

6 Marknadstillträde

6.1 Direktiven

Direktiv 2001/12/EG utvidgar marknadstillträdet för internationella godstransporter. Under en övergångsperiod, fram till och med 15 mars 2008, utvidgas tillträdesrätten till att omfatta det s.k. transeuropeiska järnvägsnätet för godstransporter (TERFN). Vilka järnvägslinjer som ingår i TERFN framgår av de kartor vilka ingår i bilaga I till direktiv 2001/12/EG. Tillträdesrätten omfattar enligt artikel 10 a samma direktiv även tillträde till järnvägsspår till vissa terminaler och hamnar samt anslutningslinjer till och från dessa. Efter den 15 mars 2008 skall tillträdesrätten omfatta hela det europeiska järnvägsnätet. Det innebär att järnvägsföretag med säte i EES-stat eller Schweiz kommer att ha tillträde till de svenska delarna av det transeuropeiska järnvägsnätet för internationella godstransporter från direktivens ikraftträdande och fram till den 15 mars 2008. Efter detta datum kommer järnvägsföretagen att ha tillträde till hela det svenska järnvägsnätet för internationella godstransporter. Kravet på att vara internationell sammanslutning för att få tillträde är borttaget. För persontrafiken innehåller direktiven ingen ändring av marknadstillträdet. Samtidigt som tillträdesrätten vidgas innehåller direktiv 2001/14/EG en reglering som medger medlemsländer att låta andra än järnvägsföretag ansöka om infrastrukturkapacitet.

6.2 Svensk rätt

6.2.1 Allmänt

Regler om marknadstillträde eller trafikeringsrätt finns i förordningen (1996:734) om statens spåransläggningar och i lagen (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet. Förordningen om

statens spåranläggningar reglerar trafik på de spåranläggningar som ägs av staten och som drivs och förvaltas av Banverket. Lagen om tilldelning av spårkapacitet reglerar enbart trafik som bedrivs av internationella sammanslutningar av järnvägsföretag och internationella kombinerade godstransporter på andra spåranläggningar än statens. Lagen omfattar även tillträde till industri- och hamnspår samt terminalspår. I fråga om det s.k. kapillära nätet (dvs. spår och växlar längst ut i bannätet) finns ett regeringsbeslut från 1999 (N1999/943/IRT) vilket stadfäster en överenskommelse träffad mellan Banverket (BV) och dåvarande SJ om överföring av ansvaret för s.k. gemensamma funktioner från SJ till BV. Beslutet innebär bl.a. att de terminalspår till vilka Green Cargo och Rail Combi är ägare skall upplåtas på konkurrensneutrala villkor till alla som fått taglägen.

6.2.2 Godstrafik

På statens spåranläggningar har järnvägsföretag med säte i Sverige rätt att bedriva järnvägstrafik. Redan etablerad trafik har dock företräde på vissa delar av spåranläggningarna och där får nyttillkommande trafik endast förekomma om den inte innebär en påtaglig försämring för den redan etablerade. Denna regel torde inte ha tillämpats i någon utsträckning vilket innebär att den svenska järnvägsmarknaden kan sägas vara öppen för nationella godstransportföretag.

Marknaden är däremot begränsad för internationella järnvägsföretag. Internationell sammanslutning av järnvägsföretag med säte i EES-stat eller Schweiz har trafikeringsrätt på statens spåranläggningar men enbart för genomgående trafik mellan de EES-stater eller Schweiz där företagen har sitt säte. Därutöver har järnvägsföretag med säte i EES-stat eller Schweiz trafikeringsrätt för internationella kombinerade godstransporter på statens spåranläggningar. På andra delar av det svenska järnvägsnätet har internationell sammanslutning av järnvägsföretag samt internationell kombinerad godstransport motsvarande trafikeringsrätt med undantag för järnvägsföretag med säte i Schweiz. Marknadstillträdet för internationella järnvägsföretag utgör del av införlivandet av direktiv 91/440/EEG. Sverige har dock gått längre än vad detta direktiv kräver genom att medge järnvägsföretag med säte i annan EES-stat eller Schweiz rätt att trafikera de svenska delarna av de europeiska

järnvägskorridorerna. Vilka dessa korridorer är framgår av det avtal (North South Freight Freeway-avtalet) som Banverket/Tågtrafikledningen träffat med ett antal andra banhållare i Europa. Samarbetet grundar sig på ett initiativ från EU-kommissionen om vidgat marknadstillträde på frivillig basis (98/C95/06) och ett s.k. "gentlemen's agreement" 1997 mellan transportministrarna inom EU följt av en ministerdeklaration 1998.

6.2.3 Nationell persontrafik

Järnvägsmarknaden för persontrafik har inte på samma sätt som den för godstrafik utsatts för konkurrens. På statens spåranläggningar är SJ AB i princip förbehållen rätten att bedriva interregional persontrafik och har ensam trafikeringsrätt för kommersiell persontrafik på stomjärnvägarna. Arlanda Projekt AB har dock, mot bakgrund av gjorda investeringar, fått trafikeringsrätt på del av stornätet. Trafikhuvudmännen har trafikeringsrätt för lokal och regional persontrafik på stomjärnvägarna i länet. Efter regeringsbeslut kan länshuvudman under vissa förutsättningar få trafikeringsrätt på stomjärnvägarna i angränsande län. Den staten har upphandlat persontrafik av har trafikeringsrätt för den upphandlade trafiken. När det gäller kommersiellt bedriven trafik finns en näst intill obefintlig möjlighet för annan att bedriva persontrafik på statens spåranläggningar. Det förutsätter att varken SJ AB eller trafikhuvudman ansökt om tågläge för persontrafik på en del av statens spåranläggningar. Det räcker med en enda tåglägesansökan för att detta skall vara en oframkomlig väg. Möjlighet finns dock för den som avser att bedriva icke-kommersiell persontrafik, varmed i huvudsak museitågtrafik har äsyftats, att få trafikeringsrätt på statens spåranläggningar. På andra delar av järnvägsnätet som t.ex. Inlandsbanan och Arlandabanan är nationell persontrafik oreglerad i fråga om marknadstillträde. Det är m.a.o. den enskilde infrastrukturförvaltaren som bestämmer med vem denne träffar avtal om upplåtelse av banan.

6.2.4 Internationell persontrafik

För internationella persontransporter gäller att internationell sammanslutning av järnvägsföretag med säte inom EES eller Schweiz har trafikeringsrätt för genomgående persontrafik på statens spår- anläggningar och att motsvarande rätt ges på andra delar av det svenska järnvägsnätet med undantag för järnvägsföretag med säte i Schweiz.

6.2.5 Sökande

En trafikutövare har i dag rätt att ansöka om tågläge. Begreppet trafikutövare har inte någon enhetlig innebörd inom transport- rätten. Enligt förordningen (1996:734) om statens spår- anläggningar omfattas även trafikhuvudman av begreppet (vilket framgår av 14 § jämförd med 19 §). I lagen om tilldelning av spårkapacitet definieras trafikutövare som varje privat eller offentligt företag vars huvudsakliga verksamhet är gods- eller passagerarbefordran på spår- anläggningar och som disponerar dragfordon för denna trafik. Trafikhuvudman kan därmed inte anses falla under definitionen trafikutövare i lagen om tilldelning av spårkapacitet.

6.3 Genomförande av direktiven

6.3.1 Allmänt

Det kan konstateras att de författningar som reglerar marknads- tillträdet för godstransporter på järnväg måste ändras, både genom att tillträde skall medges järnvägsföretag utan krav på att detta in- går i en sammanslutning och i fråga om tillträdesrättens geografiska räckvidd. Jag förordar i detta hänseende att man samlar reglerna om marknadstillträde i en lag omfattande hela det svenska järnvägs- nätet i stället för som i dag i en förordning när det gäller statens spår- anläggningar och en lag när det gäller nätet i övrigt. Detta innebär att lagen (1997:756) och förordningen (1997:757) om till- delning av spårkapacitet kan upphävas liksom berörda paragrafer i förordningen om statens spår- anläggningar.

Den nationella persontrafiken kommer dock fortsatt att regleras i förordningen om statens spår- anläggningar och överväganden be- träffande nationell persontrafik kommer att redovisas under utred-

ningens andra fas. Det kan redan nu konstateras att det föreligger behov av att se över reglerna avseende trafikeringsrätt för nationell persontrafik. Nuvarande regler är otydliga när det gäller det närmare innehållet i trafikeringsrätten. Att flera kan inneha trafikeringsrätt på en och samma sträcka skapar osäkerhet kring de ekonomiska förutsättningarna för att bedriva och utveckla trafiken. Om t.ex. av staten upphandlad trafik och kommersiell trafik bedrivs parallellt behövs klargöranden avseende de rättigheter trafikeringsrätten medför när det gäller att ta upp och släppa av passage-rare etc. Denna och andra frågor kommer att utredas vidare.

6.3.2 Marknadstillträdets omfattning

På det transeuropeiska järnvägsnätet skall från mars 2003 järnvägsföretag med tillstånd och säte inom ESS-stat och Schweiz ha marknadstillträde för internationella godstransporter. Vilka svenska järnvägslinjer som omfattas av detta nät framgår av bilaga I till direktiv 2001/12/EG. Nätet omfattar även tillträde till större terminaler och hamnar. Tillträdesrätten skall sju år efter direktivens ikraftträdande utvidgas till att omfatta hela det europeiska järnvägsnätet.

Från mars 2003 måste därför de svenska delarna av det s.k. transeuropeiska järnvägsnätet öppnas för internationell godstransport och från mars 2008 hela det svenska järnvägsnätet. I dag är det endast internationella sammanslutningar av järnvägsföretag som har tillträde till hela det svenska järnvägsnätet.

Direktiv 2001/12/EG är utformat på ett sätt som medför att ett järnvägsföretag som bedriver trafik från Italien till Sverige redan från 2003 kommer att ha tillträde till i princip hela det svenska järnvägsnätet medan ett järnvägsföretag som bedriver trafik från Finland till Sverige inte har motsvarande tillträdesrätt. Detta följer av artikel 10 a i direktiv 2001/12/EG som innehåller regler om anslutningslinjer med ett tillägg beträffande tillträdet till dessa om 20 % av den sammantagna transportsträckans längd. Jag anser mot denna bakgrund att det redan från 2003 bör införas regler som gör det tillåtet att, när det gäller internationell godstrafik, trafikera hela det svenska järnvägsnätet och m.a.o. inte avvakta till 2008 med detta marknadsöppnande.

6.3.3 Terminaler m.m.

Rätten till tillträde till det transeuropeiska järnvägsnätet omfattar även vissa tjänster, däribland terminaler. I artikel 5 i direktiv 2001/14/EG och bilaga II till samma direktiv anges vilka tjänster som skall tillhandahållas. Godsterminaler ingår i dessa tjänster. Om infrastrukturförvaltaren erbjuder sådan tjänst skall den på begäran tillhandahållas alla på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor. En fråga i sammanhanget blir hur man på ett för alla parter tillfredsställande sätt reglerar tillträde till privata anläggningar. Den som har investerat i en anläggning måste ha rätt att utnyttja denna och någon form av skyddsregler kommer att behövas. Grundtanken är att även andra skall ges rätt att, i förekommande fall enligt avtal och mot ersättning, använda anläggningen. I dag har järnvägsföretag vilka ingår i internationella sammanslutningar av sådana samt järnvägsföretag som bedriver internationell kombitrafik tillträde till industri- och hamnspår samt olika former av terminalspår där flera trafikutövare kan ha intresse av att trafikera enligt lagen (1996:756) om tilldelning av spårkapacitet (prop. 1996/97:157 sid. 10). Tågtrafikledningen har genom lagen tilldelats uppgiften att hantera kapacitetstilldelningsprocessen och att kontrollera att de avgifter spårinnehavaren tar ut icke är diskriminerande. Enligt regeringsbeslutet från 1999 om gemensamma funktioner har beträffande däri upptagna funktioner Tågtrafikledningen fått i uppgift att fastställa tider för tillträde till terminalernas spår- och lastningsanläggningar.

6.3.4 Cabotage

De nya direktiven ger endast rätt att utföra internationell godstrafik. Cabotage, dvs. tillträde till de nationella godsmarknaderna genom rätt att ta emot och lämna ut gods i dessa ingår inte. Jag anser att rätt till cabotage i Sverige skall införas för utländska järnvägsföretag. Det ligger i linje med transportpolitiska strävanden från svensk sida. De nordiska banförvaltarna har gemensamt uttryckt en önskan om en avreglerad gemensam nordisk godstransportmarknad på järnväg. Jag har observerat detta och anser det angeläget att detta slutförs för att påbörja den avreglering som är nödvändig även i andra EES-stater.

Samtidigt som ett omfattande reformarbete pågår avseende järnvägen i syfte att stegvis öppna järnvägsmarknaden i Europa måste det konstateras att starka krafter verkar i motsatt riktning. Det finns en tendens på den europeiska järnvägsmarknaden i dag att de stora blir ännu större på bekostnad av de mindre. Det kan ifrågasättas om detta är en lyckad utveckling. Det är mot denna bakgrund jag föreslår att rätten till cabotage förenas med en ömsesidighetsprincip (reciprocitetsreglering) vilken innebär att cabotage medges i Sverige om motsvarande rätt medges ett svenskt järnvägsföretag i annat EES-land eller Schweiz. En sådan reglering tillämpas redan i dag i fråga om marknadstillträdet i Tyskland. Enligt yttrande från EU:s juridiska avdelning (13587/99) står det medlemsstaterna fritt att använda åtgärder för ömsesidighet i avsaknad av gemenskapslagstiftning som harmoniserar villkoren för liberaliseringen. Mot detta kan hävdas att det inte är förenat med någon större svårighet att skaffa säte i Sverige och att det är bättre att vara en förebild i liberaliseringsfrågor. Det får emellertid, åtminstone under en övergångstid, anses finnas ett behov av att skydda svenska företag på en marknad som, p.g.a. politiskt motstånd i vissa medlemsländer inom EU, inte kan anses utgöra en del av den inre marknaden. Vidare är det så att om marknaden en gång har öppnats så finns inte möjlighet att senare göra inskränkningar medan motsatsen är möjlig. Reciprocitetsreglering bör dock vara en lösning på kort sikt avsedd att på längre sikt leda till ett totalt marknadsöppnande för godstransporter på järnväg.

6.3.5 Auktoriserad får ansöka om tågläge

Enligt direktiven skall järnvägsföretag med tillstånd ha rätt att ansöka om tågläge. Direktiven ger därutöver medlemsstaterna möjlighet att tillåta även köpare av järnvägstransporttjänster att delta i tilldelningsförfarandet.

I begreppet sökande ingår, i de medlemsstater som tillåter en sådan möjlighet, annan fysisk eller juridisk person som har ett allmännyttigt eller kommersiellt intresse av att ansöka om infrastrukturkapacitet, som t.ex. myndigheter, befraktare, speditörer samt operatörer för kombinerade godstransporter. Sverige har under direktivens framtagande verkat för att införa en möjlighet för s.k. authorised applicants eller sökande med auktorisation att ansöka om tåglägen. Jag anser att en sådan rätt bör införas för andra

sökande än järnvägsföretag med licens, i praktiken olika former av logistik organisationer, tillhöriga befraktare, speditörer etc. med säte i Sverige. Det kan för övrigt noteras att trafikhuvudmännen redan i dag har rätt att ansöka om tåglägen när det gäller persontrafik. En motsvarande rätt bör införas för Rikstrafiken för samhällsköpt trafik. Förordningen om statens spåranslagningar bör ändras för att möjliggöra detta. Direktiv 2001/14/EG lämnar till varje medlemsstat att bestämma om och i vilken utsträckning auktoriserade sökanden får förekomma. Rätten för utländska företag att uppträda som auktoriserade sökande bör därför tillsvidare begränsas till företag i sådana som inför motsvarande rättigheter i sin lagstiftning. Motiven är desamma som jag tidigare anfört beträffande cabotage.

Enligt direktiv 2001/14/EG kan infrastrukturförvaltaren ställa krav på sökande för att se till att berättigade förväntningar om framtida intäkter och utnyttjande av infrastrukturen säkerställs. De krav som ingår i auktorisationen framgår av avsnitt 4.3.4.

Direktiv 2001/14/EG innehåller förbud mot handel med tåglägen. Undantag från förbudet gäller enbart för överlåtelse från sökande som inte är järnvägsföretag vilken kan vidarefördela tilldelad kapacitet till det järnvägsföretag som ska utföra trafiken. En tillämpning av de nya reglerna innebär att den som ansöker om tågläge också kommer att vara den som ytterst ansvarar för trafiken.

7 Villkor för att få tillgång till infrastrukturkapacitet och tjänster

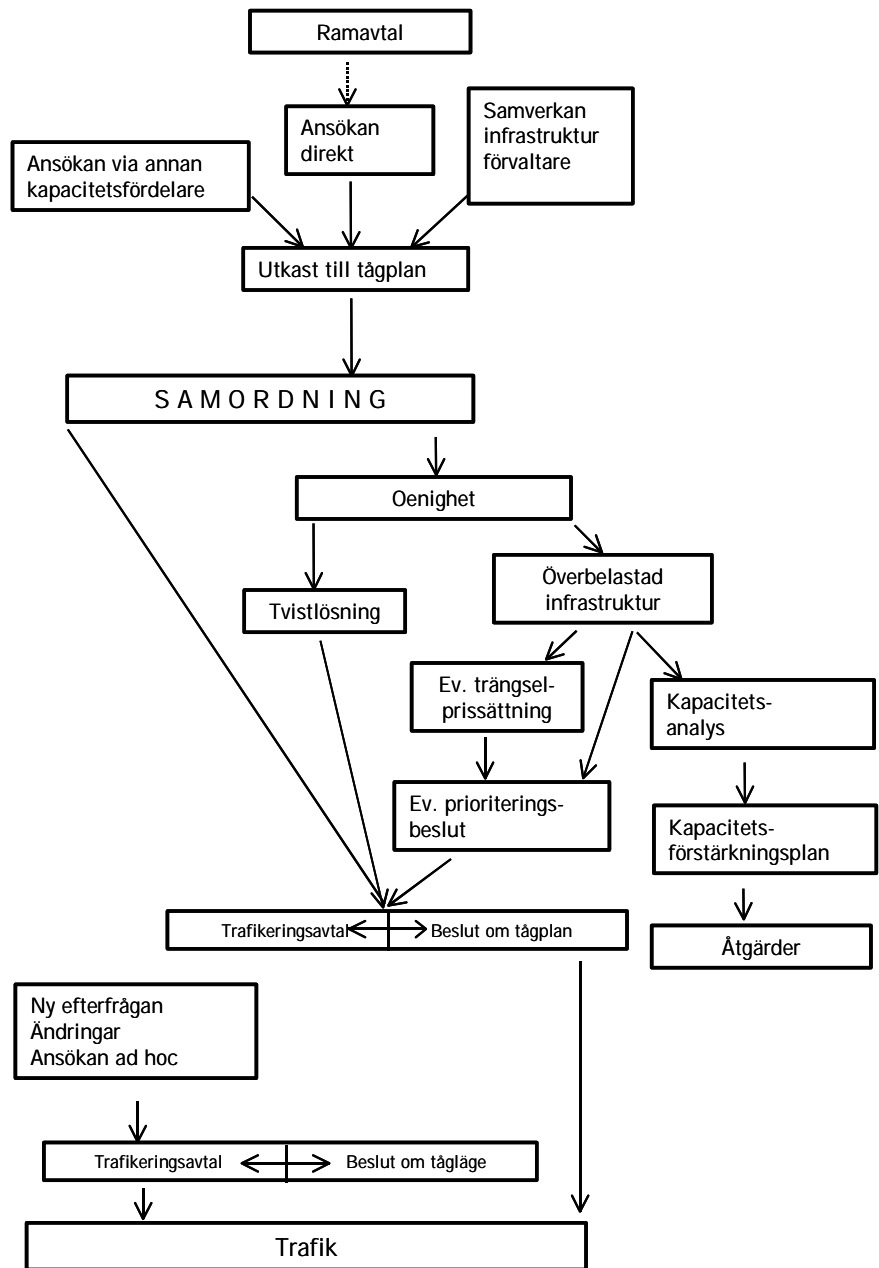
7.1 Direktiven

7.1.1 Kapacitetstilldelning

Direktiv 2001/14/EG innehåller en detaljerad reglering av kapacitetstilldelningsförfarandet. I bilaga 3 till direktivet framgår den tidsplan för tilldelningsförfarandet som infrastrukturförvaltarna skall följa. Där anges bl.a. att tågplan skall upprättas en gång per kalenderår och när skiften skall ske. Infrastrukturförvaltaren skall enligt direktivet i så stor utsträckning som möjligt tillmötesgå alla ansökningar. Kapacitetsfördelningen kan schematiskt illustreras med bilden på nästa sida.

Av bilden framgår att tågplaneprocessen kan indelas i faser. Fastställandet av tågplanen innebär inte att tidtabellerna därefter är statiska. Ansökningar om nya tåglägen eller ändringar i fråga om redan fastställda tåglägen sker fortlöpande. Efter tågplanens fastställelse utgör denna dock utgångspunkt.

Ansvar för detta förfarande har lagts på infrastrukturförvaltarna. För det fall kapacitet tillhandahålls av en infrastrukturförvaltare som är integrerad med ett järnvägsföretag skall kapacitetstilldelningen skötas av ett tilldelningsorgan som uppfyller kraven på oberoende. Regleringen syftar bl.a. till att ge järnvägsföretag en ökad insyn och ökat inflytande i tilldelningsprocessen och att säkerställa ett konkurrensneutralt och icke diskriminerande tillträde till infrastrukturen. Som ett led i detta avseende ställs i direktivet krav på infrastrukturförvaltare att upprätta en beskrivning av järnvägsnätet. Denna skall beskriva



infrastrukturen och dess egenskaper samt innehålla information om förutsättningarna för att få tillträde till infrastrukturen. Allmänna regler, tidsfrister, förfaranden och kriterier för avgifter och för kapacitetstilldelning skall redovisas i beskrivningen.

Infrastrukturförvaltaren skall ta fram utkast till tågplan och samråda med berörda parter om utkastet. Dessa skall ha minst en månad för att föra fram synpunkter. Om intressekonflikter uppstår under tågplaneprocessen skall infrastrukturförvaltaren genom samordning av önskemålen om kapacitet sträva efter att finna acceptabla lösningar för alla. Infrastrukturförvaltaren har härvidlag rätt att föreslå annan infrastrukturkapacitet än vad sökanden begärt. Denna rätt skall endast tillämpas när det behövs och inom rimliga gränser. Om ansökningarna om infrastrukturkapacitet kan samordnas beslutar infrastrukturförvaltaren om kapacitetstilldelning i enlighet med dessa.

För det fall ansökningarna inte kan samordnas och oenighet m.a.o. råder skall det finnas möjlighet att tillämpa ett tvistlösningsförfarande. Om detta förfarande inte tillämpas eller inte leder till att kapacitetstvisten kan lösas skall infrastrukturförvaltaren förklara den aktuella delen av infrastrukturen där tvist råder för överbelastad. I samband med en sådan förklaring finns möjlighet att ta ut s.k. ”knapphetsavgift”. Om sådan avgift inte tas ut eller inte leder till att oenigheten i fråga om kapacitetstilldelningen löses får infrastrukturförvaltaren tillämpa prioriteringskriterier. Dessa skall ha angetts i beskrivningen av järnvägsnätet. Regleringen av prioriteringskriterier i direktivet ger infrastrukturförvaltarna möjlighet att prioritera allmännyttiga tjänster eller att gynna utvecklingen av godstransporter på järnväg under förutsättning att detta sker på ett icke-diskriminerande sätt. Denna vaga reglering har givit infrastrukturförvaltarna tämligen fria händer när det gäller att besluta om prioriteringskriterier vilket kan komma att medföra problem i fråga om gränsöverskridande trafik.

7.1.2 Krav på infrastrukturförvaltare

I syfte att främja en effektiv kapacitetstilldelning och öka konkurrenskraften hos internationella godstransporter på järnväg ställs i direktivet krav på samarbete mellan infrastrukturförvaltarna. Samarbetet skall bl.a. underlätta övergången mellan järnvägsnät som förvaltas av olika infrastrukturförvaltare. Infrastrukturför-

valtarna skall vid behov föreslå och organisera tåglägen för internationell trafik och skall underlätta för godstrafik som inkommer med ansökan efter sista dag för ansökan inom tågplan, s.k. ad hoc ansökningar.

Mot bakgrund av infrastrukturförvaltarnas monopolställning har det ansetts önskvärt att, då sökandens önskemål om kapacitet inte kan tillgodoses, införa krav på infrastrukturförvaltaren att undersöka tillgänglig infrastrukturkapacitet och föreslå åtgärder för att förstärka denna. Infrastrukturförvaltaren skall därför, om kapacitetsbrist föreligger, göra en kapacitetsanalys och upprätta en kapacitetsförstärkningsplan.

7.1.3 Villkor för utnyttjande av infrastruktur

Direktiven medger att villkor för tillträde till järnvägsinfrastrukturen ställs upp i författning, i respektive infrastrukturförvaltares beskrivning av sitt järnvägsnät och i avtal. Såväl direktiv 2001/12/EG som direktiv 2001/14/EG nämner olika slag av avtal. Förutom det trafikeringsavtal som utgör ett krav för att få trafikera finns möjlighet för infrastrukturförvaltare och sökande att träffa s.k. ramavtal.

7.1.4 Regleringsorgan

Direktivet innehåller vidare krav på inrättande av ett regleringsorgan. Till detta skall en sökande kunna vända sig om han anser sig orättvist behandlad, diskriminerad eller på annat sätt missgynnad. Regleringsorganet skall behandla klagomål beträffande, såvitt nu är i fråga, kapacitetstilldelningsförfarandet och beskrivningen av järnvägsnätet. Regleringsorganet skall vidare efter klagomål eller eget initiativ besluta om nödvändiga åtgärder för att komma till rätta med en negativ utveckling på järnvägsmarknaden. Beslut fattade av regleringsorganet skall kunna överklagas i domstol (se vidare kapitel 9).

7.2 Svensk rätt

7.2.1 Allmänt

År 1996 överfördes ansvaret för trafikledning och banfördelning från dåvarande SJ till enheten Tågtrafikledningen, administrativt inordnad i Banverket. Detta överförande var ett led i avregleringen av den svenska godstrafiken på järnväg. I och med att godstrafikmarknaden öppnats ansågs det av konkurrensneutralitetsskäl inte lämpligt att dessa uppgifter låg kvar hos SJ som dominerande på marknaden. Skälet till att chefen för Tågtrafikledningen gavs en självständig ställning i förhållande till Banverket i fråga om vissa beslut, däribland beslut om kapacitetsfördelning, var bl.a. rädslan för att tid för banarbete skulle få en felaktig prioritet i förhållande till trafiken om fördelningen sköttes av Banverket. Vidare skulle Tågtrafikledningen kunna lösa tvister mellan Banverket och trafikutövarna. Vid genomförandet av direktiv 95/19/EG i svensk rätt gavs Tågtrafikledningen likartade uppgifter i fråga om kapacitetstilldelningsprocessen på andra anläggningar än statens spåranläggningar.

7.2.2 Statens spåranläggningar

Allmänt om dagens kapacitetstilldelningsförfarande

Kapacitetstilldelning för järnvägstrafik på statens spåranläggningar regleras i 18-25 §§ förordningen (1996:734) om statens spåranläggningar. Den som vill bedriva trafik på statens spåranläggningar skall ansöka om tågläge. Ansökan skall följa de planeringsförutsättningar som Tågtrafikledningen tar fram. (BV-FS 2001:1). Fördelning av kapacitet sammanfattas i tågplanen som är ett sammanfattande begrepp för tidtabeller eller uppgifter om planerade rörelser av tåg och annan rullande materiel på infrastrukturen under viss tid. Tågplanen omfattar trafikupplägg

under ett år och fastställs genom beslut av Tågtrafikledningen. Beslutet om tågplan grundar sig på ansökningar från trafikutövarna med Banverkets banstandard samt planer för underhåll m.m. som utgångspunkt. Med banstandard avses tekniska förhållanden avseende hastighet, bärighet, kapacitet och lastprofil, samt övriga förhållanden av väsentlig betydelse för spårtrafiken. Tågplanen indelas i två tågplaneperioder. Beslutet om fastställelse är definitivt enbart såvitt avser den första tågplaneperioden.

Tågplaneprocessen

I syfte att tydliggöra tågplaneprocessen redovisas här tidsplanen för den tågplaneperiod för trafik på statens spåranläggningar som omfattar tiden 16/6 2002–14/12 2002 (T02.1).

Tidsplanen är följande:

- *21 november 2001*
Sista dag för ansökan om tågläge inför T02.1,
- *23 januari 2002*
Förslag till tidtabellsförslag distribueras till dem som ansökt,
- *28-29 januari 2002*
Tidtabellskonferens,
- *4 februari 2002*
Sista dag för att lämna synpunkter på förslaget,
- *22 februari 2002*
Underlag för fastställelse distribueras till dem som ansökt,
- *1 mars 2002*
Sista dag för yttrande över fastställelseunderlaget,
- *12 mars 2002*
Beslut att fastställa tågplan,
- *16 juni 2002*
Trafikstart.

Av tidsplanen framgår att järnvägsföretagen har möjlighet att redan tidigt i processen lämna synpunkter vilket får anses utgöra en fördel i förhållande till en ordning där synpunkter får lämnas först på det slutliga fastställelseunderlaget. Ju senare synpunkter lämnas desto svårare är det att påverka tågplanens utformning.

Tilldelningskriterier

De principer som styr banfördelningen framgår av 21 och 22 §§ förordningen (1996:734) om statens spåranslagningar. Där anges att statens spåranslagningar skall utnyttjas samhällsekonomiskt effektivt och att fördelning skall ske på ett konkurrensneutralt och icke diskriminerande sätt. Om trafikutövarna och Banverket lämnar ett gemensamt förslag till tågplan skall Tågtrafikledningen besluta om kapacitetstilldelning i enlighet med detta. Lämnas inget gemensamt förslag eller om detta inte medger ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av spåren skall Tågtrafikledningen besluta. Enligt de tilldelningskriterier som ges i förordningen får i ett sådant fall företräde ges bl.a. för samhällsköpt persontrafik. Vidare finns möjlighet att tillämpa något som kan liknas vid flygets s.k. grand fathers rights.

För att kunna göra en samhällsekonomisk bedömning måste ändamålet med transporten framgå. Tidtabellskonstruktionsarbetet utgår från vissa riktlinjer. Dessa anger hur tågplanen skall utformas i förhållande till infrastrukturens standard, säkerhetsregler och behov av tidsmarginaler i det enskilda tågets tidtabell. Vid tågplanearbetet har konstruktörerna att ta hänsyn till de merkostnader från produktionssynpunkt som kan uppstå för järnvägsföretaget om det inte är möjligt att helt uppfylla dess önskemål. Dessa inkluderar frågor om hur mycket tågläget kan flyttas utan att trafikuppgiften äventyras.

Förutsättningarna och förhållandena mellan Banverket, Tågtrafikledningen och järnvägsföretagen klarläggs i samband med tågplanens fastställelse. Att efter tågplanens fastställelse göra förändringar i tågplanen förutsätter medgivande från samtliga berörda parter.

Som tidigare nämnts sker tilldelning av tåglägen även efter tågplanens fastställelse. Tåg ställs in, ändras eller tillkommer. Dessa nya ansökningar om tåglägen eller ändringar av tidigare resulterar i beslut och processen fortgår fram till trafikstart.

Avtal med påverkan på kapacitetstilldelningsprocessen

Vid kapacitetsfördelningen har Tågtrafikledningen att beakta ett antal, ofta sedan en lång tid tillbaka, ingångna avtal mellan staten och finansjär av infrastruktur. Dessa avtal ger någon form av tillträde till banan, som t.ex. ett visst antal tåglägen under en angiven tidsrymd. De avtal som staten träffat om upphandlad trafik kan också påverka fördelningsprocessen. En risk för konflikt finns här mellan statens agerande i olika skepnad. Detta har i praktiken lösts genom informellt samråd mellan Rikstrafiken och Tågtrafikledningen. Utformningen av tågplanen påverkas av de avtal som staten träffat. Även om avtalet inte reglerar enskilda tåglägen så innebär de någon form av utfästelse om viss trafik vilket får en styrande effekt på kommande kapacitetstilldelning.

Banverket och Öresundsbrokonsortiet har tecknat ett samarbetsavtal (det s.k. North South Freight Freeway avtalet) med ett antal andra infrastrukturförvaltare inom EES i syfte att förbättra kvaliteten och underlätta för internationella godstransporter. På vissa korridorer, s.k. freight freeways har järnvägsföretag rätt att bedriva trafik. Detta regleras i 16 a § förordningen (1996:734) om statens spåranläggningar. Kontaktpunkter eller s.k. One Stop Shops har utsetts hos infrastrukturförvaltarna. Till någon av dessa kan ett järnvägsföretag vända sig för att få information om de tåglägen som på förhand lagts ut för denna korridorstrafik samt om de villkor som gäller för trafikens bedrivande. Det finns även möjlighet att ansöka om s.k. skräddarsydda tåglägen i mån av ledig kapacitet. IKEA Rail AB:s rätt att bedriva järnvägstrafik i Tyskland grundar sig på detta samarbete.

Villkor för bedrivande av trafik

Den som vill trafikera statens spåranläggningar skall träffa avtal med Banverket. Banverkets s.k. trafikeringsavtal (TRAV) gäller normalt tills vidare. Utöver trafikeringsavtalet träffas s.k. korttids- trafikeringsavtal (KTRAV). KTRAV har sin utgångspunkt i den fastställda tågplanen och reglerar på detaljerad nivå samordning mellan tågtrafik och banarbeten enligt tågplan. Om Banverket och

trafikutövare inte kommer överens om avtalsvillkoren kan tvisten hänskjutas till Tågtrafikledningen som får avgöra vilka administrativa, tekniska och finansiella villkor som skall gälla för den aktuella trafiken. Detta framgår av 24 § förordningen (1996:734) om statens spåranläggningar.

Prioriteringskriterier vid störningar och liknande

Tågtrafikledningen har till uppgift att fastställa generella riktlinjer för prioritering av trafik vid störningar och liknande. Detta framgår av 25 § förordningen (1996:734) om statens spåranläggningar. Innan sådana riktlinjer fastställs skall Tågtrafikledningen samråda med Trafikledningsrådet. Rådet tillkom i samband med Tågtrafikledningens inrättande med syfte att skapa insyn i beslutsprocessen. I Trafikledningsrådet har representanter för Banverket, Rikstrafiken, Svenska Lokaltrafiken (SLTF) och järnvägsföretag ingått. Senast BV, Rikstrafiken, Tågkompaniet AB, Green Cargo AB, SJ AB och SLTF; 8 ledamöter samt direktören för Tågtrafikledningen, ordf. Sedan maj 2001 har inga nya förordnanden meddelats.

I den operativa trafikledningen gäller att rättidigt tåg skall ha företräde vid störningssituationer enligt beslut fattat av Tågtrafikledningen efter samråd med Trafikledningsrådet. Principen skall dock inte tillämpas om den skulle få orimliga konsekvenser för trafiken som helhet, vilket visat sig ofta vara fallet. Att fastställa principer för hur störningssituationer skall hanteras är inte enkelt. Det finns en ovilja att låsa trafikledarens möjligheter att agera eftersom det kan leda till att trafiksituationen förvärras.

