

# Ansvar för järnvägssäkerheten

*Kan en annan fördelning gynna en marknadsdriven utveckling?*

*Slutbetänkande av Utredningen om driftskompatibilitet  
och järnvägssäkerhet*

*Stockholm 2010*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2010:100

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB  
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23502-7  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet

## Catharina Elmsäter-Svärd

Regeringen beslutade den 21 december 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att i ett första steg föreslå hur det nya driftskompatibilitetsdirektivet (2008/57/EG), direktivet om ändring i detta direktiv (2009/131/EG) samt direktivet om ändringar i järnvägssäkerhetsdirektivet (2008/110/EG) bör genomföras i svensk rätt.

I ett andra steg skulle utredaren bedöma om strukturen i dagens reglering av järnvägssäkerheten är ändamålsenlig i ett längre tidsperspektiv och i förekommande fall översiktligt ange hur regleringen av ansvaret för järnvägssäkerheten bör struktureras för att på ett bättre sätt förena målsättningarna att bibehålla och utveckla järnvägssäkerheten respektive att åstadkomma effektivisering av järnvägen som trafikslag genom marknadsdrivna förändringar.

Till särskild utredare förordnades från och med 21 december 2009 förre verkställande direktören Bengt-Erik Johansson.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 24 februari 2010 tekniske chefen Björn Asplund, kanslirådet Anna Förander, gruppchefen Bengt Hillman, produktchefen Christer Högström, enhetschefen Heléne Jarefors, strategen Annelie Nylander och verkställande direktören Peder Wadman.

Till sekreterare förordnades från 21 december 2009 juristen Anna Blomdahl.

Utredningen har antagit namnet *Utredningen om driftskompatibilitet och järnvägssäkerhet*.

I augusti 2010 överlämnade jag delbetänkandet *Driftskompatibilitet och enheter som ansvarar för underhåll inom EU:s järnvägsystem*, SOU 2010:61, som behandlade utredningsuppdragets steg 1. Härmed överlämnar jag slutbetänkandet *Ansvar för järnvägssäkerheten*, SOU 2010:100, som behandlar uppdragets steg 2. Där återfinns min analys av nuvarande fördelning av säkerhetsansvaret

samt mina förslag till en möjlig omfördelning av ansvaret som med bibehållen eller höjd säkerhetsnivå kan gynna en marknadsdriven vidareutveckling av järnvägen som trafikslag.

Stockholm i december 2010

Bengt-Erik Johansson

Anna Blomdahl

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>11</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>15</b>
<b>1 Uppdrag och arbetssätt</b> .....	<b>25</b>
1.1 Kommittédirektiven .....	25
1.2 Vårt arbetssätt .....	26
1.1.1 Expertgrupp .....	26
1.1.2 Samråd .....	26
1.1.3 Workshops .....	28
1.1.4 Branschrådsmöte .....	28
1.1.5 Intervjubesök i Storbritannien och Nederländerna.....	28
1.1.6 Föredrag .....	29
1.1.7 Särskilda uppdrag.....	29
1.3 Redovisning.....	29
<b>2 Tillvägagångssätt och hypoteser</b> .....	<b>31</b>
2.1 Utgångspunkt .....	31
2.2 Uppdragets omfattning .....	32
2.3 Hypoteser.....	33
2.4 Ett kund-leverantörsfokuserat tillvägagångssätt.....	33
2.4.1 ”Sanningens ögonblick” .....	34
2.4.2 Tydliga underleverantörsförhållanden .....	34
2.4.3 Transportören blir den viktigaste aktören .....	36
2.5 Ett funktionellt tillvägagångssätt .....	36

2.5.1	Järnvägssäkerhetsansvaret i en funktionell analysmodell.....	38
2.6	Val av tillvägagångssätt.....	39
<b>3</b>	<b>Bakgrundsbeskrivning .....</b>	<b>41</b>
3.1	En verksamhet som genomgått stora förändringar.....	41
3.2	Tillsyn av järnvägsföretagen före 1988.....	43
3.3	Vägrafikmodellen.....	45
3.4	Marknadsutvecklingen de senaste tjugo åren .....	47
3.5	Omfördelning av ansvaret kan påverka marknaden .....	51
<b>4</b>	<b>Järnvägssäkerhetsansvar.....</b>	<b>53</b>
4.1	Bakgrund och utgångspunkter .....	53
4.1.1	Ansvar – definition .....	53
4.1.2	Syftet med järnvägssäkerhetsansvar.....	54
4.1.3	Säkerhetsreglering som inträdeströskel.....	54
4.1.4	Internationell säkerhetsreglering .....	54
4.1.5	Samverkan mellan den offentligrättsliga och den civilrättsliga regleringen.....	55
4.1.6	De transportpolitiska målen.....	55
4.2	Aktörer med ett ansvar för järnvägssäkerheten.....	56
4.3	Offentligrättslig säkerhetsreglering .....	57
4.3.1	Järnvägssäkerhetsregleringen i säkerhetsdirektivet .....	58
4.3.2	Dagens reglering av det offentligrättsliga järnvägssäkerhetsansvaret.....	59
4.3.3	Järnvägslagen och föreskrifter beslutade med stöd av den.....	60
4.3.4	Gemensamma säkerhetsmetoder (CSM) .....	63
4.4	Civilrättsliga ansvarsbestämmelser.....	64
4.4.1	Skadeståndslagen.....	64
4.4.2	Järnvägstrafiklagen.....	65
4.4.3	Lagen om internationell järnvägstrafik (1985:193).....	66

4.4.4	Europaparlamentets och rådets förordning om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer .....	66
4.4.5	COTIF 1980 och 1999 .....	66
4.4.6	Produktansvarslagen (1992:18) .....	67
4.4.7	Dispositiva rättsregler .....	68
4.5	De olika aktörernas rättsliga förhållanden till varandra.....	69
4.6	Järnvägsföretag – transportkund.....	70
4.6.1	Järnvägsföretag – infrastrukturförvaltare.....	71
4.6.2	Järnvägsföretag – fordonsägare.....	71
4.6.3	Järnvägsföretag – drift- och underhållsföretag .....	72
4.6.4	Järnvägsföretag – försäkringsgivare.....	73
4.6.5	Järnvägsföretag – övriga .....	74
<b>5</b>	<b>Ett funktionsorienterat förhållningssätt .....</b>	<b>75</b>
5.1	Inledning.....	75
5.2	Allmänt .....	75
5.2.1	Begreppsbestämning.....	76
5.2.2	Avgränsningar och krafter som påverkar järnvägssystemet .....	76
5.2.3	Faktorer som påverkar säkerheten inom järnvägssystemet .....	77
5.3	Ett funktionsorienterat angreppssätt.....	78
5.3.1	Järnvägssäkerhetssystemet .....	78
5.3.2	Uppläggning av regleringen av järnvägssäkerhetssystemet .....	79
5.3.3	Tillsynsmyndighetens uppgift i järnvägssäkerhetssystemet .....	79
5.3.4	Grundläggande funktioner.....	80
<b>6</b>	<b>Erfarenheter av nuvarande fördelning av järnvägssäkerhetsansvaret .....</b>	<b>83</b>
6.1	Erfarenheter av ansvarsregleringen .....	83
6.2	Järnvägsföretag.....	83
6.2.1	Järnvägsföretag och fordonsunderhåll .....	84
6.2.2	Små järnvägsföretags reella möjligheter att ta ansvar för fordonstekniska frågor .....	85

6.2.3	Tillståndsförfarande och säkerhetsstyrningssystem .....	88
6.3	Inrättandet av ECM-funktionen ger möjligheter.....	90
6.4	Infrastrukturförvaltare .....	92
6.4.1	Det kapillära nätet .....	94
6.4.2	Det nationella järnvägsnätet – ansvaret för statens spåranläggningar.....	95
6.4.3	Politisk styrning av järnvägssektorn .....	97
6.4.4	Finansiering av byggande och underhåll.....	98
6.4.5	Betydelsen av avknoppning av delfunktioner.....	99
6.4.6	Att tillhandahålla kapacitet.....	100
6.4.7	Övriga infrastrukturförvaltare .....	100
6.5	ECM för infrastruktur .....	103
<b>7</b>	<b>Tillverkaransvar .....</b>	<b>111</b>
7.1	Intressant brittisk diskussion .....	111
7.2	Tillverkarens ansvar inom luftfarten .....	113
7.2.1	Allmänt om ansvaret för luftvärdigheten .....	113
7.2.2	Tillverkarens roll i samband med underhåll .....	113
7.3	Läget i Sverige.....	117
7.4	Fordonstillverkarna i en ny roll.....	119
7.5	Standard för underhåll av järnvägsmateriel.....	120
<b>8</b>	<b>Föraransvar .....</b>	<b>123</b>
<b>9</b>	<b>Trafikledning.....</b>	<b>125</b>
9.1	Trafikledningsfunktionen .....	126
9.2	Trafikplanering, trafikeringsavtal och operativ trafikledning .....	128
9.3	Operativ trafikledning .....	131
9.4	Samverkan med järnvägsföretagens driftledning.....	131
9.5	Andra former av trafikledning.....	132



9.6	En jämförelse med luftfarten.....	133
<b>10</b>	<b>Något om ansvarsstrukturen inom sjöfarten respektive luftfarten.....</b>	<b>135</b>
10.1	Sjöfarten.....	135
10.2	Luftfarten .....	136
<b>11</b>	<b>Internationell utblick .....</b>	<b>139</b>
11.1	Besök på Transportdepartementen i London och Haag samt tillsynsmyndigheten ORR i London .....	139
11.1.1	Storbritannien .....	140
11.1.2	Nederländerna.....	141
<b>12</b>	<b>Förslag .....</b>	<b>143</b>
12.1	Inledning och utgångspunkter .....	143
12.2	”Kritisk massa” .....	144
12.3	Kan det offentlighetsrättsliga ansvaret för järnvägssäkerheten bäras av flera aktörer?.....	144
12.3.1	Omfördelning av säkerhetsansvaret .....	144
12.3.2	Ansvar kan bäras av fler aktörer .....	145
12.4	Ett funktionsorienterat synsätt på järnvägssystemet .....	146
12.5	ECM åläggs att bära det offentlighetsrättsliga säkerhetsansvaret för fordonsunderhållet. ....	147
12.6	Certifiering görs obligatoriskt för alla ECM som ansvarar för fordonsunderhåll, inte bara för underhåll av godsvagnar.....	148
12.7	Ansvar för fordons grundkonstruktion i ett livscykelperspektiv .....	149
12.8	Ratificering av CUI .....	151
12.9	Regler rörande ansvaret för person- och saksador .....	151
12.10	Inrättande av ECM för infrastrukturunderhåll.....	152
12.10.1	Tillstånd eller certifiering.....	154

<b>13</b>	<b>Särskilt om tillsyn</b> .....	<b>155</b>
13.1	Tillsynsmyndigheten.....	155
13.2	Tillsyn över ECM.....	155
13.2.1	Tre aktörer med ett säkerhetsansvar.....	156
13.2.2	Delegerad myndighetsutövning.....	156
13.2.3	ECM-förordningen.....	158
<b>14</b>	<b>Risker och konsekvenser</b> .....	<b>161</b>
14.1	Risker.....	161
14.1.1	Flera gränssnitt.....	161
14.1.2	Bristande samspel mellan den civilrättsliga och den offentligrättsliga säkerhetsregleringen.....	163
14.1.3	Bristande intresse hos potentiella ECM-företag för att axla säkerhetsansvaret.....	164
14.1.4	Certifiering och licensiering kan utgöra ett etableringshinder.....	164
14.2	Konsekvenser.....	165
14.2.1	Ökade kostnader som resultat av fler köp- säljrelationer.....	166
14.2.2	Konsekvenser av införande av ECM för infrastrukturunderhåll.....	167
14.2.3	Konsekvenser av kravet på certifiering eller tillstånd.....	167
14.2.4	Konsekvenser för företag som väljer att köpa ECM-tjänster externt.....	169
14.2.5	Konsekvenser för offentlig sektor.....	169
14.2.6	Konsekvenser för små företag.....	169
14.3	Övriga konsekvenser.....	170
	<b>Särskilda yttrande</b> .....	<b>171</b>
	<b>Bilagor</b> .....	<b>173</b>
	<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv.....	173
	<i>Bilaga 2</i> Ansvarsfördelning inom järnvägssystemet.....	179
	<b>Referenser</b> .....	<b>221</b>

# Använda förkortningar

APTU	Gemensamma regler för validering av tekniska normer och antagande av tekniska föreskrifter för järnvägsfordon som används i internationell trafik. (Förkortning från franska: Règles uniformes concernant la validation de normes techniques et l'adoption de prescriptions techniques uniformes applicable au matériel ferroviaire destine à être utilise en traffic international)
ATMF	Gemensamma regler för tekniskt godkännande av järnvägsfordon i internationell trafik. (Förkortning från franska: Règles uniformes concernant l'admission technique de matériel ferroviaire utilisé en trafic international)
CIM	Gemensamma regler för internationella godstransporter. (Förkortning från franska: Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des marchandises)
CIV	Gemensamma regler för internationella passagerartransporter. (Förkortning från franska: Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire de voyageurs)
COTIF	Internationella järnvägstransportkonventionen (Förkortning från franska: Convention relative aux transports internationaux ferroviaires))
CUI	Gemensamma regler för trafikeringsavtal i internationell järnvägstrafik. (Förkortning från franska: Règles uniformes

	concernant le contrat d'utilisation de l'infrastructure en trafic international ferroviaire)
CUV	Gemensamma regler för nyttjandeavtal för järnvägsfordon i internationell trafik. (Förkortning från franska: Règles uniformes concernant les contrats d'utilisation de véhicules en trafic international ferroviaire)
DB	Tyska järnvägen (Förkortning från tyska: Deutsche Bahn)
DfT	Transportministeriet i Storbritannien. (Förkortning från engelska: Department for Transport)
EASA	Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (Förkortning från engelska: European Aviation Safety Agency)
ECM	Enhet med ansvar för underhåll (Förkortning från engelska: Entity in charge of Maintenance)
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskaperna
ERA	Europeiska järnvägsbyrån (Förkortning från engelska: European Railway Agency)
EU	Europeiska unionen
GDG	Trafikförvaltningen Göteborg-Dalarna-Gävle
IMO	Internationella sjöfartsorganisationen (Förkortning från engelska: International Maritime Organization)
JvF	Järnvägsförordningen (2004:526)
JvL	Järnvägslagen (2004:519)
JvSFS	Transportstyrelsens (tidigare Järnvägsstyrelsens) föreskrifter
LKAB	Loussavaara-Kirunavaara AB
NBJ	Nora Bergslags Järnväg

NKIJ	Nordmark-Klarälvens Järnvägar
ORR	Tillsynsmyndigheten i Storbritannien. (Förkortning från engelska: Office of Rail Regulation)
OTIF	Internationella järnvägstransportorganisationen (Förkortning från franska: Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires)
ROSCO	Fordonsuthyrningsbolag. (Förkortning från engelska: Rolling Stock Company)
SDR	Speciella dragningsrätter
SJ	Statens Järnvägar/SJAB
SJB	Statens järnvägsbyggnader
SKL	Sveriges kommuner och landsting
SL	Storstockholms lokaltrafik AB
SOLAS	Sjösäkerhetskonventionen (Förkortning från engelska: Safety of Life at Sea)
SOU	Statens offentliga utredningar
SRJ	Stockholm-Roslagens Järnvägar
SSAB	Svenskt Stål AB
SWB	Stockholm-Westerås-Bergslagens Järnvägar
TGOJ	Trafikaktiebolaget Grängsberg-Oxelösunds Järnvägar
TKAB	Svenska Tågkompaniet AB
TRAV	Trafikeringsavtal
TSD	Teknisk specifikation för driftskompatibilitet
TÅGAB	Tågåkeriet i Bergslagen AB
ÖSLJ	Östra Södermanlands Järnväg

# Sammanfattning

## Uppdraget

Mitt uppdrag i den del som redovisas i detta slutbetänkande har varit att mot bakgrund av hittills vunna erfarenheter och med jämförelser med andra trafikslag göra en bedömning om dagens reglering av ansvaret för järnvägssäkerheten är ändamålsenlig i ett längre tidsperspektiv. Till uppdraget hör även att, i det fall jag finner anledning att föreslå förändringar, på ett översiktligt sätt ange hur en reglering av ansvaret bör struktureras för att på ett bättre sätt bibehålla och utveckla järnvägssäkerheten och samtidigt effektivisera järnvägen som trafikslag genom marknadsdrivna förändringar. Syftet är att förse regeringen och riksdagen med ett underlag som kan användas för utformning av ståndpunkter och handlingslinjer som Sverige kan driva inom ramen för EU-arbetet.

Enligt gällande EU-rätt är infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ytterst ansvariga för att verksamheten inom järnvägssystemet bedrivs på ett säkert sätt och för att skador och olyckor förebyggs. I vissa länder som Sverige, Storbritannien och Nederländerna har avregleringen av järnvägsverksamheten, som traditionellt utförts av nationella monopol, lett till en ökande organisatorisk separation av olika delar av järnvägssystemet. I stället för nationellt monopol kännetecknas branschen alltmer av konkurrerande och samverkande företag som är verksamma i olika delar av värdekedjan. Dessa företag får en allt självständigare ställning i förhållande till infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag och utvecklar specialistkompetens inom sina delområden. Utvecklingen kommer med stor sannolikhet att fortsätta i denna riktning och allt fler medlemsländer kommer att se en motsvarande förändring. Det är mot den bakgrunden uppdraget att överväga om den nuvarande ordningen där säkerhetsansvaret uteslutande vilar på infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag är mest ändamålsenlig

för att säkerställa en fortsatt utveckling av järnvägens säkerhet och konkurrenskraft ska ses.

### Hypoteser och angreppssätt

Genomgången av ansvaret för järnvägssäkerheten och diskussionen om en möjlig omfördelning av ansvaret utgår från fyra grundläggande hypoteser:

- Järnvägsmarknaden kan och måste vidareutvecklas. Det finns ingen väg tillbaka till det nationella monopolet och den monolitiska strukturen.
- Marknaden kan påverkas av förändringar i de offentligrättsliga regelverken.
- Ansvaret för järnvägssäkerheten kan delas upp och det kan bäras av flera aktörer.
- En ny fördelning av ansvaret för järnvägssäkerheten kan befördra en ytterligare utveckling av järnvägsmarknaden

I analysen tillämpas ett funktionellt angreppssätt som gör det möjligt att dela in järnvägssystemet i organisatoriska funktioner och med hjälp av dessa bedöma de delar av systemet som har betydelse för järnvägssäkerheten och omvänt att identifiera strukturer och organisationer som skulle kunna tänkas vara bärare av ett utökat säkerhetsansvar.

### Järnvägssystemet har genomgått stora förändringar

Under huvuddelen av de över 150 år som järnvägstrafik bedrivits i Sverige har frågan om var ansvaret för järnvägssäkerheten ska ligga haft ett självklart svar. Ansvaret har varit placerat hos järnvägsföretaget. Fram till 1988 då Banverket bildades och avskildes från affärsverket SJ, förstod man med järnvägsföretaget det statliga järnvägsmonopolet som i sig innehöll alla de huvudfunktioner som krävdes för att bedriva järnvägstrafik.

År 1988 fattades ett trafikpolitiskt beslut som innebar att Sverige som första land i världen genomförde en reform där byggande och underhåll av järnvägsinfrastrukturen avskiljades från ansvaret för trafikutövningen. Organisatoriskt tog sig reformen,

som gick under benämningen vägtrafikmodellen, uttryck i att banavdelningen inom dåvarande SJ lösgjordes och ombildades till en självständig myndighet, Banverket.

Med den nya modellen skulle staten, på samma sätt som inom vägtrafiken, ta ansvaret för byggande och underhåll av infrastruktur medan trafiken skulle leva på egna villkor och bedrivas kommersiellt av SJ. Införandet av vägtrafikmodellen var ett strukturbeslut som kom att få vittgående konsekvenser. Internationellt kom idén att skilja infrastrukturförvaltning och trafikdrift åt att bli till en grundpelare i EU:s arbete med utveckling och modernisering av det europeiska järnvägssystemet.

I Sverige öppnade beslutet för en utveckling som i olika turer lett fram till dagens situation där ett stort antal samverkande och konkurrerande företag är verksamma på en marknad för järnvägstrafik som är stadd i kontinuerlig utveckling.

### **Omfördelning av säkerhetsansvaret**

Med skapandet av de nya organisationerna Banverket och trafikföretaget SJ uppstod frågor kring fördelningen av säkerhetsansvaret. Den traditionella uppfattningen att järnvägssäkerhetsansvaret var odelbart, att sambandet mellan hjul och räls var ouplösbart, behövde revideras. Det var en process som inte saknade sina våndor och svårigheter.

Men ansvaret delades upp och Banverket och SJ fick var sin del att bära. För att övervaka att säkerhetsfrågorna hanterades korrekt skapades en ny tillsynsmyndighet, Järnvägsinspektionen.

### **Säkerhetsreglering**

Det finns risk att en alltför rigorös säkerhetsreglering kan lägga hinder i vägen för nya aktörer att etablera sig på marknaden. En välfungerande säkerhetsreglering bör därför vara utformad på ett sådant sätt att den effektivt förebygger skador samtidigt som den inte lägger hinder i vägen för olika företag att etablera sig och konkurrera på marknaden. Frågan hur regleringen av järnvägssäkerheten bör utformas kompliceras av att transportmarknaden till stora delar är internationell och att det därför finns ett behov av att upprätta internationella regler.



## Erfarenheter av nuvarande reglering

### Järnvägsföretag och fordonsunderhåll

I Sverige bedriver järnvägsföretag i de flesta fall inte fordonsunderhåll i egen regi. Trots detta bär man det offentlighetsliga ansvaret för att fordonen är säkra och för att de underhålls på föreskrivet sätt.

De krav som ställs från lagstiftaren och från tillsynsmyndigheten på den som ansvarar för fordon är i många stycken avancerade och små järnvägsföretag kan ha svårigheter att uppfylla dem till alla delar. Då man kommer in på regler för fordonsunderhåll och andra tekniska detaljfrågor krävs teknisk kompetens som normalt inte finns hos ett litet järnvägsföretag. Regelsystemet kräver att järnvägsföretaget ska förse underhållsföretaget med all teknisk information som krävs för att utföra underhållet. I verkligheten är rollerna oftast de omvända. Underhållsföretaget förser järnvägsföretaget med både kunskaper och dokumentation i sådana frågor. Normalt är detta tillräckligt för att säkerheten ska upprätthållas men problemet är att järnvägsföretaget i realiteten inte styr och kontrollerar på föreskrivet sätt utan är avhängigt av processer inom underhållsföretaget som man inte kan påverka. Även de större företagen har problem att i detalj styra alla de tekniska frågor som sammanhänger med underhållet. Då man försöker göra det leder det inte sällan till dubbelarbete eller dubbling av funktioner hos underhållsföretaget och järnvägsföretaget.

Genom direktivet om ändringar i järnvägssäkerhetsdirektivet (2008/110/EG) skapas en funktion som ger nya möjligheter att hantera de problem som ansvaret för fordonsunderhållet innebär för järnvägsföretagen. Det är ECM-funktionen. Syftet med att inrätta ECM är att organisera särskilda enheter som har den tekniska kompetens som krävs för att leda, styra och genomföra underhåll av järnvägsfordon. Med ECM skapas en möjlighet att omfördela säkerhetsansvaret och avlasta järnvägsföretagen ansvaret för de fordonstekniska frågor som man har problem med.

### Infrastrukturförvaltares möjlighet att leva upp till kraven

Säkerhetsansvaret för järnvägsinfrastrukturen i Sverige bärs av dels den stora statliga infrastrukturförvaltaren Trafikverket, dels omkring 480 små och mycket små infrastrukturförvaltare. De flesta

av de senare förvaltar i regel bara kortare industri- eller hamnspår eller enkla växlingsbangårdar i anslutning till industrier eller andra liknande anläggningar. Många saknar i realiteten kompetens och organisation för att faktiskt leva upp till järnvägslagens krav. Resultatet har blivit att många industrispåranläggningar inte underhålls utan slits ner till en nivå där de blir svåra att återställa i trafikerbart skick. Återställande blir då i regel så dyrt att godset upphör att transporteras på tåg och i stället hamnar på vägarna.

Det torde vara ett överordnat samhällsligt önskemål att inte bara bibehålla utan också utveckla dessa delar av järnvägsnätet eftersom de utgör en förutsättning för utveckling av järnvägen som helhet.

Problemet med små infrastrukturförvaltare beror ofta på att uppgiften att vara infrastrukturförvaltare sällan är en huvuduppgift för den som är satt att sköta den. Den ekonomiska aspekten måste också beaktas. Spårunderhåll kostar pengar och många gånger prioriteras de kostnaderna bort i konkurrensen med andra utgifter.

### **Infrastrukturägare och infrastrukturförvaltare**

Infrastrukturförvaltare kan lätt uppfattas som homogena organisationer som utför all med infrastrukturförvaltningen förknippad verksamhet i egen regi. Så är det i ett antal fall, men det blir allt vanligare att infrastrukturförvaltaren begränsar sin verksamhet till ekonomisk förvaltning av infrastrukturanläggningen. Projektering, utförande, besiktning och underhåll upphandlas i allt större utsträckning. Utvecklingen är densamma i övriga delar av EES-området och då främst i Frankrike, Storbritannien och i de övriga skandinaviska länderna.

I det fall underhållet upphandlas på traditionellt sätt kvarstår den övergripande förvaltningsfunktionen, ledning och styrning av upphandlingen och leveranskontroll hos infrastrukturförvaltaren. Så även det offentligt rättsliga säkerhetsansvaret. Det finns emellertid en intressant möjlighet att gå vidare med dessa frågor. Om man separerar funktionen ägande av infrastruktur från funktionen förvaltning öppnas nya möjligheter. Vad som är än mera intressant är att en sådan åtgärd är fullt möjlig inom ramen för dagens offentligt rättsliga reglering av säkerhetsansvaret. En fråga som infinner sig är varför denna möjlighet inte utnyttjas

## ECM för infrastrukturförvaltning

En möjlighet att skapa en utveckling i riktning mot mera kraftfull och professionell infrastrukturförvaltning skulle kunna vara att införa ett ECM-system även för underhåll av infrastruktur-anläggningar. En uppstramning över hela linjen med förstärkt säkerhet som resultat skulle bli en välkommen konsekvens. En del infrastrukturinnehavare skulle förmodligen bestämma sig för att bli sin egen ECM och själva utföra ECM-uppgifterna. Många skulle med stor sannolikhet aktivt börja efterfråga ECM-tjänster externt. Ett nytt marknadssegment skulle skapas.

## Tillverkansvar

I Storbritannien överväger man för närvarande möjligheterna att verka föra tillverkare av fordon åläggs ett offentligrättsligt säkerhetsansvar. Man vill koppla ansvaret till fordonets grundkonstruktion och det ska vara giltigt under fordonets hela livscykel. I tankegångarna ingår även att tillverkarna ska bedöma och ge godkännande till eventuella större omkonstruktioner.

De brittiska idéerna tar i beaktande att många fordonstillverkare på senare tid visat starkt intresse av att expandera sin verksamhet in på den egna eftermarknaden som i detta fall är fordonsunderhåll, fordonsombyggnader reservdelsförsörjning och fordonsuthyrning.

Med fordonstillverkarnas intåg på underhållsmarknaden har en ny situation uppstått som gör det mera intressant att diskutera fordonstillverkarnas ansvar för ett fordonets grundkonstruktion i ett livscykelperspektiv. Jag inser att tillverkarens kommersiella intresse för grundkonstruktionen generellt sett fortlever endast så länge fordonet möter en efterfrågan på marknaden, dvs. så länge någon vill köpa det. Jag ser inte att marknaden i Sverige idag är så utvecklad att ett samlat ansvar för fordonets grundkonstruktion skulle kunna läggas på fordonstillverkarna. Men det är ett sannolikt scenario i en nära framtid.

För att en sådan förändring ska kunna komma till stånd gäller det för järnvägsbranschen att komma ur de ansvarssammanhang som en lång tradition skapat och ersätta dessa med nya sammanhang baserade på de förutsättningar nya upphandlings- och utvecklingsmönster tillhandahåller. Då blir det naturligt att tillverkaren får bära ett ansvar för fordonet som sträcker sig betydligt

längre än tidigare. Vi skulle då få en situation som mera liknar den som råder inom luftfarten. Fordonstillverkarna torde i framtiden vara den enda funktion som kan bära ett långsiktigt ansvar för fordonens grundkonstruktionen – även i säkerhetskänsliga områden.

## Förslag

Mot bakgrund av genomgången av erfarenheterna av den nuvarande regleringen av säkerhetsansvaret, den internationella utblick vi gjort samt jämförelser med sjöfarten och luftfarten lämnar jag ett antal förslag som jag menar bör vara utgångspunkten för en vidare diskussion om en svensk handlingslinje i det framtida EU-arbetet.

### Tillämpa ett funktionsorienterat angreppssätt

Jag ser stora fördelar med att tillämpa ett funktionsorienterat synsätt för att analysera järnvägssystemet. Med hjälp av den metoden kan man tränga djupt in i systemets grundstrukturer och göra analyser på detaljnivå. Men det är också möjligt att använda metoden för att göra rekonstruktioner av systemet och att bygga olika teoretiska strukturalternativ som kan jämföras med varandra. Jag föreslår därför att ett funktionsorienterat angreppssätt utvecklas och används som ett verktyg i det fortsatta utvecklingsarbetet.

### Lägg det offentlighetsrättsliga säkerhetsansvaret för fordonsunderhåll på ECM

Min bedömning är att en ECM-funktion med eget säkerhetsansvar för fordonsunderhållsfrågor skulle lösa de problem som i synnerhet små järnvägsföretag har när det gäller säkerhetsansvaret för tekniska fordonsfrågor. Det skulle lägga ansvaret på den funktion som har resurserna och kompetensen att bära det och undanröja de brister och tveksamheter som finns inbyggda i nuvarande system.

En sådan förändring skulle med stor sannolikhet innebära att en marknad för ECM-tjänster skulle uppstå och att flera olika företag med ECM-tjänster i produktsortimentet skulle kunna etablera sig på marknaden.

## Inför obligatorisk certifiering av alla ECM som ansvarar för fordonsunderhåll

Det certifieringssystem som ERA har utarbetat förslag till kommer bara att gälla ECM som ansvarar för godsvagnsunderhåll. Jag menar därför att Sverige som ett första steg så snabbt som möjligt bör börja driva frågan om obligatorisk certifiering av alla ECM för fordonsunderhåll i järnvägssamarbetet inom EU. Att vänta till år 2018 då ändringsdirektivets mjuka stupstock för certifiering av alla ECM träder i funktion är enligt min mening att förspilla värdefull tid. Certifieringskravet bör införas mycket tidigare så att den ännu viktigare frågan om omfördelning av säkerhetsansvaret kan föras upp på agendan.

## Utveckla tillverkaransvaret

Uppenbara skäl talar för att fordonstillverkaren bör ta ett ansvar för fordonets grundkonstruktion under fordonets hela livscykel. Ett hinder är emellertid att tillverkarens intresse för grundkonstruktionen fortlever endast så länge fordonet möter en efterfrågan på marknaden, så länge det är säljbart. Men som en konsekvens av de förändringar som äger rum på marknaden med helt nya mönster för både upphandling och tillverkning av järnvägsfordon framstår det som alltmer troligt att detta ansvar i framtiden måste komma att ligga på tillverkaren.

Jag föreslår därför att frågan om fordonstillverkarens ansvar för grundkonstruktionen, inklusive upprätthållande av kompetens att bedöma t. ex. ombyggnader och moderniseringar och för de säkerhetsaspekter som sammanhänger med detta studeras vidare. Frågan bör föras upp på gemenskapsnivå och utvecklas i lämpliga fora.

Om det skulle visa sig omöjligt att lägga ett utökat ansvar för fordons grundkonstruktion på tillverkarna är ett alternativ att låta ECM för fordonsunderhåll överta det inom ramen för en femte ECM-delfunktion.

## Ratificera COTIF 1999

Genom uppdelningen av järnvägen i transportverksamhet och infrastruktur har järnvägsföretaget blivit den som är primärt ansvarig gentemot transportkunden. Men det betyder inte att infrastrukturförvaltaren helt kan undgå ansvar för brister i infrastrukturen.

Förhållandet mellan järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare regleras genom CUI-bilagan till 1999 års COTIF. Jag föreslår därför att Sverige tar initiativ till förhandlingar inom OTIF så att medlemsstaterna kan ratificera CUI eller att initiativ tas till att skapa EU-regler som täcker de frågor som behandlas i CUI.

Ett alternativt sätt att lösa problemen med ansvaret för person- och saksador som orsakas av brister i infrastrukturen kan vara reglering i nationell lagstiftning. Det finns inga formella hinder för en sådan lösning även om en EU-gemensam lösning under alla omständigheter vore att föredra.

## Inrätta ECM för infrastrukturunderhåll

Små infrastrukturförvaltare har varierande förmåga och intresse av att ta det ansvar som sammanhänger med uppgiften att vara infrastrukturförvaltare. En möjlighet att skapa en utveckling i riktning mot ett mera professionellt handhavande av förvaltaruppgifterna kan vara införa ett ECM-system för underhåll av infrastruktur-anläggningar på liknande sätt som för fordonsunderhåll.

Jag föreslår att Sverige inom ramen för det europeiska järnvägs-samarbetet tar initiativ för att sprida och vinna uppslutning kring idén om ECM för infrastrukturunderhåll. Förslaget bör naturligtvis vidareutvecklas och preciseras och på sedvanligt sätt behandlas av medlemsstaterna i en gemensam process.

## Tillstånd och certifiering

Jag föreslår i detta betänkande att certifiering ska omfatta alla ECM för fordonsunderhåll. I mitt förslag om att inrätta ECM för infrastrukturunderhåll ligger också underförstått att även sådana ECM bör certifieras.

Men jag har också föreslagit att man ska lägga ett offentlig-rättsligt säkerhetsansvar på ECM som ansvarar för underhåll av

fordon. En sådan åtgärd förändrar på ett väsentligt sätt förhållandet mellan järnvägsföretag och ECM. Om man lägger ett offentlig-rättsligt ansvar på ECM kommer ECM att få en position som är helt jämförbar med järnvägsföretagets. De båda kategorierna blir parallellställda i ansvarshänseende och det förändrar enligt min mening det synsätt man bör tillämpa när det gäller tillstånd och certifiering.

Vår diskussion i delbetänkandet (SOU 2010:61) om certifiering av ECM för godsvagnsunderhåll fördes under förutsättningen att ansvaret för säkerhetsansvaret fortsatt låg hos järnvägsföretaget. Eftersom ECM med mitt förslag kommer att jämföras med järnvägsföretaget och för den delen också med infrastrukturförvaltaren när det gäller ansvar för säkerheten är frågan om det inte vore rimligt att dessa tre aktörer också hade en gemensam "husse" i form av Transportstyrelsen. Enligt min mening bör det då vara Transportstyrelsen som utfärdar erforderliga tillstånd för att bedriva respektive verksamhet. Transportstyrelsen bör även utöva tillsyn över verksamheterna. På detta sätt skulle vi få en gemensam tillsynsmyndighet med ett s.k. överinseende tillsynsansvar för järnvägssystemet. I det fall ECM för infrastrukturunderhåll inrättas bör motsvarande övervägande göras beträffande den kategorin.

