

Lagrådsremiss

Kvalitetshöjande avgifter inom järnvägen

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 2 september 2010

Åsa Torstensson

Olof Hedberg
(Näringsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I syfte att öka punktligheten, minska driftstörningar och höja kvaliteten i järnvägssystemet föreslås i lagrådsremissen att det i järnvägslagen (2004:519) införs bestämmelser om ett ekonomiskt incitamentssystem.

Redan i dag regleras leveransvillkoren för tåglägen i ett trafikeringsavtal mellan infrastrukturförvaltaren och järnvägsföretaget. Nu föreslås att trafikeringsavtalet även ska innehålla villkor om s.k. verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter. Den part som orsakar en avvikelse från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt nyttjande av infrastrukturen ska betala en på förhand bestämd kvalitetsavgift till sin motpart.

De grundläggande villkoren för systemet ska läggas fast i infrastrukturförvaltarens järnvägsnätbeskrivning och de närmare villkoren preciseras i trafikeringsavtalet. Samma grundprinciper för verksamhetsstyrningen ska tillämpas för en infrastrukturförvaltares hela järnvägsnät och alla järnvägsföretag ska behandlas på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt. Infrastrukturförvaltaren åläggs också inrätta ett rapporteringssystem för att registrera avvikelserna.

I lagrådsremissen föreslås även bestämmelser om offentliggörande av särredovisningar samt undantag från krav på upprättande av särredovisningar i vissa fall.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Lagtext.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519).....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	7
4	Bakgrund.....	7
5	Verksamhetsstyrning för ökad effektivitet.....	9
5.1	Inledning.....	9
5.2	Verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter.....	11
5.3	Verksamhetsstyrningen och annan reglering av ansvaret mellan parterna i järnvägssystemet.....	16
5.4	Parternas inflytande över utformningen av verksamhetsstyrningen.....	19
5.5	Beräkning av kvalitetsavgifter.....	22
5.6	Undantag från krav på verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter.....	25
5.7	Begränsningar i tillämpningen av verksamhetsstyrningen.....	26
5.8	Registrering och rapportering av avvikelser.....	28
6	Särredovisning.....	30
6.1	Bakgrund.....	30
6.2	Krav på offentliggörande av särredovisning.....	31
6.3	Begränsning av vilka som ska vara skyldiga att särredovisa.....	32
7	Ikraftträdande.....	34
8	Konsekvenser.....	35
8.1	Konsekvenser av regleringen om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter.....	35
8.2	Konsekvenser av regleringen vad gäller särredovisning.....	43
9	Författningskommentar.....	45
Bilaga 1	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/12/EG av den 26 februari 2001.....	49
Bilaga 2	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001.....	74
Bilaga 3	Sammanfattning av Transportstyrelsen promemoria Förslag till införlivande av regler i första järnvägs- paketet i svensk lagstiftning.....	92
Bilaga 4	Lagförslaget i Transportstyrelsens promemoria Förslag till införlivande av regler i första järnvägs- paketet i svensk lagstiftning.....	95
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanser.....	100

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519).

2 Lagtext

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

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om järnvägslagen (2004:519)

dels att 4 kap. 2 § och 6 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas sex nya paragrafer, 4 kap. 1 b §, 6 kap. 4 a, 22 a, 22 b och 24 a §§ och 7 kap. 5 a §, samt närmast före 6 kap. 4 a §, 6 kap. 22 a § och 7 kap. 5 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 b §

Den som är skyldig att särredovisa verksamhet enligt 1 § ska låta offentliggöra redovisningen.

2 §

Bestämmelserna i detta kapitel gäller inte för den som utför till sin omfattning obetydlig trafik med museijärnvägsfordon eller annan liknande materiel.

Bestämmelserna i detta kapitel gäller inte för den som utför till sin omfattning obetydlig trafik med museijärnvägsfordon eller annan liknande materiel.

Skyldighet att särredovisa enligt 1 § gäller inte heller för den verksamhetsutövare som, utan att motta offentligt stöd, bedriver järnvägstrafik och förvaltar järnvägsinfrastruktur endast i syfte att förse den egna verksamheten med sådana tjänster som avses i 6 kap. 23 §.

¹ Jfr rådets direktiv 91/440/EG av den 29 juli 1991 om utvecklingen av gemenskapens järnvägar (EGT L 237, 24.8.1991, s. 25, Celex 31991L440), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/58/EG av den 23 oktober 2007 om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur (EUT L 315, 3.12.2007, s. 44, Celex 32007L0058), Europaparlamentet och rådets direktiv 2001/14/EG av den 23 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur (EGT L 75, 15.3.2001, s. 29, Celex 32001L0014), senast ändrat genom Europaparlamentet och rådets direktiv 2007/58/EG av den 23 oktober 2007 (EUT L 315, 3.12.2007, s. 44, Celex 32007L0058).

6 kap.

Rapportering av avvikelser

4 a §

För järnvägsnät där verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter enligt 22 a § tillämpas ska infrastrukturförvaltaren tillhandahålla ett system för att rapportera och registrera avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen samt orsakerna till sådana avvikelser.

5 §

En infrastrukturförvaltare *skall* upprätta en beskrivning av det järnvägsnät förvaltaren råder över. Beskrivningen *skall* innehålla uppgifter om tillgänglig infrastruktur samt information om villkoren för att få tillträde till den och om förfaranden och kriterier för fördelning av infrastrukturkapacitet.

Beskrivningen *skall* upprättas efter samråd med berörda parter. Beskrivningen *skall* offentliggöras, uppdateras regelbundet och ändras vid behov.

En infrastrukturförvaltare *ska* upprätta en beskrivning av det järnvägsnät förvaltaren råder över. Beskrivningen *ska* innehålla uppgifter om tillgänglig infrastruktur samt information om villkoren för tillträde till *och utnyttjande av infrastrukturen* och om förfaranden och kriterier för fördelning av infrastrukturkapacitet.

Beskrivningen *ska* upprättas efter samråd med berörda parter. Beskrivningen *ska* offentliggöras, uppdateras regelbundet och ändras vid behov.

Verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter

22 a §

Ett trafikeringsavtal enligt 22 § ska innehålla villkor om verksamhetsstyrning med enligt 7 kap. 5 a § utformade kvalitetsavgifter. Kvalitetsavgift ska betalas av den part som orsakar avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen.

22 b §

Verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter enligt 22 a § gäller endast vid normala driftförhållanden. Infrastrukturför-

valtaren avgör när det inte längre råder normala driftförhållanden och ska då genast underrätta berörda järnvägsföretag och trafikorganisatörer med auktorisation enligt 3 kap 5 § om detta.

24 a §

Kravet på verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter enligt 22 a § gäller inte för lågt trafikerade järnvägsnät, eller delar av järnvägsnät, där risken för driftstörningar på grund av parts avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen är obetydlig. Kravet gäller inte heller vid de tider på dygnet då risken för driftstörningar på grund av sådana avvikelser är obetydlig.

7 kap.

Kvalitetsavgifter för att förebygga driftstörningar

5 a §

Kvalitetsavgifter ska utformas så att både infrastrukturförvaltaren och den som utnyttjar infrastrukturen motiveras att vidta skäligen åtgärder för att förebygga driftstörningar i järnvägssystemet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011. Äldre föreskrifter gäller för trafikeringsavtal som avser trafik under tågplanepreioden 2011.

3 Ärendet och dess beredning

Den 8 oktober 2009 översände Europeiska kommissionen ett motiverat yttrande med anledning av att Sverige på två punkter brustit i genomförandet av direktiven i det s.k. första järnvägspaketet. Det gällde dels kravet på offentliggörande av särredovisningar i vissa fall enligt artikel 6.1 i direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar i dess lydelse enligt ändringsdirektivet 2001/12/EG, dels avsaknad av kvalitetsincitament i banavgiftssystemet som det föreskrivs i artikel 11 i direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur. Direktiven återfinns i *bilaga 1* och *bilaga 2*. Transportstyrelsen gavs i uppdrag att utarbeta en promemoria med förslag på hur bestämmelserna skulle genomföras i svensk rätt. En sammanfattning av promemorian och lagförslaget i denna återfinns i *bilaga 3* respektive *bilaga 4*.

Transportstyrelsens promemoria har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna återfinns i *bilaga 5*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N2009/9192/TR).

4 Bakgrund

Första järnvägspaketet består av fyra direktiv som antogs 2001. I Sverige har direktiven i första hand genomförts genom järnvägslagen (2004:519) och föreskrifter meddelade i anslutning till den lagen. Nu föreslås att genomförandet kompletteras på två punkter. Det gäller främst krav på införande av verksamhetsstyrning genom *kvalitetskrav i banavgiftssystemet*, dvs. ekonomiska styrmedel för att höja kvaliteten i järnvägsystemet. Därutöver föreslås krav på att infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag som enligt järnvägslagen ska särredovisa sina verksamheter också ska *offentliggöra* denna redovisning.

När det gäller offentliggörande av särredovisningar kan detta åtgärdas relativt enkelt genom att ett sådant krav införs i 4 kap. järnvägslagen (2004:519). Kvalitetsincitament i avgiftssystemet är mer komplicerat. Bestämmelsen finns i artikel 11 i direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter. Den är placerad i direktivets kapitel II som handlar om infrastrukturavgifter. Av lydelsen framgår att avgiftssystemet i fråga om infrastrukturen med hjälp av verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande ska motivera järnvägsföretag och infrastrukturförvaltaren att reducera driftsavbrotten till ett minimum och förbättra järnvägsnätets prestanda. Detta får innebära sanktioner för verksamhet som stör driften och ersättning till de företag som lider skada av trafikstörningarna och bonus till verksamhet som går bättre än planerat. Grundprinciperna för verksamhetsstyrningen ska tillämpas på hela järnvägsnätet.

Sverige genomförde som första land i Europa år 1988 en vertikal separation mellan infrastruktur och trafik på det statliga järnvägsnätet.

Uttag av banavgifter på det av staten förvaltade järnvägsnätet baseras sedan dess på samhällsekonomiska principer. Genom avtal mellan staten och ett fåtal andra infrastrukturförvaltare har liknande avgiftsprinciper, redan innan direktivet 2001/14/EG och likalydande bestämmelser i den nya svenska järnvägslagen från 2004 kom till stånd, tillämpats på all infrastruktur av betydelse.

Banavgifter på det statliga järnvägsnätet består sedan 1989 dels av marginalkostnadsbaserade avgifter som ska spegla spårslitage samt externa effekter för samhället i övrigt till följd av att trafik utförs, dels av extra avgifter ("mark ups" i den engelska versionen av direktivet). De senare utgjordes t.o.m. 1998 av fordonsavgifter som speglade järnvägstrafikens betalningsförmåga i förhållande till framför allt den tunga landsvägstrafiken. Avsikten bakom dem var att åstadkomma likvärdiga villkor mellan trafiklagen vad avser nyttjandet av infrastrukturen. Fordonsavgifterna togs bort 1999. Orsaken var att den tunga landsvägstrafiken, utan ökade avgifter för nyttjandet av väginfrastrukturen, fått förbättrade villkor genom längre tillåten fordonslängd och högre tillåten axellast. För att återställa de likvärdiga villkoren mellan trafiklagen som eftersträvas i svensk transportpolitik sänktes därför avgifterna för järnvägstrafiken. Eftersom sänkningen inte berörde den del av banavgiften som syftar till att spegla trafikens externa kostnader (för spårslitage, olyckor, utsläpp m.m.), var åtgärden helt i linje med de principer som styr utformningen av avgiftsprinciperna i artiklarna 7 och 8 i direktiv 2001/14/EG. Innebörden av dessa artiklar är att järnvägsföretagen alltid ska betala en avgift som motsvarar marginalkostnaden. Ytterligare avgiftsuttag får inte leda till att ett marknadssegment av järnvägstransporter förs över till annat trafikslag så länge som det finns plats för den på järnvägsnätet.

Kvar i uttag av avgifter för nyttjande av det statliga järnvägsnätet återstod efter 1999 och fram till 2007 endast uttag av de marginalkostnadsbaserade avgifterna samt ett mindre uttag av extra avgifter på det s.k. kapillära nätet (terminalspår m.m.) som staten via Banverket övertog från affärsverket SJ 1999. Det var detta förhållande som var orsaken till att artikel 11 i direktivet 2001/14/EG inte kom att implementeras på det sätt som förutsattes i direktivet. Det ansågs, inom ramen för fortsatt bevarande av de likvärdiga villkoren mellan transportslagen inte finnas utrymme för uttag av sådana avgifter som kan ges en naturlig koppling till infrastrukturförvaltarens tjänster, därmed heller inte till sådan verksamhetsstyrning som avses i artikel 11 i direktivet. I den statliga utredning som föreslog hur direktivet skulle införas konstaterades detta faktum. Man pekade dock på att liknande incitamentsstrukturer kunde åstadkommas genom användning av skadeståndsbaserade ersättningar som inte var kopplade till banavgiften.

Sedan direktiv 2001/14/EG införlivades genom att järnvägslagen trädde i kraft 2004 har dock situationen förändrats. Trafikverket bedömer numera att järnvägstrafikens betalningsvilja för infrastrukturkapacitet i järnvägsnätet har ökat och därmed också utrymmet för avgiftshöjningar. Dåvarande Banverket började också 2007 ta ut en ny extra avgift, en tåglägesavgift, som på ett naturligt sätt kan förenas med den typ av verksamhetsstyrning som artikel 11 stadgar.

Tåglägen och framkomlighet enligt dessa är en infrastrukturförvaltarens huvudtjänst. De planeras och levereras till järnvägsföretagen och sådana som har auktorisation enligt 3 kap 5 § järnvägslagen (auktoriserade). Trafikverket har börjat erbjuda sina kunder möjlighet att avtalsreglera ersättning för tilldelade men felaktigt eller inte alls levererade tåglägen. Enligt allmänna avtalsvillkor bilagda till järnvägsnätsbeskrivningen gäller att järnvägsföretag eller annan avtalspart till Trafikverket, om man sluter avtal om detta, äger rätt till återbetalning av tåglägesavgiften vid avvikelser från avtalad leverans kvalitet. Med avtalad leverans kvalitet avses de tider som anges i tilldelat tågläge med viss, mindre avvikelse.

Trafikverket kommer successivt att höja såväl tåglägesavgiften som avgifter för vissa andra tjänster från dagens låga nivå. Tåglägesavgiften kommer också att differentieras i förhållande till olika kvalitetsnivåer hos det planerade tågläget. Den differentierade tåglägesavgiften kommer dessutom att spegla olika kvalitetsutfästelser avseende leveransen av framkomlighet för tågen enligt tilldelade tåglägen och ingångna trafikeringsavtal. Det finns därmed nu förutsättningar att utveckla en verksamhetsstyrning med inslag av ekonomiska incitament på det sätt som avses enligt artikel 11 i direktivet 2001/14/EG.

5 Verksamhetsstyrning för ökad effektivitet

5.1 Inledning

Trafik på ett järnvägsnät planeras så att olika järnvägsföretag ska kunna utföra trafik utan att störa varandra eller infrastrukturförvaltarens verksamhet. I en så kallad tågplan definieras dels tåglägen, dels tider för banarbeten. Ett tågläge definierar i tid och rum framkomligheten för ett tåg på infrastrukturen längs en rutt mellan en avgångs- och en destinationspunkt. Ett tågläge anger alltså var och när på järnvägsnätet infrastrukturen ska vara hinderfri och på ett säkert sätt kunna användas av ett järnvägsföretag eller sådana som har auktorisation enligt 3 kap. 5 § järnvägslagen (fortsättningsvis benämnda som auktoriserade). Tilldelningen sker i en process som omfattar överläggningar mellan infrastrukturförvaltaren och berörda järnvägsföretag eller auktoriserade. Tågläget och möjligheten att utföra trafiken enligt detta utgör infrastrukturförvaltarens viktigaste tjänst. Den huvudsakliga tilldelningen av tåglägen sker en gång per år och fastställs under september månad för en ettårsperiod med start i mitten av december.

I samband med tilldelningen av tåglägen sluter infrastrukturförvaltaren också trafikeringsavtal med berörda järnvägsföretag eller auktoriserade. I avtalen ska de tekniska, ekonomiska och administrativa villkor som behövs för att utnyttja det tilldelade tågläget anges. Det operativa tillhandahållandet av ett tågläge sker när infrastrukturförvaltarens trafikledningsfunktion ger körsignal för ett tåg. Detta får då framföras på den sektion av linjen som körsignalen avser. Körsignalen anger med andra ord att denna sektion är framkomlig för trafikutövning. Därmed vidtar järnvägsföretagets eller den auktoriserades ansvar för användningen av

tågläget, dvs. ansvaret för att tåget framförs på ett sådant sätt att det ankommer i tid till nästa sektion av infrastrukturen där en ny signal från trafikledningen anger kör eller stopp.

Genom att trafik och banarbeten är i förväg planerade ska trafikstörningar inte kunna uppkomma så länge som verksamheten genomförs enligt plan. Det är dock inte alltid möjligt att genomföra planen på avsett vis, varför trafikstörningar regelmässigt ändå uppstår. De kan t.ex. orsakas av att fordon eller infrastrukturanläggningar inte fungerar eller att järnvägsföretagen inte utför trafiken på planerat sätt. Det senare kan i sin tur bero på att planeringen varit orealistisk, till exempel att tiden för resenärsutbyte vid en station varit för snävt tilltagen. Varje trafikrörelse som avviker från plan riskerar att störa andra trafikrörelser eller genomförandet av banarbeten. På detta sätt kan genom kedjereaktioner även små avvikelser från plan ibland orsaka omfattande störningar i trafiken eller i infrastrukturförvaltarens drift, underhåll och utveckling av järnvägsnätets infrastruktur. Till de ekonomiska och administrativa villkoren i trafikeringsavtalen hör därför även frågan om under vilka leveransvillkor infrastrukturförvaltaren, via sin trafikledning, ska tillhandahålla framkomlighet när sådan driftstörning inträffar och tågen inte kan framföras enligt plan.

Till effektivitetsförluster i driften av infrastruktur hör också eventuell påverkan på infrastrukturförvaltarens förmåga att utföra akut felavhjälpning eller att leverera extra tåglägen, dvs. sådan infrastrukturkapacitet som föranleds av hastigt uppkomna behov av att framföra extratåg eller enskilda fordon på infrastrukturen. Enligt 6 kap. 3 § järnvägslagen och artikel 23 i direktivet 2001/14/EG är infrastrukturförvaltaren skyldig att hålla reservkapacitet för att kunna tillgodose sådana önskemål. Det gäller även för överbelastad infrastruktur.

Trafikstörningar kan i många fall, dock inte alltid, åsamka de drabbade ekonomisk skada. Det är också många olika subjekt som kan drabbas av sådan skada, t.ex. resenärer, godstransportkunder, järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare. För att förebygga sådana händelser bör infrastrukturförvaltare, järnvägsföretag och auktoriserade ges incitament att identifiera och förändra sådana rutiner och organisatoriska lösningar inom den egna verksamheten som regelmässigt leder till att trafikstörningar uppstår vid genomförandet av den planerade trafiken. Detta är också motivet bakom artikel 11 i direktiv 2001/14/EG.