7.2.3 Andra spåranläggningar

På andra spåranläggningar än statens regleras kapacitetstilldelningen för vissa internationella transporter i 3, 4, 8 och 9 §§ lagen (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet. Det rör sig i dessa fall om transittrafik som utförs av internationell sammanslutning av järnvägsföretag samt internationella kombinerade transporter. Internationell sammanslutning av järnvägsföretag som avser att bedriva sådan trafik skall om utgångspunkten för den aktuella

trafiken är Sverige vända sig till Tågtrafikledningen med sin ansökan om tågläge. Tågtrafikledningen skall informera motsvarande organ i de länder som berörs av ansökan. Beslutet om kapacitetstilldelning skall fattas av Tågtrafikledningen efter att ha hört berörd spårinnehavare.

Enligt avtal hanteras kapacitetsfördelningsprocessen även för andra spåranslagningar av Banverket. Så är fallet med Öresundsbrokonsortiet på de svenska delarna av Öresundsbron, med A Train AB på Arlandabanan och med IBAB på Inlandsbanan. En fördel med att kapacitetstilldelning hanteras av ett och samma organ är att en sammanhållen trafik härigenom underlättas och säkerställs. En risk kan vara att Banverket genom denna lösning får en förstärkt ställning i förhållande till de övriga infrastrukturförvaltarna.

Tilldelningskriterier

Kapacitetsfördelningsprinciperna för den trafik som regleras genom lagen (1996:756) om tilldelning av spårkapacitet innehåller krav på konkurrensneutral och icke diskriminerande tilldelning och ger möjlighet till företräde för trafik som tilldelats och utnyttjat tågläge under föregående period. Därutöver ger lagen möjlighet till företräde för trafik som helt eller delvis utförs på spåranslagningar som byggts eller utvecklats för specialiserade höghastighets- eller fraktlinjer.

Avtal

Den som vill trafikera andra spåranslagningar än statens har att träffa avtal med berörd spårinnehavare. Krav på avtal är såvitt avser internationell sammanslutning av järnvägsföretag som avser att bedriva transittrafik på sådan spåranslagning reglerat genom 8 § lagen (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet. I fråga om dessa avtal gäller att Tågtrafikledningen får fastställa de villkor som skall gälla för den aktuella trafiken om parterna inte kan komma överens om avtalsvillkoren.

7.2.4 Tjänster

Statligt ägda spåranläggningar

I samband med avregleringen på godstrafikmarknaden uppmärksammades behovet av att kunna utnyttja s.k. gemensamma funktioner på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor. Det konstaterades att ett järnvägsföretag behöver tillgång till en rad funktioner utöver själva tågdriften för att kunna bedriva järnvägstrafik. Dessa funktioner fanns då huvudsakligen hos SJ (prop. 1995/96:92, sid. 15). Till en början fick de gemensamma funktionerna ligga kvar hos SJ och det förutsattes att alla operatörer skulle få tillträde till dessa funktioner på konkurrensneutrala villkor. Såvitt avser det kapillära nätet, dvs. spår och växlar längst ut i bannätet, beslutades 1998 att delar av detta – anslutande spår till gods- och persontrafikterminaler, hamnar, industrier och industriområden – skulle föras över från dåvarande SJ till Banverket samtidigt som områden och spår knutna till specialprodukter skulle stanna kvar inom SJ (prop.1997/98:56, sid. 101 f). Det bakomliggande syftet var att främja utvecklingen av godstrafiken samt att säkra en konkurrensneutral tillgång till järnvägsnätet.

I fråga om statens spåranläggningar och de terminalfunktioner som ingår i dessa träffades 1998 en överenskommelse mellan Banverket och SJ, vilken senare stadfästas genom regeringsbeslut (N 1999/943/IRT). Enligt beslutet förutsätts SJ Gods, numera Green Cargo, och Rail Combi på konkurrensneutrala villkor upplåta sina terminaler och systemtågsterminaler till alla som fått tåglägen. Andra operatörers rätt att använda terminalerna säkras genom att Tågtrafikledningen fastställer tider för tillträde till terminalernas spår- och lastningsanläggningar. Genom beslutet ges Tågtrafikledningen vidare i uppgift att, vid eventuell tvist, besluta om villkoren för användningen av dessa spår och terminaler.

Andra spåranläggningar

För terminaler på de spåranläggningar som inte drivs och förvaltas av Banverket finns regler om marknadstillträde i lagen (1996:756) om tilldelning av spårkapacitet (prop. 1996/97:157). Enligt lagen är en spårinnehavare skyldig att upplåta terminaler etc. för transittrafik som utförs av internationella sammanslutningar av järnvägsföretag. Tågtrafikledningen har genom lagen tilldelats uppgiften att hantera kapacitetstilldelningsprocessen och kontrollera att avgifterna tas ut på icke diskriminerande grunder.

7.2.5 Tillsyn och kontroll

På en marknad som konkurrensutsätts uppstår behov av marknadskontroll. I dag kan Tågtrafikledningen sägas ha en viss roll i detta avseende genom regleringen i förordningen om statens spåranläggningar och i lagen om tilldelning av spårkapacitet samt genom regeringsbeslutet avseende gemensamma funktioner. Ett järnvägsföretag kan vända sig till Tågtrafikledningen och begära prövning om företaget inte är nöjt med de avtalsvillkor som infrastrukturförvaltaren ställer upp för tillträde till banan. Såvitt avser andra spåranläggningar än statens gäller detta dock endast viss internationell trafik. Beslut fattade av Tågtrafikledningen avseende avtalsvillkor och kapacitetstilldelning kan överklagas till förvaltningsdomstol. Ett järnvägsföretag som anser sig ofördelaktigt behandlat i förhållande till andra järnvägsföretag har i övrigt att sätta sin tillit till konkurrensregleringen. Dessa regler får effekt först efter det att något har inträffat. Det finns i dag ingen som kan sägas ha till uppgift att fånga upp signaler om otillbörligt marknadsbeteende och att agera i förhållande till dessa innan de materialiserat sig.

7.3 Överväganden

7.3.1 Allmänt

Processen för kapacitetstilldelning liksom de avtal som sluts inom ramen för den är central för umgänget mellan infrastrukturförvaltaren och järnvägsföretagen eller andra sökande. Jag återkommer därför i huvudbetänkandet med fördjupade överväganden och förslag inom detta område.

Innan jag går in på de överväganden om olika aspekter på kapacitetstilldelning som behandlas här vill jag gärna slå fast några som jag anser väsentliga riktlinjer som måste präglade lagstiftningen och den fortsatta utvecklingen av tilldelningsprocesserna.

Transportkundernas intressen skall styra

Jag kommer i huvudbetänkandet med förslag till hur transportkundens intressen skall tillvaratas och utvecklas i förhållande till dagens villkor. Det sker samtidigt som den nya COTIF, som är betydelsefull i detta avseende, införlivas i den svenska lagstiftningen samt järnvägstrafiklagen ses över. Redan nu ser jag det som väsentligt att konstatera att det ytterst är transportkundernas intressen som måste styra de olika processer som leder till att avtal sluts och överenskommelser träffas i kedjan transportkund – transportansvarig – trafikansvarig – infrastrukturförvaltare. Möjligheten att ge andra sökande än järnvägsföretag rätt att förhandla och sluta avtal med infrastrukturförvaltare är ett exempel på hur kundinflytandet kan förstärkas genom att antalet länkar i kedjan minskas.

Samverkan mellan sökande och infrastrukturförvaltare skall bekräftas i avtal

Det kan med rätta hävdas att avtal som sluts mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag sker under ojämlika premisser. Såväl stora som små infrastrukturförvaltare kan geografiskt anses utgöra naturliga monopol som kan misstänkas för att diktera villkoren för de sökande såväl i planeringsögonblicket som i det operativa trafikskeendet. Det ligger också i sakens natur att processen för kapacitetstilldelning har en sluttidpunkt och att en sökande till sist måste ställas inför ett slutbud från infrastrukturförvaltarens sida. Det är emellertid väsentligt att samtliga avtal, med den bekräftelse av tåglägen samt avgifts- och andra villkor för hur trafiken kan bedrivas under de olika situationer som kan uppstå i den operativa driften, sluts innan eller samtidigt med att infrastrukturförvaltaren lägger fast den samlade tågplanen. Tågplanen kan annars komma att innehålla tåglägen eller annan fördelad kapacitet som till syvende og sidst är oanvändbar för den sökande och transportkunden.

Det bör ankomma på Järnvägsstyrelsen och Konkurrensverket att hindra missbruk av de naturliga monopol som infrastrukturförvaltarna besitter.

Infrastrukturförvaltarna skall samarbeta med varandra och med dem som tillhandahåller tjänster

Direktiven i det s.k. första järnvägspaketet syftar till att skapa bättre förutsättningar för att organisera och bedriva järnvägstrafik. Oavsett om järnvägstrafik bedrivs inom eller mellan länder skall övergången mellan olika infrastrukturförvaltare inte innebära hinder eller försvåra trafiken. Samarbetet skall också omfatta de som tillhandahåller tjänster i anslutning till infrastrukturen. På längre sikt kan jag se en fördel i att förvaltning av infrastruktur inom terminaler och ansvar för tjänster hålls samman med ett samlat produktutbud till järnvägsföretag och andra sökande.

Samarbetet mellan olika infrastrukturförvaltare får emellertid inte utvecklas så att möjlig konkurrens dem emellan till fromma för

de sökande går till spillo. Möjlig konkurrens mellan olika infrastrukturkorridorer är ett sådant exempel.

Jag anser att Järnvägsstyrelsen kommer att ha en viktig roll i att övervaka att samarbetet fungerar och att i främjande syfte vidta och föreskriva de åtgärder som kan anses behövliga.

Administrativa och ekonomiska styrinstrument bör utvecklas så att kapacitetstilldelningen blir samhällsekonomiskt effektiv och rättvis för inblandade sökande

Direktiv 2001/14/EG är mycket detaljerat i fråga om tidsramar och struktur för kapacitetstilldelningsprocessen men lämnar stort utrymme till medlemsländerna att besluta om huruvida processen skall styras genom administrativa regler, användning av ekonomiska styrinstrument eller på annat sätt. Jag finner det angeläget att tilldelningen sker på ett sätt som tillförsäkrar ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av järnvägens infrastruktur. Det måste styras ramarna för hur processer utformas och överenskommelser träffas.

Det svenska järnvägsnätet utvecklas efter samhällekonomiska och andra överväganden om samhällsnyttan. Den trafik som tilldelas utrymme på spåret bör därför också prioriteras med utgångspunkt från dess samhällsnytta. Eller omvänt – den trafik som representerar det minsta samhällsekonomiska nytto bortfallet bör vara den som får träda tillbaka eller den som ges lägre prioritet när samtliga önskemål inte kan tillgodoses. Jag avser att i huvudbetänkandet överväga hur detta skulle kunna ske med hjälp av de kalkylinstrument som används vid investeringsplaneringen och eventuellt utveckla nyckeltal för prioritering mellan olika typer av tåg.

Användning av avgifter eller ekonomiska styrinstrument utgör ett annat sätt att åstadkomma denna samhällsekonomiska optimering i kapacitetstilldelningen. Förutsatt att det samhällsekonomiska ansvaret för olika delar av trafiken är rättvist utformat skall resultatet bli detsamma. Fördelen ligger emellertid i att olika sökande i en process med ekonomiska styrinstrument själva direkt får ge uttryck för vad olika alternativ i kapacitetstilldelningen är värda för dem. Jag utvecklar närmare i kapitel 8 huvuddragen för hur en sådan process skulle kunna gå till.

Det finns i dagens bestämmelser för kapacitetstilldelning möjlighet att ge prioritet åt vissa trafikuppgifter inom persontrafikområdet utan att behöva motivera detta i förhållande till deras samhällsnytta. Jag ser ingen anledning att på detta sätt ge möjlighet till prioritering av vissa trafikuppgifter utan prövning mot andra person- eller godstrafikupplägg. Jag föreslår därför att dessa administrativa prioriteringskriterier tas bort. Där samhällsköpt eller annan trafik anses ha en särskilt stor samhälls-ekonomisk betydelse bör den i stället säkras genom långsiktiga avtal mellan den sökande och berörda infrastrukturförvaltare.

7.3.2 Beskrivning av järnvägsnät

Lättåtkomlig information om förutsättningarna för att organisera och bedriva järnvägstrafik på olika delar av järnvägsnätet är väsentlig för att stärka intresset för järnvägstransporterna. Jag noterar därför med tillfredsställelse att direktivet 2001/14/EG innehåller ett krav på att infrastrukturförvaltare skall presentera all nödvändig information för att utnyttja tillträdesrätten i en beskrivning av järnvägsnätet.

Den information som skall ingå i beskrivningen är i princip redan i dag tillgänglig för järnvägsföretag och andra intresserade såvitt avser statens spåranläggningar. Direktivet omfattar emellertid samtliga förvaltare av järnvägsinfrastruktur. Det finns i dag inte heller något krav på samlad information om ett järnvägsnät och villkoren för utnyttjandet. Därför bör skyldighet införas för infrastrukturförvaltare att upprätta en beskrivning av sitt järnvägsnät. Beskrivningen är avsedd att vara ett levande dokument som skall uppdateras regelbundet. Samråd skall ske med de som bedriver eller har för avsikt att bedriva trafik innan uppdateringar görs såvida de inte enbart är av redaktionell art. Såväl järnvägsnätsbeskrivningen i sig som innehållet i den kan bli föremål för Järnvägsstyrelsens prövning.

Även den som enbart förvaltar ett spåravsnitt om 200 meter är att betrakta som infrastrukturförvaltare och spåravsnittet som järnvägsnät enligt direktiv 2001/14/EG. De krav som ställs på dessa mindre infrastrukturförvaltare måste hållas på en rimlig nivå. Jag bedömer att de samlade krav som kommer att ställas på dessa mindre infrastrukturförvaltare bör vara marginellt större än vad

som i dag krävs i samband med att de sammanställer uppgifter för att få tillstånd från Järnvägsinspektionen

För den som är intresserad av att bedriva järnvägstrafik är det givetvis en fördel om information om svensk järnvägsinfrastruktur står att finna samlad. Det kan t.ex. tyckas rimligt att den järnvägsnätsbeskrivning som kommer att tas fram av Banverket avseende statens spåranläggningar innehåller en översiktlig, för trafikplaneringen nödvändig information om Öresundsförbindelsen. Jag föreslår att Banverket, i egenskap av sektorsmyndighet, sammanställer framtagna järnvägsnätsbeskrivningar till ett dokument som innehåller sådan sammanfattande information. Detta innebär att samtliga infrastrukturförvaltare bör åläggas att lämna upplysning om för trafikutövningen väsentliga ändringar till Banverket när den egna järnvägsnätsbeskrivningen ändras. Jag har därför föreslagit att lagen skall kompletteras med bestämmelse om detta. Detta förfaringssätt skall dock inte fränta respektive infrastrukturförvaltare från ansvaret att löpande uppdatera sin egen mer detaljerade nätbeskrivning.

Järnvägsnätsbeskrivningen skall offentliggöras fyra månader innan sista dag för ansökan om tagläge inför en tågplan. För närvarande sker tågplaneskifte i mitten av juni. Med den tidsplan som nu tillämpas och som redogjorts för under avsnitt 7.2.2 ovan innebär detta att de första järnvägsnätsbeskrivningarna kommer att omfatta tågplanen med trafikstart i mitten av juni 2004.

7.3.3 Ramavtal och andra överenskommelser som styr förutsättningarna för tågplanprocessen

Direktiv 2002/14/EG reglerar i första hand hur tågplanprocessen med användning av olika alternativa instrument skall nå fram till fördelningen av taglägen inför kommande tågplanepperiod. Illustrationen i avsnitt 7.1.1 visar att den enskilde infrastrukturförvaltaren kan vara uppläst av ett antal överenskommelser som måste beaktas i den dialog och förhandling som skall genomföras med de sökande. Jag tänker då främst på ingångna ramavtal, dvs. flerårsavtal med optioner om kapacitet som kan ha ingåtts med en sökande för att gälla för ett antal tågplanepperioder. Långsiktiga avtal kan också var ingångna med andra infrastrukturförvaltare för att reglera förutsättningarna för trafik på deras spåranläggningar.

De krav som direktivet anger i artikel 15 om samarbete för att åstadkomma tågägen för internationell trafik kan dessutom hävdas leda till vissa lösningar inför kapacitetstilldelningen.

Utöver dessa förutsättningar skall det noteras att en sökande kan företrädas av en annan infrastrukturförvaltare till vilken han valt att lämna samtliga önskemål som behövs för att organisera ett trafikupplägg.

Innan jag kommenterar olika inslag i tågplaneprocessen finner jag anledning att beröra dessa nu nämnda företeelser.

7.3.3.1 Ramavtal

Ett ramavtal träffas i syfte att ge parterna möjlighet till en långsiktig planering av sin verksamhet. Sådana avtal kommer att vara grunden för investeringar i olika avseenden. För att de inte skall innebära ett hinder för en smidig utveckling inom sektorn får de bara i undantagsfall gälla för en längre tid än fem år. Sådant fall föreligger när den ena parten ansvarar för särskilda investeringar eller risker som främjar en effektiv järnvägstrafik. För att ett ramavtal skall få vara längre än tio år krävs synnerliga skäl utöver de som gäller för femårsgränsen. För att så långsiktiga ramavtal skall få träffas krävs att endera parten åtar sig omfattande och långsiktiga investeringar.

Artikel 17 i direktiv 2001/14/EG innehåller en bestämmelse om att ett ramavtals innehåll skall kunna ändras eller begränsas om detta behövs för ett bättre utnyttjande av infrastrukturen. Avtalet får vidare innehålla sanktioner för det fall det skulle bli nödvändigt att ändra eller upphäva avtalet.

Ramavtal kan på grund av utvecklingen under dess löptid bli mindre välanpassat och innebära en begränsning för ett rimligt och effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Det är mot denna bakgrund som bestämmelsen om att det skall utformas så att dess innehåll kan ändras eller begränsas skall läsas.

Ramavtalet är ett civilrättsligt avtal mellan sökanden och infrastrukturhållaren. Detta innebär att parterna förfogar över dess innehåll och att de, om de är överens, kan göra de ändringar de vill i det eller till och med låta det upphöra. Det kan emellertid förekomma att avtalet på grund av utvecklingen kommit att innebära en stor begränsning för den ena partens verksamhet utan att detta påverkat den andras. Om allmänna avtalsrättsliga principer

tillämpas, kan den part som drabbats av begränsningen inte utan vidare låta bli att eller bara delvis fullgöra sina förpliktelser enligt avtalet. Om parten ändå gör det, kan detta innebära att den andra parten har rätt att frånträda avtalet.

För en långsiktigt samhällsekonomiskt effektiv användning av infrastrukturen är det viktigt att ramavtal kan ändras och justeras utan att de därigenom förfaller. Tvärt om bör de bli gällande till sitt nya innehåll. Det som närmast kommer i fråga är att en av parterna inskränker sitt åtagande. Att endera parten skulle kunna påtvinga den andra parten ett vidgat åtagande rimmar illa med allmänna avtalsrättsliga principer.

Om ett avtal ändras eller upphävs av den ena parten, kan detta innebära att den andra parten drabbas av kostnader eller andra förluster. Det är rimligt att dessa blir ersatta. I direktivet anges att avtalet får innehålla sanktioner för detta fall. Den typ av sanktion som framstår som rimlig i förhållande till svensk rättstradition är, enligt min uppfattning, ersättning. Att avtalet ändras eller inskränks kan jämföras med ett avtalsbrott och ersättningen bör därför utgå enligt allmänna principer om inom-kontraktuellt skadestånd. En särskild fråga är om en bestämmelse om ersättning i de fall avtalet begränsas eller upphävs skall införas direkt i lagtexten eller om bestämmelsen enbart skall klargöra att ett ramavtal får innehålla en sådan bestämmelse. Det senare synes vara den lösning som närmast anknyter till direktivets ordalydelse. Det är dock svårt att förena med allmänna grundsatser om egendomsskydd att lagen föreskriver att avtalet skall kunna ändras eller begränsas utan att den också innehåller en bestämmelse om ersättningsskyldighet. Utan en sådan bestämmelse finns det en risk i de fall det ekonomiska eller övriga förhållandet mellan infrastrukturförvaltaren och sökanden är obalanserat att ersättningsrätten avtalas bort. En sådan utveckling är i mitt tycke varken lämplig eller önskvärd. Mot denna bakgrund finner jag att avtalet också bör innehålla en bestämmelse om att ersättning skall utgå då avtalet begränsas eller upphävs.

7.3.3.2 Överenskommelser mellan infrastrukturansvariga

Det s.k. SL-avtalet är i grunden ett avtal mellan olika statligt och kommunalt ansvariga för tillhandahållande av infrastruktur i samhället. Liknande kan sägas om det s.k. GL-avtalet som ingicks mellan staten och Göteborgsregionen vid utbyggnaden av

Västkostbanan till dubbelspår mellan Göteborg och Kungsbacka. Jag kan notera att synen på det statliga respektive kommunala ansvaret för infrastrukturkapacitet för lokal och regional trafik på järnväg har varierat över åren. Avtal som innebär att en infrastrukturansvarig eller en infrastrukturförvaltare investerar i annans infrastruktur för att leva upp till de krav som ställs på honom bör kunna omfatta obegränsad tid. Kapacitet måste då kunna läsas till vissa trafikuppgifter. Jag gör här en jämförelse med bestämmelserna om att viss infrastruktur kan reserveras för viss typ av trafik (jfr. artikel 24 i direktiv 2001/14/EG och de föreslagna bestämmelserna i 5 avd. 4 kap. 1 § i förslaget till järnvägslag).

De avtal i vilka grunderna för samarbete mellan infrastrukturförvaltarna läggs fast är viktiga med avseende på vilka tåglägen som kommer att göras tillgängliga för internationell godstrafik. Samarbeten mellan infrastrukturförvaltare som påverkar kapacitetstilldelningsprocessen är det s.k. North South Freight Freeway samarbetet och TERFN eller Rail Net Europe projektet. Banverket och Öresundsbrokonsortiet deltar sedan några år i North South Freight Freeway samarbetet vars syfte är att vidga marknadstillträdet för internationella godstransporter och att förbättra kvalitén på dessa. TERFN-, eller Rail Net Europe projektet syftar till att möta direktivens krav. Inom dessa samarbeten organiseras tåglägen för internationell godstrafik. Infrastrukturförvaltarna överenskommer att på förhand reservera vissa tåglägen för internationell godstrafik. Därutöver skall det även finnas möjlighet att få s.k. skräddarsydda tåglägen på restkapacitet, dvs. den kapacitet som återstår sedan tågplanen fastställts. Direktiv 2001/14/EG innehåller krav på att överenskommelser mellan infrastrukturförvaltarna om vilka internationella tåglägen som skall ingå i tågplanen skall träffas innan samråd om utkast till tågplan inleds. Enligt direktivet får dessa lägen ändras endast i undantagsfall.

7.3.3.3 Läsningar till följd av planeringen av tåglägen för internationell trafik

Internationell tidtabellsläggning sker inom organisationen Forum Train Europe (FTE). Organisationen består av ett hundratal medlemmar. Dessa utgörs av järnvägsföretag, vagnbolag, tågfarjebolag och infrastrukturförvaltare. Tågtrafikledningen är medlem i FTE liksom SJ AB, Green Cargo AB och Tågkompaniet

AB. Röstetalens fördelning och tidpunkten för infrastrukturförvaltarnas deltagande i kapacitetstilldelningsprocessen är sådan att besluten om kapacitetstilldelning inte kan sägas fattas av infrastrukturförvaltarna. Kommissionen har därför ställt sig skeptisk till hur kapacitetstilldelningen sker inom denna organisation. Jag delar kommissionens uppfattning.

Inom FTE har försök gjorts att förändra arbetssättet och att anpassa detta efter EG-direktivens krav. Arbetet inom FTE bedrivs i form av konferenser. Med dagens teknik borde ett mindre tidskrävande och kostsamt arbetssätt vara möjligt. Risken är annars att mindre järnvägsföretag med begränsade resurser inte kan delta och att de stora järnvägsföretagen dominerar processen.

Inom FTE har beslutats att tågplaneskifte skall ske i december, med delskifte i juni. Enligt bilaga 3.3 direktiv 2001/14/EG skall tågplaneskifte ske sista lördagen i maj och delskifte i september.

Internationella tåglägen har och kommer att ha företräde framför nationella genom att den internationella tågplaneprocessen tidsmässigt ligger före den nationella. För närvarande bedömer jag inte att detta är särskilt problematiskt för kapacitetstilldelningen på det svenska järnvägsnätet. Det rör sig om en relativt begränsad trafik. Sverige är dessutom oftast startpunkt eller slutdestination för trafiken.

Sverige bör enligt min uppfattning noga följa den fortsatta utvecklingen av processen för internationell tidtabellläggning. Förturen för internationella tåglägen kan i ett svenskt perspektiv anses utgöra en fördel. Den reella innebörden måste emellertid mätas i relation till hur lokaltrafik och persontrafik samtidigt ges företräde i ett flertal länder.

Kravet från svensk sida måste vara att nya och mindre järnvägsföretag eller andra sökande skall ges lika villkor som de gamla nationella järnvägsförvaltningarna i Europa. Hittillsvarande svenska erfarenheter inom området internationell tidtabellläggning understryker detta krav.

7.3.3.4 Överenskommelser med företag och andra som tillhandahåller tjänster

För att kunna bedriva järnvägstrafik krävs tillgång till ett antal tjänster utöver tillträdet till spåren. Det är mot bakgrund av detta uppräknings av tjänster i artikel 5 och bilaga II till direktiv

2001/14/EG skall ses. Bilagan innehåller en uppräknig av tjänster som skall tillhandahållas järnvägsföretagen. Vissa tjänster omfattas av tillträdesrätten, närmare bestämt behandling av ansökningar om infrastrukturkapacitet, rätten att utnyttja beviljad kapacitet, användning av växlar och övergångsspår i tågspår, trafikledning inklusive signalsystem, kontroll, tågklarering samt överföring och tillhandahållande av information om tågrörelser och all övrig information som behövs för att utföra den trafik för vilken kapacitet har tilldelats. Bantillträdestjänster och tillhandahållande av tjänst i anslutning till den avser: användning av elförsörjningsutrustning för drivmotorström, stationer, godsterminaler, rangerbangårdar, tågbildningsmöjligheter, sidospår för uppställning samt underhålls- och andra tekniska anläggningar. Enligt direktivet får ett järnvägsföretag endast nekas åtkomst till dessa tjänster om alternativ finns. I bilagan definieras vidare tilläggstjänster och extra tjänster.

Det viktiga är att säkerställa att järnvägsföretag får tillgång till dessa tjänster och att tillhandahållandet sker på ett konkurrensneutralt och icke diskriminerande sätt. Järnvägsstyrelsen kommer att ha till uppgift att bevaka att tillhandahållande sker i enlighet med dessa krav. Förutom tillsynsuppgiften skall Järnvägsstyrelsen på eget initiativ agera då marknaden inte fungerar, t.ex. i det fall att någon inte får tillgång till en av dessa tjänster utan godtagbart skäl. Järnvägsstyrelsen bör ha möjlighet att utfärda förelägganden och vite.

7.3.4 Tågplanprocessen och trafikeringsavtalen

7.3.4.1 Allmänt

Direktivet förutsätter att kapacitetstilldelning sker genom ett samordningsförfarande vilket infrastrukturförvaltaren ansvarar för. De principer som styr samordningsförfarandet skall framgå av järnvägsnätsbeskrivningen. Tidsplanen för kapacitetstilldelningsprocessen är detaljerat angiven. Den framgår av bilaga III till direktiv 2001/14/EG. Där anges att tågplan skall upprättas en gång per år, när tågplanskifte skall ske och sista dag för ansökan inför tågplan. Infrastrukturförvaltaren skall utarbeta utkast till tågplan.

I syfte att säkerställa icke-diskriminering skall bilaterala eller andra överläggningar mellan sökanden utan infrastrukturförvaltarens vetskap eller direkta insyn ej vara tillåtna under tågplaneprocessen.

Enligt direktivets artikel 20 skall infrastrukturförvaltaren samråda om utkastet till tågplan med berörda parter varmed avses bl.a. de som har ansökt om infrastrukturkapacitet. Dessa skall ha minst en månad på sig att lämna synpunkter. Under avsnitt 6.2.2 ovan har redogjorts för den tidsplan som tillämpas vid dagens tågplaneprocess vid Banverket. Av redogörelsen framgår att den som har ansökt om tågläge redan tidigt i processen har möjlighet att lämna synpunkter på framtagna förslag men att tiden för att lämna synpunkter på det slutliga förslaget inte uppgår till en månad. Jag anser att det vore olyckligt om direktivet skulle tolkas så att de som har ansökt måste ha en månad för att lämna synpunkter på det slutliga utkastet till tågplan. Direktivets krav på insyn och inflytande torde vara uppfyllt genom att de som har ansökt ges möjlighet att redan tidigt i processen komma med sina synpunkter och därmed har större möjlighet att kunna påverka tågplanens utformning. Ett annat synsätt skulle leda till att tågplaneprocessen förlängs något som går stick i stäv med strävandena att förkorta processen. Om det går att samordna ansökningarna om kapacitet direkt eller efter viss justering på frivillig grund sker kapacitetstilldelning i enlighet med detta.

7.3.4.2 Förfarande när inte alla önskemål kan tillgodoses

Om det inte går att samordna ansökningarna skall det finnas en metod för tvistlösning. Denna skall bedrivas skyndsamt. Tio arbetsdagar är den frist direktivet medger. Det ligger nära till hands att överväga ett medlingsförfarande. En medlares beslut kan dock inte få konsekvenser för andra vilket reducerar nyttan av ett sådant förfarande. Jag överlåter därför till respektive infrastrukturförvaltare att själv välja metod för tvistlösning.

Tillämpas inte tvistlösning, eller om oenighet kvarstår efter tvistlösningsförfarandet, kan infrastrukturförvaltaren ta ut en knapphetsavgift. Om sådan avgift inte tagits ut eller inte lett till att tvisten lösts kan infrastrukturförvaltaren tillämpa prioriteringskriterier. Dessa kriterier skall framgå av järnvägsnätsbeskrivningen. Direktivet innehåller endast vaga formuleringar såvitt avser

prioriteringskriterier. Betydelsen av godstrafiktjänster och särskilt internationella sådana skall, enligt direktivet, beaktas i tillräcklig grad när prioriteringskriterier bestäms. I och med direktivens avsaknad av reglering kommer denna att baseras på nationell sådan vilket kan leda till problem vid eventuella konkurrerande ansökningar om internationella tåglägen.

Alla prioriteringskriterier får en viss styrande effekt. Ett grundläggande krav i fråga om kapacitetstilldelningen i dag är att den är effektiv ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Praktiskt sett har detta visat sig vara ett svårtillämpbart kriterium då en fungerande modell för utvärdering saknas. Trots detta anser jag som tidigare framgått, att detta krav bör utgöra utgångspunkt för kapacitetstilldelningen.

7.3.4.3 Trafikeringsavtal

I samband med kapacitetstilldelningen skall sökanden ingå avtal med infrastrukturförvaltaren om nödvändiga administrativa, tekniska och ekonomiska villkor för att bedriva trafiken. Enligt artikel 10.7 i direktiv 2001/12/EG skall järnvägsföretag som utför transporter ingå dessa överenskommelser med infrastrukturförvaltaren. Detta krav fanns även i det ursprungliga direktivet 91/440/EEG och återfinns i 24 § förordningen om statens spåranläggningar samt i 9 § lagen om tilldelning av spårkapacitet. Även auktoriserade sökande skall kunna sluta trafikeringsavtal. Avtalet har, till skillnad från ramavtalet, ansetts utgöra en förutsättning för att få bedriva järnvägstrafik.

Villkor för utnyttjande av infrastrukturen

Villkor för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen kan som ovan konstateras placeras i järnvägsnätsbeskrivningen eller i trafikeringsavtalet. En fördel med att placera villkor eller förutsättningar som är lika för alla i järnvägsnätsbeskrivningen är att det blir tydligt vad som gäller. Denna beskrivning skall tas fram efter samråd med berörda. I begreppet får anses ingå de som tidigare ansökt om infrastrukturkapacitet och andra som visat intresse av att nyttja infrastrukturen.

Det innebär att ett järnvägsföretag som anser att något villkor inte är rimligt kan påpeka detta under samrådsförfarandet. Därutöver finns möjlighet att klaga på såväl innehållet i järnvägsnätetsbeskrivningen som på dess effekter på det enskilda företaget genom att vända sig till Järnvägsstyrelsen. Avtalet kan därmed förbehållas för de frågor som kräver förhandling mellan järnvägsföretaget och infrastrukturförvaltaren.

Banverket har via dagens trafikeringsavtal med trafikutövarna om tillträde till banan civilrättsligt knutit upp dessa mot sina egna föreskrifter. Att i trafikeringsavtal ställa upp villkor för hur ett järnvägsföretag får bete sig fungerar i vissa fall mindre väl. Bristande avtalsuppfyllelse kan utgöra problem genom att möjligheterna att komma till rätta med detta är begränsade i de fall då en uppsägning av avtalet kan tyckas vara för drastisk.

I sammanhanget kan också ifrågasättas det lämpliga i att en förvaltningsmyndighet binder upp användarna av infrastrukturen mot sina interna regler och kräver att reglerna följs även om de ändras i förhållande till vad som gällde vid avtalstidpunkten. En sådan ensidig rätt att ändra avtalsinnehållet utan att behöva beakta de konsekvenser bl.a. ur kostnadshänseende som ändrade regler kan innebära för ett järnvägsföretag kan anses mindre tilltalande. Med hänsyn till detta anser jag att det vore det lämpligare att placera en del av de villkor som i dag återfinns i trafikeringsavtalet i beskrivningen av järnvägsnätet.

7.3.4.4 Förbud mot överlåtelse av tågläge

Infrastrukturkapacitet som tilldelats en sökande får inte överlätas till ett annat företag eller för en annan verksamhet. Ett tågläge skall dock inte anses överlåtet om sökande som inte är järnvägsföretag anlitar ett järnvägsföretag för att utföra trafiken. Enligt direktivet skall varje transaktion som rör infrastrukturkapaciteten vara förbjuden och medföra uteslutning från ytterligare tilldelning av kapacitet. Järnvägslagen bör innehålla en bestämmelse av denna innebörd. Rimligen skall en överlåtelse av tågläge dock inte medföra ett uteslutande från all framtida kapacitetstilldelning. Regleringen kan ses som ett uttryck för att det är infrastrukturförvaltaren som råder över kapacitetsfördelningsprocessen och som gör bedömningen av vilken trafikuppgift som skall ha företräde framför en annan ur ett samhällsekonomiskt effektivitetsperspek-

tiv. Ett tilldelat tågläge skall m.a.o. inte kunna tilldelas för en trafikuppgift och av den som får det överlåtas till en annan trafikuppgift.

7.3.4.5 Åtgärder vid kapacitetsbrist

I de fall då ansökningarna om infrastrukturkapacitet inte går att samordna skall infrastrukturförvaltaren konstatera att kapacitetsbrist föreligger. Infrastrukturförvaltaren skall förklara den infrastrukturkapacitet där tvist råder för överbelastad. En förklaring om överbelastad infrastruktur föranleder en del krav riktade mot infrastrukturförvaltaren.

Denne skall enligt direktiven inom viss närmare angiven tid upprätta en kapacitetsanalys och därefter en kapacitetsförstärkningsplan i syfte att finna orsakerna till överbelastningen och söka komma tillrätta med kapacitetsbristen.