# 1 Uppdrag och arbetssätt

## 1.1 Kommittédirektiven

Av kommittédirektiven, vilka återfinns i sin helhet i *bilaga 1*, framgår att utredningsuppdraget är delat i två steg. I det första steget ska utredningen föreslå hur tre nya EU-direktiv bör genomföras i svensk rätt. De direktiv som avses är:

- det nya driftskompatibilitetsdirektivet (2008/57/EG),
- direktivet om ändring av driftskompatibilitetsdirektivet (2009/131/EG) samt
- direktivet om ändringar i järnvägssäkerhetsdirektivet (2008/110/EG).

Denna första del av uppdraget redovisades i augusti 2010 i delbetänkandet *Driftskompatibilitet och enheter som ansvarar för underhåll inom EU:s järnvägssystem* (SOU 2010:61).

I det andra steget ska utredaren bedöma om strukturen i dagens reglering av ansvar för järnvägssäkerheten är ändamålsenlig sett i ett längre tidsperspektiv. I förekommande fall ska utredaren översiktligt ange hur ansvaret för järnvägssäkerheten bör struktureras för att på ett bättre sätt förena målsättningarna att bibehålla och utveckla järnvägssäkerheten respektive att åstadkomma effektivisering av järnvägen som trafikslag genom marknadsdrivna förändringar.

Bakgrunden är att regeringen för att kunna påverka utvecklingen av EU:s transport- och järnvägspolitik bl.a. behöver ett kunskapsunderlag som belyser effekterna av nuvarande struktur på EU-rättens järnvägssäkerhetsreglering. Särskilt intressant är att få belyst om ansvaret för en säker järnvägsverksamhet endast kan bäras av järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare, vilket dagens reglering utgår från. Utredaren ska studera om denna fördelning är



nödvändig för att bibehålla, och utveckla, järnvägssäkerheten eller om den utgör ett onödigt hinder för effektiva marknadslösningar i olika delar av järnvägssystemets värdekedja. Studien ska utföras mot bakgrund av hittills vunna erfarenheter och jämförelser med andra relevanta trafikslag ska göras.

Uppdragets andra steg ska enligt direktiven redovisas i utredningens slutbetänkande, senast den 31 december 2010.

## **1.2 Vårt arbetssätt**

Huvuddelen av arbetet är utfört av utredningens ordförande och sekreterare samt av konsulter som varit anlitade för specifika uppgifter.

### **1.1.1 Expertgrupp**

Till utredningen har en expertgrupp bestående av sju personer varit knuten. Gruppens sammansättning var bl.a. avsedd att täcka ett så brett spektrum av järnvägsverksamheten som möjligt. I gruppen har ingått experter från Transitio, Transwaggon, Bombardier, Trafikverket, Transportstyrelsen, Tågoperatörerna och Näringsdepartementet. Härigenom har utredningen haft tillgång till kunskap och erfarenheter från närmast berörda myndigheter, tågoperatörer på både gods- och persontransportsidan, från fordonsinnehavare, fordonstillverkare, underhållsleverantörer samt fordonsuthyrare.

Vi har under arbetet med delbetänkandet genomfört fyra sammanträden med expertgruppen och under arbetet med slutbetänkandet likaså fyra sammanträden. Mellan mötena har fortlöpande kontakter upprätthållits genom e-mail samt genom telefonkonferenser med delar av expertgruppen.

### **1.1.2 Samråd**

Under arbetets gång har vi i enlighet med direktiven haft samrådsmöten med Transportstyrelsen, Trafikverket, Arbetsmiljöverket, och SWEDAC.

Då de förslag vi framförde i delbetänkandet kunde påverka privata företag ekonomiskt har vi också samrått med Näringslivets

regelnämnd. Regelnämnden har meddelat att de inte har några synpunkter med anledning av utredningens förslag eller den konsekvensanalys som gjordes med anledning av förslagen.

Med Transportstyrelsen har vi haft fyra formella samrådsmöten samt fortlöpande kontakter både med Transportstyrelsens expertgruppsledamot och andra tjänstemän med kunskaper om de frågor utredningen arbetat med. Dessa kontakter har varit till stort stöd i vårt arbete.

Samråd med Trafikverket har skett genom samrådsmöte i Borlänge och genom en telefonkonferens. Representanter från Trafikverket har även medverkat vid de workshops vi anordnat samt vid det branschrådsmöte som Transportstyrelsen arrangerade den 12 oktober 2010 och där frågor med anknytning till vårt utredningsuppdrag behandlades.

Med SWEDAC samrådde vi kring frågor om ackreditering av certifieringsorgan för företag som vill bli enheter som ansvarar för underhåll, ECM. Samrådet resulterade i skarpa förslag som framlades i delbetänkandet.

Samrådet med Arbetsmiljöverket var inriktat på frågor om överlappningar mellan järnvägssäkerhetsregelverket och arbetsmiljöregelverket, möjligheterna för Arbetsmiljöverket och verkets motsvarigheter i andra medlemsstater att bedriva ett proaktivt arbete i samband med godkännandeprocesser av fordon och framtagning av tekniska specifikationer för driftskompatibilitet, TSD samt arbetsmiljöfrågor inom ramen för den sociala dialogen.

Vi har också samrått med Europeiska järnvägsbyrån, ERA särskilt i frågor om ECM och det förslag till EU-förordning om ECM som ERA arbetat med under våren och sommaren 2010. Chefen för ERA:s säkerhetsenhet har vid två tillfällen besökt oss och utredningens sekreterare har besökt ERA på deras kontor i Valenciennes i Frankrike. Vi har genom ERA även fått kontakter i Storbritannien och Nederländerna som vi besökt för att informera oss om hur man i dessa länder ser på frågan om fördelningen av järnvägssäkerhetsansvaret.

Vi har haft samrådsmöten med ett stort antal företag och organisationer inom järnvägsbranschen som varit berörda av de frågor vi utrett. Vi har besökt SJ AB, Affärsverket SJ, Alstom, Transitio, Interfleet, EuroMaint, DSB Sverige, Tågoperatörerna, Svenska Tågkompaniet, Green Cargo, Bombardier, SL, Transwaggon, SweMaint och Kockums.

Vi har stämt av vårt arbete vid flera tillfällen med vår uppdragsgivare Näringsdepartementet samt haft löpande kontakter via telefon- och e-mail.

### **1.1.3 Workshops**

Vi har i syfte att bredda diskussionen om de frågor vi utrett också anordnat två endagars workshops till vilka företag och organisationer inbjudits att sända företrädare. Den ena workshopen handlade om ECM-frågan, den andra om fordonsgodkännande. Genom dessa workshops kom vi i kontakt med ytterligare företag och organisationer inom branschen. På mötena gav vi information om vårt arbete och de frågor vi utredde. Deltagarna gavs tillfälle att framföra synpunkter på vårt arbete och de förslag vi presenterade.

### **1.1.4 Branschrådsmöte**

Den 12 oktober 2010 arrangerade Transportstyrelsen ett branschrådsmöte med ett fyrtiotal deltagare från olika delar av järnvägsbranschen. En av punkterna på agendan handlade om fördelningen av säkerhetsansvaret. Utredningen var inbjuden att delta och punkten hade förberetts av utredningen i samråd med Transportstyrelsen.

### **1.1.5 Intervjubesök i Storbritannien och Nederländerna**

I syfte att skaffa information om hur man ser på järnvägssäkerhetsansvaret och fördelningen av ansvaret i Storbritannien och Nederländerna företog utredningen under oktober 2010 studieresor till dessa länder. Storbritannien och Nederländerna hör vid sidan av Sverige till de länder i Europa där avregleringen av järnvägsverksamheten kommit långt och har lett till en allt större organisatorisk uppdelning av olika funktioner i järnvägssystemet. Uppdelningen har öppnat för flera aktörer att vid sidan av järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare bedriva verksamhet i olika delar av värdekedjan.

I Storbritannien besöktes Department for Transport, DfT och tillsynsmyndigheten Office of Rail Regulation, ORR. Båda placerade i London. I Nederländerna besöktes Ministerie van

Verkeer en Waterstaat i Haag. Besöken förbereddes genom frågor som översändes i förväg.

### 1.1.6 Föredrag

Vid två tillfällen har utredningens ordförande varit inbjuden till kundmöten som arrangerats av Interfleet respektive av SweMaint i samarbete med Kockums Industrier. Båda sammankomsterna var välbesökta och diskussionerna i anslutning till föredragen har tillfört utredningen värdefulla synpunkter.

### 1.1.7 Särskilda uppdrag

Vi har som stöd för vårt arbete anlitat konsultföretagen TRC Consulting AB och Godarådärbyra AB samt docent Johan Schelin för att utföra vissa uppdrag och bidra till utredningen med sin specialkunskap om bl.a. ECM, järnvägssäkerhetens organisation och ansvarsregleringen inom sjöfart och luftfart.

## 1.3 Redovisning

Mitt uppdrag redovisas i två betänkanden. Den första delen av uppdraget, den som ovan kallas steg 1, har, som redans sagts, redovisats i delbetänkandet *Driftskompatibilitet och enheter som ansvarar för underhåll inom EU:s järnvägssystem*, SOU 2010:61. Steg 2 redovisas i detta slutbetänkande.

Uppgiften i de två stegen skiljer sig åt på många sätt samtidigt som man kan säga att det också finns länkar som förenar dem. Utan att i steg 1 ha haft möjlighet att konkretisera hur den nya ECM-institutionen bör utformas i Sverige hade det t. ex. varit svårt att finna svar på de frågor som behandlas i steg 2. Den största skillnaden uppgifterna emellan är att vi i steg 1 skulle lämna förslag till hur tre nya EU-direktiv skulle införas i svensk rätt, dvs. föreslå författningsförslag, medan vi i steg 2 skulle ta fram ett kunskapsunderlag och endast översiktligt lämna förslag på vägar att gå vidare för att utforma svenska ståndpunkter för det fortsatta arbetet på Europainivå. Denna skillnad återspeglas i redovisningen i hur texterna i de två betänkandena är utformade.

## 2 Tillvägagångssätt och hypoteser

### 2.1 Utgångspunkt

De flesta inser att det idag är uteslutet att en myndighetsfunktion såsom Transportstyrelsen självständigt skulle kunna hållas ansvarig för styrning och uppföljning av all verksamhet som påverkar säkerheten inom järnvägssystemet i Sverige. Dagens regelverk fördelar ansvaret för järnvägssäkerheten på två aktörer; infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag. I nästa led i ansvarskedjan anser således fortfarande lagstiftaren att infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ska ha förmåga att ta fullt ansvar för respektive verksamhet och kunna hantera de risker som kräver samverkan dem emellan. Av egen erfarenhet vet jag att det är svårt för små järnvägsföretag att ta sitt ansvar för järnvägssäkerheten. Det arbete som utredningen har bedrivit har också visat att det förhåller sig på detta sätt. Det behöver inte nödvändigtvis innebära en säkerhetsrisk då de inblandade aktörerna i de flesta fall besitter erforderlig kompetens. Men det kan innebära ett etableringshinder. Det kan också hämma kreativiteten och nya affärlösningar. Jag konstaterade därför ganska tidigt under arbetet att dagens fördelning av järnvägssäkerhetsansvaret inte är ändamålsenlig i den bemärkelsen att det borde finnas större möjligheter för små järnvägsföretag att ta sig in på marknaden med en känsla av att de faktiskt tar sitt föreskrivna ansvar på ett tillfredsställande sätt. Det finns också en liknande situation på infrastruktursidan. Det är då framförallt inte fråga om att undanröja etableringshinder utan snarare att skapa affärsmöjligheter och möjligheter till att få in fler företag som arbetar med infrastrukturförvaltning och underhåll av infrastruktur.

Frågan är därför om inte ansvaret på ett ordnat sätt måste kunna distribueras vidare bland aktörerna inom järnvägssystemet till dem som utövar verksamheten och som har reella förutsättningar att

påverka densamma. När uppgifterna som påverkar säkerheten fördelas bland flera aktörer, måste även spelreglerna för att hantera ansvarsfrågan tydliggöras och tas upp till omprövning. Jag har därför gjort bedömningen att utredningen i vart fall bör titta på olika sätt att dela upp säkerhetsansvaret för att se om det finns möjligheter att skapa en än mer ändamålsenlig lagstiftning som ger goda förutsättningar för en konkurrenskraftig järnväg.

En analys av fördelningen av säkerhetsansvaret kan göras på flera olika sätt. Jag har valt att identifiera och beskriva två tillvägagångssätt eller metoder som jag bedömt möjliga att tillämpa. Det ena har jag kallat kund-leverantörsfokuserat och det andra funktionellt. De slutsatser man kan komma fram till kan påverkas av vilken analysmetod man använder. Därför är det viktigt att här föra en kortfattad diskussion om de båda metoderna samt motivera det val jag gjort mellan dessa båda metoder.

## 2.2 Uppdragets omfattning

Mitt uppdrag är att belysa effekterna av nuvarande struktur av EU-rättens reglering av järnvägssäkerhetsansvaret. I synnerhet ska jag se över om denna reglerings grundstruktur – att ansvaret för att järnvägsverksamheten bedrivs säkert endast kan bäras av infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag – är nödvändig för att bibehålla och utveckla järnvägssäkerheten, eller om den utgör ett onödigt hinder för tillskapande av effektiva marknadslösningar i olika led i järnvägens värdekedja. Mitt uppdrag är således att titta på det offentlighetsrättsliga ansvar som fyller en preventiv funktion dvs. det järnvägssäkerhetsansvar som ställer krav på verksamhetsutövarna att organisera och genomföra verksamheten på ett sådant sätt att skador och olyckor förebyggs. Det är emellertid viktigt att det finns en samklang mellan det offentlighetsrättsliga ansvaret att förebygga olyckor och det civilrättsliga ansvaret att utge ersättning för skador och förluster. Föreligger sådan samklang kan den offentlighetsrättsliga säkerhetsregleringen och de civilrättsliga bestämmelserna om ansvar och ersättning för skador till följd av olyckor i transportverksamheten komma att samverka i skadeförebyggande syfte. Jag har därför i min text även översiktligt redogjort för den civilrättsliga regleringen och de kopplingar och problem som kan uppstå vid bristande samklang mellan dessa samt berört de arbeten som pågår i justitiedepartementet på detta område.

Under arbetets gång har jag även på olika sätt blivit uppmärksam på inträdeströsklar som i och för sig inte beror på fördelningen av säkerhetsansvaret. I vissa fall har jag ändå valt att ta med dessa i mitt betänkande.

## 2.3 Hypoteser

Jag kommer i genomgången av ansvaret för järnvägssäkerheten och i diskussionen kring en möjlig omfördelning av det att utgå från fyra grundläggande hypoteser. De kommer att vara en form av verktyg jag använder för att öppna upp de kärnfrågor som utredningsuppdraget ställer mig inför.

- Järnvägsmarknaden kan och måste vidareutvecklas. Det finns ingen väg tillbaka till det nationella monopolet och den monolitiska strukturen.
- Marknaden kan påverkas av förändringar i de offentligt rättsliga regelverken.
- Ansvaret för järnvägssäkerheten kan delas upp och det kan bäras av flera aktörer.
- En ny fördelning av ansvaret för järnvägssäkerheten kan befordra en ytterligare utveckling av järnvägsmarknaden

## 2.4 Ett kund-leverantörsfokuserat tillvägagångssätt

Järnvägsverksamheten kan beskrivas som ett produktionssystem där olika enheter och företag levererar de insatstjänster som krävs för att producera den tjänst som är hela systemets slutprodukt och som köps och konsumeras av slutkunden. Denna slutprodukt är transporttjänsten antingen i form av en resa eller en godstransport och slutkunden är resenären eller transportköparen i det fall det rör sig om godstrafik.

En lång rad företag och organisationer är verksamma inom olika delar av systemet. Strukturen är hierarkisk, om man ser den ur ett kund- leverantörs perspektiv. Leverantörer som är specialiserade på en eller flera deluppgifter verkar på olika nivåer i systemet och levererar tjänster vidare till andra aktörer, högre upp i systemet. Verksamheten knyts ihop upp på toppen där produktionen och leveransen av slutprodukten sker.

Analysmetoden fokuserar intresset till *relationerna* mellan de olika aktörerna i systemet. Struktur och organisation framstår som mindre intressant.

#### 2.4.1 "Sanningens ögonblick"

För att kunna leverera slutprodukten, järnvägstransporten, krävs att många deltjänster levereras antingen i förväg eller i direkt anslutning till leveransen av transporten. Betydelsen av att hela leverantörskedjan fungerar är särskilt stor i tjänsteproducerande verksamheter som järnvägstransporter. Produkten levereras och konsumeras simultant, dvs. den konsumeras i samma ögonblick som den levereras. Det sker i vad som ibland brukar kallas "sanningens ögonblick". Det finns inga möjligheter att stanna upp en sådan produktionsprocess och korrigera misstag eller kvalitetskontrollera produkten vid någon kontrollavdelning innan den levereras till kunden. Det är "sanningens ögonblick" som gäller och då måste allting fungera.

Kvalitetsstyrning i ett tjänsteproducerande system handlar därför om de förebyggande åtgärder man vidtar för att försäkra sig om att alla produktions- och leveransförutsättningar är på plats och av rätt kvalitet inför "sanningens ögonblick". Är de det kan man förvänta sig att produkten får den kvalitet man avtalat och att kunden blir nöjd med leveransen. Till dessa produktions- och leveransförutsättningar hör bland annat välutbildad och kunnig personal som känner till sina arbetsuppgifter och vad som förväntas av dem. Hit hör också väl underhållna fordon som inte stannar ute på spåret, en framkomlig infrastruktur men också tydliga rutiner och instruktioner samt klar fördelning av befogenheter och ansvar.

#### 2.4.2 Tydliga underleverantörsförhållanden

I ett system som syftar till att leverera en gemensam slutprodukt är det viktigt att alla delleveranser är väl definierade och att det finns regler för hur leveranserna ska gå till, när och var leverans ska ske, kvalitetsnivå etc.

I de gamla monolitiska systemen var dessa delleveranser definierade i interna föreskrifter. Banavdelningen hade till uppgift att underhålla spåret, maskinavdelningen att underhålla fordonen



och trafikavdelningen att leverera transporttjänsten. Olika stödfunktioner hade till uppgift att underlätta utförandet. Verksamhetsplaner och budgetramar angav inriktning och vilka ekonomiska resurser som var tillgängliga för att utföra uppgifterna. Cheferna för de olika enheterna och avdelningarna bar ett ansvar inför den högsta ledningen att verksamheten bedrevs på föreskrivet sätt och att fastställda mål uppnåddes. Sanktioner var sällan inskrivna i de interna regelverken, men det fanns alltid möjlighet att byta ut chefer eller förändra organisationer som inte förmådde leverera.

Dagens järnvägssystem har en annan struktur. En lång rad företag och organisationer är verksamma inom olika delar av produktionssystemet. Verksamheten knyts ihop på toppen av pyramiden. Där finns det företag som står för slutleveransen och det är järnvägsföretaget. Järnvägsföretaget, eller med en i sammanhanget mer adekvat benämning, transportören, möter slutkunden och leverans sker. Det dokument som reglerar relationen mellan transportören och kunden är tågbiljetten om det rör sig om en persontransport och transportavtalet om det gäller godstrafik.

Lika viktiga som avtalet mellan transportör och transportkund är de olika avtal som reglerar leveranserna mellan aktörerna längre ner i systemet. I en situation där den traditionella monolitiska strukturen ersatts med konkurrerande och samverkande företag blir underleverantörsavtalen avgörande för att systemet ska fungera. Där måste alla leveransvillkor definieras; när, hur och var, kvalitet, pris, randvillkor m m. Där bör även finnas regleringar som anger fördelningen av ansvaret om leveransen skulle fallera. Detta till skillnad från det monolitiska systemet där det alltid fanns en högsta sista instans som kunde fatta avgörande beslut eller ändra beslut som fattats på lägre nivå. Den styrmekanismen finns inte i den nya marknadsdrivna strukturen och därför blir underleverantörsavtalen så viktiga.

Sett i ett "top-bottom-perspektiv", dvs. uppifrån och ner är det viktigt att krav som ställs på transportören, i de fall han är beroende av underleverantörerna, förs ner i systemet till den som faktiskt utför den aktuella tjänsten. Avtalsvillkor som formulerats mellan parterna högst uppe i systemet måste skrivas in i de underleverantörsavtal som reglerar delleveranserna. Annars blir risken stor att krav inte blir uppfyllda och att transportören förlorar möjligheten att styra underleverantörerna att leverera det som kunden har efterfrågat. Principen kallas "back-to-back" och

innebär att underleverantörerna ikläder sig samma ansvar gentemot transportören för sina respektive delleransers som transportören ikläder sig gentemot slutkunden.

### 2.4.3 Transportören blir den viktigaste aktören

En analys som följer kund-leverantörsmodellen landar i slutsatsen att den viktigaste aktören i hela produktions- eller leveransstrukturen är transportören. Transportören har kontakterna med slutkunden. Transportören befinner sig på toppen av produktions-systemet och levererar slutprodukten. Om något skulle falla och leveransen inte bli den avsedda är det transportören som tar det samlade ansvaret inför kunden. Det är transportören som får ersätta den skada som uppstått och ta det civilrättsliga ansvaret.

Möjligheter finns för transportören att i efterhand försöka föra ansvaret vidare genom att rikta ett regresskrav mot skadevällaren. Det finns dock ingen allmän regel för utfallet utan regresser hanteras varje gång som unika händelser och hanteras separat i varje enskilt fall. Regressvister som inte kan lösas på annat sätt hänförs till allmän domstol.

Relationerna mellan transportören och underleverantörerna regleras i civilrättsliga avtal. I dessa avtal kan även de säkerhetskrav som åvilar transportören och som i olika avseenden beror av aktiviteter hos underleverantörerna föras in enligt principen ”back-to-back”. Det offentligrättsliga säkerhetsansvaret vilar på transportören. De säkerhetskrav som förs neråt i strukturen får däremot en civilrättslig utformning.

## 2.5 Ett funktionellt tillvägagångssätt

En annan metod är vad man brukar kalla ett funktionellt tillvägagångssätt. Den metoden innebär att man identifierar och analyserar de olika funktioner som ingår i den verksamhet man studerar. Man inleder analysen med att dela upp den samlade verksamheten, dvs. huvudfunktionen i delfunktioner och delfunktionerna i ytterligare underfunktioner. Analysen landar till slut i en studie av de processer som bygger upp de olika funktionerna.

För järnvägssystemets del kan man på den första analysnivån göra en uppdelning i två delfunktioner:

- Trafikutövning
- Infrastrukturförvaltning

Om man vill kan man välja att på denna nivå även lägga till funktionen trafikledning och se järnvägssystemet som en funktion med tre övergripande delfunktioner.

Dessa delfunktioner kan i sin tur delas in i underfunktioner. Om man tar funktionen trafikering eller trafikutövning som exempel så kan man gå vidare och göra en första uppdelning i två underfunktioner:

- Tågdrift
- Fordonsunderhåll

Tågdrift kan i sin tur delas upp i:

- Trafikplanering
- Driftledning
- Växling och tågbildning
- Klargörning och tåγκörning
- Resenärsinformation/transportinformation
- Biljettförsäljning och ombordservice (gäller för persontrafik)

Uppdelningen kan förfinas ytterligare. Efter en uppdelning ytterligare en eller två nivåer hamnar man till slut i beskrivningar av de enskilda processer som verksamheten består av och som i olika kombinationer bygger upp funktionerna.

I en funktionell analys av järnvägstransporter ser man de olika funktionerna som delar av en produktionskedja där den sista länken är leveransen av transporttjänsten. Varje länk i kedjan är en av de funktioner som ingår i helheten och som måste utföras för att leverans ska kunna ske. Liknelsen med kedjan vars styrka avgörs av den svagaste länken är helt relevant i sammanhanget.

Funktioner analyseras primärt utan hänsyn till den organisatoriska strukturen eller hur olika funktioner kombinerats med varandra i den praktiska verksamheten. Produktion och leverans liksom kunder och kundrelationer är inga aktiva analysbegrepp utan intar en mera sekundär betydelse i sammanhanget.

Ett funktionellt tillvägagångssätt innebär också att man studerar de flöden som förekommer inom den aktuella verksamheten.

Delfunktioner identifieras och de processer som ingår i de olika funktionerna studeras som flöden, dvs. hur de följer på varandra.

Det är ofta mycket fruktbart att då funktionerna på detta sätt har identifierats och analyserats i detalj vända på frågeställningen och söka bygga upp eller rekonstruera verksamheten igen, gärna på ett nytt sätt. Då kommer man in på frågeställningar om hur en optimal kombination av funktioner kan se ut. Det är också då man bygger organisationer och tar ställning till vilken eller vilka kombinationer som det kan vara möjligt att skapa kommersiellt fungerande företag kring.

I en funktionell analys fokuseras intresset mot de strukturella sidorna av den verksamhet man studerar och hur olika strukturella kombinationer kan se ut. Strukturerna träder i förgrunden.

### **2.5.1 Järnvägssäkerhetsansvaret i en funktionell analysmodell**

I en funktionell analys studerar man funktioner och bygger kombinationer av funktioner, dvs. strukturer baserade på den funktionella analysen. Dessa strukturer kan vara företag, myndigheter eller andra fysiska eller juridiska personer på vilka man kan lägga olika former av ansvar, t ex ansvar för järnvägssäkerheten. Ansvar kan däremot inte utkrävas av funktioner. Funktioner är enbart teoretiska analysredskap.

Vill man analysera fördelningen av ansvar för järnvägssäkerheten så kan arbetet underlättas om man anlägger ett funktionellt synsätt. Det ger möjligheter att identifiera olika funktionella kombinationer och bygga strukturer och organisationer som skulle kunna vara mer eller mindre lämpliga som bärare av ett säkerhetsansvar. Friheten att ställa upp hypoteser är stor. Man leds inte av modellen automatiskt in mot vissa mer eller mindre självklara svar utan allt kan vara öppet för analys och överväganden. En funktionell analys säger således ingenting om vare sig den nuvarande uppdelningen av ansvaret för järnvägssäkerheten eller om en annan uppdelning vore att föredra. Men den tillhandahåller användbara analysverktyg och anvisar ett logiskt arbetssätt.

## 2.6 Val av tillvägagångssätt

Jag har försökt värdera för- och nackdelar med de båda tillvägagångssätten för att kunna välja det som ger bäst möjligheter att lösa de uppgifter jag blivit förelagd. Mitt val har blivit att arbeta vidare efter den funktionella modellen. Jag har bedömt att den ger bäst möjlighet att identifiera och värdera olika uppslag till fördelning av säkerhetsansvaret. Men jag kommer vid några tillfällen att även ta upp diskussioner som bäst hanteras enligt kund-leverantörsmodellen.

Men kund-leverantörsmodellen leder fram till lösningar som egentligen inte ger möjlighet att bearbeta de frågor som är ställda i kommittédirektiven. Enligt den modellen kommer man fram till slutsatsen att det offentligt rättsliga säkerhetsansvaret bör ligga på transportören. Det är svårt att komma vidare och möjligheten att åtminstone hypotetiskt värdera andra lösningar går förlorad. Eftersom mitt uppdrag, som jag tolkar det, innebär att jag ska studera vilka möjligheten som finns att lägga ansvar på fler aktörer än enligt dagens reglering leder en analys enligt kund-leverantörsmodellen in i en återvändsgränd. Lösningen att lägga ansvaret på en enda aktör har tillämpats tidigare i historien. Den lösningen har under de gångna tjugo åren av stark förändring inom järnvägssektorn av flera skäl befunnits icke tillämplig på dagens struktur. Inte heller ett förslag med innebörd att fördelningen av säkerhetsansvaret bör bestå i den form det har i dag kan anses nöjaktigt. Det skulle också, enligt min mening, innebära att jag inte har löst de uppgifter jag fått mig förelagda. Tvärtom är det så att jag för att kunna besvara de frågor jag ställts inför måste utmana just den uppfattningen.

För att göra det möjligt att tränga vidare in i frågeställningarna har jag således valt att anlägga ett funktionellt angreppssätt. Funktionella resonemang kommer att återkomma fortlöpande i texterna och de kommer att ligga till grund för de synpunkter och förslag jag lämnar.

## 3 Bakgrundsbeskrivning

Min uppgift är att genom en analys av järnverksamheten i Sverige, hur den är organiserad och strukturerad, söka besvara frågan om strukturen i dagens reglering av ansvar för järnvägssäkerheten är ändamålsenlig sett i ett längre tidsperspektiv. Men dessförinnan är det viktigt att beskriva bakgrunden till hur den nuvarande strukturen och regleringen av ansvaret växt fram.

### 3.1 En verksamhet som genomgått stora förändringar

Under huvuddelen av de över 150 år som järnvägstrafik bedrivits i Sverige har frågan om var ansvaret för järnvägssäkerheten ska ligga haft ett självklart svar. Ansvaret har varit placerat hos järnvägsföretaget. Men begreppet järnvägsföretag hade vid den tiden en annan innebörd än det har från 2004, då EU:s andra sk. järnvägs-paket gav en ny definition. Fram till dess, eller för Sveriges del fram till 1988 då Banverket bildades och avskildes från affärsverket SJ, förstod man med järnvägsföretaget det statliga järnvägsmonopolet som i sig innehöll alla de huvudfunktioner som krävdes för att bedriva järnvägstrafik. Det traditionella affärsverket SJ svarade förutom för trafikdriften även för trafikledning, fordonskonstruktion och fordonsunderhåll, byggande och underhåll av infrastruktur, norm- och regelutformning samt en rad andra funktioner, bl.a. viss myndighetsutövning. Till uppgiften hörde även ett odelat ansvar för järnvägssäkerheten.

De privatbanor som under järnvägens första 100 år trafikerade icke oväsentliga delar av södra och mellersta Sverige bar även de ett säkerhetsansvar. De omfattade i egen organisation järnvägsdriftens alla huvudfunktioner. De trafikerade sin egen infrastruktur och använde sig av egna fordon samt svarade själva för underhållet av

både fordon och infrastruktur. Alla bar, i likhet med SJ, ett odelat ansvar för säkerheten inom det egna trafiksystemet.

Trafiksystemen var sammankopplade genom samarbetsöverenskommelser. Samtrafikfrågor, samlastning, anslutningar och bytespunkter, avräkning och fördelning av trafikintäkter m.m. mellan de privata banorna och SJ samt mellan olika privatbanor reglerades genom civilrättsliga avtal. Även säkerhetssystemen var sammanlänkade på olika sätt genom avtal och överenskommelser företagen emellan. Så krävdes till exempel att SJ-personal som framförde tåg på Trafikaktiebolaget Grängesberg-Oxelösunds Järnvägars (TGOJ) nät var utbildad för att kunna följa TGOJ:s säkerhetsordning, kommunicera med TGOJ:s trafikledning i Skogstorp och förstå de avvikande signalbilder som förekom i TGOJ:s signalsystem. Motsvarande krävdes av TGOJ-personal som körde på SJ:s nät.

Mellan år 1863 och 1937, då invigningen av den sista etappen av Inlandsbanan avslutade det statliga järnvägsbyggnadsprojektet, bedrevs nybyggnad av statsbanor av Statens Järnvägsbyggnader (SJB). Efter varje avslutad byggetapp överlämnade SJB den nya banan i SJ:s händer. SJ ansvarade för trafikeringen av banan och för underhållet. Åtskillnad mellan i vart fall nybyggnad av banor och trafikering är således av gammalt datum och en praxis som tillämpats under lång tid och inte bara de senaste tjugo åren.

Vid början av 1940-talet, då den stora vågen av förstatliganden och införlivande av privatbanorna i SJ inleddes, var organisationsbilden tämligen brokig. Under tiden fram till dess hade nära 350 privatbanor av olika storlek bedrivit trafik i Sverige och en betydande del av dem var fortfarande i drift. Några var mycket stora. Till dem hörde Trafikförvaltningen Göteborg-Dalarna-Gävle (GDG), Stockholm-Westerås-Bergslagens Järnvägar (SWB) och TGOJ med mellan 2000 och 3000 anställda vardera. Efter förstatligandena, som upphörde vid mitten av 1950-talet, fanns fyra självständiga, kommersiellt verksamma banor kvar i enskild ägo. Det var Nora Bergslags Järnväg (NBJ), Nordmark-Klarälvens Järnväg (NKlJ), Stockholm-Roslagens Järnvägar (SRJ) och TGOJ. Av dessa finns i skrivande stund endast den moderna varianten av TGOJ, TGOJ Trafik, kvar. Men verksamheten står inför sammanslagning med moderbolaget Green Cargo och då den processen avslutas försvinner även TGOJ.

### 3.2 Tillsyn av järnvägsföretagen före 1988

Det statliga järnvägsföretaget, Statens järnvägar, var fram till 1988 sin egen tillsynsmyndighet. Detta var möjligt genom att dåvarande SJ, låt vara under skilda associationsformer, alltid var en del av staten och därför inte tillståndspliktig.

För de många privata järnvägsbolagen var saken annorlunda. Redan efter bara några års drift, stod det klart att det behövdes en reglering på området.

Tillsyn av de privata järnvägsföretagen skedde dels under den period en bana byggdes, dels i form av en slutbesiktning före trafikstart då såväl infrastruktur som fordon besiktades. Det fanns också regler om godkännande av fordon. Slutligen fanns krav om besiktningar under driftfasen, något som påminner om dagens tillsyn.

#### Styrande dokument

Av då gällande föreskrifter (SFS 81/1864) ålades varje enskild järnväg att göra ett förslag till reglemente, dåtidens beteckning för säkerhetsstyrningssystem, för banunderhåll och för drift. Reglementet skulle följa det reglemente som gällde vid Statens Järnvägar. Innan reglementet fick tas i bruk, skulle det godkännas av Kunglig Majestät, regeringen med modernt språkbruk. Lagstiftningen gällde faktiskt också retroaktivt på de banor som öppnats för trafik före år 1864.

År 1874 (SFS 107/1874) överflyttades prövningen och fastställandet från Kunglig Majestät till Kungliga styrelsen för statens järnvägstrafik. Genom kungligt brev daterat den 24/3 1923 överfördes ärendena till Kungliga Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, senare Vägverket, där de stannade till 1988 då de överfördes till Banverket, dvs. till Järnvägsinspektionen.

#### Infrastruktur

När en järnväg anlagts ålåg det innehavaren att anmäla detta till myndigheten som avsynade järnvägen. Skulle en befintlig järnväg eller del därav upplåtas för allmän trafik, skulle myndigheten också besiktiga järnvägen.



Det fanns krav på att protokoll fördes vid avsyning och vid besiktning. Protokollen innehöll besiktningsmannens utlåtande rörande anläggningarnas och fordonens beskaffenhet med hänsyn till fastställd plan och till avsedd trafik, körhastighet, axeltryck m.m. samt anmärkning som besiktningsmannen funnit anledning till.

Innan fråga om trafiktillstånd slutligt prövades, skulle järnvägens innehavare beredas tillfälle att avge yttrande över framställd anmärkning. Meddelades trafiktillstånd skulle myndigheten också meddela bestämmelser om högsta tillåtna hastighet och största tillåtna lokaxeltryck och vagnaxeltryck. Trafiktillstånd fick inte meddelas innan säkerhetsordning fastställts.

