160

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02)**

Beslut vid regeringssammanträde den 19 december 2014

### **Ändring av och förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 8 maj 2013 att en särskild utredare skulle göra en översyn av järnvägens organisation (dir. 2013:46). Syftet med översynen är att föreslå förbättringar av järnvägssystemets organisation som på bästa sätt möter framtidens krav på ett effektivt och hållbart transportsystem. Utredningen har antagit namnet Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02).

Uppdraget ska enligt de ursprungliga direktiven genomföras i två steg. Det första steget innebar att utredaren inventerade och redogjorde för potentiella förbättringsområden där åtgärder bör vidtas för att i större utsträckning möta resenärernas och gods-transportköparnas behov inom ramen för ett effektivt och hållbart transportsystem.

I tilläggsdirektiv (dir. 2013:88) ändrade regeringen datum för när den första delen av uppdraget senast skulle redovisas till den 4 december 2013. Utredaren överlämnade den 2 december 2013 delbetänkandet *En enkel till framtiden?* (SOU 2013:83).

Det andra steget av uppdraget preciserades av regeringen i tilläggsdirektiv som beslutades den 3 april 2014 (dir. 2014:52). Uppdraget skulle, enligt tilläggsdirektiven, redovisas senast den 30 juni 2015. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 23 december 2015.

I dessa tilläggsdirektiv ändras uppdraget på flera sätt. Utredaren ska, utöver det som omfattas av de ursprungliga direktiven, också utföra uppdraget i enlighet med dessa direktiv.

#### *Uppdraget ska delredovisas*

Utredaren ska delredovisa vissa frågor om byggande och underhåll av infrastrukturen. I syfte att påskynda utvecklingen inom järnvägsunderhållet ska utredaren senast den 31 mars 2015 lämna en lägesrapport avseende hittills utfört arbete med att

- analysera utvecklingen av underhållsmarknaden, inklusive förutsättningarna för spårentreprenörsföretagen att kontinuerligt leverera effektiva tjänster till infrastrukturförvaltarna,
- utvärdera avtalen mellan Trafikverket och spårentreprenörsföretagen, bl.a. avseende möjligheten att ta hänsyn till behov av omplanering av banarbeten för att säkerställa trafikens framkomlighet,
- utvärdera vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa Trafikverkets kunskap om statens järnvägsinfrastruktur,
- utvärdera och analysera behov av åtgärder för att säkerställa att Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare tar det samlade ansvaret för utförande och uppföljning av underhållet,
- särskilt utreda förutsättningarna för Trafikverket att utföra besiktning och kontroll av järnvägsanläggningen.

#### **Byggande och underhåll av infrastrukturen**

Avsnittet *Byggande och underhåll av infrastrukturen* i de ursprungliga direktiven ändras enligt följande.

Regeringens mål är att Sverige ska ha EU:s lägsta arbetslöshet år 2020, samtidigt som sysselsättningsgraden ökar. Ett robust, säkert och effektivt transportsystem med god kapacitet, bl.a. avseende järnväg, är en förutsättning för jobb, grundläggande tillgänglighet och hållbar utveckling i hela Sverige. En väl fungerande järnväg är också viktig för att minska klimat- och miljöpåverkan. Ett effektivt och modernt transportsystem bidrar till att Sverige ska kunna bli



ett mer miljömässigt hållbart samhälle. En jämfört med i dag bättre fungerande järnväg bidrar också till att nå regeringens mål om en ökad andel kvalificerad industriproduktion i Sverige.

Regeringen ser ett behov av att öka de resurser som är avsatta för underhåll av statens järnvägsanläggning. Vidare bedömer regeringen att det även krävs ändringar i främst järnvägsunderhållets organisation för att järnvägen i Sverige ska kunna börja fungera bättre än i dag.

Närmare 90 procent av den totala svenska järnvägsinfrastrukturen ägs och förvaltas av staten. Det statliga ägandet av järnvägsnätet utgör därför ett viktigt styrmedel för att åstadkomma väl fungerande transporttjänster med tåg. Verksamheten att utveckla och underhålla infrastrukturen behöver utföras effektivt och med hög kvalitet.

Banverket och senare Trafikverket har gått från att sköta det mesta av underhållet på järnväg till att enbart anlita externa företag. Bolagiseringen av delar av Banverket genom bildandet av Infranord AB var en viktig del i denna process. Anlitandet av externa utförare fråntar inte Trafikverket ansvaret för förvaltningen av anläggningen. Det är mot den bakgrunden viktigt att Trafikverket, som har uppdraget att vara infrastrukturförvaltare för den statliga järnvägsanläggningen, på ett ändamålsenligt sätt tar det samlade ansvaret för kontroll och utförande av underhållet. Detta bör inte minst göras genom att myndigheten skaffar sig bättre kunskap om järnvägsanläggningens tillstånd.

Eftersom Trafikverket är fullständigt dominerande som beställare på marknaden för spårunderhållstjänster är det betydelsefullt att studera hur denna marknad utvecklas. I delbetänkandet En enkel till framtiden? (SOU 2013:83) menar utredaren att marknaden präglas av särskilda utmaningar. Säsongsvariationer och anslagsförändringar kan enligt utredaren resultera i en mycket ojämn efterfrågan på underhålls-entreprenörernas tjänster.

Utredaren menar att renodlingen av Trafikverkets beställarroll har bedrivits på ett sådant sätt att det finns uppenbara risker för att kunskapen om den egna anläggningen successivt avtar. Liknande synpunkter har även framförts av Riksrevisionen i rapporten Tågförseeningar – orsaker, ansvar och åtgärder (RiR 2013:18) och av Statens Haverikommission i rapporten Säkerhet vid arbete i spår-miljö (RJ 2014:05).

Regeringen anser att det är nödvändigt att Trafikverket liksom varje annan infrastrukturförvaltare har tillräcklig kunskap om anläggningen. Detta påkallar att utredaren bedömer om åtgärder behöver vidtas, och i så fall vilka, för att säkerställa att Trafikverket besitter den kunskap som är nödvändig för att kunna fullgöra infrastrukturförvaltningen i alla tidsperspektiv – från långsiktig planering till operativ tågföring.