7.3.4.6 Tillsyn och kontroll

Sökanden skall ha rätt att vända sig till Järnvägsstyrelsen med klagomål. Klagomålen kan omfatta att sökanden anser sig orättvist behandlad, diskriminerad eller på något sätt missgynnad, särskilt när det gäller beslut som fattats av infrastrukturförvaltaren eller i förekommande fall av järnvägsföretaget i fråga om bl.a. beskrivningen av järnvägsnätet, kriterier i denna och tilldelningsförfarandet eller dess resultat. Direktivens krav på Järnvägsstyrelsens oberoende i förhållande till infrastrukturförvaltare och sökande kan inte anses uppfyllda genom dagens ordning, med Tågtrafikledningen vars oberoende kan ifrågasättas samt ett Trafikledningsråd där endast vissa av marknadens parter ingår. De marknadsövervakande uppgifter som hanterats av Tågtrafikledningen föreslår jag övertas av Järnvägsstyrelsen.

Genom att Järnvägsstyrelsen inrättas kommer eventuella klagomål beträffande tågplanen att hanteras av ett oberoende organ. Några skäl att som i dag för statens spåranläggningar ha en delvis självständig enhet för fastställelse av tågplanen finns därmed inte längre. Jag utvecklar denna fråga ytterligare i kapitel 9.

8 Avgifter

8.1 Direktivet

De grundläggande bestämmelserna för fastställande och uttag av avgifter återfinns i artiklarna 4–12 i direktiv 2001/14/EG. Här återges de för svenskt vidkommande viktigaste huvuddragen i dessa principer. Detaljer diskuteras under respektive avsnitt under mina överväganden.

Medlemsstaterna skall enligt artikel 4.1 fastställa ett ramverk för fastställande och uttag av avgifter. Medlemsstaterna skall även fastställa särskilda regler för fastställande och uttag av avgifter eller delegera detta till infrastrukturförvaltaren.

Ramverket skall fastställas med beaktande av det förvaltningsmässiga oberoende som avses i artikel 4 i direktiv 91/440/EG. Infrastrukturförvaltaren skall enligt artikel 4 i direktiv 2001/14/EG "... fastställa avgiften för utnyttjande av infrastruktur och ansvara för uppbörden av denna avgift". Dessa avgifter skall enligt artikel 7.1 i direktivet "... betalas till infrastrukturförvaltaren och användas för att finansiera dennes verksamhet".

Det åvilar infrastrukturförvaltaren att säkerställa att det avgiftssystem som används är baserat på samma principer över järnvägsnätet och att avgifterna är likvärdiga och icke-diskriminerande för olika järnvägsföretag som utför likvärdiga tjänster på en liknande del av marknaden. Tillämpade avgiftsprinciper liksom grunderna för dessa skall återfinnas i beskrivningen av järnvägsnätet.

De avgifter som tas ut för minimipaketet och bantillträdestjänsterna enligt bilaga II i direktivet skall enligt artikel 7.3 fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs. En extra avgift får tas ut för att visa att det föreligger brist på kapacitet i fråga om identifierbara delar av infrastrukturen under perioder av överbelastning (artikel 7.4). Hänsyn till kostnader för miljöpåverkan får också göras i avgiftssättningen enligt artikel 7.5.

Om så sker skall differentiering ske i enlighet med påverkans omfattning.

Uttag av avgifter på en nivå utöver de kostnader som beskrivits ovan rubriceras i direktivet som undantag från principerna för avgifter. För att uppnå full kostnadstäckning för infrastrukturförvaltarens kostnader får medlemsstaterna emellertid enligt artikel 8.1 medge uttag av högre avgifter om marknaden kan tåla detta. Med restriktionen förstås att tågtrafik som endast kan betala de direkta kostnader som uppstår till följd av tågtrafiken inte skall hindras från att använda infrastrukturen om kapacitet finns. För särskilda investeringsprojekt får särskilda avgifter tas ut om projektet annars inte skulle kunna genomföras. Skillnaden mellan dessa två undantag är graden av tillåten avvikelse från samhällsekonomisk effektivitet. I det första fallet finns en restriktion som förbjuder extra uttag för användning av befintlig infrastruktur om det leder till samhällsekonomiska effektivitetsförluster. I det andra fallet kan sådana accepteras så länge projektet bidrar till en ökad, om än ej optimal, effektivitet.

Det är enligt artikel 10 tillåtet att kompensera järnvägstrafiken för kostnader som drabbar denna om inte avgifter tas ut i motsvarande utsträckning inom andra trafikslag. Medlemsstaterna ges därmed möjlighet att utöva en korrekt intramodal styrning samtidigt som de vid behov genom kompenserande bidrag kan säkerställa rättvisa villkor i den intermodala konkurrensen. Järnvägens konkurrenskraft uppmärksammas också i artikel 7.5 genom påpekanden om att ökning av de totala intäkterna för infrastrukturförvaltaren till följd av miljöavgifter är tillåtna endast under förutsättning att sådana uttag görs på jämförbar nivå också för konkurrerande trafikslag.

8.2 Svensk transportpolitik och gällande rätt

Avgifter för utnyttjande av järnvägens infrastruktur regleras dels i lagen (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet, dels i förordningen (1998:1827) om avgifter för trafik på statens spåranläggningar. De grundläggande avgiftsprinciper som gällande svensk rätt ger uttryck för överensstämmer i väsentliga drag med direktivets bestämmelser. Sverige har på avgiftsområdet länge betraktats som ett föregångsland som sedan länge försökt tillämpa de principer som lanserats i EU:s vitbok om "En modell för ett stegvis in-

förande av gemensamma avgiftsprinciper för transportinfrastruktur” (EU, KOM (1998) 466). Direktivet 2001/14/EG innebär ett försök att introducera vitbokens principer inom järnvägen som ett första steg inför en mer allmän tillämpning inom alla trafikslag.

Statens spåranläggningar

För trafik på statens spåranläggningar, dvs. för huvuddelen av det svenska järnvägsnätet, skall trafikutövare enligt det transportpolitiska beslutet 1988 (prop. 1997/98:56) endast betala avgifter som motsvarar den samhällsekonomiska marginalkostnaden för spårslitage, emissioner och olyckor. Beslutet stadfäste principerna i det transportpolitiska beslutet från år 1988 (prop. 1987/88:50, sid. 36 ff.) I beslutet från 1988 sades emellertid samtidigt att trafiken skulle täcka de övriga kostnader som trafiken orsakar samhället (sid. 38). Man skulle dock göra avkall på kravet på full kostnadsäckning om det visade sig att kravet skulle leda till totala effektivitetsförluster för samhället. Tillämpningen av den senare principen innebar redan från 1988 stora finansiella bidrag över statsbudgeten till järnvägens infrastruktur. De fordonsavgifter som betalades under åren

1989-1998 sattes så att de skulle spegla järnvägstrafikens betalningsförmåga i förhållande till i första hand den tunga landsvägstrafiken. Bakgrunden till införandet av en mer renodlad samhällsekonomisk prissättning 1999 var att järnvägens konkurrens- och betalningsförmåga ytterligare försämrats, bl.a. till följd av nya villkor för den tunga landsvägstrafiken (skattelättnader i kombination med ökad tillåten fordonslängd och axellast). Åtgärden blev en anpassning till enligt samhällsekonomisk teori korrekt avgiftsnivå. För de så kallade övriga järnvägarna, dvs. terminalspår och liknande gjordes dock ett undantag. Vid utnyttjande av dessa spåranläggningar skall trafikutövarna i genomsnitt betala en avgift som motsvarar 30 % av drift- och underhållskostnaderna.

Nya avgifter för täckning av fasta kostnader infördes under år 2000. Den ena av dessa avgifter avser kostnader för trafikantinformation som tillhandahålls som en infrastruktur tjänst av Tågtrafikledningen. Kostnaderna täcktes tidigare med avgifter som avtalades mellan Banverket och trafikansvarig. Den andra avgiften, som tas ut som ett generellt påslag på persontrafikens spåravgifter på statens spåranläggningar och Öresundsförbindelsen används för

att finansiera en del av den årliga betalning som den svenska staten via Banverket betalar till Öresundsbrokonsortiet för järnvägsförbindelsen över Öresund.

Annan infrastruktur och andra tjänster

Avgifterna på Inlandsbanan är genom avtal mellan staten och Inlandsbanan AB (IBAB), med undantag för avgifterna för Öresundsbron, identiska med avgifterna på statens spåranläggningar. De statliga bidragen till IBAB har successivt anpassats till de nivåer som följer av avtalade avgiftsprinciper. För persontrafiken på Öresundsförbindelsen betalas också avgifter som överensstämmer med avgifterna på statens spåranläggningar. För godstrafiken betalas däremot en särskild avgift (2325) kr per tåg. Avgiften utgör ett exempel på den typ av avgift som enligt direktivet kan tas ut för särskilda investeringsprojekt. Detsamma gäller den avgift som tas ut av SJ AB och andra trafikutövare vid trafik på Arlandabanan.

Utnyttjandet av övrig infrastruktur under kommunalt eller privat huvudmannaskap avgiftsbeläggs av varje enskild infrastrukturförvaltare. Detsamma gäller generellt sett de tjänster som tillhandahålls i anslutning till infrastrukturen. För internationell trafik regleras dock avgiftsättningen för utnyttjande av infrastrukturen delvis av lagen (1997:757) om tilldelning av spårkapacitet. Några emissions- eller olycksavgifter tas inte ut vid utnyttjande av den privata eller kommunala infrastrukturen. Det gäller även trafiken på Arlandabanan och för godstrafiken på Öresundsförbindelsen.

Det bör noteras att trafikrörelse och infrastrukturförvaltning inte särredovisas inom A-train AB, det bolag som förvaltar Arlandabanan och som driver Arlanda Express. Inom IBAB kommer trafikrörelsen att redovisas i ett särskilt projektbolag efter en nu pågående omorganisation. Bolagen ingår dock i samma koncern.

8.3 Överväganden

8.3.1 Allmänna överväganden

Marginalkostnadprissättning som fortsatt huvudprincip

Det finns inget i det nya direktivet som hindrar tillämpning av de grundläggande principer som uttryckts i gällande svensk transportpolitik. De effekter i vid bemärkelse som uppstår som en konsekvens av trafikutövning bör alltså även i framtiden speglas i avgifter som uttrycker den kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaden för olika komponenter. Det ger trafikutövarna, och i förlängningen transportkunderna, underlag för att göra avvägningar som speglar samtliga konsekvenser av besluten om val av transportväg och transportmedel. Dessa grundläggande principer utgör också en förutsättning för att kunna överlåta dessa överväganden till ett fritt val hos företag och enskilda transportkonsumenter och trafikutövare. Tillämpning av samhällsekonomiska avgiftsprinciper gör det också möjligt att använda avgifter som instrument för att åstadkomma korrekta överväganden i de olika stadier av kapacitetstilldelning som behandlades i föregående kapitel.

I EG-direktiven används inte begreppet marginalkostnad. I stället används uttrycket "den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs" (artikel 7.3). Från det beredningsarbetet som föregick direktiven går det att utläsa att man med detta avsåg kortsiktig marginalkostnad. Vissa medlemsstater kan dock antas komma att använda den mindre precisa formuleringen som stöd för att inkludera andra rörliga kostnader än de direkta marginalkostnaderna. För svensk del bör uttrycket dock tolkas liktydigt med den kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaden. Jag ansluter mig för järnvägssystemets del till den definition som används i rapporten *Nya banavgifter ? Analys eller förslag*. (Banverket och SIKÄ, april 2002): Den kortsiktiga marginalkostnaden är den ökning av den totala samhällsekonomiska kostnaden som orsakas av ett tillkommande tåg då järnvägsinfrastrukturens kapacitet och utformning hålls oförändrad.

Avgifter för tåglägen eller annan avtalad rätt att utnyttja infrastrukturen. Knapphets- och trängselprissättning.

Viljan att betala för ett tågläge eller ett nätverk av tåglägen beror på trafikproduktens olika förutsättningar. Beroende på kapacitetsanspråk och kvalitetskrav kan en differentiering av tåglägesersättningar diskuteras

- *i rummet*
- * linjealternativ
- * plattformsläge
- *i tiden*
- * avgångs- och ankomsttider
- * attraktivitet (i förhållande till andra tåg; marknadseffekter)
- *med hänsyn till tidtabellskrav*
- * styv tidtabell
- * marginaler i tidtabellen för att lättare kunna åtgärda uppkomna mindre förseningar
- * nätverk
- * fleråriga avtal (optioner) om tåglägen med varierande grad av läsning för tidtabellarbetet.
- *med hänsyn till tågföringskrav (kvalitet i framkomligheten)*

Dessa dimensioner speglar också till stora delar problematiken med kapacitetsbrist och trängsel inom järnvägen. Kapacitetsbristen och trängseln hanteras i sådana system dels genom att göra avvägningar mellan olika tåg i tidtabelläggningsen, dels genom att olika tåg ges olika prioritet i den operativa trafikledningen. Trängselkostnader har därför en direkt koppling till tågläget och hur trafikutövarna värderar detta.

En differentiering av avgifterna i dessa dimensioner kan ge ekonomiska incitament som bidrar till att höja effektiviteten hos infrastrukturförvaltare eller trafikintressent eller i samarbetet dem emellan. Avgiftsvariationer kan således förmå parterna att utnyttja existerande infrastruktur på bästa tänkbara sätt.

Avgifter för direkt finansiella bidrag till täckning av infrastrukturens fasta kostnader.

Intäkter från järnvägstrafikens avgifter för samhällsekonomiska marginalkostnader summerar normalt till ett lägre belopp än kostnaden för att driva och underhålla järnvägsnätet. Per definition måste givetvis de sammanlagda kostnaderna för en verksamhet betalas. De samlade intäkterna från banavgifterna är långt ifrån tillräckliga för att motsvara den totala kostnadsbelastningen. Mellanskillnaden tillskjuts från statsbudgeten eller andra samhällsbudgetar.

Konstaterandet pekar fram emot två principiella frågeställningar av betydelse för järnvägens avgiftsbelastning. Den första handlar om hur stor andel – mer eller mindre än 100 % – som en delsektor av ekonomin bör betala. Ska bananvändarna betala mer än de marginalkostnader som trafiken ger upphov till? I så fall, hur mycket mer? Den andra frågeställningen handlar om hur sådana eventuella avgifter ska tas ut. Frågorna har för lagstiftningens del primärt koppling till de "undantag" som får tillämpas för att nå högre kostnadstäckning än vad marginalkostnaderna ger. Normalt sett bör dessa undantag inte få leda till en rubbning av det samhällsekonomiskt effektiva utnyttjandet av infrastrukturen.

Detta är också helt i linje med den samordnade transportpolitik som förs i Sverige. Anpassningen av den basala infrastrukturen sker efter samhällsekonomiska och andra samhällsbedömningar. De samhällsekonomiskt grundade avgifterna är avsedda att styra valet mellan trafikslag på det givna utbudet av infrastruktur. Frågan om hur de fasta kostnaderna för infrastrukturen skall täckas måste med ett sådant synsätt ses transportslagsövergripande på liknande sätt som investeringsplanering och -finansiering. Om de finansiella insatserna på de offentliga budgetarna skall kunna hållas på rimlig nivå (eller helt elimineras för den entydigt transportefterfrågade infrastrukturen) måste betalningsviljan för tillgänglighet och framkomlighet med olika transport- och trafikslag tas till vara. Det är inte nödvändigtvis så att detta åstadkoms med – och betalning därmed skall rikta sig till – infrastrukturen för det trafikslag som används för en specifik transport. Spårbundna kollektivtransport-system som lämnar utrymme för framkomlighet till person- och

godstransporter på väg torde utgöra det tydligaste exemplet på detta. Men exemplet kan också vara investeringar för vissa vägtransporter för att bereda utrymme på spåret för viktiga godstransporter.

8.3.2 Avgifter för infrastrukturförvaltarens direkta kostnader

Den spåravgift som i dag tas ut för att täcka den marginella kostnad som infrastrukturförvaltaren drabbas av till följd av ett ytterligare tåg omfattar i dag endast drifts- och underhållskostnader. I t.ex. Finland ingår dessutom en reinvesteringskomponent i avgiften som där också är betydligt högre. Jag anser det vara angeläget att ytterligare analysera om och hur reinvesteringar påverkas av det marginella tillägget av ett ytterligare tåg. Dessutom anser jag att planerings- och trafikledningskostnaderna bör penetreras i detta sammanhang. Kostnaden för den operativa trafikledningen utgör enligt min uppfattning en marginalkostnad. Jag noterar emellertid samtidigt att Banverket och SIKÄ ansett att kostnaderna för planering och trafikledning visserligen påverkas något av tillkommande tåg, men att effekten bedöms vara alltför liten för att det skall finnas anledning att ta med dessa komponenter i de marginalkostnadsbaserade avgifterna.

Marginalkostnaden skall utgöra bas även för rörelser inom terminalområden och liknande sidoordnad infrastruktur. Det enda inslag av sådan marginalkostnadsbaserad avgift som finns i dag är den särskilda rangeringsavgift som tas ut vid sortering av vagnar över vall på de bangårdar som ingår i statens spåranläggningar. Jag delar Banverkets och SIKÄ:s uppfattning att denna avgift liksom marginalkostnader vid användning av andra terminalanläggningar bör studeras ytterligare. Samtidigt torde det vara svårt att skatta marginalkostnaderna för tillkommande rörelser på denna typ av anläggningar. Det är dessutom många gånger onaturligt att skilja avgiften för spårutnyttjandet från avgift för den service som erbjuds på terminalanläggningen. Dessutom tas avgift för täckning av järnvägs- eller väganläggning på en terminal ibland ut av det trafikslag som är huvudsaklig användare av terminalen, t.ex. i en hamn.

Jag anser att spåravgift skall kunna utgå som en komponent i en terminalavgift i de nu berörda fallen även i framtiden utan att det skall anses strida mot direktivets bestämmelser. I de sammanhang terminalspår kan användas som alternativ till framförande av

rullande materiel på huvudspår (eller s.k. tågspår) bör dock en marginalkostnadsbaserad komponent kunna redovisas och debiteras separat. Jag utgår från att man tills vidare kan anta att den avgiftsrelevanta marginalkostnaden i dessa sammanhang kan approximeras med kostnaden för motsvarande typ av spåranläggning i huvudinfrastruktur.

Differentiering

Direktivet (artikel 7.6, jfr 5 kap. 2 §) medger att avgifter baseras på en genomsnittlig marginalkostnad. Differentiering av avgifter utifrån uppskattade variationer i marginalkostnader bör generellt sett inte drivas längre än vad som är motiverat med hänsyn till prissättningskostnader och de extra styreffekter som i praktiken bedöms möjliga att uppnå. Det bör i dessa sammanhang särskilt beaktas i vilken utsträckning trafikutövaren kan påverka de externa effekterna och kostnaderna. Val mellan fordon som ger upphov till olika slitage, liksom val mellan olika tidpunkter för en tågrörelse, är exempel på beslut som kan fattas av järnvägsföretagen eller andra sökande och som kan påverka verksamhetens sammanlagda kostnad. Lämplig differentiering av sådana variabler bör därför eftersträvas.

Däremot kan järnvägsföretaget inte påverka det slitage som beror på låg infrastrukturstandard. Samhällsekonomiskt korrekt återspeglade avgifter skulle i ett sådant fall kunna få långsiktigt önskade effekter om inte de val som trafikutövaren kommer att göra stämmer överens med samhällets långsiktiga önskemål om fördelningen mellan trafikslag och den därmed sammanhängande investeringspolitiken.

Inte bara avgifter utan också vissa regler för trafikens bedrivande kan påverka trafikeringskostnaderna. Exempelvis finns föreskrifter om reducerad hastighet som är tillkomna för att begränsa det slitage på banan som skulle uppstå vid högre hastigheter. I andra fall leds tåg i omvägar under vissa delar av dygnet för att undvika hårt belastade banavsnitt. Det finns också andra regler som styr beteendet och som gör att trafikutövarens kostnader ökar samtidigt som de effekter som infrastrukturhållaren eller andra intressenter annars drabbats av begränsas. Kostnaderna för de externa effekterna internaliseras alltså inom järnvägsföretagen på annat sätt än med avgifter. Detta måste beaktas både vid överväganden om

vilka komponenter som skall avgiftsbeläggas och hur differentiering bör ske.

Direktivet överläter till medlemsstaterna och infrastrukturförvaltarna att genomföra lämplig differentiering. Det bör ankomma på infrastrukturhållaren att göra sådana överväganden när man beräknar marginalkostnadernas storlek och överväger avgiftsstruktur. Järnvägsstyrelsen bör utöver allmän tillsyn av infrastrukturförvaltarnas beräkningar och överväganden i dessa avseenden också pröva beräkningsunderlag och avgiftsdifferentiering om sökande så begär.

8.3.3 Avgifter för tåglägen eller annan avtalad rätt att utnyttja infrastrukturen. Kapacitets- och trängselavgifter

Avgifter i tågplaneprocessen

Som jag nämnt har prissättning av tåglägen och annan infrastrukturkapacitet nära koppling till problematiken med hantering av bristande kapacitet och trängsel. Jag finner det angeläget att pröva om avgifts- eller prismekanismer kan utformas till att bli verkningfulla instrument för att under icke-diskriminerande former skilja mellan olika intressen under tågplaneprocessen eller annan kapacitetstilldelning. Jag vill här erinra om att kapacitetsbrist enligt direktivet 2001/14/EG föreligger redan när olika intressen inte kan tillgodose enligt de sökandes önskemål. Det behöver alltså inte råda en absolut kapacitetsbrist i bemärkelsen att det inte går att tillgodose alla önskemål under ett visst tidsintervall. För vissa sökande kan de alternativ som erbjuds ändå visa sig vara ointressanta i ett kommersiellt perspektiv.

Explicita knapphetsavgifter får användas först när infrastrukturen förklarats överbelastad. Jag menar dock att avgifter mer generellt kan användas redan inledningsvis i kapacitetsfördelningsprocessen för att mäta betalningsviljan för olika tåglägen allt efter hur väl de överensstämmer med den sökandes önskemål. Jag har noterat att man inom godstrafiken anser sig kunna göra betydande besparingar om trafiken kan bedrivas mer i överensstämmelse med t.ex. Green Cargos önskemål.

Jag utvecklar nedan ett tänkbart sätt att hantera de extra avgifter som direktivet och den föreslagna lagen (5 avd. 5 kap. 4 §) tillåter. Som jag nämnt i kap. 1 återkommer jag till dessa frågor i mitt slutbetänkande.

Operatörer av resande- och godståg säljer transporttjänster till sina respektive slutkunder. Ju bättre man kan tillgodose kundernas önskemål, desto bättre förutsättningar har man att få många resenärer respektive att få beställningar av godstransporter. Det är normalt möjligt att bedriva trafiken genom att låta tåg avgå och ankomma vid olika tidpunkter. Vissa sådana tidpunkter är emellertid mer värdefulla än andra därför att dessa bättre än andra avgångs- och ankomsttider gör det möjligt att tillgodose slutkundernas önskemål. Önskemål om kvalitetsnivå bör ingå som en del av det avgifts- och incitamentssystem som här behandlas.

De krav på konkurrensneutralitet och icke-diskriminering som måste tillgodoses skall inte uppfattas som att alla transportutövare nödvändigtvis skall betala samma belopp för tjänster som till det yttre kan tyckas vara av likartad natur. Kraven bör anses vara tillgodosedda om den mekanism som leder fram till en överenskommelse om tidtabelläge och pris tillämpas på likvärdiga villkor för alla inblandade parter.

Jag föreslår att svenska infrastrukturförvaltare ges rätt att, efter regeringens medgivande, ta ut ersättningar som står i proportion till skillnader i den kvalitet som erbjuds operatörerna. Sådana ersättningar bör idealt sett inte utgöras av på förhand fastställda avgifter utan bestämmas i en process där sökanden utifrån egna utgångspunkter specificerar sina önskemål liksom sin värdering av att få bedriva trafik på angivet sätt. På så sätt kan man säkerställa att transportkundernas önskemål beaktas utan att fördelningen mellan transportslag förändras eller att transportvolymen minskar. Skälet är att en sökande aldrig kan förväntas uttrycka en högre värdering än vad man bedömer att tjänsten är värd. Betalningen utgör alltså ett uttryck för sökandens vilja att betala för tillgång till och framkomlighet enligt ett tagläge som definieras i överenskommelse med infrastrukturhållaren. Avsikten är att öka sannolikheten för att den trafik som har högst samhällsekonomisk nytta ges prioritet.

Med stöd i instruktioner från regeringen kan infrastrukturhållaren i ett tidigt skede av processen deklarerat att önskemål om vissa typer av trafik ska ges en positiv särbehandling. Särbehandlingen innebär att särskilda vikter under koordineringsprocessen sätts önskemål som härrör från den utpekade typen av trafik. Man kan på detta sätt beakta de önskemål som samhället kan ha i vissa avseenden och som behandlas i artikel 22.4 i direktiv 2001/14/EG. Man kan med detta förfarande också beakta den typ av hänsyn som måste tas vad gäller infrastruktur som tidigare hel- eller

delfinansierats av någon operatör eller huvudman. Så är t.ex. fallet med investeringarna i infrastrukturkapacitet för pendeltågen i Stockholm och vissa regionaltåg i Göteborgsregionen.

Jag menar att en process av nu avsett slag faller inom ramen för de formuleringar som finns i direktivets artikel 21 kring samordning av önskemål. Sådana betalningar kommer att bidra till ökade intäkter för infrastrukturhållaren men har inte som primärt syfte att finansiera infrastrukturförvaltarens verksamhet. I stället kan man på detta sätt säkerställa att befintlig kapacitet används så effektivt som möjligt samtidigt som operatörer ges utrymme för att få sina särskilda önskemål om kvalitet tillgodosedda.

Järnvägsstyrelsen bör ha till särskild uppgift att övervaka processer där ekonomiska styrinstrument används i syfte att säkerställa att de används konkurrensneutralt och icke-diskriminerande

Användningen av avgifter som ett inslag i fördelningen av infrastrukturkapacitet eller för prioritering i den operativa verksamheten har diskuterats under olika järnvägsutredningar under 90-talet, främst i utredningen (SOU 1993:13), Ökad konkurrens på järnvägen. Sådana avgifter har emellertid ännu inte tillämpats på svenska spåranläggningar. Den tidigare nämnda utredningen utmynnade emellertid i ett forskningsprojekt som nu drivs inom Väg- och Transportforskningsinstitutet och vars syfte är att utveckla metoder baserade på iterativ budgivning som kan användas vid fördelning av kapacitet inom järnvägen. Erfarenheterna från detta projekt kommer att tas tillvara i mitt fortsatta utredningsarbete.

Trängsel

I direktivet nämns knapphetsavgifter i artiklarna 7.4 och 22.3.

Trängsel är av delvis annan karaktär i ett reglerat järnvägssystem än i ett öppet och i stort sett oreglerat vägtrafiksystem. I vägtrafiksystemet har trafikanter möjlighet att på eget bevåg ge sig ut i trafiken närhelst man så önskar, givet den trafiksituation som är för handen. Ett tillkommande fordon kommer då att förorsaka ytterligare svårigheter att ta sig fram för de trafikanter som redan finns i systemet.

I ett reglerat bansystem innebär den kapacitetsfördelning som görs, och som utmynnar i fördelning av tåglägen i en tidtabell, att trängsel i betydelsen att tåg köar på banan eliminerats. I vissa situa-

tioner sker detta genom att somliga önskemål inte kan tillgodoses. All trafik ryms inte inom tillgänglig kapacitet, och det föreligger knapphet på infrastrukturkapacitet.

Denna inledande beskrivning av trängsel i tågsystemet är emellertid inte komplett. I synnerhet finns en typ av trängsel också i järnvägsnätet som har klara likheter med situationen inom vägtrafiken. Jag tänker då på de tågförseningar som inträffar med större eller mindre regelbundenhet. Så snart som ett tåg är försenat kommer detta att påverka möjligheten för andra operatörer att bedriva sin trafik enligt tidtabell. Risken för att sådan interaktion skall uppstå påverkas av hur nära tåglägen läggs i förhållande till varandra. Det finns därför större risker för förseningar på en given del av nätet under delar av dygnet då kapaciteten är hårt utnyttjad än under lågtrafiktid.

Det kan diskuteras i vilken utsträckning sådan interaktion mellan tågrörelser skall betraktas som underlag för en avgiftsrelevant marginalkostnad, dvs. kostnader som enligt direktivet uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs. I princip kan man hävda att en operatör som tilldelas ett tågläge som innebär ökad risk för störningar i trafiken också bör bära en riskpremie eller avgift för detta.

Jag föreslår att man i stället, åtminstone tills vidare, hanterar sådana risker genom att under den inledande beredningen av tidtabeller föranställa om särskilda regler för att begränsa störningsrisken. Detta kan exempelvis innebära att infrastrukturförvaltaren i samråd med sökande fastställer vissa tidstillägg som automatiskt ska göras i situationer då infrastrukturen är hårt utnyttjad. Ett sådant förfarande bör utgöra en naturlig del av den samordningsprocess som beskrevs i kapitel 7.

Men risken för förseningar beror inte bara på hur hårt utnyttjad en bandel är. Den hänger också samman med det faktiska beteende som olika sökande liksom infrastrukturförvaltaren uppvisar. Genom val av rullande materiel som inte går sönder så lätt, genom interna system inom järnvägsföretagen som säkerställer att tåg kan avgå från ursprungsstation på avsedd tid och genom en skicklig hantering av de förseningar som alltid uppstår kan frekvensen av förseningar reduceras. Jag anser att denna fråga är av en sådan vikt att den bör föranleda särskild uppmärksamhet i det regelverk som hanterar kapacitetstilldelningsfrågor. I första hand bör detta regleras med hjälp av inslag i verksamhetsstyrningen, jfr. avsnitt 8.3.8.

8.3.4 Avgifter för bidrag till täckning av infrastrukturens fasta kostnader

De avgifter som diskuterades i föregående avsnitt skall primärt vara styrande, dvs. de får inte betraktas som en möjlighet att åstadkomma inkomstförstärkning för den enskilde infrastrukturförvaltaren. Det är, som jag utvecklar närmare i avsnitt 8.3.10, inte heller självklart att avgifterna skall få användas av infrastrukturförvaltaren.

Direktivet liksom lagförslaget (5 avd, 5 kap. 5 och 6 §§) medger dock att avgifter i vissa sammanhang tas ut också för att ge direkta finansieringsbidrag till täckning av infrastrukturens fasta kostnader. Jag tänker då dels på möjligheten att generellt sett bestämma högre avgift för tågläge eller annat utnyttjande av infrastrukturen oavsett om kapacitetsbrist föreligger eller ej (5 §), dels på de s.k. specialprojekten (6 §).

Generella undantag från ren marginalkostnadsprissättning

Järnvägens konkurrensförmåga torde i ytterst ringa utsträckning tillåta att avgifter tas ut utöver marginalkostnad, speciellt inte inom godstransportområdet. Det är också därför jag rekommenderat att regeringen skall ta ställning till när infrastrukturförvaltare skall tillåtas ta ut avgifter utöver marginalkostnad. Avgiften får i enlighet med direktivets bestämmelser inte sättas så hög att ett samhälls-ekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen omöjliggörs. Ett generellt sådant medgivande bör kunna tillämpas för terminalinfrastruktur. Jag kan konstatera att det tas ut extra avgifter för dessa anläggningar redan i dag såväl på statens som på andra spår-anläggningar. Andra trafikslag får också på ett eller annat sätt svara för kostnaderna för sådana anläggningar. Sett i ett intermodalt konkurrensperspektiv skulle skälet till avsteg från marknads- eller självkostnadsprissättning i första hand vara att andra trafikslag inte betalar fullt ut för sina externa effekter vid användning av liknande infrastruktur. Avgiftsuttagen bör, om de inte bestäms i processer liknande de som diskuterades i föregående avsnitt, ske i förhållande till variabler som kan antas spegla transportens och trafikens betalningsförmåga.

Det torde föranleda en översyn av de extra avgifter som i dag tas ut på övriga järnvägar och för trafikantinformation vid trafik på statens spår-anläggningar.

Avgifter för särskilda infrastrukturprojekt

För särskilda investeringsprojekt får en infrastrukturförvaltare enligt artikel 8.2 i direktivet "fastställa eller fortsätta att fastställa högre avgifter på grundval av den långsiktiga kostnaden för sådana projekt om de ökar effektiviteten och/eller kostnadseffektiviteten och annars inte skulle kunna företas eller ha företagits." Jag påminner om att de extra avgifterna i detta sammanhang tillåts leda till avsteg från ett samhällsekonomiskt optimalt utnyttjande. Arlandabanan och Öresundsförbindelsen, inkl SVEDAB:s andel av denna, kan ses som storskaliga exempel på särskilda infrastrukturprojekt. Men även mer småskaliga projekt i form av olika terminalanläggningar bör kunna hänföras till denna kategori. Det kan i sådana projekt, som sägs i direktivet, också vara aktuellt att innefatta överenskommelser om fördelningen av de risker som sammanhänger med investeringen. Speciellt gäller det investeringar som riktar sig mot en mindre kategori av transportkunder och trafikansvariga.

Jag tolkar direktiven så att de särskilda uttag som görs för specialprojekt skall ske med knytning till den aktuella anläggningen. Så sker också för Arlandabanan – med de konsekvenser detta fått för fördelningen mellan trafikslagen, speciellt i den lokala trafiken till och från flygplatsen. Tanken var att Öresundsförbindelsen också skulle avgiftsbeläggas som ett särskilt projekt. Konsortiet skulle enligt det ursprungliga avtalet mellan Danmark och Sverige ta ut avgifter av landsvägs- och järnvägstrafiken, dock på ett sätt som främjade en effektiv järnvägstrafik. Det senare bör tolkas liktydigt med att avgifterna skulle ha satts så att de främjade en samhällsekonomiskt effektiv fördelning mellan trafikslagen och att bilismens betalningsförmåga kunde ha utnyttjats i finansieringssyfte. Del av denna grundtanke har behållits för godstrafiken för vilken järnvägsföretagen betalar en fast avgift per tåg för trafik över bron. För persontrafikens del betalas avgifter som vid trafik på statens spåransläggningar. Dessutom betalar emellertid som tidigare framgått all persontrafik på statens spåransläggning ett påslag på de spåravgifter, dvs. de avgifter som i grunden betalas för spårslitage, för att finansiera en del av den svenska statens årliga bidrag till Öresundsbrokonsortiet.

Arlandabanan måste liksom Öresundsförbindelsen betraktas som infrastrukturförvaltare i direktivets mening. Den kapacitetsfördelning och trafikledning samt det banunderhåll som Banverket

och den danska Banestyrelsen utför görs på uppdrag. Avgifterna borde därför tillfalla infrastrukturförvaltarna även för Öresundsförbindelsen. Så är dock inte fallet. I stället betalas samtliga avgifter till Banverket för såväl godståg som persontåg som en delfinansiering av det årliga bidraget till Öresundsbrokonsortiet.

För godstågens och persontågens direkta avgifter på Öresundsförbindelsen skulle Banverket kunna fungera som uppbördsenhet åt Öresundsbrokonsortiet och samla in de avgifter som konsortiet och svenska staten kommit överens om för den spårbundna trafiken. Det påslag som görs på persontrafikens spåravgifter måste dock anses ha karaktär av skatt som tillsammans med direkta statsbudgetanslag används för att finansiera bidraget till konsortiet. Min slutsats av ovanstående resonemang är att det nuvarande påslaget på persontrafikens spåravgift bör omformas till en transparent redovisad särskild avgift eller skatt. Dagens avgift som är baserad per bruttotonkm, en faktor som har föga relevans för betalningsförmågan, bör överges.