Den som utförde besiktning skulle skriftligen underrätta järnvägens innehavare om de brister han upptäckte vid besiktningen. När det behövdes skulle han även lämna råd om åtgärder för att avhjälpa bristerna. Kunde bristerna medföra fara för trafiksäkerheten, hade besiktningsmannen befogenhet att förbjuda bandelar, anläggningar eller broar som användes för allmän trafik innan bristerna blivit avhjälpna.

Järnvägens innehavare var skyldig att inge arbetsplan till myndigheten om

1. linjesträckningen skulle ändras,
2. en driftplats med sidospår skulle anläggas eller ändras i avsevärd omfattning,
3. en signal- och säkerhetsanläggning skulle utföras eller ändras i avsevärd omfattning,
4. järnvägens överbyggnad skulle ändras i avsevärd omfattning,
5. en bro skulle byggas, byggas om eller förstärkas eller
6. något annat arbete av avsevärd omfattning, som innebär ändring i planen för järnvägen, skulle utföras.

Planen skulle inges innan arbetet påbörjades. Myndigheten hade sedan att pröva frågan om fastställelse av planen.

## Fordon

Föreskrifter om fordonens konstruktion och utförande meddelades av myndigheten efter samråd med Kgl Järnvägsstyrelsen, senare Statens järnvägar. Det fanns inga fastlagda krav, utan kraven

ställdes mer eller mindre löpande samtidigt som konstruktionen av fordonen framskred.

Den som utförde besiktning skulle skriftligen underrätta järnvägens innehavare om de brister han upptäckte vid besiktningen. När det behövdes skulle han även lämna råd om åtgärder för att avhjälpa bristerna. Kunde bristerna medföra fara för trafiksäkerheten, hade besiktningsmannen befogenhet att förbjuda att fordon användes för allmän trafik innan bristerna blivit avhjälpta. Av sammanhanget framgår att begreppet allmän trafik motsvaras av dagens begrepp kommersiell trafik. Det var uppenbarligen tillåtet att använda fordon som saknade godkännande i intern trafik vilket bland annat förklarar begrepp som "bangårdsvagnar".

Ansökan om godkännande av nya fordon för allmän trafik, utan samband med avsyning eller besiktning då en järnväg togs i bruk, skulle behandlas av myndigheten genom att denna besiktigade fordonen "i den mån det var påkallat". Vid besiktning upprättades besiktningsbevis innehållande besiktningsmannens utlåtande om fordonets beskaffenhet med hänsyn till den avsedda trafiken och anmärkningar som besiktningsmannen funnit anledning till. Även i detta fall hade järnvägens innehavare tillfälle att avge yttrande över de anmärkningar som gjorts. Myndigheten skulle på begäran av järnvägens innehavare förbereda granska ritningar över fordon som anskaffades för järnvägen. Myndigheten fick efter ansökan av järnvägens innehavare förordna tjänsteman eller annan lämplig person att kontrollera tillverkning av fordon för järnvägens räkning.

### 3.3 Vägtrafikmodellen

1988 fattades ett trafikpolitiskt beslut (*Regeringens proposition 1987/88:50 om trafikpolitiken inför 1990-talet*) vilket bl.a. innebar att Sverige som första land i världen genomförde en reform som innebar att ansvaret för byggande och underhåll av järnvägsinfrastruktur avskiljades från ansvaret för trafikutövningen. Organisatoriskt tog sig reformen, som gick under benämningen vägtrafikmodellen, uttryck i att banavdelningen inom dåvarande SJ lösgjordes och ombildades till en självständig myndighet, Banverket. Reformen hade sin grund i långvariga ekonomiska problem för affärsverket SJ som framförallt hade svårigheter att finansiera infrastrukturunderhållet med de egna trafikintäkterna.

Intäkterna naggades också i kanten av ökad konkurrens, främst från vägtrafiken. SJ vidtog olika, ofta impopulära, besparingsåtgärder och det var en tid då uttrycken järnvägsnedläggelse och järnvägsdöd var flitigt använda. SJ redovisade allt oftare negativt resultat. Investeringar och reinvesteringar i infrastrukturen sköts inte sällan på framtiden. Återkommande ingripanden och stödåtgärder från ägaren staten krävdes. Affärsverket tycktes befinna sig i en permanent kris. Analyser av den negativa utvecklingen visade i början av 1980-talet att kraftfulla åtgärder var nödvändiga om ett nationellt järnvägssystem skulle kunna bevaras och om järnvägen som transportmedel skulle ha en framtid.

I den trafikpolitiska debatten framfördes att vägtrafikmodellen kunde främja en rad mål såsom förbättra effektiviteten, skapa likvärdiga konkurrensvillkor, förbättra SJ:s ekonomiska resultat, öka järnvägstrafikens omfattning samt möjliggöra nya organisatoriska lösningar med verksamheten i aktiebolagsform eller en privatisering helt eller delvis av järnvägstrafiken (*prop. 1987/88:50, s. 99*).

Med den nya modellen skulle staten, på samma sätt som inom vägtrafiken, genom den nya myndigheten Banverket ta ansvaret för byggande och underhåll av infrastrukturen medan trafiken skulle leva på egna villkor och bedrivas kommersiellt av SJ. En kraftig nysatsning på järnvägen inleddes. Merparten av de resurser som ställdes till Banverkets förfogande gick dock åt till att kompensera för tidigare försyndelser. De stora trafikstråken i den befintliga anläggningen rustades upp till modern standard. Dessutom byggdes ett begränsat antal nya linjer. Men satsningen avsåg endast konventionell trafik med blandad trafikering. Någon satsning på nya linjer byggda för moderna höghastighetståg, som i flera länder på kontinenten, gjordes inte. I stället valdes en lösning där relativt snabba tåg skulle användas på samma infrastruktur som den där konventionella tåg och godståg framfördes. Det var X2000-konceptet.

Trafikutvecklingen sköt fart. Förutom X2000-projektet fick den nysatsning på lokal och regional tågtrafik som möjliggjordes genom beslutet att flytta ansvaret till trafikhuvudmännen i de olika landstingen mycket stor betydelse. Tågresandet både i den lokala och regionala trafiken och i den interregionala trafiken växte och fortsatte växa under hela 1990-talet och 2000-talet. Även avregleringen av godstrafikmarknaden var betydelsefull och möjliggjorde att nya operatörer kunde etablera sig. Men trafikökningen

fick också konsekvenser. Nu drygt 20 år senare har vi fått en på flera håll starkt överbelastad infrastruktur. Spårkapaciteten är otillräcklig och nya investeringar har blivit nödvändiga. Diskussionerna om byggande av separata höghastighetsbanor mellan stora befolkningscentra i landet och med anknytning till det europeiska höghastighetsnätet har därför fått förnyad aktualitet. Ett höghastighetsnät skulle öka persontransportkapaciteten och samtidigt frigöra det traditionella nätet för långsammare trafik som gods- trafik och lokal och regional persontrafik. Snabbtåg som framförs på samma nät som konventionell trafik konsumerar mycket spårkapacitet. En statlig utredning har nyligen lämnat förslag till utbyggnad av ett höghastighetsnät mellan Stockholm och Malmö med förgrening till Göteborg via Jönköping.

Införandet av vägtrafikmodellen var ett strukturbeslut som kom att få vittgående konsekvenser. Internationellt kom idén att skilja infrastrukturförvaltning och trafikdrift åt att bli till en grundpelare i EU:s arbete med utveckling och modernisering av det europeiska järnvägssystemet. Man talar numera om "EU-modellen" i detta sammanhang.

I Sverige öppnade beslutet för en utveckling som i olika turer lett fram till dagens situation där ett stort antal samverkande och konkurrerande företag och organisationer är verksamma på en marknad för järnvägstrafik som alltjämt är stadd i utveckling. Skillnaderna i förhållande till monopoltiden är slående.

### 3.4 Marknadsutvecklingen de senaste tjugo åren

Under de drygt tjugo år som gått sedan uppdelningen av det gamla SJ i ett järnvägsföretag och en infrastrukturförvaltare har flera aktörer tillkommit på järnvägsmarknaden både genom nyetableringar och genom ytterligare uppdelning och outsourcing av funktioner och verksamheter som 1988 ingick i SJ eller Banverket.

Av trafikföretaget SJ har genom bolagiseringen år 2000 persontrafikföretaget SJ AB och godstransportören Green Cargo bildats. Den fordonstekniska verksamheten har sålts ut i olika omgångar och återfinns i dag bl.a. i teknikkonsultföretaget Interfleet och underhållsföretagen EuroMaint och SweMaint. Ett antal trafikoperatörer, som inte har sina rötter i det gamla SJ, har dessutom etablerat sig på marknaden. Det rör sig både om godstransportörer och persontrafikföretag. Några är dotterbolag till utländska

transportföretag, såväl privat som offentligt ägda, andra är rena nyetableringar som växt organiskt på marknaden. På infrastruktur-sidan har Banverket uppgått i det nybildade Trafikverket, men viktiga avknoppningar av verksamheter har också ägt rum. Den operativa underhållsverksamheten som tidigare återfanns inom Banverket Produktion och Industridivisionen, har ombildats till det från Trafikverket helt fristående, kommersiella underhållsföretaget InfraNord. Projekteringsverksamheten har tillsammans med motsvarande funktioner från det tidigare Vägverket ombildats till det fristående konsultföretaget Vectura.

Denna utveckling mot ökad vertikal och horisontell uppdelning fortgår alltjämt. Med vertikal uppdelning ska förstås uppdelning mellan olika marknadssegment eller delar av produktionskedjan, t ex delningen mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag eller mellan järnvägsföretag och fordonsunderhållsföretag. Med horisontell uppdelning menas uppdelning mellan olika företag inom samma marknadssegment. Att flera trafikoperatörer numera är verksamma inom persontrafiken och inom godstrafiken är ett exempel. Ett annat är att fordonsunderhåll numera bedrivs av flera olika underhållsföretag. Vertikal uppdelning handlar om uppdelning mellan olika funktionella delar av produktionen. Horisontell uppdelning avser uppdelning på flera, oftast konkurrerande företag inom samma verksamhetsområde.

Framtiden kommer sannolikt att kunna visa upp ytterligare företag med verksamhet inom olika segment av järnvägsmarknaden och kanske även en ytterligare segmentisering och specialisering av marknaden som sådan. Samtidigt kan en viss tendens till återkoncentration iakttas. Exempel på detta är NSBs köp av Svenska Tågkompaniet, DB Regios förvärv av Arriva, anbuds-samarbetet mellan SJ AB och DB Regio i Norrtågsupphandlingen 2010 samt Green Cargos nyligen fattade beslut att fusionera in dotterbolaget TGOJ Trafik i den egna organisationen.

Järnvägsmarknaden i Sverige består i dag av ett stort antal företag och organisationer med olika inriktning och verksamhet. I mitt delbetänkande *Driftskompatibilitet och enheter som ansvarar för underhåll inom EU:s järnvägssystem* (SOU 2010:61) redovisade vi ett material som gav en aktuell bild av marknaden och de aktörer som uppträder där. Nedan följer ett sammandrag.

**Järnvägsmarknaden år 2008, antal marknadsaktörer**

Typ av marknadsaktör	Antal
Statliga myndigheter	3
Auktoriserade organisatörer av järnvägstrafik	22
Större infrastrukturförvaltare	6
Järnvägsföretag godstrafik	16
Järnvägsföretag persontrafik	13

Källa: SOU 2010:61.

Sammanställningen bygger på uppgifter från Statens institut för kommunikationsanalys, SIKA. Kommentarer till sammanställningen:

- Antalet järnvägsföretag kan beräknas på olika sätt. Sammanställningen visar kommersiellt verksamma företag. Till dessa kan läggas ett stort antal andra företag och organisationer som innehar tillstånd att bedriva järnvägstrafik. Det kan t ex röra sig om industrispårtrafik eller museiverksamhet.
- Förutom de stora infrastrukturförvaltare som redovisas finns enligt Transportstyrelsen c:a 480 små eller mycket små förvaltare. Sådana förvaltare kan t ex vara industrier, kommuner och museisällskap.

Marknaden består förutom av ovanstående typer av aktörer även av andra. Nedan redovisas en komplettering vi gjort till vårt delbetänkande.

**Kompletterande uppgifter om marknadsaktörer**

Typ av marknadsaktör	Antal
Fordonsunderhållsföretag	11
Fordonsinnehavare	104
Fordonsuthyrare	4
Fordonstillverkare	4

Källa: SOU 2010:61.

Kommentarer till sammanställningen:

- Till gruppen fordonsinnehavare hör förutom de stora järnvägsföretagen även ett stort antal företag av varierande storlek och med varierande inriktning på sin verksamhet, t ex industrier och museiföreningar.

Ett annat sätt att beskriva järnvägsmarkanden är att undersöka antalet giltiga tillstånd för järnvägsföretag. Järnvägsföretag är företag som på något sätt och i någon omfattning bedriver tillståndspliktig järnvägstrafik i Sverige. En del av dessa är kommersiella trafikoperatörer inom gods- eller persontransportområdet, en stor del är industriföretag som bedriver växlingsverksamhet på egen infrastruktur inom avgränsat industriområde. Även andra typer av företag och organisationer förekommer.

#### Olika slag av tillståndsinnehavare 2010

Typ av tillståndsinnehavare/järnvägsföretag	n	%
Kommersiella tågoperatörer	22	21,2
Företag som bedriver intern industriväxling/motsv.	32	30,8
Underhållsföretag/fordonsverkstäder	11	10,5
Underhållsföretag infrastruktur	5	4,8
Ideella och ekonomiska föreningar/museibanor	31	29,8
Övriga	3	2,9
<i>Totalt</i>	<i>104</i>	<i>100</i>

Källa: SOU 2010:61.

Sammanställningen bygger på uppgifter från Transportstyrelsen i april 2010. Kommentarer till sammanställningen:

- Drygt 20 procent av alla tillstånd innehas av tågoperatörer som upprätthåller kommersiell gods- eller passagerartrafik på det nationella bannätet.
- Drygt 30 procent av tillstånden tillhör företag som bedriver industriväxling eller motsvarande på fabriksområden eller andra kapillära spårssystem.
- Två typer av underhållsföretag är verksamma på den svenska järnvägsmarknaden; fordonsunderhållsföretag och företag som underhåller infrastruktur. Dessa utgör tillsammans drygt 15 procent av tillståndsinnehavarna. Deras verksamhet består

för spårunderhållsföretagens del av framförande av spårunderhållsmaskiner eller materialtransporter som ballasttåg och slipertransporter. Fordonsunderhållsföretagens tillstånd omfattar mestadels endast växlingsrörelser inom eget verkstadsområde.

- Nära 30 procent av antalet tillstånd innehas av olika föreningar som är engagerade i någon form av museiverksamhet och körning med museifordon antingen på eget spårssystem eller på det nationella nätet.

### 3.5 Omfördelning av ansvaret kan påverka marknaden

I vitboken om en strategi för revitalisering av järnvägarna inom gemenskapen (30 juli 1996) introduceras marknadskrafterna som ett centralt verktyg för framgång. Där talas även om fritt tillträde. Med fritt tillträde avses inte bara tillträde till infrastrukturen utan också tillämpning av principen om frihet att erbjuda olika tjänster till järnvägssektorn. Det innebär en vision om att alla aktörer på marknaden ska ha rätt att utveckla, lansera och i fri konkurrens leverera varor och tjänster som är attraktiva för kunderna.

I verkligheten kämpar man fortfarande om tillträde till infrastrukturen. Underhållssektorns aktörer, vars anläggningar per definition inte ens tillhör infrastrukturen, får vackert vänta på ett mer flexibelt marknadstillträde. Den västeuropeiska marknaden för underhåll är värd över 10 miljarder euro vilket utgör en signifikant del av de rörliga kostnaderna för att operera tåg. Här finns en potential för innovativa lösningar och nya grepp men de dominerande operatörerna verkar föredra de lösningar som finns att få i dag. Det finns således en hel del kvar att göra.

Sverige har ambitionen att vara ett föregångsland när det gäller öppning av marknaden för tåg för alla järnvägsföretag. Regeringen har klargjort att man avser att noggrant följa utvecklingen av järnvägens servicefunktioner i Sverige och återkomma med förslag till strukturella eller andra åtgärder som kan behöva vidtas för att åstadkomma förutsättningar för en väl fungerande konkurrens också inom denna del av järnvägsmarknaden. Denna ambition måste höjas till initiativ när så behövs för att aktivt påverka utvecklingen inom gemenskapen.



Frågor kring driftskompatibiliteten intar en särställning då de primärt syftar till att möjliggöra för aktörerna inom gemenskapen att i full utsträckning utnyttja de fördelar som följer av en sammanlänkning av de nationella järnvägsnäten samtidigt som en hög säkerhetsnivå garanteras.

Det primära målet för aktörerna inom järnvägssystemet är sammantaget att transportera människor och gods från en plats till en annan på ett säkert och ordnat sätt och att transporttjänsterna kan etableras och utvecklas på lika villkor och opereras på ett sunt och ekonomiskt godtagbart sätt.

Den ovan beskrivna utvecklingen mot ökad diversifiering och mångfald, vilket är ett annat sätt att uttrycka den vertikala och horisontella uppdelningen, är ett resultat av ett samspel mellan politiska beslut och marknadskrafter. Utvecklingen är förmodligen irreversibel. En tillbakagång till 1988 års läge eller en återmonopolisering är knappast möjlig. Utvecklingens tempo och inriktning samt marknadens struktur kan dock påverkas av politiska beslut och olika slag av förändringar av regelverken. Samtidigt kan man också konstatera, och för framtiden vänta sig, att marknadens egen utveckling ställer nya krav på regel Anpassningar och regelutveckling.

Det är i detta sammanhang som frågan om en eventuell förändring av den offentligrättsliga fördelningen av ansvaret för järnvägssäkerheten ska ses. En ändrad fördelning kan påverka den framtida marknaden. Frågan är om en sådan förändring är möjlig och lämplig samt vilka effekter och konsekvenser den i så fall kan tänkas få.

## 4 Järnvägssäkerhetsansvar

### 4.1 Bakgrund och utgångspunkter

#### 4.1.1 Ansvar – definition

Begreppet ansvar kan ha olika betydelse i olika sammanhang. Järnvägssystemet är ett komplext system, där samhället vill bygga in begränsningar “skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa eller trafik”. Sannolikheten för att skador ska uppstå är jämfört med andra områden i samhället små, men konsekvenserna när skadan inträffar kan bli katastrofala. Detta präglar synen på ansvar. Det går inte att bygga ett komplext system på att enskilda människor tar fullt ansvar för vad som kan inträffa. Alla är på något sätt beroende av att systemet i sig utgör ett skydd mot oönskade händelser med katastrofala konsekvenser.

Det gäller också att skilja mellan händelser som kan leda till olyckor och incidenter trots att berörda individer gjort vad man kan förvänta sig – och händelser som är en följd av uppsåt, sabotage, skadegörelse eller andra trygghetspåverkande aktiviteter som hot och våld. De senare händelserna kan få icke önskvärda bieffekter som i sin tur kan leda till olyckor.

Ansvarstagande inom järnvägssystemet bygger på att olika aktörer har olika förutsättningar för att ta ansvar. Det som är kännetecknande för ansvarstagandet är att det är den definierade uppgiften som styr åtagandet och därmed avgränsar det ansvar som följer med uppgiften. I vissa fall tilldelas ansvarshavaren även rättigheter och befogenheter för att kunna lösa uppgiften.

#### 4.1.2 Syftet med järnvägssäkerhetsansvar

Det grundläggande syftet med all offentligrättslig säkerhetsreglering på transportområdet är att söka förebygga olyckor och därmed hindra att människor, egendom och miljö kommer till skada i samband med transporter. De civilrättsliga ansvarsbestämmelserna däremot reglerar frågor om ansvar och ersättning när olyckan har inträffat, det kan röra sig om ansvar och ersättning till passagerare som omkommer eller skadas alternativt ersättning för sanering av miljön i samband med en tågolycka.

#### 4.1.3 Säkerhetsreglering som inträdeströskel

Det finns alltid en risk att en alltför rigorös säkerhetsreglering kan lägga hinder i vägen för nya aktörer från att etablera sig på marknaden. Säkerhetsregleringen kan med andra ord komma att negativt påverka konkurrensen på transportmarknaden genom att det blir svårt eller rentav omöjligt för små alternativt utländska aktörer att etablera sig på den nationella marknaden. En välfungerande säkerhetsreglering bör därför vara utformad på ett sådant sätt att den effektivt förebygger skador samtidigt som den inte lägger hinder i vägen för transportföretag att etablera sig och konkurrera på marknaden.

#### 4.1.4 Internationell säkerhetsreglering

Frågan hur säkerhetsregleringen bör utformas kompliceras ytterligare av att transportmarknaden till stora delar är internationell till sin natur och att det därför finns ett behov av att upprätta internationella standarder avseende säkerheten och tillsynen inom de olika transportsektorerna. På järnvägsområdet är det framförallt inom EU och den internationella järnvägsorganisationen (OTIF) som sådana diskussioner förs. Resultatet av dessa diskussioner påverkar till stor del även utformningen av det regelverk som gäller för de nationella transporterna. Det blir särskilt tydligt på järnvägsområdet där regleringen av marknaden för järnvägstransporter i allt högre grad kommit att utformas i Bryssel, men där övervägande delen av transportarbetet består av inrikes transporter.

#### 4.1.5 Samverkan mellan den offentligrättsliga och den civilrättsliga regleringen

Utöver det grundläggande syftet att förebygga olyckor bör den offentligrättsliga säkerhetsregleringen även utformas så att den står i samklang med de civilrättsliga ansvarsbestämmelserna. De sistnämnda bestämmelserna reglerar som nämnts frågor om ansvar och ersättning till följd av olyckor, det kan röra sig om ansvar och ersättning till passagerare som omkommer eller skadas alternativt ersättning för sanering av miljön i samband med en tågolycka. Det framstår här som viktigt att den som bär det civilrättsliga ansvaret i regel också bör ha ett ansvar för att de offentligrättsliga krav som ställs i fråga om säkerheten är uppfyllda. På så sätt kan den offentligrättsliga säkerhetsregleringen och de civilrättsliga bestämmelserna om ansvar och ersättning för skador till följd av olyckor i transportverksamheten komma att samverka i skadeförebyggande syfte. Dvs. den som i slutändan ska betala är naturligtvis också angelägen om att förebygga olyckor.

#### 4.1.6 De transportpolitiska målen

Transportpolitikens mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet (*Mål för framtidens resor och transporter*, prop. 2008/09:93). Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till att miljö kvalitetsmålen och ökad hälsa uppnås. De transportpolitiska målen är uppdelade i två jämbördiga mål, funktionsmålet tillgänglighet och hänsynsmålen säkerhet, miljö och hälsa. Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Vad avser hänsynsmålet säkerhet anges av betydelse i detta sammanhang att antalet omkomna och allvarligt skadade inom järnvägstransport området och luftfartsområdet minskar fortlöpande.

## 4.2 Aktörer med ett ansvar för järnvägssäkerheten

Det finns i huvudsak tre grupper aktörer som har ansvar på något sätt för järnvägssystemet; tillsynsmyndigheten, verksamhetsutövarna och övriga.

### Verksamhetsutövarnas ansvar

Verksamhetsutövarna ska följa järnvägslagstiftningen och övriga tillämpliga föreskrifter samt de särskilda villkor som knutits till aktuellt tillstånd. Verksamhetsutövarna ska säkerställa att de aktiviteter eller funktioner som omfattas av tillståndet, utförs på ett säkerhetsmässigt sätt enligt föreskrivna säkerhetsstandarder och gällande praxis. Sammantaget innebär detta ett verkställande ansvar över säkerheten inom de funktioner som omfattas av tillståndet ifråga.

### Tillsynsmyndighetens ansvar

Tillsynsmyndighetens, i Sverige Transportstyrelsen, ansvar är att kunna bedöma om järnvägsföretaget eller infrastrukturförvaltaren klarar av och har förutsättningar för att kunna driva respektive verksamhet på ett sådant sätt att den uppfyller de skyldigheter som järnvägslagstiftningen ställer på verksamheten. Det är däremot inte Transportstyrelsens ansvar att ha den kunskap som krävs för att kunna driva verksamheten enligt kraven i järnvägslagstiftningen. Det ansvaret ligger i stället på järnvägsföretaget och infrastrukturförvaltaren.

Tillsynsmyndigheten kan vidare med stöd av bemyndigande i lag föreskriva om krav som de övriga aktörerna ska följa och ska genom funktionstillsyn, dvs. verksamhetsuppföljning, stödjande och korrigerande åtgärder återföra den verksamhetsutövare som avviker från reglerna, till ett acceptabelt arbetssätt. Tillsynsmyndigheten ska vidare säkerställa att den verksamhetsutövare, som önskar avveckla verksamheten eller tvingas till detta på grund av att ha misskött verksamheten, gör detta på ett ordnat sätt. Tillsynsmyndigheten har även ett ansvar för att analysera regelverket och tillsynens effektivitet på säkerheten. Tillsynsmyndigheten ska genom omvärldsanalys hantera förändringar som kan påverka säkerheten inom järnvägssystemet. Sammantaget innebär detta ett

överinseende ansvar över säkerheten inom järnvägssystemet i sin helhet.

### Övriga aktörers ansvar

Den tredje gruppen aktörer representeras av grupper som inte ingår i järnvägssystemet, men som har ett direkt intresse av vad som försiggår inom systemet och är intresserade av järnvägssystemets produkter. Hit hör passagerare, godstransportörer, men även fackliga organisationer, nyhetsmedia, aktieägare och andra ägare av organisationer som ingår i den kommersiella kraften samt samhällsföreträdare och opinionsbildare i allmänhet.

Dessa aktörer har ett begränsat ansvar för järnvägssäkerheten. Hit hör att läsa och iaktta olika typer av begränsningar och restriktioner samt uttryckliga förbud, som angivits i samband med att befodringsavtal eller motsvarande avtal ingåtts. Det gäller också motsvarande information och varningstavlor osv. på stationer, ombord på fordon, m.m.

## 4.3 Offentligrättslig säkerhetsreglering

Det grundläggande syftet med all offentligrättslig säkerhetsreglering på transportområdet är som nämnts tidigare i texten att söka förebygga olyckor och därmed hindra att människor, egendom och miljö kommer till skada i samband med transporter. Även det offentligrättsliga ansvaret för en säker drift av järnvägssystemet enligt säkerhetsdirektivet fyller en förebyggande funktion och syftet är således att olyckor och skador på människor, miljö och egendom ska förebyggas och förhindras.

Detta ska ske genom att järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare har ett förfarande för riskhantering och ett säkerhetsstyrningssystem som kan hantera de risker som verksamheten ger upphov till på ett betryggande sätt så att verksamheten kan bedrivas säkert. Det innebär bl.a. att det ska införas lämpliga åtgärder för att kontrollera och begränsa riskerna som verksamheten ger upphov till. Ovanstående gäller även risker hos anlitade entreprenörer.

### 4.3.1 Järnvägssäkerhetsregleringen i säkerhetsdirektivet

I artikel 4 i järnvägssäkerhetsdirektivet anges följande.

Utveckling och förbättring av järnvägssäkerhet

1. Medlemsstaterna skall se till att järnvägssäkerheten upprätthålls generellt och att den, i den mån detta är rimligen genomförbart, kontinuerligt förbättras med beaktande av utvecklingen av gemenskapslagstiftningen och tekniska och vetenskapliga framsteg, och att förebyggande av allvarliga olyckor prioriteras. Medlemsstaterna skall se till att säkerhetsbestämmelser fastställs, tillämpas och upprätthålls på ett öppet och icke-diskriminerande sätt för att främja skapandet av ett gemensamt europeiskt järnvägstransportsystem.

2. Medlemsstaterna skall se till att behovet av systemaspekter beaktas i samband med åtgärder för utveckling och förbättring av säkerheten på järnvägarna.

3. Medlemsstaterna skall se till att ansvaret för en säker drift av järnvägssystemet och riskhanteringen för detsamma läggs på infrastrukturförvaltarna och järnvägsföretagen, varvid de skall vara skyldiga att genomföra nödvändiga åtgärder för riskhantering, i samarbete med varandra där det är lämpligt, tillämpa nationella säkerhetsbestämmelser och säkerhetsstandarder och inrätta säkerhetsstyrningssystem i enlighet med detta direktiv.

Utan att det inverkar på det civilrättsliga skadeståndsansvar som följer av medlemsstaternas rättsliga bestämmelser skall varje infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ansvara för sina respektive delar av systemet och för en säker drift av dessa, inklusive materieförsörjning och upphandling av tjänster, gentemot användare, kunder, berörd personal och tredje part.

4. Oberoende av ovanstående skall alla tillverkare, underhållsleverantörer, tillhandahållare av vagnar, tjänsteleverantörer och upphandlande enheter vara ansvariga för att rullande materiel, anläggningar, utrustning och materiel samt tjänster levereras i enlighet med föreskrivna krav och användningsvillkor så att järnvägsföretag och/eller infrastrukturförvaltare kan använda dem på ett säkert sätt.

Av artikel 4 i säkerhetsdirektivet framgår att medlemsstaterna ska se till att ansvaret för en säker drift av järnvägssystemet läggs på infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag och att dessa ansvarar för sina delar av järnvägssystemet och för en säker drift av dessa. Järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare har ansvar för sina respektive delar av järnvägssystemet gentemot användare, kunder, berörd personal och tredje part. Av artikeln framgår vidare att järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare ska, för att kunna ta sitt ansvar för en säker drift av järnvägssystemet, vara skyldiga att genomföra nödvändiga åtgärder för riskhantering, i samarbete med

varandra där det är lämpligt, tillämpa nationella säkerhetsbestämmelser och säkerhetsstandarder och inrätta säkerhetsstyrningssystem i enlighet med säkerhetsdirektivet.

I artikel 4 anges att alla tillverkare, underhållsleverantörer, tillhandahållare av vagnar, tjänsteleverantörer och upphandlande enheter ska vara ansvariga för att rullande materiel, anläggningar, utrustning och materiel samt tjänster levereras i enlighet med föreskrivna krav och användningsvillkor så att järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare kan använda dem på ett säkert sätt.

Sammanfattningsvis innebär artikel 4 att det är järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare som är ytterst ansvariga för en säker drift av järnvägssystemet.

#### **4.3.2 Dagens reglering av det offentligrättsliga järnvägssäkerhetsansvaret**

Som tidigare nämnts har den offentligrättsliga ansvarsregleringen som huvudsyfte att förebygga olyckor. Regleringen pekar därmed ut aktörer som är ansvariga för att vidta förebyggande åtgärder. Om dessa inte tar sitt ansvar har tillsynsmyndigheten möjlighet att ingripa och ge råd och vägledning eller ställa tvingande krav genom föreläggande och förbud. Det finns även brister i de förebyggande arbetet som kan leda till straffrättsligt ansvar.

Den huvudsakliga svenska lagregleringen på järnvägssäkerhetsområdet återfinns i dag i järnvägslagen (2004:519). Lagen bygger till stora delar på bestämmelser i olika EU-direktiv, i fråga om säkerhetsregleringen närmast järnvägssäkerhetsdirektivet och då bl.a. artikel 4 som pekats ut ovan. I järnvägslagen bemyndigas sedan regeringen eller den myndighet som regeringen utser (Transportstyrelsen) att i vissa avseende meddela detaljföreskrifter. Vissa av dessa detaljföreskrifter utgör en implementering av föreskrifter som har utvecklats inom den Europeiska järnvägsbyrån (ERA). Det har även utarbetats EU-förordningar med betydelse för järnvägssäkerheten såsom förordning om riskvärdering och riskhantering och förordningar om bedömningskriterier för säkerhetsstyrningssystem.



### 4.3.3 Järnvägslagen och föreskrifter beslutade med stöd av den

Järnvägslagen (JvL) gäller järnvägsinfrastruktur och järnvägsfordon samt utförande och organisation av järnvägstrafik. Det är Transportstyrelsen som prövar ansökningar om tillstånd och utövar tillsyn enligt lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Järnvägslagen och författningar meddelade med stöd av den genomför de av EU beslutade sk. järnvägspaketet.

En förutsättning för att få bedriva järnvägstrafik är att järnvägsföretaget innehar en licens och ett säkerhetsintyg alternativt, i fråga om fristående järnvägsinfrastruktur, särskilt tillstånd (3 kap. 1 §). Även infrastrukturförvaltare ska ha ett säkerhetstillstånd (3 kap. 7 §). Verksamhetsutövare som organiserar järnvägstrafik ska vara auktoriserade enligt 3 kap. 5 §. Transportstyrelsen utfärdar tillstånd för att bedriva verksamhet som infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag. För järnvägsföretag finns det två nivåer av tillstånd. Normalnivån innebär att företagen innehar licens och säkerhetsintyg.

I 2 kap. JvL finns bestämmelser om krav på järnvägssystem. Av 2 § följer att infrastrukturförvaltares och järnvägsföretags verksamhet ska utföras så att skador till följd av verksamheten förebyggs. Verksamheten ska vidare vara organiserad så att den kan bedrivas på ett säkert sätt.

Av 3 § följer att de som är sysselsatta i en infrastrukturförvaltares eller ett järnvägsföretags verksamhet ska ha god kännedom om de förhållanden, föreskrifter och villkor som gäller för verksamheten och som berör deras arbetsuppgifter. Arbetsuppgifter av betydelse för säkerheten får endast utföras av den som med hänsyn till yrkeskunnande, hälsotillstånd och personliga förhållanden i övrigt anses lämplig.

Av 4 § följer att en infrastrukturförvaltare eller ett järnvägsföretag inte får tilldela någon arbetsuppgifter av betydelse för säkerheten utan att denne har genomgått läkarundersökning som utvisar att det inte finns några hinder av hälsoskäl.

Av 5 § följer att en infrastrukturförvaltares och järnvägsföretags verksamhet ska omfattas av ett säkerhetsstyrningssystem. Systemet utgörs av den organisation som införts och de förfaranden som fastställts för att trygga en säker verksamhet. I verksamheten ska det även finnas sådana övriga säkerhetsbestämmelser som behövs för att trygga en säker verksamhet.

## Järnvägsförordningen

I 3 kap. järnvägsförordningen (2004:526) finns bestämmelser om tillstånd för järnvägsverksamhet. I kapitlet anges vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att Transportstyrelsen ska utfärda tillstånd i form av licens och auktorisation. Kapitlet innehåller även bestämmelser om säkerhetsintyg och säkerhetstillstånd.

## Tillsyn enligt järnvägslagstiftningen

Som nämnts anges i järnvägslagen att infrastrukturförvaltarens och järnvägsföretags verksamhet ska omfattas av ett säkerhetsstyrningssystem och de övriga säkerhetsbestämmelser som behövs för att trygga en säker verksamhet. Det är i huvudsak genom tillsyn av säkerhetssystemet som Transportstyrelsen försäkras om att verksamhetsutövaren klarar av att driva sin verksamhet enligt gällande regler.

I 8 kap. järnvägslagen finns bestämmelser om tillsyn m.m. För att kunna utföra sina tillsynsuppgifter har Transportstyrelsen möjlighet begära in uppgifter, utfärda förelägganden, med eller utan vite och ytterst förbud samt möjlighet att dra in verksamhetsutövarens tillstånd för verksamheten. Av viteslagen (1985:206) följer att för att kunna utfärda ett vitesföreläggande krävs att mottagaren har faktisk och rättslig rådighet över frågan. Vederbörande måste således ha möjlighet att kunna efterfölja föreläggandet men även ha faktisk och rättslig möjlighet att kunna förebygga det inträffade. Det är därför viktigt att den som har ett offentligrättsligt ansvar också har den faktiska och rättsliga rådigheten.