Från och med tågplan 2011 kommer Trafikverket att erbjuda alla järnvägsföretag och auktoriserade möjlighet att träffa incitamentsavtal för förbättrad punktlighet. Erbjudandet sker med hänvisning till artikel 11 i direktiv 2001/14/EG och vetskapen att denna kommer att införlivas i svensk rätt. Bannätet kommer att klassificeras i ett hög- respektive basnivånät som speglar olika prestanda hos nätet. För det s.k. högnivånätet (Stockholm – Göteborg, Stockholm – Malmö, Göteborg – Malmö och Stockholm – Gävle) kommer järnvägsföretag och auktoriserade att få betala en betydligt högre tåglägesavgift. I gengäld kommer man att vid förseningar, som helt eller mestadels orsakats av Trafikverket, kompenseras tidigare och med större belopp än på basnivånätet. Ersättningarna kommer, beroende på förseningens storlek, att motsvara tåglägesavgiften uppräknad med en faktor som beror på var förseningen uppstår samt hur stor förseningen är. En försening på 15 – 29 minuter på

högnivånätet kommer att innebära en uppräknig med en faktor 2 av tåglägesavgiften och om förseningen överstiger 60 minuter med faktor 10. På basnivånätet betalas ersättning först efter 30 minuters försening. Detaljerna i systemet kommer att utvecklas under 2010.

Det system som Trafikverket nu utvecklar är helt inriktat på kompensation för bristande leversans kvalitet från infrastrukturförvaltarens sida, en naturlig ansats mot bakgrund av att det är infrastrukturförvaltaren som är leverantör. De ansatser som hittills har diskuterats mellan Trafikverket och järnvägsföretag eller auktoriserade innehåller dock ingen ansats till den dubbelriktade incitamentsstyrning som förutsetts enligt artikel 11 i direktivet 2001/14/EG.

5.2 Verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter

Regeringens förslag: En järnvägsnätsbeskrivning ska utöver nuvarande innehåll även omfatta villkor för utnyttjande av infrastrukturen.

Ett trafikeringsavtal ska innehålla villkor om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter. Kvalitetsavgift ska betalas av den part som orsakar avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen.

Regeringens bedömning: Infrastrukturförvaltare, järnvägsföretag och de som har auktorisation enligt 3 kap. 5 § järnvägslagen ska motiveras att reducera driftstörningar och förbättra järnvägsnätets prestanda. Det ska ske genom att verksamhetsstyrning införs som en del av avgiftssystemet. Samma grundprincip ska tillämpas för en infrastrukturförvaltares hela nät.

Transportstyrelsens förslag: Överensstämmer i det väsentliga med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Ingen instans har avstyrkt att krav på ekonomiska incitament, inom ramen för s.k. system för verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande, ska införas i järnvägslagen. Några instanser (*A-Train AB*, *Branschföreningen Tågoperatörerna*, *Banverket*, *Storstockholms Lokaltrafik AB [SL]* och *Statens väg- och transportforskningsinstitut [VTI]*) har välkomnat eller tillstyrkt att ekonomiska incitament ska användas för att förebygga förseningar och driftstörningar. Flera instanser har dock förespråkat att verksamhetsstyrningen bör byggas upp på ersättningar som relateras till den skada som driftstörningar orsakar de drabbade (*Branschföreningen Tågoperatörerna*, *Rikstrafiken*, *Svensk Kollektivtrafik*).

Skälen för regeringens bedömning: Syftet bakom artikel 11 i direktiv 2001/14/EG är att inom ramen för avgiftssystemet i fråga om infrastrukturen genom kvalitetskrav på utförande ge infrastrukturförvaltare, järnvägsföretag eller de som har auktorisation ekonomiska incitament att motverka uppkomsten av driftstörningar och förbättra järnvägsnätets prestanda. Kravet på förbättrad prestanda i kombination med att verksamhetsstyrningens ekonomiska incitament ska vara relaterade till infrastrukturförvaltarens avgiftssystem medför att verksamhetsstyrningen bör

inriktas mot att förebygga avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen, oavsett om skada uppstår eller ej i det enskilda fallet. Med denna inriktning kommer verksamhetsstyrningens fokus att ligga på infrastrukturförvaltarens viktigaste verksamhet gentemot kund – att planera och tillhandahålla framkomlighet på järnvägsnätet på ett sätt som leder till säkert och effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Järnvägsföretagens och de auktoriserades användning av infrastrukturen fokuseras på motsvarande sätt.

För att kunna leverera resor och övriga transporttjänster i tid krävs att såväl infrastrukturförvaltaren som dennes kunder följer ingångna avtal i den operativa verksamhetsutövningen. Med färre avvikelser minskar risken att skada uppstår till följd av driftstörningar, vilket gagnar samtliga verksamhetsutövare och ytterst resenärer och godstransportkunder.

Den ökade precisionen i utförandet av den planerade verksamheten kommer, förutom att vara till gagn för att säkerställa resenärers och transportköparens villkor, även att öka förmågan att återställa trafiken till plan vid små driftstörningar, att effektivt kunna verkställa akut felavhjälpning och att snabbt och effektivt kunna erbjuda möjlighet att tillgodose plötsligt uppkomna och svårförutsägbara behov av nya tågrörelser eller annan användning av infrastrukturen.

Det ekonomiska incitament som ska användas för att åstadkomma den ökade effektiviteten bör bestå i att den verksamhetsutövare som inte utför tågdrift respektive infrastrukturförvaltning enligt i tågplanen och trafikeringsavtal fastställda villkor om utnyttjandet av infrastrukturen ska betala en avgift, fortsättningsvis benämnd kvalitetsavgift, som är relaterad till infrastrukturförvaltarens avgifter för tåglägen eller annat utnyttjande av infrastrukturkapacitet.

Bonus kan enligt artikel 11 i direktivet 2001/14/EG också användas som incitament för att öka effektiviteten i systemet. Om en infrastrukturförvaltare kan avsluta planerade banarbeten före planerad tidpunkt kan det till exempel medföra ekonomiska fördelar för ett järnvägsföretag om det möjliggör tidigarelagd driftsstart för ett trafikupplägg. Bonus av detta slag kan dock i regel vara lämpligare att avtala om i särskild ordning utan koppling till banavgiftssystemet.

Artikel 11 tillåter också användning av skadekompenserande ersättningar inom ramen för verksamhetsstyrningen. Regeringens tolkning av artikelns ordalydelse innebär att dessa i sådana fall måste vara relaterade till infrastrukturförvaltarens avgiftssystem. Med hänsyn till den förhållandevis låga nivån på de svenska banavgifterna blir det, vilket utvecklas i senare avsnitt, emellertid svårt att använda dem som grund för ett skadereglerande system som samtidigt ligger i linje med syftet bakom artikel 11. Däremot bör skaderelaterade ersättningar kunna användas som komplement till verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter. Av olika skäl, som utvecklas närmare i avsnitt 5.3, kommer regeringen att överväga om en reglering av infrastrukturförvaltarens och järnvägsföretags respektive auktoriserades skadeståndsansvar för ekonomisk skada till följd av bl.a. förseningar i järnvägstrafiken bör införas i svensk rätt.

Infrastrukturförvaltaren och järnvägsföretagen eller de auktoriserade kan inom ramen för verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter av

uppenbara skäl inte fullt ut behandlas som likvärdiga aktörer – infrastrukturförvaltaren är leverantören och järnvägsföretagen och de auktoriserade dennes kunder. För de senare får t.ex. kvalitetsavgifterna karaktären av en extra betalning för utnyttjandet av ett tågläge när man avviker från fastställda villkor. För infrastrukturförvaltaren får kvalitetsavgifterna däremot karaktären av en intäktsreduktion i de fall då man, till följd av avvikelser från plan för banarbeten eller annan brist i infrastrukturförvaltningen, inte levererar framkomlighet för tågen enligt i tågplanen och trafikeringsavtal fastställda villkor för utnyttjandet av infrastrukturen.

I egenskap av leverantör svarar infrastrukturförvaltaren för planeringen av infrastrukturens utnyttjande och för trafikledningsfunktionen på varje järnvägsnät. Härigenom har infrastrukturförvaltaren, till skillnad från järnvägsföretagen och de auktoriserade, vissa möjligheter att begränsa risken för att en avvikelse från i tågplanen och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen i sin tur stör möjligheten att framföra efterkommande tåg enligt plan. Detta är också något som infrastrukturförvaltaren måste beakta om och när man utfärdar framkomlighetsgarantier för olika tåglägen.

Verksamhetsstyrningen bör utformas med beaktande av infrastrukturförvaltarens roll och ansvar i förhållande till dennes kunder. Det får bl.a. till följd att infrastrukturförvaltaren, som är part i samtliga trafikeringsavtal, får betala kvalitetsavgift till samtliga järnvägsföretag vars tåg drabbas av avvikelser till följd av en händelse infrastrukturförvaltaren orsakat. Som närmare utvecklas i avsnitt 5.7 tillåts verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter emellertid upphöra att tillämpas under tidsperioder när förutsättningar att genomföra tågplanen inte längre föreligger. De finansiella effekterna av att infrastrukturförvaltarna får bära ansvar för följdörseningar som drabbar tåg till följd av avvikelser de själva orsakat blir därigenom avsevärt begränsade.

I vissa fall kan infrastrukturförvaltaren överskrida tid för banarbete eller på annat sätt vara försumlig i utövandet av sin verksamhet utan att detta får några direkta konsekvenser för redan avtalad trafikutövning. Däremot kan det påverka möjligheterna att tilldela tåglägen eller utföra akut felavhjälpning, brister som i det senare fallet ökar risken för att man senare inte kan leverera framkomlighet enligt plan för tågen. Det finns alltså goda skäl att mäta avvikelser från plan i utförandet av infrastrukturförvaltarens verksamhet även i sådana fall. Regeringen förutsätter att infrastrukturförvaltarna utvecklar system som ger incitament till ökad effektivitet i dessa avseenden. Däremot kan inte ett verksamhetsstyrningssystem med kvalitetsavgifter som erläggs parterna emellan omfatta sådana händelser. Desto viktigare är det att infrastrukturförvaltarnas förmåga till akut felavhjälpning och att tillhandahålla tåglägen vid hastigt uppkomna situationer mäts och följs upp i intern och extern revision eller annan effektivitetsuppföljning.

När det gäller följdörseningar till följd av avvikelse som ett järnvägsföretag eller en auktoriserad orsakat anser regeringen att det bör överlåtas till verksamhetsutövarna att, i samband med upprättandet av järnvägsnätsbeskrivning, komma överens om hur följdörseningar som orsakats av ett järnvägsföretag eller en auktoriserad ska hanteras inom verksamhetsstyrningssystemet. Det skulle kunna anföras att järnvägsföretag eller

auktoriserade ska betala kvalitetsavgifter till infrastrukturförvaltaren som motsvarar de kvalitetsavgifter som infrastrukturförvaltaren får betala för att denne måste betala kvalitetsavgifter till följdörsenade tåg som man inte kunnat leverera utlovad framkomlighet till. Risken för att sådana situationer uppstår ökar ju tätare trafiken är på en linje. En sådan lösning riskerar dock att medföra onödigt höga transaktionskostnader. Verksamhetsutövarna bör därför lämnas möjlighet att välja andra lösningar för att på ett rimligt sätt spegla risken för följdörseningar i dessa fall, t.ex. genom att låta den kvalitetsavgift som ett järnvägsföretag eller en auktoriserad ska erlagga vid av denne orsakad avvikelse spegla de risker för följdverkningar som avvikelsen medför. Ett lokhaveri stör kanske endast järnvägsföretaget självt på en lågtrafikerad bana eller under tid då en järnvägslinje har mycket låg trafikeringsintensitet. Det omvända gäller under högttrafikerade perioder eller på ständigt högttrafikerade banor. Nivån på de kvalitetsavgifter som järnvägsföretag eller auktoriserade ska erlagga vid av dem orsakade driftstörningar bör därför kunna variera med trafikintensitet i tid och rum, jfr avsnitt 5.5. Det är med hänsyn till risken för följdverkningar med andra ord rimligt att det ska kosta mer att avvika från fastställda planer på tätt trafikerade banor även om det inte i det enskilda fallet går att fastställa att just den uppkomna störningen orsakar större skador för någon part än vad en motsvarande störning skulle ge upphov till under förhållanden då trafiken är av lägre intensitet.

Det är inte alltid uppenbart vem som ytterst orsakat en avvikelse och är skyldig till att tågföring eller annan verksamhet inte kan utföras enligt tågplanen och i trafikeringsavtal fastställda villkor. Vid avvikelse till följd av en nedfallen kontaktledning är det till exempel inte uppenbart att grundorsaken var ett fel i infrastrukturen, det kan ofta i stället vara en felaktig strömavtagare som rivit ner ledningen och därmed orsakat att ett antal tåg inte kan framföras enligt plan. Detsamma gäller vid en urspårning då den uppkomna situationen kan bero på antingen ett infrastrukturfel eller ett hjulfel eller annat fel på ett fordon.

I vissa fall kan grundorsaken till avvikelser också bero på att tågen är försenade från annan infrastrukturförvaltares nät. Till exempel förklarades uppemot 85 procent av antalet förseningar på Öresundsbroförbindelsen för tåg som kom från Danmark under 2009 bero på att tåget var ”försenat från utlandet”. Liknande avvikelseorsaker kan uppstå i gränssytorna mellan Trafikverkets nät och Arlandabanan eller mellan huvudbannät och terminaler där den som äger terminalen också är infrastrukturförvaltare. En viktig del i utvecklingen av verksamhetsstyrningen är att överväga i vilken utsträckning en infrastrukturförvaltare ska ta ansvar för följdverkningar av avvikelser som uppstått på en annan infrastrukturförvaltares nät. Det kan konstateras att denna fråga ännu kvarstår olöst inom EU-regleringen och i de olika utvecklingsprojekt som pågår inom ramen för utvecklingen av olika korridorer för godstrafik m.m., exempelvis i de projekt som drivs inom Rail Net Europe, en samarbetsorganisation mellan infrastrukturförvaltare i EU:s medlemsstater. Regeringens uppfattning är att ett järnvägsföretag eller en auktoriserad inte ska belastas för de avvikelser i förhållande till tågplan som uppstår när man försenad tillåtits köra in från en tidigare trafikerad infrastruktur. Förutsättningen är då att man under trafikeringsgenomgången genom sitt beteende inte orsakar nya avvikelser från tågplan. Infrastrukturförvaltaren i sin tur

bör, när man väl tillåtit det försenade tåget att trafikera infrastrukturen, bära ansvaret gentemot andra trafikföretag för de avvikelser från tågplan som kan anses ha orsakats av infrastrukturförvaltarens beslut. Ansvarsförhållandena i de nu exemplifierade situationerna kan dock påverkas av hur samarbetsavtalen mellan berörda infrastrukturförvaltare är beskaffade och i vilken utsträckning dessa enligt sådana avtal solidariskt bär ansvar gentemot järnvägsföretag eller auktoriserade.

Vid tvist om infrastrukturförvaltares beslut om kodning av orsak och därmed sammanhängande fråga om vem som orsakat en avvikelse (se avsnitt 5.8), liksom tvist om vilken kvalitetsavgift som ska betalas (se avsnitt 5.5), bör parterna kunna underställa Transportstyrelsen frågan för prövning så länge som den avser tillämpning av bestämmelserna i en järnvägsnätsbeskrivning. Om tvisten däremot gäller tillämpningen av verksamhetsstyrning och betalningen av kvalitetsavgifter i förhållande till ingånget trafikeringsavtal kan ett järnvägsföretag eller en auktoriserad föra sedvanlig civilrättslig talan mot infrastrukturförvaltaren. Bedömningen görs dock att sådana avtalstvister i regel kan förväntas vara av sådan karaktär att det är lämpligt att parterna söker lösa tvisten med hjälp av ett partssammansatt organ. För att förebygga tvist bör verksamhetsutövarna också ha ett gemensamt organ där man penetrerar orsakerna till avvikelser som man har divergerande uppfattningar om möjligheterna att förebygga, respektive vem – infrastrukturförvaltare eller dennes kapacitetskunder – det lämpligen bör ankomma på. Sådana organ är särskilt viktiga i uppbyggnaden av verksamhetsstyrningssystemet, inte minst för den kunskapsbyggnad som parterna gemensamt behöver utveckla som grund för ansvarsregleringen i järnvägsnätsbeskrivningar och trafikeringsavtal, i förlängningen för att bättre förstå orsaken till inträffade händelser och dra slutsatser om vem som är bäst skickad att minska risken för att de ska inträffa.

Artikel 11 punkt 2 i direktiv 2001/14/EG stadgar att grundprinciperna för verksamhetsstyrningen ska tillämpas över hela järnvägsnätet. Trafiken, liksom förutsättningarna att bedriva trafik på framför allt Trafikverkets nät, är mycket skiftande. Variationerna beror dels på att infrastrukturen har olika standard och utförande, dels på att trafikintensiteten är mycket olika. Den senare varierar såväl geografiskt, alltså var i landet trafiken går, som tidsmässigt, alltså när på dygnet trafiken utförs. Det är inte effektivt att i alla lägen tillämpa verksamhetsstyrningen på exakt samma sätt. Regeln om att samma grundprinciper ska tillämpas på hela nätet bör tolkas så att det inte är tillåtet för infrastrukturförvaltare att på ett otillbörligt sätt gynna ett järnvägsföretag på bekostnad av ett annat. I övrigt bör det lämnas öppet för parterna att, under samråd i samband med upprättande av järnvägsnätsbeskrivning och i de trafikeringsavtal som sluts mellan parterna, komma överens om hur verksamhetsstyrningen ska utformas för olika delar av en infrastrukturförvaltares nät.

Det är angeläget att infrastrukturförvaltaren och de som använder dennes nät har möjlighet att relatera nyttan av ett verksamhetsstyrningssystem till de transaktions- och administrativa kostnader som systemet för med sig. Undantag bör kunna medges då effektivitetsvinsterna från tillämpning av verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter kan ifrågasättas. Exempelvis bör järnvägsnät eller delar av nät, där risken för negativ påverkan på annans verksamhet när man avviker från plan är

försumbar, kunna undantas från tillämpning av verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter. Motsvarande bör kunna gälla under tid av dygnet på ett järnvägsnät om sådana förhållanden råder (se vidare avsnitt 5.6).

För att verksamhetsstyrningen ska kunna fungera behövs också systematisk rapportering av avvikelser, deras orsak samt vem som orsakat avvikelserna. Ansvar för denna rapportering bör läggas på infrastrukturförvaltaren av skäl som utvecklas närmare i avsnitt 5.8.

Regleringen av verksamhetsstyrningen föreslås ske genom att det i 6 kap. 5 § järnvägslagen (2004:519) införs en bestämmelse om att en infrastrukturförvaltares järnvägsnätsbeskrivning ska innehålla villkor för utnyttjande av infrastrukturen. Den närmare innebörden av begreppet utnyttjande i dessa avseenden liksom ramarna för tillämpningen av verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter anges dels genom bestämmelser i järnvägslagen om var och när bestämmelserna om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter ska tillämpas (22 b § och 24 a §), om krav på infrastrukturförvaltaren att svara för system för rapportering och registrering av avvikelser från fastställd tågplan (6 kap. 4 a §), om innehåll i de trafikeringsavtal som ska upprättas mellan parterna (6 kap. 22 a §) och genom bestämmelser i 7 kap. 5 a § om beräkning av kvalitetsavgifter, dels genom tillägg i järnvägsförordningen (2004:526).