8.3.5 Avgifter i samband med internationell trafik

Det svenska avgiftssystemet med enbart marginalkostnadsbaserade avgifter har bidragit till järnvägens konkurrensförmåga inom Sverige. Framförallt svarar järnvägens godstransporter för en betydligt högre marknadsandel i det totala transportarbetet än i flertalet av EU:s medlemsstater. De låga banavgifterna får emellertid inte samma genomslagskraft för den internationella trafiken. De marginalkostnadsbaserade svenska banavgifterna lämnar av naturliga skäl över det eventuella utrymmet för uttag utöver marginalkostnad till samverkande infrastrukturförvaltare och stater. Den svenska avgiftspolitik riskerar därför att bli verkningslös i samband med internationella transporter. Prisnivån kan i slutänden bli densamma för transportföretagen och deras kunder. Svenska infrastrukturförvaltare får inte heller något bidrag från dessa extra avgifter.

Sverige bör i den fortsatta beredningen av avgiftsprinciper inom EU särskilt lyfta fram och illustrera konsekvenser av de höga avgifter som randstaterna i Europa drabbas av. Det är uppenbart att vissa järnvägstransporter kombineras med sjötransport i stället för att gå direkt med tåg till övriga delar av EU på grund av de höga banavgifterna i vissa andra länder. Det är enligt min uppfattning

inte övertygande att dessa höga banavgifter helt och hållet motiveras av trängsel på berörda bannät. Sveriges agerande i denna fråga bör också beakta kravet på så kallade kapacitetsförstärkningsplaner som enligt artikel 26 i direktiv 2001/14/EG skall upprättas av berörda infrastrukturförvaltare när man hävdar kapacitetsbrist. Särskilda skäl skall kunna åberopas för fortsatta uttag av kapacitetsavgifter om inte kapacitetsbristerna åtgärdas. Det är väsentligt att stävja att man använder höjda marknadsbaserade avgifter för att kompensera för bortfallet av de kapacitetsavgifter som man inte längre har rätt att ta ut.

8.3.6 Avgifter för tjänster som tillhandahålls i anslutning till infrastrukturen

Vissa regler för tillgång till samt betalning för nyttjande av terminaler och terminaltjänster ges som tidigare framgått i lagen (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet. För de statliga spår- anläggningarna har regeringen dessutom fastställt vissa principer i beslut 1999-05-27 (N 1999/943/IRT) om gemensamma funktioner som överförts från SJ till Banverket.

Direktivet 2001/14/EG innebär i vissa avseenden en mer detaljerad reglering av tillgången till och prissättningen av tjänster som tillhandahålls i anslutning till infrastrukturen och utnyttjandet av denna (jfr bilaga II och de tjänster som tillhandahålls enligt grupperna 2, 3 och 4.)

Tjänsterna omfattas inte av de avgiftsprinciper som föreskrivs för utnyttjande av infrastruktur. Järnvägstrafikens konkurrens- situation skall dock beaktas vid fastställande av priserna. Om tjänster endast tillhandahålls av en leverantör skall den avgift som tas ut för denna tjänst relateras till kostnaden för att tillhandahålla tjänsten beräknat på grundval av det faktiska utnyttjandet. Fri marknadsprissättning får alltså inte tillgripas om det föreligger ett geografiskt eller annat monopol, dvs. att rimliga alternativ och förutsättningar för priskonkurrens saknas.

Ovanstående principer har bl.a. betydelse för stationerna, såväl byggnad som andra faciliteter. Flertalet stationsfastigheter förvaltas numera i bolaget Jernhusen AB. Vissa av stationshusen kommer enligt nuvarande planer att säljas ut. Tanken är att de ytor som skall finnas allmänt tillgängliga för trafikansvariga och deras kunder skall avstyckas i ett särskilt terminalbolag. Prissättningen mot

trafikansvarig och transportkund kommer därmed att påverkas av hyror i två steg: prissättningen mellan stamfastighet och stationsbolag respektive mellan stationsbolag och trafikansvarig eller transportkonsument. Det är angeläget att de påtalade principerna nog övervägs i den nu pågående omstruktureringen av huvudmannskap m.m. för stationerna. I dessa överväganden måste också innefattas hur eventuell utförsäljning av stationsfastigheterna kan komma att påverka stationshyrorna och hur detta kan komma att påverka den spårbundna trafikens konkurrenskraft.

Det bör slutligen konstateras att stationshållningen utövas i en monopolsituation oavsett om det gäller stamfastighet eller stationsbolag. Prissättningen måste därför, liksom för flertalet övriga funktioner som också tillhandahålls under monopolliknande situation, övervakas av Järnvägsstyrelsen som också måste ges rätt att ompröva avgifter eller priser oavsett vem som är huvudman för stationsfastighet eller eventuellt särskilt terminalbolag.

Jag återkommer i denna fråga i senare rapportering.

8.3.7 Andra avgifter som kan användas vid kapacitetstilldelning och för att reglera förhållandet mellan sökande och infrastrukturförvaltare

Bokningsavgifter

Direktivet ger infrastrukturförvaltaren rätt att ta ut en lämplig avgift för kapacitet som är begärd men inte utnyttjad (artikel 12). Det är rimligt att infrastrukturförvaltaren på detta sätt helt eller delvis kompenseras för det intäktsbortfall som uppstår till följd av den uteblivna trafiken. Skälet skall enligt direktivet vara att främja ett effektivt utnyttjande av kapaciteten.

Med hänsyn till de låga banavgifter som tas ut i Sverige bör det övervägas om det dessutom borde vara lämpligt att i vissa fall kunna avtala om avgifter eller viten på betydligt högre nivå för att förhindra att sökande ansöker om tåglägen och sedan inte nyttjar dem. Sådana avgifter skulle kunna tas ut på en nivå som speglar hela eller delar av samhällets nyttobortfall till följd av andra transporter som i stället hade kunnat få utrymme på spåren. Sådana avgifter borde dock inte tillfalla infrastrukturförvaltaren. Denne skall ha sin ekonomiska ställning säkrad genom de avgifter och den övriga

finansiering som han är garanterad i avtal eller på annat sätt med staten eller annat samhällsorgan som ansvarar för infrastrukturen.

Rabatter

En infrastrukturförvaltare kan i vissa sammanhang ge rabatter på infrastrukturavgifterna (artikel 9). Syftet kan bl.a. vara att främja utvecklingen av ny järnvägstrafik eller uppmuntra användningen av avsevärt underutnyttjade linjer. Det kan ifrågasättas om dessa rabatter skall kunna ges på en rent marginalkostnadsbaserad avgift. Samtidigt kan det hävdas att alla genomsnittsavgifter indirekt innebär en rabattering av trafik på infrastruktur med höga, marginella kostnader för slitage, trafikledning m.m.

Det är uppenbart att man exempelvis på Arlandabanan eller Öresundsförbindelsen skulle kunna aktualisera rabatter på de stations- resp. särskilda godsavgifter som i dag tas ut om detta skulle gagna ett mer effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Rabatter borde också mer generellt kunna få användas som kompensation för de kostnader som järnvägsföretagen drabbas av på grund av åtgärder som infrastrukturförvaltaren måste vidta. Rabatterna skulle i sådana och liknande fall också kunna motiveras med inbesparingar som infrastrukturförvaltare kan göra genom att järnvägsföretagen anpassar sin verksamhet till uppkomna situationer.

8.3.8 Avgifter i verksamhetsstyrningen

Utöver infrastrukturavgifter får olika former av ekonomiska styrinstrument, t.ex. bonus och viten, användas som inslag i verksamhetsstyrningen av den operativa verksamheten på spåret och i regleringen av relationen mellan sökande och infrastrukturförvaltarna. Jag har berört detta bl.a. i avsnittet om trängsel. Det är att märka att grundprinciperna för denna verksamhetsstyrning skall tillämpas på hela järnvägsnätet. Syftet skall vara att reducera driftsavgifter, minska förseningar och allmänt åstadkomma ett beteende som förbättrar järnvägens prestanda. Systemen bör utvecklas av de inblandade intressenterna med det uttalade syftet att de skall bidra till att den operativa tågtrafiken kan bedrivas i enlighet med de avtal som slutits i olika steg i tilldelningen av infrastrukturkapacitet. Järnvägsstyrelsen bör övervaka att dessa system utvecklas och an-

vänds på ett icke-diskriminerande sätt. Denna granskning bör också säkerställa att verksamhetsstyrningen inte utformas så att effekterna av marginalkostnadsprissättning upphävs.

8.3.9 Miljö- och olycksavgifter

De miljöeffekter och olycksrisker som drabbar samhället till följd av järnvägstrafiken har alltsedan 1988 beaktats i särskilda avgifter som tas ut vid utnyttjande av statens spåranläggningar. Trafiken på Inlandsbanan liksom persontrafiken på Öresundsförbindelsen omfattas också av dessa avgifter. Riksdagen har fastställt principerna för avgifterna, främst i de transportpolitiska besluten 1988 och 1998. Regeringen har bemyndigats att fastställa avgiftsnivåerna.

Jag föreslår att miljö- och olycksavgifter tas ut enligt samma principer oavsett vilken del av den svenska järnvägsinfrastrukturen som utnyttjas. På vägsidan och för andra trafikslag görs ingen åtskillnad i dessa avseenden i förhållande till vilken infrastruktur som utnyttjas. Jag ser inga skäl att avvika från denna princip inom järnvägen. Det innebär att trafiken på Arlandabanan samt godstrafiken på Öresundsförbindelsen kan komma att drabbas av vissa avgiftshöjningar. Det kan övervägas om godstågsavgiften på Öresundsbron skall reduceras till följd av detta. För Arlandabanan torde effekterna vara försumbara om de principer som föreslagits i Banverkets och SIKAs rapport kommer att tillämpas.

Differentiering av miljö- och olycksavgifter bör ske enligt samma riktlinjer som diskuterades i avsnitt 8.3.2 för de avgifter som avser spårslitage och andra direkta kostnader för infrastrukturförvaltaren.

Det har ifrågasatts om det är korrekt att bemyndiga regeringen att fastställa miljö- och olycksavgifter. Med rätta kan det hävdas att dessa är av skattekaraktär och därför borde fastställas av riksdagen. Skälen mot ett sådant synsätt är etablerad praxis samt att nuvarande förfaringssätt kan vara lämpligt att bevara under nu pågående beredning av dessa frågor inom EU. Jag avser då främst det ramdirektiv som utarbetas och som är avsett att täcka samtliga trafikslag. Jag har emellertid inte funnit att dessa argument är tillräckligt starka och föreslår därför att riksdagen framledes fastställer miljö- och olycksavgifter i särskild bilaga till den nu föreslagna lagen. Regeringen bör presentera förslag till ändring av avgifterna i sådan tid att sökanden får kännedom om ändring av avgifterna

minst fyra månader innan tågplaneprocessen för statens spåranläggningar inleds.

Den framtida hanteringen av dessa frågor bör så långt möjligt samordnas för de olika trafikslagen. De projekt om kostnadsansvar och avgifter som SIKa på regeringens uppdrag har bedrivit tillsammans med trafikverken bör kunna utgöra en grund för att dessa frågor hanteras mer samlat för alla trafikslag i regeringens och riksdagens beredning.

Eventuella ändringar av de nu gällande avgifterna för järnvägen bör göras med utgångspunkt i den nyligen avslutade översyn av banavgifterna som SIKa och Banverket genomfört. Diskuterade princip- och nivåförändringar bör dock stämmas av mot överväganden om planerade justeringar för de övriga trafikslagen. Det ligger utanför mitt uppdrag att bedöma föreslagna nivåer för olika avgiftskomponenter. De redan sedan tidigare kända betydande justeringar (20–40 gånger högre avgifter än i dag för emissioner från dieseldrivna fordon) som skulle behöva göras för att miljöavgifterna skulle spegla korrekta effekter och kostnader torde emellertid väl illustrera behovet av lång- och kortsiktig analys av effekterna i det totala transportarbetet beroende på hur anpassning sker och hur motsvarande justeringar görs för de övriga trafikslagen.

8.3.10 Fastställande och betalning av avgifter

Avgifterna för trafik på statens spåranläggningar fastställs för närvarande av regeringen. Avgifterna redovisades inledningsvis mot inkomstitel på statsbudgeten. Numera sker redovisningen mot inkomstpost på Banverkets anslag. Delvis ger detta en något tveksam incitamentsstruktur. Ju mer utsläpp och ju högre utsläppsavgifter desto större utrymme för utgifter för åtgärder i infrastrukturen. Avgifter för utnyttjande av övriga spåranläggningar fastställs som tidigare framgått av respektive infrastrukturförvaltare enligt lagen (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet.

Det måste konstateras att direktivet inte är helt koncistent vid behandlingen av olika avgiftskomponenter i de olika artiklarna. Begreppet infrastrukturavgift används ibland som samlingsbegrepp med inslag av övriga komponenter som modererande inslag i denna avgift. I andra sammanhang används infrastrukturavgift liktydigt med den företagsekonomiska kostnad som drabbar infrastrukturförvaltaren i samband med en tågrörelse.

Min uppfattning är att med avgifter för nyttjande av infrastruktur skall endast avses den avgift som speglar den företagsekonomiska kostnad som uppstår hos infrastrukturförvaltaren. Denna avgift bör i framtiden beräknas och fastställas av infrastrukturförvaltarna. Järnvägsstyrelsen bör ha till uppgift att granska beräkningsmetoder m.m. med hjälp av SIKA.

Avgifter för miljö-, olyckskostnader och andra externa effekter bör som jag anfört i avsnitt 8.3.9 ej ha direkt resultat effekt i infrastrukturförvaltarens verksamhet. Uppböörden bör skötas av infrastrukturförvaltaren eller annan som utses av regeringen. Avgifterna skall dock inlevereras till inkomsttitel på statsbudgeten. Om hänsyn till miljöeffekter, olycksrisker m.m. i enstaka fall skulle speglas genom differentiering av infrastrukturavgiften (jfr nuvarande förhållanden inom den svenska luftfarts- och sjöfartssektorn) bör dock avgiften betalas till och användas av infrastrukturförvaltaren. Förutsättningen är då att differentieringen inte leder till någon inkomstförstärkning för infrastrukturförvaltaren. Om så blir fallet bör regeringen i enlighet med direktivet (artikel 7.5) bestämma hur inkomstförstärkningen skall få användas.

Kapacitets- och trängselavgifter bör få fastställas av infrastrukturförvaltaren men bör, så länge som infrastrukturförvaltarens investeringar prövas inom ramen för samhällets transportslagsövergripande planeringsprocess och helt eller delvis finansieras över statsbudgeten, redovisas mot inkomsttitel på statsbudgeten. Motsvarande bör gälla infrastrukturförvaltning med liknande relation till kommunal planering eller finansiering. Om infrastrukturförvaltaren själv och på egen risk svarar för planeringen och finansieringen skall avgifterna behållas av denne.

8.3.11 Kompensation för kostnader som inte bärs av andra transportslag

Enligt direktivet 2001:14 (artikel 10.1) får medlemsstaterna medge ett tidsbegränsat system för ersättning för bevisligen icke täckta miljökostnader, olycksrelaterade kostnader och infrastrukturkostnader i konkurrerande transportslag i den mån dessa kostnader överstiger motsvarande kostnader för järnvägen. Det föreskrivs samtidigt att om en operatör som får ersättning har ensamrätt, skall ersättningen åtföljas av jämförbara förmåner till användarna (artikel 10.2). För miljökostnaderna stadgas i särskild ordning (arti-

kel 7.5) att "uttag av miljökostnader som resulterar i en ökning av de totala intäkterna för infrastrukturförvaltaren får ske endast under förutsättning att sådant uttag på jämförbar nivå görs också för konkurrerande transportsätt".

Jag finner inte anledning att nu föreslå generell lagstiftning om hur järnvägen skall kompenseras för kostnader som inte bärs av andra transportslag. Ambitionen bör i stället vara att såväl inom landet som i det nu pågående arbetet inom EU åstadkomma likvärdiga avgiftsprinciper för samtliga trafikslag. Tillämpningen av dessa principer bör dessutom vara att samtliga trafikslag verkligen bär sitt samhällsekonomiska kostnadsansvar.

Jag utesluter emellertid inte att det senare kan bli aktuellt med kompletterande lagstiftning för att kompensera järnvägen för bristande internalisering inom andra transportslag.

9 Järnvägsstyrelsens uppgifter och organisation

9.1 Direktiven

I direktiven 2001/14/EG och 91/440/EEG, ändrat genom 2001/12/EG, finns bestämmelser om s.k. regleringsorgan som skall vara oberoende av sökande och infrastrukturförvaltare. Dessutom finns bestämmelser om att särskilda organ skall utfärda säkerhetsintyg. Några särskilda krav på dessa senare organs oberoende finns dock inte.

I direktiv 95/18/EG, ändrat genom direktiv 2001/13/EG, finns bestämmelser om organ som utfärdar licens. Ett sådant organ får inte själv tillhandahålla järnvägstransporttjänster och måste vara oberoende i förhållande till varje organ som gör det.

I direktiv 2001/16/EG finns inga uttryckliga bestämmelser om organ som fattar beslut om ibruktage av delsystem, men de förutsätter emellertid förekomsten av sådana organ.

I kommissionens förslag till säkerhetsdirektiv föreslås att medlemsstaterna måste inrätta särskilda säkerhetsmyndigheter med ganska noggrant preciserade uppgifter på säkerhets- och driftskompatibilitetsområdena.

9.1.1 Krav på regleringsorgan

I direktiv 2001/14/EG behandlas i artikel 30 regleringsorganets uppgifter och de krav som ställs i syfte att garantera självständigt beslutsfattande. Av artikeln följer att varje medlemsstat är skyldig att inrätta regleringsorgan, som ifråga om organisation, finansieringsavgöranden, juridisk struktur, och beslutsfattande, skall vara oberoende i förhållande till varje infrastrukturförvaltare och sökande. Regleringsfunktionen kan delas upp i överklagande-

och tillsynsfunktioner och dessa kan i sin tur placeras på olika organ, som var för sig måste uppfylla kraven på oberoende i förhållande till järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare.

Regleringsorganets beslut skall kunna överklagas till domstol. Regleringsorganet skall vidare ha befogenhet att begära relevant information. Det skall också besluta med anledning av klagomål och/eller vidta åtgärder inom högst två månader efter att information tagits emot.

Rätten att överklaga till regleringsorganet tillkommer varje sökande som anser sig ha blivit orättvist behandlad, diskriminerad eller på något sätt kränkt när det gäller beslut som fattats av infrastrukturförvaltaren och som rör:

- beskrivning av järnvägsnätet,
- kriterier i denna beskrivning,
- tilldelningsförfarandet och dess resultat,
- avgiftssystemet,
- nivå eller struktur i fråga om de infrastrukturavgifter som den sökande måste eller kan bli tvungen att betala.

I sin tillsynsfunktion skall regleringsorganet säkerställa att de avgifter som infrastrukturförvaltaren fastställer är förenliga med kapitel II i direktiv 2001/14/EG och inte är diskriminerande. Förhandlingar mellan sökande och en infrastrukturförvaltare om nivån på infrastrukturavgifter skall bara vara tillåtna om de sker under överinseende av regleringsorganet. Regleringsorganet skall ingripa om det är sannolikt att förhandlingarna strider mot direktivets bestämmelser. Regleringsorganet skall också samarbeta med andra medlemsstaters regleringsorgan. Samarbetet skall avse utbyte av information i syfte att i hela gemenskapen samordna principerna för beslutsfattande i de frågor som är aktuella i detta sammanhang.

Regleringsorganet, eller ett annat organ med samma grad av oberoende, skall enligt artikel 10.7 i direktiv 91/440/EEG också ha en konkurrensövervakande roll. Denna roll skall inte förväxlas med Konkurrensverkets generellt konkurrensövervakande roll. Regleringsorganets roll består endast i att övervaka konkurrensen på marknaderna för järnvägstjänster, inklusive marknaden för järnvägstransport. Enligt andra stycket i artikel 10.7 skall regleringsorganet "... så snart som möjligt, på grundval av ett klagomål eller i förekommande fall på eget initiativ, besluta om

nödvändiga åtgärder för att korrigera en negativ utveckling på dessa marknader...". Klagomål kan lämnas in av sökande eller av berörd part som anser sig ha "...behandlats orättvist, eller varit föremål för diskriminering eller har missgynnats på annat sätt...".

Om de järnvägsspecifika konkurrensövervakande uppgifterna placeras på ett annat organ än på det som måste upprättas i enlighet med artikel 30 i direktiv 2001:14 skall kraven på oberoende, möjlighet att överklaga beslut till domstol och skyldighet att samarbeta med andra staters regleringsorgan gälla för bägge organen.

9.1.2 Förslag i det andra järnvägspaketet

I kommissionens förslag till säkerhetsdirektiv föreslås att varje medlemsstat måste inrätta en nationell säkerhetsmyndighet, som skall vara oberoende i förhållande till alla infrastrukturförvaltare och sökande. Myndigheten föreslås få följande uppgifter:

- godkännande för användning av järnvägsmateriel konstruerat i enlighet med krav i s.k. tekniska driftsspecifikationer (TSD) utfärdade på grundval av direktiven 96:48 och 2001:16,
- godkännande för användande av ny eller uppgraderad rullande materiel som inte är konstruerad i enlighet med krav i TSD,
- utfärdande, förnyande, indragande av relevanta delar av säkerhetsintyg,
- meddelande av föreskrifter med stöd av lag rörande t ex trafikregler, krav på olika aktörers säkerhetssystem samt certifiering av sådana, krav och kriterier för godkännande av järnvägsmateriel för vilken TSD ej gäller, regler om haveriutredningar och regler om krav som ställs på olika typer av personal.

I det andra järnvägspaketet föreslås också att en överstatlig järnvägsmyndighet, European Rail Agency, inrättas. Myndigheten föreslås bli verksam på säkerhets- och driftskompatibilitetsområdena. Myndighetens roll skulle kunna beskrivas som att styra gemensamma representativa organs arbete.

Därutöver föreslås också myndigheten samarbeta med och utöva viss tillsyn över alla nationella säkerhetsmyndigheter.

9.2 Gällande rätt

Dagens myndighetsstruktur präglas av en långtgående administrativ samordning av myndighets- och infrastrukturfunktioner inom ramen för Banverkets organisation. Både Tågtrafikledningen och Järnvägsinspektionen är administrativt inordnade i Banverket. Cheferna för dessa funktioner är genom särskilda bestämmelser i lag eller annan författning tillförsäkrade självständighet i förhållande till myndighetens generaldirektör.

Den funktion i det svenska järnvägssystemet som närmast motsvarar regleringsorganet i artikel 30, direktiv 2001/14/EG är Tågtrafikledningen inom Banverket. Tågtrafikledningen har rätt att fastställa villkor i avtal mellan infrastrukturförvaltare och sökande för trafik på statens spåranläggningar. För internationell godstrafik gäller motsvarande befogenhet, men den är då utsträckt till hela svenska järnvägsnätet. Tågtrafikledningen har rätt att meddela föreskrifter rörande trafikledning (kapacitetstilldelning) på statens spåranläggningar. Tågtrafikledningen fastställer också Banverkets tågplan för trafiken på statens spåranläggningar. Frågor om tillträde till statens spåranläggningar prövas av Tågtrafikledningen och i vissa fall regeringen.

Järnvägsinspektionen inom Banverket svarar för att med stöd av bestämmelser i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) pröva frågor om säkerhet på spåranläggningar och i spårtrafik i Sverige. Ansvaret omfattar såväl järnvägsverksamhet som tunnelbane- och spårvägsverksamhet. Järnvägsinspektionen verksamhet består av både tillsyns- och föreskriftsverksamhet. Spårinnehavare och trafikutövare skall dessutom ha tillstånd från Järnvägsinspektionen för att få bedriva verksamhet och materiel som används i verksamheten skall vara godkänd av inspektionen. Järnvägsinspektionen har också visst ansvar för att utreda olyckor och incidenter till följd av spårtrafikverksamhet. Allvarigare olyckor utreds dock av Statens haverikommission.

9.3 Överväganden

Mot bakgrund av de senaste årens utveckling inom den svenska järnvägssektorn, diskuterade jag i kapitel 1 och 3 behovet av en förstärkt myndighetsroll. Nuvarande myndighetsstruktur, som bygger på att förena järnvägssektorns myndighetsfunktioner med infrastrukturfunktioner inom ramen för Banverkets organisation, är numer mindre lämplig och bör ersättas av en modell där myndighetsverksamheten organisatoriskt skiljs från infrastrukturförvaltarfunktionerna.

Detta krävs också om Sverige skall leva upp till kraven i artikel 30 i direktiv 2001/14/EG samt i artikel 10 punkt 7 i direktiv 91/440/EEG. Direktivens artiklar ställer krav på att de myndighetsfunktioner som behövs för att garantera icke-diskriminering och effektiv konkurrens separeras organisatoriskt från verksamhet som bedrivs av järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare. I förslaget till säkerhetsdirektiv, som ingår i det s.k. andra järnvägspaketet, föreslås därtill att de myndighetsfunktioner som behövs för att garantera järnvägssystemets säkerhet och driftskompatibilitet skall placeras på en myndighet som organisatoriskt skall vara fristående i förhållande till både infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag.

Jag föreslår därför att en ny självständig myndighet – Järnvägsstyrelsen – inrättas. Tågtrafikledningen inom Banverket och Järnvägsinspektionen inom Banverket läggs samtidigt ned och deras uppgifter flyttas över till Järnvägsstyrelsen. Den operativa trafikledningsverksamheten skall dock i sin helhet ligga kvar i Banverket. I kapitel 3 redovisade jag min syn på järnvägsstyrelsens huvuduppgifter och roll i järnvägssystemet samt varför en stark självständig myndighet behövs. I detta kapitel förs en mer detaljerad diskussion av järnvägsstyrelsens uppgifter och organisation.

9.3.1 Järnvägsstyrelsens uppgifter

Järnvägsstyrelsen beskrevs översiktligt i kapitel 3 med utgångspunkt från dess huvuduppgifter att:

- bidra till att effektiviteten inom järnvägssystemet utvecklas
- främja en effektiv konkurrens på marknaderna för järnvägstjänster,
- övervaka och vid behov vidareutveckla villkor för användande av infrastrukturkapacitet och tjänster inom järnvägssystemet,
- tillse att järnvägssystemet blir driftskompatibelt och
- övervaka säkerheten i järnvägssystemet genom att meddela föreskrifter, kontrollera efterlevnad samt utreda olyckor och olyckstillbud.

Järnvägsstyrelsens arbete kommer huvudsakligen att ske i form av tillsynsverksamhet, föreskrivande verksamhet samt i att bistå regeringen i vissa frågor. Med utgångspunkt från bestämmelserna i förslaget till järnvägslag, lagen (2000:1336) om järnvägssystem för höghastighetståg och järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) ger jag i det följande min syn på vilka arbetsuppgifter Järnvägsstyrelsen bör svara för. Det kan vid genomgången av arbetsuppgifterna förefalla som Järnvägsstyrelsen i huvudsak skall arbeta med frågor rörande driftskompatibilitet och säkerhet. I viss mån är detta en synvillor som beror på att processen rörande utarbetande och antagande av TSD samt kontroll av överensstämmelse och lämplighet i förhållande till TSD är reglerad på ett mycket detaljerat sätt i direktiven 96/48/EG och 2001/16/EG. Direktiv 91/440/EEG och direktiv 2001/14/EG innehåller förvisso också ganska detaljerade krav. Dessa krav är dock främst riktade mot olika typer av aktörer i systemet. Interaktionen mellan systemets aktörer, dvs. processerna i järnvägssystemet, är dock inte särskilt detaljerat reglerad. En av Järnvägsstyrelsens huvuduppgifter är enligt min mening att på detaljnivå utveckla regleringar av dessa processer.

9.3.1.1 Krav på järnvägssystem – delsystem, komponenter eller järnvägsmateriel

Järnvägsstyrelsens uppgifter till följd av bestämmelserna om driftskompatibilitet kommer enligt min mening främst att bestå i föreskriftsverksamhet. Järnvägsstyrelsen skall också svara för viss tillsynsverksamhet samt bistå regeringen inför beslut i den s.k. artikel-21 kommittén. Jag har i kapitel 5 redovisat varför jag anser att bestämmelserna i lagen (2000:1336) om järnvägssystem för höghastighetståg inte nu bör inarbetas i förslaget till järnvägslag. Under en övergångsperiod kommer därför Järnvägsstyrelsen att tillämpa bestämmelser om driftskompatibilitet med stöd av bestämmelser i lagen (2000:1336) om järnvägssystem för höghastighetståg och med stöd av bestämmelser i avdelning 2 i järnvägslagen.

Beredning av ärenden inför beslut i artikel 21-kommittén

Arbetet med att bistå regeringen inför beslut i den s.k. artikel 21-kommittén innebär att analysera de förslag till TSD som föreläggs kommittén för utlåtande. Syftet med analysen är att kunna rekommendera regeringen att i kommittén antingen rösta för eller emot antagande av förslag till TSD. Jag anser att Järnvägsstyrelsen bör svara för att samordna de olika sektorsaktörernas synpunkter på TSD och bistå regeringen inför beslut om antagande av TSD. Skälen bakom mitt förslag är att förslaget till järnvägslag ger Järnvägsstyrelsen rätt att meddela de föreskrifter som behövs för att införliva TSD i svensk rätt. Järnvägsstyrelsen kommer därför att ha överblick över alla TSD. Ett ytterligare skäl är att Järnvägsstyrelsen inte bedriver sådan verksamhet som TSD syftar till att reglera, dvs. infrastrukturförvaltning eller järnvägsföretagsverksamhet. Järnvägsstyrelsen kommer dessutom inom ramen för sin konkurrensfrämjande uppgift och i sin tillsynsverksamhet att få god möjlighet att bedöma vilka samlade effekter förslag till TSD kan få för det svenska järnvägssystemets effektivitet i produktionen av transporttjänster.

I utformningen av TSD ingår att balansera krav på t.ex. säkerhet mot krav på låga kostnader för utformning, handhavande och underhåll av järnvägsmateriel. En i förhållande till andra trafikslag högre säkerhetsnivå eller olämpliga specifikationer för hur säkerhetsnivån skall nås leder till höga kostnader som negativt påverkar järnvägens konkurrenskraft och säkerheten i transportsystemet i sin helhet. Väljer transportkunderna t.ex. vägtransporter i stället för det säkrare tåget blir säkerhetsnivån i vägtrafiksystemet än mer avgörande för säkerheten i transportsystemet i sin helhet. Resurserna som lagts ned på säkerhet i järnvägssystemet har då sannolikt inte använts effektivt. Omvänt är det också viktigt att komplettera ett alltmer öppet tillträde till järnvägsinfrastrukturen och konkurrens mellan olika järnvägsföretag med tillräckliga garantier för att säkerhetspåverkande regler verkligen leder till att beslutade säkerhetsnivåer uppnås. Motsvarande resonemang är även giltiga för utformandet av specifikationer, rutiner m.fl. objektiva kriterier i TSD som är av betydelse för miljö, arbetsmiljö och hälsa.

Järnvägsstyrelsen bör också bistå regeringen beträffande anmälan av eventuell bristande överensstämmelse mellan TSD och väsentliga krav i enlighet med artiklarna 11 och 17 i direktiven 96/48/EG och 2001/16/EG. Idag svarar Järnvägsinspektionen inom Banverket för att bistå regeringen inför beslut i artikel 21-kommitténén samt för anmälan av eventuellt bristande överensstämmelse.

Meddelande av föreskrifter som införlivar bestämmelser i TSD

Järnvägsstyrelsen meddelar med stöd av 6 avd. 2 kap. 1 § i förslaget till järnvägslag samt 10 § i lagen (2000:1336) om järnvägssystem för höghastighetståg de föreskrifter som införlivar bestämmelser i TSD i svensk rätt och anger villkor och krav som skall vara uppfyllda för att järnvägsmateriel skall få användas i Sverige. Bestämmelserna berör förutom rena järnvägsfrågor även frågor som hör till områdena arbetsmiljö, elsäkerhet, miljö, handikappfrågor osv. Jag återkommer till hur Järnvägsstyrelsen bör samordna sitt arbete med ansvariga myndigheter på dessa områden.

TSD och föreskrifter som införlivar specifikationer i TSD i nationell rätt kommer att reglera företeelser som i också är reglerade i infrastrukturförvaltares beskrivning av järnvägsnätet. Beskrivningen av Järnvägsnätet kan i sin tur regleras genom

föreskrifter som syftar till att åstadkomma effektiv trafik på icke-diskriminerande villkor meddelade med stöd av 6 avd. 2kap. 1 och 3 §§. Bestämmelser i denna senare typ av föreskrift måste alltid anpassas till bestämmelserna i föreskrifter som införlivar specifikationer i TSD.

Järnvägsstyrelsens föreskrifter kommer att förhålla sig till de väsentliga kraven i direktiv 96/48/EG och 2001/16/EG på olika sätt. Utgångspunkten är att specifikationer, rutiner och övriga villkor i TSD i första hand skall införlivas genom föreskrifter som närmast ord för ord bör överensstämja med den svenska officiella översättningen av TSD. Det kommer emellertid att uppkomma situationer där TSD inte omfattar alla delsystem eller komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet. T.ex. till följd av svårigheten att i TSD täcka in den komplexa verklighet Europas alla järnvägssystem tillsammans utgör. När specifikationer, rutiner och övriga villkor i TSD måste kompletteras för att TSD skall kunna tillämpas i överensstämmelse med direktivets väsentliga krav förväntas Sverige som medlemsstat på eget initiativ göra sådana kompletteringar. Järnvägsstyrelsens uppgift blir i detta fall att komplettera de föreskrifter som införlivar specifikationer, rutiner och övriga villkor i TSD med andra föreskrifter vars innehåll skall möjliggöra användningen av de förstnämnda föreskrifterna i enlighet med direktivets väsentliga krav. Järnvägsstyrelsen skall sträva efter att utforma de kompletterande bestämmelserna på sådant sätt att förutsättningarna för driftskompatibilitet åtminstone inte försämras och helst förbättras.

Detta får göras genom att Järnvägsstyrelsen tillämpar det regelsystem och de krav som utvecklats med stöd av JSL, ellagen (1997:857) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Skälet är att Sverige till kommissionen i enlighet med artikel 10 i direktiven 96/48/EG och 2001/16/EG anmält att det är specifikationer för konstruktion, handhavande och underhåll av järnvägsmateriel som utarbetats på grundval av dessa lagar som skall användas om TSD inte finns.

Jag föreslår att Järnvägsstyrelsen får använda sig av möjligheten att meddela föreskrifter med stöd av 6 avd. 2 kap. 1 och 3 §§ när föreskrifter som införlivar specifikationer i TSD behöver kompletteras för att kunna tillämpas. I utarbetandet av sådana kompletterande föreskrifter bör Järnvägsstyrelsen samråda med sektorns övriga aktörer och kommissionen och, om Europaparla-

mentet och rådet beslutar att anta förslaget om att inrätta en överstatlig järnvägsmyndighet, med ERA.

Samordning med andra ansvariga myndigheter

Järnvägsstyrelsen bör ha en viss samordningsuppgift i förhållande till andra föreskrivande myndigheter som ansvarar för handikappades villkor, miljö, arbetsmiljö, elsäkerhet och farligt gods. I svensk rätt regleras frågor om miljö, elsäkerhet, arbetsmiljö osv. i ett antal olika lagar. TSD kommer att innehålla bestämmelser som berör dessa områden och som skall införlivas i svensk rätt på föreskriftsnivå. Krav och specifikationer i TSD bör införlivas samlat och inte spridas ut på flera olika föreskrifter i flera olika myndigheters författningssamlingar. Detta kräver viss samordning mellan Järnvägsstyrelsen och övriga ansvariga myndigheter och jag anser att denna samordningsuppgift bör ligga på Järnvägsstyrelsen.