Brott mot säkerhetsbestämmelserna är vidare sanktionerade genom straff. Den som av uppsåt eller grov oaktsamhet anlitar någon som inte uppfyller kraven på säkerhetskompetens i 2 kap. 3 § eller den som av uppsåt eller oaktsamhet använder materiel som inte uppfyller säkerhetskraven i 2 kap. 1 § döms till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som av uppsåt eller oaktsamhet bryter mot tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av 3 kap. 9 § eller använder materiel som inte har godkänts enligt 2 kap. 13 §. Den som av uppsåt eller grov oaktsamhet inte

uppfyller kravet på säkerhetsstyrningssystem i 2 kap. 5 § döms till böter.

Det är i princip ingen skillnad på de krav som ställs på järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltarna beroende på dessas storlek. I järnvägslagen anges att kraven får anpassas till verksamhetens art och omfattning. Det innebär exempelvis att ett mindre företag kan befrias från kravet på en delegationsordning då det uppenbart saknar relevans. Det innebär dock inte att säkerhetskraven på något sätt sänks för att verksamheten är mindre.

Transportstyrelsen har därutöver ett mandat att genomföra marknadskontroll, en kontroll på stickprovsbasis av att delsystem och driftkompatibilitetskomponenter uppfyller krav i Tekniska Specifikationer för Driftkompatibilitet (TSD). Syftet med marknadskontrollen är att stoppa oseriösa tillverkare och anmälda organ.

### Transportstyrelsens föreskrifter

I Transportstyrelsens föreskrifter *Järnvägsstyrelsens föreskrifter om säkerhetsstyrningssystem och övriga säkerhetsbestämmelser för järnvägsföretag* (JvSFS 2007:1) och *Järnvägsstyrelsens föreskrifter om säkerhetsstyrningssystem och övriga säkerhetsbestämmelser för infrastrukturförvaltare* (JvSFS 2007:2) finns krav på vad säkerhetsstyrningssystem ska innehålla. Bestämmelserna är utformade som krav på en övergripande, dokumenterad process över företagets styrning av säkerhetsarbetet. Krav på linjespecifika detaljrutiner finns i reglerna om övriga säkerhetsbestämmelser. I föreskrifterna finns även undantag för järnvägsföretag som enbart är verksamma vid järnvägsnät som inte förvaltas av staten om vissa förutsättningar är uppfyllda.

Föreskrifterna innehåller även en bestämmelse (8 §) om hantering av gemensamma risker. I denna anges att järnvägsföretag respektive infrastrukturförvaltare ska samråda med andra aktörer som verkar inom samma järnvägsnät så att det säkerställs att gemensamma risker hanteras på ett betryggande sätt.

#### 4.3.4 Gemensamma säkerhetsmetoder (CSM)

ERA har med stöd av säkerhetsdirektivet inrättat arbetsgrupper som arbetar med gemensamma säkerhetsmetoder. Syftet med arbetsgrupperna är att skapa gemensamma metoder för att på ett enhetligt sätt identifiera risker och att genomföra riskreducerande åtgärder. Gemensamma säkerhetsmetoder är indelat i följande områden som var och en har eller kommer att resultera i en EU-förordning:

- gemensam säkerhetsmetod för riskvärdering och riskbedömning
- gemensam säkerhetsmetod för likformig bedömning
- gemensam säkerhetsmetod för övervakning

##### Gemensam säkerhetsmetod för likformig bedömning

Transportstyrelsens bedömning av säkerhetsstyrningssystemet har grundat sig på ERA:s bedömningskriterier. I december i år beslutade kommissionen om en förordning om utvärdering av järnvägsföretags säkerhetsstyrning (*Commission regulation (EU) No 1158/2010 of 9 December 2010*) och en förordning om utvärdering av infrastrukturförvaltares säkerhetsstyrning (*Commission regulation (EU) No 1169/2010 of 10 December 2010*).

##### Gemensam säkerhetsmetod för riskvärdering och riskbedömning

I kommissionens förordning om en gemensam säkerhetsmetod för riskvärdering och riskbedömning, beslutad av kommissionen den 24 april 2009 (Commission Regulation N° 352/2009) regleras vilken metod som ska användas för att bedöma risker i samband med väsentliga ändringar av delsystem, organisation eller driftsmässiga ändringar. Målgruppen är järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare, tillverkare m.fl. Därutöver är det ett stöddokument för säkerhetsmyndigheter i samband med godkännande av delsystem och utfärdande eller omprövning av tillstånd. Förordningen träder i kraft i två steg, först för förändringar avseende fordon och delsystem från och med 19 juli 2010 och för organisatoriska och driftsmässiga förändringar från och med 1 juli 2012.

## Gemensam säkerhetsmetod för övervakning

Den gemensamma säkerhetsmetoden för övervakning (monitoring) är ett arbete som är nyligen uppstartat inom ERA. Mandatet för ERA:s arbete beslutades den 15 okt 2009. Metoden ska användas för att garantera att delsystem fortsätter att uppfylla säkerhetskraven i drift- och underhållsfasen. Målgruppen kommer att vara järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare samt nationella säkerhetsmyndigheter (ett stöddokument vid tillsynsaktiviteter under drift- och underhållsfasen).

Transportstyrelsen har arbetat fram följande punkter som Sverige ska driva i ERA:s arbetsgrupp:

- Att de metoder som föreslås beskrivs på ett övergripande sätt och med tydliga mål. En alltför detaljrik beskrivning riskerar att teknikkonservera befintliga metoder.
- Att onödig byråkrati undviks och att en tillämpning av CSM som genomförts i en medlemsstat accepteras av andra medlemsstater.

## 4.4 Civilrättsliga ansvarsbestämmelser

De civilrättsliga ansvarsbestämmelserna reglerar som nämnts frågor om ansvar och ersättning till följd av olyckor. Det kan röra sig om ansvar och ersättning till passagerare som omkommer eller skadas alternativt ersättning för sanering av miljön i samband med en tågolycka.

### 4.4.1 Skadeståndslagen

Allmänna skadeståndsregler finns i skadeståndslagen (1972:207) och i praxis som har utvecklats inom skadeståndsrätten. De frågor som skadeståndsrätten behandlar är förutsättningar för skadeståndsansvar, vem är skadeståndsskyldig respektive berättigad till skadestånd, vilka skador ersätts, hur beräknas skadestånd och hur påverkar föreliggande försäkringar rätten till skadestånd. Vid skador till följd av järnvägstrafik finns det dock speciallagstiftning på området genom järnvägstrafiklagen. Det faktum att den järnvägsrättsliga speciallagstiftningen är tillämplig är dock inget hinder mot att annan skadeståndslagstiftning tillämpas i

konkurrens med denna. Det kan finnas fall då det är förmånligare för en skadelidande att åberopa andra regler än järnvägsansvaret när en skada orsakats av att järnvägen eller någon för vilken järnvägen svarar har varit vårdslös. (*En samlad järnvägslagstiftning*, SOU 2004:92, s. 213).

#### 4.4.2 Järnvägstrafiklagen

I järnvägstrafiklagen (1985:192) finns regler om inrikes transporter.

Järnvägstrafiklagen reglerar järnvägens civilrättsliga förhållande till transportkunder och till övriga som skadas till följd av järnvägsdrift inklusive personer och egendom som inte är resande eller befordras. För att kräva skadestånd enligt skadeståndslagen, krävs som nämnts tidigare att den skadelidande kan bevisa att någon ansvarig har vållat skadan. Vissa speciallagar, som av lagstiftaren har bedömts utgöra särskilt riskfylld verksamhet, innehåller ett s.k. strikt (skadestånds)ansvar.

Järnvägslagen är en sådan lag och innehåller med undantag för force majeure ett s.k. strikt ansvar för järnvägen. Det innebär ett ansvar oberoende av någons oaktsamhet och rätten till skadestånd grundar sig på det sätt skadan uppstått, exempelvis genom järnvägstrafik. Sammantaget handlar det oftast om verksamheter som är särskilt farliga, eller kan ge upphov till särskilt allvarliga skador. Andra lagar med strikt ansvar är exempelvis: luftfartslagen (2010:500), produktansvarslag (1992:18) och trafikskadelagen (1975:141).

Det civilrättsliga ansvar som följer av järnvägstrafiklagen omfattas inte av utredningens kommittédirektiv. Inom Justitiedepartementet pågår för närvarande ett arbete med att ta fram en departementspromemoria (ds) som innefattar en översyn av järnvägstrafiklagen. Sverige har som ett av få länder i Europa ännu inte ratificerat 1999 års COTIF. *Se mer nedan*. Järnvägsutredningen har dock i sitt slutbetänkande *En samlad järnvägslagstiftning* (SOU 2004:92) föreslagit att Sverige ska göra detta. Arbetet på Justitiedepartementet syftar till att möjliggöra en svensk ratificering av 1999 års COTIF och till att införa kompletterande bestämmelser till Europaparlamentets och rådets förordning om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer.

#### 4.4.3 Lagen om internationell järnvägstrafik (1985:193)

Vad avser internationella transporter finns regler i lagen om internationell järnvägstrafik (1985:193). Lagen införlivar, med smärre undantag, COTIF 1980. *Se mer nedan.*

#### 4.4.4 Europaparlamentets och rådets förordning om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer

Förordningen (*Europaparlamentets och rådets förordning om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer, (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007*) trädde i kraft den 3 december 2009 och gäller i fråga om såväl internationella som (med vissa smärre undantag) inrikes passagerartransporter på järnväg. Förutom att förordningen innehåller en rad konsumenträttsligt präglade bestämmelser inkorporerar den även den bilaga i 1999 års COTIF som berör ansvar för passagerare. I och med att EU-rätten har företräde framför nationell rätt innebär detta att järnvägsföretagets ansvar för dödsfall och skador som drabbar passagerare till stora delar regleras av CIV-bilagan i 1999 års COTIF trots att Sverige formellt ännu inte har ratificerat fördraget.

#### 4.4.5 COTIF 1980 och 1999

COTIF 1980 består av ett grundfördrag och ett antal till denna fogade protokoll och bihang. Bihang A innehåller regler om avtal om internationell järnvägstransport av resande och resgods (CIV) och i bihang B finns regler för avtal om internationell järnvägstransport av resande och resgods (CIV). Under 1990-talet genomgick COTIF 1980 en omfattande revision och den 3 juni 1999 antog OTIF ett ändringsprotokoll (COTIF 1999). Såväl grundfördraget med bihang fick en ny version. Sverige har skrivit under ändringsprotokollet men har inte ratificerat detta. COTIF 1999 innehåller även ett antal nya bihang CUV innehåller regler för avtal om nyttjande av vagnar i internationell järnvägstrafik och om ansvaret för dessa vagnar, CUI innehåller regler för avtal om nyttjande av infrastruktur i internationell järnvägstrafik. Det finns vidare tekniska bilagor, APTU och ATMF.

Beträffande synen på aktörerna och deras inbördes förhållande skiljer sig 1999 års COTIF väsentligt från såväl 1980 års COTIF

som järnvägstrafiklagen. I de båda sistnämnda utgörs ansvars-subjektet av järnvägen. Med andra ord utgår lagstiftningen från de förhållanden som rådde fram till slutet av 1980-talet: att transportverksamheten och infrastrukturen utgjorde en enhet. I 1999 års COTIF är utgångspunkten i stället att transportverksamheten och infrastrukturen skilts åt. Förändringen utgör en följd av avregleringen av den europeiska järnvägssektorn.

Förhållandet mellan järnvägsföretaget och infrastrukturförvaltaren regleras genom en särskild bilaga till 1999 års COTIF, CUI, som innehåller som nämnts bland annat bestämmelser om avtal om och villkor för nyttjande av järnvägsinfrastrukturen samt vilket ansvar infrastrukturförvaltaren och järnvägsföretaget bär i förhållande till varandra. Enligt artikel 8 bär infrastrukturförvaltaren ett i princip strikt ansvar med vissa undantag för force majeure i förhållande till järnvägsföretaget och dennes personal. Samma typ ansvar bär järnvägsföretaget i förhållande till infrastrukturförvaltaren. Ansvar i CUI är i huvudsak tvingande (artikel 4).

Problemet med CUI är emellertid att medlemsstaterna i EU saknar möjlighet att ratificera bilagan eftersom den tillsammans med de tekniska bilagorna APTU och ATMF i vissa delar strider mot den befintliga EU-regleringen på järnvägsrättens område. (*Ansvar för järnvägssäkerheten, Johan Schelin*) Beträffande CUI gäller det framförallt bestämmelserna om nyttjanderättsavtalet mellan infrastrukturförvaltaren och järnvägsföretaget. Enligt artikel 5 § 1 ska de administrativa, tekniska och finansiella villkoren för nyttjande av infrastrukturen fastställas i avtalet. Den bestämmelsen har tolkats som att parterna själva givits rätten att bestämma över dessa frågor, medan det i EU-rätten finns tvingande offentlig-rättsliga regler om kapacitetstilldelning på olika linjesträckningar i *Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg*.

#### 4.4.6 Produktansvarslagen (1992:18)

Sammanfattningsvis är syftet med produktansvarslagen(1992:18) att ge konsumenter ett grundskydd mot skadliga och farliga produkter. Tillverkaren eller importören ansvarar för konstruk-



tions- och tillverkningsfel men inte för allmänt kända skaderisker. En produkt brister i säkerhet om den inte motsvarar köparens förväntningar. Enligt produktansvarslagen har tillverkare och importörer strikt ansvar, dvs. det räcker med att visa att det är fel i produkten för att ansvarsfrågan ska bli aktuell.

Mot denna bakgrund kan det därför i vissa fall finnas möjligheter för de skadelidande att direkt kräva ersättning från drift- eller underhållsföretaget enligt de regler och principer som gäller för produktskadeansvar. Produktansvarslagen gäller i fråga om personskador som en produkt orsakar på grund av en säkerhetsbrist (1 § 1 st.). Vidare omfattar lagen sakskador på egendom som till sin typ vanligen är avsedd för enskilt ändamål om den skadelidande vid tiden för skadan huvudsakligen använde egendomen för sådant ändamål (1 § 2 st.). Ansvarig för skadan är den som tillverkat, frambringat, insamlat, importerat, marknadsfört eller satt produkten i omlopp (6 §). Framgår det inte vem som har gjort detta anses var och en som tillhandahållit produkten vara ansvarig för det fall den personen inte anvisar någon som har tillverkat, frambringat, insamlat, importerat, marknadsfört eller satt produkten i omlopp (7 §). Det betyder att en tillverkare som sluter serviceavtal med ett järnvägsföretag och sedan inom ramen för serviceavtalet monterar in en komponent i exempelvis ett lok eller en vagn kan komma att bli direkt ansvarig gentemot den passagerare som lider en person- eller egendomsskada till följd av en säkerhetsbrist i komponenten.

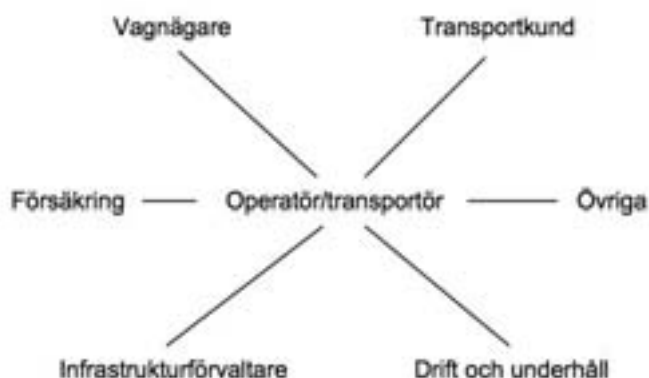
#### 4.4.7 Dispositiva rättsregler

Köplagen (1990:931) innehåller regler om köp av lös egendom. Den gäller inte om parterna har avtalat annat eller om annat följer av praxis som har utbildats mellan parterna eller av handelsbruk eller annan sedvänja som måste anses bindande för parterna. Köplagen gäller inte heller om lagen (1987:822) om internationella köp är tillämplig.

Köplagen är som framgått av föregående stycke dispositiv och det står parterna fritt att avtala om garantitid osv.

## 4.5 De olika aktörernas rättsliga förhållanden till varandra

För att kunna fundera över kopplingen mellan den offentligrättsliga säkerhetsregleringen och de civilrättsliga ansvarsbestämmelserna har jag bedömt att det är viktigt att titta på de olika aktörernas rättsliga förhållande till varandra. Särskilt mot bakgrund av att marknaden för järnvägstransporter genom avregleringen har blivit betydligt mer komplicerad till sin natur. Den innefattar i dag många olika aktörer som till dels står i mycket olika inbördes rättsliga förhållanden till varandra. Det kan illustreras med följande skiss:



Den centrala parten i sammanhanget är operatören/transportören, det vill säga det företag som faktiskt bedriver transportverksamheten. I EU-rätten används ofta termen ”järnvägsföretaget” för att beteckna den aktören vilket jag även kommer att göra i den följande texten. Järnvägsföretaget står vanligen i direkt kontraktsrättslig relation till transportkunden. Det förekommer dock inte sällan att transportkunden sluter ett avtal med ett järnvägsföretag som i sin tur anlitar ett annat järnvägsföretag som faktiskt utför transporten avseende hela eller delar av transportsträckan. Så kan vara fallet om transportkunden ingår ett avtal om järnvägstransport av gods med en speditör som sedan i sin tur anlitar ett utförande järnvägsföretag som rent fysiskt transporterar godset. Ett annat exempel är att en passagerare köper en biljett av Statens Järnvägar (SJ) till Berlin medan transporten under den avslutande sträckan i

Tyskland faktiskt utförs av de tyska järnvägarna (Deutsche Bahn, DB). SJ kommer i den situationen att fungera som kontraherande järnvägsföretag i förhållande till passageraren avseende hela sträckan, medan DB kommer att utgöra utförande järnvägsföretag för delsträckan i Tyskland. Med andra ord kommer SJ att bära det primära ansvaret i förhållande till passageraren medan DB kommer att fungera som underleverantör. I en sådan situation finns det vissa möjligheter för kunden att direkt kräva ersättning för förluster och skador från det utförande järnvägsföretaget.

#### 4.6 Järnvägsföretag – transportkund

Den rättsliga relationen mellan järnvägsföretaget och transportkunden regleras, dels av villkoren i transportkontraktet, dels av den tvingande lagstiftningen på området. Som ovan nämnts utgörs den tvingande lagstiftningen i fråga om inrikes transporter av järnvägstrafiklagen och i fråga om internationella transporter av lagen om internationell järnvägstrafik. I fråga om passagerartransporter regleras förhållandet mellan transportören och passageraren också av Europaparlamentets och rådets förordning om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer.

Uppdelningen av transportverksamheten och infrastrukturen på järnvägsområdet har i förhållande till transportkunden medfört att järnvägsföretaget rättsligt sett intagit en betydligt mer framskjuten position medan infrastrukturförvaltaren på motsvarande sätt hamnat i bakgrunden. I 1999 års COTIF framgår detta tydligt i såväl CIV rörande passagerartransporter som den bilaga som rör ansvaret vid godstransporter. I båda bilagorna utgör transportören ansvarssubjekt i stället för järnvägen (se artikel 26 § 1 CIV respektive artikel 23 § 1 CIM). Järnvägsföretaget svarar i förhållande till transportkunden för förluster och skador oavsett vilken infrastruktur som används. Infrastrukturförvaltaren räknas härvidlag uttryckligen som en medhjälpare till järnvägsföretaget för vilken den sistnämnde svarar (artikel 51 CIV respektive artikel 40 CIM). Det betyder att järnvägsföretaget blir ersättningsskyldig i förhållande till transportkunden även i en situation där förlusten eller skadan har orsakats av brister i infrastrukturen. Detsamma gäller vid passagerartransporter då skadan har orsakats av en annan transportör som använder sig av samma infrastruktur (artikel 26 § 2 c CIV). Med andra ord framstår i förhållande till transport-

kunderna numera järnvägsföretaget som den primärt ansvarige för förluster och skador. Kunderna kan därmed i situationer då en förlust eller skada i och för sig har orsakats genom fel i infrastrukturen förväntas att i första hand vända sig mot järnvägsföretaget med sina krav på ersättning snarare än infrastrukturförvaltaren.

#### 4.6.1 Järnvägsföretag – infrastrukturförvaltare

Det faktum att järnvägsföretaget genom uppdelningen av järnvägen i transportverksamhet respektive infrastruktur har kommit att bli den som är primärt ansvarig gentemot transportkunden betyder emellertid inte att infrastrukturförvaltaren helt kan undgå ansvar för brister i infrastrukturen. I den mån förluster eller skador beror på sådana förutsätts det i såväl 1999 års COTIF som järnvägspassagerarförordningen att järnvägsföretaget ska kunna vidareföra ansvaret till infrastrukturförvaltaren genom en regresstalan.

Det kan nämnas att i artikel 11 i järnvägssäkerhetsdirektivet regleras att avgiftssystemet ska utformas på ett sådant sätt att det motiverar parterna att reducera driftsavbrotten till ett minimum. I linje med detta utvecklas nu så kallade ”performance schemes”, genom vilka bland annat ansvar och ersättning för förseningar i trafiken som beror på brister i infrastrukturen sanktioneras med ett slags vitessystem (*Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet*, prop. 2010/2011:25).

#### 4.6.2 Järnvägsföretag – fordonsägare

Det är inte ovanligt att olika industrier själva äger sina fordon med vilka deras gods distribueras. Fordon kan också ägas av andra järnvägsföretag än järnvägsföretaget samt av privata vagnbolag som sedan hyr ut vagnarna till olika järnvägsföretag. I CUV regleras ansvaret för förluster och skador på fordon, men även ansvaret för förluster och skador som fordonen orsakar. Såväl fordonsägaren som det järnvägsföretag som hyr fordonet ansvarar för förluster och skador på grund av vårdslöst handlande. Ansvaret är dispositivt och det är därför möjligt för fordonsägaren och järnvägsföretaget att komma överens om att parterna ska vara strikt ansvariga för förluster och skador. Särskilt järnvägsföretaget kan vara intresserad av detta i och med att denne bär ett strikt ansvar i förhållande till

såväl transportkunderna som infrastrukturförvaltaren för förluster och skador.

#### 4.6.3 Järnvägsföretag – drift- och underhållsföretag

Medan det civilrättsliga förhållandet mellan å ena sidan järnvägsföretaget och å andra sidan transportkunderna, infrastrukturförvaltaren och fordonsägarna är relativt utförligt reglerat i 1999 års COTIF saknas i princip helt och hållet bestämmelser som reglerar förhållandet till företag som järnvägsföretaget anlitar för drift- och underhåll av den rullande materielen. Detsamma gäller för övrigt de företag som infrastrukturförvaltaren anlitar för drift och underhåll av banan. Däremot gäller att järnvägsföretaget svarar för de han anlitar i sin verksamhet. Det framgår direkt av artikel 51 CIV respektive artikel 40 CIM. Det betyder att i en situation där en tågolycka har orsakats genom ett bristfälligt underhåll av den rullande materielen järnvägsföretaget kommer att svara direkt för detta gentemot transportkunderna. Detsamma gäller i förhållande mellan infrastrukturförvaltaren och tredje man. Järnvägsföretaget respektive infrastrukturförvaltaren får sedan skydda sig genom att i avtalen med drift- och underhållsföretagen reglera möjligheterna till regress, det vill säga möjligheterna att vidareföra ansvaret till de sistnämnda företagen. Huruvida och vilken mån ansvaret kan vidareföras är således ytterst en kommersiell fråga som beror dels på omfattningen av drift- och underhållsavtalet, dels på parternas ställning på marknaden. I vissa fall kan det vara fråga om ett mycket begränsat åtagande från ett litet underhållsföretags sida, som exempelvis reparation av vissa detaljer på den rullande materielen medan i andra fall det kan vara fråga om en stor tillverkare med vilken järnvägsföretaget sluter avtal om leverans och service av hela lok- och fordonsparker. Även karaktären på avtalen kan variera. I vissa fall kan det vara fråga om att företaget utför verksamhet för järnvägsföretagets räkning, exempelvis reparationer av lok och fordon, medan i andra fall det kan röra sig om rådgivning och kvalitetssäkring.

Har parterna inte avtalat om vilket ansvar leverantören eller rådgivaren ska bära torde normalt sett endast ansvar för vårdslöshet kunna komma i fråga. Beträffande ett företag som åtagit sig att underhålla lok och fordon torde det avgörande vara om företaget utfört avtalade reparationer och service på ett sätt som kan be-

tecknas som vårdslöst. Beträffande företag som sysslar med kvalitetssäkring och certifiering torde det endast gå att ställa krav på att denna verksamhet skötts på ett omsorgsfullt sätt.

#### 4.6.4 Järnvägsföretag – försäkringsgivare

En förutsättning för att få tillstånd att bedriva järnvägstrafik är enligt 3 kap. 2 § 4 järnvägslagen att järnvägsföretaget har en försäkring som täcker ansvar för skador som denne vållar i samband med järnvägsdriften. Avsikten är att ansvaret ska täcka såväl ansvar gentemot transportkunder, infrastrukturförvaltare, fordonsägare samt tredje män som drabbas av förluster och skador till följd av järnvägsdriften. I praktiken torde även ansvarsförsäkringen täcka andra skador i förhållande till andra kontraktspartner, exempelvis drift- och underhållsföretag även om det här inte föreligger något krav på ansvarsförsäkring. Enligt artikel 12 i järnvägspassagerarförordningen gäller sedan att järnvägsföretaget ska ha en ansvarsförsäkring avseende ansvaret för passagerarskador. Det uttrycks i bestämmelsen på det sättet att försäkringskravet i direktivet 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag ska tolkas som att järnvägsföretaget ska ha en tillräcklig försäkring för sitt ansvar. Skälet till att försäkringsbeloppet inte har uttryckts i ett fast belopp per tåg alternativt ett fast belopp per passagerare är att storleken på tågkombinationerna och antalet passagerare på olika tågavgångar kan variera kraftigt.

En viktig faktor i sammanhanget när det gäller möjligheten att kunna teckna försäkring på marknaden till rimliga kostnader är också att järnvägsföretagets ansvar beträffande skador på passagerare och gods begränsas till vissa belopp. Enligt artikel 30 § 2 CIV får en begränsning av järnvägsföretagets ansvar dock inte understiga 175.000 SDR. Enligt nu gällande svenska bestämmelser, det vill säga 2 kap. 5 § järnvägstrafiklagen, ska ersättningen i fråga om personskador beräknas enligt de principer som gäller enligt skadeståndslagen. Ersättningen till passagerare i fråga om personskador är således enligt svensk rätt i princip obegränsad. Det har emellertid lett till att försäkringsbolagen tvekat att till rimliga premier försäkra mindre järnvägsföretag eftersom det vid ett obegränsat ansvar blir betydligt svårare att beräkna riskerna vid en större järnvägsolycka som involverar ett stort antal passagerare. Tillskapandet av en absolut yttersta gräns för ansvaret skulle

sannolikt göra det lättare för försäkringsbolagen att beräkna riskerna. Frågan om ansvarsbegränsning övervägs för närvarande i Justitiedepartementet.

#### 4.6.5 Järnvägsföretag – övriga

Järnvägsföretaget står naturligtvis även i rättslig relation till en rad andra aktörer på järnvägsmarknaden. En av de viktigaste aktörerna här torde vara förvaltare av stationsbyggnader. De största statliga stationerna förvaltas i dag av Jernhusen AB. Ett problem i Sverige är att det på den här punkten råder en diskrepans mellan svensk nationell rätt och EU-rätten. I svensk nationell rätt räknas inte stationsbyggnaderna som en del av infrastrukturen medan utgångspunkten i exempelvis järnvägspassagerarförordningen är att stationerna utgör en del av denna. I kapitel V i järnvägspassagerarförordningen åläggs stationsförvaltaren en rad plikter i förhållande till personer med funktionshinder och nedsatt rörlighet. I och med den svenska uppdelningen torde dessa bestämmelser omfatta såväl Trafikverket i egenskap av förvaltare av spår och perronger som Jernhusen AB i egenskap av förvaltare av själva stationsbyggnaderna. Relationerna mellan järnvägsföretagen och dessa aktörer torde emellertid inte vara av någon större betydelse för frågan om ansvarsstrukturen på järnvägssäkerhetsområdet.

## 5 Ett funktionsorienterat förhållningssätt

### 5.1 Inledning

Jag vill i detta avsnitt lyfta fram ett angreppssätt för analyser av järnvägssystemet som jag bedömer som mycket kraftfullt och som om det tillämpas kan stödja en vidare utveckling inte bara av det svenska utan hela det europeiska systemet. Jag använder, som framgått av metodbeskrivningen, ifrågavarande angreppssätt för merparten av de analyser som görs i detta betänkande. Det är helt avgörande för att jag ska kunna identifiera funktioner som påverkar säkerheten och lämna förslag till hur en ny fördelning av säkerhetsansvaret skulle kunna se ut.

Jag förslår också att Sveriges representanter i det europeiska järnvägssamarbetet tillämpar detta angreppssätt och dessutom verkar för att det får vidare spridning till gagn för det gemensamma utvecklingsarbetet inom unionen.

Genomgången nedan stödjer sig på en mera detaljerad genomgång av förhållningssättet som konsulten Torbjörn Rehn från TRC Consulting AB gjort på mitt uppdrag och som också innehåller exempel på en funktionell beskrivning av järnvägssystemet. Torbjörn Rehns genomgång återfinns som *bilaga 2* till betänkandet.

### 5.2 Allmänt

Driftskompatibilitetsdirektivet (2008/57/EG) delar in järnvägssystemet i strukturella och funktionella delsystem. Syftet med indelningen är att underlätta att definiera väsentliga krav för driftskompatibilitet och att föra in dem i järnvägssystemet.

Det finns anledning att utöver indelningen i delsystem överväga att införa ett kompletterande funktionsorienterat angreppssätt.



Med hjälp av ett sådant skulle alla organisatoriska funktioner inom EU:s järnvägssystem kunna analyseras. Man kan med det hjälpmedlet tränga djupt in i strukturerna, komma ner på ”molekylnivå” och analysera de processer som bygger upp olika funktionella strukturer. Omvänt kan man också studera olika slag av funktionella kombinationer och på ett kvalificerat sätt överväga på vilka funktionella kombinationer det skulle vara möjligt att placera ett ansvar för säkerheten.

### 5.2.1 Begreppsbestämning

Ett första steg i ett resonemang om ett funktionellt angreppssätt är att fastställa en definition eller en beskrivning av begreppet funktion. I det sammanhang begreppet används här kan följande beskrivning tillämpas:

En funktion är en uppsättning av inbördes relaterade och samverkande processer som levererar definierade produkter, inklusive tjänster, enligt specificerade krav.

En funktion är sig endast ett analytiskt begrepp utan ”kropp”. Det sammanfattar ett antal processer. Processerna utförs inom ramen för en organisation som i sin tur styrs av en verkställande ledning. Den organisation som vill utföra eller omfatta en eller flera funktioner måste ha förmåga att göra det, dvs besitta den kompetens och de resurser som krävs. En funktion kan inte bära vare sig befogenheter eller ansvar. Det kan bara de fysiska eller juridiska personer som utför de verksamheter som en funktion eller en kombination av funktioner beskriver.

### 5.2.2 Avgränsningar och krafter som påverkar järnvägssystemet

Då man avser att analysera järnvägssystemet eller en del av det är det väsentligt att inleda med att göra en kvalificerad avgränsning. Det gäller att bestämma vilka funktioner som ska räknas in. Det avgörande för att kunna göra en ny fördelning av säkerhetsansvaret inom järnvägssystemet är därför att identifiera vilka funktioner som påverkar säkerheten.

Vid en analys av järnvägssystemet kan en kompletterande beskrivningsmodell som identifierar det kraftspel som påverkar järnvägssystemet vara till hjälp att sortera upp funktionerna och fastställa vilken funktion som hör hemma var, vilken som påverkar säkerheten och vilken som inte gör det.

Det är möjligt att beskriva tre grupperingar av intressenter som utövar inflytande på järnvägssystemet. De kan om man så vill beskrivas som ”krafter”. Dessa krafter är:

- Den normerande kraften
- Den kommersiella kraften
- Den tredje kraften

Den normerande kraftens aktörer representeras av myndighetsfunktioner inom järnvägssystemet. De fastställer den kommersiella och den säkerhetsmässiga ramen för järnvägssystemet.

Den kommersiella kraftens aktörer tillför resurser och kompetens och utför själva järnvägsverksamheten.

Den tredje kraftens aktörer representeras av grupper som inte ingår i järnvägssystemet men som har ett eget intresse av vad som försigår där. Hit hör bl.a. resenärer, transportkunder, politiska grupperingar, företrädare för näringslivet, fackliga organisationer, miljöföreträdare, nyhetsmedia och aktieägare.

De olika aktörerna har olika krav och önskemål riktade mot järnvägssystemet. Säkerhet är ett av kraven, men innebörden av säkerhet och det sätt på vilket man förhåller sig till säkerheten varierar från aktör till aktör.

### **5.2.3 Faktorer som påverkar säkerheten inom järnvägssystemet**

Avgörande för vilken säkerhetsnivå som järnvägssystemet levererar är beteendet hos det producerande systemet, dvs aktörer som infrastrukturhållare, järnvägsföretag, upphandlande enheter, tillverkare, fordonsinnehavare, underhållsleverantörer m. fl. Det producerande systemet omsluts av de tre krafterna. Men det finns ingen direkt länk mellan den normerande kraften och den operativa järnvägs-säkerheten.

I praktiken är den normerande kraften i huvudsak reaktiv. Den teknologiska utvecklingen och den allmänna utvecklingen i

samhället skapar nya förutsättningar som regelverket måste anpassas till. Det är en långsiktig och oftast lågmäld process i synnerhet jämfört med den kortsiktiga påverkan som den tredje kraften kan åstadkomma. Genom rubriker i media som följd av t.ex. en tågolycka kan den tredje kraften få ett oproportionerligt inflytande. Regelverket måste därför vara utformat på ett sätt som kan balansera de olika krafternas inflytande.

### 5.3 Ett funktionsorienterat angreppssätt

Inom järnvägssystemet förekommer idag två kategorier av aktörer på vilka den operativa järnvägssäkerheten vilar. Det är järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare. Det verktyg de ska använda för att skapa säkerhet och som de ska redovisa för tillsynsmyndigheten är säkerhetsstyrningssystemet. Säkerhetsstyrningssystemet utgörs av den organisation man infört och de förfaranden man fastställt för att trygga en säker verksamhet. Med stöd av detta ledningssystem förväntas respektive tillståndsinnehavare kunna ta ansvar för egen verksamhet och för att alla övriga verksamhetsutövare som på ett eller annat sätt medverkar till drift och förvaltning av infrastruktur och fordon sköter sina åtaganden.

#### 5.3.1 Järnvägssäkerhetssystemet

De definitioner av järnvägssystemet som förekommer i grundläggande EU-dokument som det nya driftskompatibilitetsdirektivet (2008/57/EG) och järnvägssäkerhetsdirektivet (2004/49/EG) handlar i första hand om infrastruktur med linjer och fasta installationer samt fordon av alla kategorier och ursprung som färdas på denna infrastruktur. Med ett funktionsorienterat förhållningssätt har jag sett att det kan behövas en tilläggsdefinition som identifierar de aktörer inom järnvägssystemet, som kan påverka säkerheten. Avsikten är att identifiera de aktörer inom järnvägen som bedriver verksamhet som samhället kan behöva reglera ur säkerhetssynpunkt.