5.3 Verksamhetsstyrningen och annan reglering av ansvaret mellan parterna i järnvägssystemet

Regeringens bedömning: Verksamhetsstyrning och regler eller avtal för skadereglering bör ses som komplementära system för effektivisering av järnvägssystemet.

Transportstyrelsens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flera instanser (*Branschföreningen Tågoperatörerna, Svensk Kollektivtrafik, Rikstrafiken, VTI, A-Train AB* och delvis också *SL*) anser att ersättningsskyldigheten bör omfatta ekonomisk skada som uppkommer till följd av att part i trafikeringsavtal avviker från avtalade framkomlighetsutfästelser snarare än att ersättningsskyldigheten grundas på förekomsten av själva avvikelserna.

Rikstrafiken ifrågasätter om förhållandet att skyldigheten att betala ersättning ska vara kopplad till avgiften för tågläget, i stället för den skada som uppstår, ger tillräckliga incitament för att effektivt motverka störningar i trafiken. *SL* anser också att ersättningar för avvikelser från avtalad framkomlighet delvis bör kopplas till den ekonomiska skada avvikelsen orsakar. *SL* framför att det är viktigt att systemet för verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav sätts i relation till både infrastrukturförvaltarens avgiftssystem och järnvägsföretagens resegarantier. Man anser att den ekonomiska kompensationen bör falla ut på den som bär kostnaden av att motparten avviker från överenskommen kvalitet.

Även *Svensk Kollektivtrafik* ifrågasätter om tillräcklig styrande effekt kan uppnås om ersättningen relateras till banavgiftens storlek. Man före-

språkar i stället att en regressrätt införs som möjliggör att sådana ersättningar järnvägsföretagen kan bli skyldiga att betala till resenärerna vid förseningar kan föras vidare på infrastrukturförvaltaren, om denne orsakat förseningen.

Skälen för regeringens bedömning: Det finns för närvarande inga bestämmelser i svensk rätt, utöver de i järnvägslagen (2004:519), som reglerar relationen mellan infrastrukturförvaltaren och dennes kunder. Det beror på att järnvägstrafiklagen (1985:192) och lagen om internationell järnvägstrafik (1985:193) endast reglerar järnvägens ansvar i förhållande till dess transportkunder och till tredje man. Sedan 1988 har järnvägen varit organisatoriskt uppdelad på flera ansvariga subjekt. Dessa lagar är därför delvis föråldrade och för närvarande föremål för översyn inom Justitiedepartementet. Syftet är att modernisera och anpassa dem till Vilniusprotokollet av den 3 juni 1999 om ändring av fördraget av den 9 maj 1980 om internationell järnvägstrafik (COTIF), som Sverige undertecknat men ännu inte ratificerat.

Fördraget om internationell järnvägstrafik i sin lydelse enligt Vilniusprotokollet är endast tillämpligt på internationella järnvägstransporter. Det innehåller bestämmelser som är uppbyggda med förutsättningen att infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag kan vara två olika rättssubjekt. Fördraget innehåller därför i sin nya lydelse bestämmelser om hur järnvägens ansvar i förhållande till transportkunderna och tredje man ska fördelas mellan dessa, men också om vilket ansvar de har för skador de tillfogar varandra inom ramen för järnvägsdriften. Av intresse i detta sammanhang är att fördraget i sin nya lydelse innehåller bestämmelser om parternas inbördes ansvar för skada som uppstår när infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag orsakar tåg förseningar eller andra driftstörningar. Som huvudregel är järnvägsföretagen ansvariga för skada till följd av förseningar eller inställda tåg som drabbar transportkunden enligt bestämmelser i bihangen A (persontransporter) och B (godstransporter). När infrastrukturförvaltaren orsakat den händelse som gett upphov till skadan har dock järnvägsföretaget enligt bestämmelser i bihang E rätt att under vissa förutsättningar genom regress få kompensation av infrastrukturförvaltaren för sådana skadestånd de tvingats utbetala till transportkunderna. Skadestånd enligt bestämmelserna i bihang A och B är dock begränsade. Skadelidande resenärer har rätt till ersättning som täcker uppkomna merkostnader när tåg ställs in eller försenas, t.ex. övernattningar på hotell, måltider etc. Skadelidande godstransportkunder har rätt till skadestånd för skada på godset till följd av att det har lämnats ut för sent. Det får dock högst utgå med ett belopp motsvarande fyra gånger fraktavgiften. I Bihang E, som reglerar järnvägsföretagens och infrastrukturförvaltarens inbördes ansvar, återfinns också ett antal ansvarsfrihetsgrunder som infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag kan åberopa gentemot varandra. De anger situationer när annars ersättningskyldig part är befriad från ansvar, t.ex. när skadeorsakande händelse orsakats av händelser som inte har någon anknytning till produktionen av själva järnvägsdriften, t.ex. extrema väderförhållanden eller händelser orsakade av tredje man. Härutöver anges att infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag i avtal kan reglera om och i vilken utsträckning respektive part ska vara ansvarig för skada som orsakas den andre parten genom försening eller driftstörning.

EU har inkorporerat bilagda A till fördraget om internationell järnvägstrafik i förordningen (EG) Nr 1371/2007 om tågresenärers rättigheter och skyldigheter, som är tillämplig på både nationell och internationell persontrafik på järnväg. Förordningen innehåller också bestämmelser om särskilda ersättningar som, utöver sådana skadestånd som kan utgå enligt bestämmelserna i bilagda A, ska utgå till resenärerna när tåg försenas eller ställs in. Förordningen innehåller dock inga bestämmelser om rätt för järnvägsföretagen att regressvis erhålla kompensation för utbetalda ersättningar och skadestånd av infrastrukturförvaltare som orsakat att tåg ställs in eller försenas.

EU planerar också att tillträda fördraget om internationell järnvägstrafik trots att detta innehåller bestämmelser som kolliderar med bestämmelser i EU-rätten. Tillträdet planeras därför dels att eventuellt inte omfatta bilagda E, dels att villkoras med att tillträdesavtalet ska innehålla en frånskiljandeklausul med innebörd att för EU och dess medlemsländer ska vid regelkollisioner EU-rätt tillämpas. Förhandlingsprocessen har kommit relativt långt, även om alla för tillträdet nödvändiga beslut ännu inte formellt har tagits och tillträdet kan förväntas ske inom något eller högst några år. När EU tillträder fördraget om internationell järnvägstrafik kommer EU-rätten att tillföras bestämmelser om hur skada som åsamkas godstransportkunder vid internationella godstransporter på järnväg ska hanteras av det transporterande järnvägsföretaget i ekonomiska och andra avseenden. Om tillträdet även kommer att omfatta bilagda E till fördraget kommer EU-rätten även att tillföras bestämmelser om hur det järnvägsföretag som bedriver internationella gods- eller persontransporter och därför bär skadeståndsansvar gentemot den skadelidande, ska kunna föra anspråken vidare mot en infrastrukturförvaltare, om den senare har orsakat den uppkomna skadeståndsförpliktande situationen. Om dessa bestämmelser ska kunna tillämpas även vid nationella järnvägstransporter, måste dock särskilda lagstiftningsåtgärder vidtas på antingen EU- eller nationell nivå. Det finns skäl, inte minst praktiska, som talar för att en sådan lösning är önskvärd. Det delvis oklara förhållandet mellan artikel 11 i direktiv 2001/14/EG och bestämmelserna om skadeståndsansvar och regress i fördraget om internationell järnvägstrafik talar också för att tillträdet till fördraget bör föranleda ytterligare lagstiftning på EU-nivå.

Flera remissinstanser, däribland *Branschföreningen Tågoperatörerna*, *Svensk Kollektivtrafik* och *A-Train AB* har framfört att ersättningen bör avse ekonomisk skada snarare än själva förekomsten av en avvikelse från avtalade villkor om ett tågläge.

Av transportpolitiska skäl är de svenska banavgifterna förhållandevis låga. Relateringen av verksamhetsstyrningens kvalitetsavgifter till banavgiftsnivåerna får till följd att verksamhetsstyrningens ekonomiska incitament inte bör byggas upp på skadekompenserande ersättningar. Det blir helt enkelt svårt att förena uppfyllande av syftet bakom artikel 11 inom ramen för verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter med en effektiv skadekompensering.

Verksamhetsstyrning enligt artikel 11 i direktivet 2014/14/EG har, som framgått inte heller främst ett skadekompenserande syfte. Däremot ska verksamhetsstyrningen genom ekonomiska incitament ge infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag anledning att utföra verksamheten på

avtalat sätt så att risken för driftstörning minskar. En sådan minskning kan indirekt även minska skadorna för resenärer och andra transportkunder och öka deras tilltro till järnvägen som transportalternativ.

Verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter och regler eller avtal för skadereglering bör alltså både på grund av sin karaktär och vilka ersättningsnivåer som aktualiseras ses som komplementära system för effektivisering av järnvägssystemet. Det finns skäl som talar för att verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter bör kompletteras med skaderelaterade system för ersättningar parterna emellan. Fördraget om internationell järnvägstrafik i dess lydelse enligt Vilniusprotokollet och förordningen (EG) nr 1371/2007 om tågresenärers rättigheter och skyldigheter innehåller värdefulla, men enligt regeringens uppfattning ännu inte helt tillräckliga, ansatser till effektiv skaderelaterad reglering, som skulle kunna utnyttjas för att komplettera verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter. Som framgår av de följande avsnitten finns det anledning att överväga vilka förutsättningar som måste råda för att verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter ska vara meningsfull. I de flesta fall där sådan verksamhetsstyrning är mindre meningsfull eller t.o.m. meningslös bör det övervägas om skadereglerande bestämmelser kan användas för att komplettera denna och därigenom åstadkomma en mer heltäckande incitamentsstyrning inom järnvägssystemet.

Enligt regeringens uppfattning är det dock nödvändigt att beakta det arbete som för närvarande pågår inom EU när det gäller tillträde till Vilniusprotokollet. Frågan om det bör införas särskilda lagbestämmelser om regressrätt mellan infrastrukturförvaltaren och transportören får därför övervägas i ett senare sammanhang.

5.4 Parternas inflytande över utformningen av verksamhetsstyrningen

Regeringens bedömning: Parterna ska i samband med upprättande av järnvägsnätbeskrivning och överläggningar om trafikeringsavtal komma överens om hur verksamhetsstyrningen ska utformas och när kvalitetsavgifter ska erläggas.

Transportstyrelsens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Branschföreningen Tågoperatörerna* anser att relationen mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag respektive auktoriserade sökande i så stor utsträckning som möjligt bör avtalsregleras och stödjer därför att kvalitetskrav och ersättningar ska regleras i trafikeringsavtal. Man anser också att det finns anledning att överväga om inte formuleringen i det föreslagna bemyndigandet (6 kap. 25 § järnvägslagen) ger regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer för stor befogenhet att inskränka parternas avtalsfrihet.

Banverket anser att det är viktigt att en framtida tillämpning av lagstiftningen ger ett stort utrymme för marknadens aktörer att avtala lösningar som ger bra incitament för bättre kvalitet i järnvägssystemet och instämmer i resonemanget i Transportstyrelsens promemoria om möjlig-

heter att anpassa och begränsa såväl ersättningskyldighet som ersättningens storlek, bl.a. genom nyttjande av schabloner. *SL* har samma uppfattning som Branschföreningen och Banverket om utrymme för marknadsaktörerna att avtala lösningar och ser det som naturligt att reglera dessa i trafikeringsavtalet. *SL* påpekar att detta redan i dag används för att inte bara reglera skyldigheten att tillhandahålla respektive rätten att nyttja ett planerat tågläge, utan också för att ange de olika typer av villkor rörande tillhandahållandet och användandet av detta, som krävs för att den planerade framkomligheten ska kunna levereras och nyttjas på det sätt som förutsatts vid planeringstillfället.

Även *A-Train AB* anser det positivt att kvalitetskrav och ersättning för bristande uppfyllande av dessa avtalsregleras. Företaget menar dock att infrastrukturförvaltarens starkare partsställning kan leda till missbruk av verksamhetsstyrningen i syfte att nyttja det för finansiering av infrastrukturförvaltarens verksamhet. *Ekonomistyrningsverket* har en delvis likartad uppfattning och menar att en verksamhetsstyrning baserad på avtalsreglering ger ett stort utrymme för tolkning. Verket menar därför att det är viktigt att uppmärksamma att schabloniserade ersättningar utformas på ett sätt som inte missgynnar små operatörer. *Rikstrafiken* och *VTI* pekar på att reglering av kvalitetskrav och ersättning för bristande uppfyllande av dessa i trafikeringsavtal knappast kan motiveras utifrån att parterna förfogar över något större förhandlingsutrymme och i värsta fall kan leda till viss risk för diskriminering mellan järnvägsföretag respektive auktoriserade sökande. Skälet är att tåglägen i dag planeras under förutsättning att de omfattas av identiska villkor avseende deras tillhandahållande, vilket är av särskild betydelse för hur tåg får behandlas av infrastrukturförvaltarens trafikledning vid trafikstörningar. *VTI* menar därför att så länge som detta förhållande gäller talar det för att kvalitetsstyrningen måste schabloniseras i högre grad än vad Transportstyrelsens förslag förordar.

Skälen för regeringens bedömning: Innebörden av verksamhetsstyrningen är som redan framgått att infrastrukturförvaltaren ska vara skyldig att betala kvalitetsavgift när denne inte tillhandahåller framkomlighet i enlighet med tågplan och avtalade villkor. Järnvägsföretag och, i förekommande fall, auktoriserade ska samtidigt vara skyldiga att betala kvalitetsavgift för av dem orsakade avvikelser från avtalade villkor.

Som också konstaterats syftar systemet inte till att kompensera skadelidande parter för konsekvenserna från avvikelser från avtalade villkor utan att motivera parterna att utföra verksamheten så att driftstörning och därav följande skador eller andra effektivitetsförluster i järnvägssystemet inte uppstår.

Flertalet av remissinstanserna är positiva till att detaljerna i verksamhetsstyrningen ska regleras i avtal mellan parterna. Det kan emellertid, som vissa av remissinstanserna framhållit, konstateras att infrastrukturförvaltaren har en stark partsställning i förhållande till järnvägsföretag och auktoriserade. *Rikstrafiken* och *VTI* har också pekat på risken för att ett avtalsbaserat system skulle kunna leda till diskriminering mellan järnvägsföretag.

Regeringen gör dock bedömningen att regelverket som omgärdar fördelningen av infrastrukturkapacitet i 6 kap. järnvägslagen, som bland

annat innehåller krav på icke-diskriminering, utgör tillräckliga garantier för att undvika sådana konsekvenser. Villkoren för tillträde till och utnyttjande av infrastrukturen, inklusive grunderna för verksamhetsstyrningen, ska framgå av infrastrukturförvaltarens järnvägsnätbeskrivning enligt 6 kap. 5 § järnvägslagen. Av järnvägsnätbeskrivningen bör också framgå vilka mätpunkter (stationer) som används för att följa precisionen i tågföringen. Av järnvägsnätbeskrivningen ska dessutom framgå vilka smärre avvikelser som ska tillåtas för olika delar av nätet och för vilka kvalitetsavgift inte behöver betalas. På motsvarande sätt bör parterna kunna komma överens om vilka schabloner som ska användas i tillämpningen av verksamhetsstyrningen, t.ex. tidsintervall för vilka samma nivå på avgift ska gälla.

Järnvägsnätbeskrivningen ska upprättas efter samråd med berörda parter. Enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen får järnvägsföretag, auktoriserade eller infrastrukturförvaltare till tillsynsmyndigheten, dvs. Transportstyrelsen, hänskjuta tvister om huruvida en infrastrukturförvaltares beslut står i överensstämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Villkoren för nyttjande av tåglägen ska parterna enligt 6 kap. 22 § järnvägslagen dessutom komma överens om i trafikeringsavtal. Om parterna inte kan komma överens om villkoren slås dessa fast genom beslut av Transportstyrelsen.

Järnvägsföretag eller auktoriserade har alltså möjlighet att få en infrastrukturförvaltares system för verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter prövad dels genom att hänskjuta frågan om järnvägsnätbeskrivningens förenlighet med lagen till Transportstyrelsen, dels genom att låta Transportstyrelsen bestämma trafikeringsavtalets innehåll på denna punkt. Järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare har därmed möjlighet att få saken prövad både i mer principiella avseenden och mer i detalj angående beloppens storlek etc.

När det gäller vidare prövning kan Transportstyrelsens beslut i frågor som rör järnvägsnätbeskrivningen överklagas till förvaltningsdomstol. Beträffande frågor som rör trafikeringsavtalet skulle parterna även kunna få dessa civilrättsligt prövade i allmän domstol enligt allmänna principer. Järnvägsföretag och auktoriserade har enligt regeringens uppfattning genom rådande bestämmelser möjlighet att få säkerställt att man inte kommer att utsättas för en diskriminerande eller ogynnsam behandling till följd av infrastrukturförvaltarens ställning, en uppgift som det dessutom generellt sett åligger Transportstyrelsen att bevaka i utövandet av tillsynen av marknads- och konkurrensvillkor. Det hör också till Transportstyrelsens ansvar att vid behov, beroende på regleringsnivå, vidta eller föreslå korrigeringar eller kompletteringar i regelverket.

5.5 Beräkning av kvalitetsavgifter

Regeringens förslag: Kvalitetsavgifter ska utformas så att både infrastrukturförvaltaren och den som utnyttjar infrastrukturen motiveras att vidta skäligen åtgärder för att förebygga driftstörningar i järnvägssystemet.

Regeringens bedömning: En järnvägsnätsbeskrivning ska innehålla infrastrukturförvaltarens grundprinciper för kvalitetsavgifter.

Transportstyrelsens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I Transportstyrelsens förslag används inte begreppet kvalitetsavgift i stället anges att *ersättningen* ska beräknas med utgångspunkt i vad som är *nödvändigt* för att motivera parterna att förebygga störningar i trafiken samt att ersättningsarnas storlek kan anpassas till vad som kan anses skäligt med hänsyn till avgiften för tågläget.

Remissinstanserna: *Branschföreningen Tågoperatörerna* anser att utgångspunkten för ett system för verksamhetsstyrning är att de ersättningsnivåer som kan komma i fråga ska ge incitament till och medföra en faktisk påverkan (dvs. ha en styrande effekt) och därmed på sikt förbättra effektiviteten och kvaliteten i järnvägssystemet. Man anser därför att ersättningsnivåerna inom ramen för verksamhetsstyrningen genom kvalitetskrav kan vara oberoende av nivån på banavgifterna och inte bör begränsas i förhållande till storleken på banavgiften.

VTI anser att ersättningen inte bör relatera till avgiftssystemet, detta med anledning av att det saknas en logisk koppling mellan detta och ersättning för avvikelser från avtalad framkomlighet.

Svensk Kollektivtrafik anser också att ett införande av krav på verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande inte får påverka principerna för hur tåg ska behandlas vid trafikstörningar på det av staten förvaltade järnvägsnätet.

Skälen för regeringens förslag: I dag tilldelas tåglägen i Sverige med villkoret att de som tilldelats dem vid trafikstörningar får sina tåg behandlade enligt en och samma princip – tåg som är i rätt tid får företräde framför försenade tåg. Det är emellertid möjligt att tilldela tåglägen med andra villkor för behandlingen vid trafikstörningar. Såväl direktivet 2001/14/EG som järnvägslagen tillåter under vissa villkor att infrastrukturförvaltare tilldelar tåglägen baserat på järnvägsföretagens och de auktoriserades betalningsvilja för framkomlighet.