Det vore också en fördel om arbetet med att bereda svenska ståndpunkter i artikel 21-kommittén kunde koordineras effektivt. Även här finns behov av en samordningsansvarig på myndighetsnivå. Av dessa skäl anser jag att Järnvägsstyrelsen bör ges en samordningsuppgift när det gäller införlivande av TSD samt beredning av svensk ståndpunkt i artikel 21-kommittén.

Beslut om ibruktagande enligt 2 avd. 9 §

Jag föreslår att Järnvägsstyrelsen skall svara för att fatta sådant beslut om ibruktagande som avses i 2 avd. 9 § i förslaget till järnvägslag. Ibruktagandebeslut är en förutsättning för att få använda järnvägsmateriel som omfattas av 2 avd. 1 §, första punkten i förslaget till järnvägslag eller av lagen (2000:1336) om järnvägssystem för höghastighetståg.

Ibruktagandebeslutet skall föregås av anmält organs kontroll av järnvägsmaterielen på delsystem- och komponentnivå. Det anmälda organet utfärdar, efter avslutad kontroll, EG-kontrollförklaring och EG-försäkran och Järnvägsstyrelsens ibruktagandebeslut fattas med utgångspunkt från dessa dokument. I samband med kontrollen av dessa dokument får Järnvägsstyrelsen också göra en egen bedömning. Det är naturligt mot bakgrund av att EG-kontrollförklaring och EG-försäkran är giltiga inom hela EES-

området och kan ha utfärdats av anmälda organ som har bristande kunskap om vissa järnvägsmiljöer. Järnvägsstyrelsen kan därför med stöd av 6 avd. 1 kap. § 7, andra stycket och motsvarande bestämmelser i lagen om järnvägssystem för höghastighetståg begära kompletterande kontroller av järnvägsmateriel även om dess ägare kan förete giltig EG-kontrollförklaring och EG-försäkran. Förutsättningen är att Järnvägsstyrelsen bedömer att materielen ifråga inte uppfyller de väsentliga krav som anges i bilaga III till direktiven 91/48/EG eller 2001/16/EG.

I samband med begäran om kompletterande prövning skall Järnvägsstyrelsen informera kommissionen och redovisa skälen bakom sitt beslut. Järnvägsstyrelsen har dock inte rätt att inför beslut om ibruktage rutinemässigt genomföra egna kontroller av det eller de delsystem beslutet skall avse. En sådan ordning är uttryckligt förbjuden i artikel 9 i direktiv 2001/16/EG.

När Järnvägsstyrelsen fattat ibruktagebeslut får materielen ifråga användas för järnvägsverksamhet i Sverige. För järnvägsfordon krävs därutöver att det används i enlighet med villkor i avtal mellan infrastrukturförvaltare och det järnvägsföretag som använder fordonet. Avtalet kan innehålla villkor rörande handhavande som förhandlats fram med utgångspunkt i den beskrivning av infrastrukturens tekniska egenskaper som infrastrukturförvaltaren angett i dokumentet beskrivning av järnvägsnätet. Avtalsvillkoren syftar till att garantera ett godtagbart samband mellan fordon och infrastruktur. Så länge som all järnvägsmateriel inte är byggd eller ombyggd i enlighet med specifikationer i TSD måste denna typ av avtalsvillkor användas. Villkoren kan innebära restriktioner, men inte förbjuda användande av fordonet på en infrastrukturförvaltares infrastruktur. I takt med att svensk järnvägsinfrastruktur successivt byggs eller byggs om i enlighet med specifikationer i TSD kommer naturligtvis tekniska villkor i avtal att innebära en allt mindre restriktion för användandet av fordon som tagits i bruk efter beslut av Järnvägsstyrelsen i enlighet med 2 avd. 9 §. Fram till dess finns möjlighet för fordonsägare att begära Järnvägsstyrelsens prövning av villkor i avtal med infrastrukturförvaltaren.

Järnvägsstyrelsen skall i sin tillsynsverksamhet löpande kontrollera att järnvägsmateriel uppfyller lagens krav. I normalfallet torde det i detta sammanhang innebära att Järnvägsstyrelsen kontrollerar att järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och andra ägare av delsystem har giltig EG-

kontrollförklaring och EG-försäkran för den järnvägsmateriel som används i verksamheten. Järnvägsstyrelsen får, enligt 6 avd. 1 kap. 6 §, också meddela beslut om förelägganden och sätta ut vite i samband härmed. Järnvägsstyrelsen har också rätt med stöd av 5 § i samma kapitel att ta del av handlingar, begära upplysningar, få tillträde till lokaler m.m. när detta behövs för tillsynen.

Beslut om ibruktagande av äldre järnvägsmateriel enligt 2 avd. 13 §

För sådan järnvägsmateriel som avses i 2 avd. 1 §, andra punkten är inte EG-kontroll och EG-försäkran en förutsättning för Järnvägsstyrelsens beslut om ibruktagande. Det handlar här om järnvägsmateriel som konstruerats före ikraftträdandet av driftskompatibilitetsdirektiven, t.ex. inköpta äldre utländska järnvägsfordon, som inte är ombyggda eller moderniserade. I dessa fall fattar istället Järnvägsstyrelsen beslut om ibruktagande efter kontroll av att materielen utformats, handhas och underhålls i enlighet med 2 avd. 12 §, eller i bestämmelser i föreskrift meddelad av Järnvägsstyrelsen med stöd av 6 avd. 2 kap. 1 och 3 §§. I praktiken innebär detta att materielen ifråga endast omfattas av säkerhetskrav motsvarande de som ställs i JSL, eller i föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.

I sin tillsynsverksamhet skall Järnvägsstyrelsen löpande kontrollera att material som avses i 2 avd. 1 §, punkt 2 är av sådan beskaffenhet att skador till följd av verksamheten förebyggs. I samband med ibruktagandebeslut eller verksamhetskontroller hos olika verksamhetsutövare får myndigheten, enligt 6 avd. 1 kap. § 6, också meddela beslut om förelägganden och sätta ut vite. Järnvägsstyrelsen har också rätt med stöd av 5 § i samma kapitel att ta del av handlingar, begära upplysningar, få tillträde till lokaler m.m. när detta behövs för tillsynen.

Meddelande av föreskrifter för äldre järnvägsmateriel som avses i 2 avd. 12 §

I takt med att TSD införlivas i svensk rätt kommer allt fler föreskrifter att innehålla krav och villkor om hur järnvägsmateriel skall utformas, handhas och underhållas. TSD är som sagt endast tillämpliga på materiel som projekterats konstruerats,

moderniserats eller byggts om efter ikraftträdandet av de lagar och andra författningar som införlivar bestämmelserna i direktiv 96/48/EG och 2001/16/EG i svensk rätt. För övrig järnvägsmateriel gäller därför bestämmelserna i 2 avd. 12 och 13 §§. Järnvägsstyrelsen får med stöd av 6 avd. 2 kap. 1 och 3 §§ meddela föreskrifter om hur järnvägsmateriel skall utformas, handhas och underhållas för att vara av sådan beskaffenhet att skador till följd av verksamheten förebyggs. 12 och 13 §§ i förslaget till järnvägslag motsvarar JSL nuvarande bestämmelser om godkännande av järnvägsmateriel. Jag föreställer mig därför att Järnvägsstyrelsen lägger Järnvägsinspektionens nuvarande föreskrifter om utformning, handhavande och underhåll av järnvägsmateriel till grund för de föreskrifter myndigheten meddelar för järnvägsmateriel som avses i 2 avd. 12 § i förslaget till järnvägslag.

Beslut om undantag från specifikation i TSD

I de fall regeringen eller, efter särskilt beslut av regeringen, Järnvägsstyrelsen med stöd av 2 avd. 10 § eller 11 § meddelar undantag från tillämpningen av bestämmelserna i 2 avd. 2–9 §§, bör enligt min mening särskilda prövningsförfaranden användas.

Om ansökan om undantag rör järnvägsmateriel som avses i 11 §, bör regeringen eller Järnvägsstyrelsen först pröva om det finns särskilda skäl att bevilja undantag. Rör ansökan ett järnvägsnät bör ansökan om undantag innehålla en särskild plan över nätets framtida utveckling och användning. Bedömer regeringen eller Järnvägsstyrelsen att det finns särskilda skäl, skall den som ansökt om undantag meddelas vilka minsta krav på driftskompatibilitet med övriga delar av järnvägssystemet som skall vara uppfyllda. Godtar den som ansökt om undantag dessa villkor beslutar därefter regeringen eller Järnvägsstyrelsen om undantag.

Den som ansökt om undantag får därefter utforma sin järnvägsmateriel i enlighet med 2 avd. 12 § eller föreskrifter som närmare reglerar kraven i denna paragraf. Järnvägsstyrelsen beslutar slutligen med stöd av 2 avd. 13 § om ibruktagande av materielen ifråga.

Om ansökan avser undantag enligt 2 avd. 10 § eller lagen (2000:1336) om järnvägssystem för höghastighetståg 9 § bör ett liknande förfarande användas. Regeringen eller Järnvägsstyrelsen skall i dessa fall pröva om anmälan uppfyller kraven i 2 avd. 10 §,

punkterna 1–4, eller i 9 § i lagen (2000:1336) om järnvägssystem för höghastighetståg. Det krävs också att regeringen eller Järnvägsstyrelsen anmäler sin avsikt att besluta om undantag till kommissionen. Ifall undantaget motiveras med stöd av 2 avd. 10 § punkt 2 eller 3 i förslaget till järnvägslag skall regeringen eller Järnvägsstyrelsen också avvakta kommissionens rekommendation innan man fattar beslut om ibruktagande i enlighet med 2 avd. 13 §.

Järnvägsstyrelsens tillsyn får i dessa fall ske på liknande sätt och med samma befogenheter som gäller för tillsynen av den äldre järnvägsmateriel som avses i 2 avd. 1 §, tredje stycket.

Tillsyn av marknaden för komponenter nödvändiga för driftskompatibilitet

Järnvägsstyrelsen skall också utöva viss tillsyn av marknaden för komponenter nödvändiga för driftskompatibilitet i enlighet med 2 avd. 1 kap. 7 § i förslaget till järnvägslag. I samband härmed skall Järnvägsstyrelsen ha rätt att meddela beslut som begränsar komponentens användningsområde, förbjuder dess utsläppande på marknaden eller avser återkallelse från marknaden.

Järnvägsstyrelsen skall inom ramen för sin tillsynsverksamhet enligt 6 avd. 1 kap. 6 § få meddela beslut om förelägganden och sätta ut vite i samband härmed. Järnvägsstyrelsen har också med stöd av 5 § i samma kapitel rätt att ta del av handlingar, begära upplysningar, få tillträde till lokaler m.m. när detta behövs för tillsynen.

Beslut om godkännande enligt järnvägssäkerhetslagen

Spårvägs- och tunnelbaneutrustning får inte tas i bruk utan särskilt beslut om godkännande. Samma sak gäller för utrustning som skall användas för järnvägsverksamhet som faller under JSLs tillämpningsområde. Järnvägsstyrelsen fattar godkännandebeslut med stöd av 17–19 §§ och de föreskrifter som meddelats med stöd av 34 § i JSL. Godkännandebeslut krävs för rätt att använda tunnelbane- och spårvägsmateriel samt järnvägsmateriel som ingår i järnvägssystem som inte omfattas av mitt förslag till järnvägslag. Materielen ifråga består av spåranläggning, del av sådan eller fordon.

Järnvägsstyrelsens tillsynsverksamhet med stöd av JSL skall utföras på samma sätt och med samma befogenheter som den tillsyn Järnvägsinspektionen idag svarar för.

Föreskrifter meddelade med stöd av järnvägssäkerhetslagen

Järnvägsstyrelsen skall också meddela föreskrifter med stöd av JSL. I detta sammanhang är det enligt min mening viktigt att järnvägsstyrelsen noga analyserar behovet av avvikande lösningar i förhållande till vad som föreskrivs för järnvägsmateriel med stöd av järnvägslagen. Detta gäller särskilt för de spåranläggningar och fordon för järnvägsbruk som skall bedömas i enlighet med JSLs regler.

9.3.1.2 Krav på verksamhetsutövare – allmännyttig eller kommersiell lämplighet samt säkerhet

Järnvägsstyrelsens arbete med de uppgifter som presenteras i denna punkt har två huvudsyften – marknadskontroll från säkerhetssynpunkt och marknadskontroll från kommersiell eller allmännyttig lämplighetssynpunkt. Detta innebär inte att dessa uppgifter kan betraktas isolerade från myndighetens arbete med driftskompatibilitet. Tvärtom, det kommer att finnas påtagliga samband mellan myndighetens arbete med driftskompatibilitet i förhållande till arbetet med marknadskontroll.

T.ex. kommer TSD att innehålla krav och villkor på infrastrukturförvaltarens och järnvägsföretags beteenden, personal osv. Inte sällan kommer de att vara rent säkerhetsbetingade och regleras i bestämmelser om beskrivning av järnvägsnät, säkerhetsintyg och tillstånd bedriva verksamhet som infrastrukturförvaltare. För järnvägsstyrelsen innebär dessa samband att krav och villkor i TSD samt effekter av TSD måste analyseras noga inom ramen för all föreskriftsverksamhet.

Utfärdande av licens

Järnvägsstyrelsen prövar frågor om licens med stöd av 3 avd. 1 kap. 2 §. I kapitel 4 i betänkandet har jag närmare redogjort för den prövning Järnvägsstyrelsen skall göra av den som ansöker om licens

att driva järnvägsföretagsverksamhet. I detta sammanhang konstateras endast att prövningen främst görs från lämplighetssynpunkt i syfte att värna effektiviteten i järnvägssystemet. Licensprövningen innehåller dock ett moment av säkerhetsprövning. Det rör kravet på att järnvägsföretagets organisation skall vara lämplig från säkerhetssynpunkt.

Licenser kan enligt 3 avd. 1 kap. 14 § under vissa förutsättningar återkallas, vilket i sin tur förutsätter viss tillsynsverksamhet från Järnvägsstyrelsens sida. Tillsynen kan genomföras i form av särskilda kontroller, om grundad misstanke finns att ett järnvägsföretag inte fullgör sina skyldigheter enligt mitt förslag till järnvägslag. Den kan också ske i samband med verksamhetskontroller från säkerhetssynpunkt. Järnvägsstyrelsens tillsynsverksamhet är förenad med befogenheter enligt 6 avd. 1 kap. 5 och 6 §§.

Meddelande av föreskrifter om licens

Enligt mitt förslag till järnvägslag får Järnvägsstyrelsen med stöd av 6 avd. 2 kap. 1 § meddela föreskrifter om licenser. Det bör i detta sammanhang observeras att licenser har europeisk giltighet. De får därför inte grundas på andra krav eller kriterier än i andra EES stater.

Utfärdande av säkerhetsintyg

Järnvägsstyrelsen svarar för utfärdandet av säkerhetsintyg med stöd av 3 avd. 1 kap. 4 §. Järnvägsstyrelsen har också rätt att med stöd av 3 avd. 1 kap. 14 § återkalla säkerhetsintyg.

Säkerhetsintyget är garantin för att ett järnvägsföretag uppfyller alla nationella harmoniserade som icke-harmoniserade säkerhetsbestämmelser. För att beviljas ett säkerhetsintyg skall ett järnvägsföretag kunna visa att det följer samtliga regler rörande konstruktion, handhavande och underhåll av järnvägsmateriel i förslaget till järnvägslag respektive lagen (2000:1336) om järnvägssystem för höghastighetståg samt i föreskrifter meddelade med stöd av dessa lagar. En central uppgift för Järnvägsstyrelsen är de kontroller myndigheten gör i samband med utfärdande säkerhetsintyg. Järnvägsstyrelsens skall självklart också inom

ramen för sin allmänna tillsynsroll t.ex. genom verksamhetskontroller av olika slag kontrollera att järnvägsföretagens verksamhet bedrivs i överensstämmelse med säkerhetsbestämmelserna.

Bakgrunden är självfallet den alltmer vidgade tillträdesrätten till järnvägsinfrastrukturen som den europeiska unionens järnvägsolitik syftar till. Det kan förutses att allt fler olika järnvägsföretag skall samsas på järnvägsinfrastrukturen. Dessa järnvägsföretag kommer från länder med olika tradition rörande reglering av järnvägsverksamhet. De kommer successivt och i allt högre utsträckning att utforma sin verksamhet på grundval av specifikationer i TSD, som i sin tur utformas i en ännu ganska oprövad process. I samband med utfärdandet av säkerhetsintyg och genomförande av verksamhetskontroller har Järnvägsstyrelsen möjlighet att värdera om tillämpning av specifikationer i TSD verkligen leder till en effektiv reglering av järnvägssystemet från säkerhets-, miljö m.fl. synpunkter. I samband härmed får Järnvägsstyrelsen också meddela beslut om förelägganden, sätta ut vite, ta del av handlingar, begära upplysningar, få tillträde till lokaler m.m. när detta behövs för tillsynen.

Meddelande av föreskrifter rörande säkerhetsintyg

Järnvägsföretag måste ha licens och säkerhetsintyg för att få bedriva trafik. Järnvägsstyrelsen prövar enligt 3 avd. 1 kap. 4 § i förslaget till järnvägslag frågor om säkerhetsintyg. Järnvägsstyrelsens prövning görs i enlighet med 3 avd. 1 kap. 7–12 §§ i förslaget till järnvägslag och i föreskrifter meddelade med stöd av 6 avd. 2 kap. 1 och 3 §§. Dessa föreskrifter får inte stå i strid med bestämmelser i föreskrifter som införlivar TSD. De kan också innehålla bestämmelser som möjliggör tillämpning av TSD. Idag finns föreskrifter meddelade av Järnvägsinspektionen inom Banverket med bestämmelser om de krav och villkor som skall vara uppfyllda för att ett järnvägsföretag skall få ett säkerhetsintyg. En harmonisering av nationella säkerhetsbestämmelser kommer successivt att ske om kommissionens förslag till säkerhetsdirektiv antas av Europaparlamentet och rådet.

Beviljande av tillstånd att förvalta järnvägsinfrastruktur enligt järnvägslagen

Järnvägsstyrelsen skall utfärda tillstånd att bedriva verksamhet som infrastrukturförvaltare. Prövningen i samband med tillståndsgivningen skall grundas på bestämmelserna i 3 avd. 1 kap. eller föreskrifter meddelade av Järnvägsstyrelsen och motsvarar i princip prövningen inför utfärdande av säkerhetsintyg för järnvägsföretag. Tillståndet kan återkallas på samma grunder som licens och säkerhetsintyg för ett järnvägsföretag. Tillsynen av infrastrukturförvaltares efterlevnad av bestämmelserna i förslaget järnvägslag eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag bör i princip utövas på samma sätt som den tillsyn som gäller järnvägsföretag och med samma befogenheter för Järnvägsstyrelsen.

Meddelande av föreskrifter rörande tillstånd att förvalta järnvägsinfrastruktur

Järnvägsstyrelsen skall med stöd av 6 avd. 2 kap. 1 och 3 §§ också meddela föreskrifter rörande de krav på infrastrukturförvaltares verksamhet som skall vara uppfyllda för att tillstånd 3 avd. 2 kap. 1 § skall kunna beviljas. Även denna typ av föreskrifter kan innehålla bestämmelser som möjliggör tillämpning av föreskrifter som införlivar TSD. Idag finns bestämmelser om tillstånd att driva spårtrafikanläggning i föreskrifter meddelade av Järnvägsinspektionen inom Banverket.

Utfärdande av auktorisation

På samma sätt som ett järnvägsföretag skall vara licensierat skall en sökande vara auktoriserad för att ha rätt att ansöka om infrastrukturkapacitet av och teckna avtal om infrastruktur användning med en infrastrukturförvaltare. Järnvägsstyrelsens prövning, återkallande och tillsyn i detta sammanhang motsvarar med ett undantag vad som gäller för licens och görs med stöd av 3 avd. 3 kap. 2 §. Undantaget rör Järnvägsstyrelsens prövning i samband med utfärdandet av auktorisationen, som inte omfattar några säkerhetskrav.

Meddelande av föreskrifter om auktorisation

Auktoriserade sökande är en nyskapelse i järnvägsrätten. Det kan därför finnas behov av att precisera hur bedömningen av lagens krav på yrkeskunnande, ekonomiska förhållanden och gott anseende skall gå till. Enligt förslaget till järnvägslag är därför Järnvägsstyrelsen bemyndigad att med stöd av 6 avd. 2 kap. 1 § meddela föreskrifter om auktorisation.

Utredning av olyckor och tillbud

Järnvägsstyrelsen övertar Järnvägsinspektionens inom Banverket uppgift att utreda de olyckor och tillbud som inte skall utredas av Statens haverikommission. I kommissionens förslag till säkerhetsdirektiv föreslås ett i förhållande till dagens regler utökat olyckutredningsansvar för den myndighet som ansvarar för säkerhet och driftskompatibilitet på järnvägsområdet. Jag har valt att inte beakta dessa förslag nu utan anser att uppgiftsfördelningen mellan Statens haverikommission och Järnvägsstyrelsen skall motsvara den som idag gäller mellan Statens haverikommission och Järnvägsinspektionen.

Tillsyn av järnvägsföretags ekonomiska redovisning

Järnvägsföretag skall redovisa sin ekonomiska ställning och sitt ekonomiska resultat på sådant sätt som anges 3 avd. 4 kap. i förslaget till järnvägslag. Ett viktigt syfte bakom dessa regler är att förhindra konkurrensskadlig korssubventionering. Järnvägsstyrelsen skall därför i sin tillsynsverksamhet kontrollera att järnvägsföretagens ekonomiska redovisning står i överensstämmelse med bestämmelserna i 3 avd. 4 kap. 1 § och i förekommande fall även kontrollera redovisningen som sådan.

Utfärdande av tillstånd enligt järnvägssäkerhetslagen

Tillstånd att som trafikutövare eller spårinnehavare bedriva spårvägs, tunnelbane- eller viss järnvägstrafik skall utfärdas av Järnvägsstyrelsen. Jag har inte föreslagit några förändringar i sak beträffande prövningen inför utfärdande av tillstånd och den skall

därför göras på i princip samma sätt som idag. Enda skillnaden är att Järnvägsstyrelsen skall svara för prövningen istället för Järnvägsinspektionen. Samma sak gäller för den tillsynsverksamhet som behövs i detta sammanhang.

Meddelande av föreskrifter rörande tillstånd enligt järnvägssäkerhetslagen

Järnvägsstyrelsen tar över de uppgifter som idag utförs av Järnvägsinspektionen och som rör tillstånd att bedriva spårvägs- och tunnelbaneverksamhet samt viss järnvägsverksamhet som inte faller under mitt förslag till järnvägslag. I samband därmed bör Järnvägsstyrelsen även ta över ansvaret för tillämpningen av de föreskrifter Järnvägsinspektionen meddelat med stöd av JSL.

9.3.1.3 Krav på verksamhetsutövare – effektivitet och icke-diskriminerande behandling

Järnvägsstyrelsen skall verka för att sökande blir behandlade på ett konkurrensneutralt sätt i järnvägssystemet och i enlighet med järnvägslagens bestämmelser. Järnvägsstyrelsen skall göra detta främst genom att som första instans pröva klagomål från sökande rörande infrastrukturförvaltares och andra tjänsteleverantörers beslut, avtal, beteenden m.m. Järnvägsstyrelsen får också med stöd av 6 avd. 2 kap. 1 och 3 §§ meddela de föreskrifter som behövs för att sökandes rättigheter enligt järnvägslagen skall kunna tillgodoses. Järnvägsstyrelsen skall också verka för att samhällets intressen tillgodoses i enlighet med lagens regler. Det rör sig främst om intresset av samhällsekonomiskt effektiv fördelning av infrastrukturkapacitet, eller samhällsekonomiskt effektiv prissättning av användningen av infrastrukturen. Jag vill poängtera att detta inte skall tolkas som att Järnvägsstyrelsens personal i sin tillsyn aldrig skall ta över ansvaret för hur infrastrukturförvaltare och andra verksamhetsutövare bedriver sin verksamhet. Järnvägen är i en omstruktureringsfas och både järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare måste tillåtas att experimentera och begå misstag. Därför bör denna tillsynsverksamhet närmast syfta till att förhindra systematiska överträdelser som med stor sannolikhet leder till samhällsekonomiska effektivitetsförluster.

9.3.1.4 Krav på marknaderna för järnvägstjänster - effektiv konkurrens

Direktiv 91/440/EEG anger i artikel 10.7 att det s.k. regleringsorgan som behandlas i artikel 30, direktiv 2001/14/EG skall ha en slags konkurrensfrämjande uppgift. Denna uppgift kan läggas på vilket som helst organ som uppfyller de krav på oberoende som återfinns i artikel 30. Jag anser att Järnvägsstyrelsen bör svara för denna uppgift.

Huvudskälet bakom mitt ställningstagande är att järnvägssystemet i allt högre utsträckning öppnas för konkurrens. Denna successiva process har i Sverige pågått under några år, men har tagit fart först under det senaste året. Erfarenheterna från bl.a. energi- och telemarknaderna visar att införande av konkurrens på marknader som tidigare behärskades av företag i monopol- eller monopolliknande ställning är förenad med ganska stora initiala svårigheter. Det har varit svårt att få denna typ av marknad att fungera effektivt utan att komplettera konkurrenslagen (1993:20) med branschspecifika bestämmelser och Konkurrensverket med sektorsspecifika regleringsmyndigheter. Jag har inte kunnat finna några tungt vägande skäl för att använda en annan modell i järnvägssektorn än i tele- och energisektorerna. Däremot anser jag det angeläget att skapa förutsättningar för ett smidigt samarbete mellan Järnvägsstyrelsen och Konkurrensverket.

Järnvägsstyrelsens huvuduppgift i främjandet av effektiv konkurrens på marknaderna för järnvägstjänster är att meddela föreskrifter med stöd 6 avd. 2 kap. 1 och 3 §§. Detta vida bemyndigande kan ses som ett resultat av svårigheten att i direktiven 91/440/EEG och 2001/14/EG ge lämpliga former för järnvägens omstrukturering. I avsaknad av ett tydligt regelverk har regleringsorganet istället givits en mycket viktig roll i järnvägssystemet. Jag har valt att tolka artikel 10.7 i direktiv 91/440/EEG som ett krav på att Järnvägsstyrelsen skall främja konkurrensen på marknaderna för järnvägstjänster. Kravet på att kunna "besluta om nödvändiga åtgärder" för att korrigera en negativ utveckling på dessa marknader har jag försökt tillgodose med en vidsträckt föreskriftsrätt.

Järnvägsstyrelsen bör i sin konkurrensbefrämjande roll enligt min mening arbeta i nära samverkan med Konkurrensverket. Tillämpningsområdet för förslaget till järnvägslag sammanfaller i viss utsträckning med konkurrenslagens (1993:20)

tillämpningsområde. Konkurrensverket är också central förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor och skall verka för effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet. Jag anser därför att regeringen bör föreskriva att Järnvägsstyrelsen är skyldig att samråda med Konkurrensverket inför meddelande av föreskrifter som syftar till skydd för sökandes intresse av konkurrensneutral behandling eller till att på annat sätt främja konkurrensen på marknaderna för järnvägstjänster.

Det finns emellertid ingen skarp gräns mellan Järnvägsstyrelsens konkurrensfrämjande uppgifter och myndighetens övriga uppgifter. Olämplig utformning av TSD kan t.ex. medföra att de i praktiken fungerar konkurrenshämmande. Järnvägsstyrelsen tillsyn av att infrastrukturen används och prissätts på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt syftar till att tillgodose samhällets intresse av att transportörer och transportkonsumenter skall bli varse effekterna av sina transportval. På basis av denna "prisinformation" förväntas de välja det transportsätt som är mest effektivt för både samhället och varje enskild transport. Detta val bör då inte hindras eller störas av olika typer av diskriminerande beteenden i produktionsledet.

9.3.1.5 Effektiv konkurrens och effektivt tillhandahållande av infrastrukturkapacitet och tjänster – Järnvägsstyrelsens uppgifter

Prövning av sökandes klagomål på infrastrukturförvaltares verksamhet

I förslaget till järnvägslag anges att Järnvägsstyrelsen med stöd av 6 avd. 1 kap. 3 § skall svara för tillsynen av att bestämmelserna i avdelning 4 och 5 efterlevs samt i de föreskrifter som Järnvägsstyrelsen kan komma att meddela.

Den del av Järnvägsstyrelsens tillsynsverksamhet som består i att på grundval av sökandes klagomål rörande infrastrukturförvaltares verksamhet omfattar i princip prövning av:

- infrastrukturförvaltares beslut om tillträde till infrastrukturen,
- infrastrukturförvaltares beslut om beskrivning av järnvägsnät,
- villkor i infrastrukturförvaltares beskrivning av järnvägsnät,

- villkor i ramavtal mellan infrastrukturförvaltare och sökande,
- infrastrukturförvaltares beteende och beslut i och i samband med tilldelningsförfarandet inför en tågplan,
- villkor i trafikeringsavtal mellan infrastrukturförvaltare och sökande.

Sökandes klagomål kommer sannolikt att i de flesta fall avse beslut av infrastrukturförvaltare riktade mot honom själv eller avtal med infrastrukturförvaltare i vilket han själv är part. Jag kan dock tänka mig fall där sökandes klagomål direkt eller indirekt avser infrastrukturförvaltares prioriteringskriterier i beskrivningen av järnvägsnätet eller tillämpningen av sådana kriterier i tilldelningsprocessen. Detta är frågor som Järnvägsstyrelsen också bevakar i sin mer aktiva tillsynsroll samt för att främja konkurrensen på marknaderna för järnvägstjänster. Järnvägsstyrelsen får i samband med prövning av sökandes klagomål enligt 6 avd. 1 kap. 6 § meddela beslut om förelägganden och sätta ut vite samt med stöd av § 5 i samma kapitel att ta del av handlingar, begära upplysningar, få tillträde till lokaler m.m.

Kontroll av infrastrukturförvaltares kapacitetstilldelning samt fastställande och uttag av särskilda avgifter

Enligt 5 avd. 5 kap. 9 § kan infrastrukturförvaltaren förhandla med sökande om avgifter som, efter regeringens medgivande, tas ut utöver de marginalkostnadsbaserade avgifterna. En förutsättning för att sådana förhandlingar skall vara tillåtna är att Järnvägsstyrelsen tillförsäkras full insyn över dem.

Järnvägsstyrelsen kommer också att utöva tillsyn över hur infrastrukturförvaltarna hanterar kapacitetstilldelningsprocessen. Syftet är att garantera samhällsekonomiskt effektiv användning av infrastrukturen i enlighet med 5 avd. 2 kap. 10 §. Denna kontroll är av mindre intresse när det gäller järnvägsnät där infrastrukturförvaltaren begränsat tillträdesrätten. I dessa fall är kontroll endast motiverad om brist på kapacitet till men för godstrafiken på järnväg kan konstateras. Kontrollen kan delvis genomföras indirekt genom informella kontakter med infrastrukturförvaltare och sökande. I vissa fall kan det emellertid inte uteslutas att Järnvägsstyrelsen genomför en mer grundlig kontroll. Särskilt i de fall det är sannolikt att infrastrukturförvaltarens tilldelningsförfarande leder

till väsentliga samhällsekonomiska förluster och andra mer informella påstötningar inte har hjälpt.

Inom ramen för uppgiften att främja konkurrensen på marknaderna för järnvägstjänster kan Järnvägsstyrelsen också anse det befogat att genomföra verksamhetskontroller. I sådana fall bör myndigheten först samråda med Konkurrensverket.

Järnvägsstyrelsens mer aktiva tillsyn av infrastrukturförvaltare är förenad med rätt att meddela beslut om förelägganden och sätta ut vite samt att ta del av handlingar, begära upplysningar, få tillträde till lokaler m.m. när detta behövs för tillsynen.

Meddelande av föreskrifter om infrastrukturförvaltares verksamhet

Järnvägsstyrelsen får med stöd av 6 avd. 2 kap. 1 och 3 §§ meddela föreskrifter om infrastrukturförvaltares beskrivning av järnvägsnät, kapacitetstilldelning, fastställande och uttag av infrastrukturavgifter, ramavtal, trafikeringsavtal och samarbete med andra infrastrukturförvaltare. Syftet bakom föreskrifterna kan växla. Det kan röra sig om skydd av sökandes intresse av icke-diskriminerande och konkurrensneutral behandling eller skydd av samhällets intresse av effektiv användning av järnvägsinfrastrukturen.

Tillsyn av verksamhet som består i att tillhandahålla sådan tjänst som avses i bilaga 2, punkt 2 och 3 i direktiv 2001/14/EG

Järnvägsstyrelsens tillsyn omfattar också dem som tillhandahåller olika typer av stödtjänster inom järnvägssystemet. Det kan röra sig om terminaltjänstföretag, stationstjänstföretag, stationshallare osv. Tjänsterna ifråga är nödvändiga för produktion av järnvägstransporttjänster. I 5 avd. 1 kap. 3 § i förslaget till järnvägslag framgår att den som tillhandahåller sådan tjänst som avses i bilaga 2 till direktiv 2001/14/EG skall tillhandahålla dessa tjänster på icke-diskriminerande villkor till var och en som tilldelats infrastruktur. Järnvägsstyrelsen skall därför pröva klagomål från sökande eller på eget initiativ genomföra tillsyn över:

- tillträde till anläggningen (spår och terminal) i eller vid vilken tjänsten utförs,
- prissättning av infrastrukturanvändningen,
- prissättning av tjänsten,
- utförandet av tjänsten.

I vissa fall utförs dessa tjänster av annan än den infrastrukturanvarige anläggningsägaren. I andra fall är det samma företag som svarar för anläggningen och tjänsteproduktionen. I bägge fallen kan Järnvägsstyrelsen pröva om sökande blivit icke-diskriminerande behandlad avseende såväl infrastruktur tillträdet och prissättningen av infrastrukturens användning som prissättning och utförande av själva tjänsten. Järnvägsstyrelsen kan också genomföra kontroller på eget initiativ, när starka skäl talar för detta. Järnvägsstyrelsens tillsyn är även i dessa fall förenad med rätt att meddela beslut om förelägganden och sätta ut vite samt att ta del av handlingar, begära upplysningar, få tillträde till lokaler m.m. när detta behövs för tillsynen.

Meddelande av föreskrifter rörande tillhandahållande av tjänster som avses i bilaga 2, punkt 2 och 3 i direktiv 2001/14/EG

Järnvägsstyrelsen får meddela föreskrifter om prissättning och tillträde till sådana tjänster som avses i bilaga 2 till direktiv 2001/14/EG. Jag har i kapitel 3 diskuterat vilka problem som kan uppkomma om tjänsterna ifråga utförs av ett järnvägsföretag i syfte att stödja det egna företagets tillhandahållande av järnvägstransporter och inga alternativa tillhandahållare av motsvarande tjänster finns. Detta problem är mycket svårlöst och förutsätter enligt min mening reglering i föreskriftsform i takt med att erfarenheter vinnes.