Dessa aktörers säkerhetspåverkan kan ske på olika sätt bl.a. genom att utveckla och tillhandahålla säkerhetspåverkande materiel och tekniska system och i samband med drift, underhåll och avveckling av den levererade materielen och de tekniska systemen.

För att överskådligt kunna göra en avgränsning som särskiljer säkerhetspåverkande funktioner från andra behövs författningstext som definierar bl.a. säkerhetspåverkande järnvägsverksamhet och järnvägssäkerhetssystem. I järnvägssäkerhetssystemet bör ingå bl.a. delsystemen järnvägstrafiksystem, infrastruktursystem och trafikledningssystem.

### **5.3.2 Uppläggningsregleringen av järnvägssäkerhetssystemet**

Regleringen av järnvägssäkerhetssystemet bör bygga på att föreskrifterna anger vilka säkerhetsmässiga minimikrav som ska uppfyllas då verksamhetsutövarna genomför sina uppgifter. Kraven bör utformas i ett livscykelperspektiv vilket innebär att de omfattar hela verksamhetskedjan:

- Specifikation av olika järnvägsbaserade transportsystem
- Ingående järnvägsmateriellsystem
- Utveckling, certifiering och produktion av järnvägsmateriel-system
- Etablering av verksamhetsutövare,
- Drift och vidmakthållande
- Utveckling av verksamhetsutövare och system.

Grundhållningen bör vara att bara reglera de funktioner som påverkar säkerheten. Det sker genom att identifiera dessa funktioner, ställa krav på vilka uppgifter som minst ska lösas och ange krav på resurser och kompetens som svarar mot uppgiften och det ansvar som följer med uppgiften.

### **5.3.3 Tillsynsmyndighetens uppgift i järnvägssäkerhetssystemet**

Tillsynsmyndighetens uppgift i sammanhanget innebär en prövning av att sökanden uppfyller gällande minimikrav för att kunna omfattas av järnvägssäkerhetssystemet.

De olika behörighetshandlingar som utfärdas i sammanhanget kan vara ett certifikat för individer och materiel eller ett auktorisationsbevis för organisationer.

### 5.3.4 Grundläggande funktioner



Som framgår av modellen ovan förekommer samma typ av funktioner inom alla tre delsystemen. Samtliga delsystem behöver tillgång till aktörer som i olika kombinationer har förmåga att leverera de järnvägsrelaterade tjänster som erfordras för järnvägs-säkerhetssystemet.

- Ett traditionellt järnvägsföretag kan i funktionella termer vara en kombination av funktionerna 1–7.
- En traditionell infrastrukturförvaltare kan vara en kombination av funktionerna 2, 4, 6 och 8.
- En traditionell fordonsinnehavare för godsvagnar kan vara en kombination av funktionerna 2, 3, 6 och 7.
- En större järnvägsverkstad kan vara en kombination av funktionerna 2, 4, 6 och 7.

Dagens organisationer sköter uppgifter, tar ansvar och har befogenheter, svarande till en eller flera grundfunktioner. Nya kombinationer av funktioner kan förutses i ett framtida marknads-scenario. Nedan redovisas två exempel på hur en beskrivning av en funktion kan se ut. De är främst framtagna för att illustrera modellen. Jag går här inte längre i den funktionella analysen av

järnvägssystemet. I *bilaga 2* återfinns, som nämnts, en mera detaljerad framställning. Där återfinns också en detaljerad beskrivning av ytterligare ett antal funktioner. Där diskuteras även mer ingående förhållandena kring de tekniska funktionerna nr 13–15 i modellen. Dessa har stor betydelse för möjligheterna att fördela järnvägssäkerhetsansvaret på ett annat sätt än idag

### **Funktion 1:**

#### **Att organisera och leverera järnvägstransporttjänster.**

I den pågående omarbetningen av EU:s s.k. första järnvägspaketet räknas denna funktion in i begreppet ”sökande”. Definitionen lyder:

ett järnvägsföretag och andra fysiska eller juridiska personer, såsom till exempel behöriga myndigheter enligt förordning (EG) nr 1370/2007 och befraktare, speditörer samt operatörer för kombinerade transporter, som har ett allmännyttigt eller kommersiellt intresse av att ansöka om infrastrukturkapacitet.

I nedanstående beskrivning är fokus lagd på förmågan att skapa nya järnvägstransporttjänster.

#### *Huvuduppgift:*

Att tillhandahålla tjänster för transport av gods och/eller passagerare på järnväg till slutkund.  
[Auktorisation erfordras i Sverige]

#### *Ansvar:*

Enligt kommersiellt avtal på grundval av offentligrättsliga eller privaträttsliga bestämmelser.

#### *Befogenheter:*

Innehavaren får delta direkt i förfarandet för tilldelning av infrastrukturkapacitet för att paketera, sälja och leverera järnvägstransporter till slutkund.

#### **Funktion 4: Att tillhandahålla dragkraft.**

Järnvägsföretagen är tillsammans med infrastrukturförvaltarna de centrala funktionerna i dagens järnvägsdragstiftning. Omskrivet till vårt språkbruk ska det i ett "slimmad järnvägsföretag" som minimum finnas en funktion som förser tåget med dragkraft ("Undertakings which provide traction only"). Detta järnvägsföretag behöver inte vara *keeper* eftersom uppgiften även kan lösas med inhyrt lok från en sådan. Föraren kan också hyras in från annan aktör.

##### *Huvuduppgift:*

Att tillhandahålla dragkraft.

- Krav på licens.
- Ett säkerhetsintyg ska vara utfärdat.

##### *Ansvar:*

- Följa föreskrifterna som anger de tekniska och driftsmässiga krav som är specifika för järnvägstrafiken samt de säkerhetskrav som gäller för personal, rullande materiel och företagets interna organisation.
- Särskilt kunna styrka att den personal som företaget har i sin tjänst för att köra tågen har den utbildning som behövs.
- Styrka att den rullande materiel som ingår i dessa tåg har godkänts av den offentliga myndigheten och kontrollerats i enlighet med de regler för driften som gäller för den använda infrastrukturen.
- Vara tillräckligt försäkrad eller ha vidtagit likvärdiga arrangemang för att täcka sin ansvarsskyldighet i händelse av olyckor.

##### *Befogenheter:*

Ha frihet att:

- Utöka sin marknadsandel, utveckla ny teknologi och nya tjänster och införa nya metoder för driften,
- Etablera ny verksamhet inom områden som har anknytning till järnvägsdriften.

## 6 Erfarenheter av nuvarande fördelning av järnvägssäkerhetsansvaret

### 6.1 Erfarenheter av ansvarsregleringen

Utredningen har som beskrivits tidigare i texten som uppgift att se över om den nuvarande fördelningen av ansvar för järnvägs-säkerheten är ändamålsenlig eller om det är så att det skulle gynna en marknadsdriven utveckling med en annan ansvarsfördelning. I det arbete som har bedrivits av utredningen och i samband med de kontakter utredningen har haft med expertgruppen, branschen m.fl. har jag uppmärksammats på problem med den nuvarande lagstiftningen som kan ha en hämmande effekt på järnvägens konkurrenskraft. Det har inte varit mitt uppdrag att se över alla inträdesbarriärer och övriga erfarenheter av dagens reglering utan endast de som kommer sig av ansvarsfördelningen. Det har dock varit oundvikligt att under arbetets gång inte komma i kontakt med även övriga inträdesbarriärer och bekymmer för branschen. Det är inte heller alltid möjligt att vid en första granskning bli klar över om en inträdesbarriär beror på ansvarsfördelningen eller något helt annat. Jag har därför valt att inkludera en del av dessa erfarenheter i mitt betänkande.

### 6.2 Järnvägsföretag

Järnvägsföretagen bär i dag huvudparten av det offentlighetsrättsligt reglerade säkerhetsansvar som gäller trafikeringen. Av de funktioner som ingår i produktionen och leveransen av transporttjänsten i "sanningens ögonblick" är det bara den operativa trafikledningen som inte omfattas av järnvägsföretagens ansvar. Den



operativa trafikledningen ligger hos Trafikverket och ingår i det ansvar Trafikverket bär som infrastrukturförvaltare. Denna inledande kommentar är föranledd av att det kan diskuteras huruvida den operativa trafikledningen är en delfunktion av infrastrukturförvaltningen, en delfunktion av trafikeringen eller om den kan anses ingå i en relativt självständig trafikledningsfunktion. Jag avser att återkomma till den frågan längre fram.

Järnvägsföretagens verksamhet omfattar funktioner som marknadsföring och kundkontakter, resenärs- och transportinformation, trafikplanering, säkerhetsstyrning, kvalitets- och miljöledning, drift- och fordonsledning, personalledning, klargöring och framförande av tåg, styrning av fordonsunderhåll, utförande av dagligt och lätt fordonsunderhåll samt i vissa fall utförande av tungt fordonsunderhåll. De funktioner som tillhör transportverksamhetens kärnområden är kopplade till kundservice och framförande av tåg. De är alltid och undantagslöst centrala funktioner i järnvägsföretagets egen organisation. De hör till varje järnvägsföretags kärnverksamhet.

### 6.2.1 Järnvägsföretag och fordonsunderhåll

När det gäller fordonsunderhållet är bilden emellertid mera splittrad. I Sverige bedriver normalt järnvägsföretag inte fordonsunderhåll i egen regi. De dominerande företagen SJ AB och Green Cargo upphandlar i likhet med flertalet övriga järnvägsföretag underhåll externt. Några järnvägsföretag med egentrafik bedriver dock underhåll i egen regi. Hit hör TGOJ Trafik och Tågakeriet i Bergslagen (TÅGAB) samt många museiföreningar.

På marknaden för upphandlad persontrafik råder en liknande situation. I de flesta fall lämnar upphandlande trafik huvudmän åt de kontrakterade trafikoperatörerna att upphandla, säkerställa och styra fordonsunderhållet som en del av trafikeringssuppletet. Det finns emellertid även här exempel på trafikoperatörer som utför underhåll i egen organisation. Ett sådant exempel är Roslagståg som trafikerar Roslagsbanan i nordöstra Storstockholmsområdet och vid sidan av trafikverksamheten även driver den till trafiksystemet kopplade verkstadsverksamheten i Mörby och vid Stockholms östra.

Några trafik huvudmän har i sin roll som organisatörer av järnvägstrafik valt att själva svara för upphandlingen av fordons-

underhåll. Det innebär att man genom egna underleverantörer ställer underhållna trafikfordon till de kontrakterade trafikoperatörernas förfogande. Ansvaret för trafiksäkerheten inklusive underhållet åvilar emellertid även i den situationen trafikoperatören, dvs. järnvägsföretaget. Det förhållandet gäller trots att järnvägsföretaget saknar egna kommersiella och civilrättsliga relationer till underhållsleverantören.

### 6.2.2 Små järnvägsföretags reella möjligheter att ta ansvar för fordonstekniska frågor

Ett järnvägsföretag som vill utföra järnvägstrafik måste inneha tillstånd utfärdat av Transportstyrelsen.

I Transportstyrelsens vägledning för ansökan om säkerhetstillstånd (Tillstånd i form av säkerhetsintyg del A och del B, TS JV 2009:016) återfinns under punkt 8.9 "Besiktning, funktionskontroll och underhåll av fordon" en förteckning med detaljerade krav på fordonsunderhåll som ska uppfyllas för att man ska kunna erhålla säkerhetsintygets del B. Där nämns underhålls- och besiktningintervall, säkerhetsbesiktningar utöver periodiska besiktningar, kontroller och gränsvärden vid säkerhetsbesiktning, åtgärder vid periodiskt underhåll, funktionskontroller, avvikelserapportering, åtgärder vid påtalade brister, dokumentation av säkerhetsbesiktning och underhåll, säkerställande att fordon som används är godkända, besiktade och underhållna enligt företagets krav samt beskrivning av vilka verkstadsresurser som används för underhållet.

Detta är krav som små järnvägsföretag kan ha svårigheter att uppfylla till alla delar. Då man kommer in på regler för fordonsunderhåll som t. ex. underhålls- och besiktningintervall, kontroller av gränsvärden och andra tekniska detaljfrågor krävs teknisk kompetens som normalt inte finns hos ett litet järnvägsföretag. Den tekniska funktionen vid små järnvägsföretag är oftast knuten till trafikchefen och hans stab. Men där ska man även hantera alla driftfrågor, tågplan och tidtabeller, transportplaner, omloppsplaner, ersättningstrafik vid störningar samt via driftledningen stå i ständig kontakt med förare och annan ombordspersonal som befinner sig i verksamhet ute i trafiksystemet. De tekniska frågorna får en mera undanskymd plats. I regel har man inte ekonomiskt utrymme att anställa egna fordonstekniker. Teknikfrågorna lämnas till någon av trafikkontorets handläggare, ofta en person med lokförarbakgrund

t.ex. som instruktionsförare. Det garanterar en viss teknisk kunskap, i synnerhet då det gäller fordons beteende i drift-situationen. Det är viktiga kunskaper för att t.ex. ge råd till förare som fått fordonsproblem ute på linjen, att ”prata igång ett fordon” som det heter på järnvägsjargong. Den typen av tekniskt stöd kallades förr i tiden lokledning och brukar i dag benämnas tekniskt support, teknikjour eller något liknande. Men det är sällan personal av detta slag besitter teknisk kunskap av den mera grundläggande, teoretiska karaktär som krävs för att förstå och på ett professionellt sätt kunna bedöma frågor om t.ex. underhållsintervall eller gränsvärden. Den kunskapen finns normalt inte hos järnvägsföretagen men väl hos de underhållsföretag man anlitar för att sköta fordonsunderhållet. Regelsystemet är utformat på ett sätt som innebär att järnvägsföretaget ska förse underhållsföretaget med all teknisk information som krävs för att utföra underhållet. I verkligheten är rollerna oftast de omvända. Underhållsföretaget förser järnvägsföretaget med både kunskaper och dokumentation i sådana frågor. Normalt är detta tillräckligt för att säkerheten ska upprätthållas och inte äventyras, men problemet är att järnvägsföretaget i realiteten inte styr och kontrollerar detta utan är avhängigt av processer inom underhållsföretaget som man inte kan påverka.

Större järnvägsföretag har ibland, men inte alltid, ekonomiska möjligheter att styra underhållsfrågorna och underhållsleverantörerna på det sätt som föreskrivs i järnvägslagen. Det är en effekt av skalekonomin i de tekniska delarna av järnvägsverksamheten. Men även de större företagen har problem att i detalj styra alla de tekniska frågor som sammanhänger med underhållet. Då man försöker göra det leder det inte sällan till dubbelarbete eller dubblering av funktioner hos underhållsföretaget och järnvägsföretaget, vilket i sig bidrar till gränsyteproblem samt med stor sannolikhet till att höja kostnaderna för järnvägstransporter och därmed försämra järnvägens konkurrenskraft gentemot andra transportslag.

Ser man på små järnvägsföretags möjligheter att ta sitt säkerhetsansvar utifrån ett funktionellt perspektiv framträder ett antal nyanser som det kan vara värt att reflektera över. En ECM ska, som vi redogjort för tidigare, omfatta fyra delfunktioner; en ledningsfunktion, en funktion för utveckling av underhållet, en fordonsledningsfunktion och en funktion som utför det faktiska underhållet. Vad som är intressant i det sammanhanget är möjligheterna att styra och påverka de operativa funktionerna.

Jag ser svårigheter för små järnvägsföretag i första hand när det gäller ansvaret för utvecklingsfrågorna. Utvecklingsfunktionen ska utveckla och optimera underhållet genom att använda kunskaper inte bara om underhållsdokumentationen utan även om den dokumentation som ligger bakom denna, konstruktionsdokumentationen. Baserat på detta ska man analysera gångdata och underhållsdata och genom tillgång till beprövad erfarenhet söka skapa en alltmer förfinad balans mellan kortsiktiga och långsiktiga tillgänglighetskrav, fordonens ekonomiska och teknisk livslängd, dagligt och lätt underhåll, tungt underhåll och ombyggnad samt de tillgänglighetskrav tidtabellen och omloppsplanen ställer. Ett litet järnvägsföretag saknar, enligt min mening, resurser och möjligheter att styra och leda och därmed också ta ett säkerhetsmässigt ansvar för dessa processer.

Fordonsledningsfunktionen däremot tillhör alla järnvägsföretags mest centrala aktiviteter. Kontinuerlig övervakning och kontroll samt vid behov om disponering av fordon i förhållande till fastställda omloppsplaner är nödvändigt för att man ska kunna upprätthålla den dagliga trafiken. Fordonsledningsfunktionen är integrerad i järnvägsföretagens driftledning. Uppgiften att styra fordon till och från verkstad för underhåll är en del av fordonsledningsuppgiften. Det är en uppgift som järnvägsföretag, stora som små, är väl ägnade att leda och ta ansvar för.

Det operativa underhållet av fordonen styrs av underhållsföreskrifter, underhållsmanualer och andra liknande dokument. Grunddokumenten är framtagna och levererade av fordons-tillverkaren i anslutning till den första leveransen av fordonen. För att järnvägsföretaget ska kunna styra underhållsfunktionen krävs således tillgång till gällande underhållsföreskrifter och i den mån man inte har detta kompetens och resurser att utforma nya. Detta förutsätter tillgång till utvecklingsfunktionen. Möjligheterna för små järnvägsföretag att följa upp, kontrollera och styra de interna processerna i själva underhållsverksamheten är mycket begränsade. Därför förlitar man sig alltmer i stället på tredjepartscertifiering och begär av underhållsleverantörerna att de presenterar intyg från certifieringssällskap att processtyrningen uppfyller normala kvalitetskrav enligt tillgängliga standarder. Det är ett indirekt sätt att utöva den styrning av underhållsprocesserna som man som järnvägsföretag är ålagd. I den dagliga verksamheten består emellertid kontrollen och styrningen normalt av att man följer upp att leveranserna ut från verkstad sker i tid och att fordonen är

funktionsdugliga då de kommer från verkstad. Det senare görs genom den s.k. *klargöringen* som tillsammans med *bromsprovningen* tillhör de funktionsprov som görs innan ett tåg tas i tjänst.

### 6.2.3 Tillståndsförfarande och säkerhetsstyrningssystem

Jag har under arbetets gång fått del av att det förekommer att nybildade företag i branschen avstår från att söka licens och säkerhetsintyg då de inte mäktar med tillståndsförfarandet. Det kan naturligtvis ha många förklaringar. Okunskap och svårigheter att tillgodogöra sig regelverket kan vara en förklaring.

Den struktur på järnvägsföretagens säkerhetsstyrningssystem som föreskrivs påminner i allt väsentligt om strukturen i ett normalt kvalitetsstyrningssystem. På samma sätt som att en kvalitetscertifiering inte säger något om ett företags reella leveranskvalitet, säger ett aldrig så avancerat säkerhetsstyrningssystem inte något om den faktiska trafiksäkerhetsnivån i ett järnvägsföretag. För avancerade och för omfattande styrningssystem riskerar att bli hyllvärmare istället för ett verktyg i den dagliga verksamheten. En framträdande orsak till en sådan risk är att regelverken blivit så komplexa att många anställda i järnvägsföretagen inte förmår ta till sig innehållet. Man kan hävda att detta ska lösas inom ramen för utbildningen, men ett grundläggande problem är att anställda, som oftast utför ensamarbete, kanske ställs inför en given situation bara en gång under ett helt yrkesliv. Då förväntas att den anställde dels ska hitta den föreskrift som ska tillämpas i den uppkomna situationen, dels kunna förstå och applicera den.

Säkerhetsrelaterade föreskrifter har tidigare varit utformade som mer eller mindre konkreta arbetsinstruktioner skrivna med användaren som mottagare. Genom de krav som numera ställs, har en successiv kantring inträffat där formkraven prioriterats före användaren och hans eller hennes förutsättningar att ta till sig innehållet. Man får i sammanhanget inte glömma bort att säkerhetsstyrningssystemen runt om i unionen skrivs av experter, granskas av jurister men tillämpas av personal med kanske 8–10-årig skolgång bakom sig. Här ligger ett problem som inte uppmärksammas i tillräcklig grad.

En indikator på att de ställda kraven kan vara svåra att uppfylla är den handel med licenser och särskilda tillstånd som förekommer och som förekommit under ett antal år. Det hela går så till att en ny aktör som inte mäktar med tillståndsprocessen, eller inte klarar att finansiera försäkringspremien, mot betalning får köra på ett annat företags licens utan att tillsynsmyndigheten ens behöver underlättas om förhållandet.

Det är min bedömning att ett järnvägsföretag behöver ha en storlek på minst 75–100 anställda och en omsättning på minst 100 miljoner kronor per år för att kunna utveckla och vidmakthålla ett säkerhetsstyrningssystem på den nivå som krävs. Skälet för denna bedömning är att också de allra minsta järnvägsföretagen behöver en heltidsarbetande trafiksäkerhetshandläggare vilken driver en lönekostnad på närmare en miljon kronor per år. Trafiksäkerhetshandläggaren, hur kompetent han eller hon än är, är dessutom beroende av konsultstöd i vissa frågor. Kostnaden för detta konsultstöd varierar, men bedöms i genomsnitt uppgå till mellan en kvarts miljon och en halv miljon kronor per år. Detta innebär att utveckling och vidmakthållande av ett säkerhetsstyrningssystem kostar minst 1,2–1,5 miljoner kronor per år.

Den bild som tonar fram visar att också det allra minsta järnvägsföretaget har kostnader i storleksordningen 2,7–3,0 miljoner kronor förutom kapitalkostnader och andra löpande kostnader redan innan man kört den första kilometern.

Det är med andra ord så att det krävs en viss minsta omsättning för att ett järnvägsföretag ska kunna uppfylla kraven. Detta innebär givetvis att det finns instegsbarriärer i branschen och man skulle kunna argumentera för att kraven är för högt ställda på de mindre järnvägsföretagen. Men nackdelen av detta måste vägas mot trafiksäkerhetskraven. Ett enskilt tåg utgör samma fara för tredje man oavsett det körs av ett litet eller stort järnvägsföretag. Detta talar för att samma krav ska ställas oberoende av företagets storlek.

Krav som leder till en minsta kritiska volym är inte heller unika för järnvägen. Ett flygbolag eller ett rederi måste ha en viss omsättning för att kunna bära säkerhetsstyrningssystem och försäkringar. Även här krävs en viss minsta omsättning.

De bulvanförhållanden som diskuteras ovan är en naturlig utveckling för att uppnå den kritiska volymen. Sådana bulvanförhållanden bör givetvis accepteras också i fortsättningen. Däremot ter sig bulvanförhållandena som mindre tilltalande i de fall ett järnvägsföretag förlorat sin licens men likväl fortsätter

verksamheten oförändrat men med hjälp av ett annat företags licens. Så vitt bekant förekommer dylika bulvanförhållanden inte inom kommersiell eller upphandlad persontrafik, men väl inom godstrafiken och inom museitrafikssektorn. Det är givetvis möjligt att föra en motdiskussion och hävda att dessa bulvanförhållanden inte utgör något problem för samhället eftersom bulvanen har samma ansvar för det andra järnvägsföretagets verksamhet som för sin egen. Det finns dock indikationer på att de företag som låter andra företag köra på sin licens inte alltid tar detta ansvar.

Transportstyrelsen bekräftar att problemet förekommer men menar att det är mycket svårt att göra en meningsfull och tydlig avgränsning mellan oönskade bulvanförhållanden och helt legitima entreprenadförhållanden.

### 6.3 Inrättandet av ECM-funktionen ger möjligheter

Av järnvägslagstiftningen framgår att det i järnvägsföretagens säkerhetsansvar ingår ett ansvar för att de fordon som används i verksamheten uppfyller föreskrivna krav på säkerhet, tillförlitlighet, tillgänglighet, hälsa, miljöskydd och teknisk kompatibilitet. Vi har i våra kontakter med järnvägsföretag och branschrepresentanter fått synpunkter som indikerar att det i vissa fall kan vara svårt för järnvägsföretag att i realiteten leva upp till detta ansvar.

Ansvaret innebär att det måste finnas teknisk kompetens hos järnvägsföretagen för att i tillräcklig utsträckning kunna upphandla och styra underhållet av fordon samt för att hantera skadade fordon på ett trafiksäkert sätt. Att ansvara för fordonsunderhåll är resurskrävande även i det fall någon annan än järnvägsföretaget utför själva underhållsarbetet. Det kräver teknisk kompetens och resurser att styra och kontrollera komplicerade processer inom underhållsföretagen. Många gånger tenderar detta att konsumera en icke obetydlig del av järnvägsföretagens ledningskapacitet. Kapacitet som man kanske hellre skulle behöva satsa på operatörsrollens kärnverksamhet kundservice och tågdrift. Kraven är särskilt kännbara för små företag, men även stora företag har uppgivit att det är både dyrt och kraftkonsumerande att bära ansvaret för fordonsunderhållet.

Genom införandet av direktivet om ändringar i järnvägssäkerhetsdirektivet (2008/110/EG) i svensk rätt, som vi lämnat

förslag till i vårt delbetänkande SOU 2010:61, skapas en ny funktion som ger möjligheter att på ett helt annat sätt än tidigare hantera de problem som ansvaret för fordonsunderhållet innebär för järnvägsföretagen. Det gäller införandet av ”enheter som ansvarar för underhåll” eller ECM-funktionen som den också kallas med en förkortning av den engelska originalbenämningen *Entity in Charge of Maintenance*.

Syftet med att inrätta ECM-funktionen är att identifiera särskilda enheter som har den tekniska kompetens som krävs för att leda, styra och genomföra underhåll av järnvägsfordon. Med ECM skapas ett gemensamt system inom hela EES-området och Schweiz för styrning av fordonsunderhåll. Tanken är att under bibehållen eller högre säkerhetsnivå underlätta för internationell trafik inom Europa och bidra till en utveckling av den europeiska järnvägsmarknaden.

Utöver detta finns inga krav formulerade för närvarande och det betyder att fordon som inte är godsvagnar kan komma att tilldelas ECM som inte uppfyller de krav som ställs på en certifierad ECM. Detta är en obalans i systemet som man måste ta hänsyn till om man vill diskutera ECM i perspektivet av ett eventuellt utökat säkerhetsansvar för fordonsunderhåll.

ECM-funktionen kan ha olika utformning. En är att järnvägsföretag väljer att själva vara ECM för fordon som de själva äger och således integrera ECM-funktionen i egen organisation. En annan möjlighet är att fordonsinnehavare, s.k. *keepers* väljer att vara ECM för de fordon man äger eller disponerar för uthyrning. Ytterligare möjligheter finns genom att underhållsföretag eller teknikkonsultföretag etablerar sig som ECM och säljer ECM-tjänster till fordonsinnehavare och järnvägsföretag. Även fordons-tillverkare skulle kunna tänkas ikläda sig rollen som ECM för fordon de levererar till marknaden. Vi har i våra kontakter med olika företag och företrädare för järnvägsbranschen konstaterat att det finns ett intresse från ett antal olika typer av företag att etablera sig som ECM. Vi har också förstått att flera järnvägsföretag är intresserade av att köpa ECM-tjänster hellre än att bygga en egen, intern ECM-funktion. Det är en grund för utveckling av en marknad och ett avstamp för en marknadsdriven vidareutveckling.



## 6.4 Infrastrukturförvaltare

Säkerhetsansvaret för järnvägsinfrastrukturen i Sverige bärs av dels den stora statliga infrastrukturförvaltaren Trafikverket, tidigare Banverket, dels av de omkring 480 små och mycket små infrastrukturförvaltare som ansvarar för var och en sin infrastruktur-anläggning. De flesta av dessa är mycket små och förvaltar i regel bara ett kortare industri- eller hamnspår. Av de 480 infrastrukturförvaltarna är det kanske bara hälften som i realiteten har kompetens och organisation för att faktiskt leva upp till järnvägslagens krav. I samband med att dåvarande järnvägsinspektionen inventerade samtliga spår och deras ägare under 1990-talet, kom det som en total överraskning för ett flertal infrastrukturförvaltare att de inte bara ägde en spår-anläggning utan att det också krävdes tillstånd för att bruka den. Det finns en blandning av offentligt och privat ägande till denna infrastruktur.

De små infrastrukturförvaltarna ser i regel sitt spårssystem som en del i sin produktionsverksamhet på samma sätt som en väg eller en kaj inom sitt industri- eller hamnområde.

De mindre infrastrukturanläggningarna varierar till omfattning och struktur. Många av dem utgörs av industrispår innanför grindarna till industriföretag vars verksamhet är beroende av godstransporter på järnväg. Exempel på sådana anläggningar är den stora anläggningen vid LKAB:s gruva i Kiruna och SSAB:s anläggning vid valsverket i Borlänge. Andra exempel är lokalbanorna Roslagsbanan och Saltsjöbanan som är viktiga delar av det lokala pendeltågssystemet i Stockholm. Till denna kategori hör även anläggningar i form av hamnspår vid större hamnar samt andra industrispår som ansluter fabriksområden till det nationella spårnätet. I detta fall är det inte sällan kommunerna som äger hamnspåren och de industrispår som förbinder "anläggningen innanför grindarna" med det nationella nätet. Matarbaneföretag för godstrafik kan också vara infrastrukturförvaltare och äga en del av den spår-anläggning de trafikerar. Last- och terminalplatser för t ex timmer, annan skogsråvara och containerhantering kan drivas som enskilda spår-anläggningar med egen infrastrukturförvaltare. Många museiföreningar äger och förvaltar egen infrastruktur. Det kan både röra sig om uppställningsspår eller bangårdar med anslutning till det nationella nätet och helt avskild infrastruktur. Ett exempel på det senare är den turistpopulära Östra Södermanlands Järnvägs (ÖSJ) smalspårsbana mellan Läggesta och Mariefred.

Bilden av de små infrastrukturanläggningarna är således mångfacetterad. Det kan röra sig om anläggningar av mycket olika slag och som är till för att betjäna flera olika typer av trafik. Anläggningarna vid stora industriföretag är ibland helt avgörande för produktionen. Detta gäller t ex för båda de ovan nämnda LKAB och SSAB. Utan ett fungerande flöde till utlastningshamnarna i Narvik och Luleå skulle LKAB snabbt få problem med leveranserna till malmkunderna. Utan ett fungerande flöde av stålämnen från stålverken i Luleå och Oxelösund skulle SSAB:s tunnplåtverk i Borlänge snabbt få problem på grund av brist på råvara. Även den skogsbaserade industrin är beroende av fungerande flöden och kapacitet för stora transportvolym. Kapaciteten beror inte bara av kvaliteten och framkomligheten hos den nationella spår-anläggningen, där huvuddelen av transporter sker, utan också i hög grad på funktionsdugligheten hos de spår-anläggningar där lastning, lossning och växling äger rum.

Godstrafiken är starkt beroende av kvaliteten på vad som brukar kallas det kapillära nätet, dvs. de många förgreningarna till och från industrier och andra företag som nyttjar godstransporter. Utan kapillärerna skulle man inte nå kunderna och råvarorna skulle inte nå produktionsanläggningarna. Det finns ingen heltäckande definition av det kapillära nätet men begreppet industrispår brukar användas som ett slags samlingsbenämning. Med industrispår menas anslutningsspår, fabrikkspår, industristamspår, terminalspår, depåspår och hamnspår.

Anslutningsspår ägs normalt av Trafikverket och omfattar det spår som ansluter direkt till den växel som förbinder industrispår-anläggningen med det nationella spårnätet. Industristamspår är de spår som förbinder anslutningsspåret med de olika fabrikkspår, terminalspår och hamnspår som kan ingå i spårsystemet. Fabrikkspår är spår-anläggningen ”innanför grindarna” vid t ex en industri eller ett lager. Terminalspår är spår-anläggningen i en frilast- eller kombiterminal. Hamnspår, slutligen, är som namnet säger spår-anläggningen i en hamn. Industristamspår är i huvudsak kommunalt ägda liksom en stor del av hamnspåren. Fabrikkspår och terminalspår ägs normalt av de företag som bedriver den verksamhet inom vilken spår-anläggningen används.

En studie gjord av Banverket 2007 anger att den totala industrispårslängden i Sverige är omkring 1 300 kilometer. Antalet växlar uppgår till ca 3 300. Mellan 1987 och 2005 halverades antalet orter med godstrafik på järnväg. I huvudsak berördes orter med små

godsmängder. För orter med stora godsmängder ökade däremot under samma period antalet järnvägsanslutningar. Förändringen återspeglar omstruktureringar som ägt rum inom industrin men också demografiska förändringar. Resultatet har blivit att många industrispåranläggningar inte underhållits utan slitits ner till en nivå där de blivit svåra att återställa i trafikerbart skick.

I ett flertal fall är bilden likartad den som råder bland de mindre järnvägsföretagen; man mäktar inte med tillståndsprövningen eller att vidmakthålla sitt tillstånd vilket kan få som effekt att infrastruktur läggs vilande eller stängs.

Det torde vara ett överordnat samhälleligt önskemål att inte bara bibehålla utan också utveckla dessa delar av järnvägsnätet, det kapillära nätet, eftersom det utgör en förutsättning för utveckling av järnvägen som helhet.

#### 6.4.1 Det kapillära nätet

Trafikverket är arvtagare till Banverket och förvaltar i dag det statliga eller nationella spårsystemet. Statens innehav uppgår till över 90 % av det totala nätet. Kraven från säkerhetssynpunkt är emellertid desamma för såväl Trafikverket som för de många små förvaltarna. Förmågan att bära ansvaret kan variera. Trafikverket är naturligtvis på alla sätt ledande och har både kompetensen och resurserna att bära ansvaret fullt ut. Med de mindre infrastruktur-förvaltarna kan det ibland förhålla sig på annat sätt. För att belysa detta vill vi citera ur en skrift utgiven av Sveriges kommuner och landsting (SKL) så sent som innevarande år, 2010. Skriften heter *Det kapillära järnvägsnätet* och på sidan 21 kan man läsa följande:

År 1988 genomfördes en uppdelning av järnvägen där en infrastruktur-hållare (Banverket) fick ansvar för spåren och järnvägsföretag (först endast SJ, nu avsevärt fler) för trafikering. Inledningsvis skedde inga större förändringar av det kapillära järnvägsnätet. Vissa industrispår ägdes även fortsättningsvis av SJ, men i och med den successiva avregleringen av godstrafiken överfördes merparten av dessa spår-anläggningar till Banverket 1997.

Banverket (nu Trafikverket) har i viss utsträckning tagit över ansvaret för det kapillära järnvägsnätet. Stora delar av industrispåren ägs dock fortfarande av kommunala och privata aktörer. Den delade ägar- och ansvarsbilden har komplicerat frågor om kostnadsansvar, avgifter etc.

På sidan 8 i samma skrift skriver man följande:

Då betydelsefulla delar av det kapillära järnvägsnätet har blivit kommunala/privata ligger även kostnadsansvaret för drift, underhåll och investeringar på dessa aktörer. I många fall saknas dock tillräcklig kompetens för att sköta industrispåren på ett effektivt sätt. Industrispåren innebär även stora kostnader, i synnerhet då de inte utnyttjas. Detta är två anledningar till att många kommuner har valt att ta bort sina industrispår istället för att betala för något de inte vet hur de vill eller kan utveckla.