Utredaren bör i sina överväganden särskilt beakta de speciella systemegenskaper som gäller för järnvägen då underhållsarbete och annat arbete ska utföras på eller i direkt anslutning till trafikerad bana. All trafik liksom annan aktivitet som sker på spåren måste vara planerad. Det måste finnas möjlighet att på kort sikt omplanera banarbeten om tågen ska kunna komma fram i tid. Det finns behov av snabba och effektiva åtgärder i dialogen mellan trafik- och anläggningsansvariga inom en infrastrukturförvaltare och dem som utför underhållsarbete på spåret. Underhållsavtal mellan Trafikverket och externa entreprenörer måste därför utformas så att nödvändig flexibilitet för att kunna omplanera banarbeten säkerställs. Det är angeläget att i det fortsatta utredningsarbetet utvärdera och analysera de avtal som nu råder mellan Trafikverket och externa entreprenörer utifrån dessa aspekter.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågan om avvägningen mellan internt och externt bedriven underhålls- och besiktningss verksamhet. En särskild aspekt som bör belysas och utvärderas är de idéer om s.k. tredjepartscertifiering som avhandlats av Utredningen om driftskompatibilitet och järnvägssäkerhet i betänkandet Järnvägssäkerhet – Kan en annan fördelning gynna en marknadsdriven utveckling? (SOU 2010:100).

Införandet av det nya signalsystemet ERTMS innebär stora utmaningar och kräver stora insatser från många parter. Trafikverket har fått uppdraget att ta ett helhetsansvar för planeringen och införandet av ERTMS. Uppdraget ska utföras i nära samarbete med företrädare för utrustningsindustrin, järnvägsföretag och andra trafikorganisatörer. Det är av utomordentlig vikt att införandet sker på ett sådant sätt att förutsättningarna att utföra tågtrafik inte försämras.

Utredaren ska därför

- analysera utvecklingen av underhållsmarknaden, inklusive förutsättningarna för spårentreprenörsföretagen att kontinuerligt

leverera effektiva tjänster med hög kvalitet till infrastrukturförvaltarna,

- utvärdera avtalen mellan Trafikverket och spårentreprenörsföretagen, bl.a. avseende möjligheten att ta hänsyn till behov av omplanering av banarbeten för att säkerställa trafikens framkomlighet,
- utvärdera om åtgärder behöver vidtas för att säkerställa Trafikverkets kunskap om statens järnvägsinfrastruktur,
- utvärdera och analysera behov av åtgärder för att säkerställa att Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare tar det samlade ansvaret för utförande och uppföljning av underhållet,
- särskilt utreda förutsättningarna för Trafikverket att utföra besiktning och kontroll av järnvägsanläggningen,
- utreda behovet av (tredjeparts)certifiering av infrastruktur, och vid behov föreslå regler för detta,
- ta ställning till Trafikverkets arbete med planeringen och införandet av ERTMS med särskilt beaktande av behovet att undvika uppkomsten av nya inträdeshinder på marknaden.

(Näringsdepartementet)



# Sammanfattning av SOU 2013:83

## Uppdraget

Utredningens uppdrag är att göra en översyn av järnvägens organisation, med syfte att ta fram förslag till förbättringar som gör att järnvägssystemet på bästa sätt möter framtidens krav på ett effektivt och hållbart transportsystem. Översynen föranleds bl.a. av riksdagens tillkännagivande i december 2012 om att en utredning om järnvägssystemets organisation bör göras.

Utredningen är uppdelad i två steg. Det första steget är att göra en nulägesbeskrivning av järnvägens organisation. Det är denna del av uppdraget som jag redovisar i detta delbetänkande.

I korthet ska jag i nulägesbeskrivningen göra följande

1. utifrån en funktionell beskrivning av järnvägssystemet redogöra för fördelningen av ansvar och uppgifter,
2. beskriva utvecklingen av järnvägens organisation sedan 1988, inklusive motiv för beslut och förklaring av begrepp,
3. kartlägga EU-rätten på järnvägsområdet och utrymmet för nationella beslut om järnvägens organisation,
4. inventera och redogöra för potentiella förbättringsområden.

Inför det andra steget i utredningen, som ska leda fram till förslag på hur järnvägens organisation kan förbättras, ska jag också lämna rekommendationer för det fortsatta utredningsarbetet. Utifrån dessa och inkomna synpunkter på delbetänkandet kommer regeringen att besluta om tilläggsdirektiv till utredningen.

## Arbetsätt

Jag har avsiktligt valt att tolka mitt uppdrag brett i flera bemärkelser, i syfte att inte missa viktiga synpunkter, både vad gäller den utveckling som varit och vilka problem som branschen står inför i dag (se kapitel 1).

I arbetet med att göra en inventering av potentiella förbättringsområden har jag varit i kontakt med ett stort antal representanter för olika intressenter, både i samband med konferenser och enskilda möten. I slutet av augusti anordnade utredningen också en workshop för detta ändamål.

## Delbetänkandets innehåll i korthet

Viktiga begrepp relaterade till av- och omreglering diskuteras och problematiseras i ett särskilt kapitel, tillsammans med en översiktlig presentation av några diskussionsområden i den vetenskapliga litteraturen (se kapitel 2). Jag konstaterar bl.a. att olika typer av organisationsformer, däribland vertikal och horisontell separation, och dess effekter fortfarande är ett aktuellt diskussionsområde. Det finns också en utvecklad diskussion kring möjliga koordineringsproblem på starkt uppdelade järnvägsmarknader.

I delbetänkandet används en schematisk modell av järnvägs-systemet för att redogöra för funktioner, aktörer och deras ansvarsområden i den svenska järnvägssektorn, liksom i viss mån aktörernas relationer till varandra (se kapitel 3).

I en historisk genomgång beskrivs de organisatoriska förändringarna i sektorn sedan mitten av 1980-talet, med vissa tillbakablickar även längre bakåt i tiden. På ett antal områden görs fördjupningar i de förändringar som skett och vilka motiv och överväganden som styr processen (se kapitel 4).

En viktig del i betänkandet är att klargöra den svenska utvecklingen i förhållande till EU:s regelverk och regelutveckling. Därför görs en noggrann genomgång av hur det svenska regelverket och EU:s regelverk vuxit fram via parallella men inte synkroniserade processer, även om det också funnits ett närmare samspel och utbyte under vissa perioder (kapitel 5). I en särskild underlagsrapport av professor Lars Henriksson utreds vilket handlingsutrymme Sverige

har för fortsatta organisatoriska förändringar, inklusive eventuella återregleringar (se bilaga 3).