Tillsyn av företag som förenar infrastrukturförvaltning med tillhandahållande av järnvägstransporttjänster

I 5 avd. 1 kap. 2 § i förslaget till järnvägslag anges att infrastrukturkapacitet skall upplåtas på ett icke-diskriminerande sätt. Som närmare utvecklats i kapitel 3 kan särskilda problem uppstå när ett

företag förenar verksamheterna infrastrukturförvaltning och tillhandahållande av järnvägstransporter. Detta förhållande är inte ovanligt och jag har valt att inte ställa ett absolut krav på separation av dessa verksamheter i förslaget till järnvägslag. Järnvägsstyrelsens tillsynsverksamhet är därför av stor vikt för att detta faktum inte skall leda till diskriminering. Jag anser i detta fall att Järnvägsstyrelsen inte kan nöja sig med att invänta klagomål från sökande. Myndigheten bör redan från starten mer aktivt kontrollera att regeln i 5 avd. 1 kap. 2 § efterlevs.

Järnvägsstyrelsens tillsyn är förenad med rätt att meddela beslut om förelägganden och sätta ut vite samt att ta del av handlingar, begära upplysningar, få tillträde till lokaler m.m. när detta behövs för tillsynen.

Meddelande av föreskrifter om villkor för att förena infrastrukturförvaltning med tillhandahållande av järnvägstransporttjänster

Med utgångspunkt från de erfarenheter Järnvägsstyrelsen gör i sin tillsyn av att 5 avd. 1 kap. 2 § efterlevs bör myndigheten meddela föreskrifter som närmare preciserar lagregelns innebörd. Detta skulle enligt min mening i väsentlig utsträckning kunna bidra till att ytterligare klargöra verksamhetsförutsättningarna för ett flertal aktörer i den svenska järnvägssektorn.

Tillsyn av infrastrukturförvaltares samarbete

Inom ramen för sin tillsynsuppgift skall Järnvägsstyrelsen kontrollera att infrastrukturförvaltare samarbetar i enlighet 5 avd. 1 kap. 7 §. Tillsynen är även, som närmare beskrivits i kapitel 3, motiverad från konkurrenssynpunkt. Begreppet infrastrukturförvaltare täcker aktörer med väldigt olika verksamhetsförutsättningar. Vissa infrastrukturförvaltare kan stå i starka beroendeförhållanden av andra, t.ex. terminalhållare i förhållande till den infrastrukturförvaltare som svarar för anslutningsspåren till terminalen.

Järnvägsstyrelsens tillsyn av infrastrukturförvaltares samarbete är förenad med rätt att meddela beslut om förelägganden och sätta ut vite samt att ta del av handlingar, begära upplysningar, få tillträde till lokaler m.m. när detta behövs för tillsynen.

Utgivande av rapport om effektiviteten på marknaderna för järnvägstjänster

Järnvägsstyrelsen bör inom ramen för sin uppgift att främja konkurrensen på marknaderna för järnvägstjänster rapportera om utvecklingen på dessa marknader och i samband därmed föreslå lämpliga åtgärder för att öka konkurrensen. Järnvägsstyrelsen bör också utarbeta rapporten i samråd med Konkurrensverket. Uppgiften att främja konkurrensen på marknaderna för järnvägstjänster och rapportera om utvecklingen på dessa marknader ligger mycket nära Banverkets s.k. sektorsansvar. Jag har inte tagit ställning till frågan om sektorsansvarets innebörd eller placering i detta betänkande och skälet är att jag anser att dessa frågor bör utredas i särskild ordning och samlat för hela transportsektorn.

Informationsutbyte med andra länders regleringsorgan

I artikel 31, direktiv 2001/14/EG, anges att de nationella regleringsorganen skall utbyta information om sitt arbete och om principerna och rutinerna för sina beslut. Syftet är att i hela gemenskapen samordna principer för regleringsorganens beslutsfattande. Kommissionen skall stödja regleringsorganens informationsutbyte. Med regleringsorgan avses de nationella organ, i Sverige Järnvägsstyrelsen, som utför de uppgifter som anges i artikel 30, direktiv 2001/14/EG och artikel 10.7, direktiv 91/440/EEG. Det internationella utbyte artikel 31 reglerar kan komma att visa sig viktigt. Införlivandet av direktiven 91/440/EEG och 2001/14/EG förutsätter enligt min mening fortsatt reglering på föreskriftsnivå. Om direktivens harmoniseringssyfte skall uppnås måste därför regleringsorganens arbete samordnas på något sätt.

Ett liknande utbyte sker redan mellan de nationella konkurrensmyndigheterna i gemenskapen. Järnvägsfrågor kan diskuteras inom ramen för detta utbyte. Här finns därför ett behov av samordning mellan Järnvägsstyrelsen och Konkurrensverket.

9.3.1.6 Övriga uppgifter

Register över järnvägsmateriel

I kapitel 12 diskuterar jag vissa frågor om registrering av järnvägsmateriel, särskilt järnvägsfordon. Jag förordar där en lösning som innebär att ett särskilt nationellt register, kanske i bolagsform och finansierat genom avgifter, bör upprättas. Järnvägsstyrelsen bör enligt min mening svara för tillsynen av registerhållarens verksamhet.

9.3.2 Järnvägsstyrelsens organisation

Jag föreslår att regeringen snarast tillsätter en särskild organisationskommitté för att utreda Järnvägsstyrelsens organisation, bemanning och placeringsort. Myndigheten måste ha bildats senast 16/3 2003 om Sverige skall fullgöra sin skyldighet enligt direktiven i järnvägspaket 1. Jag begränsar därför diskussionen i det följande till tre förhållanden som jag anser att organisationskommittén bör beakta särskilt i sitt arbete.

Det första rör intressekonflikter till följd av att Järnvägsstyrelsen förenar egeninitierad tillsynsverksamhet, föreskriftsverksamhet och prövning av sökandes klagomål beträffande infrastrukturförvaltares verksamhet i enlighet med bestämmelserna i avdelning 4 och 5 i förslaget till järnvägslag. Det andra rör behovet av separering av den tillsyn som avser efterlevnad av säkerhetsbestämmelser från den föreskrivande verksamheten på säkerhetsområdet.

Slutligen bör kommittén enligt min mening också sträva efter att skapa en flexibel och snabbfotad myndighet, som i första hand är inriktad på att skapa förutsättningar för en marknadsanpassad, effektiv och säker verksamhet i järnvägssektorn. Enligt min mening bör myndigheten i sin föreskrivande verksamhet i stor utsträckning kunna utnyttja kompetens och resurser hos branschens olika företag. Idealet är en ganska liten, flexibel, men mycket kompetent myndighet som klarar av att samarbeta med branschen utan att tumma på sitt myndighetsansvar.

9.3.2.1 Säkerhet och kommersiell effektivitet – viktiga men svårförenliga krav

Den successiva vidgning av tillträdesrätten till järnvägsinfrastruktur som pågår inom EES-området leder till att allt fler olika järnvägsföretag kan förutses vilja använda svensk järnvägsinfrastruktur. Det kan inte heller uteslutas att järnvägsföretagen i ökad utsträckning kommer att vilja använda järnvägsmateriel som är byggd i utlandet före ikraftträdandet av direktiv 96/48/EG och 2001/16/EG. I en sådan situation kommer sannolikt Järnvägsstyrelsen att utsättas för visst tryck att inte i onödan försvåra användandet av järnvägslösningar. Om kritik riktas mot Järnvägsstyrelsen för långa handläggningstider t.ex. till följd av att verifikationer av standarder och specifikationer måste göras innan säkerhetsbedömningar baserade på objektiva kriterier kan företas, får myndigheten inte reagera genom att ge efter på säkerhetskraven. Myndigheten bör istället utöka katalogen av specifikationer och standarder som accepteras från säkerhetssynpunkt och kan användas som objektiva bedömningskriterier inför beslut om ibruktagande.

Statens haverikommission är under den närmaste tiden framöver det enda sektorsexterna organ som med visshet kommer att kontrollera säkerhetsbestämmelser och Järnvägsstyrelsens tillämpning av dem från effektivitetssynpunkt. Denna kontroll sker dock endast efter inträffade olyckor. Det är ännu oklart om kommissionens förslag att inrätta en överstatlig myndighet kommer att antas av Europaparlamentet och rådet. Om så blir fallet kan det tänkas att denna myndighet får en effektivitetsgranskande roll i förhållande till de nationella myndigheter som svarar för järnvägssäkerhet och driftskompatibilitet.

För att under alla omständigheter säkerställa en viss preventiv effektivitetskontroll krävs enligt min mening att Järnvägsstyrelsens säkerhetstillsyn utförs åtskilt från dess föreskrivande verksamheten på säkerhetsområdet. Åtminstone fram till dess det nationella säkerhetsregelverket är av väsentligt mindre betydelse än det regelverk som successivt byggs upp på grundval av TSD.

När TSD för järnvägssystemet för konventionella tåg börjat färdigställas förändras problembilden något. Avvägningen mellan samhällliga intressen och mer kommersiellt betingade intressen kommer i detta fall att göras av kommissionen efter samråd med medlemsstaterna i samband med beslut om antagande av TSD.

Förslagen till TSD bereds av AEIF, som i första hand företräder branschintressen. Det är tveksamt om AEIF, utan effektiv styrning från kommissionen i dess egenskap av beställare, kan garantera att lämpliga intresseavvägningar görs.

Styrningen av AEIF är delvis reglerad i direktiv 2001/16/EG. Frågan är om inte dessa regler förutsätter en mer aktiv beställare än kommissionen har möjlighet att vara. Kommissionens förslag om inrättande av en överstatlig myndighet med uppgifter på områdena för driftskompatibilitet och säkerhet tyder på det. Styrningen av beredningsprocessen är därför idag ett oklart kapitel och brister kan inte uteslutas.

Bristerna kan i sin tur ta sig uttryck i mindre goda avvägningar i TSD mellan samhällliga och mer kommersiellt betingade intressen. Effekten kan bli effektivitetsförluster i form av olyckor, bristande konkurrensförmåga för järnvägen osv.

En medlemsstat har rätt att stoppa användningen av delsystem som inte uppfyller väsentliga krav i direktiven 96/48/EG och 2001/16/EG. Förutsättningen är att detta anmäls till kommissionen som, efter samråd med artikel 21-kommittén, tar ställning till om den TSD det är fråga om behöver revideras. En medlemsstat kan emellertid inte stoppa användningen av TSD genom att inte införliva den i nationell rätt. En sådan ordning vore likvärdig med nationell vetorätt i artikel 21-kommittén och någon sådan existerar inte. Användning av ett delsystem kan endast förhindras efter kontroll av järnvägsmateriel utformad, handhavd och underhållen i enlighet med nationella bestämmelser som införlivar villkor och krav i TSD.

Kontrollen skall utföras av anmälda organ med avseende på överensstämmelse med TSD och lämplighet i specifik järnvägsmiljö. Denna kontroll kan också kompletteras med myndighets tillsyn av järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och andra verksamhetsutövare från säkerhetssynpunkt. Jag vill i detta sammanhang poängtera vikten av en väl fungerande säkerhetstillsyn, som också kan fungera som en slags "back up" till de anmälda organen. Vid verksamhetskontroller av järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare bör därför också järnvägsmaterielens status kunna kontrolleras, liksom innehav av nödvändiga EG-kontrollförklaringar och EG-försäkran. Med tiden kan marknaden för anmälda organ på järnvägsområdet utvecklas på sådant sätt att Järnvägsstyrelsens säkerhetstillsyn blir av mindre vikt för säkerheten i järnvägssystemet. Fram till dess kommer dock, enligt

min mening, Järnvägsstyrelsens säkerhetstillsyn att vara av ganska stor betydelse.

9.3.2.2 Intressekonflikter till följd av förening av främjande, föreskrivande och olika typer av tillsynsverksamheter.

Järnvägsstyrelsen bör som jag redan tidigare påpekat genomföra sin egeninitierade tillsyn på ett sådant sätt att myndigheten inte tar över ansvaret från tillsynsobjektet. Trots detta kan det inte uteslutas att genomförandet av egeninitierad tillsyn påverkar tillsynsobjektets handlande. Om detta i sin tur leder till att t.ex. en sökande hos Järnvägsstyrelsen klagar över en infrastrukturförvaltares beslut, som till viss del influerats av samtal eller kommentarer vid Järnvägsstyrelsens tillsyn, bör inte klagomålet prövas av samma personer som genomförde tillsynen. Ett flertal liknande situationer kan uppträda som konsekvenser av att Järnvägsstyrelsen förenar föreskriftsverksamhet, egeninitierad tillsynsverksamhet och verksamhet som består av prövning av sökandes klagomål. Jag menar att denna typ av intressekonflikter främst bör lösas genom tillämpning av reglerna om jäv. Järnvägsstyrelsens beslut kan överklagas, vilket tillsammans med en strikt tillämpning av bestämmelserna om jäv, enligt min mening, bör utgöra en tillräcklig garanti för rättssäkerheten.

Om en sådan lösning vid närmare analys från rättsekonomisk synpunkt framstår som mindre effektiv kan istället den funktion som svarar för prövning av sökandes klagomål på grundval av bestämmelserna i avdelning 4 och 5 i förslaget till järnvägslag internt avskiljas från övriga verksamheter inom myndigheten.

Jag vill också peka på att Statens haverikommission och Konkurrensverket kan utöva viss sektorsextern effektivitetskontroll av Järnvägsstyrelsens föreskrifter. På motsvarande sätt kan också SIKÄ kontrollera föreskrifter rörande fastställande och uttag av infrastrukturavgifter.

10 Författningskommentar

Förslaget till järnvägslag

10.1 Första avdelningen

1 §

Paragrafen innehåller hänvisningar till de övriga lagar som innehåller bestämmelser för järnvägstrafik, drift och utnyttjande av järnvägsinfrastruktur samt annan verksamhet inom järnvägssystemet. Merparten av dessa lagar eller bestämmelser i dessa lagar kommer att överföras till denna lag i den fortsatta översynen av järnvägslagstiftningen.

2 §

Av paragrafen framgår lagens syfte och hur bestämmelserna i lagen är tänkta att bidra till att järnvägen som transportmedel utvecklas i enlighet med övergripande svensk transportpolitik.

3 §

Tunnelbana, spårväg och andra spårbundna system som inte utgör järnväg undantas enligt paragrafen från lagens tillämpning. I den fortsatta översynen av järnvägslagstiftningen kan hela eller delar av de bestämmelser som avser dessa övriga spårbundna system komma att fogas in i järnvägslagen.

Vissa delar av järnvägssystemet undantas också från tillämpning av lagen. Det gäller sådana system vars infrastruktur och trafik är helt isolerad från det övriga svenska järnvägssystemet, t.ex.

Roslagsbanan. Det gäller också sådan järnvägsinfrastruktur som visserligen har en koppling till det övriga järnvägsnätet men som från trafikeringsynpunkt drivs helt isolerat från övrig järnvägstrafik. Undantaget från tillämpning av lagen måste i det senare fallet omprövas om trafikeringen ändras och utsträcks till delar av den järnvägsinfrastruktur som den är tekniskt integrerad med.

4 §

Anmält organ: Förslaget överensstämmer med definitionen i artikel 2 i direktiv 2001/16/EG.

Befintligt järnvägssystem: Förslaget överensstämmer med definitionen i artikel 2 i direktiv 2001/16/EG. Skälet till att definitionen tagits in i lagen är att den sannolikt kommer att ha betydelse för de föreskrifter som Järnvägsstyrelsen kommer att utfärda i syfte att införliva TSD.

Delsystem: Förslaget överensstämmer nästan helt med definitionen i direktiv 2001/16/EG. Skillnaden är endast språklig.

Driftkompatibilitet: Förslaget skiljer sig språkligt något från definitionen i direktiv 2001/16/EG. Någon saklig skillnad är inte avsedd.

Europeisk specifikation: Förslaget överensstämmer med definitionen i artikel 2 i direktiv 2001/16/EG.

Infrastrukturförvaltare: Förslaget avviker från definitionen i artikel 2 i direktiv 2001/14/EG. Förslaget grundar sig istället sakligt sett på den definition som finns i 3 § järnvägssäkerhetslagen (1990:1157). Skillnaden består i att ordet spårinnehavare är utbytt mot infrastrukturförvaltare och spåranslagningar mot järnvägsinfrastruktur. Enligt järnvägssäkerhetslagens förarbeten (prop. 1990/91:1 sid. 31) omfattar drift av spåranslagningar konstruktion, byggande, tillverkning, underhåll och övriga åtgärder som får en bana funktionsduglig för trafik och säkerhetsmässigt godtagbar. Till driften hör även åtgärder med avseende på fordon och annan material som i och för sig inte hör till spåranslagningen men som behövs för att bygga, handha och underhålla banan samt elförsörjningen. Drift av järnvägsinfrastruktur skall ha samma innebörd som drift av spåranslagningar, med undantag för de skillnader som följer av att begreppet järnvägsinfrastruktur inte inkluderar tunnelbane- och spåranslagningar.

Internationell godstrafik: Förslaget avviker i ett avseende från definitionen i artikel 2 i direktiv 91/440/EEG, ändrat genom direktiv 2001/12/EG. Orden "före lossning av last" har lagts till för att markera att internationell godstrafik inte är förenad med rätt till cabotage.

Järnvägsföretag: Förslaget avviker från definitionen i artikel 2 i direktiven 91/440, ändrat genom 2001/12/EG, 2001/14/EG. Förslaget är formulerat med utgångspunkt från framförande av tåg eller annan rullande materiel, d.v.s. åkerifunktionen i järnvägssystemet. Enligt direktiven är ett järnvägsföretag också att betrakta som sökande, d.v.s. har rätt att ansöka om infrastrukturkapacitet i syfte att organisera järnvägstrafik. Förslaget avviker från definitionen i artikel 2 i direktiv 95/18/EG, ändrat genom 2001/13/EG genom att kravet på licens föreslås ingå i definitionen.

Järnvägsinfrastruktur: Förslaget till definition är närmast identiskt med 2 § i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157). Skillnaden är att ordet spåranslagningar är ersatt med järnvägsinfrastruktur samt att definitionen inte täcker spårvägs- och tunnelbaneinfrastruktur. I sak innebär förslaget att banunderbyggnader, banöverbyggnader, signaler, feldetektorer i banan och andra säkerhetsanordningar, elanläggningar samt plattformar vid stationer, men inte själva stationshuset ingår i järnvägsinfrastrukturen. Regeringen fattade 1999 beträffande statens spåranslagningar beslut om (regeringsbeslut N1999/943/IRT) vissa justeringar av infrastrukturansvaret. Ansvaret för trafikantinformationsanläggningar, plattformstak samt alla typer av plattformsförbindelser flyttades över på Banverket. Denna typ av anläggningar bör därför betraktas som järnvägsinfrastruktur. I förhållande till direktiv 91/440/EEG ändrat genom direktiv 2001/12/EG skiljer sig förslaget till definition på några punkter. Järnvägsinfrastruktur definieras i artikel 3 genom en hänvisning till uppgifter som finns förtecknade i bilaga 1.A i kommissionens förordning (EEG) nr 2598/70 av den 18 december 1970. Sakligt sett är direktivets definition snävare. Direktivets definition betraktar inte privata anslutningsspår, sidospår samt spår inom underhålls- och reparationsverkstäder, förråd eller lokstallar som järnvägsinfrastruktur.

Järnvägsnät: Förslaget överensstämmer med definitionen i direktiv 2001/14/EG, artikel 2.

Komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet: Sakligt sett överensstämmer innehållet i förslaget med definitionen i artikel

2 i direktiv 2001/16/EG, som dock talar om driftskompatibilitetskomponenter. I förslaget används i stället samma begrepp som i lagen (2000:1336) om höghastighetståg trots att förslaget innehållsligt avviker något från detta.

Modernisering: Förslaget överensstämmer med definitionen i direktiv 2001/16/EG, artikel 2.

Ombyggnad: Förslaget överensstämmer med definitionen i direktiv 2001/16/EG, artikel 2.

Sökande: Förslaget överensstämmer i huvudsak med definitionen i direktiv 2001/14/EG, artikel 2. Skillnaden är att förslaget innehåller ett krav på auktorisation, men inte något av de exempel som förekommer i direktivets definition.

Teknisk specifikation för driftskompatibilitet (TSD): Förslaget avviker språkligt från definitionen i direktiv 2001/16/EG, artikel 2. Någon saklig skillnad är inte avsedd.

Transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg: Förslaget överensstämmer med definitionen i direktiv 2001/16/EG, artikel 2.

Transeuropeiska transportnätet: Förslaget till definition har ingen motvarighet i direktiv 2001/16/EG. Det transeuropeiska transportnätet bör ingå bland definitionerna p.g.a. det starka sambandet med begreppet det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg.

Tågläge: Förslaget avviker språkligt från definitionen i direktiv 2001/14/EG, artikel 2.

Tågplan: I sak innebär förslaget till definition en utvidgning i förhållande till definitionen i direktiv 2001/14/EG, artikel 2 genom att även planerade banarbeten kommer att anges i tågplanen. Utvidgningen motiveras av att det är önskvärt att genomförandet av banarbeten planeras effektivt i förhållande till planeringen av sökandes användning av infrastrukturen. Att involvera infrastrukturförvaltarens funktion för anläggning och underhåll i tilldelningsprocessen i syfte att lägga in banarbeten i tågplanen är ett sätt att tillgodose detta allmänna önskemål. Det är också från såväl effektivitets- som säkerhetssynpunkt viktigt att infrastrukturförvaltarens kapacitetstilldelnings- och trafikledningsfunktioner tillförsäkras en helhetsbild av den planerade infrastrukturkapacitetsanvändningen.

Väsentligt krav: Förslaget avviker språkligt från definitionen i direktivet 2001/16/EG, artikel 2.

10.2 Andra avdelningen

1 §

Inledningsvis framgår att bestämmelserna i andra avdelningen innehåller krav som dels gäller för delsystem och för komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet, dels för järnvägsinfrastruktur och för rullande materiel. I andra stycket anges att bestämmelserna i 2–11 §§ skall gälla för delsystem och komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet som projekterats, byggts, byggts om, moderniserats eller tagits i bruk efter lagens ikraftträdande. Det är endast dessa delsystem och komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet som omfattas av lagens bestämmelser om driftskompatibilitet i enlighet med TSD för det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg. Bestämmelserna om driftskompatibilitet skall omfatta de delar av det svenska järnvägssystemet som ingår i det transeuropeiska järnvägssystemet (TEN) för konventionella tåg, vilket följer som ett krav i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/16/EG om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg. De skall också omfatta övriga delar av det svenska järnvägssystemet som inte ingår i TEN, men som omfattas av lagförslagets tillämpningsområde.

I sista stycket anges vilka bestämmelser som gäller för järnvägsinfrastruktur och rullande materiel, dvs. sådan järnvägsmateriel som byggts före lagens ikraftträdande, men inte byggts om eller moderniserats därefter och därför inte omfattas av kraven på driftskompatibilitet.

2 §

Av bestämmelsen framgår att de delsystem och komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet som avses i 1 §, punkt 1 och som ingår i det svenska järnvägssystemet skall uppfylla vissa villkor för att det skall bli tekniskt harmoniserat och det därigenom skall bli möjligt att kunna resa och transportera på järnväg på ett säkert och störningsfritt sätt.

Slutligen anges att bestämmelser om villkor för teknisk harmonisering av järnvägssystem för höghastighetståg finns i lagen (2000:1336) om järnvägssystem för höghastighetståg.

3 §

Av bestämmelsen framgår att bedömning av överensstämmelse och lämplighet skall ske enligt visst angivet förfarande som framgår av dels lagen, dels de tekniska specifikationer som skall tillämpas. Genom hänvisningen till vad som anges i tillämpliga tekniska specifikationer framgår därigenom att också bedömningsförfarandet kan komma att variera beroende på vilken typ av delsystem som det rör sig om.

4 §

Bestämmelsen reglerar att anmälda organ skall medverka i vissa situationer. Vad som skall gälla för anmälda organ avses att framgå dels av föreskrifter på myndighetsnivå, dels av lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

Med EG-kontroll avses det förfarande genom vilket ett anmält organ kontrollerar och intygar att ett delsystem överensstämmer med direktivets bestämmelser och andra regler som skall tillämpas i överensstämmelse med fördraget.

5 §

Av bestämmelsen framgår att komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet måste uppfylla vissa krav för att få släppas ut på marknaden. De krav som skall uppfyllas skall framgå av föreskrifter som utfärdas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Bestämmelsen hindrar dock inte att komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet får släppas ut på marknaden för andra tillämpningar än vad lagen avser eller att de används inom sådana järnvägsnät som är undantagna från lagens tillämpningsområde, vilket främst tar sikte på tekniskt eller trafikalt fristående järnvägsnät och tunnelbana och spårvägssystem.

6 §

Med EG-försäkran avses ett dokument som visar att ett anmält organ gjort en bedömning av om en komponent som är nödvändig för driftskompatibilitet överensstämmer med de tekniska specifikationer som den skall uppfylla eller av dess lämplighet när den betraktas i dess järnvägsmiljö. Bedömningen skall göras med hänsyn till de specifikationer som skall kontrolleras. Presumtionen är att den materiel som är försedd med en EG-försäkran uppfyller de väsentliga krav som gäller för materielen i fråga.

7 §

Av bestämmelsen framgår att delsystem måste uppfylla vissa krav för att få tas i bruk. Vilka krav som skall vara uppfyllda är de som gäller vid den tidpunkt då delsystemet integreras i järnvägssystemet, vilka skall framgå av de föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utfärdar.

I andra stycket bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela sådana föreskrifter om egen-skapskrav och EG-kontroll som avses i första stycket.

8 §

Med EG-kontrollförklaring avses det dokument genom vilket ett anmält organ intygar ett delsystems överensstämmelse med direktivets bestämmelser och som är avsett för tillsynsmyndigheten i den medlemsstat där delsystemet har inrättats eller är i drift. Här finns en presumtion för att delsystem som är försett med en EG-kontrollförklaring uppfyller de väsentliga krav som gäller för dem.

9 §

Bestämmelsen motsvarar den bestämmelse i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) som avser s.k. ibruktagandebeslut och innebär att den som avser att ta i bruk ett delsystem måste få tillstånd till detta av

myndigheten. Avsikten är att säkerställa att olika delsystem i praktiken kan användas tillsammans utan att det finns risk för att skador eller olyckor uppstår. Myndigheten skall därför även ges möjlighet till att begära kompletterande kontroller av anmälda organ som erfordras i detta fall.

10 §

Av bestämmelsen framgår att det i vissa särskilt angivna situationer finns möjlighet att frångå gällande tekniska specifikationer men att detta kräver en anmälan till kommissionen på förhand. I två fall krävs, utöver en anmälan, även att kommissionen bereds möjlighet att rekommendera hur en avvikelse skall få göras. Bestämmelsen reglerar dock endast de undantagsmöjligheter som finns för de linjer som ingår i det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg.

11 §

Denna bestämmelse anger att det för de linjer som inte ingår i det transeuropeiska järnvägssystemet finns möjlighet att efter ett särskilt beslut från regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få göra avvikelse från en teknisk specifikation om det finns särskilda skäl. Med särskilda skäl avses i detta fall t.ex. att kostnaderna för det förändringsarbete som är aktuellt blir för höga i förhållande till vad nyttan av investeringen anses medföra. En förutsättning för undantag är dock att regeringen lämnas möjlighet att ställa krav på minsta tillåtna driftskompatibilitet. För att få använda det järnvägsnät eller järnvägsmateriel undantaget avser krävs ett ibruktagandebeslut av Järnvägsstyrelsen efter kontroll av att lagens säkerhetskrav samt regeringens krav på minsta tillåtna driftskompatibilitet uppfyllts.

12 §

Bestämmelsen anger det krav som gäller för den järnvägsinfrastruktur och rullande materiel som avses 2 avd. 1 § punkt 2, dvs. järnvägsmateriel som har byggts före lagens ikraftträdande och som inte byggts om eller moderniserats därefter. Sådan järnvägsmateriel

skall vara av sådan beskaffenhet att skador till följd av verksamheten förebyggs.

13 §

Bestämmelsen anger att sådan järnvägsinfrastruktur och rullande materiel som avses i 2 avd. 1 § punkt 2 endast får tas i bruk efter beslut av Järnvägsstyrelsen. Kontroll av anmält organ är inte en förutsättning för Järnvägsstyrelsens beslut när det gäller denna typ av järnvägsmateriel.

10.3 Tredje avdelningen

1 kap.

Med "direktivet" avses i detta avsnitt om inte annat anges direktiv 95/18/EG ändrat genom direktiv 2001/13/EG.

Nuvarande lagstiftning måste anses tillgodose kraven i direktivet beträffande förutsättningarna för att bevilja licens. Det finns i princip inte skäl att ändra de säkerhetskrav som ställs vid den nu gällande tillståndsprovningen. Det materiella innehållet i förslaget till bestämmelser om licens och säkerhetsintyg baseras därför på bestämmelserna om tillstånd, licens och säkerhetsintyg för järnvägstrafik i den nuvarande järnvägssäkerhetslagen (JSL).

1 §

Av bestämmelsen framgår att reglerna i kapitlet inte gäller för den som endast bedriver regional godstrafik på järnväg.

Av bestämmelsen i 1 avd. 1 kap. 3 § följer att reglerna i bl.a. 3 avd. 1 kap. inte heller gäller för den som bedriver järnvägstrafik på spårinfrastruktur som är tekniskt eller trafikeringsmässigt fristående från övriga delar av järnvägssystemet. Undantagen motsvarar artikel 1.2 a och c i direktivet.

2 §

Bestämmelsen motsvarar vad som sägs om järnvägstrafik i 4 § första stycket första meningen JSL samt artikel 4.4 i direktivet och artikel 32.2 i direktiv 2001/14/EG.

3 §

Av första stycket framgår att Järnvägsstyrelsen prövar frågor om licens för den som har hemvist eller säte i Sverige.

Andra stycket motsvarar artikel 4.5 i direktivet. Beträffande giltigheten av en licens utfärdad i Schweiz se avsnitt 4.1.4.

4 §

Av bestämmelsen framgår under vilka förutsättningar licens beviljas.

Med begreppet "framföra tåg eller annan rullande materiel" avses bedriva järnvägstrafik utan att nödvändigtvis organisera trafiken.

I fråga om lämplighetsbedömning motsvarar bestämmelsen vad som sägs om sådan bedömning i 4 § andra stycket JSL och artiklarna 5–7 i direktivet.

Kravet på organisation och angivelsen av vem som ansvarar för att detta krav är uppfyllt motsvarar, med viss språklig justering, 11 och 15 §§ JSL. Bestämmelsen motsvarar i detta avseende även artikel 8 i direktivet med undantag för artikel 8.1 b och c. Beträffande skälet till att kraven på personal och rullande materiel i artikel 8.1 b och c i direktivet endast ställs vid prövningen av om säkerhetsintyg skall utfärdas, se avsnitt 4.3.1.3. Angående frågan om möjligheten att anpassa kravet på företagets organisation se avsnitt 4.3.1.2.

Vad som föreskrivs om krav på innehav av försäkring eller annat likvärdigt arrangemang grundar sig på 4 § tredje stycket tredje meningen JSL och artikel 9 i direktivet, se vidare avsnitt 4.3.1.2.

Regeringen får med stöd av bestämmelsen i 6 avd. 3 kap. 1 § meddela föreskrifter om licens. Enligt 6 avd. 3 kap. 2 § får

regeringen överlåta åt Järnvägsstyrelsen att meddela sådana föreskrifter.

5 §

Av bestämmelsen framgår att Järnvägsstyrelsen prövar frågor om säkerhetsintyg för järnvägsföretag.

6 §

Av första stycket framgår under vilka förutsättningar säkerhetsintyg beviljas. Bestämmelsen motsvarar till sitt innehåll vad som sägs om säkerhetskrav i 4 § andra stycket JSL med tillägg av att järnvägsföretaget också skall bedömas ha möjlighet att uppfylla krav i villkor som meddelats med stöd av lagen. Bestämmelsen reglerar också föreskrifterna i artikel 32 i direktiv 2001/14/EG.

Regeringen får med stöd av bestämmelsen i 6 avd. 3 kap. 1 § meddela föreskrifter om säkerhetsintyg. Enligt 6 avd. 3 kap. 2 § får regeringen överlåta åt Järnvägsstyrelsen att meddela sådana föreskrifter.

Av andra stycket framgår att kraven får anpassas med hänsyn till verksamhetens art och omfattning. I denna del motsvarar bestämmelsen 4 § tredje stycket första meningen JSL.

7 §

Innehållet i bestämmelsen motsvarar, för verksamhet som består av drift av järnvägstrafik, 7 § JSL.

8 §

Bestämmelsen innehåller en grundläggande aktsamhetsregel som skall iaktas vid bedrivande av järnvägstrafik. Bestämmelsen motsvarar vad som sägs om sådan verksamhet i 10 § JSL.

9 §

Bestämmelsen innehåller regler om vilka krav som bör ställas på den personal som är anställd hos ett järnvägsföretag. Bestämmelsen motsvarar vad gäller sådan personal 12 § JSL och reglerar vad som föreskrivs i artikel 32.3 andra stycket i direktivet 2001/14/EG.

10 §

Som framgår av 9 § andra stycket järnvägslagen får arbetsuppgifter av betydelse för säkerheten utföras endast av den som bl.a. med hänsyn till hälsotillstånd får anses lämplig. För att järnvägsföretagets ledning skall kunna uppfylla sitt ansvar enligt 9 § bör han kunna ålägga den anställda att genomgå läkarundersökning som visar lämpligheten och sedan regelbundet genomgå förnyade undersökningar. Bestämmelsen motsvarar vad gäller den som bedriver järnvägstrafik och personal hos denne 16 § JSL.

11 §

Av bestämmelsen framgår, genom hänvisningen till andra avdelningen i järnvägslagen och till lagen (2000:1336) om järnvägssystem för höghastighetståg, att rullande materiel som järnvägsföretagen avser att utnyttja skall vara godtagbara från säkerhets- och driftskompatibilitetssynpunkt.

Som framgår av den föreslagna 14 § åligger det järnvägsföretagets ledning att uppfylla detta krav. Vad gäller kraven som ställs från säkerhetssynpunkt motsvarar bestämmelsen vad som sägs om rullande materiel i 13 § JSL.

12 §

Bestämmelsen innehåller krav på att varje järnvägsföretag skall ha en säkerhetsordning för sin verksamhet.

Innehållet i bestämmelsen motsvarar innehållet i 14 § JSL vad gäller drift av järnvägstrafik med den skillnaden att regeringen eller

den myndighet regeringen bestämmer skall meddela föreskrifter om hur säkerhetsordningen skall utformas.

13 §

Bestämmelsen innehåller krav på att försäkringen eller annat likvärdigt arrangemang som järnvägsföretaget skall inneha skall vara av sådan omfattning att kostnader för de skador som kan uppkomma till följd av trafiken blir fullt täckta, se avsnitt 4.3.1.3.

14 §

Av bestämmelsen framgår att det är järnvägsföretagets ledning som ansvarar för att de angivna kraven i 8–13 § uppfylls. Bestämmelsen grundar sig på 15 § JSL.

15 §

Av bestämmelsen, som motsvarar 8 § JSL när det gäller återkallelse av tillstånd att driva järnvägstrafik, framgår att en licens eller ett säkerhetsintyg får återkallas i vissa situationer. Bestämmelsen motsvarar vissa delar av artikel 11 i direktivet.

Om ett järnvägsföretags licens har återkallats är inte längre kraven för säkerhetsintyg uppfyllda vilket framgår av 6 § jämfört med definitionen av järnvägsföretag i 1 avd. 1 kap. 4 §, se även avsnitt 4.3.1.4.

16 §

Av bestämmelsen framgår att Järnvägsstyrelsen prövar frågor om återkallelse enligt 15 §.

2 kap.

Bestämmelserna om tillstånd för drift av järnvägsinfrastruktur baseras på motsvarande bestämmelser i järnvägssäkerhetslagen (JSL).

