



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 föranleds 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 tilläggsdirektiv, 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 trafikillstånd, 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 järnvägssäkerheten 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 järnvägsinfrastrukturens 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 företag 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 (SERA-direktivet),

- 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 problemidentifiering i deluppdraget och de synpunkter som framkommer vid remissmötet vid beslut om tilläggsdirektivet.

Datum för slutredovisning kommer att framgå av tilläggsdirektiven.

(Näringsdepartementet)