I ett kapitel redogör jag för marknadsutvecklingen och ett antal mätbara effekter och erfarenheter som gjorts under den period som omregleringsprocessen har pågått (se kapitel 6). Jag konstaterar att Sverige sedan 1988 haft en stark tillväxt i järnvägstrafiken, särskilt i den regionala persontrafiken, och att det i flera andra avseenden skett betydande förbättringar, exempelvis vad gäller produktivitet och säkerhet. För godstransportköparna har marknadsöppningen inneburit ökade möjligheter att använda tåget till konkurrenskraftiga priser. Upphandling av persontrafik i konkurrens har många gånger lett till betydande kostnadsminskningar. Samtidigt finns det problem med punktligheten, strategisk budgivning i upphandlingar och (på senare år) försämrad reshastighet, liksom en del oroande tendenser i olycksstatistiken. Jag konstaterar att en viktig del i utvecklingen kan förklaras av de ökade satsningar som gjorts på järnvägen sedan separeringen av infrastrukturen från trafikeringen 1988 och dess indirekta följd effekter. I vissa avseenden är det ännu för tidigt att värdera effekterna, exempelvis av de senaste årens utökade marknadsöppning i persontrafiken. Därför blir det desto mer angeläget att följa de nyinträden som står för dörren 2014, bl.a. på sträckan Stockholm-Göteborg.

Den inventering av problem- och förbättringsområden som jag har haft i uppdrag att göra, har fått ta en stor del av betänkandet i anspråk (se kapitel 7). Ett skäl till detta är bl.a. den goda respons på utredningen och mängden av synpunkter som jag fått från sektorns intressenter. Ett stort antal problem- och förbättringsområden presenteras därför, varav flera är kopplade till kapacitets- och kapacitetstilldelningsfrågor. Delvis är detta föranlett av situationen inför Tågplan 2014, med flera nya operatörers trafik att ta hänsyn till.

## **Överväganden och rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete**

I samband med det avslutande kapitel som redogör för mina överväganden, drar jag vissa slutsatser av det material som utredningen hittills fått fram (se kapitel 8). Jag konstaterar att det i flera

viktiga avseenden inte är möjligt för Sverige att genomföra en återreglering i järnvägssektorn. Detta gäller bl.a. den vertikala separationen mellan infrastruktur och trafikering, men också den marknadsöppning som skett i person- och godstrafiken. EU:s regelverk utgör hinder för detta. I en del andra avseenden är det alltså möjligt att genomföra återregleringar, eller justeringar i nuvarande organisationsstrukturer.

Mina överväganden kring problem- och förbättringsområden leder fram till ett antal rekommendationer om vilka typer av åtgärder jag menar kan vara aktuella att utreda vidare för respektive problemområde. I en del fall handlar det om åtgärder som sannolikt bäst kan tas om hand av marknadens aktörer, var för sig eller i samverkan. I andra kan det behövas en bättre tillämpning av befintliga regelverk. Slutligen kan det också behövas förändringar i regelverk och/eller organisation.

Den övergripande utgångspunkten är att de åtgärder som fortsatt bör utredas ska leda till ett järnvägssystem som bättre tillgodoser samhällets (medborgarnas) önskemål i vid bemärkelse genom att göra det attraktivt för presumtiva resenärer och godstransportkunder.

Inför det fortsatta utredningsarbetet återger jag nedan mina rekommendationer, fördelade på sammanlagt elva sakområden:

## **1. Förutsättningar för medborgare och organisationer att använda tåget för reseändamål**

- a) följa effekterna av den nya konkurrenssituationen på sträckan Stockholm-Göteborg,
- b) utreda möjligheten att ålägga aktörerna att ansluta sig till Resplus-systemet och etablera en gemensam portal för information och biljettförsäljning,
- c) utreda Linkons nuvarande ställning och alternativen till SJ AB:s ägarskap,
- d) studera hur Rådet för användbarhet och tillgänglighet för funktionsnedsatta kan få en förstärkt roll.



## **2. Förutsättningar för varuägare och transportorganisatörer att använda tåget**

- a) tillsammans med aktörerna på godstrafikmarknaden utveckla åtgärdsprogram inom områden som förbättrade gångtider, punktlighet, effektivare marknadsanpassningar och information,
- b) göra en fördjupad analys av effekterna av avgiftshöjningar och andra kostnadsförändringar med beaktande av förhållanden inom andra trafikslag,
- c) uppdatering av studier om betydelsen av avstånd mellan kund och spår med beaktande av hur nya kombikoncept kan ersätta närhet till spår

## **3. Marknadstillträdet för tågtrafik**

- a) fortsatt utvärdera frågan om fordonsförsörjning inom persontrafiken,
- b) analysera utvecklingen av den stor-regionalt organiserade trafiken, med särskilt beaktande av effekter för resenärer och parallell, kommersiellt bedriven trafik,
- c) överväga formerna för en stärkt marknadsövervakning,
- d) fortsatt studera hur upphandling av tågtrafik kan förbättras

## **4. Förutsättningar för trafikorganisatörer och järnvägsföretag att få tillgång till tilläggstjänster**

- a) överväga inrättandet av en centralt ansvarig planerings-funktion för järnvägens behov av fastigheter,
- b) överväga hur en samlad förvaltning av spår, övriga terminalanläggningar och terminalservice ska organiseras,
- c) utvärdera lämpligheten i att inom Jernhusen hålla samman järnvägens allmänna fastighetsförvaltning med dess aktiva terminal- och depåförvaltning,

- d) överväga om delar av Jernhusens terminal- och depåverk-samhet ska avskiljas för att åstadkomma ökad mångfald och konkurrens,
- e) överväga hur funktionellt sammanhållna terminaler även kan medge trafikutövare och fordonsansvariga att själva eller via annan utföra verksamheten.