Regeringen har tidigare, bl.a. i budgetpropositionen för 2010 (2009/10:1, utgiftsområde 22) också givit uttryck för uppfattningen att det av effektivitetsskäl är önskvärt att metoder för såväl tilldelning som tillhandahållande av tåglägen, baserade på användning av ekonomiska styrmedel, utvecklas. Regeringen anser därför att det är viktigt att verksamhetsstyrningen kan användas för att utveckla banavgifterna så att de bidrar till att effektivisera planeringen av framkomlighet, t.ex. för hantering av trafiken vid trafikstörningar. Den som är beredd att betala högre banavgift skulle i sådana fall kunna köpa en högre framkomlighetsgaranti som omfattar tillhandahållandet av ett eller flera tilldelade tåglägen. Vid trafikstörningar skulle de tåg som framförs i enlighet med

tilldelade tåglägen som omfattas av en sådan högre garanti om framkomlighet få företräde framför andra tåg.

Det är också rimligt att järnvägsföretag eller auktoriserade som erlagt en högre avgift som spegling av bättre framkomlighetsgarantier för ett tågläge också erhåller högre ersättning vid driftstörning än järnvägsföretag eller auktoriserade som betalat för sämre kvalitetsutfästelser. Beroende på förseningens storlek bör då hela eller delar av erlagd avgift för tågläget betalas tillbaka. Vid större förseningar kan det vara aktuellt att låta ersättningen vara högre än vad som betalats för tågläget.

Den rådande transportpolitiken syftar till att åstadkomma likartade konkurrensvillkor mellan trafikslagen bl.a. i avseende på avgifter för utnyttjande av infrastrukturen och för de externa effekter som uppstår i samband med trafikutövningen. Som konsekvens härav har det, framför allt vid jämförelse med villkoren för den tunga landsvägstrafiken, ansetts nödvändigt att hålla banavgifterna på en låg nivå. Järnvägstransporter skulle annars överföras till väg eller annat trafikslag på sätt som strider mot de samhällsekonomiska effektivitetskriterier som ligger till grund för utveckling och nyttjande av infrastrukturen. I grunden är detta samma principer som finns fastslagna i direktivet 2001/14/EG och järnvägslagen.

För att få avsedd styreffekt är det nödvändigt att ersättning för avvikelser från avtalade villkor, beroende på dess effekt, är högre än vad som betalats för tåglägesavgiften. Det gäller infrastrukturförvaltares ersättning till järnvägsföretag eller auktoriserad (jfr det system som Trafikverket redan planerat för tillämpning enligt avsnitt 5.1), men också ersättningar som föranleds av att ett järnvägsföretag eller en auktoriserad orsakat en driftstörning. Risken för följdstörningar som ett järnvägsföretag eller en auktoriserad bär ansvar för bör dessutom kunna vägas in vid överväganden om när verksamhetsstyrning ska tillämpas, se vidare avsnitten 5.6 och 5.7.

Verksamhetsstyrningen ska emellertid enligt direktivet 2001/14/EG utövas inom ramen för avgiftssystemet i fråga om infrastrukturen (banavgifterna). Den av *VTI* framförda synpunkten att ersättningarna inte bör relateras till avgiftssystemet, kan därför inte påverka förslagets utformning. Det primära syftet bakom verksamhetsstyrningen är som påtalats att minska risken för att driftstörningar uppkommer och därmed förbättra järnvägsnätets prestanda. För att få en sådan riskminimerande styreffekt kan det dock vara nödvändigt att låta nivån på de ekonomiska styrmedel som används för verksamhetsstyrningen vara högre än nivån på de avgifter som, enligt artiklarna 7 och 8 i direktiv 2001/14/EG, ska betalas för framkomlighet enligt avtalade tåglägen eller andra av infrastrukturförvaltaren tillhandahållna framkomlighetstjänster. Enligt artikel 7 ska infrastrukturförvaltaren ta ut sådana avgifter som speglar de direkta effekterna av tågtrafiken (marginalkostnadsbaserade avgifter), vilket oftast medför att banavgiftsnivån blir förhållandevis låg. Avgifter därutöver (s.k. mark ups i den engelska språkversionen) får enligt artikel 8.1 endast tas ut om detta från samhällsekonomiska utgångspunkter sett inte leder till ett mindre effektivt användande av järnvägsinfrastrukturen. Uttag av avgift för tågläge och andra framkomlighetstjänster i form av s.k. ”mark ups” får därför inte leda till att marknadssegment flyttas över till annat trafikslag så länge som trafiken inom detta segment kan betala

korrekt beräknade marginalkostnadsbaserade avgifter och det finns utrymme för den på infrastrukturen. Frågan blir då hur en sådan högre nivå som kan behövas för att ge verksamhetsstyrningen styrande effekt ska kunna motiveras i förhållande till bestämmelserna i artiklarna 7 och 8. Ett möjligt svar är att detta är tillåtet så länge som det leder till sammantaget högre effektivitet i systemet, dvs. att de positiva effekterna till följd av minskade driftstörning överstiger de eventuella extra kostnader från verksamhetsstyrningssystemet som järnvägsföretag respektive auktoriserade drabbas av. Vid fastställandet av hur nivån ska beräknas på de ekonomiska styrmedel som används inom ramen för verksamhetsstyrningen måste dock avväganden ske mellan vad som stadgas enligt artiklarna 7 och 8.1 respektive artikel 11. Om nivån på de ekonomiska styrmedel som används i verksamhetsstyrningen sätts så hög att ett helt marknadssegment av järnvägstransporter, t.ex. timmertransporter, bortfaller trots att det finns plats för dem på spåren kan det anföras att bestämmelserna i artikel 8.1 inte beaktats i tillräcklig utsträckning. Bortfaller däremot endast en eller ett litet fåtal järnvägsföretag inom detta marknadssegment kan det anses vara försvarbart, så länge som den positiva samhällsekonomiska nyttoeffekten för järnvägstransportsystemet i stort överstiger nyttobortfallet av att ett eller ett litet fåtal järnvägsföretag inom marknadssegmentet inte längre kan genomföra sina timmertransporter på järnväg. Järnvägsföretag som systematiskt orsakar driftstörningar och drabbas av höga ersättningskrav innebär helt enkelt för stora nyttoförluster för systemet i stort.

Paralleller kan i dessa resonemang dras till bestämmelserna om s.k. särskilda infrastrukturprojekt enligt artikel 8.2 i direktivet 2001/14/EG och 7 kap. 5 § järnvägslagen. För sådana projekt får högre extra avgifter än ”mark ups” tas ut även om det leder till en samhällsekonomiskt inte helt optimal användning av infrastrukturen. Det ska dock kunna ledas i bevis att genomförandet av projektet, trots att detta förenas med särskilda finansierings- och avgiftssystem i syfte att medge full kostnadstäckning för den berörda infrastrukturen, leder till större nytta för det samlade järnvägssystemet än om projektet inte hade genomförts.

Med utgångspunkt i detta synsätt bör nivån på de kvalitetsavgifter som används inom ramen för verksamhetsstyrningen sättas med utgångspunkt i vad som behövs för att motivera infrastrukturförvaltaren och de som trafikerar dennes järnvägsnät att reducera driftstörningarna och förbättra järnvägsnätets prestanda. Exakt var denna nivå kan ligga kommer att skifta mellan olika järnvägsnät och olika tider under dygnet. Nivån kan också behöva anpassas över tiden i takt med förändringar av utbud och efterfrågan på infrastrukturkapacitet i form av tåglägen eller andra infrastruktur tjänster.

För infrastrukturförvaltarna finns inte några regler som kan hävdas för att begränsa nivån för kvalitetsavgifterna eller de totala beloppen för utbetalning av dessa. Infrastrukturförvaltaren får därför, som i samband med tillämpning av andra system med inslag av ekonomiska incitament, avväga kostnader för åtgärder som minskar avstegen från planlagd framkomlighet för tågen och annan verksamhet mot kostnaderna för utbetalningen av kvalitetsavgifter. Sådana avvägningar får förutsättas innehålla överväganden rörande långsiktig påverkan på goodwill och konkurrenskraft på marknaden. För Trafikverkets del är det angeläget att

fastslå att även denna typ av avvägningar ska ske enligt samma samhälls-ekonomiska grunder som styr planeringen av och avvägningen mellan andra typer av drifts-, underhålls- och investeringsåtgärder.

Det kan konstateras att det inledningsvis inte kommer att bli helt lätt att hitta en optimal nivå på kvalitetsavgifterna och villkoren för betalning av dessa. Som tidigare behandlats kommer framför allt Trafikverket men även övriga branschaktörer att engageras i detta arbete. Regeringen har dock för avsikt att låta myndigheten Trafikanalys följa upp och utvärdera införandet. I uppdraget bör ligga att utvärdera om avgifterna uppnår avsett ändamål vad gäller kvalitet och effektivitet i järnvägssystemet samt vid behov föreslå förändringar.

5.6 Undantag från krav på verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter

Regeringens förslag: Kravet på verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter gäller inte för lågt trafikerade järnvägsnät, eller delar av järnvägsnät, där risken för driftstörningar på grund av parts avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen är obetydlig. Kravet gäller inte heller vid de tider på dygnet då risken för driftstörningar på grund av sådana avvikelser är obetydlig.

Transportstyrelsens förslag: Enligt Transportstyrelsens förslag ska regeringen avgöra vilka järnvägsnät som ska omfattas av krav på verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter.

Remissinstanserna: *Branschföreningen Tågoperatörerna* och *Svensk Kollektivtrafik* är de enda som kommenterat Transportstyrelsens förslag att ersättningsskyldighet för bristande uppfyllande av kvalitetskrav endast bör åläggas parter i trafikeringsavtal som gäller trafik på järnvägsnät som förvaltas av staten, Öresundsbroförbindelsen och Arlandabanan. Bägge instanserna tillstyrker förslaget i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Syftet med verksamhetsstyrningssystem är att öka effektiviteten i järnvägssystemet. Om hanteringen av systemet kräver för stora resurser i förhållande till den högre kvalitet som uppnås minskar effektiviteten i stället för att öka. Det är därför viktigt att noga överväga när systemet tillför någon betydande nytta. Om trafiken är av ringa omfattning eller om störningar inte medför särskilt stora konsekvenser bör formerna för verksamhetsstyrning inte lagregleras utan lämnas till de berörda parterna att reglera på frivillig väg.

Medlemsstaterna får medge undantag från EG-direktivets bestämmelser för viss infrastruktur. Sverige har i enlighet med detta undantagit fristående lokala och regionala järnvägsnät som enbart är avsedda för persontrafik eller museitrafik från bestämmelser som är av intresse i detta sammanhang. Samma sak gäller för järnvägsnät som inte förvaltas av staten och som endast används av infrastrukturförvaltaren för transporter av eget gods, jfr 1 kap. 1 a § järnvägslagen. Det finns dock ytterligare järnvägsnät där trafiken är av sådan natur att det inte är motiverat med ett sådant verksamhetsstyrningssystem som här är i fråga.

Transportstyrelsen föreslog att regeringen skulle fastställa på vilka nät som verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter skulle tillämpas. Regeringen, som delar Transportstyrelsens och remissinstansernas uppfattning angående vilken typ av nät som bör omfattas av regleringen, anser dock att infrastrukturförvaltaren själv utifrån i lagen uppställda kriterier bör tillåtas avgöra denna fråga i samband med att man upprättar järnvägsnätsbeskrivning. Som tidigare framgått ska detta ske i samråd med berörda järnvägsföretag och auktoriserade som också har möjlighet att hänskjuta infrastrukturförvaltaren ställningstaganden till Transportstyrelsen för tvistlösning. För undvikande av onödiga administrativa kostnader bör också del av en infrastrukturförvaltares nät kunna undantas. Undantag från tillämpning av verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter bör också kunna tillåtas under tider då risken för påverkan på andra parter verksamhet är försumbar, t.ex. när ett järnvägsföretag som enda användare av en del av ett järnvägsnät utför transporter under en period av dygnet och inga banarbeten är planerade.

Direktivet 2001/14/EG är restriktivt när det gäller möjligheter att göra undantag från tillämpning. Samtidigt kan det konstateras att direktivet i praktiken kommit att tillämpas mer extensivt i Sverige än i andra medlemsstater inom EU. Tillämpningen omfattar där i regel endast det som kan jämföras med det järnvägsnät som förvaltas av staten via Trafikverket. Trafikverkets nät innehåller dock, till skillnad från vissa av de nät som inom övriga medlemsstater förvaltas av staten eller inom av staten ägt bolag, också terminalspår och andra så kallade kapillära spår. Spår på terminalområden liksom spår som ansluter till dessa bör i regel kunna undantas från tillämpning av verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter av det slag som avses i artikel 11 i direktivet 2001/14/EG.

5.7 Begränsningar i tillämpningen av verksamhetsstyrningen

Regeringens förslag: Verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter gäller endast vid normala driftförhållanden. Infrastrukturförvaltaren avgör när det inte längre råder normala driftförhållanden och ska då genast underrätta berörda järnvägsföretag och trafikorganisatörer med auktorisation om detta.

Transportstyrelsens förslag: Avviker delvis från regeringens förslag. I Transportstyrelsens förslag saknas begränsningen att systemet endast tillämpas vid normala driftförhållanden.

Remissinstanserna: Få instanser har särskilt kommenterat förslaget i den del det rör ersättningskyldighet för de följdförseningar en avvikelse från planerad framkomlighet kan orsaka. *VTI* anser att det kan vara lämpligt att i ett första steg i regelutvecklingen begränsa ersättningskyldigheten för avvikelser till att i första hand omfatta s.k. primärförseningar, dvs. den avvikelse som omöjliggör tillhandahållande av avtalad framkomlighet för påföljande tåg. *A-Train AB* anser dock att en begränsning av skyldigheten att betala ersättning till att i första hand omfatta s.k.

primärförseningar kan missgynna företag som tillhandahåller högkvalitativa tågtransporttjänster.

Skälen för regeringens förslag: Verksamhetsstyrningen syftar till att garantera att tåg kan framföras och avtalade banarbeten utföras enligt tågplanen och de villkor som anges i trafikeringsvillkoren. Vid stora driftstörningar eller längre driftsavbrott kan det uppstå situationer då tågplanen inte längre är genomförbar på hela eller del av järnvägsnätet. Tågdrift och banarbeten måste då ske enligt särskilda operativa kapacitetstilldelningsbeslut från trafikledningens sida fram till dess att normala driftsförutsättningar återställts. Under sådana tidsintervall föreligger inte heller förutsättningar att på ett meningsfullt sätt tillämpa verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter som medel för att förebygga avvikelser från i tågplan planerat nyttjande av infrastrukturkapacitet.

För att begränsa infrastrukturförvaltarens betalningsansvar för följdverkningar från driftstörning som orsakats av ett järnvägsföretag eller en auktoriserad föreslog Transportstyrelsen att storleken på infrastrukturförvaltarens betalningsskyldighet i dessa sammanhang skulle begränsas till storleken på den ersättning som den felande verksamhetsutövaren fått erlägga till infrastrukturförvaltaren. *VTI* har mot detta framfört att det som ett första steg i regelutvecklingen skulle kunna vara lämpligt att begränsa ersättningsskyldigheten till primärförseningar, medan *A-Train AB* framhållit att en sådan ordning skulle kunna missgynna företag som tillhandahåller högkvalitativa tågtransporttjänster.

Regeringen anser i stället att det bör ankomma på infrastrukturförvaltaren att i järnvägsnätsbeskrivningen ange kriterier för när verksamhetsstyrning med betalning av kvalitetsavgifter ska upphöra att gälla. Infrastrukturförvaltaren ska också i den operativa verksamheten meddela när tillämpning ska avbrytas respektive återupptas. Sloandet av ekonomiska ersättningar bör dock inte innebära att mätningen av tågens framkomlighet ska upphöra. Sådan mätning har fortfarande ett värde för den uppföljning som infrastrukturförvaltaren har anledning att ägna sig åt i samverkan med järnvägsföretag och auktoriserade.

I enlighet med vad som berörs ovan i avsnitt 5.4 bör parterna, i samband med framtagande av järnvägsnätsbeskrivning och slutande av trafikeringsavtal, komma överens om hur verksamhetsstyrningen ska tillämpas. Det gäller också riktlinjer för när verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter ska upphöra respektive återupptas. Förutsättningarna för att få göra uppehåll i tillämpningen av verksamhetsstyrningen med kvalitetsavgifter, för hela eller delar av ett nät eller hela eller delar av trafikflöden på ett nät, ska vara att det saknas möjlighet att genomföra tågtrafik eller trafikledning och annan infrastrukturförvaltning enligt plan under ett längre tidsintervall. Händelser av detta slag kan bl.a. vara olyckor som orsakats av ett järnvägsföretag eller tredje man och som innebär att det uppstår ett fullständigt driftsavbrott eller att tågföringen måste ske under mer ”improviserade” former under ett längre tidsintervall. Det kan innefatta prioriteringar av vilka tåg som ska få framföras på berörd del av linjenätet.

Det kan också finnas skäl att avbryta tillämpningen av verksamhetsstyrningen även om infrastrukturförvaltaren är orsak till en händelse som innebär helt driftsavbrott eller sådana driftstörningar som omöjliggör planerlig verksamhetsutövning. Syftet med verksamhetsstyrningen är,

som redan konstaterats, att ge incitament till ökad effektivitet i järnvägs-systemet. Om förutsättningarna för att åstadkomma detta, genom disciplin i den dagliga driften och betalning av avgifter vid bristande sådan disciplin, helt har upphört är det inte heller meningsfullt att tillämpa verksamhetsstyrningssystemet. Ersättning bör dock normalt lämnas för alla tåg som är i drift på aktuell linje när situationen uppstår och som påverkas av den uppkomna situationen som infrastruktur-förvaltaren är skyldig till, däremot inte till tåg som ”släpps iväg” sedan den uppkomna situationen uppstått och meddelats till järnvägsföretag eller auktoriserad. Gränserna för verksamhetsstyrningens tillämpning i dessa avseenden överlämnas dock till infrastrukturförvaltaren att redogöra för i järnvägsnätsbeskrivningen och till parterna att närmare reglera i trafikeringsavtalet.

I fall som dessa kan det dock fortfarande vara effektivt att använda skaderelaterade ersättningar för att kompensera järnvägsföretag eller auktoriserade för uppkommen skada för tåg som inte kan köras eller som måste omledas, inklusive skada för tredje part. Parterna är fria att, utöver verksamhetsstyrningen, överenskomma om ersättning för bristande framkomlighet i förhållande till vad som överenskommits och betalats för kvalitetsnivå för det enskilda tågläget, något som också kan föranleda att en infrastrukturförvaltare medvetet i den operativa trafikledningen väljer att omprioritera mellan olika tåg och indirekt hindrar ett järnvägs-företag att utföra trafiken enligt överenskommet tågläge. Den effektivitet som eftersträvas i verksamhetsstyrningen, dvs. reducerad risk för skador till följd av bristande operativ effektivitet i förhållande till tågplan, kan i sådana fall komma att ställas mot effektivitet i bemärkelsen så effektiv leverans som möjligt i förhållande till ingångna avtal om punktlighet över ett tidsintervall för ett tåg eller för en enskild tågrörelse.