1 §

Av första stycket framgår att fysisk eller juridisk person som har ansvar för järnvägsinfrastruktur skall ha tillstånd till verksamheten i enlighet med kapitlet.

Bestämmelsen i andra stycket grundar sig på 3 § andra stycket i JSL men är något förändrad i syfte att uttrycka att infrastrukturförvaltaren har kvar ett visst övergripande ansvar även om denne har överlåtit trafikledningen till någon annan.

2 §

Av bestämmelsen framgår att tillstånd beviljas på det sätt och under de villkor som anges för järnvägsföretag i 3 avd. 1 kap. Det anges dock att järnvägsstyrelsen får anpassa kraven på organisation med hänsyn till verksamhetens art och omfattning vilket inte ges möjlighet till i 3 avd. 1 kap.

Kraven som ställs i bestämmelsen skiljer sig från nuvarande krav i bestämmelser i järnvägssäkerhetslagen på följande sätt. Det införs ett krav på att en infrastrukturförvaltare för att beviljas tillstånd skall vara tillräckligt försäkrad eller ha vidtagit likvärdigt arrangemang för att täcka sin skadeståndskyldighet i händelse av olyckor, se avsnitt 4.3.2. Vidare skall infrastrukturförvaltarens ledning se till att järnvägsinfrastruktur som denne avser att utnyttja skall vara godtagbar inte endast från säkerhetssynpunkt utan även från driftskompatibilitetssynpunkt.

Regeringen får med stöd av 6 avd. 3 kap. 1 § meddela föreskrifter om tillstånd. Enligt 6 avd. 3 kap. 2 § får regeringen överlåta åt Järnvägsstyrelsen att meddela sådana föreskrifter.

3 §

Av bestämmelsen framgår att det är infrastrukturförvaltarens ledning som ansvarar för att de i 2 § första stycket angivna kraven uppfylls. Bestämmelsen grundar sig på 15 § JSL.

4 §

Av bestämmelsen framgår att frågor om tillstånd att bedriva järnvägsinfrastruktur prövas av Järnvägsstyrelsen.

5 §

Av bestämmelsen, som motsvarar vad som sägs om återkallelse av tillstånd att driva järnvägsinfrastruktur och särskild trafikledningsverksamhet i 8 § JSL, framgår att tillstånd får återkallas i vissa situationer.

6 §

Av bestämmelsen framgår att frågor om återkallelse av tillstånd prövas av Järnvägsstyrelsen.

3 kap.**1 §**

I bestämmelsen ställs ett krav på att den fysiska eller juridiska person som inte är järnvägsföretag skall vara auktoriserade för att få ansöka om infrastrukturkapacitet. Genom bestämmelsen genomförs artikel 16.1 i direktiv 2001/14/EG.

Av bestämmelsen framgår att Järnvägsstyrelsen prövar frågor om sådan auktorisation.

2 §

Av bestämmelsen framgår under vilka förutsättningar auktorisation beviljas, se vidare avsnitt 4.3.4.

Regeringen får med stöd av 6 avd. 3 kap. 1 § meddela föreskrifter om auktorisation. Enligt 6 avd. 3 kap. 2 § får regeringen överlåta åt Järnvägsstyrelsen att meddela sådana föreskrifter.

3 §

Av bestämmelsen framgår att auktorisation får återkallas i vissa situationer.

4 §

Av bestämmelsen framgår att Järnvägsstyrelsen prövar frågor om återkallelse av auktorisation.

4 kap.**1–3 §§**

Genom bestämmelserna i 1 – 3 §§ tillförsäkras att redovisningen inom järnvägsföretag och företag som förenar bedrivande av järnvägstrafik med infrastrukturförvaltning sker i enlighet med de krav som ställs i direktiv 91/440/EEG, artiklarna 6 och 9.4. Liknande särskilda krav på redovisning gäller för företag verksamma inom elmarknaden.

Genom de redovisningsföreskrifter som kan meddelas med stöd av 3 § bör bl. a. krav ställas på att den kompletterande redovisning som 1 – 2 §§ kan innebära i förhållande till bokföringslagen (1999:1078), lagen (1995:1554) om årsredovisning för aktiebolag eller annan relevant författning för andra juridiska personer antingen skall infogas i bokslut och årsredovisning eller insändas till Järnvägsstyrelsen.

10.4 Fjärde avdelningen**1 §**

Av bestämmelsen framgår att det är infrastrukturförvaltaren som bestämmer vem som har rätt att bedriva trafik. Beslutanderätten är begränsad på sätt framgår i avdelningen. För andra infrastrukturförvaltare än Banverket kan reglerna ses som minimikrav medan de för Banverket anger vad som maximalt är tillåtet. Bedrivande av nationell persontrafik är inte reglerat på andra järnvägsnät än de som ingår i statens spåranläggningar.

2 §

Av denna bestämmelse framgår vem som har rätt att ansöka om infrastrukturkapacitet. Auktoriserad sökandes rätt i detta avseende regleras i 6 §.

3 §

Här framgår att regeringen utfärdar bestämmelser om rätt att bedriva nationell persontrafik på statens spåranläggningar. Bestämmelser finns i förordningen (1996:734) om statens spåranläggningar, 11–12 och 14–15 §§. Dessa regler skall ses över och avsikten är att de därefter skall föras in i denna lag.

4 §

Bestämmelsen reglerar internationell persontrafik och motsvarar 13 § i förordningen om statens spåranläggningar och 1 § lagen (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet.

5 §

Av bestämmelsen framgår vem som har rätt att utföra godstrafik. Regleringen innebär att kraven på marknadstillträde enligt artikel 10.1-3 och 10.8 samt artikel 10 a direktiv 2001/12/EG för internationell godstrafik genomförs direkt i svensk rätt utan att utnyttja den möjlighet att avvakta med marknadsöppnandet till 2008 som direktivet medger. Rätt att bedriva trafik på järnvägsnät tillkommer järnvägsföretag med säte i Sverige, i annan EES-stat eller i Schweiz under förutsättning att kraven i fråga om säkerhetsintyg är uppfyllda.

Paragrafen reglerar vidare rätten till cabotage, dvs. rätt att ta emot och lämna ut gods. Direktivet innehåller inget krav i detta avseende. Rätten till cabotage är beroende av reciprocitet, dvs. att motsvarande rätt medges ett svenskt järnvägsföretag i det land där järnvägsföretaget har sitt säte.

Bestämmelsen ersätter nuvarande 16 a och 17 §§ förordningen (1996:734) om statens spåranläggningar samt 1 § lagen (1997:756) lagen om tilldelning av spårkapacitet.

6 §

Bestämmelsen reglerar den auktoriserades rätt att ansöka om infrastrukturkapacitet. Denna rätt omfattar enbart godstrafik. För sökande med auktorisation som inte har säte eller hemvist i Sverige innefattar bestämmelsen en reciprocitetsreglering. I den auktoriserades hemland måste motsvarande rätt att ansöka om infrastrukturkapacitet medges svenskt organ som inte är järnvägsföretag.

10.5 Femte avdelningen**1 kap.****1 §**

Bestämmelsen anger tillämpningsområdet.

2 §

Av paragrafen framgår att infrastrukturförvaltaren är skyldig att upplåta infrastrukturkapacitet. Den avgift infrastrukturförvaltaren skall ta ut för nyttjandet framgår av kapitel 5. Genom paragrafen slås vidare fast att det är infrastrukturförvaltaren som svarar för kapacitetstilldelningen och vilka krav som ställs på denna.

3 §

Bestämmelsen genomför artikel 5 i direktiv 2001/14/EG.

Paragrafen riktar sig till den som råder över tjänst vilket kan vara en infrastrukturförvaltare, ett järnvägsföretag eller annan. Den reglerar de tjänster som anges i bilaga II punkt 2 och 3 till direktiv 2001/14/EG. Med uttrycket "tjänster" som tillhandahålls i samband med utnyttjandet av järnvägsinfrastrukturen avses de tjänster som anges i direktivets bilaga II, punkt 2 – 4, med undantag för "bantillträdestjänster" (track access to service facilities) under punkt 2. Infrastrukturförvaltaren är dock inte skyldig att tillhandahålla de tjänster, s.k. "extra tjänster" som avses under punkt 4. Tjänster skall tillhandahållas på icke diskriminerande villkor.

4 §

Genom denna bestämmelse genomförs artikel 3 samt bilaga I till direktiv 2001/14/EG. Bestämmelsen reglerar den beskrivning av järnvägsnätet som varje infrastrukturförvaltare är skyldig att ta fram. Den anger vad järnvägsnätsbeskrivningen skall innehålla. Syftet med beskrivningen är att säkerställa inflytande och insyn över villkoren och icke-diskriminerande tillträde till järnvägsinfrastrukturen. Beskrivningen skall innehålla all information som kan anses nödvändig för att utnyttja tillträdesrätten. Den skall ange tillgänglig infrastruktur och villkor för tillträde till infrastrukturen. Här framgår även kravet på att beskrivningen tas fram i samråd med dem som tidigare har ansökt om infrastrukturkapacitet.

5 §

Av bestämmelsen framgår när beskrivningen av järnvägsnätet skall offentliggöras. Detta krav är knutet till tågplanprocessen. Vidare framgår kravet på att beskrivningen av järnvägsnätet uppdateras regelbundet. Det skall vara ett dokument som regelbundet uppdateras och där den som är intresserad av att bedriva järnvägstrafik skall kunna få reda på de gällande förutsättningarna för bedrivande av trafik.

6 §

Här framgår att en infrastrukturförvaltare är skyldig att lämna uppgifter ur sin järnvägsnätsbeskrivning. Syftet är att dessa uppgifter skall kunna sammanställas för att medge att det finns en övergripande beskrivning av det svenska järnvägsnätet.

7 §

Av paragrafen framgår att det är infrastrukturförvaltaren som svarar för att kapacitetstilldelningen sker enligt artikel 18.1 direktiv 2001/14/EG och i enlighet med den tidsplan som framgår av bilaga III till direktivet. Vidare framgår krav på att infrastrukturförvaltare samarbetar för att kunna tillhandahålla och tilldela infrastrukturkapacitet effektivt på mer än ett järnvägsnät.

2 kap.**1 §**

Av bestämmelsen framgår att den som vill ansöka om infrastrukturkapacitet skall göra detta på det sätt infrastrukturförvaltaren angivit i sin järnvägsnätsbeskrivning. Vidare framgår att en infrastrukturförvaltare är skyldig att ta emot ansökningar om nyttjande av andra infrastrukturförvaltares infrastrukturkapacitet enligt artikel 19.4 i direktiv 2001/14/EG.

2 §

Bestämmelsen genomför artikel 28 i direktiv 2001/14/EG. Den riktar sig mot infrastrukturförvaltaren och hans planerade banarbeten.

3 §

Bestämmelsen genomför artikel 13.2 direktiv 2001/14/EG.

4 §

Bestämmelsen genomför artikel 18.2 och 20.1 och 20.3 direktiv 2001/14/EG.

5 §

Bestämmelsen genomför artikel 21 direktiv 2001/14/EG och artikel 27 samma direktiv.

6 §

Av bestämmelsen framgår endast att infrastrukturförvaltaren beslutar om tågplan i enlighet med ansökningarna om dessa kan samordnas.

7 §

Bestämmelsen genomför artikel 22 direktiv 2001/14/EG.

Av bestämmelsen framgår att infrastrukturförvaltaren skall förklara infrastrukturen överbelastad om det efter samordning och tvistlösning inte går att samordna ansökningarna. Den del av infrastrukturen där oförenliga önskemål föreligger skall av infrastrukturförvaltaren förklaras överbelastad. Sådan förklaring skall även avges där kapacitetsbrist kan förväntas.

8 §

Här framgår att infrastrukturförvaltaren har rätt att ta ut en extra avgift för utnyttjandet av sådan infrastruktur som förklarats överbelastad. Den som godtar att betala sådan avgift medges företräde vid kapacitetstilldelningen.

9 §

Bestämmelsen genomför artikel 22 direktiv 2001/14/EG.

Den anger när prioriteringskriterier får tillämpas.

10 §

Bestämmelsen genomför artikel 23 direktiv 2001/14/EG.

Den reglerar ansökningar om infrastrukturkapacitet som inkommer efter sista ansökningsdag.

11 och 12 §§

Bestämmelserna genomför artikel 29.2 direktiv 2001/14/EG. För att öka tydligheten har bestämmelsen delats upp i två paragrafer.

13 §

Bestämmelsen genomför artikel 13.1 direktiv 2001/14/EG varav framgår att ett tilldelat tågläge inte får överlätas samt vad följden kan bli om så sker.

14 §

Bestämmelsen genomför artikel 27.1 i direktiv 2001/14/EG.

3 kap.**1 §**

Bestämmelsen genomför artikel 10.5 direktiv 2001/12/EG.

Den motsvarar 24 § förordningen (1996:734) om statens spår-anläggningar och 9 § lagen (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet. Den innefattar ett krav på trafikeringsavtal. Trafikeringsavtalet träffas mellan infrastrukturförvaltaren och järnvägsföretaget eller den som är auktoriserad att ansöka om infrastrukturkapacitet i anslutning till tågplanprocessen.

I paragrafens andra stycke ges Järnvägsstyrelsen befogenhet att vid tvist om sådana avtal som avses i första stycket, på ansökan av part, meddela ett förvaltningsbeslut som reglerar förhållandet mellan parterna i de avseenden de inte lyckats avtala. Förvaltningsbeslutet träder i stället för villkoren i den utsträckning det är nödvändigt för att avtalen skall vara i enlighet med lagen.

Trafikeringsavtal skall finnas innan trafiken får utföras.

2 §

Bestämmelsen genomför artikel 17 i direktiv 2001/14/EG.

Ramavtalet är, i motsats till trafikeringsavtalet, frivilligt. Även detta avtal träffas mellan infrastrukturförvaltaren och den sökande. För att ingå ett ramavtal med längre giltighetstid än fem år krävs särskilda skäl. Dessa kan bestå i att endera parten med anledning av planerad trafik åtar sig särskilda investeringar eller risker i anläggningar eller rullande material eller liknande. För att få ingå ett ramavtal med längre giltighetstid än tio år krävs synnerliga skäl som då endera parten genom avtal åtagit sig omfattande och långsiktiga investeringar.

3 §

Av bestämmelsen framgår att ramavtalet inte får ange bestämda taglägen eller utformas så att det utestänger andra från att använda infrastrukturen.

4 §

Bestämmelsen anger ramavtalets tillämpning i två avseenden. Dels skall avtalet kunna ändras eller begränsas i syfte att åstadkomma ett bättre utnyttjande av infrastrukturen. Med hänsyn till syftet ligger det närmast till hands att det är infrastrukturförvaltarens åtagande som begränsas eller ändras. Bestämmelsen hindrar dock inte att motsvarande sker med sökandens åtagande, om detta innebär att syftet uppfylls. Enligt andra meningen skall ersättning utgå om avtalet begränsas eller upphävs. Denna regel skall tolkas så att om en tillämpning av första meningen innebär skada för motparten så skall den vars åtagande ändrats eller begränsats betala ersättning. Ersättningen skall utgå enligt allmänna principer för inomkontraktuellt skadestånd. Detta innebär ersättning för såväl kostnader, som utebliven vinst.

4 kap.**1 §**

Bestämmelsen genomför artikel 22 och 24.2 direktiv 2001/14/EG. Den anger att infrastruktur får reserveras för särskilt ändamål. Sådan reservation förutsätter att alternativ järnvägsinfrastruktur finns och får inte hindra annan trafik om denna har de tekniska egenskaper som behövs. Om infrastruktur reserveras skall detta anges i järnvägsnätsbeskrivningen. Denna skall tas fram efter samråd med berörda.

2 §

Bestämmelsen genomför artikel 25 och 26 direktiv 2001/14/EG.

Paragrafen anger de krav som ställs på en infrastrukturförvaltare i samband med att denna förklarar viss del av infrastrukturen överbelastad. Infrastrukturförvaltaren skall då göra en kapacitetsanalys i syfte att få fram orsakerna till att ansökningarna om infrastrukturkapacitet inte kan tillgodoses och föreslå åtgärder för att kunna tillmötesgå fler ansökningar. Kapacitetsanalysen skall avslutas inom sex månader från det att infrastrukturen förklarats överbelastad. Vidare innehåller bestämmelsen krav på infrastrukturförvaltaren att upprätta en kapacitetsförstärkningsplan. Denna skall upprättas efter samråd med användare av den relevanta järnvägsinfrastrukturen. Den närmare regleringen av förfarandet har överlämnats till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att ta fram.

5 Kap.

Med "direktivet" avses i detta avsnitt direktivet 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastruktur, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg.

1 §

Första stycket anger att infrastrukturförvaltaren skall ta ut avgift för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen. Bestämmelsen grundar sig i den delen på artikel 4.1 andra stycket i direktivet. Det föreskrivs en skyldighet för infrastrukturförvaltaren att, med vissa undantag, beräkna sådana avgifter enligt de principer som anges i kapitlet.

Med uttrycket "tjänster som tillhandahålls i samband med utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen" i andra stycket avses de tjänster som anges i direktivets bilaga II, under punkt 2 med undantag för bantillträdestjänsterna (spårtillträde till serviceanläggningarna) och under punkterna 3 och 4. Av bestämmelsen

framgår vem som bestämmer avgiften för sådana tjänster och att vissa avgiftsprinciper skall gälla vid beräkningen av avgifterna.

Principerna för beräkning av avgifterna skall gälla såväl för trafik på statens spåranslagningar som för trafik på andra spåranslagningar än statens.

I tredje stycket bemyndigas regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att i vissa fall meddela undantag från skyldigheten att beräkna avgifter enligt kapitlet. Dessa undantag är begränsade till fall då infrastrukturavgiften utgör en obetydlig del av den sammanlagda betalningen för användningen av järnvägsinfrastruktur och tjänster och inte är till ekonomisk nackdel för den som skall betala. Exempel på fall då undantag kan komma att meddelas är när avgifter för utnyttjande av terminal-, industri- och hamnspår skall fastställas.

2 §

Genom bestämmelsen genomförs artiklarna 7.3 och 7.6 i direktivet. Avgifterna avser kostnader för spårslitage.

Det som avses med uttrycket "den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförande av rullande materiel" i första stycket är den kortsiktiga, samhällsekonomiska marginalkostnaden. Med uttrycket avses närmare bestämt den kostnad som ett tillkommande tåg ger upphov till och som tågoperatören inte betalar för. Enligt bestämmelsen skall avgiften för kostnaden för spårslitage som huvudregel beräknas med utgångspunkt från en sådan marginalkostnad.

Begreppet "rullande materiel" har använts i paragrafen i stället för begreppet "tågtrafik" som används i artikel 7.3 i direktivet. Skälet därtill är att avgiften skall beräknas på samtliga rörelser som orsakar spårslitage och alltså inte endast på sådana rörelser som anses utgöra trafik.

Av bestämmelsens andra stycke framgår att avgiften för spårslitage får grunda sig på en genomsnittlig beräkning av marginalkostnaden. Om infrastrukturförvaltaren vid avgiftsberäkningen vill ta hänsyn till hur olika fordonstyper sliter på spåret kan han bestämma avgiften med hänsyn till den genomsnittliga kostnad som ett visst slag av rullande materiel medför. Avgiften får dock också beräknas med hänsyn till den genomsnittliga kostnad som alla slag av rullande materiel medför.

3 §

Bestämmelsen genomför artikel 7.4 i direktivet. Av bestämmelsen framgår att infrastrukturförvaltaren får ta ut en extra avgift vid överbelastad infrastruktur.

Med uttrycket "ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen" menas att kapaciteten utnyttjas fullt ut och att de som inte får någon tilldelning av kapacitet skall representera det minsta samhällsekonomiska nytto bortfallet. Regeringen bemyndigas att meddela närmare bestämmelser om villkoren för att ta ut en extra avgift. Det bör här framhållas att sådana föreskrifter måste meddelas för att artikel 26.3 skall anses genomförd.

Om en extra avgift tas ut skall det i den beskrivning av järnvägsnätet som avses i 5 avd. 1 kap. 4 § anges vilka metoder, bestämmelser och i tillämpliga fall nivåer som används vid tillämpningen.

4 §

Bestämmelsen grundar sig såvitt avser miljöavgiften på artikel 7.5 i direktivet. Av bestämmelsen framgår att den som är skyldig att betala avgift för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur även skall betala miljöavgift och avgift för den olycksrisk som framförande av rullande materiel innebär.

I bilaga 6 till järnvägslagen anges miljö- och olycksavgifternas storlek (se avsnitt 8).

5 §

Genom bestämmelsen genomförs artikel 8.1 i direktivet.

I bestämmelsen bemyndigas regeringen att under vissa förutsättningar medge infrastrukturförvaltaren att bestämma en ytterligare avgift för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen utöver de som följer av 2–4 §§. En sådan avgift skall vara icke-diskriminerande.

Med uttrycket "ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen" menas att kapaciteten utnyttjas fullt ut. Järnvägsföretag som kan betala åtminstone marginalkostnaden får inte hindras från att använda infrastrukturen om det finns ledig infrastrukturkapacitet.

Regeringen skall vid sin prövning av om medgivande skall lämnas även ta hänsyn till om konkurrensförhållandena på järnvägsmarknaden tillåter det.

6 §

Paragrafen motsvarar artikel 8.2 i direktivet. Bestämmelsen anger att infrastrukturförvaltaren får bestämma avgifter och villkor för utnyttjande av vissa särskilda infrastrukturprojekt på grundval av den långsiktiga kostnaden för projekten. Förutsättningarna för att den långsiktiga kostnaden skall få läggas till grund för beräkning av avgifterna är att projekten ökar effektiviteten i järnvägssystemet och att de inte skulle ha kommit till stånd om avgifterna begränsats på det sätt som följer av huvudprinciperna angivna i 2–4 §§.

De villkor som infrastrukturförvaltaren får bestämma om projekten är bl.a. villkor om fördelning av de risker som sammanhänger med nya investeringar.

Öresundsbron och Arlandabanan är att hänföra till sådana särskilda infrastrukturprojekt som avses i bestämmelsen.

7 §

Bestämmelsen grundar sig på artikel 9 i direktivet. Av bestämmelsen framgår på vilka avgifter och under vilka förutsättningar i övrigt infrastrukturförvaltaren får ge rabatt.

8 §

Bestämmelsen grundar sig på artikel 7.8 och i viss mån artikel 12 i direktivet.

Bestämmelsen reglerar beräkningen av avgiften för tjänster. När det gäller vilka tjänster som avses, se kommentaren till första paragrafen. Det är det järnvägsspecifika utnyttjandet av telekommunikationsnätet som avses under punkten 4 a i bilagan II till direktivet.

Paragrafen anger att avgiften inte får vara diskriminerande. Den som förfogar över sådana tjänster får som huvudregel själv bestämma avgiften. Av bestämmelsen framgår dock att om denne är ensam om att tillhandahålla viss tjänst skall avgiften beräknas

utifrån kostnaden för att tillhandahålla tjänsten och efter det faktiska utnyttjande som köparen har begärt.

9 §

Genom bestämmelsen genomförs artikel 30.3 andra och tredje meningarna i direktivet.

Av bestämmelsen framgår att infrastrukturförvaltaren och en sökande får föra förhandlingar om nivån på de avgifter som avses i 5 och 6 §§, dock endast om Järnvägsstyrelsen tillförsäkras full insyn i förhandlingarna. Det föreskrivs också på vilket sätt Järnvägsstyrelsen kan ingripa om den finner det sannolikt att förhandlingarna förs på grunder som strider mot principerna i 5 och 6 §§.

10 §

Första stycket, som motsvarar artikel 7.1 i direktivet, anger att avgifterna enligt 2, 3, 5 och 6 §§ skall betalas till infrastrukturförvaltaren.

I andra stycket föreskrivs en skyldighet för infrastrukturförvaltaren, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att även uppbära, redovisa och till staten betala in de miljö- och olycksavgifter som fastställts enligt 4 §. Regeringen bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om hur redovisningen och inbetalningen skall gå till.

Av tredje stycket framgår att infrastrukturförvaltaren i sin tur är skyldig att betala den extra avgift som tas ut med stöd av 3 § till den som har hand om planeringen och finansieringen av de åtgärder som behövs för att förebygga överbelastad infrastruktur för de fall infrastrukturförvaltaren inte själv fastställer investeringsplaner och svarar för sådana investeringar.

Fjärde stycket motsvarar artikel 12 första stycket i direktivet. Det anges att infrastrukturförvaltaren får, med undantag för avgift enligt 4 §, ta ut en s.k. bokningsavgift för kapacitet och tjänster som har begärts men inte utnyttjats.

Av femte stycket framgår att avgiften för tjänster som tillhandahålls i samband med utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen skall betalas till den som tillhandahåller dem.

10.6 Sjätte avdelningen

1 kap.

1 §

Av paragrafen framgår att tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna i 2 – 5 avd. utövas av Järnvägsstyrelsen.

2 §

Bestämmelsen innehåller endast en hänvisning till ellagen.

3–4 §§

Bestämmelserna reglerar tillsynsansvaret och tillsynsmyndighetens möjligheter att utöva tillsyn samt dess befogenheter i de fall då ett ingripande är nödvändigt. I detta tillsynsansvar ingår de uppgifter Järnvägsstyrelsen ålagts genom bestämmelsen i artikel 10.7 direktiv 2001/12/EG. Det är i det avseendet fråga om att besluta om nödvändiga åtgärder för att korrigera en negativ utveckling ur konkurrenssynpunkt på järnvägsmarknaden. I det avseendet åligger det Järnvägsstyrelsen att agera inte bara på klagomål utan även på eget initiativ. För denna tillsynsuppgift kan finnas behov såväl av att få information som tillträde till lokaler m.m.

5 §

Bestämmelsen genomför artikel 12 och 19 i direktiv 2001/16/EG.

2 kap.

[1-4 §§]

Det föreslås att straffbestämmelser motsvarande dem som gäller enligt järnvägssäkerhetslagen införs (se avsnitt 4.3.5). Tillämpningen bör följa den som hittills gällt för järnvägssäkerhetslagen.

3 kap.**1 §**

Genom bestämmelsen bemyndigas regeringen att utfärda ytterligare föreskrifter. Det innebär bl.a. ett bemyndigande att utfärda de föreskrifter som är nödvändiga för att direktiven skall kunna genomföras i svensk rätt. Bemyndiganden återfinns även under andra avdelningar i lagen.

2 §

Befogenheten att föreskriva eller i enskilda fall medge undantag bör tillkomma Järnvägsstyrelsen.

4 kap.**1 §**

Av bestämmelsen framgår bl.a. att Järnvägsstyrelsens beslut får överklagas hos länsrätt.

2 §

Av bestämmelsen framgår att ett beslut gäller omedelbart om inte annat beslutats.

3 §

Bestämmelsen genomför artikel 30.2 och delvis 30.3 i direktiv 2001/14.

Enligt lagen läggs infrastrukturförvaltare skyldighet att upplåta infrastrukturkapacitet på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor. Samma skyldighet åligger infrastrukturförvaltare respektive järnvägsföretag i fråga om vissa tjänster. En sökande skall kunna klaga på beslut fattade av infrastrukturförvaltaren och i förekommande fall järnvägsföretaget när det gäller:

- järnvägsnätsbeskrivningen, att denna tagits fram på föreskrivet sätt och på dess innehåll bl.a. på kapacitetstilldelningsprocessen och avgiftssystemet,
- att tilldelningsförfarandet skett på föreskrivet sätt och på beslut fattade i det enskilda fallet och
- att avgiftsnivån fastställts på föreskrivet sätt i det enskilda fallet.

För en infrastrukturförvaltare som är förvaltningsmyndighet är genom förvaltningslagen (1986:223) reglerat hur beslut fattas, hur klagotid skall beräknas etc. I fråga om infrastrukturförvaltare som är enskilda organ liksom för järnvägsföretag vid tillhandahållande av tjänster finns ingen motsvarande reglering. Järnvägsnätsbeskrivningen skall kunna överklagas. Beträffande beskrivningen kan tidpunkten för överklagande räknas från offentliggörandet. För beslut om avgift i det enskilda fallet skall tiden för överklagande räknas från datum för fakturan.

Ett beslut om kapacitetstilldelning får normalt påverkan på andra. Om en sökande är missnöjd med tilldelat läge och klagar på detta, får om beslutet ändras, detta inverkan på andras tilldelade kapacitet.

4 §

Genom bestämmelsen genomförs artikel 30.4 i direktiv 2001/14/EG.

Förslaget till lag om ändring i järnvägssäkerhetslagen

1 §

Av innehållet i det nya andra stycket framgår att järnvägssäkerhetslagens bestämmelser inte längre gäller i samma omfattning som tidigare, se avsnitt 4.3.3. Detta är en följd av de föreslagna bestämmelserna i järnvägslagen.

I tredje stycket har "Banverket" ersatts med "Järnvägsstyrelsen".

4 §

Ändringarna i första stycket är en följd av att det inte finns skäl att undanta Banverket från tillståndsprövningen och att nuvarande regel om att SJ får bedriva trafik utan tillstånd sedan bolagiseringen av SJ inte längre är tillämplig och föreslås tas bort.

Som en följd av förslaget att bl.a. drift av internationell järnvägstrafik inte längre skall regleras i järnvägssäkerhetslagen utan i stället i den nya järnvägslagen tas vissa delar av bestämmelsen bort.

I bestämmelsen införs ett krav på att även en infrastrukturförvaltare som beviljas tillstånd genom försäkring eller på annat likvärdigt sätt skall ha täckt den skadeståndsskyldighet som kan uppkomma till följd av järnvägstrafiken, se avsnitt 4.3.2.

8 §

Som en följd av förslaget att bl.a. drift av internationell järnvägstrafik inte längre skall regleras i järnvägssäkerhetslagen utan i stället i den nya järnvägslagen tas vissa delar av bestämmelsen bort.

19 a och 19 b §§

Paragraferna skall enligt förslaget upphävas. Regleringen av sådana frågor föreslås i stället i den nya järnvägslagen.

29 §

Ändringen i första stycket första punkten är en följd av att 19 a och 19 b §§ enligt förslaget skall upphävas (i 29 § borde det rätteligen vara en hänvisning till 19 b §).

11 Svensk representation i internationella organisationer

11.1 De internationella organisationerna

Det internationella arbetet på järnvägsområdet bedrivs i ett omfattande och komplicerat nätverk där det många gånger är svårt att dra skarpa gränser mellan den ena eller andra organisationens verksamhetsområde och befogenheter. Organisationerna har tillkommit under olika tidsskeden och de uppgifter de då skulle lösa har med tiden ofta kommit att förändras. Det är emellertid utomordentligt svårt att avskaffa några internationella organisationer därför att det alltid finns några intressen som i så fall skulle bli lidande. Organisationerna består därför, men ges ändrade arbetsuppgifter.

Liksom på andra samhällsområden finns det inom transportsektorn ett stort antal internationella organisationer. Det kan antingen vara fråga om övergripande organisationer där transportfrågorna utgör en mindre del av den totala verksamheten eller organisationer vars verksamhet koncentreras på enbart transportfrågor. I vissa fall sysslar de med flera olika trafikslag, oftare dock med enbart ett av dem. Organisationerna kan vara antingen överstatliga eller mellanstatliga, de kan också vara sammansatta av myndigheter i olika länder. Organisationerna kan ha en världsvid, europeisk eller nordisk karaktär.

Ett stort antal internationella organisationer företräder näringslivet i stort och dess nationella branschorganisationer. Det finns också konsumentorganisationer, miljögrupperingar, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. En del organisationer är övergripande för industrin och handeln och transportfrågorna utgör där endast en mindre del av verksamheten. Det finns också organisationer som arbetar för att utveckla gemensamma rättsregler. Stor betydelse har också de organisationer som arbetar med standardiseringsfrågor. Nedanstående beskrivning är inte

uttömmande men ger en bild av hur järnvägsfrågor behandlas de i internationella forum jag anser mest relevanta för mina ställningstaganden.

11.2 Organisationer som behandlar transportfrågor

EU

Frågor som rör den gemensamma transportpolitiken, bl.a. järnvägsfrågor, behandlas i Europeiska unionens olika institutioner. Hur Sverige skall representeras i dessa sammanhang är inte specifikt för järnvägssektorn utan det finns en allmän ordning för arbetet som vuxit fram med stöd av författningsbestämmelser och praxis. Jag finner givetvis ingen anledning att ta ställning till om denna ordning är ändamålsenlig för arbetet med järnvägsfrågorna. Däremot tycker jag att det är lämpligt att beskriva hur arbetet är fördelat mellan olika aktörer eftersom det hänger samman med representationen i andra internationella organisationer. Jag kommer i det följande att kort beskriva de organisationer som är relevanta för järnvägsfrågorna.

ECE

FN:s regionala ekonomiska kommission för Europa (ECE), där alla europeiska länder ingår, har en särskild kommitté för landtransporter med bl.a. en undergrupp för järnvägsfrågor. Organisationen har tidigare utarbetat konventioner i transportfrågor av stor betydelse för transport och trafik. ECE tillkom omedelbart efter andra världskrigets slut och dess huvuduppgift var – och är fortfarande – att befrämja handeln och andra ekonomiska kontakter mellan Väst- och Östeuropa. Därför ingår även transportområdet i organisationens verksamhet.

Organisationens huvudsakliga värde ligger i dag i att i den ingår stater från såväl Väst- som Östeuropa samt USA och Canada. Den är därför en punkt för kontakter mellan dessa länder på tjänstemannanivå. Med tiden har organisationen åtminstone på transportområdet fått en alltmer teknisk inriktning. Med EU:s utvidgning kommer en stor del av värdet som kontaktpunkt öst-väst att för-

svinna, men det är viktigt att komma ihåg att i ECE är Ryssland, Ukraina, Jugoslavien och Kroatien medlemmar. Kontakterna mellan EU och Ryssland måste dock förmodligen efter utvidgningen regleras på annat sätt. Behovet av ECE måste därför sannolikt omprövas.

CEMT

Den europeiska transportministerkonferensen (CEMT) är en systerorganisation till OECD. Den är ett viktigt forum för samråd mellan transportministrarna i hela Europa i landtransportfrågor. Organisationen är främst att se som policyskapande. Konferensens arbete mynnar som regel ut i icke-bindande policyförklaringar från ministrarna, s.k. resolutioner. CEMT ordnar en rad seminarier och rundabordssamtal i aktuella ämnen som berör landtransporter. På samma sätt som för ECE kan CEMT:s roll komma att förändras genom EU:s utvidgning

WTO, OECD

Arbetet i världshandelsorganisationen (WTO) och organisationen för utvecklingsamarbete (OECD) kan ha en indirekt betydelse för järnvägssektorn. En ny världsvid handelsrunda kan komma att inkludera landtransporter och det kan då bli aktuellt att delta med transportexpertis.

11.3 Internationella järnvägsorganisationer

OTIF

Organisationen för internationella järnvägstransporter (OTIF) med säte i Bern har ett 40-tal stater som medlemmar från Europa, Nordafrika och Mellersta Östern, dock ej Ryssland och Ukraina. I dess ansvarsområde ingår frågor om förenkling av regler för resande och gods under järnvägsresor, att sköta avräkning mellan järnvägsföretagen samt att lista farligt gods enligt konventionen om transport av farligt gods på järnväg (RID). Dess största uppgift är

dock att ansvara för konventionen om internationell transport med järnväg (COTIF), de civilrättsliga reglerna om transport av passagerare och gods i internationell trafik (CIV och CIM) samt reglerna om internationell transport av farligt gods. Organisationen har ett nära samarbete med sin östeuropeiska motsvarighet, (OSShD) i vilken bl.a. Ryssland ingår. Därigenom får COTIF en nästan paneuropeisk-asiatisk utsträckning.