## 5. Kapacitet och kapacitetstilldelning

- a) med hjälp av tidigare kapacitetsutredningar m.m. fortsatt analysera hur man med begränsade insatser i infrastrukturen kan uppnå kapacitetsförbättringar. Åtgärder på fordonssidan bör också beaktas,
- b) analysera förekomsten och innebörden av överenskommelser om exempelvis medfinansiering av infrastruktur beträffande lång- eller kortsiktiga kapacitetsutfästelser,
- c) på nytt överväga användning av ramavtal för trafikorganisatörer respektive järnvägsföretag,
- d) medverka till att Trafikverket, i samarbete med trafikorganisatörer och järnvägsföretag, ser över de prioriteringskriterier som används i kapacitetstilldelningsprocessen, samt utvecklar tåglägesprodukter, kapacitets- och trängselavgifter och andra ekonomiska styrinstrument.

## 6. Statistik och uppföljning

- a) inventera den befintliga statistik och andra uppgifter som finns hos olika aktörer och hur den kan användas,
- b) analysera behovet av statistik för olika ändamål.

## 7. Byggnad och underhåll av infrastrukturen

- a) studera utvecklingen av underhållsmarknaden och underhållskontrakten,
- b) överväga om Trafikverket, för att klara sin roll som beställare, åtminstone bör ha egna resurser för kännedom om och kontroll av anläggningen.

## 8. Förutsättningar att utvecklas som trafikorganisatörer eller järnvägsföretag

- a) överväga hur Sverige kan verka för att fortsatt teknisk standardisering inte leder till en kostnadsdrivande detalj-reglering,
- b) undersöka hur införandet av ERTMS bör hanteras för att undvika nya inträdeshinder på marknaden,
- c) studera potentialen för en effektivare fordonsanvändning, både vad gäller i dag oanvända fordon och fordon som används i de regionala trafikmyndigheternas verksamhet,
- d) organisera ett branschsamarbete kring ett program för ökad tillförlitlighet i trafikutövningen,
- e) överväga de statliga företagens roll och ställning.

## 9. Reglering och tillsyn

- a) överväga formerna för och innehållet i Transportstyrelsens tillsyn av säkerheten, samt hur säkerheten beaktas i godkännandeprocessen,
- b) utvärdera Transportstyrelsens regulatorfunktion och tillsynen av bl.a. kapacitetstilldelningsprocessen,
- c) i samarbete med Regeringskansliet samt berörda myndigheter och aktörer överväga hur Sveriges insatser i regelutveckling kan stärkas, bl.a. inom EU.

## **10. Trafikverkets roller och det strategiska ansvaret i järnvägssektorn**

- a) överväga incitament för effektivisering av såväl den externa som den interna dialogen hos Trafikverket,
- b) överväga organiseringen av funktionerna kapacitetstilldelning och trafikledning,
- c) överväga hur järnvägens samtliga aktörer kan motiveras att delta i Trafikverkets strategiska beredningsarbete,
- d) utreda möjligheten att samla strategiskt inriktad järnvägs-kompetens och olika former för detta.

## **11. Samordning och samarbete mellan aktörer**

- a) överväga behovet av förtydliganden av roller och ansvars-områden hos sektorns aktörer,
- b) överväga hur sektorns aktörer kan utveckla formerna för samarbete, inklusive kommersiella relationer, i syfte att skapa förutsättningar för effektivisering av viktiga funktioner och processer samt för ett mer hållbart transportsystem.

# Sammanfattning av SOU 2015:42

## Uppdraget

Utredningens uppdrag är att göra en översyn av järnvägens organisation, ett begrepp som redan från början använts i vid mening. I utredningens första steg gjorde jag en nulägesbeskrivning och en inventering av problem- och förbättringsområden, med förslag på inriktning för det fortsatta utredningsarbetet. Den delen av uppdraget behandlade jag i delbetänkandet *En enkel till framtiden?* (SOU 2013:83) som överlämnades den 2 december 2013.

I utredningens andra steg ska jag lämna förslag till förbättringar av järnvägssystemets organisation. Regeringen preciserade denna del av uppdraget genom att den 3 april 2014 besluta om ett tilläggsdirektiv där sju områden pekades ut för fortsatt analys: järnvägens framtida utveckling, rollfördelning och samordning, transporttjänster av god kvalitet på en öppen marknad, användning och tilldelning av kapacitet, byggande och underhåll av infrastrukturen, tillgång till tjänster samt reglering, tillsyn och uppföljning.

I ett nytt tilläggsdirektiv, beslutat den 19 december 2014, pekade regeringen ut byggande och underhåll av infrastrukturen som ett särskilt angeläget område för en tidigarelagd delredovisning avseende vissa frågor och kompletterade också uppdraget med två nya frågor. Detta delbetänkande utgör följaktligen en lägesrapport avseende hittills utfört arbete med att

- analysera utvecklingen av underhållsmarknaden, inklusive förutsättningarna för spårentreprenörsföretagen att kontinuerligt leverera effektiva tjänster till infrastrukturförvaltarna,
- utvärdera avtalen mellan Trafikverket och spårentreprenörsföretagen, bl.a. avseende möjligheten att ta hänsyn till behov av

omplanering av banarbeten för att säkerställa trafikens framkomlighet,

- utvärdera vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa Trafikverkets kunskap om statens järnvägsinfrastruktur,
- utvärdera och analysera behov av åtgärder för att säkerställa att Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare tar det samlade ansvaret för utförande och uppföljning av underhållet,
- särskilt utreda förutsättningarna för Trafikverket att utföra besiktning och kontroll av järnvägsanläggningen.

Regeringen har angett att den ser ett behov av att öka de resurser som är avsatta för underhåll av statens järnvägsanläggning, samtidigt som det även krävs organisatoriska förändringar. Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågan om avvägningen mellan internt och externt bedriven underhålls- och besiktningsverksamhet.

## Arbetsätt

I tillägg till den expertgrupp som bistår utredningen har jag kompletterat utredningen med ett antal projektgrupper med adjungerade personer för att få en bred representation och kompetens i alla sakfrågor. Ett av delprojekten behandlar de frågor som rör byggande och underhåll av infrastruktur. Arbetsgruppen för detta delprojekt har haft sammanlagt fyra möten under perioden september 2014–januari 2015. Vid dessa har också särskilt inbjudna specialister och forskare medverkat. För att få en bredare belysning av vissa frågeställningar och tidiga slutsatser kallade jag till ett öppet seminarium i Stockholm den 24 oktober 2014.