Sammanfattningsvis bör det i järnvägslagen föras in en bestämmelse som anger att verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter endast gäller vid normala driftsförhållanden och att infrastrukturförvaltaren avgör när det inte längre råder sådana förhållanden. Infrastrukturförvaltaren bör också åläggas att i samband med ett sådant beslut genast underrätta berörda järnvägsföretag och auktoriserade om detta.

5.8 Registrering och rapportering av avvikelser

Regeringens förslag: För järnvägsnät där bestämmelsen om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter tillämpas ska infrastruktur-förvaltaren tillhandahålla ett system för att rapportera och registrera avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen samt orsakerna till sådana avvikelser.

Transportstyrelsens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *VTI* anser att Transportstyrelsens promemoria inte är tillräckligt uttömmande vad gäller behovet av ett fungerande, tillförlitligt och lättadministrerat orsaksrapporteringssystem. *A-Train AB* anser att kraven på rapporteringssystemet bör utformas på ett sådant sätt

att mindre infrastrukturförvaltare inte åläggs onödigt omfattande administration. Flera instanser (*Banverket, Branschföreningen tågoperatörerna* och *A-Train AB*) pekar också på vikten av att en reglering av verksamhetsstyrning generellt sett medger att de administrativa kostnaderna för inrättande och drift av system för verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande kan hållas på en rimlig nivå.

Skälen för regeringens förslag: För att kunna avgöra de ursprungliga orsakerna till avvikelser från tågplan är det nödvändigt att varje avvikelse identifieras och rapporteras med korrekt angivelse av dess storlek och direkta orsak såväl som eventuella bakomliggande orsak. Det ska också anges vilken part som kan anses vara ansvarig för störningen. Dessa uppgifter behövs för att fastställa om kvalitetsavgift ska betalas och av vem. Ett annat, och lika viktigt, syfte med identifiering och rapportering av störningar och deras orsaker är att därmed skapas underlag för att överväga vilka åtgärder som bör vidtas, och av vem, för att höja kvaliteten i framtiden.

Infrastrukturförvaltaren är den part som naturligen bör ges ansvar för att upprätta och driva ett sådant rapporteringssystem. Denne måste ständigt för sin trafikledande uppgift ha överblick över trafiken och registrera avvikelser och deras orsaker för att kunna vidta nödvändiga åtgärder för att så snabbt som möjligt och med hänsyn till alla berörda återställa trafiken till planerat läge. Principer och förfaranden för hur avvikelser registreras och rapporteras samt för hur avvikelseorsakernas bakomliggande orsak fastställs ska anges i infrastrukturförvaltarens beskrivning av järnvägsnätet. De nya bestämmelserna i järnvägslagen om registrering och rapportering av avvikelser från fastställd tågplan gäller formellt endast för tillämpningen av verksamhetsstyrningssystemet med kvalitetsavgifter. Det förutsätts att infrastrukturförvaltaren registrerar och rapporterar avvikelser från tågplan i samband med trafikutövning, banarbeten m.m. även om det speciella systemet med verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter inte behöver tillämpas på ett nät eller om det finns skäl att göra avbrott i tillämpningen av det under tider av dygnet – generellt eller till följd av inträffade händelser. Sådan rapportering och registrering utgör en grundläggande förutsättning för dialogen mellan infrastrukturförvaltaren och dennes kunder såväl under planering som genomförande av parternas verksamhet liksom vid utvärdering av effektiviteten inom verksamheterna och samspelet mellan parterna. Den utgör i många stycken också ett nödvändigt inslag i analysen av olika drifts-, underhålls- och investeringsinsatser hos såväl infrastrukturförvaltaren som järnvägsföretagen eller de auktoriserade.

Leveransen av den överenskomna framkomligheten sker som tidigare konstaterats via infrastrukturförvaltarens trafikledningsfunktion. Vid leveranstillfället kan i vissa stycken gälla andra eller kompletterande tåglägen och avtalsvillkor än vad som gällde vid den årliga tilldelning av tåglägen som fastställs i september varje år. Tågplanen och trafikeringsavtalen kan alltså ändras under året. Den mätning av leveranskvalitet och orsak till avvikelse som ska göras inom ramen för verksamhetsstyrningen bör därför ske i förhållande till de senast ingångna avtalen mellan infrastrukturförvaltaren respektive järnvägsföretag eller auktoriserad.

Det är viktigt att järnvägsföretagen kan lita på att rapportering och registrering av avvikelseorsakernas omfattning och orsak samt ansvarig part

görs på ett korrekt sätt. Järnvägsföretagen måste kunna känna förtroende för infrastrukturförvaltaren i detta avseende. Hur detta ska hanteras i praktiken bör överlåtas till parterna att lösa. Infrastrukturförvaltaren har som tidigare konstaterats i avsnitt 5.4 ett övertag i dialog och förhandlingar med järnvägsföretag eller auktoriserade. Transportstyrelsen föreslog i sin rapport att regeringen därför borde bemyndigas att meddela föreskrifter om rapporteringssystemet samt grundprinciperna för beräkning av avvikelser och ersättningar vid avvikelser. Föreskriftsrätten föreslogs också kunna subdelegeras till myndighet, dvs. i praktiken till Transportstyrelsen.

Regeringen har redan i avsnitt 5.4 gett uttryck för att befintligt regelverk bör vara tillfyllest för att tillförsäkra järnvägsföretag och auktoriserade ett tillräckligt inflytande över utformning och tillämpning av verksamhetsstyrningssystemet. Eftersom detaljerna i trafikeringsvillkoren överenskomms i civilrättslig form i trafikeringsavtalen, inklusive nivåer på banavgift och kvalitetsavgifter i relation till olika tåglägen, kan det dock vara tveksamt att föreslå en delegering av föreskriftsrätten. Det är emellertid angeläget att järnvägsföretagen och de auktoriserade utnyttjar de samråd som ska föregå upprättandet av järnvägsnätsbeskrivningen och andra möjligheter att via Transportstyrelsen få infrastrukturförvaltarens verksamhet granskad om man anser sig bli diskriminerad eller på annat sätt felaktigt behandlad av infrastrukturförvaltaren.

Rapporteringssystem finns redan i dag hos Trafikverket. Detta rapporteringssystem omfattar också den svenska delen av Öresundsförbindelsen och Arlandabanan, dvs. den infrastruktur som förvaltas av A-Train AB respektive Öresundsbrokonsortiet. I båda dessa fall utförs trafikledningen och rapporteringen av Trafikverket i egenskap av entreprenör. Utveckling av systemet och rapporteringen inom detta har redan inletts. Nuvarande status i rapporteringen indikerar emellertid att rapporteringsdisciplinen behöver förbättras, en effektivisering som kan förväntas komma som en automatisk effekt av att ett verksamhetsstyrningssystem med inbyggda ersättningskrav introduceras.

6 Särredovisning

6.1 Bakgrund

Enligt Europeiska kommissionen har Sverige inte införlivat artikel 6.1 i direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar i dess lydelse enligt direktiv 2001/12/EG på ett korrekt sätt i svensk lagstiftning. Bestämmelsen reglerar skyldighet för järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare att under vissa förutsättningar särredovisa delar av sin verksamhet. Bristen består i att det saknas krav på offentliggörande av särredovisningarna.

Artikel 6.1 tar sikte på att hålla förvaltning av infrastruktur skilt från tillhandahållande av järnvägstransporter och lyder: ”Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att separata resultat- och balansräkningar förs och offentliggörs dels för verksamhet

som avser järnvägsföretags tillhandahållande av transporttjänster, dels för verksamhet som avser förvaltningen av järnvägsinfrastruktur. Allmänna medel som utbetalas till det ena av dessa två verksamhetsområden får inte överföras till det andra. Bokföringen för de två verksamhetsområdena skall göras på ett sätt som återspeglar detta förbud.” Artikel 6.1 kompletteras av snarlika bestämmelser i artikel 9.4 i direktiv 91/440/EEG. De senare tar dock sikte på att skilja kommersiellt bedriven och konkurrensutsatt verksamhet som består i tillhandahållande av godstransporter på järnväg från verksamhet som består i att tillhandahålla av det allmänna subventionerade persontransporter på järnväg. Den lyder ”För järnvägsföretag ska resultaträkningar och antingen balansräkningar eller årsredovisningar av tillgångar och skulder upprättas och offentliggöras för verksamhet som avser tillhandahållande av godstransport på järnväg. Medel som utbetalas till verksamhet som rör persontransport i allmänhetens tjänst ska redovisas separat i tillämplig bokföring och får inte överföras till verksamhet som rör andra transporttjänster eller andra verksamheter.”

Dessa bestämmelser är införlivade i svensk lagstiftning genom 4 kap. 1 § järnvägslagen, som ålägger infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag särredovisningsskyldighet i enlighet med kraven i direktivet. Som bestämmelsen är formulerad i järnvägslagen saknas dock skyldighet för den särredovisningsskyldige att offentliggöra särredovisningen, vilket som redan nämnts är ett krav enligt artikel 6 i direktiv 91/440/EEG.

Därutöver har Transportstyrelsen inom ramen för sitt tillsyns- och forskningsarbete funnit att järnvägslagens bestämmelser om särredovisning omfattar fler verksamhetsutövare än vad som är motiverat från icke-diskriminerings- och konkurrenssynpunkt. Myndigheten har därför föreslagit att bestämmelserna i 4 kap. järnvägslagen ändras i syfte att undanta vissa verksamhetsutövare från skyldighet att i särredovisa.

6.2 Krav på offentliggörande av särredovisning

Regeringens förslag: Den som är skyldig att särredovisa verksamhet ska låta offentliggöra redovisningen.

Regeringens bedömning: För de företag som så önskar bör offentliggörandet kunna ske genom Transportstyrelsens försorg.

Transportstyrelsens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som kommenterat frågan (*Konkurrensverket*, *Statens institut för kommunikationsanalys [SIKA]* och *A-Train AB*) om publicering av särredovisning har instämt i Transportstyrelsens förslag. *SIKA* menar dock att möjligheten att låta Transportstyrelsen ombesörja publiceringen åt den särredovisningsskyldige i syfte att minska de administrativa kostnaderna för företagen bör bedömas i ett större sammanhang. *SIKA* anser att frågan om en balanserad uppgiftslämnarbörda är ett mer generellt problem som även rör uppgifter för produktion av t.ex. statistik.

Skälen för regeringens förslag: Huvudsyftet bakom kraven på särredovisning i direktiv 91/440/EEG är att främja effektiv konkurrens på marknaderna för kommersiellt bedrivna person- och godstransporter på järnväg. Direktivets krav på att vissa verksamhetsutövare ska särredovisa uppfylls redan genom bestämmelserna i 4 kap. järnvägslagen. Direktiv 91/440/EEG kräver i artiklarna 6.1 och 9.4 dock även att särredovisningarna ska publiceras. Ett sådant krav stärker möjligheterna till insyn i de särredovisade verksamheternas ekonomiska situation och därmed även kontrollen av de aktuella verksamheterna bedrivs på ett sätt som inte skadar konkurrensen. Bestämmelserna i 4 kap. järnvägslagen bör därför kompletteras med en bestämmelse om ett krav på offentliggörande av särredovisningar.

En särredovisningsrapport ska redan enligt gällande regler inges till tillsynsmyndigheten, dvs. Transportstyrelsen. När ett krav på offentliggörande av särredovisningar införs i järnvägslagen är det viktigt att beakta att affärsmässigt känslig information inte framgår av de publicerade redovisningarna. Det är därför angeläget att sådana närmare krav på redovisningarna som ställs i Transportstyrelsens föreskrifter utformas så att detaljeringsgraden i särredovisningarna inte blir högre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med bestämmelsen.

Inom ramen för ett pågående utvecklingsarbete hos Transportstyrelsen har myndigheten också anpassat sina rutiner för mottagande av särredovisningsrapporter. Sådana kan t.ex. lämnas i elektronisk form, vilket möjliggör för myndigheten att på enkelt sätt lägga ut den på myndighetens hemsida. Därigenom möjliggörs att tillsynsmyndigheten som en serviceåtgärd kan ombesörja publicering av särredovisningen för den som så önskar. Detta torde i någon mån kunna minska de administrativa merkostnaderna för de särredovisningsskyldiga som vill nyttja denna möjlighet.

Redan enligt nuvarande regler i järnvägsförordningen (2004:526) har Transportstyrelsen en generell möjlighet att meddela de verkställighetsföreskrifter som behövs för tillämpningen av järnvägslagen. Denna möjlighet kommer även att omfatta den nu föreslagna bestämmelsen om offentliggörande av särredovisningar, vilket innebär att Transportstyrelsen kommer att kunna meddela föreskrifter om hur offentliggörandet ska ske för att lagens krav ska anses uppfyllda.

6.3 Begränsning av vilka som ska vara skyldiga att särredovisa

Regeringens förslag: Skyldighet att särredovisa gäller inte för den verksamhetsutövare som, utan att motta offentligt stöd, bedriver järnvägstrafik och förvaltar järnvägsinfrastruktur endast i syfte att förse den egna verksamheten med sådana tjänster som avses i 6 kap. 23 § järnvägslagen.

Transportstyrelsens förslag: Överensstämmer i sak i allt väsentligt med regeringens förslag. Regleringstekniskt föreslår dock Transportstyrelsen att det i järnvägslagen införs ett bemyndigande varigenom

regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela undantag från skyldigheten att särredovisa.

Remissinstanserna: De fåtaliga remissinstanser (*Branschföreningen Tågoperatörerna* och *A-Train AB*) som yttrat sig i denna del har tillstyrkt förslaget i promemorian. *Branschföreningen Tågoperatörerna* påpekar att järnvägslagens nuvarande bestämmelser om särredovisning omfattar fler verksamhetsutövare än vad EU-rätten kräver. Branschföreningen anser att kravet på särredovisning i järnvägslagen (2004:519) bör utformas med utgångspunkt i att endast de verksamhetsutövare som förvaltar infrastruktur som helt eller delvis finansieras med offentliga medel bör omfattas av krav på särredovisning.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår ovan har Transportstyrelsen i sin promemoria föreslagit att vissa företag, som i dag omfattas av järnvägslagens bestämmelser om särredovisningsskyldighet, ska undantas från dessa krav.

Det är för närvarande åtta företag i Sverige som omfattas av järnvägslagens bestämmelser om särredovisning. Hälften av dessa är enligt Transportstyrelsen skyldiga att särredovisa på grund av att de både bedriver järnvägstrafik och förvaltar viss infrastruktur för att kunna förse den egna trafikverksamheten med sådana tjänster som avses i 6 kap. 23 § järnvägslagen. Det gäller exempelvis spår för godsterminaler (lastning och lossning), bränsledepåer, underhållsanläggningar och uppställning av fordon. Det rör typiskt sett privatägda industrispår som enbart används för den egna verksamheten. Fråga är om denna, från konkurrens- och icke-diskrimineringsynpunkt, relativt obetydliga förvaltningen av järnvägsinfrastruktur bör föranleda krav på särredovisning av de båda verksamhetsgrenarna.

Järnvägslagens bestämmelser om särredovisning införlivar de bestämmelser om särredovisning som finns i direktiv 91/440/EEG. Detta direktiv avser förvaltning av infrastruktur och järnvägstransporter utförda av järnvägsföretag som är etablerade i en medlemsstat. Direktivet innehåller en detaljerad definition av begreppet infrastruktur genom hänvisning till bilaga 1 A till kommissionens förordning (EG) nr 851/2006, som ersatt kommissionens förordning (EEG) nr 1108/70, och som avser uppgifter om infrastrukturkostnader för transporter på väg, järnväg och inre vattenvägar. Av denna bilaga framgår att spåranläggningar inom underhålls- och reparationsverkstäder, förråd eller lokstallar samt privata anslutningslinjer eller sidospår inte ska betraktas som järnvägsinfrastruktur. Detta innebär som Branschföreningen Tågoperatörerna i sitt remissvar påpekat, att järnvägslagens definition av infrastruktur är vidare än den i direktiv 91/440/EEG och därmed omfattar fler verksamhetsutövare än vad som krävs enligt detta direktiv. Det finns dock även andra EU-rättsliga bestämmelser som har betydelse för hur regleringen bör utformas. Det gäller främst direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter. I detta direktiv finns bestämmelser om järnvägsföretags tillträde till sådana tågtransporttjänster (lastning, lossning, underhåll och reparation) som ofta finns inom sådana spårområden som enligt den ovan nämnda definitionen i bilaga 1 A inte ska anses utgöra infrastruktur.

En ytterligare komplicerande omständighet är att en spåranläggning nästan alltid kan användas för flera olika ändamål och att användningen

av den därför tenderar att växla över tiden. Ett spår på ett verkstadsområde kan inte bara användas för att möjliggöra reparation av järnvägsfordon. Det kan också användas för t. ex uppställning av fordon, dvs. tillhandahållande av en annan tjänst än reparation av fordon. Det är i praktiken därför ofta svårt att urskilja vilka spåranslagningar som faller utanför definitionen av järnvägsinfrastruktur enligt bilaga 1 A och därmed även utanför tillämpningsområdet för direktiv 91/440/EEG. Många medlemsländer har därför vid införlivandet av direktiv 2001/14/EG valt att behandla alla spåranslagningar som används för att möjliggöra tillhandahållandet av tjänster på samma sätt, oavsett om de ska betraktas som järnvägsinfrastruktur eller inte.

Syftet bakom bestämmelserna om särredovisning i direktiv 91/440/EEG är dock att främja en effektiv konkurrens på marknaderna för gods- och persontransporter på järnväg samt icke-diskriminerande tillgång till infrastruktur för tillhandahållare av sådana transporttjänster. Den skyldighet att särredovisa som åläggs vissa verksamhetsutövare i enlighet med bestämmelserna i 4 kap. järnvägslagen bör inte vara mer omfattande än vad som motiveras av detta syfte. Det är också angeläget att företagen i järnvägsbranschen inte i onödan åläggs administrativt betungande uppgifter. Det bör därför införas ett undantag från skyldigheten att särredovisa som innebär att den som bedriver järnvägstrafik och förvaltar järnvägsinfrastruktur endast i syfte att förse den egna verksamheten med sådana tjänster som avses i 6 kap. 23 § järnvägslagen inte ska behöva särredovisa sina olika verksamhetsgrenar. Undantaget ska endast gälla om verksamheten bedrivs utan offentligt stöd. Ändringen bör införas i 4 kap. järnvägslagen.

7 Ikraftträdande

<p>Regeringens förslag: De nya bestämmelserna i järnvägslagen ska träda i kraft den 1 januari 2011. För bestämmelserna om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter ska dock äldre föreskrifter gälla för trafikeringsavtal som avser trafik under tågplaneperioden 2011.</p>
--

Transportstyrelsens förslag: Transportstyrelsen har inte lämnat förslag på tidpunkt för ikraftträdande.

Remissinstanserna: Har inte yttrat sig angående tidpunkt för ikraftträdande.