CIT

I anslutning till OTIF verkar CIT (Comité International des transports ferroviaires) som är ett frivilligt samarbetsorgan mellan järnvägarna för att åstadkomma regler för en enhetlig tillämpning av COTIF.

UIC

Den internationella järnvägsunionen UIC har 158 medlemmar från fem kontinenter. Verksamheten har sin huvudinriktning på harmonisering av järnvägsteknik och järnvägssystem. Organisationen ser som sin uppgift att främja internationell järnvägstrafik. I detta syfte utarbetas standarder och rekommendationer med driftskompatibilitet som målsättning. Organisationen upplever sig även som en allmän talesman för järnvägen som transportsätt. UIC har helt klart en särställning i järnvägssammanhang. Orsaken till och följderna av detta kommer jag att beskriva närmare i det följande.

CER

Ett särskilt organ har skapats i nära anslutning till UIC, nämligen den europeiska järnvägskommittén (CER), vars enda uppgift synes vara att påverka EU-kommissionen och regeringarna i EU:s medlemsstater i järnvägspolitiska frågor. Infrastrukturförvaltarna har fått inträde i denna organisation. De anser sig dock inte ha fått gehör för sina synpunkter.

AEIF

Europeiska sällskapet för driftskompatibilitet på järnväg (AEIF) ägs av infrastrukturägarna, järnvägsföretagen (via UIC) och järnvägsindustrin inom EU. AEIF har utsetts enligt EG-direktiven om driftskompatibilitet att vara det gemensamma representativa organet för att utarbeta förslag till tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD). Förslagen skall antas av Europeiska gemenskapernas kommission och därefter offentliggöras i EGT (Europeiska gemenskapernas officiella tidning). AEIF ansvarar för att förbereda översyn och uppdatering av TSD allteftersom den tekniska och samhälleliga utvecklingen fortskrider. EU:s medlemsstater är skyldiga att följa TSD.

EIM

Infrastrukturförvaltarna i ett antal av EU:s medlemsstater har nyligen bildat organisationen Europeiska infrastrukturförvaltarna. Infrastrukturförvaltare från ett ökande antal stater hör sig för om möjligheterna att ansluta sig. Det är troligt att organisationen på sikt kommer att omfatta flertalet infrastrukturförvaltare inom EU.

NIM

Sammanlutningen för de nordiska infrastrukturförvaltarna (NIM) har varit kärnan för EIM. I detta forum diskuteras utformningen av ett närmare samarbete mellan de nordiska infrastrukturförvaltarna.

11.4 Utvecklingen inom UIC

11.4.1 Historik

Den internationella järnvägsorganisationen (UIC) bildades efter första världskrigets slut mellan järnvägsförvaltningarna i Europa. Avsikten var att genom en harmonisering av järnvägssystemen i Europa bidra till Nationernas Förbunds mål att i framtiden undvika krig, särskilt i Europa. Två förödande krig mellan Tyskland och Frankrike hade då visat järnvägarnas oerhörda och växande betydelse dels för militära ändamål, dels för folkhushållningen. Genom ett nära samarbete mellan främst de tyska och franska och naturligtvis gärna också de italienska, polska, österrikiska m.fl. järnvägarna kunde ett viktigt bidrag ges till uppbyggandet av en varaktig fred byggd på handel och resande mellan länderna. Samarbetet måste emellertid om det skulle kunna få någon märkbar praktisk effekt bygga på att järnvägsmaterielen, rullande och fast, harmoniserades så att tågen kunde rulla över gränserna, i vart fall vagnarna. UIC fick alltså redan från början en starkt teknisk inriktning. Denna profil hade UIC också under de första decennierna efter andra världskriget. Den stora förändringen kom när debatten om avreglering av järnvägarna i Europa började under 80-talet. Denna debatt ledde fram till en spektakulär utförsäljning av den statliga järnvägen i Storbritannien medan man i Sverige gjorde en uppdelning mellan SJ och Banverket genom riksdagsbeslutet 1988.

11.4.2 Struktur

UIC har i dag en komplicerad organisation och beslutsstruktur. Viktigt är dock att här påpeka att UIC är en världsvid organisation men att dess tyngdpunkt ligger i Europa. EU-ländernas järnvägar är antalsmässigt i minoritet, men sättet att beräkna medlemsavgifter och därmed röster medför att de centraleuropeiska stora järnvägsländernas statsjärnvägar, främst DBAG och SNCF som alltjämt i huvudsak är att se som integrerade järnvägar, har ett stort

inflytande över organisationens verksamhet. När länder som Storbritannien och Sverige förändrade sina järnvägsadministrationer passade detta dåligt in i UIC:s struktur. De nya infrastrukturförvaltarna beviljades dock eget medlemskap (liksom i CER). Så har också skett med andra senare tillkomna fristående infrastrukturförvaltare. Nya mindre järnvägsföretag har, delvis av kostnadsskäl, haft svårare att ansluta sig till UIC.

11.4.3 Arbetssätt

De regler som nu styr UIC:s verksamhet är resultatet av ett länge pågående revisionsarbete för att anpassa UIC till den nya situation att vissa järnvägsförvaltningar delades upp i trafik- och infrastrukturdelar. Organisationen var inte skapad för att kunna tillvarata bägge delarnas intressen. Saken kompliceras ytterligare av att gemenskapslagstiftningen i EU inrättar de regulators- och säkerhetsfunktioner som skall hållas avskilda från infrastrukturförvaltarens uppgifter. Vidare måste man beakta att i UIC ingår ett stort antal järnvägsförvaltningar som inte tillhör EU:s medlemsstater eller ens är europeiska. Sättet att beräkna röststyrkan i organisationen gynnar de stora centraleuropeiska järnvägarna som därför dominerar verksamheten. DBAG och SNCF har inget eget intresse av att uppdelning sker mellan bana och drift.

En ytterligare komplikation för UIC är att flera medlemmar nu har privata ägare. En del är också organiserade som aktiebolag fast de är statligt ägda. Företagen uppträder som privata företag på marknaden och inte som statliga organ. Detta gäller SJ AB och Green Cargo AB. Blandningen av statligt och privat var inte förutsedd i UIC-verksamheten. Allt detta leder till att UIC mer och mer liknar en frivillig intresseorganisation (en s.k. NGO). UIC förlorar successivt sin tidigare karaktär av i viss mån mellanstatligt organ eller nästan överstatlig organisation i arbetet med att utfärda tekniska normer som medlemsföretagen förbinder sig att införa.

Det finns i dag ett ganska stort missnöje med hur verksamheten inom UIC bedrivs. Den kommer främst från företag och myndigheter i sådana länder som genomfört en boskillnad mellan infrastrukturförvaltning och järnvägsföretag. Man upplever att det är svårt att få gehör för sina synpunkter. UIC är inte strukturerat för

att kunna ta vara på och utveckla såväl infrastrukturhållarnas som järnvägsföretagens intressen. De är ju ofta helt stridande mot varandra. Exempel på sådana frågor där detta blir särskilt framträdande är banavgifterna och fördelning av tåglägen. I de integrerade företagen ingås kompromisser i dessa frågor, men detta är ju inte möjligt i t.ex. Sverige och Storbritannien. Infrastrukturhållarna varken kan, vill eller skall kompromissa bort sina synpunkter i UIC-arbetet. Syftet med organisationen är ju i stället just att utveckla och förstärka sådana synpunkter som många medlemmar har gemensamma.

En annan utveckling man kan iaktta i UIC är att organisationens tidigare så klara inriktning på harmonisering av järnvägsteknik och järnvägssystem i medlemsländerna trätt i bakgrunden till förmån för mer kommersiella, juridiska och t.o.m. järnvägspolitiska frågor. SJ AB och Green Cargo AB har under år 2001 inte varit medlemmar i UIC och CER. De har emellertid nu inträtt från just passerat årsskifte. Man kan säga att de därmed övertar den roll SJ som järnvägsföretag tidigare spelade. Övriga svenska tågoperatörer verkar f.n. inte ha intresse av att inträda eftersom medlemsavgifterna skulle bli så höga. För SJ AB:s del respektive för Green Cargo är det främst av kommersiella skäl man önskar delta i verksamheten. Det gäller t.ex. försäljning av internationella biljetter, möjligheten att befordra vagnar över gränserna (bl.a. RIC- och RIV-avtalen), standardiseringsarbetet med järnvägsmaterielen m.m.

11.5 Överväganden om Sveriges representation i internationella organisationer

För att svenska staten skall kunna medverka effektivt i internationellt samarbete på järnvägsområdet krävs ett samordnat agerande av regeringen och berörda myndigheter. Det förespråkas särskilt när det gäller arbetet i EU att Sverige bör "tala med en röst". Naturligtvis delar jag uppfattningen att den inställning som anges som Sveriges ståndpunkt i internationella sammanhang bör vara väl avstämd, förankrad och konsekvent samt ta hänsyn till viktiga principer inom angränsande politikområden. Det har visat sig under Sveriges år som medlemsstat i EU att det går att få till stånd en sådan ordning för Regeringskansliet och myndigheterna. Privata organisationer kan naturligt nog inte förväntas förespråka statens linje i frågor som kan komma i konflikt med de intressen de

har att tillvarata. En svensk ståndpunkt som beretts av Regeringskansliet och berörda myndigheter tar i regel dock hänsyn till viktiga synpunkter som framförts av intresseorganisationer under beredningen.

Jag vill därför understryka att jag anser det särskilt viktigt att svenskt agerande i internationella organisationer på järnvägsområdet föregås av beredning i samråd med en bred krets av intressenter. Likaså är det betydelsefullt att resurser avsätts för att Sverige skall kunna delta i det internationella arbetet med den expertis som är mest lämpad för uppgiften. De myndigheter som deltar i arbetet bör överväga hur de kan ta tillvara externa expertkunskaper.

Arbetet i EU:s ministerråd och dess arbetsgrupper sköts enligt författningar och utbildad praxis av regeringen och de berörda myndigheterna. För järnvägsfrågor har arbetet som regel bedrivits av tjänstemän från Regeringskansliet och experter från Banverket. Experterna från myndigheten deltar även i arbetet i andra internationella organisationer och har därmed ett nätverk av expertkollegor från andra medlemsstater. Detta har visat sig mycket värdefullt under arbetet i rådets grupper. I den nya organisation som jag föreslår för järnvägsmyndigheterna är det därför naturligt att Järnvägsstyrelsen och i vissa fall även Banverket deltar i arbetet i ministerrådets arbetsgrupper. Detsamma gäller de kommittéer hos Europeiska kommissionen där regeringen utsett representanter från myndigheter som företrädare.

Även i organisationer som ECE, WTO och OECD styr rättsregler och utbildad praxis hur Sverige representeras och jag finner därför inte anledning föreslå annat än att när järnvägsmyndigheterna deltar i arbetet bör det ske enligt den uppdelning av ansvaret mellan dem som jag föreslagit.

Med detta kvarstår frågan om representation i CEMT, OTIF, CIT, UIC, CER, AEIF, EIM och NIM.

Jag har uppfattat mitt uppdrag som att jag bör lämna förslag till hur och om Sverige som stat skall vara representerat i olika organisationer. I förhållande till de "privata" organen UIC och CER samt AEIF uppstår då frågan om Sverige kan eller skall vara representerat i egenskap av observatör och i så fall vilket svenskt organ som bör vara det. Frågan är alltså om Järnvägsstyrelsen eller annan myndighet bör vara observatör i nämnda organ.

Det kan i frågan om UIC också finnas anledning att överväga i vilken utsträckning frågor som nu behandlas inom organet även

fortsatt bör avgöras där och om Sverige bör ha en inställning i denna sak. Som jag tidigare beskrivit UIC:s aktiviteter finns det anledning att ifrågasätta om verksamhet som leder till resultat med karaktären av bindande offentligrättsliga regler kan bedrivas av ett organ som domineras av järnvägsföretag med en konservativ syn på de rättsregler som arbetas fram inom EU.

Mitt förslag är därför att regeringen inom EU och i andra forum verkar för att UIC utvecklas till ett rent intresseorgan för järnvägsföretag. De svenska järnvägsföretag som önskar det kan då delta i organisationen om de bedömer sig ha nytta av det men inte känna sig tvingade för att kunna bedriva internationell trafik. Liknande resonemang kan föras när det gäller CER och EIM.

CEMT, OTIF och CIT är sådana organ där Sverige bör vara officiellt representerat.

Två av organen, OTIF och CEMT, har i sin verksamhet frågor av sådan natur att någon annan representation än berört departement inte kan komma i fråga. I dessa sammanhang behandlas frågor av en sådan beskaffenhet att huvudansvaret bör ligga på Regeringskansliet, bland annat förhandlas folkrättsligt bindande internationella överenskommelsen och antas beslut om politisk inriktning på generell nivå. Det förekommer att ett enskilt departement kan låta en myndighet sköta det "dagliga" förhandlingsarbetet och en sådan delegering sker ofta formlöst. Detta innebär dock inte att ansvaret som sådant kan läggas på myndigheten. Särskilt inom CEMT bedrivs dock en hel del arbete i form av seminarier och rundabordssamtal och det är naturligtvis värdefullt om järnvägsmyndigheterna, med sin expertis, deltar i sådana sammanhang.

Eftersom diskussion förekommit om vilket departement som skall ansvara för vilket organ finner jag det lämpligt att även behandla denna fråga. När det gäller OTIF kan det finnas anledning till en uppdelning av ansvaret. Till COTIF, den internationella järnvägskonventionen, finns en rad bilagor. I dagsläget har Justitiedepartementet ansvar för två av bilagorna, CIV och CIM. Försvarsdepartementet har ansvar för en, RID, medan Näringsdepartementet har ansvar för övriga bilagor samt för huvudkonventionen. Eftersom erfarenheten visat att det delade ansvaret innebär svårigheter för det löpande arbetet föreslår jag att Näringsdepartementet, som är huvudman för järnvägstrafiken och som enligt dagens fördelning svarar för huvudkonventionen, även får ansvar för samordningen av de olika delarna för vilka lagstiftningsansvaret ligger hos de två andra departementen.

CIT synes vara ett organ där Sverige kan vara representerat på myndighetsnivå enligt den ansvarsuppdelning jag föreslagit.

För AEIF föreslår jag att regeringen ser över villkoren för hur organisationen på ett neutralt sätt kan tillföras svensk teknisk expertis så att Sverige har förutsättningar att påverka detta betydelsefulla arbete som tenderar att domineras av kontinentala intressen. Det är också av vikt att svenska intressen blir allsidigt representerade. Det kan därför i detta sammanhang övervägas om intresserade företag som saknar resurser att delta kan få uppmuntran och stöd för att möjliggöra deltagande. Banverket kan visserligen inom ramen för sektorsansvaret anses ha till uppgift att se till såväl järnvägsföretagens som samtliga infrastrukturförvaltarens intressen då man deltar i AEIF och motsvarande organs arbete. Anslagsmedel för sektorsändamål skulle emellertid delvis kunna användas så att övriga intressenter direkt kunde låta företrädare sig själva och sina egna intressen i stället för att låta sig företrädas av ett infrastrukturförvaltande sektorsorgan. Risken för misstanke om rollsammanblandning kan i det senare fallet aldrig helt undvikas.

Sverige bör beträffande AEIF och andra liknande organ dessutom använda sig av möjligheten att via EU-kommissionen påverka expertkompetensen inom organet. Det bör i så fall ske genom initiativ från regeringen och gentemot kommissionen.

Regeringen bör också mer allmänt sett följa upp att nödvändig expertkompetens för det internationella samarbetet byggs upp inom Regeringskansliet och berörda myndigheter. Jag utgår från att detta görs till en aktiv del av den dialog som sker mellan regeringen och myndigheterna.

En skiss över hur jag anser att Sveriges representation i internationella organisationer på järnvägsområdet skulle kunna utformas framgår av bifogade matris.

Organisation	Arbetsuppgifter	Förslag om svensk representation
EU/rådet Coreper, Rådsarbetsgrupper	Bereda bindande beslut om rättsakter, ekonomiska program m.m.	Sedvanlig ordning, dvs. berört departement i samarbete med berörd myndighet, Brysselrepresentationen
EU/kommissionen Kommittéer (föreskrivande, rådgivande)	Tillämpa gemenskapslagstiftning. Uppdatera rättsakter efter den tekniska utvecklingen m.m.	Sedvanlig ordning, dvs. berörd av regeringen utsedd myndighet efter förankring och avstämning med berört departement. Ev. berört departement
EU/kommissionen Expertgrupper, ad hoc möten	Bidra med idéer till nya initiativ från kommissionen	Berörda experter från myndigheter eller privata sektorn
FN:s ekonomiska kommission för Europa ECE/arbetsgrupper	Främja handel och andra ekonomiska kontakter mellan Öst- och Västeuropa. Utforma internationella konventioner	Berörda inom Regeringskansliet och på myndigheter
Europeiska transportminister- konferensen CEMT/ECMT	Främja landtransporter i Europa, administrera vissa körtillstånd för vägtransporter	Berörda inom Regeringskansliet och på myndigheter
WTO, OECD m..fl.	Främja handel och ekonomi	Berörda myndigheter
Mellanstatliga regerings- organisationen för inter- nationella järnvägs- transporter - OTIF	Förvalta konventionen om internationell transport på järnväg (COTIF) m.m.	N, Ju, Järnvägsstyrelsen

Internationella järnvägs-transportkommittén CIT	Frivilligt samarbete för att åstadkomma enhetliga regler för tillämpningen av COTIF	Järnvägsstyrelsen
Internationella järnvägsunionen - UIC	Harmonisering av järnvägsteknik	Intresserade järnvägsföretag Banverket
Europeiska järnvägsgemenskapen CER	Europeiskt organ för lobbying	Intresserade järnvägsföretag
Europeiska infrastrukturförvaltarna EIM	Samarbetsorgan för infrastrukturförvaltare	Banverket och andra intresserade infrastrukturförvaltare

12 Fordonsregistrering och fordonscertifiering

12.1 Uppdraget

Enligt kommittédirektivet ”skall förslag lämnas om vilken organisation som skall ansvara för vagnregistret och vagncertifieringen.”

Svensk järnvägslagstiftning kräver ännu ingen offentlig registrering av järnvägsfordon. Något nationellt fordonsregister finns följaktligen inte. Detta är en följd av att de tidigare statsjärnvägarna inte behövde definiera gränserna mellan nationella angelägenheter och kommersiella intressen.

Däremot byggde man inom SJ upp register, i första hand för att hålla reda på tekniska data för enskilda vagnar och för att kunna följa upp underhåll och revisioner, men även för att kunna fördela kostnader och intäkter mellan statsjärnvägarna vid internationell trafik. Dessa register används fortfarande.

EU kommer med stor sannolikhet att som ett led i interoperabilitets- och liberaliseringssträvandena att kräva europeisk, enhetlig registrering och certifiering av alla järnvägsfordon. Det kommer emellertid att ta ett antal år innan detta slår igenom (se nedan).

12.2 Läget i Sverige idag

Det finns inte några lagar och förordningar, varken nationellt eller internationellt, som direkt reglerar hur, av vem eller med vilket syfte enskilda järnvägsfordon skall registreras. Däremot kräver Järnvägsinspektionen att ett fordon som skall framföras på statens spåranläggningar är typgodkänt. Banverket har liknande krav för att utfärda s.k. spårmedgivande.

Alla som bedriver järnvägstrafik av någon omfattning har dock goda skäl att hålla reda på sin utrustning med hjälp av något slags register. Detta är särskilt uppenbart vid internationell trafik. Järnvägsfordon representerar stora värden. De allmänna bestämmelser som finns i olika nationella och internationella regler och avtal mellan järnvägsföretag och andra berörda leder också fram till att det är nödvändigt med någon form av registrering av rullande materiel, även om detta inte skulle vara ett uttryckligt krav i lagar och förordningar. Järnvägsföretagen sköter således av ren självbevarelsedrift registrering av sina fordon.

De s.k. privatägda godsvagnar som trafikerar järnvägsnätet – i detta sammanhang kanske den mest problematiska fordonsgruppen – kan för närvarande registreras av Green Cargo AB om ägaren så önskar.¹ Genom registreringsförfarandet åtar sig Green Cargo AB att för vagnägarens räkning ombesörja tekniskt godkännande, inhämtande av spårmedgivande, tilldelning av vagnnummer och införande i vagnnummerregister med erforderliga vagnstekniska data.

I samband med registreringen inhämtar Green Cargo AB säkerhetsintyg från Järnvägsinspektionen och spårmedgivande från Banverket. Green Cargo AB åtar sig således att hantera privatvagnsägarens informationsutbyte med järnvägsmyndigheterna och utfärdar ett registreringsbevis till vagnägaren. Den enskilde privatvagnsägaren skulle naturligtvis själv kunna sköta dessa kontakter och förse Green Cargo AB eller andra järnvägsföretag med det underlag som krävs för att få vagnen i trafik.

I samband med privatvagnsregistrering hos Green Cargo AB finns det också möjlighet att få vagnen godkänd för internationell trafik om man så önskar. Green Cargo AB är nämligen den enda fullvärdiga svenska UIC-medlemmen inom godsområdet som undertecknat RIV-avtalet, vilket i sin tur reglerar vissa tekniska, operationella och finansiella förhållanden mellan järnvägsföretag som ägnar sig åt internationell trafik.² När Green Cargo AB konstaterat att vagnen uppfyller gällande RIV-föreskrifter märks den enligt UIC- och RIV-normer och accepteras sedan automatiskt av andra RIV-undertecknare för trafik i deras tåg. För att en vagn

¹ Privatvagnsbegreppet är en kvarleva från den tid då statsbanorna fungerade som myndigheter. Efter uppdelningen och bolagiseringen av SJ kan man möjligen hävda att alla svenska vagnar är privata. Privatvagnsbegreppet kommer dock förmodligen att leva länge än i internationella sammanhang.

² Det finns inget som hindrar att andra operatörer ansöker om egen anslutning till RIV-avtalet.

skall accepteras för trafik i Green Cargo ABs tåg krävs också att respektive vagnägare tecknar ett trafikavtal med Green Cargo AB. En vagnägare kan också träffa bi- eller multilaterala trafikavtal med järnvägsföretag i andra länder.

Skulle en vagn inte till alla delar uppfylla gällande krav kan Green Cargo AB, om vagnägaren så önskar, även inhämta särskilt trafik-tillstånd från berörda RIV-operatörer i andra länder. Utifrån granskning och godkännande åsätter sedan Green Cargo AB vagnsnummer enligt internationell branschnormering.

Green Cargo AB träffar även erforderliga avtal med vagnägaren om eventuell trafik i Green Cargo ABs egna tåg.

Om en vagnägare avser att låta sina fordon gå i trafik enbart i Sverige krävs sammanfattningsvis endast att fordonet har ett säkerhetsintyg från Järnvägsinspektionen och ett spårmedgivande från Banverket. Skulle vagnägaren inte förfoga över egen dragkraft krävs också trafikavtal eller annan överenskommelse med ett eller flera järnvägsföretag. Sådana kan slutas mellan respektive företag utan att fordonen behöver registreras hos de järnvägsföretag som bistår med dragkraft.

En vagnägare som använder sig av dragkraft från operatör A för sin kommersiella trafik, men behöver utnyttja operatör B för att komma i åtnjutande av verkstadsunderhåll behöver således ingå två trafikavtal. Däremot krävs ingen registrering av teknisk eller annan information utanför det egna företaget. Det är dock troligt att de järnvägsföretag som accepterar en annan vagnägares vagn i sina tåg kommer att kräva trovärdig teknisk och säkerhetsmässig information om vagnarna och underhållet av dessa.

I samband med att SJ delades och Green Cargo AB bildades ingicks ett avtal mellan Affärsverket Statens järnvägar (ASJ) och Green Cargo AB. I detta åtar sig Green Cargo AB att mot skäligen ersättning från staten tillhandahålla de tjänster som under en övergångsperiod erfordras för att "privatvagnsregistreringen" skall kunna fungera i oförändrad omfattning efter bolagiseringen.

Avtalet mellan ASJ och Green Cargo AB gäller t.o.m. utgången av år 2002. ASJ skall enligt gällande plan upphöra vid samma tidpunkt, vilket innebär att ett eventuellt fortsatt statligt åtagande måste ske i annan form.

Det bör i sammanhanget nämnas att det inte finns några formella hinder för en svensk privatvagnsägare att låta registrera sina fordon i ett utländskt järnvägsföretag. Om detta företag har undertecknat RIV-avtalet accepteras vagnarna i Green Cargo ABs tåg i Sverige.

UIC-norm 433 kräver i och för sig att en nationell behörig instans tekniskt godkänner en vagn innan trafikeringsavtal tecknas, men ett sådant behövs inte om en vagn är registrerad i ett företag som undertecknat RIV-avtalet.

Fordon kan också framföras internationellt genom bilaterala överenskommelser mellan berörda järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare samt perspektiv med godkännande från berörda järnvägsmyndigheter i resp. land.

Persontrafikoperatörer registrerar också sina egna fordon på det sätt man själv bestämmer. Detta kan ge upphov till vissa praktiska svårigheter, särskilt i upphandlad trafik när det upphandlande organet ställer fordon till operatörens förfogande. Vid byte av operatör måste registreringen anpassas till respektive företags rutiner, vilket kan innebära att både fordonsnummer och littera måste bytas. Det är heller ingen självklarhet att uppgifter som registrerats hos en operatör överförs till en annan.

Avsaknaden av central fordonsregistrering skapar också oklarheter vid uthyrning av fordon. Är det ägaren eller uthyraren som bör föra register över fordonet och dess användning eller är det operatörerna?

12.3 Framtida krav på registrering av järnvägsfordon

I det s.k. andra järnvägspaketet från EU-kommissionen som presenterades i början av år 2002 finns förslag till ändringar i tidigare direktiv 96/48/EG och 2001/16/EG. Man föreslår således att det i artikel 14 i berörda direktiv bl.a. skall infogas följande (KOM(2002)22):

4. När medlemsstaterna godkänner att rullande materiel tas i bruk skall de förse varje fordon med en identifikationskod i alfanumerisk form. Denna kod skall anbringas på varje fordon och anges i ett nationellt fordonsregister som skall uppfylla följande kriterier:
 - a) det nationella fordonsregistret skall följa de gemensamma specifikationer som anges i punkt 5,
 - b) det nationella fordonsregistret skall fortlöpande uppdateras av ett organ som skall vara oberoende i förhållande till banhållaren och alla järnvägsföretag,

- c) det nationella fordonsregistret skall vara tillgängligt för de myndigheter som utses enligt artiklarna 12 och 18 i Europaparlamentets och rådets direktiv xxx/EG* vad avser uppgifter relaterade till järnvägssäkerhet. Det skall likaså vara tillgängligt för de myndigheter som utses inom ramen för artikel 30 i direktiv 2001/14/CE**, vad avser alla legitima förfrågningar, samt för byrån, järnvägsföretag och banhållare.
5. De gemensamma specifikationerna för fordonsregistret skall antas enligt det förfarande som avses i artikel 21.2, på grundval av ett förslag som utarbetas av byrån. Registret skall minst innehålla följande uppgifter:
- a) hänvisningar till EG-kontrollförklaringen och den myndighet som utfärdat förklaringen,
 - b) hänvisningar till det register över rullande materiel som nämns i artikel 22a,
 - c) uppgifter om fordonets ägare och om det järnvägsföretag som använder fordonet,
 - d) eventuella begränsningar i villkoren för fordonets framförande,
 - e) uppgifter rörande fordonets underhållsmässiga skick.

Förslaget till den ovan nämnda artikel 22a lyder i utdrag:

1. Medlemsstaterna skall tillse att ett register över infrastrukturerna och ett register över rullande materiel offentliggörs och uppdateras varje år. Detta register skall, för varje delsystem eller del av delsystem som berörs, innehålla uppgifter om de viktigaste egenskaperna, exempelvis grundparametrarna och deras överensstämmelse med de egenskaper som föreskrivs i gällande TSD. I varje TSD skall därför noggrant anges vilka uppgifter som skall föras in i registren över infrastrukturerna och den rullande materielen.
2. En kopia av dessa register skall överlämnas till de berörda medlemsstaterna och till byrån samt göras tillgänglig för allmänheten.

De föreslagna reglerna för registrering av järnvägsfordon är som synes tämligen detaljerade. Man eftersträvar uppenbarligen en form av europeisk registerstandard, som medger informationsutbyte över gränserna och som medverkar till att förbättra interoperabilitetsvillkoren. Det finns av direktivförslaget att döma skäl att tro att

de framtida nationella registren kommer att föras av organ som är fristaende från såväl banhallare som järnvägsföretag.

Det spanska ordförandeskapet under första halvåret 2002 valde att inte ta upp det andra järnvägspaketet till behandling. Ärendet kommer således att vidarebearbetas tidigast under det danska ordförandeskapet under det andra halvåret 2002. Detta innebär dock inte att saken gjorde fullständigt halt under det spanska ordförandeskapet.

EU-kommissionen fattade under april 2002 nämligen beslut om att låta genomföra en konsultstudie rörande identifiering och registrering av järnvägsfordon. Studien beräknas komma igång mot slutet av maj månad 2002. Därefter kommer det att ta omkring åtta månader att genomföra undersökningen, som således bör vara fullföljd under första kvartalet 2003.

Rapporten skall innehålla förslag till hur identifierings- och registreringsproblemen kan lösas. I förslaget skall man skilja mellan tekniska och organisatoriska frågor. När medlemsstaterna sedan kommer att ha genomfört det man så småningom beslutar är svårt att sia om.

Det torde dock vara en rimlig gissning, att det inte kommer att bli aktuellt att införa registreringsplikt förrän det nya COTIF (fördraget om internationell järnvägstrafik) är undertecknat, vilket förmodligen tar ytterligare minst tre-fyra år. I bihang till COTIF finns bl.a. förslag till enhetliga rättsregler för avtal om användning av vagnar i internationell trafik (CUV), dito för validering av tekniska normer och för godkännande av tekniska föreskrifter för järnvägsmateriel i internationell trafik (APTU) samt detsamma för tekniskt medgivande till utnyttjande av järnvägsmateriel i internationell trafik (ATMF).

12.4 Överväganden

Under utredningsarbetet har jag kommit fram till, att det endast är registrering av privatvagnar som för ögonblicket kräver uppmärksamhet enligt utredningsdirektivet. Däremot kan det finnas skäl att under utredningens nästa skede behandla registreringsproblematiken i dess helhet. Jag återkommer till detta senare i min utredning. Skälet till att privatvagnsregistreringen är på väg att bli akut är givetvis att det avtal mellan ASJ och Green

Cargo AB som reglerar dagens förhållanden upphör vid kommande årsskifte.

Vid de överläggningar med berörda parter som jag sålunda haft med anledning av privatvagnsregistreringen har det visat sig, att problemen är både komplexa och komplicerade. Gränserna mellan olika inblandade parter nuvarande ansvar och befogenheter är oklara och oreglerade, såväl nationellt som internationellt. Detsamma gäller självfallet också den framtida vagnregistreringens innebörd och konsekvenser såväl för staten som för fordonsägare, banhållare, järnvägsföretag och tredje man.

Green Cargo AB har för mig framhållit, att man helst vill slippa att registrera andra företags fordon i sina register eftersom gränserna mellan kommersiell och teknisk information kan vara oklar. Man menar att blotta misstanken att Green Cargo AB skulle kunna utnyttja informationen för eget bruk är tillräcklig för att en annan registreringsform bör väljas.

Jag delar den uppfattningen. Det är principiellt mycket tvivelaktigt att ett enskilt företag för register över konkurrerande företags tillgångar. Privatvagnsägarna säger sig också föredra att tillstånds- och registreringsproblemen löses på något annat sätt, men menar att nuvarande ordning, dvs. att staten påtar sig ett ansvar för privatvagnsregistreringen, bör försätta till dess att alla utestående frågor om tekniskt godkännande, trafikering och ansvarsförhållandena besvarats.

Enligt min mening finns det ingen anledning att förlänga nuvarande ordning mer än nödvändigt. Den tid som återstår för registreringsavtalet mellan ASJ och Green Cargo AB förefaller emellertid inte vara tillräcklig för att lösa kvarstående problem.

Därför bör det vara möjligt för privatvagnsägarna att på samma sätt som hittills registrera sina vagnar hos Green Cargo AB ytterligare åtminstone ett halvår, dvs. till den 30 juni 2003. Det bör till denna tidpunkt vara möjligt att etablera ett nationellt register för järnvägsfordon, kanske i bolagsform. Det nuvarande avtalet mellan ASJ och Green Cargo AB bör förlängas. Skulle ASJ upphöra för annan företrädare får staten träda in som uppdragsgivare. Privatvagnsägarnas möjligheter att använda sina vagnar på det sätt man önskar får alltså inte påverkas negativt till följd av att nuvarande registreringsavtal eventuellt upphör att gälla.

Om staten inte kan ersätta Green Cargo AB för registreringsarbetet på det sätt man hittills gjort måste bolaget ha rättighet att få sina kostnader för detta merarbete täckta. Jag överläter åt

parterna att komma överens om vad som kan vara en rimlig ersättningsnivå, men menar att riktmärket bör vara att en privatvagnsägare som övergångsvis väljer att dra nytta av Green Cargo AB tjänster skall täcka bolagets självkostnader för teknisk rådgivning, dokumenthantering och övrig service i samband med registrering av enskilda fordonsindivider. Om privatvagnsägarna och Green Cargo AB inte skulle kunna komma överens om vilken prisnivå som är rimlig för olika tjänster som kan ingå i ett registreringsförfarande, bör parterna uppdra åt en auktoriserad revisor att granska debiteringsunderlaget och att lämna ett prisförslag.

Vad jag ovan anfört bör också gälla i relationen mellan SJ AB och privatvagnsägare inom persontrafikområdet.

Jag vill framhålla att det är självklart att alla fordonsägare måste svara för kostnaderna för ett neutralt fordonsregister när detta väl etablerats i likhet med vägsektorns fordonsregister. Det är också självklart att Järnvägsstyrelsen blir tillsynsmyndighet för allt som har med registret att göra.

Med ovan presenterade förslag menar jag, att de akuta problem som är förknippade med fordonsregistreringsfrågan är omhändertagna. De mer långsiktiga registreringsproblem som har att göra med det andra järnvägspaketet måste emellertid också behandlas utifrån svenska utgångspunkter.

Jag avser därför att inom järnvägsutredningens ram inrätta en arbetsgrupp bestående av experter inom fordonsregistrering- och fordonscertifieringsområdena. Det bör vara möjligt att till utredningens slutbetänkande utarbeta ett konkret och flexibelt förslag till vad som skall registreras, hur detta skall ske och hur olika parter ansvarsområden skall avgränsas. Jag menar dock att säkerhetsfrågorna måste få en central betydelse i ett fordonsregister. Säkerhetsfrågornas stora betydelse måste också kunna hanteras effektivt även i en fortsatt långtgående konkurrensutsättning inom järnvägssektorn. För att man skall kunna följa säkerhetsutvecklingen krävs då förmodligen att man registrerar bl.a. tillverkningsnummer, tillverkningsår, individnummer, fordonstyp, revisionsintervall mm. Jag hänskjuter emellertid sådana frågor till den arbetsgrupp som kommer att etableras.

Genom att inte vänta in resultatet av den nämnda EU-studien förbereds ett svenskt ståndpunktstagande i frågan och den svenska järnvägssektorn kommer att kunna påverka ärendet när det på

nytt blir aktuellt. Arbetsgruppens förslag måste dock vara sådant att det inte innebär några principiella eller andra lösningar som förhindrar en snabb anpassning till framtida EU-direktiv.