Särskilda ansträngningar har gjorts för att i samråd med Trafikverket säkerställa det faktabaserade underlag där det finns en överlappning med de parallella uppdrag som regeringen gav åt Trafikverket i december. Jag har också haft en rad bilaterala möten med specialister och personer också från andra organisationer, inte minst infrastrukturförvaltare. Därtill genomförde utredningen i november 2014 studiebesök i Nederländerna samt Storbritannien. En insamling av aktuell statistik och andra uppgifter har också skett.

## Delbetänkandets innehåll och struktur

I ett par inledande kapitel presenterar jag viktiga förutsättningar i form av det regelverk som Trafikverket har att förhålla sig till som infrastrukturförvaltare, en historik över de organisationsförändringar som Banverket och Trafikverket genomgått med särskild relevans för järnvägsunderhållet, och en genomgång av hur infrastrukturen utvecklats över tid och de händelser som formar den bakgrund och de problem utredningen har att beakta. Betänkandet är därefter strukturerat efter en tänkt processmodell för hur Trafikverket i dag hanterar järnvägsunderhåll och reinvesteringar: *Kunskap om anläggningen, Planering, Beställning, Utförande och Uppföljning och återkoppling*. I varje kapitel presenteras några förslag som bygger på gjorda observationer, bedömningar och överväganden. Dessa sammanfattas i tur och ordning nedan. I ett avslutande kapitel behandlar jag några övergripande bedömningar och förslag vad gäller Trafikverkets ledning och styrning.

En tyngdpunkt i delbetänkandet ligger på de frågor som rör *underhåll* av järnväg, bl.a. för att regeringen i sitt tilläggsdirektiv så tydligt uttryckt en önskan att påskynda utvecklingen i denna del. Därmed blir vissa angränsande frågor endast översiktligt belysta och rent generellt finns det flera områden som jag förbehåller mig rätten att återkomma till i mitt kommande slutbetänkande.

## Kunskap om anläggningen och dess användning

**Förslag:** Trafikverket bör bygga upp ett underhållssystem, vilket innebär att ta fram systemstöd, metoder och arbetssätt för att ge en aggregerad bild av anläggningen, dess tillstånd, kostnad för att byta komponenter och när så behöver ske, kopplat till användningen av anläggningen.

Trafikverket bör vid uppbyggnad av systemet utgå ifrån verksamhetens olika behov och särskilt identifiera dessa utifrån gällande regelverk.

Trafikverket bör tydliggöra ansvar och metod för insamling och ajourhållande av data. Arbetet bör bedrivas metodiskt och långsiktigt, med en tydlig hemvist i organisationen.

Trafikverket bör förstärka sin organisation för att i egen regi kunna utföra mer tillståndskontroll i form av underhållsbesiktning direkt ute i anläggningen.

### Skälen till mina förslag

Kunskap om anläggningen och dess användning är den mest centrala delen i ett fungerande system för planering och utförande av underhåll och andra åtgärder i järnvägsanläggningen.

Trafikverket saknar i dag ett ändamålsenligt system för att skapa sig en övergripande bild över järnvägsanläggningens tillstånd, användning och behov. Kunskap finns lokalt hos anställda vid entreprenörer och hos Trafikverket, liksom spridd i flera olika rapporteringssystem, men inte på en nivå som möjliggör sammanvägning av kunskap och bedömning av behov av åtgärder.

Insikten har funnits länge att de register och system som finns inte varit tillräckliga för att möta verksamhetens behov. I dag görs betydande insatser på området men det kommer att dröja åtminstone till 2018 innan det nya systemet för anläggningsdata, ANDA, är på plats.

Anpassningen av övriga systemstöd och arbetssätt och rutiner för dessa är avgörande för ett samlat underhållssystem.

Att koppla systemet till den ekonomiska informationen och strukturen på denna behövs bl.a. för att uppfylla kraven på anläggningsregister enligt SERA-direktivet.

Ökad tillståndskontroll av anläggningen i egen regi i form av underhållsbesiktning är nödvändig för att långsiktigt bygga upp den kunskap om anläggningen som Trafikverket behöver ha som infrastrukturförvaltare. Entreprenörerna kan även fortsättningsvis göra andra besiktningar, däribland säkerhetsbesiktningar.

Det är tänkbart att maskinella tillståndskontroller kommer att få en ökad betydelse i framtiden.



## Planering

**Förslag:** Trafikverket bör bygga upp systemstöd, metoder och arbetssätt för planering av underhållet.

Trafikverket bör ta fram en nationell underhållsplan baserad på anläggningens tillstånd och användning. Planen bör bygga på en tydlig definition av standard för olika bandelar. Underhållsplanen bör vara underlag för prioritering av underhållsåtgärder och tydliggöra konsekvenser för enskilda banor.

Trafikverket bör tydliggöra ansvarsfördelning och rutiner för beredning av åtgärder i anläggningen från planering till operativt läge, särskilt inom och mellan verksamhetsområdena Planering, Underhåll, Trafikledning och Investering.

Trafikverket bör utvärdera införandet av s.k. servicefönster mot gällande regelverk.

Trafikverket bör utveckla samplaneringen av underhåll, re- och nyinvesteringar för minskad trafikpåverkan.

## Skälen till mina förslag

Bristerna i kunskapen om anläggningen gör det mycket svårt att fastställa behoven, prioritera mellan dem, och omsätta dem i en plan för åtgärder. Processen kompliceras dessutom av en otydlighet vad gäller vilken standard underhåll och reinvesteringar ska styra mot och hur standarden definieras.

I dag finns inget samlat dokument som kan kallas för en nationell underhållsplan; i stället finns flera olika dokument som tillsammans bildar en underhållsplanering.

En nationell underhållsplan kan bidra till bättre underbyggda beslut om vilka medel som bör satsas på underhåll och reinvesteringar i infrastrukturen och vad olika prioriteringar leder till.

Tilldelning av tider i spår är beroende av ett nära samspel mellan flera olika verksamhetsområden i Trafikverket, där ansvaret för de olika beslut som krävs och för helheten ibland framstår som otydligt.

Inför införandet av s.k. servicefönster för underhåll är det oklart vilka avvägningar Trafikverket har gjort mellan trafikens behov och det faktiska behovet av tid för åtgärder i banan. Det är inte heller

klarlagt om tiderna för servicefönster är tänkta att hanteras som tid som inte går att söka för trafik.