Skälen för regeringens förslag: De nya bestämmelserna i järnvägslagen avses träda i kraft den 1 januari 2011. När bestämmelserna om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter är möjliga att börja tillämpa mellan parterna påverkas av de förhållandevis långa planeringstider som gäller för järnvägstrafiken. I järnvägslagen och föreskrifter meddelade i anslutning till den regleras ingående planeringsprocessen för tilldelning av infrastrukturkapacitet. Reglerna, som syftar till ett icke-diskriminerande och konkurrensneutralt tillträde till järnvägsinfrastruktur

turen, innehåller bl.a. bestämmelser om när infrastrukturförvaltaren senast i förhållande till slutdatum för ansökningar om tåglägen för en viss tågplanepperiod måste klargöra villkoren för trafiken genom offentliggörande av en järnvägsnätsbeskrivning. Med utgångspunkt ifrån dessa grundläggande villkor ingår infrastrukturförvaltaren trafikeringsavtal med järnvägsföretagen och auktoriserade. Dessa civilrättsliga avtal mellan parterna gäller under en tågplanepperiod, dvs. ett år med början den andra lördagen i december.

För att inte parterna ska behöva ändra i redan ingångna avtal och för att ge en rimligt lång tid att utveckla fungerande verksamhetsstyrningssystem bör bestämmelserna tillämpas parterna emellan först för trafik under tågplanepperioden 2012 som inleds den andra lördagen i december 2011. Ansökningstiden för ordinarie tåglägen för denna tågplanepperiod löper ut i april 2011. För att de sökande då ska veta vilka grundläggande villkor för verksamhetsstyrningen infrastrukturförvaltarna (främst Trafikverket) avser tillämpa är det väsentligt järnvägsnätsbeskrivningen efter samråd med berörda uppdateras så snart som möjligt efter ikraftträdandet med sådan information (6 kap. 5 § andra stycket järnvägslagen).

För extra tåglägen eller andra tillkommande behov av infrastrukturkapacitet som avser ändring eller komplettering av tågplanen 2011, vilken träder i kraft i december 2010 tillämpas nu gällande bestämmelser i järnvägslagen.

8 Konsekvenser

8.1 Konsekvenser av regleringen om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter

Vad ska uppnås med regleringen

Den föreslagna regleringen syftar till att genom användande av ekonomiska incitament öka driftsäkerheten och kapaciteten i järnvägssystemet. Verksamhetsutövare inom järnvägssystemet ska motiveras att investera i förbättringar av de tekniska lösningar, rutiner, beteenden etc. som orsakar avvikelser från planerat utnyttjande av infrastrukturen. Det ska ske genom att avgiftsrelaterade ekonomiska styrmedel, s.k. kvalitetsavgifter, ska användas för att ekonomiskt bestraffa avvikelser från i infrastrukturförvaltarens tågplan planerat och i trafikeringsavtal överenskommet utnyttjande av infrastrukturen. Även kvalitetsavgifterna föreslås därför regleras i dessa avtal mellan infrastrukturförvaltaren och de som ska utnyttja infrastrukturen för järnvägstrafik. Principerna och i realiteten ramarna för denna avtalsreglering ska framgå av infrastrukturförvaltarens järnvägsnätsbeskrivning, vars funktion är att närmare redogöra för hur järnvägslagens och järnvägsförordningens bestämmelser till skydd för nyttjande av infrastrukturen på icke-diskriminerande villkor praktiskt ska tillämpas. Den utformning av systemet som föreslås innebär att det lämnas stort utrymme för verksamhetsutövarna att själva komma överens om hur verksamhetsstyrningen ska utformas. Skälet för att denna lösning

valts är att kunskaperna om hur ett väl fungerande verksamhetsstyrningssystem ska vara konstruerat är mycket begränsade. Det är därför lämpligt att de aktörer som har bäst kännedom om hur järnvägsmarknaden fungerar ges möjlighet att tillsammans successivt utveckla systemet. Lagstiftarens insats har med den utgångspunkten inskränkts till att dra upp de nödvändiga ramarna för systemet.

Alternativa lösningar

Det är svårt att finna alternativ till den föreslagna regleringen främst mot bakgrund av att artikel 11 i direktiv 2001/14/EG anger att verksamhetsstyrningen ska vara relaterad till infrastrukturförvaltarens avgiftssystem. Ett principiellt sett möjligt alternativ hade annars varit att basera verksamhetsstyrningen på skyldighet att ersätta uppkommen ekonomisk skada till följd av orsakande av avvikelser från planerat utnyttjande av infrastrukturen. Nu kan sådana lösningar i bästa fall betraktas som komplementära till den föreslagna regleringen. Hur avgiftssystemrelaterad verksamhetsstyrning ska betraktas i förhållande till skaderelaterad och om artikel 11 bör revideras kommer sannolikt att föranleda diskussion när EU tillträder fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF). Intill dess finns dock inget alternativ till en avgiftssystemrelaterad reglering.

Vilka berörs av regleringen

Verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter kommer inte att behöva tillämpas på lågt trafikerade järnvägsnät eller delar av järnvägsnät där driftstörningar på grund av avvikelser från planerat utnyttjande av infrastrukturen är obetydlig. Detsamma gäller samtliga järnvägsnät under tider på dygnet då risken för driftstörningar är obetydlig. Det innebär att verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter i första hand kommer att tillämpas på det stamnät som förvaltas av Trafikverket samt på Arlanda-banan och den svenska delen av Öresundsförbindelsen. På de två senare järnvägsnäten svarar Trafikverket för den operativa förvaltningen av infrastrukturen på uppdrag av A-Train AB respektive SVEDAB. Samtliga järnvägsföretag som trafikerar dessa järnvägsnät – idag 18 stycken – kommer att påverkas av den föreslagna regleringen.

Regleringens ekonomiska effekter

De kvalitetsavgifter som enligt den föreslagna regleringen ska erläggas av den som orsakat en avvikelse ska beräknas med utgångspunkt i vad som krävs för att vidta skäligen åtgärder för att förebygga driftstörningar. De ska därför spegla de betalningsansvariga aktörernas rimliga möjligheter att inom ramen för sitt eget verksamhetsansvar förebygga uppkomsten av sådana avvikelser. I förlängningen medför sådana förebyggande åtgärder högre driftsäkerhet och bättre förutsättningar för effektivt kapacitetsutnyttjande. Detta gynnar såväl de närmast berörda parterna, dvs. infrastrukturförvaltare, järnvägsföretag och auktoriserade organisatörer av järnvägstrafik, som resenärer och varuägare.

Under 2009 rapporterades totalt ca 295 000 avvikelser som innebär att ett tåg är försenat med 5 minuter eller mer till slutstation på det stornät som förvaltas av Trafikverket samt på Arlandabanan och den svenska delen av Öresundsförbindelsen. Av dessa var närmare 45 procent s.k. primärförseningar och resten följdförseningar. Enligt Trafikverkets rapporteringssystem var järnvägsföretagen och de auktoriserade organisatörerna av järnvägstrafik ansvariga för ca 22 procent av primärförseningarna och infrastrukturförvaltaren för ca 17 procent. Därtill kommer förseningar orsakade av omständigheter som ansågs ligga utanför dessa aktörers rådighet, t.ex. vädrets makter och tredje man.

Det är ofrånkomligt att det kommer att ta viss tid för verksamhetsutövarna att konstruera ett väl fungerande verksamhetsstyrningssystem. Det är t.ex. nödvändigt att definiera hur stora avvikelser som ska föranleda betalningsansvar samt vilka avvikelseorsaker som parterna på ett meningsfullt sätt kan ta ansvar för att förebygga. Därtill måste de nivåer på kvalitetsavgiften som behövs för att uppnå önskad styrning definieras närmare. Det är också nödvändigt att vidareutveckla existerande rapporteringssystem som används för att bestämma avvikelser, deras orsak samt vem som ska anses vara ansvarig för att de orsakats. Det är därför sannolikt att regleringens positiva effekter uppstår successivt i takt med att kunskapen om hur olika avvikelseorsaker bäst kan förebyggas ökar. Regleringens transaktionskostnader uppstår dock omedelbart.

För de berörda infrastrukturförvaltarna bör den föreslagna regleringen på sikt leda till bättre möjligheter att utnyttja s.k. restkapacitet på ett effektivt sätt, t.ex. för att vid behov snabbt kunna vidta felavhjälpande åtgärder i infrastrukturen, eller för att tillgodose önskemål om insättande av extratåg. Regleringen kommer också att medföra behov av åtgärder för att förebygga infrastrukturellerade avvikelser. Vilka kostnader detta kommer att medföra är svårt att närmare bedöma. Det är dock sannolikt att infrastrukturförvaltarna i första hand kommer att vidta de åtgärder för att undanröja orsaker till avvikelser som är lönsamma för dem. Åtgärds-kostnaderna kommer med andra ord sannolikt vara lägre än eller lika stora som kostnaden för att betala kvalitetsavgift för de avvikelser åtgärderna syftar till att undanröja. Den föreslagna regleringen innebär som nämnts att infrastrukturförvaltaren och övriga verksamhetsutövare tillsammans till stor del förfogar över prissättningen av avvikelser. I kombination med viss osäkerhet rörande vilka kvalitetsavgiftsnivåer som kan få lämpligt styrande effekt, talar detta för att kvalitetsavgifterna åtminstone initialt kommer att ligga på en ganska låg nivå. Det är rimligt att tänka sig att nivåerna på kvalitetsavgifterna därefter ökar i takt med att enkelt vidtagna åtgärder som undanröjer risk för avvikelser successivt kommer att vidtas.

För att få en uppfattning om storleksordningen på de kostnader den föreslagna regleringen kan medföra till följd av skyldighet att erlagga kvalitetsavgift kan en jämförelse göras med det system för kompensation som Trafikverket kommer att erbjuda sina kunder vid bristande leverans-kvalitet fr.o.m. 2011. Kompensation enligt detta system bygger på upp-viktning av den s.k. tåglägesavgiften som utgår per tillryggalagd tågkilometer. För ett tåg Trafikverket försenat med 60 minuter till slutstation på sträckan Stockholm – Göteborg kommer kompensationen

enligt detta system att uppgå till drygt 8 000 kr, för 15 – 30 minuter till ca 1 650 kr. På lägre trafikerade sträckor kommer kompensationen att vara lägre och längre försening till slutstation vara nödvändig för att den ska utgå. Detta kompensationssystem är enkelriktat och innehåller därför inte några motriktade betalningsströmmar från järnvägsföretag eller auktoriserade när dessa orsakar driftstörningar. Verket har beräknat kostnaderna för denna enkelriktade kompensationsmodell till ca 25 miljoner kr under ett år med normala verksamhetsbetingelser. Det ska då observeras att Trafikverkets kompensationssystem inte innehåller några tidsmässiga begränsningar för tillämpningen så länge driftstörningen ankommer på verket. Under år med besvärliga väderförhållanden kommer därför kostnaden för de utbetalda kompensationerna sannolikt överstiga 25 miljoner kr.

Med den föreslagna regleringen kommer sannolikt betydligt mindre avvikelser än 15 minuter till slutstation att bli ersättningspliktiga. Hur stora avvikelser som ska krävas för att kvalitetsavgift ska erläggas avgörs slutgiltigt av parterna i trafikeringsavtalet med utgångspunkt från de grundprinciper infrastrukturförvaltaren lagt fast i sin järnvägsnätsbeskrivning. Infrastrukturförvaltarna kommer också att utge kvalitetsavgift för vissa följdförseningar. Kvalitetsavgifterna kan också komma att vara högre än den kompensation Trafikverket kommer att erbjuda under 2011. Genom att kvalitetsavgifter ska erläggas vid avvikelser som orsakas av såväl infrastrukturförvaltarna som deras kunder kommer dock infrastrukturförvaltarna, till skillnad från vad som kommer att gälla i Trafikverkets enkelriktade system, också att erhålla intäkter i form av inbetalda kvalitetsavgifter från de järnvägsföretag och auktoriserade organisatörer som orsakar avvikelser. Dessa kommer delvis att balansera de kostnader för utbetalning av kvalitetsavgifter för de avvikelser som infrastrukturförvaltarna själva orsakar. I verksamhetsstyrningssystemet med kvalitetsavgifter kommer infrastrukturförvaltarna också ges möjlighet att i vissa situationer avbryta utbetalningar. Sammantaget bedömer regeringen dock att verksamhetsstyrningssystemet med kvalitetsavgifter för Trafikverkets del inte bör behöva leda till avsevärt högre kostnader. Syftet med systemet är ju också att ge incitament för såväl infrastrukturförvaltare som järnvägsföretag och auktoriserade att bättre planera och utföra sin verksamhet. Med hänsyn till att detaljutformningen av systemet överlämnas till parterna att komma överens om, i samband med upprättande av järnvägsnätsbeskrivningar och slutande av trafikeringsavtal, har såväl infrastrukturförvaltarna som deras kunder också möjlighet att se till att initiala och mer bestående ökade kostnader till följd av verksamhetsstyrningssystemet balanseras och görs till en vinst för alla verksamhetsutövare till följd av effektiviseringen av järnvägssystemet.

De berörda infrastrukturförvaltarna kommer sannolikt också att få vidkännas ökade transaktionskostnader till följd av den föreslagna regleringen. Trafikverket bedömer att den kvalitetsuppföljning som verket idag ägnar olika delar av järnvägstrafiken på sitt eget järnvägsnät liksom på Arlandabanan och den svenska delen av Öresundsbroförbindelsen omfattar ca 30 årsarbetskrafter. För rapporteringen av störningar i trafiken, vilken utförs av verkets driftsledning, beräknas ytterligare ca 10 – 15 årsarbetskrafter. Kostnaden för dessa resurser uppgår sammanlagt till mellan 20 och 25 miljoner kr årligen. Den före-

slagna regleringen bedöms öka behovet av resurser för uppföljning av avvikelserna från planerat nyttjande av infrastrukturen. Det bör dock inte röra sig om någon avsevärd ökning, utan bör kunna ligga i storleksordningen 10 årsarbetskrafter och motsvara en årlig kostnad på ca 5–6 miljoner kr. Här inkluderas inte kostnaderna för utvecklingen av de IT-system m.m. som används för att följa upp trafiken och dess avvikelser från planerat utnyttjande av infrastrukturen. Banverket, numer Trafikverket, bedriver ett kontinuerligt systemutvecklingsarbete och har sedan 2005 lagt ner ca 20 miljoner kr på såväl ny- som vidareutveckling av dessa system. För närvarande anpassas systemen till de krav som införandet av verkets enkelriktade kompenationssystem ställer. Den föreslagna regleringen kommer sannolikt att medföra viss ytterligare systemutveckling. Kostnaderna för denna är svåra att uppskatta i förhållande till kostnaderna för de åtgärder som redan beslutats. Några större merkostnader kommer det med all sannolikhet dock inte att röra sig om.

För övriga infrastrukturförvaltare kan för det första konstateras att de flesta inte kommer att behöva tillämpa den föreslagna regleringen. Förvaltarna av Arlandabanan och den svenska delen av Öresundsbroförbindelsen anlitar Banverket på entreprenad för att sköta den operativa planeringen och trafikledning på sina järnvägsnät. De kommer att därför med största sannolikhet att få betala delar av de merkostnader Trafikverket drabbas av för registrering och uppföljning av avvikelser till följd av den föreslagna regleringen. Antalet avvikelser på Arlandabanan är ganska begränsade. Under 2009 var de 550 stycken. Många av dessa rörde dessutom förvaltarens egna tåg, eftersom A-Train AB har tillstånd att förena trafikverksamhet med förvaltning av infrastruktur. För A-Train AB i egenskap av infrastrukturförvaltare bedöms därför inte den föreslagna regleringen medföra några större kostnadsökningar. På Öresundsbroförbindelsen förekommer däremot fler avvikelser – ca 7 800 under 2009. Ca 85 procent av dessa berodde dock på att tåg från utlandet var försenade. För sådana avvikelser kommer inte infrastrukturförvaltaren vara skyldig att erlagga kvalitetsavgift. Av återstående ca 1 200 avvikelser har vissa orsakats av infrastrukturförvaltaren och andra av järnvägsföretag och auktoriserade organisatörer av järnvägstrafik. Infrastrukturförvaltaren kommer därför att få både kostnader och intäkter från kvalitetsavgifterna. I den mån betalningsströmmarna inte helt jämnar ut varandra kommer, med hänsyn taget till de totalt sett relativt få avvikelserna, nettoresultatet för infrastrukturförvaltaren att ligga på en ganska blygsam nivå.

Järnvägsföretag och auktoriserade står, som framgått, som kollektiv för ca 22 procent av rapporterade och registrerade primärförseningar, en större andel än vad infrastrukturförvaltarna står för. De skulle därmed också som kollektiv kunna förväntas komma att betala en högre summa kvalitetsavgifter än infrastrukturförvaltaren, dvs. vid trafik på Trafikverkets nät ett högre totalbelopp än vad som verket skulle komma att betala ut. Vid bedömningen av effekterna för järnvägsföretag och auktoriserade måste emellertid därutöver beaktas att dessa, om parterna inte överenskommer om att gå utöver lagens krav, endast behöver betala kvalitetsavgift för själva primärförseningen medan infrastrukturförvaltarna under ett tidsintervall fram till dess infrastrukturförvaltaren

bestämmer att det ej längre råder normala driftsförhållanden och meddelar att tillämpningen av systemet upphör, kommer att betala kvalitetsavgift för följdförseningar orsakad av brister i leveransen av framkomlighet oavsett om de själva eller ett järnvägsföretag, auktoriserad eller tredje man är den som orsakat att infrastrukturförvaltaren inte kan leva upp till sina leveransförpliktelser. I gengäld kan ett järnvägsföretag eller en auktoriserad förväntas få betala en hög tåglägesavgift på de delar av eller under de tider som ett järnvägsnät är högt belastat och risken för avvikelser och konsekvenserna av dem är stora. Alternativt kan de, sett i relation till de kvalitetsavgifter som infrastrukturförvaltaren betalar på berört linjeavsnitt och berörd tid, få betala högre kvalitetsavgift som spegling av det stora antal följdförseningar som infrastrukturförvaltaren nödgas betala till följd av järnvägsföretagets brister i tågföringen. De ekonomiska konsekvenserna av regleringen och fördelningen av dem inom trafikutövarkollektivet respektive mellan trafikutövarna och infrastrukturförvaltarna beror till syvende og sidst på hur villkoren i järnvägsnätbeskrivningar och trafikeringsavtal utformas. Som ovedersägligt faktum kan dock slås fast att järnvägsföretag och auktoriserade som utför tågdriften enligt plan inte kommer att drabbas av några högre kostnader. Omvänt gäller att från tågföringssynpunkt ineffektiva företag som ofta avviker från plan i slutänden kan drabbas av kostnader som kan påverka deras möjligheter att verka på marknaden – något som enligt diskussionen i avsnitt 5.7 kan försvaras om det leder till en för järnvägssystemet som helhet högre effektivitet och konkurrenskraft på transportmarknaden.