Jag avser att återkomma till dessa uttalanden.

#### **6.4.2 Det nationella järnvägsnätet – ansvaret för statens spåranläggningar.**

Trafikverket är den dominerande infrastrukturförvaltaren med ansvar för statens spåranläggningar som i dag utgör över 90 % av spårnätet i Sverige. Men det har inte alltid varit så att staten varit helt dominerande på detta sätt. År 1938 var det svenska järnvägsnätet som störst och mätte då 16 886 kilometer. Omkring halva nätet var då i privat ägo. Tidigare hade så mycket som omkring två tredjedelar av nätet varit privatägt. Efter riksdagsbeslutet om förstatligande av privatbanorna år 1939 följde en snabb fusioneringsprocess där banorna och trafiken inleddes i SJ. Fram till mitten av 1950-talet hade andelen privatägda banor sjunkit till under 10 %. Under 1950- och 1960-talen följde så en nedgångsperiod till följd av SJ:s omfattande nedläggningar av olönsamma banor. Neddragningarna fortsatte ända in på 1990-talet om än i reducerad takt. Som minst var spåranläggningen år 1994 med totalt 10 803 kilometer. Fram till 2008 växte den åter till med drygt 200 km och nådde en längd av 11 022 kilometer.

Banverket bildades, som redan sagts, 1988 då det gamla affärsverket SJ delades i en infrastrukturförvaltare och ett trafikföretag. Vid bildandet omfattade Banverket huvudfunktionerna planering, projektering, byggande och underhåll av spår, kontaktledning, signalanläggningar och teleanläggningar. Dessutom ingick som en del av uppgiften att vara ägarens förvaltare av spåranläggningen, vilket är en något vidare uppgift än att bygga och underhålla spåret. Till Banverkets uppgifter hörde även ett s.k. sektorsansvar, vilket innebar att Banverket skulle företräda och representera järnvägsbranschen gentemot i första hand staten.

Den likaledes nybildade myndigheten Järnvägsinspektionen, sedermera en del av Transportstyrelsen, inordnades administrativt under generaldirektören för Banverket. Järnvägsinspektionen hade ingen egen instruktion utan inspektionens uppgift och organisation föreskrevs i Banverkets instruktion. Samboendet med Banverket upphörde dock 2004 då den nya järnvägslagen antogs och Järnvägsinspektionen fick en helt fristående placering samt bytte namn till Järnvägsstyrelsen.

Till funktioner som vid delningen 1988 inte tillfördes Banverkets verksamhet hörde trafikledning, underhåll och drift av järnvägsstationer, underhåll av verkstadslokaler samt underhåll av statsägda industrispår. Dessa uppgifter kom inledningsvis att ombesörjas av SJ.

Trafikledningen överfördes emellertid i november 1996 till Banverket. Antalet nya operatörer inom den då avreglerade godstrafiken och den upphandlade persontrafiken hade ökat så mycket att det framstod som omöjligt att fortsätta att låta SJ, som var en av de konkurrerande operatörerna, svara för trafikledningen.

De statliga industrispåren överfördes till Banverket år 1997. Driften och underhållet av järnvägsstationerna överfördes år 2000, med anledning av bolagiseringen av SJ, till det nybildade fastighetsbolaget Jernhusen AB. Samtidigt överfördes också de verkstadsfastigheter som då kvarstod i SJ:s ägo till Jernhusen. Mellan Jernhusen och Banverket gjordes senare en viss uppdelning av stationerna. Jernhusen behöll ansvaret för de stationer där verksamhet i anslutning till järnvägstrafiken eller övrig kommersiell verksamhet ägde rum medan Banverket övertog ett antal kommersiellt ointressanta stationer men som ändå av olika skäl bedömdes behöva finnas kvar. De betraktades som en del av infrastrukturanläggningen.

Under senare delen av 1990-talet och i synnerhet under 2000-talet genomgick Banverket en utveckling där man strävade efter att öka inslagen av interna kund-leverantörsrelationer. Samtidigt skärptes den externa konkurrensutsättningen av olika delar av Banverkets verksamhet. Delar av verksamheten knoppades av och omformades till fristående företag. Den förändringen var dock politiskt initierad och inte ett resultat av en intern utveckling inom Banverket. De aktiebolag som bildades förblev i statlig ägo. Någon privatisering har hittills inte varit på tal. Banverket fortsatte att vara den stora kunden, men de avknoppade bolagen skaffade sig även nya kunder och har t o m inlett en försiktig expansion utomlands.

Första del att knoppas av var Banverket Projektering som dock dessförinnan under antal år arbetat som en självständig resultat enhet inom Banverket. Den 1 januari 2009 uppgick Banverket Projektering tillsammans med det närbesläktade Vägverket Konsult i det nya teknikkonsultbolaget Vectura. Ett år senare, den 1 januari 2010 var det så Banverket Produktions tur. Då bildades Infranord som tog med sig 3 000 tekniker ut ur Banverket och blev Nordens största företag för järnvägsinfrastruktur- och underhåll. Den 1 april 2010 startade Trafikverket. Myndigheten ansvarar för den långsiktiga planeringen av transportsystemet för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart. Trafikverket har ett helhetsansvar för alla trafikslag och ansvarar även för byggande, samt drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket omfattar verksamheten vid Vägverket och Banverket, samt vissa verksamheter vid Sjöfartsverket, Transportstyrelsen och SIKÅ (Statens institut för kommunikationsanalys).

### 6.4.3 Politisk styrning av järnvägssektorn

Införandet av vägtrafikmodellen år 1988 gav möjligheter för staten att finansiera en uppbyggnad och utbyggnad av den svenska järnvägsinfrastrukturen. Det nybildade Banverket blev redskapet för detta. Genom Banverket kunde staten tillskjuta medel för nödvändiga reinvesteringar och nysatsningar. Enligt den gamla ordningen skulle SJ finansiera infrastrukturunderhållet med intäkterna från trafikverksamheten. Det systemet hade dock kapsejsat i och med att SJ från slutet av 1950-talet mötte allt större konkurrens om transportuppgiften från företag inom andra trafikgrenar, främst den kommersiella vägtrafiken, men också från den mycket snabbt växande privatbilismen. Trafikintäkterna räckte inte till och infrastrukturunderhållet bantades samtidigt som nedläggning av olönsamma banor inleddes. Situationen blev med tiden ohållbar och allt fler insåg i början av 1980-talet att en omfattande reformering behövdes om ett nationellt järnvägsnät skulle kunna upprätthållas och utvecklas.

Banverket skapades redan från början som ett politiskt instrument för att upprätthålla ett nationellt järnvägsnät och bidra till en utveckling av järnvägssystemet. Den organisatoriska strukturen under de år Banverket funnits har förändrats avsevärt, visserligen inte då det gäller de centrala funktionerna förvaltning,

underhåll och byggande av spåranläggningar, men väl vad gäller andra funktioner.

Staten ser, förutom att upprätthålla en fungerande infrastruktur, även till att det antingen direkt genom lagstiftning eller genom föreskrifter från tillsynsmyndigheten finns ett regelverk för den svenska järnvägsverksamheten som ger ramar och anger viss inriktning för utvecklingen. Ibland vidtar man direkt strukturpåverkande åtgärder varav delningen av det gamla SJ i ett Banverk och trafikföretaget SJ år 1988 och bolagiseringen av SJ år 2000 är några av de tydligaste. Hit måste givetvis också räknas beslutet att fr o m 1 oktober 2010 genomföra en fullständig marknadsöppning för tågtrafik på det svenska järnvägsnätet. Men även ett stort antal andra strukturbeslut har fattats genom åren. Som forskaren Gunnar Alexandersson visat i sin doktorsavhandling *The Accidental Deregulation 2010* (ISBN 978-91-7258-835-6) har en del av dessa inte alltid haft en offensiv karaktär. Många beslut har kommit till för att stödja SJ i olika finansiella krissituationer. Som ett resultat har man dock mer eller mindre omedvetet satt igång en process vars logiska konsekvens blivit den fullständiga avregleringen.

Det finns även exempel där man missat goda möjligheter att fatta beslut som skulle ha kunnat påskynda en önskvärd utveckling, men där den åtgärd man vidtagit haft delvis motsatt effekt. Ett sådant exempel är försäljningen av EuroMaint där en statsägd marknadsdominant förvandlades till en privatägd marknadsdominant. Det hade funnits möjligheter att förfara på ett annat sätt med den försäljningen och i stället skapa en struktur som hade gynnat konkurrensen inom fordonsunderhållet.

#### 6.4.4 Finansiering av byggande och underhåll

Staten finansierar byggande och underhåll av det nationella järnvägsnätet genom anslag till Trafikverket. Medelstillelningen är beroende av det statsfinansiella läget och den politiska viljan hos regering och riksdag. Tillskotten av medel förs dock in längre ned i systemet än den nivå där transporttjänsterna produceras och levereras.

Denna finansiering är en form av kollektivbiljett för vilken köparen staten förväntar sig någonting tillbaka. Och förväntningarna riktar sig inte bara mot Trafikverket utan mot hela järnvägssystemet. Det kan handla om att sträva efter självklara mål

som en effektiv och väl fungerande järnvägstrafik som når hela landet men det kan också avse särskilda önskemål om t ex anpassningar för funktionshindrade, bättre resenärsinformation eller biljettsamordning mellan persontrafikföretag. Till kraven hör även en trygg, säker och miljövänlig drift. Bland förväntningarna eller önskemålen kan ibland även finnas saker som snabbare utveckling av marknaden, eliminering av tillträdeshinder för nytillträdande företag eller förenklingar för små och medelstora företag. Det är förväntningar och önskemål som ibland kan vara mycket allmänt hållna men som ibland kan vara ganska specifika och bli föremål för särskilda insatser.

För vissa åtgärder lämnar staten ibland särskilda bidrag, men huvuddelen av de finansiella tillskotten till järnvägsverksamheten sker ändå via Trafikverkets ordinarie medelstillsättning. Normalt distribueras även särskilda bidrag via Trafikverket.

#### 6.4.5 Betydelsen av avknoppning av delfunktioner

Som redovisats ovan har icke obetydliga delar av den verksamhet som 1988 ingick i det då nybildade Banverket knoppats av och organiserats i självständiga företag. Det gäller projekteringsverksamheten och det operativa underhållet av spår, kontaktledning, signalanläggningar samt teleanläggningar. För Trafikverket betyder detta att man inte längre har dessa funktioner in house utan är hänvisad till att upphandla sådana tjänster på marknaden. Avsikten med avknoppningarna har från ägaren statens sida varit att sänka kostnaderna för projektering och underhåll men också att ge dessa verksamheter möjlighet att utvecklas fritt på marknaden i stärkande konkurrens med andra företag.

Trafikverket får med dessa avknoppningar möjlighet att ytterligare koncentrera sig på den del av kärnverksamheten som avser förvaltning av statens spåranläggningar. Förvaltningsuppgiften innebär att både fungera som det redskap för statens vilja på järnvägsområdet om vilket det talats ovan, och att långsiktigt se till att värdet på anläggningen bevaras samtidigt som den hela tiden hålls i ett funktionsdugligt skick för det ändamål den är skapad, dvs för järnvägsdriften.

Trafikverket behöver inte och ska inte binda resurser för att uppehålla kunskap om hur anläggningen underhålls. Det är kompetens och resurser som man i den nya ordningen upphandlar.



Däremot blir upphandlarkompetensen en central fråga. Upphandlingsfunktionen får en kanske viktigare roll än tidigare. Den omfattar två huvudsakliga kompetensområden; att kunna formulera korrekta kravspecifikationer inför upphandlingar av underhåll och att kunna kontrollera att den leverans man får uppfyller de ställda kraven. Upphandlarkompetensen förutsätter att det även finns kompetens att bedöma spåranläggningens tillstånd och besluta om vad som behöver göras samt när åtgärder behöver sättas in. Kravet på upphandlarkompetens gäller för övrigt även beträffande Trafikverkets andra huvudaktivitet vid sidan av vidmakthållande av spåranläggningen nämligen ny- och utbyggnad av den.

#### **6.4.6 Att tillhandahålla kapacitet**

Den andra delen av Trafikverkets kärnverksamhet, vid sidan av förvaltningen av statens spåranläggning, är att tillhandahålla spårkapacitet. Om man för ett ögonblick lämnar det funktionella betraktelsesätt vi tillämpar i den här analysen och i stället ser på Trafikverkets verksamhet i ett kund-leverantörsperspektiv så skulle man kunna säga att Trafikverkets produkt, som man levererar till trafikoperatörerna, är spårkapacitet. Man underhåller spåret för att det ska vara farbart och man fördelar tåglägen och leder trafik så att så mycket transporttjänster som möjligt ska kunna produceras på ett säkert och tillförlitligt sätt, dvs. utan att olyckor, tåginställningar eller förseningar uppstår.

Trafikverkets uppgifter när det gäller kapacitetstilldelning är väl definierade i järnvägslagen.

Vid sidan av tilldelning av tåglägen ska Trafikverket även teckna trafikeringsavtal, TRAV, med de järnvägsföretag som fått sig tåglägen tilldelade. Utan trafikeringsavtal med Trafikverket är det inte tillåtet för ett järnvägsföretag att bedriva trafik på det nationella nätet.

#### **6.4.7 Övriga infrastrukturförvaltare**

Som klargjordes redan i inledningen till detta kapitel finns i Sverige förutom Trafikverket omkring 480 andra infrastrukturförvaltare av varierande storlek och med mycket olika inriktning och struktur. Det kan vara industriföretag som äger sin egen spåranläggning

”innanför grindarna” och det kan vara lokaltrafikbanor i Stockholmsområdet. Många kommuner är förvaltare av kommunala industristamspår eller hamnspår. Matarbanor, turistbanor och museibanor kan vara infrastrukturförvaltare.

Vi vill återkoppla till de uttalanden från Sveriges kommuner och landsting, SKL som vi redogjorde för tidigare. Där klargjorde man att många kommunala spårinnehavare inte hade kunskaper och kompetens att förvalta sina spåranslagningar. Andra menade att spårunderhållet var för dyrt och att man därför medvetet underlät att underhålla anläggningarna.

Vi tror att kompetensbrister inte bara gäller för kommunala infrastrukturförvaltare. Det finns brister även på andra håll. Samtidigt ska dock klargöras att det också finns många goda exempel där infrastrukturförvaltningen bedrivs på ett både kompetent och i övrigt helt professionellt sätt.

Vid våra diskussioner med representanter för tillsynsmyndigheten i Storbritannien, ORR framkom att man även där noterat kunskapsbrister hos små infrastrukturförvaltare. Man försökte komma tillrätta med problemen genom att i första hand anstränga sig att informera och hjälpa till rätta snarare än att gå fram med hårda metoder som förelägganden och viten. Liknande synpunkter både när det gäller kompetensnivån hos vissa små infrastrukturförvaltare och sättet att komma tillrätta med problemen har vi fått från den svenska tillsynsmyndigheten Transportstyrelsen. Problemet hänger ofta samman med att uppgiften att vara infrastrukturförvaltare sällan är en huvuduppgift för den som har den. Det är i regel en tillikauppgift någon kommunal tjänsteman eller logistikansvarig vid ett industriföretag har att hantera vid sidan av andra uppgifter som vederbörande kanske uppfattar som viktigare. Den ekonomiska aspekten måste också vägas in. Spårunderhåll kostar pengar och många gånger prioriteras de kostnaderna bort i konkurrensen med andra mera angelägna utgifter.

Men i de delar detta är ett problem är det ett problem på både kort och lång sikt. Kortsiktigt därför att skyldigheter enligt järnvägslagen inte fullgörs och därför att konsekvensen kan bli sänkt säkerhetsnivå med olyckor och kanske personskador eller materiella skador som följd. Långsiktigt därför att anläggningar körs ner och till slut blir obrukbara. Återställande blir då i regel så dyrt att godset upphör att transporteras på tåg och i stället hamnar på vägarna.

Vi har övervägt vilka åtgärder som lämpligen kan vidtas för att komma tillrätta med dessa problem. SKL har pekat på finansieringen av det kapillära nätet och menat att staten bör ta ett större ansvar. Vi har, som redan sagts, fått synpunkter från tillsynsmyndigheterna i Storbritannien och Sverige på att mera information och vägledning till små infrastrukturförvaltare kan hjälpa dem att bättre förstå sitt säkerhetsansvar och att vidta lämpliga åtgärder. Det kan säkert vara riktiga och viktiga åtgärder.

### **Projekt på Transportstyrelsen**

I sammanhanget ska nämnas att Transportstyrelsen på uppdrag av Näringsdepartementet har startat upp en projektgrupp för att se över om det finns ytterligare möjligheter att förenkla för små infrastrukturförvaltare.

### **Möjligheter att köpa infrastrukturförvaltning**

Det blir allt vanligare att infrastrukturförvaltaren begränsar sin verksamhet till ekonomisk förvaltning av infrastruktur-anläggningen och trafikledning. Projektering, utförande, besiktning och underhåll upphandlas i allt större utsträckning. Utvecklingen är densamma i övriga delar av EES-området och då främst i Frankrike, Storbritannien och i de övriga skandinaviska länderna.

Det stora flertalet infrastrukturförvaltare, Trafikverket inräknat, utför inte själva underhåll på de spåranläggningar man förvaltar. De uppgifterna överläts på någon annan.

I det fall underhållet upphandlas på traditionellt sätt kvarstår den övergripande förvaltningsfunktionen, ledning och styrning av upphandlingen och leveranskontroll hos infrastrukturförvaltaren. Det finns emellertid en intressant möjlighet att gå vidare med dessa frågor. Om man separerar funktionen ägande av infrastruktur från funktionen förvaltning öppnas nya möjligheter. Den kommun som äger en industrispåsanläggning skulle kunna stanna vid att vara infrastrukturägare och upphandla hela förvaltningsuppgiften inklusive det operativa underhållet.

Lagstiftningen medger att infrastrukturförvaltare överlåter åt annan att ikläda sig rollen som förvaltare och därmed ta ansvaret för infrastrukturen. Ifrågavarande aktör måste emellertid ha

tillstånd för sin verksamhet. Situationen är för övrigt formellt sett densamma när det gäller det nationella järnvägsnätet. Staten är ägare men Trafikverket är ägarens professionella infrastrukturförvaltare.

En fråga som infinner sig är varför denna möjlighet inte utnyttjas. Ett svar kan vara att okunskapen är stor både bland infrastrukturägare och bland företag som skulle kunna uppträda i rollen som leverantörer av infrastrukturförvaltning, t.ex. de stora infrastrukturunderhållsbolagen. Det innebär att det i dagsläget inte finns någon fungerande marknad för köp och försäljning av tjänsten infrastrukturförvaltarskap. Jag anser att framväxten av en marknad för försäljning av infrastrukturförvaltarskap bör uppmuntras. Detta kan ske genom att ett funktionellt synsätt anläggs på infrastrukturen och aktörerna inom denna del av järnvägen.

Om Transportstyrelsen fortsätter sina ansträngningar att på ett stödjande sätt informera små infrastrukturförvaltare om deras ansvar och skyldigheter kanske detta skulle kunna vara en viktig del av en sådan information.

## 6.5 ECM för infrastruktur

### Underhåll av infrastruktur

Under senare tid har så kallade totalentreprenader på infrastruktursidan blivit vanliga. En totalentreprenad innebär att ett underhållsföretag mot avtalad ersättning under en period omfattande ett flertal år utför allt underhåll på en viss järnvägssträcka och inför infrastrukturförvaltaren svarar för att sträckan är säker och att den kan trafikeras med angivna prestanda. Av information som inhämtats, framgår att det sker en besiktning av infrastrukturen dels då underhållsentreprenaden börjar, dels då den avslutas. Däremellan styr underhållsbolaget själva över verksamheten. Totalentreprenaderna innebär med andra ord att underhållsföretaget i realiteten övertagit stora delar av det ansvar lagstiftaren lagt på infrastrukturförvaltaren. I allt väsentligt är denna lösning en parallell till situationen där en godsvagnsägare anlitar en underhållsleverantör, en ECM, som åtar sig det totala underhållsansvaret för godsvagnen.

En fara med det är att alla infrastrukturförvaltare inte nödvändigtvis har den kunskap och kompetens som krävs för att

kunna teckna avtal med underhållsbolag som säkerställer att arbetet utförs på ett säkert sätt. Det finns således en risk att exempelvis en traktorägare som kontrakteras för viss snöröjning inte kan göra riskbedömningar och annat som krävs för att upprätthålla säkerhetsnivån.

Under de senare åren har, enligt uppgift från Transportstyrelsen, olycksfrekvensen i samband med banarbeten ökat samtidigt som olycksfrekvensen i tågtrafiken minskat. Orsaken till ökningen kan diskuteras, men det går inte att bortse från att det kan vara på det sättet att underhållsföretag som agerar som entreprenörer eller underentreprenörer inte alltid är lämpliga för uppdraget.

Det noteras i sammanhanget att det i stor utsträckning saknas formella behörighetskrav på personal som utför säkerhetsviktiga arbetsuppgifter på banan såsom exempelvis spårjustering, arbeten i signalsäkerhetsanläggningar med mera. Det får till följd att mindre seriösa underhållsbolag genom priskonkurrens fått möjligheten att slå ut mer seriösa underhållsbolag. Det finns också en risk att priskonkurrensen på sikt innebär att standarden på och tillgängligheten till infrastrukturen försämras genom att underhållet skärs ned. (Uppsatsen Konsekvenser av bristande kompetens inom Järnvägen Säkerhetsmässigt och ekonomiskt, examensarbete av Nicoleta Paterson, Lunds Universitet 2009). Två exempel på denna risk är den undermåliga snöröjningen på delar av infrastrukturen vintern 2009–2010 eller den urspårning med ett persontåg som inträffade mellan Mora och Rättvik i september till följd av alltför slitet spår, spårviddsfel och lös räls.

Jag anser att det kan vara rimligt att de formella behörighetskraven på den som utför en trafiksäkerhetsviktig arbetsuppgift som till exempel att justera en spårväxel eller att göra ett ingrepp i en signalsäkerhetsanläggning formaliseras på samma sätt som för exempelvis förare eller växlingspersonal.

I en förlängning skulle man kunna tänka sig ett ”körkort” liknande lokförarkörkortet inrättas för grupper med vissa specificerade arbetsuppgifter eftersom banunderhållsföretagens verksamhet blir mer och mer internationell varvid deras anställda i allt högre grad kan förväntas arbeta i flera länder. Svenska underhållsbolag har redan underhållsuppdrag utomlands och utländska underhållsbolag har motsvarande uppdrag i Sverige. Ett exempel på detta är att totalentreprenaden för underhållet av

Malmbanan mellan Riksgränsen och Luleå drivs av ett finländskt underhållsföretag.

### ECM-funktionen

En möjlighet att skapa en utveckling i riktning mot mera kraftfull och professionell infrastrukturförvaltning skulle kunna vara att införa ett ECM-system även för underhåll av infrastruktur-anläggningar. Det skulle i så fall innebära att man från ett visst datum inför ett krav att alla infrastrukturförvaltare som innehar tillstånd att driva en viss anläggning måste identifiera och till tillsynsmyndigheten rapportera den enhet som ansvarar för underhållet, dvs. är ECM för anläggningen. En sådan åtgärd skulle sannolikt fungera som en väckarklocka och tvinga många infrastrukturinnehavare att ställa sig frågor om hur man ska hantera förvaltaransvaret. En uppstramning över hela linjen med förstärkt säkerhet som resultat skulle bli en välkommen konsekvens. En del infrastrukturinnehavare skulle förmodligen, liksom på fordons-sidan, bestämma sig för att bli sin egen ECM och själva utföra ECM-uppgifterna. Många skulle med stor sannolikhet aktivt börja efterfråga ECM-tjänster externt, kanske hos de underhållsföretag man normalt brukar anlita för det operativa underhållet av den anläggning man förvaltar. För underhållsföretagen skulle, liksom på fordons-sidan, ett nytt marknadssegment skapas som skulle göra det möjligt för dem att bredda sitt utbud och åta sig uppdrag av större omfattning än vad som är normalt med nuvarande system.

Införande av ett ECM-system för infrastrukturunderhåll skulle även kunna skapa ett intresse hos andra företag än de som redan är etablerade på infrastrukturunderhållsmarknaden. Företag inom angränsande sektorer som projektering, bygg- och anläggning, el- och telebyggnad, teknikkonsulter och andra skulle kanske komma att intressera sig för ECM-uppgifter. Detta skulle bli än mera sannolikt om ECM-funktionen för infrastrukturunderhåll byggdes upp på liknande sätt som den för fordonsunderhåll med en lednings- och styrningsfunktion i centrum samt ett antal underställda eller associerade funktioner för utförande av olika slag av operativa uppgifter.

ERA har tagit fram en beskrivning av de funktioner en ECM för fordonsunderhåll måste omfatta för att kunna uppfylla kraven, sköta sin uppgift och ta det ansvar som hänger samman med

uppgiften. Ett funktionellt tillvägagångssätt är centralt både i ERA:s analys och den därpå följande beskrivningen av upplägget. Man har lagt stor vikt vid att identifiera och beskriva de ingående funktionerna, deras respektive uppgifter samt hur de hänger ihop och samverkar med varandra.

På liknande sätt bör man kunna göra en analys av vilka funktioner en ECM för infrastrukturunderhåll kan tänkas omfatta. Grundstrukturen bör kunna vara densamma med en ledningsfunktion i centrum som samordnar och styr ett antal operativa delfunktioner med uppgift att hantera olika aspekter av det operativa underhållet.

En sådan ECM för infrastrukturunderhåll skulle kunna tänkas omfatta följande delfunktioner:

- En ledningsfunktion som styr och samordnar de operativa funktionerna för projekterings-, ombyggnads- och underhållsuppgifter samt kontroll och föreskriftsfunktionen.
- En kontroll- och föreskriftsfunktion som utför kontrolluppgifter, tar fram testnings- och provningsförfaranden samt utformar underhållsföreskrifter.
- En funktion för projektering av underhåll och ombyggnad.
- Funktionen kan vara samlad och omfatta alla de teknikområden som är aktuella vid järnvägsinfrastrukturunderhåll, dvs. bana, el, signal och tele. Funktionen kan också bestå av underfunktioner, uppdelade efter teknikområde. Hos denna eller dessa funktioner ligger också uppgiften att framställa, bevara, uppdatera och tillgänglighålla projekteringsunderlag, ritningar, inmätningssdata m.m.
- En funktion för utförande av underhåll och ombyggnader med ansvar för operativt underhåll och ombyggnad av spåranläggningar, kraftförsörjningsanläggningar, signal- och säkerhetsanläggningar, teleanläggningar samt för utfärdande av redovisande dokument och intyg.

Ledningsfunktionen bör i detta fall precis som i fallet med ECM för fordonsunderhåll vara styrande och överordnad de tre mera operativa funktionerna. En ECM måste själv, i egen organisation alltid ha erforderlig kompetens, struktur, system och resurser för att utöva ledningsfunktionen. De operativa funktionerna kan helt eller delvis vara upphandlade och utföras som uppdrag av underleverantörer. ECM-organisationen måste dock alltid kunna

visa att underleverantörerna utför de upphandlade uppgifterna på ett tillfredställande sätt och att det finns ett fungerande system för processtyrning av deras verksamhet. Det innebär också att den som är ECM under alla omständigheter alltid själv ansvarar för samtliga funktioner oavsett om någon eller några utförs av underleverantörer.

Beroende på vilken typ av anläggning respektive ECM ansvarar för kan de operativa delfunktionerna vara olika stora och omfatta olika många teknikområden. En ECM som ansvarar för underhåll av en oelektrifierad bana behöver således inte omfatta delfunktioner för projektering eller underhåll av strömförsörjningsanläggningar eftersom sådana inte förekommer.

Kraven på ledningsfunktionen bör liksom i fallet med ECM för fordonsunderhåll omfatta följande områden:

- Ledarskap
- Riskbedömning/Riskanalys
- Uppföljning och återkoppling
- Organisatoriskt lärande
- Befogenhetsfördelning och ansvar
- Kompetensutveckling
- Information
- Dokumentation
- Underleverantörsstyrning.

Utöver dessa krav finns ett antal minimikrav som dessutom måste vara uppfyllda. Varje fysisk och juridisk person som avser att utföra ECM-uppgifter ska ha kompetens och resurser för sina uppgifter och även i övrigt anses vara lämplig. En ECM vars personal har arbetsuppgifter av betydelse för säkerheten bör vara vederbörligen kvalificerad och även i övrigt vara lämplig. Jag anser vidare att det bör ställas krav på viss ekonomisk soliditet hos en ECM. Ett rimligt krav att ställa är enligt vår bedömning att en ECM kan visa att denne enligt realistiska antaganden kan uppfylla sina ekonomiska åtaganden under de närmaste 12 månaderna.

Jag menar också att ett införande av ECM för infrastrukturunderhåll inte bara ska gälla de små infrastrukturförvaltarna utan även de stora nationella förvaltarna som Trafikverket. Regelverket måste vara generell. För de stora förvaltarna torde ett införande av ECM inte komma att betyda några större förändringar. Man utför



eller kontrollerar redan i dag alla de funktioner som skulle ingå i en ECM för infrastrukturunderhåll.

I analogi med mina resonemang i det föregående om möjligheterna att lägga ett offentligt säkerhetsansvar på ECM för fordon skulle motsvarande resonemang kunna föras om ECM för infrastrukturunderhåll. Ett motsvarande ansvar bör läggas på ECM för infrastrukturunderhåll. Det skulle placera ansvaret för infrastrukturunderhållet på de organisationer som har störst kompetens, resurser och möjligheter i övrigt att bära det. En sådan åtgärd skulle också befria många små infrastrukturförvaltare från ett ansvar de i dag i många fall har svårt att axla. Förutsättningen är dock att man en tid efter ett eventuellt införande kan konstatera att ECM-organisationer etablerats och fungerar på det sätt man tänkt sig. Ett ytterligare villkor är att alla ECM för infrastrukturunderhåll genomgått certifiering. Alla ECM måste ha samma status. Certifiering genom certifieringsorgan eller tillstånd från Transportstyrelsen i analogi med mina förslag i SOU 2010:61 måste i så fall bli obligatorisk. System för certifiering bör utarbetas på gemenskapsnivå på samma sätt som system för certifiering av ECM för fordonsunderhåll utarbetats.

### **Certifiering av underhållsföretag som arbetar i signal- och säkerhetsanläggningar**

Jag vill här infoga vad som kan ses som en sidodiskussion. Ett alternativ till certifiering av infrastrukturförvaltare skulle nämligen kunna vara krav på certifiering av underhållsföretag som arbetar i signal- och säkerhetsanläggningar. Kravet behöver inte vara ett alternativ utan skulle även kunna vara en del av en ECM-certifiering av infrastrukturförvaltare.

### **Ökade etableringsmöjligheter för små och medelstora underhållsföretag**

Jag tror att införande av ett ECM-system även inom infrastrukturområdet skulle kunna gynna en marknadsdriven utveckling inom detta område. Det skulle skapa möjligheter för små infrastrukturägare att upphandla professionell förvaltning av sina anläggningar.

Samtidigt skulle olika typer av ECM-företag kunna etablera sig på marknaden.

Jag tror också, med tanke på det stora antalet små infrastrukturförvaltare och det stora antalet små anläggningar, att en sådan utveckling skulle stimulera en utveckling av små och medelstora ECM-företag.

## 7 Tillverkaransvar

### 7.1 Intressant brittisk diskussion

I Storbritannien överväger man, enligt uppgifter vi fått del av vid besök på det brittiska transportministeriet, för närvarande möjligheterna att verka för att tillverkarna av fordon åläggs ett offentlighetsligt säkerhetsansvar. Några mera detaljerade förslag om hur detta ansvar skulle kunna vara utformat har man inte kommit fram till ännu. Man vill dock se fordonstillverkarnas ansvar som ett ansvar kopplat till fordonets grundkonstruktion och ett ansvar som ska vara giltigt under fordonets hela livscykel. I tankegångarna kan även inläsas att tillverkarna skulle ta ansvar för uthålligheten i fordonens grundkonstruktion och även bedöma och ge godkännande till eventuella större omkonstruktioner. Till ansvaret skulle även kunna höra en skyldighet att bevara teknisk kompetens kring grundkonstruktionen under fordonets livscykel.

De brittiska idéerna tar i beaktande att många fordonstillverkare på senare tid, och inte bara i Storbritannien, visat starkt intresse av att expandera sin verksamhet in på den egna eftermarknaden. Eftermarknaden är i detta fall fordonsunderhåll, fordonsombyggnader reservdelsförsörjning och fordonsuthyrning. Drivkrafterna är naturligtvis att försöka höja produktionsanläggningarnas effektivitet genom att använda dem även för underhåll. Dessutom torde det gå att finna vissa synergier genom en kombination av tillverkning och underhåll. Den mycket lönsamma reservdelsmarknaden är naturligtvis också något som lockar.

Uthyrning av fordon är ett annat inslag i den brittiska bilden. Fordonstillverkare har etablerat verksamhet som konkurrerar med de etablerade fordonsuthyrningsföretagen, de s.k. ROSCO's. Konceptet är att hyra ut fordon till järnvägsföretag och samtidigt ta ansvar för underhållet. Tillverkarens roll glider nästan omärkligt över i fordonsuthyrarens och den i sin tur i fordonsunderhållarens.

Det är en ny konfiguration av funktioner vars framgång på marknaden det ska bli mycket intressant att följa. I något fall har verksamheten utvecklats från att hyra ut utpekade fordonsindivider till att tillhandahålla fordonskapacitet, dvs. en viss fastställd resurs vid varje överenskommen tidpunkt. Fordonsindivider blir ett ointressant begrepp i det sammanhanget. Järnvägsföretaget garanteras överenskommen kapacitet. Tillverkaren/uthyraren/underhållaren levererar. Upplägget tillgodoser järnvägsföretagets behov av fordon kopplat till tidtabellen, dvs. med variationer över trafikdygnet och för olika dagtyper. Men det ger också möjlighet för leverantören av fordonskapacitet att planera underhållet, disponera fordonen och styra tillgänglig reservkapacitet på ett optimalt sätt.

Detta system har ännu inte nått full utveckling, men det kan ändå vara intressant att reflektera kring vad det skulle kunna innebära i fråga om fördelning av säkerhetsansvaret. Fordons-tillverkare som underhåller fordon måste på ett eller annat sätt uppfylla de fastställda ECM-kraven. Det förefaller dock tämligen osannolikt att man skulle köpa in ECM-tjänster externt. Det upplägg som beskrevs för oss bygger på integration av tillverkning och underhåll samt fordonsledning. En tillverkare med egen inbyggd ECM-funktion kan givetvis bära samma ansvar för säkerheten som alla ECM. Men det intressanta i sammanhanget är att även konstruktion finns med bland de funktioner som ingår i verksamheten. Inom ramen för denna konfiguration skulle ett säkerhetsansvar, som går utöver ECM-ansvaret, kunna utformas. Till ansvaret för de fyra ECM-funktionerna skulle konstruktions-ansvaret kunna läggas.

En intressant fråga är vilken den mest adekvata benämningen på en sådan ansvarskonfiguration skulle vara. Skulle det röra sig om ett *samlat tillverkaransvar*? Eller är det mera logiskt att tala om ett *utökat ECM-ansvar*? Svaret är till viss del likgiltigt. Det intressanta är de möjligheter det nya konceptet ger, framförallt för järnvägsdriften som sådan, men också i perspektivet fördelning av ansvar för järnvägssäkerheten.