## Beställning

**Förslag:** Trafikverket bör vid upphandling ta större hänsyn till den trafikpåverkan som entreprenörens behov av tid i spår orsakar.

Trafikverket bör, tills en större egen kunskap om anläggningens tillstånd byggs upp, använda utförandeentreprenader framför funktionsentreprenader för järnvägsunderhåll.

## Skälen till mina förslag

Trafikverket upphandlar allt järnvägsunderhåll genom 34 basunderhållskontrakt och några nationella kontrakt. Det finns en stor spridning i hur kontrakten är utformade.

I upphandlingarna av järnvägsunderhåll ligger fokus på lägsta pris som utvärderingskriterium, så länge övriga villkor anses uppfyllda. Det gör det svårare att ta hänsyn till eventuella skillnader i olika entreprenörers upplägg vad gäller behov av tid i spår för en åtgärd. I syfte att skapa konkurrensneutralitet mellan potentiella anbudsgivare ställer Trafikverket sällan krav på viss maskinell utrustning, även om detta skulle medge ett snabbare genomförande av arbetet och därmed mindre trafikpåverkan.

Trafikverket strävar efter att tillämpa funktionsentreprenader i stället för utförandeentreprenader i underhållskontrakten. Funktionsentreprenader förutsätter dock en väsentligt bättre kunskap om anläggningens tillstånd än vad Trafikverket har i dag.

Användningen av funktionsentreprenader bör anpassas till lämpligheten i det enskilda fallet, bl.a. med hänsyn till anläggningens ålder och därtill hörande risker. Funktionsentreprenader får inte vara ett sätt att överlåta *ansvaret* för anläggningen till en entreprenör.

## Utförande

**Förslag:** Trafikverket bör tills vidare fortsätta att anlita externa entreprenörer för järnvägsunderhåll.

Trafikverket bör, som ansvarig infrastrukturförvaltare, även fortsatt själv kunna avgöra om egen regi eller utförande med externa entreprenörer är att föredra, utifrån vad som bedöms vara mest ändamålsenligt och effektivt i det enskilda fallet, exempelvis med hänsyn till förutsättningar för reell konkurrens.

### Skälen till mina förslag

Banverket och sedermera Trafikverket har sedan början av 2000-talet gradvis konkurrensutsatt utförandet av järnvägsunderhållet. Marknadskoncentrationen har minskat över tid och även om antalet anbud i Trafikverkets upphandlingar är relativt få kan man inte säga att marknaden generellt är alltför svag för att medge en fungerande konkurrens. Allt underhåll utförs nu av externa entreprenörer.

De vetenskapliga studier som finns visar på kostnadsfördelar med konkurrensutsättningen. När mätbara transaktionskostnader inkluderas minskar de positiva kostnadseffekterna, men nettot är alltså betydande.

Analysen av utvecklingen i Storbritannien och Nederländerna visar att både egen regi och en långtgående entreprenadverksamhet kan fungera väl. I båda fallen ställs stora krav på kunskap om anläggningen hos infrastrukturförvaltaren och system för att samla in och förvalta denna kunskap.

Det går inte att generellt säga vilket av alternativen egen regi eller användande av externa entreprenörer för utförande av järnvägsunderhåll som alltid är det mest effektiva och ändamålsenliga. Hänsyn behöver tas till olika förutsättningar i tid och rum.

Trafikverket har ett stort arbete att göra för att komma till rätta med de brister som i dag föreligger bl.a. vad gäller kunskapen om anläggningen och planeringen av åtgärder, som är centrala för att Trafikverket ska kunna ta ansvar för underhållet. Ingenting talar för att en samtidig förändring i form av att Trafikverket skulle

utföra hela eller delar av underhållet i egen regi skulle bidra till att Trafikverket kommer till rätta med de problem som identifierats.

Trafikverket har redan ett långtgående mandat att inom ramen för en effektiv verksamhet själv bedöma om utförande bör ske i egen regi eller med externa entreprenörer. I ett längre perspektiv, när Trafikverket också byggt upp den kunskap som behövs, kan det uppstå ett läge där det i något fall bedöms som mer effektivt att utföra underhåll i egen regi. Då bör Trafikverket kunna ta detta i beaktande. Situationen torde främst kunna uppstå vid ett marknadsmisslyckande lokalt, dvs. att ingen reell konkurrens föreligger.

Den analys som gjorts av ett mer generellt övertagande av järnvägsunderhållet visar att det inte är effektivt och dessutom förenat med stora svårigheter för Trafikverket. Det skulle också leda till negativa konsekvenser för andra infrastrukturförvaltare.

## Uppföljning och återkoppling

**Förslag:** Trafikverket bör utveckla systemen för rapportering av besiktningsanmärkningar och genomförda åtgärder som en del i utvecklingen av ett underhållssystem.

Trafikverket bör utveckla metoder och arbetssätt för uppföljning av effekter av åtgärder och på trafik.

Trafikverket bör uppmuntra till dialog mellan entreprenörer och järnvägsföretag.

Trafikverket bör förstärka sin organisation för att förbättra leveranskontrollen av entreprenörernas arbete.

Trafikverket bör följa upp entreprenörernas kompetens och behörighet och att reglerna för riskhantering följs.

## Skälen till mina förslag

Det finns behov av förbättringar i Trafikverkets system för rapportering av besiktningsanmärkningar och för genomförda åtgärder, även om det pågår ett förbättringsarbete på detta område. Effekter av faktiskt genomförda åtgärder (och relaterade kostnader) är svåra att bedöma eftersom sådan information inte samlas in på ett systematiskt sätt.

Järnvägsföretagen är beroende av att entreprenörerna genomför underhållsarbeten och att det sker på ett sätt som minskar trafikpåverkan. En närmare samverkan mellan järnvägsföretag och entreprenörer (och också med Trafikverket) kan bidra till en bättre planering av olika åtgärder.

Det föreligger brister i leveranskontrollen av entreprenörernas arbete. Trafikverket har redan inlett ett arbete med en förstärkt kontroll med hjälp av konsulter. Som ett led i en kontinuerlig uppföljning kan det vara befogat med egen personal för detta.