Branschföreningen Tågoperatörerna beräknar att ca 12 – 15 årsarbetskrafter inom järnvägsföretagen för närvarande är sysselsatta med kvalitetsuppföljning av det slag som kommer att utgöra en del i tillämpningen av verksamhetsstyrningen. Därtill tillkommer tid som läggs ner hos de auktoriserade, nästan uteslutande trafikhuvudmän. Med hänsyn till den senaste tidens expansion av trafikhuvudmannaan organiserad trafik bedöms omfattningen av kvalitetsuppföljningen hos trafikhuvudmännen komma att öka. Den slutliga fördelningen mellan trafikhuvudmännen och järnvägsföretagen beror dock på omfattningen av nettorespektive bruttoavtal i upphandlingen av trafiken. Vid tillämpning av nettoavtal, då järnvägsföretaget erhåller biljettintäkter direkt till sig, kommer kvalitetsuppföljning i förhållande till infrastrukturförvaltaren också sannolikt till största delen att utföras av järnvägsföretaget. Kvalitetsuppföljningen innehåller redan i dag dialog med infrastrukturförvaltaren om rapporteringen och registreringen av händelser som orsakar driftsavbrott eller mer eller mindre långtgående förseningar. Med införandet av först Trafikverkets system för kompensation i samband med brister i leveransförpliktelserna 2011 och senare av verksamhetsstyrningen måste arbetsomfattningen bedömas komma öka i icke oväsentlig utsträckning. Ett skäl för detta är inslaget av finansiella konsekvenser av de avvikelser från planlagd verksamhet som man är orsak till, för trafikansvariga i förhållande till infrastrukturförvaltaren ett helt nytt inslag. Den resursförstärkning som krävs från järnvägsföretagens och de auktoriserades sida vid införandet av den nu föreslagna lagfästa verksamhetsstyrningen bör dock vägas mot goodwill för förväntad bättre tidshållning, därmed också förbättrad service för rese-

närer och övriga transportkunder. I ett snävt perspektiv kommer alla resurser som kan ställas direkt mot minskad betalning av kvalitetsavgifter, en del av det ekonomiska incitamentet, alltid att kunna motiveras även om systemet i sig innebär en pålaga och ökad kostnad.

Regleringens effekt på resenärer och godstransportkunder

Godstransportkunder och resenärer påverkas inte direkt av de föreslagna reglerna. När det gäller godstransporter är styrkeförhållandet mellan köpare och säljare av transporterna relativt jämnt. Dessutom är konkurrensen mellan järnväg och andra transportmedel, främst vägtransporter, mycket stark. Det innebär att transportkunderna kan ställa höga krav på leveranssäkerhet. Den högre precision i utförandet av tågföringen och infrastrukturförvaltningen som verksamhetsstyrningssystemet förväntas leda till innebär att transportkunderna i högre grad bör kunna lita på de utfästelser som ges av järnvägsföretagen.

För resenärer är situationen delvis annorlunda. Den enskilde resenären har en betydligt svagare ställning gentemot järnvägsföretaget. Järnvägsföretag och trafikhuvudmän erbjuder dock ofta resegarantier. I förordning (EG) nr 1371/2007 om tågresenärers rättigheter och skyldigheter garanteras också resenärer viss minimiersättning när tåg försenas eller ställs in. De resegarantier som resenärerna erbjuds måste naturligtvis betalas på något sätt, vilket i dag sker genom ett påslag på biljettpriset. De ökade driftskostnader som verksamhetsstyrningssystemet medför kan i bästa fall understiga kostnaderna för resegarantier m.m. och därmed också kunna påverka biljettpriserna i gynnsam riktning. Därtill kommer kompensation i form av kvalitetsavgifter från infrastrukturförvaltaren för de förseningar som denne är skyldig till. I första hand torde dock nyttan för resenärerna bestå i att man erhåller mer tillförlitliga produkter. En fördel som kan översättas i minskad tidsåtgång, inte minst i form av marginaler som man erfarenhetsmässigt planerar in därför att man inte litat på järnvägstrafikens punktlighet. Detta innebär i sin tur minskad risk för skador till följd av förseningar, t.ex. i form av kostnad för teaterbiljetter som inte kan utnyttjas, och andra kostnader som man idag inte får ersättning för.

Konsekvenser för staten

Den aktör som förmodligen kommer att påverkas mest av de nya reglerna är Trafikverket. Om det visar sig att trafikstörningar har sin grund i undermålig infrastruktur kan det som tidigare konstaterats leda till högre kostnader för Trafikverket till följd av nödvändiga investeringar och ökade drifts- och underhållsåtgärder. Det finns också vid bristande effektivitet hos verket risk för att planerade avgiftshöjningar, som till stor del intecknats för finansiering av olika investeringsåtgärder, delvis kommer att reduceras till följd av utbetalning av kvalitetsavgifter.

Effekterna för de största järnvägsföretagen, Green Cargo AB och SJ AB, som båda är statligt ägda beror helt på om de så långt på dem ankommer förmår att utföra verksamheten enligt tågplan och ingångna trafikeringsavtal. Förutsatt en effektiv egen tågdrift bör verksamhets-

styrningen ge positiva ekonomiska effekter för företagen dels genom ersättningar som företagen erhåller på grund av försyndelser från Trafikverkets eller andra järnvägsföretag sida, dels på grund av den förväntade ökade effektiviteten i systemet som på sikt kan leda till att resenärer och godstransportköpare visar en högre betalningsvilja för de produkter som de erbjuds. På sikt bör detta också komma staten till del genom bättre resultat och högre utdelningar till statsbudgeten.

Även om det inte införs några överklagandebestämmelser innebär de nya materiella bestämmelserna att Transportstyrelsen och, efter överklagande, förvaltningsdomstolarna kan komma att få hantera frågor om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter. Det är dock svårt att uppskatta antalet mål som reformerna kan medföra. Det skulle t.ex. kunna handla om att ett järnvägsföretag anser att en infrastrukturförvaltares grundläggande bestämmelser om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter inte står i överensstämmelse med lagen och hänskjuter frågan till Transportstyrelsen för prövning enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen (2004:519). Vidare kan, om parterna i samband med ingående av ett trafikeringsavtal inte kommer överens om innehållet i detta, en part hänskjuta frågan till Transportstyrelsen som då ska fastställa de administrativa, tekniska och ekonomiska villkor som ska gälla för den aktuella trafiken. Transportstyrelsens beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol och efter prövningstillstånd vidare till kammarrätt och Regeringsrätten.

Hittills har dock antalet mål av detta slag varit mycket begränsade. När det gäller fastställande av villkor i trafikeringsavtal har tillsynsmyndigheten endast haft ett sådant ärende sedan järnvägslagen infördes och myndigheten bildades 2004. Det saknas skäl att anta att antalet mål på grund av de nu aktuella materiella bestämmelser skulle komma att öka detta antal i någon mer betydande omfattning. Tillsynsmyndigheten har uppskattat att antalet mål som kommer att gå vidare till förvaltningsdomstol blir högst 5 – 10 per år.

Det skulle även kunna uppkomma tvister i allmän domstol rörande tolkningen av trafikeringsavtalen och vem av parterna som orsakat en viss avvikelse från tågplan etc. Eftersom de belopp som kommer att utges i kvalitetsavgifter kan förväntas bli förhållandevis låga görs emellertid bedömningen att även sådana mål kommer bli mycket sällsynta.

Sammanfattningsvis förväntas de förslag som nu läggs inte föranleda annat än marginella kostnadsökningar för domstolarna. Under denna förutsättning saknas skäl att tillföra domstolarna medel med anledning av förslagen. Hur ärende- och måltillströmningen hos tillsynsmyndigheten och domstolarna utvecklas ska dock följas och förnyade överväganden därefter ske om ytterligare resurser behöver tillföras dessa verksamheter.

Regleringens påverkan på konkurrensförhållanden

De järnvägsföretag eller auktoriserade som bedriver sin verksamhet på ett sätt som leder till att de ofta avviker från med infrastrukturförvaltaren överenskommet utnyttjande av infrastrukturen kommer att drabbas av ökade kostnader. Det kan i sin tur negativt påverka deras konkurrens-

förmåga i förhållande till andra mer skötsamma konkurrenter. Infrastrukturförvaltare bedriver i realiteten sin verksamhet i monopolställning. Regleringen har därför ingen konkurrenspåverkan på dessa.

8.2 Konsekvenser av regleringen vad gäller särredovisning

Vad ska uppnås med regleringen

Regleringens syfte är i den del den handlar om krav på publicering av särredovisning, förutom att korrekt införliva gällande EU-rätt, att öka möjligheterna att kontrollera att särredovisade verksamheter inte bedrivs på ett sätt som innebär konkurrensskadlig korssubventionering eller upplåtande av infrastruktur på diskriminerande villkor. Därtill syftar regleringen till att undanta vissa verksamhetsutövare från kravet på särredovisning. Det gäller för verksamhetsutövare som, trots att de bedriver förvaltning av infrastruktur inom ramen för samma organisation som de bedriver en eller flera olika typer av järnvägstrafikverksamhet, inte kan anses ha möjlighet att utnyttja detta på ett konkurrensskadligt sätt.

Vilka berörs av regleringen

Alla företag som omfattas av järnvägslagens krav på skyldighet att särredovisa berörs av regleringen. För närvarande är det åtta företag i Sverige som är skyldiga att till tillsynsmyndigheten inge en särredovisning i enlighet med bestämmelserna i järnvägslagen. När den nu föreslagna bestämmelsen om inskränkning av skyldigheten att särredovisa träder ikraft bedöms endast fem av dessa företag komma att omfattas av krav på särredovisning och publicering av denna.

Regleringens ekonomiska effekter

De tre företag som i dag särredovisar, men som genom regleringen kommer att slippa denna skyldighet, kommer att kunna sänka sina kostnader med uppskattningsvis ca 15 000 kr per år.

De fem företag som även fortsättningsvis kommer att omfattas av järnvägslagens krav på särredovisning kan dock komma att få ökade kostnader genom att de också blir skyldiga att publicera dessa redovisningar. I och med att de särredovisningsskyldiga företagen kommer att erbjudas att publicera sina redovisningar genom Transportstyrelsens försorg kan de dock, om de vill, undgå dessa publiceringskostnader.

För Transportstyrelsen kommer den nya regleringen att innebära att myndigheten behöver förändra nu gällande föreskrifter om särredovisning (JvSFS 2005:3 och JvSFS 2005:4). Den nya regleringens krav på publicering av särredovisning kommer av sekretesskäl därtill att innebära att myndigheten behöver ändra på den särredovisningsblankett som redovisningsskyldiga enligt dessa föreskrifter ska använda sig av. Denna blankett är idag utformad i syfte att ge myndigheten tillgång till uppgifter

utöver sådana som behövs för en årlig redovisning av olika verksamhetens tillgångar och skulder samt resultat. Dessa ytterligare uppgifter behöver ofta sekretessbeläggas. Särredovisningsblanketten är redan föremål för ett utvecklingsarbete som initierats inom ramen för myndighetens arbete med regelförenkling. Det syftar bl.a. till att digitalisera särredovisningsblanketten för att uppnå ett flertal olika ändamål. Myndigheten uppskattar att merkostnaden för utvecklingsarbetet med blanketten kommer att uppgå till ca 150 000 kr till följd av det nya kravet på publicering av särredovisningarna. Myndigheten kommer också att få en marginellt minskad uppgiftsbörda till följd av att antalet företag som är skyldiga att särredovisa bedöms minska.

Regleringens påverkan på konkurrensförhållanden

Regleringen kommer i den del den avser krav på publicering av särredovisning att något öka möjligheterna att åstadkomma en effektiv konkurrens mellan olika järnvägsföretag. Regleringen innebär som nämnts också att vissa företag som idag är skyldiga att särredovisa kommer att slippa denna skyldighet. Regleringen är dock i denna del utformad med beaktande av att de nya bestämmelserna inte ska få någon betydelse för konkurrensförhållandena på marknaderna för järnvägs-transporttjänster och sådana tjänster som avses i 6 kap. 23 § järnvägs- lagen. Dessa tjänster är av flera slag och gemensamt för dem är att de syftar till att betjäna järnvägsföretag. Det kan röra sig om underhåll av fordon, lastning och lossning etc. Regleringen innebär i denna del att konkurrenters och tillsynsmyndighetens möjlighet att bevaka överföringar av medel mellan verksamhet som består i tillhandahållande av transporter och verksamhet som består i tillhandahållande av sådana tjänster som avses i 6 kap. 23 § järnvägslagen minskar. Sådana överföringar är dock inte förbjudna i vare sig tillämplig EU-rätt eller enligt järnvägslagen, så länge de inte avser medel som utbetalats av det allmänna som ersättning för tillhandahållande av allmännyttiga persontrafiktjänster. Det är däremot inte tillåtet att överföra medel mellan verksamhet som består i förvaltning av infrastruktur och trafikverksamhet. Detta förbud syftar dock endast till att säkra att infrastrukturen nyttjas på icke-diskriminerande villkor och förutsätter att denna allmänt upplåts. I de verksamheter som här aktualiseras förvaltar visserligen företagen infrastruktur, men endast inom ramen för ett tillhandahållande av sådan tjänst som avses i 6 kap. 23 § järnvägslagen för att tillgodose den egna trafikverksamhetens behov. Infrastrukturen ifråga är därför i dessa fall därför inte allmänt upplåten.

På marknaderna för sådana tjänster som avses i 6 kap. 23 § är i dag företag som inte bedriver järnvägstrafik verksamma. På flera av dessa marknader finns dock endast ett fåtal sådana aktörer varav vissa har marknadsdominerande ställning. Konkurrensen fungerar därför inte alltid så effektivt som önskvärt. Regleringen syftar till att underlätta för järnvägsföretag som inom ramen för sin egen organisation försörjer sin trafikverksamhet med tjänster som de annars skulle vara tvungna att upphandla av de fristående marknadsaktörerna. Regleringens påverkan

på konkurrensen på marknaderna för sådana tjänster som avses i 6 kap. 23 § bör därför vara positiv.

9 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519)

4 kap. 1 b §

Genom paragrafen, som är ny, genomförs delar av artiklarna 6.1 och 9.4 i direktiv 91/440/EEG i dess lydelse enligt direktiv 2001/12/EG. Den nya bestämmelsen behövs för att säkerställa att upprättade särredovisningar offentliggörs. Ansvaret för att särredovisningarna offentliggörs åvilar de särredovisningsskyldiga. Den praktiska hanteringen ska dock kunna överlåtas till annan. Eftersom särredovisningsrapporterna ska lämnas till tillsynsmyndigheten är det ändamålsenligt att myndigheten, om företaget så önskar, ombesörjer att denna offentliggörs. Transportstyrelsen har genom järnvägsförordningen (2004:526) rätt att meddela de verkställighetsföreskrifter som behövs för tillämpningen av järnvägslagen. Om det anses behövt kan myndigheten med stöd av detta bemyndigande närmare precisera vilka krav som ska ställas för att en särredovisning ska anses offentliggjord.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 6.2.

4 kap. 2 §

Det införs ett nytt *andra stycke* i paragrafen. Genom bestämmelsen undantas vissa verksamhetsutövare från särredovisningskravet i 4 kap. 1 §. De företag som omfattas av undantaget är i första hand verksamheter vid privata industrispår och godsterminaler, där innehavaren ansvarar för både trafiken och infrastrukturen.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 6.3.

6 kap. 4 a §

Genom paragrafen införs ett krav på att infrastrukturförvaltare ska tillhandahålla ett system för rapportering och registrering av avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen samt orsakerna till avvikelserna. Med detta avses avvikelser från i tågplanen fastställda tidsangivelser för tågläget och vad som överenskommit i trafikeringsavtal om detta. Kravet gäller sådana infrastrukturförvaltare som förvaltar infrastruktur där verksamhetsstyrning genom kvalitetsavgifter enligt 6 kap. 22 a § ska tillämpas.

Avsikten är att infrastrukturförvaltaren ska redogöra för rapporteringssystemet i sin järnvägsnätsbeskrivning., vilket kommer regleras i förordning.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 5.8.

6 kap. 5 §

Genom paragrafen åläggs infrastrukturförvaltare att upprätta en beskrivning över sitt järnvägsnät. Det föreslås nu ett tillägg i paragrafen. Redan

enligt nuvarande lydelse åläggs infrastrukturförvaltaren att i järnvägsnätsbeskrivningen redogöra för villkoren för *tillträdet* till infrastrukturen. Nu kompletteras bestämmelsen med krav på att beskrivningen även ska innehålla villkor för det fortlöpande *utnyttjandet* av infrastrukturen. Genom bemyndigande (6 kap. 25 § 2) har regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer redan i dag rätt att precisera kraven på innehåll i järnvägsnätsbeskrivningar, vilket görs i järnvägsförordningen (2004:526). Genom att de grundläggande kraven på innehåll i järnvägsnätsbeskrivningar nu vidgas i lagen, kan förordningen med stöd av bemyndigandet kompletteras med krav på redogörelser för infrastrukturförvaltarens rapporteringssystem enligt 6 kap. 4 a §, grundprinciper för infrastrukturförvaltarens verksamhetsstyrning genom kvalitetsavgifter enligt 6 kap. 22 a § samt gränserna för detta systems tillämpning enligt 6 kap. 22 b §.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 5.2 och 5.4.

6 kap. 22 a §

Genom paragrafen, som är ny, genomförs delar av artikel 11 i direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter.

Enligt artikel 11 ska avgiftssystemet i fråga om infrastrukturen med hjälp av kvalitetskrav på utförande motivera järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltaren att reducera driftsavbrotten till ett minimum och förbättra järnvägsnätets prestanda. I denna paragraf anges att ett trafikeringsavtal enligt 22 §, i vilket de närmare villkoren för utnyttjandet av infrastrukturen fastställs, även ska innehålla villkor om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter.

Kvalitetsavgifterna ska vara ömsesidiga och betalas av den part som avviker från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen. Det betyder att det inte ställs krav på att varje avvikelse från i tågplan fastställt nyttjande ska rendera avgiften utan att parterna i avtalet kan komma överens om vilka avvikelser som accepteras. Det är inte heller fråga om en skaderelaterad ersättning, utan avgiften är snarare att betrakta som en på förhand fastställd bot inom ramen för parternas avtalsförhållande.

Enligt paragrafen ska det också vara fråga om avvikelser som någon av parterna orsakat. Det innebär att händelser som ligger utanför deras respektive påverkansfär inte omfattas av kravet. Det skulle exempelvis kunna handla om en brand invid spåret som stoppar trafiken och som varken järnvägsföretaget eller infrastrukturförvaltaren orsakat. Gränserna för ansvaret i dessa avseenden bör i grundläggande delar läggas fast i infrastrukturförvaltarens järnvägsnätsbeskrivning och närmare preciseras mellan parterna i trafikeringsavtalet.

Avgifterna ska betalas till motparten i avtalet. Parter i ett trafikeringsavtal är infrastrukturförvaltaren och ett järnvägsföretag eller en s.k. auktoriserad organisatör av trafik enligt 3 kap. 5 § järnvägslagen. En trafikorganisatör kan på persontrafikområdet vara t.ex. en trafikhuvudman eller ett charterbolag som anlitar ett järnvägsföretag för att utföra trafiken. På godstrafikområdet kan det vara ett industriföretag eller en speditör/åkare.

Närmare villkor för när avgifterna ska betalas och storleken på dessa överläts till parterna att komma överens om. Avgifterna ska dock uppfylla kravet i 7 kap. 5 a § som innebär att de måste vara så ekonomiskt kännbara att de har en styrande effekt på båda parter agerande.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 5.2.

6 kap. 22 b

Genom paragrafen, som är ny, genomförs delar av artikel 11 i direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter.