## 7.2 Tillverkarens ansvar inom luftfarten

### 7.2.1 Allmänt om ansvaret för luftvärdigheten

På liknande sätt har i fråga om luftfarten den offentlighetsrättsliga skyldigheten att se till att luftfartyget är luftvärdigt knutits till ägaren eller brukaren. Det sagda framgår av 3 kap. 1 § luftfartslagen (2010:500). En skillnad gentemot vad som gäller inom sjöfarten är här att tillverkningen av luftfartyg samt tillbehör till dem och utförande av underhålls- reparations och ändringsarbete på luftfartyg, tillbehör och reservdelar är tillståndspliktig enligt 3 kap. 11 § luftfartslagen. Kravet på tillståndsplikt i det här avseendet förändrar dock inte det grundläggande ansvaret i luftfartslagen för luftvärdigheten. Även om brott mot tillståndsplikten sanktioneras genom straff ligger det grundläggande ansvaret för luftvärdigheten fortsatt på ägaren och brukaren av luftfartyget. Precis som i fråga om sjöfarten kan ägaren i princip inte undgå ansvar enbart genom att visa på att reparationer och underhåll har utförts av ett utomstående underhållsföretag. Den offentlighetsrättsliga regleringen rörande säkerheten överensstämmer därmed också med hur det civilrättsliga ansvaret för skador har placerats. Enligt lagen om lufttransporter (2010:510) bär transportören ett i princip strikt ansvar för passagerare och gods som skadas i samband med lufttransporter. Lagen inkorporerar Konventionen den 28 maj 1999 om vissa enhetliga regler för lufttransporter (Montrealkonventionen). Konventionens bestämmelser har även utsträckts till att omfatta inrikes transporter. Beträffande skada som drabbar tredje man regleras i 1 § lagen angående ansvarighet för skada i följd av luftfart (1922:382) att ägaren till luftfartyget är strikt ansvarig för sådana skador.

### 7.2.2 Tillverkarens roll i samband med underhåll

Det faktum att ägaren eller brukaren av luftfartyget har det primära ansvaret för luftvärdigheten hindrar emellertid inte att tillverkarna på luftfartsområdet genom lagstiftningen på området har kommit att få en betydligt mer framskjuten position jämfört med vad som gäller på järnvägs- respektive sjöfartsområdet. I fråga om försäljning av järnvägsmateriel och fartyg inskränker sig normalt sett tillverkarens ansvar till att leverera materielen enligt de specifikationer som anges i köpeavtalet (vilka i sin tur anknyter till

gällande tekniska säkerhetskrav). Därutöver lämnar tillverkaren vanligen en funktionsgaranti för viss tid, beträffande järnvägsmateriel ofta två år. På luftfartsområdet har emellertid tillverkaren en skyldighet att vara aktiv även efter denne att levererat luftfartyget till köparen. Tillverkaren har genom luftfartsregleringen en direkt skyldighet att se till att skapa förutsättningar för att ägaren eller det underhållsföretag han anlitar kan underhålla luftfartyget på ett korrekt sätt i syfte att hålla detta luftvärdigt.

De närmare föreskrifterna om luftvärdighet meddelas i föreskrifter av Transportstyrelsen (3 kap. 2 § luftfartslagen) I praktiken fastställs emellertid detaljföreskrifterna av Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (EASA) på basis av tre EU-förordningar:

- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008 av den 20 februari 2008 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet, och om upphävande av rådets direktiv 96/670/EEG, förordning (EG) 1592/2002 och direktiv 2004/36/EG.
- Kommissionens förordning (EG) nr 1702/2003 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för luftvärdighets- och miljöcertifiering av luftfartyg och tillhörande produkter, delar och utrustningar samt för certifiering av konstruktions- och tillverkningsorganisationer.
- Kommissionens förordning (EG) nr 2042/2003 om fortsatt luftvärdighet för luftfartyg och luftfartygsprodukter, delar och utrustning och om godkännande av organisationer och personal som arbetar med dessa arbetsuppgifter.

Schematiskt kan regelsystemet beskrivas på följande sätt:



Förordningen 216/2008 innehåller övergripande bestämmelser om konstruktion, tillverkning, underhåll och användningen av luftfartyg och delar till luftfartyg. I förordningen finns även bestämmelser om konstruktion och drift av flygplatser samt konstruktion, tillverkning, drift och underhåll av trafiklednings- och navigationssystem. Därutöver finns bestämmelser om krav på och certifiering av personal samt organisationer som svarar för verksamheten. Förordningen innehåller dessutom bestämmelser om EASA som organisation och dess befogenhet att meddelar detaljföreskrifter på området.

I förordningen 1702/2003 återfinns sedan allmänna tekniska föreskrifter och administrativa bestämmelser rörande luftvärdighets- och miljöcertifieringen av luftfartyg och delar till dessa. Detaljföreskrifterna återfinns sedan i bilaga 1 till förordningen benämnd Del 21 (Part 21). Till detaljföreskrifterna finns sedan olika former av riktlinjer samt luftvärdighetskoder. På motsvarande sätt reglerar förordningen 2042/2003 underhållet av luftfartyg, navigationsutrustning och delar till dessa samt certifiering av underhållsorganisationer och underhållspersonal. Detaljföreskrifterna, det vill säga specifikationerna rörande underhåll, återfinns sedan i en rad bilagor till förordningen benämnda del M (underhåll av luftvärdigheten), del 145 (godkännande av underhållsorganisationer), del 66 (certifiering av personal) samt del 147 (kravspecifikationer för utbildningsorganisationer).

Beträffande luftvärdigheten gäller allmänt enligt artikel 5 i förordningen 216/2008 att luftfartyg som konstruerats och producerats i en medlemsstat, som är registrerade i en medlemsstat

eller som är registrerade i ett tredje land, men som opereras av en operatör i en medlemsstat, ska uppfylla de specifikationer för luftvärdighet som anges i bilaga 1 till förordningen. Luftfartyg som är registrerade i en medlemsstat får inte användas utan att de har ett giltigt certifikat rörande luftvärdigheten. Certifikatet ska gälla så länge det inte har suspenderats, återkallats eller upphävts under förutsättning att luftfartyget underhålls enligt gällande bestämmelser.

I syfte att säkra att underhållet kan utföras enligt gällande bestämmelser har konstruktörerna och tillverkarna ålagts en skyldighet att samarbeta i syfte att säkra att luftvärdigheten kan upprätthållas rörande luftfartyg och delar till luftfartyg (21A.4). Bland annat ska instruktioner för underhåll tas fram som en del av konstruktionsarbetet (21A.31). All relevant information, i form av bland annat ritningar, test- och inspektionsrapporter, ska sedan sparas och hållas tillgänglig för att luftvärdigheten ska kunna upprätthållas. Instruktionerna avseende underhåll ska tillhandahållas alla kända ägare av en viss typ av luftfartyg samt övriga som begär att få tillgång till dessa (21A.61). Ändras eller görs tillägg till konstruktion gäller att nya instruktioner ska utges (21A.107, 115, 119 och 120). Detsamma gäller i fråga om reparationer (21A.447 och 449). Instruktionerna gör det möjligt för varje luftfartyg lägga upp ett underhållsprogram enligt de kraven i förordningen 2042/2003 (se M.A.302). Åtgärder vidtagna inom ramen för ett sådant program ska dokumenteras (M.A.305).

De skäl som ligger till grund för att tillverkarna har ett längre gående ansvar jämfört med vad som gäller inom sjöfarten respektive järnvägssektorn är att luftfartsnäringen alltid framstått som en internationell näring med höga krav på säkerhet. Järnvägssektorn har både vad gäller tillverkning av materiel och tillsyn rörande säkerheten varit mer nationell till sin natur. Tillverkarna av luftfartyg, särskilt trafikflygplan, är också relativt få medan produktionen av exempelvis fartyg är betydligt mer diversifierad.

Kravet på dokumentation och instruktioner har också lett till att tillverkarna i praktiken kommit att bära ett ökat produktansvar om det visat sig att komponenter som har använts vid tillverkning, reparationer och underhåll varit bristfälliga ur säkerhetssynpunkt. Det har förekommit i praxis att operatörer/transportörer gjort gällande regresskrav mot tillverkare då en olycka visat sig bero på konstruktionsfel eller andra säkerhetsbrister i flygplanet. Sådana diskussioner fördes mellan Scandinavian Airlines (SAS) och flygplanstillverkaren Bombardier med anledning av ett antal uppmärk-



sammade landningsolyckor med flygplanstypen Dash Q 400 (SvD 28 oktober 2007). I samband med landningen bröts landningsstället av och passagerare kom till skada. Ett produktskadeansvar kan, som ovan anmärkts, också göras gällande direkt av exempelvis en skadelidande passagerare.

### 7.3 Läget i Sverige

För Sveriges del har vi konstaterat att det system som tillämpas i dag i fråga om fordonsleveranser innebär att fordonsleverantörerna i allt högre grad konstruerar och säljer anpassade standardprodukter. Samtliga fordonstyper som levererats till den svenska marknaden under 2000-talet är byggda på tekniska plattformar som är utformade för leveranser till den stora kontinentaleuropeiska marknaden, eller t o m för världsmarknaden. Svenska beställare är små i förhållande till de stora fordonsinvesteringarna på kontinenten. Men även om de svenska beställningarna är jämförelsevis små kan man ändå dra nytta av stordriftsfördelar genom att köpa standardprodukter samt av konkurrensen leverantörerna emellan.

Valet att köpa standardprodukter till trots vill köparen ändå ofta göra anpassningar av olika slag. Ett önskemål som är vanligt då svenska köpare uppträder på marknaden är anpassningar som gör det möjligt att använda fordonen även under arktiska vinterförhållanden. Denna typ av anpassningar efter enskilda kunders önskemål och behov kan som regel göras. Ett villkor är dock att grundkonstruktionen inte behöver förändras. Men anpassningar och förändringar betyder att köparen får räkna med att priset skjuter i höjden.

Fordonsleveranser omfattas normalt av en garantitid på två år. Under den tiden ska uppenbara konstruktionsmisstag hinna upptäckas och åtgärdas och s k nollställning av de levererade fordonen göras. Därefter upphör tillverkarens ansvar för leveransen. Ansvar för fordonen övergår till fordonsinnehavaren.

Transportstyrelsens godkännande av ett fordon innebär att sökande kan visa att fordonet vid tidpunkten för godkännandet lever upp till gällande krav och får tas i drift. När fordonet tas i drift ligger säkerhetsansvaret hos det järnvägsföretag som använder det i sin trafikverksamhet. Med eller utan eventuella konstruktionsproblem och barnsjukdomar som uppstår under den första driftperioden. Det kan tyckas magstarkt att järnvägsföretaget

tvingas ta en sådan uppenbar risk utan att egentligen ha några som helst möjligheter att vare sig påverka konstruktionen eller de drift- och underhållsinstruktioner som tillämpas i varje fall under fordonens garantitid.

Med leveransen av fordonen följer också underhållsföreskrifter och annat underlag som styr fordonsunderhållet. Det är en allmän uppfattning bland järnvägsföretag att underhållsföreskrifterna i denna första utformning har väl tilltagna säkerhetsmarginaler. Ett fortsatt underhåll under lång tid enligt sådana föreskrifter har erfarenhetsmässigt visat sig vara kostsamma. Järnvägsföretag och fordonsinnehavare inleder därför vanligtvis efter garantitidens utgång en process för att söka optimera underhållet och anpassa underhållsföreskrifterna till en mindre kostnadskrävande nivå. I den processen gör man dels en allmän översyn baserad på allmänna erfarenheter och känd praxis, dels fortlöpande utvärderingar av drift- och underhållsdata från fordonen för att kartlägga slitage, reservdelsförbrukning, felmönster och felfrekvens m.m. Detta görs för att identifiera delar av underhållsprogrammet där effektiviseringar är möjliga. Ofta handlar det om att förlänga underhållsintervallen, dvs. tiden mellan olika underhållsåtgärder eller antalet kilometer fordonen tillåts rulla innan översyner och andra åtgärder görs. Ett mera modernt sätt är att bygga underhållet på tillståndskontroller, s.k. tillståndsbaserat underhåll. Det innebär att man monterar givare av olika slag på vitala delar av fordonet och kontinuerligt läser av slitage och felindikationer. Åtgärder vidtas om och när behov indikeras, annars inte.

Underhållsoptimering görs således i Sverige inte av fordonsleverantören utan av järnvägsföretag eller fordonsinnehavare oftast i samverkan med teknikkonsulter och berörda underhållsföretag. I och med att man frångår de underhållsföreskrifter leverantören lämnat i samband med fordonsleveransen begränsas leverantörens ansvar ytterligare. Fordonshaverier och andra fel kan alltid förklaras med felaktigt underhåll.

Det skulle vara intressant att skapa andra förutsättningar där underhållsoptimering skulle vara ett prioriterat intresse även för fordonstillverkare. Kanske en utveckling av brittisk modell där tillverkarna engagerar sig i högre utsträckning även på eftermarknaden skulle kunna skapa sådana incitament. Eftermarknaden har nämligen visat sig vara intressant även för leverantörer till den svenska järnvägsmarknaden. Bombardier har t.ex. under 2000-talet byggt ett antal underhållsverkstäder i Sverige och erbjuder i dag

underhåll av de fordons som de själva levererat, i första hand X50-X54 Regina och Y31-Y32 Itino. Konkurrenten Alstom erbjuder, i samarbete med underleverantörer, underhåll av X40 Coradia Duplex och X60-X62 Coradia Lirex.

## 7.4 Fordonstillverkarna i en ny roll

Med fordonstillverkarnas intåg på underhållsmarknaden har en ny situation uppstått som gör det intressant att diskutera fordonsstillverkarnas ansvar för ett fordonets grundkonstruktion i ett livscykelperspektiv. Jag inser att tillverkarens kommersiella intresse för grundkonstruktionen generellt sett fortlever endast så länge fordonet möter en efterfrågan på marknaden, dvs. så länge någon vill köpa det. I det fall tillverkaren bevarar ett intresse för grundkonstruktionen längre än så är det, som det brittiska exemplet visar, inte som tillverkare utan fastmer som aktör på eftermarknaden, dvs. som underhållare eller möjligen som fordonsuthyrare.

Jag ser inte att marknaden i Sverige idag är så utvecklad att ett samlat ansvar för fordonets grundkonstruktion skulle kunna läggas på fordonstillverkarna. De saknar tillräckliga incitament. Men det är ett sannolikt scenario i en nära framtid.

För att en sådan förändring ska kunna komma till stånd gäller det för järnvägsbranschen att komma ur de ansvarssammanhang som en lång tradition skapat och ersätta dessa med nya sammanhang baserade på de förutsättningar nya upphandlings- och utvecklingsmönster tillhandahåller.

Historiskt har järnvägsfordon konstruerats i nära samarbete mellan de nationella järnvägsföretagen och i huvudsak nationellt baserade fordonstillverkare. I Sverige samarbetade exempelvis SJ och ASEA under lång tid och utvecklade de flesta av de eldrivna dragfordon som rullat och som till viss del ännu rullar på det svenska järnvägsnätet. De klassiska D-loken är ett exempel och de ännu aktiva slitvagnarna inom Rc-familjen ett annat. Järnvägsföretagen spelade en mycket aktiv roll i konstruktionsarbetet och hade som regel full kunskap om fordonens konstruktion och tillgång till allt konstruktionsunderlag. Själva tillverkningen av fordonen skedde naturligtvis i fordonstillverkarens produktionsanläggningar. Men när man sedan kom till driftsättning, drift och underhåll av fordonen trädde järnvägsföretaget åter i förgrunden.

Tillverkaren tog ingen del i underhållet utan det sköttes av järnvägsföretaget. Järnvägsföretagen spelade den viktigaste rollen medan tillverkarna hade en mera tillbakadragen position. Detta förhållande kontrasterade skarpt mot hur det såg ut inom luftfarten där flygplanstillverkarna utvecklade och behöll en oinskränkt kontroll över såväl konstruktion som tillverkning och underhåll av flygfordonen.

Idag tillverkas och upphandlas järnvägsfordon inte längre på det traditionella sättet. Järnvägsföretagen strävar av kostnadsskäl efter att upphandla standardprodukter och dessutom i full konkurrens. Tillverkarna utvecklar av samma skäl fordonsplattformar för mycket större marknader än de nationella. Äldre tiders organiska samverkan mellan järnvägsföretag och tillverkare ersätts med renodlade kund-leverantörsförhållanden. Och med det träder tillverkarna i förgrunden på ett helt annat sätt än tidigare medan järnvägsföretagen får en ny roll som upphandlare av fordonsfunktionalitet utan resurser eller möjlighet att delta i utformningen av de tekniska lösningarna.

Den gamla rollfördelningen kan dock förmodas leva kvar för de fordon som utvecklades på det gamla sättet under den tid de fortfarande är i drift. Men för moderna fordon och i än högre grad för fordon som kommer att levereras i framtiden kan man förutse en helt annan situation. Med en sådan utveckling i sikte blir det naturligt att tillverkaren får bära ett ansvar för fordonet som sträcker sig betydligt längre än tidigare. Fordonstillverkarna torde i framtiden vara den enda funktion som kan bära ett långsiktigt ansvar för fordonens grundkonstruktionen – även i säkerhets-hänseende.

## 7.5 Standard för underhåll av järnvägsmateriel

Det finns flera skäl som talar för utvecklingen av system rörande dokumentation och tillhandahållande av instruktioner för underhåll av järnvägsmateriel motsvarande det som idag finns på luftfartsområdet. Tillverkningen av järnvägsmateriel har precis som inom luftfartssektorn koncentrerats till ett fåtal stora internationella tillverkare samtidigt som expertisen inom järnvägsföretagen rörande konstruktion och underhåll av materiel minskat. I takt med den tekniska utvecklingen har också lok och vagnar samt annan materiel kommit att bli mer tekniskt avancerad. Konstruktions-

metoder och tekniska lösningar utvecklas också snabbare än tidigare. Det finns också en strävan att internationalisera järnvägs-transportmarknaden vilket leder till att underhåll kan leda till att underhållet av viss materiel kommer att ske i flera länder. Sammantaget talar detta för att Sverige bör verka för en ökad standardisering på området inom ramen för den Europeiska Unionen. En implementering av en standard för underhåll av järnvägsmateriel bör kunna hanteras inom ramen för en Europeiska järnvägsbyrå (ERA).

## 8 Föraransvar

För fullständighetens skull vill jag gärna föra ett kort resonemang kring det ansvar som ligger på föraren av ett järnvägsfordon. Dagens föraransvar regleras i huvudsak i järnvägslagen (2004:519) och omfattar endast krav på nykterhet och drognykterhet vid framförande av maskindrivna spårfordon. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet att betrakta som grovt kan föraren dömas till fängelse i högst två år. Även Transportstyrelsens trafikföreskrifter (JvSFS 2008:7) innehåller bestämmelser om hur föraren ska uppträda i olika situationer.

På järnvägsföretag ställs krav att se till att anställda som är sysselsatta i verksamheten har god kännedom om de förhållanden, föreskrifter och villkor som gäller. Vidare får arbetsuppgifter som har betydelse för säkerheten endast utföras av personal som med hänsyn till yrkeskunnande, hälsotillstånd och personliga förhållanden i övrigt anses lämplig. Den som har arbetsuppgifter av betydelse för säkerheten ska regelbundet genomgå läkarundersökning.

Dessa regler gäller all personal med arbetsuppgifter som har betydelse för säkerheten och inkluderar därmed lokförare. Den som av uppsåt eller av grov oaktsamhet anlitar personer att utföra arbetsuppgifter av betydelse för säkerheten utan att uppfylla kraven på yrkeskunnande, hälsotillstånd eller personliga förhållanden i övrigt kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Det finns numer ett direktiv om behörighet för lokförare, *Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/59/EG av den 23 oktober 2007 om behörighetsprövning av lokförare som framför lok och tåg på järnvägssystemet i gemenskapen*. Syftet med direktivet är att skapa en enhetlig reglering inom EU när det gäller behörighetsprövning av lokförare. Ett syfte är även att det ska bli lättare för lokförare att flytta mellan olika medlemsstater och mellan olika järnvägsföretag. Inom Näringsdepartementet har utarbetats en

departementspromemoria, *Behörighet för lokförare*, Ds 2009:54 i syfte att lämna förslag till de lag- och förordningsändringar som krävs för att genomföra direktivet. Förslagen har remitterats och bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Av nämnd promemoria s. 7 framgår att en lokförare ska dels ha ett förarbevis som styrker att han eller hon uppfyller vissa minimikrav när det gäller lämplighet och utbildning, dels ett eller flera kompletterande intyg där det ska anges på vilken infrastruktur innehavaren har rätt att köra och vilken typ av järnvägsfordon denne har rätt att framföra. Förarbeviset ska utfärdas av Transportstyrelsen och intyget av arbetsgivaren. Det uppställs krav på fysiska och psykiska förutsättningar, utbildning, kunskaper och kontinuerliga kontroller.

Lokförarkörkortet innebär inte i sig att något utökat ansvar läggs på föraren. Min bedömning är också att något utökat föraransvar inte är intressant för den diskussion som inom ramen för utredningen förs om möjligheterna att skapa marknadsdriven utveckling genom en annan fördelning av det offentligtliga säkerhetsansvaret. Det finns således ingen anledning att gå vidare på den vägen. Ställningstagandet bör även ses i perspektiv av att systemutvecklingen inom spårburen trafik går i riktning mot alltfler förarlösa tåg. Exempel på sådana system finns t ex i både Paris och London. Ett annat exempel är den nybyggda metron i Köpenhamn. Det skulle vara svårt att tillämpa ett utökat föraransvar i fordonssystem som drivs förarlöst.

## 9 Trafikledning

Trafikledningen intar en intressant position i järnvägssystemet mitt emellan delfunktionerna infrastrukturförvaltning och trafikdrift. De arbetsuppgifter som utförs av trafikledningen avser kapacitetstilldelning och operativ trafikledning. Det är uppgifter med stark koppling till infrastrukturens prestanda och allmänna tillstånd. Men trafikledning handlar också om att i varje givet ögonblick leda och styra tågrörelser på ett sådant sätt att järnvägsföretagens affärs- mål kan uppnås och att kundernas, transportköparnas önskemål om tillförlitlig, punktlig och säker leverans tillgodoses. I den meningen har trafikledningen också starka kopplingar till trafikdriften.

Av järnvägslagen (2004:519) framgår att trafikledning är en verksamhet som ingår i infrastrukturförvaltarens uppgifter. I 1 kap. 4 § definieras begreppen infrastrukturförvaltare och järnvägsinfrastruktur och i dessa definitioner beskrivs trafikledningsanläggningar som en del av infrastrukturen och drift av anläggningar som hör till infrastrukturen som en uppgift för infrastrukturförvaltaren:

*infrastrukturförvaltare:* den som förvaltar järnvägsinfrastruktur och driver anläggningar som hör till infrastrukturen...

*järnvägsinfrastruktur:* för järnvägstrafik avsedda spår, signal- och säkerhetsanläggningar, trafikledningsanläggningar, anordningar för elförsörjning av trafiken samt övriga fasta anordningar som behövs för anläggningarnas bestånd, drift eller brukande...

Trafikledning förekommer emellertid i annan lagstiftning även som fristående delsystem. I 3 § lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg beskrivs trafikledning som en delmängd av verksamhetsområdet drift av spåranläggningar:

Trafikledning är dock en särskild verksamhetsgren, om den som driver spåranläggningen har överlåtit ansvaret härför till någon annan (särskild trafikledningsverksamhet).



I EU:s nya driftskompatibilitetsdirektiv (2008/57/EG) ingår trafikledning som en delmängd i det funktionella delsystemet ”drift och trafikledning” och omfattar

förfaranden och utrustning som krävs för en sammanhängande drift av de olika strukturella delsystemen, både under normala förhållanden och begränsad drift, inbegripet övning, framförande av tåg, trafikplanering och trafikledning.

Det förhållandet att trafikledningen bestäms på delvis olika sätt i olika regelverk kan skapa förvirring. Önskvärt vore därför att skilja funktionen trafikledning från både tågdriften och från den tekniska och ekonomiska förvaltningen av infrastrukturen och ge den en tydlig identitet som en egen funktion. En sådan åtgärd skulle även kunna ge möjlighet att i framtiden ta upp en diskussion om ett särskilt trafikledningsansvar.

Då det gäller den organisatoriska placeringen av trafikledningen för det nationella järnvägsnätet i Sverige konstaterar jag att den numera är en enhet inom Trafikverket. Jag har inte för avsikt att i den här utredningen lämna några förslag som påverkar eller förändrar det förhållandet. Jag har inte sett att man genom någon förändring skulle vare sig reducera tillträdeströsklar till järnvägsmarknaden eller skapa bättre förutsättningar för en marknadsdriven utveckling.

Trafikledningsfunktionen spelar emellertid en så viktig roll inom järnvägssystemet att det finns anledning att här, i alla fall för fullständighetens skull, göra en kortfattad genomgång av trafikledningen och hur den verkar.

## 9.1 Trafikledningsfunktionen

Vid delningen år 1988 av det gamla affärsverket SJ i infrastrukturförvaltaren Banverket och trafikföretaget SJ placerades trafikledningen hos SJ. Det dröjde drygt åtta år innan den flyttades till Banverket. Då hade antalet trafikoperatörer på den svenska järnvägsmarknaden blivit så många att det inte längre var möjligt att låta en av de operatörer som konkurrerade om spårkapaciteten hantera trafikledningen. Det blev nödvändigt att ge trafikledningen en mera neutral placering. Men den behövde också en neutral ställning i förhållande till infrastrukturförvaltaren, eller banhållaren som var den tidens begrepp. Banhållaren konkurrerade också om

spårkapaciteten, inte för trafikering men för att kunna utföra underhåll och företa de transporter som krävdes för underhållet. Lösningen blev att en särskild myndighet, Tågtrafikledningen, inrättades. Den nya myndigheten fick dock inte någon självständig ställning i organisatoriskt eller administrativt avseende. Den placerades under chefen för Banverket och dess administrativa verksamhet inordnades i Banverkets administrativa processer på samma sätt som tidigare Järnvägsinspektionen. Tågtrafikledningen hade ingen egen instruktion utan dess uppgifter och organisation beskrevs i instruktionen för Banverket. Att man valde denna konstruktion styrdes av en önskan från statsmakterna att hålla nere antalet myndigheter och inte expandera den offentliga administrationen. I sakfrågorna skulle dock Tågtrafikledningen vara helt självständig.

Inrättandet av Tågtrafikledningen hade föreslagits i en statlig utredning *Om järnvägens trafikledning m.m.* (SOU 1996:9). Utredningen hade förordat en helt självständig myndighet. Huvudargumentet för detta hade inte varit konkurrensneutralitet utan att man såg trafikledning i första hand som *myndighetsutövning*.

Arbetsfördelningen mellan Tågtrafikledningen och Banverket var komplicerad. Tågtrafikledningen beslutade om kapacitetstilldelning och om den operativa trafikledningen men Banverket var utförare av trafikledningssuppgifterna.

Under första delen av 2000-talet hade en utveckling tagit fart inom EU med olika åtgärder för att modernisera och anpassa det gemensamma europeiska järnvägssystemet. I det s.k. andra järnvägspaketet kom nya regler som bl. a. beskrev trafikledning som en del av driften av infrastrukturanläggningar. Reglerna arbetades in i den nya svenska järnvägslagen. I samband med antagandet av lagen gjordes en ny organisatorisk förändring för trafikledningsfunktionen. Myndigheten Tågtrafikledningen lades ner och trafikledningssuppgifterna fördes helt över till Banverket och samordnades med Banverkets övriga verksamhet.

Anledningen till att det under de gångna dryga tjugo åren av förändringar inom järnvägssystemet tillämpats flera olika organisatoriska lösningar när det gäller trafikledningen är förmodligen den mellanställning som trafikledningsfunktionen intar mitt i skärningspunkten mellan trafikering och infrastrukturförvaltning. Beslutet att vid delningen av det gamla SJ 1988 placera trafikledningsfunktionen vid trafikföretaget SJ tog fasta på sambanden mellan trafikledning och trafikverksamhet. Det var först längre

fram som sambanden med infrastrukturförvaltningen kom att få överhand.

Även andra sätt att organisera trafikledningen är tänkbara, också med mera marknadsmässig framtoning. Det finns inga synliga spärrar i gällande regelverk som skulle förhindra sådana lösningar. Men jag har, som redan nämnts, inte för avsikt att här framlägga några förslag i den riktningen.

## 9.2 Trafikplanering, trafikeringsavtal och operativ trafikledning

I kapacitetstilldelningsprocessen skapas den årliga tågplanen och befintlig kapacitet fördelas mellan de järnvägsföretag som ansökt om att få trafikera järnvägsnätet. Villkoren för trafikeringen framgår dels av järnvägsnätbeskrivningen, dels av det trafikeringsavtal, TRAV, som upprättas mellan infrastrukturförvaltaren och järnvägsföretaget. Det kan i sammanhanget nämnas att TRAV avtalet är under utveckling och infrastrukturförvaltarens förväntade prestation är under klarläggning.

Ett gemensamt och samhälleligt önskemål är att få ut så stor effekt som möjligt av anläggningarna. Men här kolliderar gällande regelverk med önskan om bästa möjliga utnyttjande.

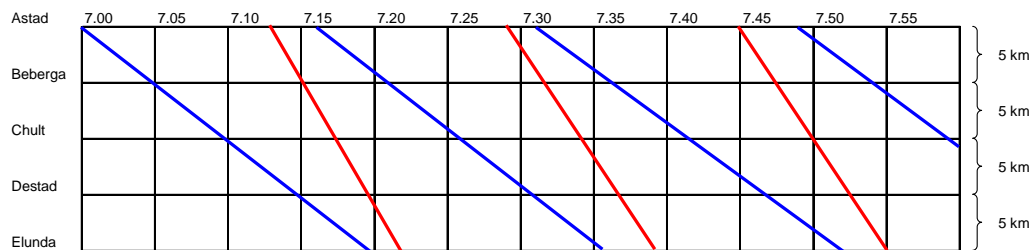
Oavsett hur trafikledningen på statens järnvägsinfrastruktur organiseras föreligger målkonflikter mellan järnvägslagen och samhällets krav om bästa möjliga utnyttjande av infrastrukturen.

Järnvägslagen ger infrastrukturförvaltaren rätt att i järnvägsnätbeskrivningen definiera vid vilka tider och med vilken kapacitet banan kan trafikeras utan att hänsyn behöver tas till samhälls-ekonomiska aspekter. Två konfliktområden föreligger.

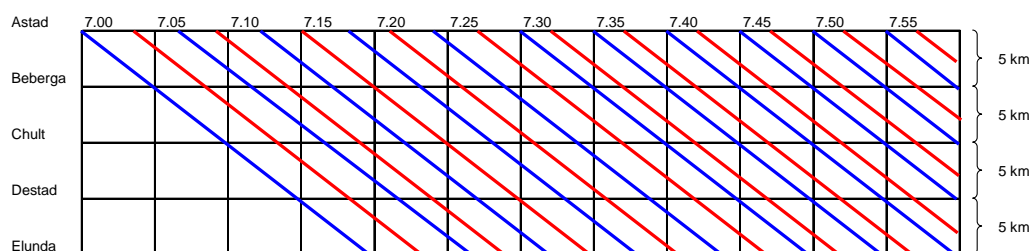
Det första är konflikterna mellan skilda tåg. Det största problemet föreligger inte vid tågmöten på enkelspåriga banor, utan mellan tåg som färdas i samma riktning men med olika medelhastigheter. Problematiken kan illustreras av en bana som medger ett begränsat antal tåg per timme och riktning om *tågens* maximala hastighetspotential utnyttjas, men upp till tre gånger så många tåg per timme och riktning om man istället utnyttjar *banans* kapacitet optimalt. Om tåg framförs med samma hastighet får flera tåg plats på spåret per tidsenhet än om hastigheten är olika. Om ett optimalt banutnyttjande skulle medges skulle kapaciteten på befintlig infra-

struktur, i synnerhet runt storstäderna, kunna ökas markant vilket skulle öka den samhällsekonomiska effektiviteten.

Det andra konfliktområdet är konflikten mellan infrastrukturförvaltarens behov av tillgång till banan för underhåll och järnvägsföretagens behov av tillgång till banan för trafik. Järnvägslagen ger infrastrukturförvaltaren rätt att i järnvägsnätbeskrivningen definiera vid vilka tider banan är tillgänglig för trafik sedan behövlig tid för underhåll intecknats. Ifråga om privaträttsligt ägd infrastruktur är lagens synsätt oantastligt, men ifråga om statligt ägd infrastruktur kan synsättet ifrågasättas. Infrastrukturförvaltaren gör sina bedömningar om behov av tillgång till tid för underhåll utifrån ett företagsekonomiskt perspektiv. Frågan blir helt enkelt vilken arbetsmetod som blir företagsekonomiskt billigast inte vilken arbetsmetod som blir samhällsekonomiskt mest fördelaktig. Ett tydligt exempel på detta är spårbyten där spårbyteståg kräver långa avstängningar av spåren vilket stoppar tågtrafiken under många timmar, kanske hela dygn, vid varje tillfälle man ger sig ut på banan för att arbeta. Används istället företagsekonomiskt mindre gynnsamma arbetsmetoder för spårbytet, reduceras störningarna i tågtrafiken varvid den samhällsekonomiska effektiviteten ökar.



Tågtyp	Pendel 60 km/h	Snabb 120 km/h	Pendel 60 km/h	Snabb 120 km/h	Pendel 60 km/h	Snabb 120 km/h	Pendel 60 km/h	Snabb 120 km/h
Astad	700	713	716	729	732	745	748	801
Beberga	705		721		737		753	
Chult	710		726		742		758	
Destad	715		731		747		803	
Elunda	720	723	736	739	752	755	808	811



Tågtyp	Pendel 60 km/h	Snabb 60 km/h	Pendel 60 km/h	Snabb 60 km/h	Pendel 60 km/h	Snabb 60 km/h	Pendel 60 km/h	Snabb 60 km/h	Pendel 60 km/h	Snabb 60 km/h
Astad	700	703	706	709	712	715	718	721	724	727
Beberga	705		711		717		723		729	
Chult	710		716		722		728		734	
Destad	715		721		727		733		739	
Elunda	720	723	726	729	732	735	738	741	744	747

Tågtyp	Pendel 60 km/h	Snabb 60 km/h	Pendel 60 km/h	Snabb 60 km/h	Pendel 60 km/h	Snabb 60 km/h	Pendel 60 km/h	Snabb 60 km/h	Pendel 60 km/h	Snabb 60 km/h
Astad	730	733	736	739	742	745	748	751	754	757
Beberga	735		741		747		753		759	
Chult	740		746		752		758		804	
Destad	745		751		757		803		809	
Elunda	750	753	756	759	802	805	808	811	814	817

### 9.3 Operativ trafikledning

Det är viktigt att det finns ett tydligt samband mellan vad som överenskommit i TRAV och vad den operativa trafikledningen gör i "sanningens ögonblick", dvs. då tågtransporten levereras till kunden och då kunden konsumerar den.