Brister vad gäller Trafikverkets kontroll av entreprenörernas behörighet har konstaterats av Transportstyrelsen. Denna och andra granskningar har också visat på behovet av att följa upp att gällande regler för riskhantering följs.

## Trafikverkets ledning och styrning

**Förslag:** En genomlysning av Trafikverkets ledning och styrning bör göras. Den bör ta sin utgångspunkt i myndighetens uppdrag som infrastrukturförvaltare utifrån gällande regelverk. Genomlysningen bör ge underlag för en förändring av myndighetens interna ledning och styrning vad avser förtydligande och fördelning av ansvar, mandat och arbetsuppgifter.

Det kan övervägas om regeringens styrning av myndigheten bör utvecklas för att bli tydligare och mer ändamålsenlig.

## Skälen till mina förslag

I mitt uppdrag ingår att utvärdera och analysera behov av åtgärder för att Trafikverket ska ta det samlade ansvaret för underhållet, och vilka åtgärder som krävs för att säkerställa Trafikverkets kunskap om statens järnvägsinfrastruktur.

En slutsats från de analyser jag gjort är att vissa typer av brister verkar återkomma. Frågor som berör flera verksamhetsområden, och som därför kan behöva en tydlig ansvarsfördelning samt samordning och beredning, förefaller myndigheten ha svårt att hantera på ett effektivt eller enhetligt sätt. Styrande dokument och strategier utgår ibland från vagt definierade begrepp eller är uttryckta på en så

övergripande nivå att de kan vara svåra att tillämpa i det faktiska arbetet. Vissa grundläggande styrdokument verkar också saknas.

Jag har kunnat konstatera att det kan uppstå problem med hur ansvaret ska hanteras när olika ansvarstyper och delansvar interagerar, samt när olika delar av organisationen är ansvariga för leveranser eller processer som är beroende av andra delars leveranser.

Trafikverkets verksamhet är i stor utsträckning styrd av regelverk. Det är därför viktigt att se till att regelverken tagits i beaktande vid fördelning av ansvar och i utförande av uppgifter. Kännedom om vilket ansvar myndigheten har och på vilket regelverk det baserar sig verkar ibland kunna förbättras, särskilt när det gäller regelverk som bestäms genom EU-samarbetet.

Det finns anledning att betrakta de problem som jag uppmärksammat, vad gäller frågor som rör Trafikverkets ansvar som infrastrukturförvaltare för järnvägen, som tecken på brister i övergripande ledning och styrning inom myndigheten.

Vid styrningen av Trafikverket verkar det i dag ligga ett stort fokus på målstyrning mot de transportpolitiska målen, och betydligt mindre på de konkreta uppgifter som åligger verket som infrastrukturförvaltare.

Det finns då en risk att myndighetens kärnverksamhet, en effektiv och ändamålsenlig förvaltning av anläggningen, får en lägre prioritet än den bör ha.

# Statens offentliga utredningar 2015

## Kronologisk förteckning

---

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöre köp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Väger till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?  
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.
64. En fondstruktur för innovation och tillväxt. N.
65. Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. N.
66. En förvaltning som håller ihop. N.
67. För att brott inte ska löna sig. Ju.
68. Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. Fi.
69. Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. Fi.
70. Högre utbildning under tjugo år. U.
71. Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. S.
72. Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. UD.
73. Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. Ju.
74. Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. Ju.
75. En rymdstrategi för nytta och tillväxt. U.
76. Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. S.
77. Fakturabedrägerier. Ju.
78. Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. S.
79. Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. Fö.
80. Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. S.
81. Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. U.
82. Ökad insyn i fristående skolor. U.
83. Översyn av lex Laval. A.
84. Organdonation. En livsviktig verksamhet. S.
85. Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. S.
86. Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken. + Forskarrapporter till Jämställdhetsutredningen. U.
87. Energiskatt på el. En översyn av det nuvarande systemet. Fi.
88. Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. Ku.
89. Ny museipolitik. Ku.
90. Utbildning för framtidens arbetsmarknad. Fi.
91. Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden. N.
92. Utvecklad ledning av universitet och högskolor. U.
93. Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdes-skatt. Fi.
94. Medieborgarna & medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar. Ku.



95. Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser. Fi.
96. Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. Bilaga till betänkande. Ku.
97. Välja yrke. U.
98. Träning ger färdighet. Koncentrera vården för patientens bästa. S.
99. Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser. M.
100. Kroppsbehandlingar. Åtgärder för ett stärkt konsumentskydd. S.
101. Demografins regionala utmaningar. Fi.
102. Fråga patienten. Nya perspektiv i klagomål och tillsyn. S.
103. Ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner m.m. Ku.
104. Långtidsutredningen 2015. Huvudbetänkande. Fi.
105. Plats för fler som bygger mer. S.
106. Sveriges ekonomi – scenarier fram till år 2060. Fi.
107. Forskning, innovationer och ekonomisk tillväxt. Fi.
108. Strandskyddet i praktiken. Slutrapport från Strandskyddsdelegationen nationell arena för samverkan. N.
109. Bättre samarbete mellan stat och kommun. Vid planering för byggande. N.
110. En annan tågordning – bortom järnvägsknuten. + Bilagedel med underlagsrapporter. N.

# Statens offentliga utredningar 2015

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till  
utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
- Tillämpningsdirektivet till  
utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
- Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett  
jämfäst arbetsliv. [50]
- Översyn av lex Laval. [83]

### Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden  
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
- Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
- En ny svensk tullagstiftning. [5]
- Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
- Överprövning av upphandlingsmål m.m.  
[12]
- En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
- En kommunallag för framtiden.  
Del A + B. [24]
- Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?  
[27]
- Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsu-  
mentvaror som innehåller kemikalier.  
[30]
- Ett effektivare främjandeförbud i  
lotterilagen. [34]
- Bostadsmarknaden och den ekonomiska  
utvecklingen. [48]
- The Welfare State and Economic  
Performance. [53]
- Får vi det bättre?  
Om mått på livskvalitet. [56]
- UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning.  
[62]
- Tjänstepension – tryggandelagen och  
skattereglerna. [68]
- Ökad trygghet för hotade och förföljda  
personer. [69]
- Energiskatt på el. En översyn av det  
nuvarande systemet. [87]

Utbildning för framtidens arbetsmarknad.  
[90]