Enligt 6 kap. 22 a § ska ett trafikeringsavtal innehålla villkor om kvalitetsavgifter som ska ha en styrande effekt och motivera parterna att undvika driftstörningar. Järnvägssystemet är känsligt för störningar och när väl mer omfattande störningar uppkommit, och parterna inte har några möjligheter att följa villkoren för leveransen av tågläget respektive nyttjande av detta, kommer detta incitamentssystem inte ha någon styrande effekt och därmed inte längre fylla någon funktion. Avsikten är att tillämpningen av systemet vid sådana förhållanden ska upphöra. Av bestämmelsen framgår att det är infrastrukturförvaltaren som avgör när systemet ska upphöra att tillämpas. Infrastrukturförvaltaren ska i samband härmed genast underrätta berörda järnvägsföretag och trafikorganisationsörer (sina avtalsparter). Grundprinciperna för gränserna för systemet ska framgå av infrastrukturförvaltarens järnvägsnätsbeskrivning.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 5.7.

6 kap. 24 a §

I paragrafen, som är ny, anges inledningsvis vilka järnvägsnät som helt undantas från kravet på ett verksamhetsstyrningssystem med kvalitetsavgifter. Det är infrastrukturförvaltaren som gör bedömningen om dennes järnvägsnät omfattas av undantaget. Tillsynsmyndigheten har dock möjlighet att ingripa om misstankar uppstår att kriterierna inte är uppfyllda, antingen på eget initiativ eller efter påpekande från exempelvis ett järnvägsföretag.

Som exempel på nät som torde omfattas av undantaget kan nämnas de nät som även undantas från kraven om upprättande av järnvägsnätsbeskrivning m.m. enligt 6 kap. 24 §, dvs. sådana förvaltare som tillhandahåller infrastrukturkapacitet endast som en ringa del av en tjänst som avses i 6 kap. 23 §. Det här aktuella undantaget kan dock komma att omfatta fler nät, t.ex. skulle ett järnvägsnät som Inlandsbanan under nu rådande förhållanden kunna falla inom undantaget. Undantaget rör lågt trafikerade järnvägsnät där risken för att en verksamhetsutövers agerande genom avvikelser från överenskomna villkor om tillträde till eller utnyttjande av infrastrukturen får spridningseffekter bedöms vara mycket låg. Vidare införs i paragrafen en generell begränsning för samtliga järnvägsnät som innebär att under de tider på dygnet, främst natten, då trafiken är så begränsad att risken för driftstörningar bedöms obetydlig, uppställs inte heller krav på att verksamhetsstyrningssystemet tillämpas.

Verkställighetsföreskrifter om paragrafens närmare tillämpning, exempelvis gällande krav för att omfattas av undantagen, får med stöd av befintligt bemyndigande i järnvägsförordningen (2004:526) meddelas av Transportstyrelsen.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 5.6.

7 kap. 5 a §

Genom paragrafen, som är ny, regleras kraven på utformningen av kvalitetsavgifter. Avsikten är att kvalitetsavgifter ska ha en styrande effekt genom att förmå parterna att anstränga sig mer för att uppfylla sina åtaganden vad gäller tidhållning. Avgifterna ska utges av den part som inte uppfyller sina åtaganden i enlighet med vad som kommit till uttryck i trafikeringsavtalet (6 kap. 22 och 22 a §§). Avgifterna ska utformas så att dessa motiverar aktörerna att vidta skäligen åtgärder i sin verksamhet för att förebygga driftstörningar. Motivationskravet innebär att avgifterna måste vara så ekonomiskt kännbara för såväl infrastrukturförvaltaren som järnvägsföretaget eller trafikorganisationen att risken för att tvingas betala dessa påverkar sättet att bedriva verksamheten, och de åtgärder som vidtas i denna, i önskvärd riktning. Skälighetskravet utgör taket för kvalitetsavgiften. Det innebär att avgifterna inte får sättas så högt att de åtgärder en verksamhetsutövare bedömer erforderliga för att undvika betalning inte framstår som rimliga vid en kostnads- och nyttoanalys. Det skulle kunna handla om en stor investering i exempelvis infrastruktur eller rullande materiel som leder till mycket marginella tids- och punktlighetsvinster.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 5.5.

Sammanfattning av Transportstyrelsen promemoria Förslag till införlivande av regler i första järnvägs- paketet i svensk lagstiftning

Europeiska kommissionen har inlett en process om fördragsbrott mot Sverige och 20 andra medlemsstater med anledning av att dessa inte har infört reglerna i första järnvägspaketet på ett korrekt sätt. Kommissionen riktar kritik mot Sverige på två punkter. För det första saknas lagkrav på att infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag som ska särredovisa sina verksamheter också ska publicera redovisningarna. För det andra saknas bestämmelser om obligatoriska verksamhetsstyrningssystem som genom kvalitetskrav på utförandet av järnvägstrafik ska motivera järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare att höja kvaliteten och öka järnvägens prestanda. Kommissionen har i oktober 2009 sänt ett motiverat yttrande med anledning av bristerna, varför det finns ett uppenbart hot att Sverige kommer att stämmas inför EG-domstolen för fördragsbrott.

I den svenska järnvägslagen har införts kraven i första järnvägspaketet på att infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag i vissa fall ska särredovisa sina verksamheter. Däremot saknas i den svenska lagen kravet på att redovisningarna dessutom ska publiceras. Från svensk sida har hävdats att publicering kan leda till ekonomisk skada för särredovisningsskyldiga företag. EG-rätten ger dock inte möjlighet att medge undantag från publiceringskravet.

Beträffande verksamhetsstyrningssystem gäller att sådana system ska rymmas inom ramen för avgiftssystemet i fråga om infrastrukturen. Det fanns enligt svensk uppfattning inte möjlighet att föreskriva om sådana verksamhetsstyrningssystem då avgifterna vid tiden för järnvägslagens införande inte täckte mer än marginalkostnaderna. Både regeringen och Banverket anser dock att det i dag finns utrymme att ta ut högre avgifter för nyttjande av järnvägsinfrastrukturen, varför en lagreglering numera är ändamålsenlig.

EU:s regler om verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav finns i direktiv 2001/14/EG. Detta direktiv reglerar förhållandet mellan å ena sidan infrastrukturförvaltare och å andra sidan järnvägsföretag och, i de länder som tillåter detta, andra som har rätt att ansöka om och tilldelas tåglägen. I Sverige kan den som organiserar, men inte själv utför järnvägstrafik tilldelas auktorisation för detta. Därutöver finns internationell och nationell lagstiftning som reglerar förhållandet mellan järnvägsföretag och deras kunder. I sådan lagstiftning stadgas med olika detaljeringsgrad om och hur resenärer och transportkunder ska kompenseras för bristande kvalitet i utförandet av transporttjänsterna. Det föreligger osäkerhet om hur dessa frågor kommer att hanteras inom EU i framtiden. Lagstiftningen kommer sannolikt att förändras så att de olika reglerna harmoniseras och att lagstiftning som reglerar olika delar i en kedja av händelser och aktörer kan tillämpas på ett konsekvent och logiskt sätt.

Artikel 11 i direktiv 2001/14/EG är minimikrav vilket innebär att nationell lag kan ställa högre krav. Likaså kan de berörda infrastrukturförvaltarna och järnvägsföretagen komma överens om högre krav. Interaktionen mellan infrastrukturförvaltare och den som utför eller

organiserar trafiken är mycket stark, bl.a. beroende på det starka sambandet mellan fordon och järnvägsinfrastruktur. Förutsättningarna för järnvägstrafik är mycket skiftande och varierar både med vilken tid som trafiken utförs och var den utförs. Det är därför lämpligt att berörda parter avtalar om kvalitetsnivåer och ersättningar vid kvalitetsbrister i form av avvikelser från överenskommen leverans kvalitet. Utgångspunkt för bedömning av eventuella avvikelser är det trafikeringsavtal som tecknas mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag eller organisatörer och i vilket ett tågläge definieras. Tågläget beskriver vilken infrastrukturkapacitet i tid och rum som ett tåg disponerar när det färdas mellan två platser.

Eftersom kvalitetsstyrningen ska ske inom ramen för avgiftssystemet ska ekonomiska styrmedel användas för att motivera parterna till hög kvalitet i utförandet. Dessa kan bestå i ersättningar från en felande part och/eller bonus till den som presterar bättre än planerat. Ersättnings-skyldighet ska ha sin grund i att någon av parterna i ett trafikeringsavtal inte fullgör sina förpliktelser enligt avtalet, oavsett om avvikelsen åstadkommer någon skada eller inte. För att transaktionskostnaderna inte ska bli orimligt höga bör det vara öppet för parterna att komma överens om en nivå på avvikelsernas storlek under vilken ersättning inte utgår. Likaså kan det finnas anledning att avtala om att från en viss nivå ersättning i stället ska utgå som skadestånd och vara kopplad till den faktiska skada som avvikelsen gett upphov till.

I enlighet med EU-lagstiftningen ska samma grundprinciper gälla för en infrastrukturförvaltares hela järnvägsnät. Detta hindrar inte att parterna kan komma överens om olika villkor beroende på infrastrukturens beskaffenhet, trafikintensitet eller andra faktorer som motiverar skillnader. Parterna kan också avtala om olika kvalitetsnivåer. Om t.ex. ett järnvägsföretag vill betala en högre avgift för att ett tåg ska hålla en högre punktlighet och att brister i punktligheten ska kompenseras med en högre ersättning ska detta vara möjligt. Det avgörande är att infrastrukturförvaltaren ska behandla alla järnvägsföretag och organisatörer konkurrensneutralt.

Sverige har i jämförelse med övriga medlemsstater i EU en vid tolkning av begreppet järnvägsinfrastruktur, vilket innebär att i Sverige har EU-lagstiftningen inom järnvägssektorn kommit att tillämpas även på många små aktörer som har järnvägsspår, men i vars verksamhet järnvägsspåren är av underordnad betydelse. EU-lagstiftningen tar sikte dels på säkerheten, dels på att järnvägsmarknaden ska vara öppen. Det har visat sig att den vida svenska tolkningen ofta innebär orimliga bördor för de mindre aktörerna, varför undantag är nödvändiga. Även i de nu aktuella lagstiftningsfrågorna bör därför regleringen göras mera i enlighet med övriga EU-länders tillämpning.

Publicering av särredovisningar innebär ytterligare administrativa och ekonomiska pålagor på de redovisningsskyldiga, i synnerhet de som inte tillhör gruppen av stora företag. Därför bör erbjudas att låta Transportstyrelsen ombesörja publiceringen. Myndigheten tar redan i dag emot företagens särredovisningsrapporter och bearbetar dem. Publicering på Transportstyrelsens hemsida innebär enbart marginella ökning i arbete och kostnader.

Med tanke på att en störning i järnvägssystemet ofta ger upphov till en lång kedja av konsekvenser för andra än den som orsakat störningen bör störningar så långt möjligt motverkas. Ekonomiska incitament är effektiva styrmedel för att åstadkomma detta, men de bör användas enbart i sådana situationer som parterna själva har möjlighet att påverka. De ska inte heller användas om de inte ger en nytta som är större än kostnaden, varför det är nödvändigt att bestämma en nedre gräns som måste passeras för att en avvikelse ska resultera i ersättning. Det är också viktigt att varje störning och dess orsak kan identifieras. För att parterna ska kunna kontrollera och följa upp alla avvikelser är det därför nödvändigt att infrastrukturförvaltaren tillhandahåller ett rapporterings-system som alla parter känner förtroende för.

Infrastrukturförvaltaren ska i beskrivningen av sitt järnvägsnät redovisa principerna för hur avvikelser från överenskomna villkor om nyttjande av tåglägen beräknas, liksom hur ersättningar beräknas när sådana avvikelser förekommer.

Lagförslaget i Transportstyrelsens promemoria Förslag till införlivande av regler i första järnvägs- paketet i svensk lagstiftning

Författningsförslag

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

Häri genom föreskrivs i fråga om järnvägslagen (2004:519),
dels att 4 kap. 1 § samt 6 kap. 5 och 25 §§ ska ha följande lydelse,
dels att i lagen ska införas 3 nya paragrafer, 1 a, 4 a och 16 a §§ samt
närmast före 4 a och 16 a §§ rubriker av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 §

Järnvägsföretag *skall* i förekommande fall särredovisa verksamhet som avser godstransporter och förvaltning av järnvägsinfrastruktur.

Infrastrukturförvaltare *skall* i förekommande fall särredovisa tillhandahållande av transporttjänster.

Offentligt stöd som betalas ut till en av dessa verksamheter får endast användas i den verksamheten. Offentligt stöd som utbetalas till verksamhet som avser persontransport *skall* redovisas separat i den verksamheten.

Järnvägsföretag *ska* i förekommande fall särredovisa verksamhet som avser godstransporter och förvaltning av järnvägsinfrastruktur.

Infrastrukturförvaltare *ska* i förekommande fall särredovisa tillhandahållande av transporttjänster.

Offentligt stöd som betalas ut till en av dessa verksamheter får endast användas i den verksamheten. Offentligt stöd som utbetalas till verksamhet som avser persontransport *ska* redovisas separat i den verksamheten.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får medge undantag från skyldigheten att särredovisa enligt första och andra stycket.

1 a §

Den som är skyldig att särredovisa verksamhet enligt 1 § ska låta offentliggöra redovisningen.

Rapportering av avvikelser**4 a §**

För järnvägsnät där bestämmelserna enligt 16 a § tillämpas ska infrastrukturförvaltaren tillhandahålla ett system för att rapportera och registrera avvikelser från tilldelade tåglägen samt orsaken till sådana avvikelser (rapporteringssystem).

5 §

En infrastrukturförvaltare skall upprätta en beskrivning av det järnvägsnät förvaltaren råder över. Beskrivningen *skall* innehålla uppgifter om tillgänglig infrastruktur samt information om villkoren för att få tillträde till den och om förfaranden och kriterier för fördelning av infrastrukturkapacitet.

Beskrivningen *skall* upprättas efter samråd med berörda parter.

Beskrivningen *skall* offentliggöras, uppdateras regelbundet och ändras vid behov.

En infrastrukturförvaltare ska upprätta en beskrivning av det järnvägsnät förvaltaren råder över. Beskrivningen *ska* innehålla uppgifter om tillgänglig infrastruktur samt information om villkoren för tillträde till och nyttjande av den och om förfaranden och kriterier för fördelning av infrastrukturkapacitet *samt i förekommande fall rapporteringssystem enligt 4 a §.*

Beskrivningen *ska* upprättas efter samråd med berörda parter. Beskrivningen *ska* offentliggöras, uppdateras regelbundet och ändras vid behov.

Förebyggande av störningar**16 a §**

Infrastrukturförvaltare, järnvägsföretag och den som har auktorisation enligt 3 kap. 5 § ska bedriva sin verksamhet så att störningar i järnvägstrafiken förebyggs.

Om den som har ingått trafikeringssavtal enligt 22 § avviker från de villkor om nyttjande av tågläge som anges i avtalet ska denne erlægga ersättning till den part som avtalet har ingåtts med. Ersättningen ska beräknas med utgångspunkt i vad som är

nödvändigt för att motivera parterna att förebygga störningar i trafiken. Samma grundprinciper för beräkning av avvikelser från villkor om nyttjande av tågläge och ersättning för sådana avvikelser ska tillämpas för hela det järnvägsnät en infrastrukturförvaltare råder över. Parterna kan komma överens om att anpassa ersättningens storlek till vad som kan anses vara skäligt med hänsyn till avgiften för tågläget. Ersättning som infrastrukturförvaltare ska erlagga till ett järnvägsföretag eller sådan som har auktorisation enligt 3 kap. 5 § för en avvikelse som uppstått som en följd av en trafikstörning som annat järnvägsföretag eller sådan som har auktorisation enligt 3 kap. 5 § bär ansvar för får begränsas till vad som kan anses vara skäligt i förhållande till storleken på den ersättning denne ska erlagga till infrastrukturförvaltaren.

Bestämmelserna i andra stycket ska tillämpas på järnvägsnät där det finns en icke obetydlig risk att verksamhet som infrastrukturförvaltaren, järnvägsföretag eller sådan som har auktorisation enligt 3 kap. 5 § bedriver medför betydande störningar för annat järnvägsföretag, annan som har auktorisation enligt 3 kap. 5 § eller infrastrukturförvaltaren. Regeringen får därvid besluta vilka järnvägsnät som ska omfattas av bestämmelserna i andra stycket.

25 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. kapacitetstilldelning enligt 1–4 §§,

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. kapacitetstilldelning enligt 1–4 §§,

2. rapporteringssystem enligt 4 a §,

2. beskrivning av järnvägsnät enligt 5 §,
3. genomförande av kapacitetsanalys och upprättande av kapacitetsförstärkningsplan enligt 6 §,
4. förfarande vid ansökan om och tilldelning av kapacitet enligt 7–16 §§ (däribland fastställande av tågplan),
5. förfarande för tillhandahållande av tjänster enligt 23 §,
6. krav för att kunna medges undantag enligt 24 § andra stycket, samt
7. skyldighet för infrastrukturförvaltare att utarbeta beredskapsplaner i händelse av en allvarlig olycka eller en allvarlig störning i trafiken.
3. beskrivning av järnvägsnät enligt 5 §,
4. genomförande av kapacitetsanalys och upprättande av kapacitetsförstärkningsplan enligt 6 §,
5. förfarande vid ansökan om och tilldelning av kapacitet enligt 7–16 §§ (däribland fastställande av tågplan),
6. *grundprinciper för beräkning av avvikelser från villkor om nyttjande av tågläge och ersättning för sådana avvikelser,*
7. förfarande för tillhandahållande av tjänster enligt 23 §,
8. krav för att kunna medges undantag enligt 24 § andra stycket, samt
9. skyldighet för infrastrukturförvaltare att utarbeta beredskapsplaner i händelse av en allvarlig olycka eller en allvarlig störning i trafiken
- Bilaga 4
-

Kompelement till förslag till ändring i järnvägslagen

8 kap. 9 § järnvägslagen föreslås inte ändras, men redovisas ändå i detta dokument. Syftet är att visa att tillsynsmyndigheten har möjlighet att fastställa villkoren i ett trafikeringsavtal, dvs. även villkor om verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav, för det fall parterna inte kommer överens.

8 kap. 9 §

Ett järnvägsföretag, en infrastrukturförvaltare eller den som har auktorisation för att organisera järnvägstrafik får till tillsynsmyndigheten hänskjuta tvister om huruvida en infrastrukturförvaltares beslut enligt denna lag står i överensstämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Tillsynsmyndigheten skall så snart som möjligt besluta i de frågor som tvisten gäller. Beslutet bör meddelas senast inom två månader från det att all relevant information i tvisten lämnats in.

Kan parterna inte komma överens om villkoren i ett trafikeringsavtal, får tillsynsmyndigheten på begäran av en part fastställa de administrativa, tekniska och ekonomiska villkor som skall gälla för den aktuella trafiken i den utsträckning det är nödvändigt för att villkoren skall uppfylla bestämmelserna i denna lag. Bilaga 4

Kammarkollegiet, Riksrevisionen, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Dalarnas län, Konkurrensverket, Regelrådet, Ekonomistyrningsverket, Banverket, Rikstrafiken, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Statens väg och Transportforskningsinstitut (VTI), Branschföreningen Tågoperatörerna, A-Train AB, A-Banan Infrastructure AB, Svensk-Danska Broförbindelsen Svedab AB, Hector Rail AB, FAR SRS.

Därtill har yttranden inkommit från Storstockholms Lokaltrafik AB (SL) och Svensk Kollektivtrafik.