Översyn av ersättning till kommuner och  
landsting för s.k. dold mervärdesskatt.  
[93]

Migration, en åldrande befolkning och  
offentliga finanser. [95]

Demografins regionala utmaningar. [101]

Långtidsutredningen 2015. Huvud-  
betänkande. [104]

Sveriges ekonomi – scenarier fram till år  
2060. [106]

Forskning, innovationer och ekonomisk  
tillväxt. [107]

### Försvarsdepartementet

Deltagande med väpnad styrka  
i utbildning utomlands. En utökad  
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Tillsyn och kontroll på hälso- och miljö-  
området inom försvaret. [79]

### Justitiedepartementet

Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-  
lägen anpassning av Polismyndig-  
hetens uppgifter på djurområdet. [3]

En översyn av årsredovisningslagarna. [8]

En modern reglering  
av järnvägstransporter. [9]

Lösöreköp och registerpant. [18]

Informations- och cybersäkerhet  
i Sverige. Strategi och åtgärder för säker  
information i staten. [23]

En ny säkerhetsskyddslag. [25]

Datalagring och integritet. [31]

Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]

Myndighetsdatalog. [39]

Stärkt konsumentskydd på  
bolånemarknaden. [40]

Ny patentlag. [41]

Kollektiv rättighetsförvaltning på  
upphovsrättsområdet. [47]

Nya regler för revisorer och revision. [49]  
Rapport från Bergwallkommissionen. [52]  
Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]  
Tillsyn över polisen och Kriminalvården.  
[57]  
Ett stärkt konsumentskydd vid  
telefonförsäljning. [61]  
Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor.  
[63]  
För att brott inte ska löna sig. [67]  
Personuppgiftsbehandling på utlännings-  
och medborgarskapsområdet. [73]  
Skydd för vuxna i internationella  
situationer – 2000 års Haagkonvention.  
[74]  
Fakturabedrägerier. [77]

#### **Kulturdepartementet**

Begravningsclearing. [26]  
Gestaltad livsmiljö – en ny politik  
för arkitektur, form och design. [88]  
Ny museipolitik. [89]  
Medieborgarna & medierna. En digital  
värld av rättigheter, skyldigheter  
– möjligheter och ansvar. [94]  
Låt fler forma framtiden! Forskarantologi.  
Bilaga till betänkande. [96]  
Ett utvidgat straffrättsligt skydd för  
transpersoner m.m. [103]

#### **Miljö- och energidepartementet**

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015.  
Kontroll, dokumentation och finansie-  
ring för ökad säkerhet. [11]  
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]  
Planering och beslut för hållbar utveckling.  
Miljöbalkens hushållningsbetämmelser.  
[99].

#### **Näringsdepartementet**

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi  
för en konkurrenskraftig jordbruks-  
och trädgårdsnäring. [15]  
Ökat värdeskapande ur immateriella  
tillgångar. [16]  
Gör Sverige i framtiden – digital  
kompetens. [28]

Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]  
Service i glesbygd. [35]  
Koll på anläggningen. [42]  
Klimatförändringar och dricksvatten-  
försörjning. [51]  
EU och kommunernas bostadspolitik. [58]  
En ny regional planering – ökad  
samordning och bättre bostads-  
försörjning. [59]  
Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett  
författningsförslag om värdeåterföring.  
[60]  
En fondstruktur för innovation  
och tillväxt. [64]  
Om Sverige i framtiden – en antologi om  
digitaliseringens möjligheter. [65]  
En förvaltning som håller ihop. [66]  
Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap  
i tillgänglighetssmarta boendemiljöer.  
[85]  
Digitaliseringens transformerande kraft –  
vägval för framtiden. [91]  
Strandskyddet i praktiken. Slutrapport  
från Strandskyddsdelegationen  
nationell arena för samverkan. [108]  
Bättre samarbete mellan stat och kommun.  
Vid planering för byggande. [109]  
En annan tågordning – bortom järnvägs-  
knuten. + Bilagedel med underlags-  
rapporter. [110]

#### **Socialdepartementet**

Mer gemensamma tobaksregler.  
Ett genomförande av tobaks-  
produktdirektivet. [6]  
Sedd, hörd och respekterad. Ett  
ändamålsenligt klagomålssystem  
i hälso- och sjukvården. [14]  
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]  
Trygg och effektiv utskrivning från slut-  
vård. [20]  
Mer trygghet och bättre försäkring.  
Del 1 + 2. [21]  
Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]  
Systematiska jämförelser. För lärande i  
staten. [36]

Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. [44]  
Skapa tilltro. Generell tillsyn,  
enskildas klagomål och det allmänna  
ombudet inom socialförsäkringen. [46]  
Nationell strategi mot mäns våld mot  
kvinnor och hedersrelaterat våld och  
förtryck. [55]  
Barns och ungas rätt vid tvångsvård.  
Förslag till ny LVU. [71]  
Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och  
starkare patienter. [76]  
Upphandling och villkor enligt kollektiv-  
avtal. [78]  
Stöd och hjälp till vuxna vid ställningsta-  
ganden till vård, omsorg och forskning.  
[80]  
Organdonation. En livsviktig verksamhet.  
[84]  
Träning ger färdighet. Koncentrera vården  
för patientens bästa. [98]  
Kroppsbehandlingar. Åtgärder för ett  
stärkt konsumentskydd. [100]  
Fråga patienten. Nya perspektiv i klagomål  
och tillsyn. [102]  
Plats för fler som bygger mer. [105]

#### **Utbildningsdepartementet**

Rektorn och styrkedjan. [22]  
En yrkesinriktning inom teknik-  
programmet. [29]  
SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]  
Högre utbildning under tjugo år. [70]  
En rymdstrategi för nytta och tillväxt. [75]  
Mer tid för kunskap – förskoleklass, för-  
längd skolplikt och lovskola. [81]  
Ökad insyn i fristående skolor. [82]  
Mål och myndighet. En effektiv styrning  
av jämställdhetspolitiken.  
+ Forskarrapporter till Jämställdhets-  
utredningen. [86]  
Utvecklad ledning av universitet och  
högskolor. [92]  
Välja yrke. [97]

#### **Utrikesdepartementet**

Gränser i havet. [10]  
Skärpt exportkontroll av krigsmateriel  
– DEL 1 + 2, bilagor. [72]