Avreglering, ökad konkurrens och fler operatörer på spåren leder till att kraven på den operativa trafikledningen ökar. Trafikledningsbeslut måste därför vara av sådan kvalitet att de uppfattas som logiska och som led i en kontinuerlig strävan att optimera spårutnyttjandet. Ett problem därvidlag är att det fortfarande, vilket belysts ovan, saknas allmänt accepterade prioriteringsregler för konflikter mellan tåg-tåg och tåg-banarbeten. Men oavsett tilldelningsprincip och prioriteringsregler måste de operativa besluten i varje situation följa de principer som väglett kapacitetstilldelningen och kommit till uttryck i TRAV. Kapacitetstilldelningen och den operativa trafikledningen måste med andra ord vara väl synkroniserade.

### 9.4 Samverkan med järnvägsföretagens driftledning

Det är en sanning med viss modifikation att den operativa trafikledningen ligger hos infrastrukturförvaltaren. Om man med operativ trafikledning menar ledning och styrning av tågrörelser, manövrering av signal- och säkerhetssystem samt kontroll av pågående spårarbeten är det korrekt. Det är det huvudsakliga arbetet vid Trafikverkets fjärrtrafikledningscentraler. Man bör till uppgiften även räkna driftledning av energiförsörjningen i kontaktledningssystemet, den s.k. eldriftledningen samt resandeförmedling via högtalare och andra dynamiska informationsmedia på stationer och övriga informationspunkter.

Till trafikledningen i vid mening hör också den verksamhet som bedrivs vid de olika järnvägsföretagens driftledningsenheter eller transportledningar. Där står man i fortlöpande kontakt med såväl Trafikverkets trafikledning som förare och annan ombordpersonal. Man utövar en form av kontinuerlig, operativ arbetsledning. Om trafikavvecklingen, som termen lyder på fackspråk, löper som planerat består arbetet vid drift- och transportledningsenheterna av att övervaka och kontrollera händelseutvecklingen. Vid trafikstörningar ingriper man för att hantera inställda tåg, i samråd med

Trafikverkets trafikledning fatta beslut om omledning av trafik, lösa problem med brutna anslutningar samt vid behov anordna ersättningstrafik med andra tåg eller med landsvägsfordon.

Det måste också klargöras att Trafikverkets operativa trafikledning inte enbart är den verksamhet som bedrivs vid fjärrtrafikledningscentralerna. Vid Trafikverket finns också ett stort antal lokaltågklarare som manövrerar ställverk, signaler och växlar på linjesträckor och stationsområden som inte är fjärrstyrda.

En fortlöpande och god kommunikation mellan infrastrukturförvaltarens trafikledning och järnvägsföretagens driftledningsenheter är avgörande för effektiv trafikavveckling av hög kvalitet. Vid vissa tillfällen har man tagit konsekvenserna av detta och samlokaliserat järnvägsföretagens driftledning och Trafikverkets trafikledning. Det gjordes t ex under första hälften av 2000-talet vid trafikledningscentralen i Stockholm där förutom dåvarande Banverkets trafikledare även driftledningspersonal från pendeltågoperatören Citypendeln arbetade.

## 9.5 Andra former av trafikledning

En intressant form av trafikledning finns vid Roslagsbanan och andra lokalbanor i Stockholm samt inom tunnelbanan och vid landets spårvägar. Där utövar inte infrastrukturförvaltaren operativ trafikledning. I dessa trafiksystem är den istället överlåten till den kontrakterade trafikoperatören för den tid under vilken uppdragsavtalet gäller. Den legala grunden för sådant överlåtande återfinns för lokaljärnvägarnas del i Järnvägsstyrelsens föreskrifter om tillträde till järnvägsinfrastruktur (JvSFS 2005:1) och för tunnelbana och spårväg i lagen (1990:1157) om säkerheten vid tunnelbana och spårväg.

Det offentlighetsrättsliga säkerhetsansvaret vilar i situationer då trafikledningen överlåts på operatören. I fallet med lokalbanorna innebär ansvaret en form av infrastrukturförvaltaransvar. I tunnelbanan och vid spårvägarna beskrivs trafikledningen i det fall den överlåts till någon annan än spårinnehavaren som *en särskild verksamhetsgren*. För sådan trafikledning fordras särskilt tillstånd.

## 9.6 En jämförelse med luftfarten

Trafikledning inom luftfarten bedrivs på delvis annat sätt än inom järnvägstrafiksystemet. Här lämnas för jämförelsens skull en kortfattad redogörelse för detta.

Allt luftrum över jordytan och även över de stora havsområdena är fördelat mellan staterna i form av *flyginformationsregioner* (FIR). Över respektive stats territorium bestämmer länderna om vilka luftfartyg som får utöva trafik samt vilka regler som gäller i luftrummet. Det finns internationellt överenskomna trafikregler att hålla sig till.

Luftrummet kan vara kontrollerat eller okontrollerat. I det kontrollerade luftrummet leds trafiken av flygledare som i samarbete med piloten bestämmer flygfartygens färd. I det okontrollerade luftrummet är det piloten ensam som ansvarar för färden.

Det kontrollerade luftrummet är indelat i olika områden som har en utsträckning i såväl ytled som i höjdded. Det finns *kontrollzoner* runt de flesta flygplatser. De sträcker sig från marken upp till cirka 500 meters höjd. Ovanför kontrollzonen tar ett *terminalområde* över. Detta sträcker sig över en större yta och kan omfatta flera flygplatser. Terminalområdet börjar således på cirka 500 meters höjd och slutar på cirka 2 900 meters höjd. Ovanför terminalområdet börjar det *yttäckande kontrollerade luftrummet* som sträcker sig från 2 900 meters höjd upp till 14 000 meter.

Okontrollerad flygning kan således äga rum dels utanför kontrollzonerna runt flygplatsen upp till cirka 500 meters höjd och på höjder ovanför 14 000 meters höjd. All annan flygning sker i kontrollerat luftrum.

I Sverige bedrivs lokal flygtrafiktjänst på 37 civila och militära flygplatser inklusive två civila och tre militära terminalkontroller. De lokala enheterna kallas ATS, Air Traffic Services och dessa leder således trafiken i såväl kontrollzonerna som inom terminalområdena. Flygtrafiken i det övre luftrummet leds från två kontrollcentraler som ligger på flygplatserna Malmö-Sturup och Stockholm-Arlanda. På Arlanda finns också ett Flight Planning Centre.

Infrastrukturen för kommunikations-, navigations- och övervakningstjänst består av cirka 500 anläggningar. Färdplaneringen inför en flygning hanteras av flygplaneringstjänsten som betjänar såväl nationell som internationell flygtrafik med nödvändig



information för planering och genomförande av flygning. Här tar man emot och vidareförmedlar den information som flygoperatörerna måste lämna för sina flygningar. Inför planeringen och genomförandet av flygningen behöver piloten tillgång till aktuella väderprognoser, samt information om aktuella förhållandena på destinations- och alternativa landningsplatser.

# 10 Något om ansvarsstrukturen inom sjöfarten respektive luftfarten

## 10.1 Sjöfarten

Enligt 1 kap. 9 § sjölagen (1994:1005) gäller att ett fartyg när det hålls i drift ska vara sjövärdigt. Vad som närmare innefattas i detta regleras sedan i fartygssäkerhetslagen (2003:364), fartygssäkerhetsförordningen (2003:438) och tillhörande föreskrifter. Fartygssäkerhetslagen innehåller även bestämmelser om certifikat, bemanning och inspektioner av fartyg. De rent tekniska föreskrifterna bygger framför allt på den internationella konventionen Safety of Life at Sea (SOLAS). Konventionen har förhandlats fram inom FN-organet International Maritime Organization (IMO) Brott mot sjösäkerhetsbestämmelserna har belagts med straff i 8 kap. fartygssäkerhetslagen.

Civilrättsligt gäller sedan att befälhavaren har ett ansvar för att se till att fartyget är i sjövärdigt skick innan en resa påbörjas (6 kap. 1 § sjölagen). Redaren är ansvarig för skada som befälhavaren, en medlem av besättningen eller lots orsakar genom fel eller försummelse i tjänsten (7 kap. 1 § sjölagen). Det primära ansvaret för sjövärdigheten har således lagts på redaren och i någon mån befälhavaren. Att det civilrättsliga ansvaret primärt har lagts på rederiet och befälhavaren betyder att även om skeppsvarvet utfört reparationer och underhåll på ett så bristfälligt sätt att detta givit upphov till en förlust eller skada kan inte befälhavaren eller redaren undgå ansvar enbart genom att hänvisa till varvet. Istället ses varvet som en medhjälpare för vilken rederiet svarar.

Det ovanstående synsättet kan illustreras med den engelska så kallade Muncaster Castle-domen, [1961] 1 Lloyd's Rep. 57. Domen rörde i och för sig ansvaret för lastskador men synsättet är

detsamma. Här ankom ett fartyg till Europa från Australien. Vid ankomsten visade det sig att hade lasten skadats genom att sjövattnet trängt in i lastrummet under sjöresan. Skadan hade orsakats av att fartygets tagits in på varv före resan till Australien. I samband med detta hade en inspektionslucka öppnats. Vid förslutningen av luckan hade en varvsarbetare dragit åt skruvarna till luckan på ett felaktigt sätt, vilket i sin tur givit upphov till vatteninträngningen. Rederiet ansågs ansvarigt för skadan på lasten även om det hade varit omöjligt att upptäcka felet vid en inspektion.

På motsvarande sätt har ansvariga inom rederiet och befälhavaren ett ansvar för att sjösäkerhetsbestämmelserna uppfylls även om själva reparationen och underhållet lagts ut på ett annat företag. En annan fråga är sedan huruvida det i straffrättsligt hänseende föreligger uppsåt eller vårdslöshet i kontrollen av om varvet har utfört reparationen korrekt i förhållande till säkerhetsbestämmelserna.

Samma sak gäller även i förhållande till företag som anlitas för kvalitetssäkring och certifiering. Redarna anlitar här vanligen olika så kallade klassningssällskap för kontroll och utfärdande av certifikat rörande fartyg. Dessa intar en mellanställning i så måtto att deras verksamhet är av såväl offentlig- som privaträttslig natur. Klassningssällskapen har uppdrag av det offentliga att bland annat utfärda och förnya certifikat, men samtidigt arbetar de på den enskilde redarens uppdrag med att klassa fartyget. Beträffande klassningssällskapens ansvar i förhållande till rederiet gäller att de inte svarar för att fartyget är sjövärdigt utan endast för att klassningen av fartyget företas på ett omsorgsfullt sätt. Domstolarna har därför hittills varit tveksamma med att etablera ett direkt ansvar mellan de skadelidande tredje män och klassningssällskapen då det inte gått att klarlägga att ett sällskap varit direkt försumligt vid en klassning och att denna försumlighet sedan lett fram till skadan i fråga.

## 10.2 Luftfarten

På liknande sätt har i fråga om luftfarten den offentlighetsrättsliga skyldigheten att tillse att luftfartyget är luftvärdigt knutits till ägaren eller brukaren. Det sagda framgår av 3 kap. 1 § luftfartslagen (2010:500). De närmare föreskrifterna om luftvärdighet meddelas i föreskrifter av Transportstyrelsen (3 kap. 2 §). I praktiken fastställs

detaljföreskrifterna av Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (EASA) på basis av Kommissionens förordning (EG) nr 1702/2003 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för luftvärdighets- och miljöcertifiering av luftfartyg och tillhörande produkter, delar och utrustningar samt för certifiering av konstruktions- och tillverkningsorganisationer samt Kommissionens förordning (EG) nr 2042/2003 om fortsatt luftvärdighet för luftfartyg och luftfartygsprodukter, delar och utrustning och om godkännande av organisationer och personal som arbetar med dessa arbetsuppgifter.

En skillnad gentemot vad som gäller inom sjöfarten är här att tillverkningen av luftfartyg samt tillhör till dem och utförande av underhålls- reparations och ändringsarbete på luftfartyg, tillbehör och reservdelar är tillståndspliktig enligt 3 kap. 11 § luftfartslagen. Kravet på tillståndsplikt i det här avseendet förändrar dock inte det grundläggande ansvaret i luftfartslagen för luftvärdigheten. Även om brott mot tillståndsplikten sanktionerats genom straff ligger det grundläggande ansvaret för luftvärdigheten fortsatt på ägaren och brukaren av luftfartyget. Precis som i fråga om sjöfarten kan ägaren i princip inte undgå ansvar enbart genom att visa på att reparationer och underhåll har utförts av ett utomstående underhållsföretag. Den offentlighetsrättsliga regleringen rörande säkerheten överensstämmer därmed också med hur det civilrättsliga ansvaret för skador har placerats. Enligt lagen om lufttransporter (2010:510) bär transportören ett i princip strikt ansvar för passagerare och gods som skadas i samband med lufttransporter. Lagen inkorporerar Konventionen den 28 maj 1999 om vissa enhetliga regler för lufttransporter (Montrealkonventionen). Konventionens bestämmelser har utsträcks även till omfatta inrikes transporter. Beträffande skada som drabbar tredje man regleras i 1 § lagen angående ansvarighet för skada i följd av luftfart (1922:382) att ägaren till luftfartyget är strikt ansvarig för sådana skador.

Det faktum att ägaren och brukaren är primärt ansvariga för skador hindrar emellertid inte att en tillverkare eller ett drift- och underhållsföretag kan tänkas bära ett produktansvar om det visar sig att komponenter som har använts vid reparationen är säkerhetsmässigt bristfälliga. Det har förekommit i praxis att operatörer/transportörer gjort gällande regresskrav mot tillverkare då en olycka visat sig bero på konstruktionsfel eller andra säkerhetsbrister i flygplanet. Sådana diskussioner fördes mellan Scandinavian Airlines (SAS) och flygplanstillverkaren Bombardier med anledning av ett antal uppmärksammade landningsolyckor med

flygplanstypen Dash Q 400 (SvD 28 oktober 2007). I samband med landningen bröts landningsstället av och passagerare kom till skada. Ett produktskadeansvar kan, som ovan anmärkts, också göras gällande direkt av exempelvis en skadelidande passagerare.

# 11 Internationell utblick

## 11.1 Besök på Transportdepartementen i London och Haag samt tillsynsmyndigheten ORR i London

Utredningen var i mitten av oktober på besök på Transportdepartementet och ORR i London samt på Transportdepartementet i Haag. Vid besöken diskuterade vi följande frågor som också hade skickats ut i förväg.

1. UK/Netherland experiences of the present distribution of responsibility for Railway Safety between IMs and RUs. What are the strengths? What are the weaknesses? If any.
  - Are minor RUs able to take the full responsibility?
  - Are minor IMs able to take the full responsibility?
  - Are there barriers for entering the market due to Safety responsibility?
  - Other experiences.
  - Is there an interest in the UK/Netherlands for changing the distribution of responsibilities?
2. Would a functional approach be feasible in order to identify possible changes in the distribution of Safety responsibility?
3. Would a change in the distribution of Safety responsibility contribute to further development of the Railway Markets?
4. *UK/Netherland experiences of the present distribution of responsibility for Railway Safety between IMs and RUs.*

### 11.1.1 Storbritannien

Det framfördes att det inte alltid är möjligt för små infrastruktur-förvaltare och järnvägsföretag att ta sitt ansvar för järnvägs-säkerheten. Ifrågavarande förvaltare och företag innehar inte den kunskap som krävs och har heller inte resurser att anställa personal som innehar kunskapen. Det kan innebära en säkerhetsrisk då infrastruktur-förvaltaren och järnvägsföretaget inte kan kontrollera att den de anlitar för att sköta exempelvis underhåll av infra-strukturen eller fordonet är kompetent utan måste förlita sig på att så är fallet.

Den nuvarande fördelningen av järnvägssäkerhetsansvar kan även innebära att mindre aktörer inte kan ta sig in på järnvägs-marknaden då det helt enkelt ställs för höga krav på företaget att visa att det uppfyller ställda säkerhetskrav.

I Storbritannien finns funderingar på att tillverkaren bör ta ett större säkerhetsansvar även under driftfasen. Tankarna utgår från den vidgning av tillverkarnas verksamhet som man ser allt tydligare tecken på. Tillverkare visar stort intresse för att etablera sig på eftermarknaden och erbjuder både fordonsunderhåll och uthyrning av fordon. Det innebär att man konkurrerar med både underhålls-företag och de etablerade fordonsuthyrningsföretagen, ROSCOES. I något fall hyr tillverkare ut inte bara ett visst antal fordon utan vad man skulle kunna kalla fordonskapacitet. Man garanterar att det vid varje tidpunkt ställs det antal underhållna fordon man tecknat avtal om till operatörens förfogande. Detta skulle kunna innebära att tillverkaren även kommer att vilja vara ECM.

Vidare lyftes fram att en spridning av säkerhetsansvaret kan skapa gränssnitt där det inte finns någon ansvarig.

Storbritannien har vidare sett att det finns ett behov för små järnvägsföretag att få hjälp med att tolka reglerna och se vad de innebär för det enskilda företaget. Det framfördes att svårigheterna att tolka och förstå reglerna är för många företag ett större problem än att i ett senare skede faktiskt ta sitt ansvar för järnvägs-säkerheten.

### 11.1.2 Nederländerna

I Nederländerna framfördes att inrättandet av systemet med ECM innebär att det kommer att bli lättare för järnvägsföretag att ta sitt ansvar för järnvägssäkerheten och att det i Nederländerna i dagsläget inte finns tankar på en annan fördelning av järnvägssäkerhetsansvaret.

Dock ser man även i Nederländerna att tröskeln för att komma in på marknaden är hög och att det är svårt för små aktörer att ta sitt säkerhetsansvar.



## 12 Förslag

### 12.1 Inledning och utgångspunkter

Artikel 4 i järnvägssäkerhetsdirektivet (2004/49/EG) med rubriken: *Utveckling och förbättring av järnvägssäkerhet* sätter ramen för dagens säkerhetsstruktur inom järnvägssystemet. Enligt artikelns punkt 3, ska medlemsstaterna se till att ansvaret för en säker drift av järnvägssystemet och riskhanteringen för detsamma läggs på infrastrukturförvaltarna och järnvägsföretagen. De ska bedriva riskhantering i samarbete och inrätta säkerhetsstyrningssystem. Detta synsätt, med en koncentration på två typer av aktörer, utgör enligt min mening ett hinder för en fortsatt utveckling av järnvägsmarknaden.

Punkt 4 i artikel 4 pekar på övriga aktörers ansvar. Här nämns tillverkare, underhållsleverantörer, fordonsinnehavare, tjänstleverantörer och upphandlande enheter. Modellen bygger på att järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare ska föreskriva krav och användningsvillkor som ska uppfyllas så att materiel och tjänster kan användas på ett säkert sätt. Detta leder till detaljerade föreskrifter och villkor, som skapar behov av detaljstyrning och till en situation där i varje fall små järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare löper risk att hamna i svårigheter.

Motmedlet är att fler av den kommersiella kraftens aktörer lyfts fram som innehavare av säkerhetspåverkande funktioner. Den grupp som på ett avgörande sätt skulle förändra förutsättningarna för järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare möjlighet att fokusera på kärnverksamheten dvs. skapa kundnytta och leverans mot kund är den som tillhandahåller säkerhetspåverkande produkter inklusive tjänster. Hit hör att tillhandahålla design, produktion och underhåll av de järnvägsmaterielsystem som brukas av dem som tillhandahåller järnvägstransporttjänster, infrastruktur och trafikledning.

Inrättandet av ECM-funktioner är ett lysande exempel på hur förändringen kan genomföras inom underhållssektorn. Ett liknande initiativ behövs inom tillverkningssektorn. Först när dessa aktörer har skapat tilltro till sina säkerhetsstyrningssystem, kan infrastrukturförvaltaren och järnvägsföretaget gradvis utvecklas till att bli kompetenta upphandlare och lita på att de andra aktörerna tas sitt ansvar.

## 12.2 "Kritisk massa"

Järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare behöver uppnå vad som ibland med ett låneord från atomfysiken kallas "kritisk massa" för att kunna uppfylla de krav som ställs på dem bl.a. i säkerhets-hänseende. Jag har tidigare redovisat att jag bedömer att t. ex. ett järnvägsföretag behöver ha en viss storlek och en viss lägsta omsättning för att kunna utveckla och vidmakthålla ett säkerhetsstyrningssystem på den nivå som krävs. Att vidmakthålla ett säkerhetsstyrningssystem kostar enligt min bedömning minst 1,0–1,5 miljoner kronor per år. Detta innebär att det finns en hög etableringströskel för små företag som vill in på järnvägsmarknaden men den nackdelen måste vägas mot betydelsen av att upprätthålla höga trafiksäkerhetskrav. Konsekvenserna av en olycka är inte avhängiga av storleken på järnvägsföretaget. Situationen är i och för sig inte heller unik för järnvägsbranschen utan återfinns inom exempelvis luftfarten.

## 12.3 Kan det offentligtrettsliga ansvaret för järnvägssäkerheten bäras av flera aktörer?

### 12.3.1 Omfördelning av säkerhetsansvaret

Med den funktionella uppdelningen mellan infrastrukturförvaltning och trafikering och skapandet av de nya organisationerna Banverket och trafikföretaget SJ uppstod frågetecken kring ansvaret för järnvägssäkerheten. Den dittills gällande uppfattningen att järnvägssäkerhetsansvaret var odelbart, att sambandet mellan hjul och räls var oupplöslbart, behövde revideras. Det var en process som inte saknade sina våndor och svårigheter. Förespråkare för det fram till dess allena rådande synsättet menade att ansvar för

järnvägssäkerheten inte kan delas och att en uppdelning av ansvaret skulle leda till bristande helhetssyn och att greppet över säkerhetsfrågorna skulle försvagas. Allvarliga gränsyteproblem skulle uppstå och ytterst skulle det innebära ökad olycksrisk och kanske ett ökat antal tillbud och olyckor.

Men en uppdelning av säkerhetsansvaret mellan de båda nya aktörerna var nödvändig och beslut fattades farhågorna till trots. För att övervaka att säkerhetsfrågorna hanterades korrekt skapades en ny myndighet, Järnvägsinspektionen. Inspektionen fick en självständig roll både i förhållande till Banverket och till SJ och gavs befogenheter att pröva och utfärda tillstånd, att föreskriva normer och regler samt att utöva tillsyn. Järnvägsstyrelsen uppgick senare i den nya, transportslagsövergripande tillsynsmyndigheten Transportstyrelsen.

Det traditionella sättet att organisera järnvägstrafik, som för Sveriges del tillämpades fram till 1988, tillhandahöll alla de förutsättningar som krävdes för att idén om ett allomfattande säkerhetsansvar, ett ansvar som inbegrep alla delar av järnvägsverksamheten, skulle växa fram. Järnvägsföretaget SJ omfattade i egen organisation alla järnvägsdriftens funktioner. Strukturen var monolitisk och det fanns bara en som kunde ta säkerhetsansvaret. Fördelning av ansvaret var inte aktuellt eftersom det inte fanns någon att dela det med. En diskussion om en uppdelning var i princip inte möjlig att föra. Sambandet mellan hjul och räl framstod som ouplösligt.

### 12.3.2 Ansvaret kan bäras av fler aktörer

Jag tror att det är möjligt att sprida ansvaret för järnvägssäkerheten på fler aktörer. Var det möjligt att dela upp det mellan Banverket och SJ finns mycket som talar för att det kan delas upp på nytt. En förutsättning är dock att uppdelningen följer mönstret efter den första delningen, dvs. görs längs funktionella linjer. Gränssnitten måste anläggas vertikalt så att det inte uppkommer oklarheter om ansvaret. Det kan ibland vara svårt att lägga helt rena snitt, men detta måste eftersträvas.

Horisontella gränssnitt kommer att uppstå av sig självt som en konsekvens av att flera aktörer söker sig till olika verksamhetsområden längs värdekedjan. Detta har vi fått ett stigande antal exempel på allteftersom marknaden utvecklats bl.a. genom att flera

nya trafikoperatörer etablerat sig. Flera järnvägsföretag bedriver trafik på samma spår. Varje företag ansvarar för sin trafik. Det är en horisontell ansvarsuppdelning. Men det primära, vertikala gränssnittet mellan infrastrukturförvaltarens ansvar i förhållande till järnvägsföretagens är opåverkat av hur många järnvägsföretag som använder infrastrukturen. Utvecklingen av horisontella gränssnitt är således processer som är sekundära i förhållande till den vertikala uppdelningen. Det är i regel helt självgående processer och har inget behov av stödjande reglering.

## 12.4 Ett funktionsorienterat synsätt på järnvägssystemet

Som jag anför redan i avsnittet om tillvägagångssätt och val av analysmetod ser jag stora fördelar med att tillämpa ett funktionsorienterat synsätt för att analysera järnvägssystemet. Som vår senare analys visat kan man med hjälp av den metoden tränga djupt in i systemets grundstrukturer och göra analyser på detaljnivå.

Men det är också möjligt att använda metoden för att göra rekonstruktioner av systemet och att bygga olika teoretiska strukturalternativ som kan jämföras med varandra. I den här utredningen har vi, för att kunna ta fram förslag till en alternativ fördelning av järnvägssäkerhetsansvaret, även gjort sådana strukturanalyser. Den ambition att påverka och underlätta en marknadsdriven utveckling av järnvägsmarknaden genom en omfördelning av säkerhetsansvaret som kommer till uttryck i utredningsdirektiven leder, om den ska förverkligas, till att strukturella initiativ måste tas och till att strukturella åtgärder måste vidtas. Ett funktionsorienterat synsätt på järnvägssystemet kan härvid vara mycket användbart.

Mitt förslag är därför att man i det fortsatta arbetet med att utmejsla en svensk ståndpunkt och en handlingslinje för det svenska deltagandet i det framtida europeiska utvecklingsarbetet arbetar vidare med den funktionella analysen som verktyg och tillämpar ett funktionsorienterat synsätt.

Jag föreslår också att man i det arbetet definierar begreppet järnvägssäkerhetssystemet och att den övriga begreppsapparat och de förslag till författningstexter och funktionsbeskrivningar som återfinns i sammanställningen i *bilaga 2* används som underlag.

## 12.5 ECM åläggs att bära det offentlighetsrättsliga säkerhetsansvaret för fordonsunderhållet.

Min bedömning är att en ECM-funktion med eget säkerhetsansvar för fordonsunderhållsfrågor skulle lösa de problem i synnerhet små järnvägsföretag har att bära det säkerhetsmässiga ansvaret för de tekniska fordonsfrågorna. Det skulle lägga ansvaret på den funktion som har resurserna och kompetensen att bära det och undanröja de brister och tveksamheter som finns inbyggda i nuvarande system.

Jag tror att det genom ECM-funktionen kommer att skapas möjligheter att avlasta järnvägsföretagen de uppgifter som ansvaret för fordonsunderhållet lägger på dem. Det offentlighetsrättsliga ansvaret för järnvägssäkerheten inom segmentet fordonsunderhåll skulle kunna läggas på ECM. En sådan förändring skulle med stor sannolikhet innebära att en marknad för ECM-tjänster skulle uppstå och att flera olika företag med ECM-tjänster i produkt-sortimentet skulle etablera sig på marknaden. Man kan i och för sig känna viss tveksamhet inför vilka lättnader i ekonomiskt hänseende det skulle innebära för järnvägsföretagen. Små järnvägsföretag är redan idag smalt bemannade vad gäller teknikresurser och en överflyttning av ansvaret till ECM kanske inte innebär att några större besparingar kan göras. Representanter för några större företag, som vi diskuterat frågan med, har dock sett möjligheter i detta.

Under alla omständigheter torde en förändring av ansvarsbördan innebära en mental avlastning för järnvägsföretagen, vilket ger möjlighet till starkare fokus på kärnverksamheten.

Det avgörande argumentet för en omfördelning av säkerhetsansvaret i denna riktning är att med ECM skapas en ledningsfunktion för fordonsunderhåll som blir överlägsen andra ledningsfunktioner. Ledningsfunktionen inom en ECM kommer att besitta betydligt större och mer detaljerade kunskaper om fordonsunderhåll och styrning av fordonsunderhåll, inklusive de säkerhetsaspekter som hör till fordonsunderhållet, än varje normal ledningsfunktion inom ett järnvägsföretag. ECM kommer sammanfattningsvis att vara den aktör som är bäst lämpad att bära säkerhetsansvaret för fordonsunderhållet.

Att låta ECM ta över det offentlighetsrättsliga säkerhetsansvaret för fordonsunderhållet skulle innebära en ytterligare professionalisering av både järnvägsföretagen och underhållsverksamheten. Järnvägsföretagen skulle kunna koncentrera sin ledningskapacitet

och sin energi mot den egna kärnverksamheten kundservice och tågdrift och bli befriade från teknikfrågor som inte sällan styr bort från serviceleveransen och kvalitetsstyrningen av serviceleveransen, vilket borde vara järnvägsföretagens huvudfråga. Kvar inom järnvägsföretagen måste dock alltid finnas en kompetent upphandlarfunktion som förmår att upprätta kravspecifikationer och kontrollera att leveransen av fordonsunderhåll uppfyller de krav man ställt. Relationen mellan järnvägsföretag och ECM/underhållsleverantör kommer då att regleras genom civilrättsliga avtal där huvudinnehållet blir pris och leveranskvalitet. Krav på styrning av underhållets säkerhetsparametrar från järnvägsföretagets sida, som är en konsekvens av dagens reglering av säkerhetsansvaret, kommer inte att behöva finnas i avtalen.

## **12.6 Certifiering görs obligatoriskt för alla ECM som ansvarar för fordonsunderhåll, inte bara för underhåll av godsvagnar**

Som jag visat i mitt delbetänkande finns en obalans i det ECM-system som utformas genom ändringarna i säkerhetsdirektivet och förordningen med regler om certifiering av ECM som ansvarar för underhåll av godsvagnar. Direktivet fastslår att alla fordon ska tilldelas en ECM som tar ansvar för underhållet. Men att bara ECM som ansvarar för underhåll av godsvagnar ska vara certifierade.

Min bedömning är att en förutsättning för att lägga säkerhetsansvar för fordonsunderhållet på ECM är att alla ECM har samma status. Certifiering genom certifieringsorgan eller tillstånd från Transportstyrelsen i enlighet med våra förslag i SOU 2010:61 måste i så fall bli obligatoriskt för alla ECM och inte enbart gälla godsvagnar.

Det certifieringssystem som ERA har utarbetat förslag till kommer bara att gälla ECM som ansvarar för godsvagnsunderhåll.

För ECM som inte certifieras finns ingen reglering utöver de relativt enkla krav som gäller alla ECM och som innebär att en ECM ska ”se till att de fordon för vars underhåll den ansvarar för är i säkert skick genom ett system för underhåll”. Fordonen ska underhållas i enlighet med:

a) underhållsjournalen (egentligen *underhållsunderlaget*) för varje fordon

b) gällande krav, inklusive underhållsregler och TSD-bestämmelser

Jag anser att dessa allmänna krav inte är tillräckliga för att ett säkerhetsansvar ska kunna läggas på ECM. För det krävs att alla ECM blir certifierade och omfattas av de krav som certifieringen innebär.

Jag menar därför att Sverige som ett första steg så snabbt som möjligt bör ta upp och driva frågan om obligatorisk certifiering av alla ECM i det internationella järnvägssamarbetet inom EU.

Att vänta till år 2018 då ändringsdirektivets mjuka stupstock för certifiering av alla ECM träder i funktion är enligt min mening att förspilla värdefull tid. Certifieringskravet bör införas mycket tidigare så att den ännu viktigare frågan om omfördelning av säkerhetsansvaret kan föras upp på agendan.

## **12.7 Ansvar för fordons grundkonstruktion i ett livscykelperspektiv**

Jag har i det föregående beskrivit fordonstillverkarnas ansvar för ett fordons grundkonstruktion och diskuterat om tillverkaren skulle kunna tänkas ansvara för den under fordonets hela livslängd. Uppenbara skäl talar för detta. Ett hinder är emellertid att tillverkarens intresse för grundkonstruktionen fortlever endast så länge fordonet möter en efterfrågan på marknaden, så länge det är säljbart. I det fall tillverkaren bevarar ett intresse för grundkonstruktionen längre än så är det i princip inte som tillverkare utan som aktör på den egna eftermarknaden t.ex. som underhållsleverantör. Men som en konsekvens av de förändringar som äger rum på marknaden med helt nya mönster för både upphandling och tillverkning av järnvägsfordon framstår det som alltmer troligt att detta ansvar i framtiden måste komma att ligga på tillverkaren. I så motto skulle järnvägssektorn närma sig den situation som råder inom luftfarten. Det blir svårt att lägga ansvaret någon annanstans. Och att acceptera att ingen skulle ha ansvaret är heller inte möjligt eftersom järnvägsfordon har betydligt längre teknisk än ”kommersiell” livslängd och sannolikt byggs om och moderniseras flera gånger innan de skrotas. För att göra detta möjligt måste någon ansvara för att kunskapen om grundkonstruktionen och relevant dokumentation upprätthålls.

Jag föreslår därför att frågan om fordonstillverkarens ansvar för grundkonstruktionen, inklusive upprätthållande av kompetens att bedöma t.ex. ombyggnader och moderniseringar och för de säkerhetsaspekter som sammanhänger med detta studeras vidare. Frågan bör föras upp på gemenskapsnivå och diskuteras i lämpliga fora. Framtiden ligger runt hörnet och den kräver relativt snabba initiativ eftersom rollfördelningen mellan järnvägsföretag och tillverkare när det gäller konstruktion av järnvägsfordon är stadd i snabb förändring.

Om det skulle visa sig omöjligt att lägga ett utökat ansvar för fordons grundkonstruktion på tillverkarna är ett alternativ att låta ECM för fordonsunderhåll överta det.

ERA har föreslagit en indelning av ECM för fordonsunderhåll i fyra delfunktioner. Men redan nu diskuteras en möjlig femte delfunktion som skulle avse ansvar för vidmakthållande av tekniska underlag och kompetens om fordons grundkonstruktion. Det är en möjlig utvecklingsväg och den skulle, om den fullföljdes, tillhandahålla möjligheter.

En av de uppgifter en sådan vidmakthållande delfunktion för konstruktion skulle kunna ta ansvar för är konfigurationsledning av fordonens integritet och lyfta bort det från järnvägsföretagen, som bär det idag inom ramen för säkerhetsstyrningssystemet.

Det är ECM som ska säkerställa att varje tilldelat fordon underhålls i enlighet med underhållsunderlaget för fordonet. ECM är därför en funktion som kan och som bör ha naturliga förutsättningar för att ta ansvaret för såväl hanteringen av ändringar vilka påverkar konstruktionens integritet som för underhållet av den rullande materielen inklusive förvaltningen av underhållsunderlaget.

En sådan förändring förutsätter att ECM får tillgång till fordonens grundkonstruktion. Detta är emellertid en besvärlig fråga eftersom grundkonstruktionen, åtminstone så länge som nya exemplar av fordonet möter en efterfrågan på marknaden, av tillverkaren betraktas som affärshemligheter. Ska ECM ta ansvar för grundkonstruktionen måste regler skapas som ger ECM tillgång till konstruktionsdokumenten men under fortsatt iakttagande av tillverkarens affärssekretess. Det framstår som olämpligt att lagstifta om frågan. Således återstår i så fall avtalsvägen. Men även det kan vara svårt och ställer stora krav på parternas förmåga att hantera en känslig situation och framförallt på ECM-företagens förmåga att upprätthålla sekretessen. Av det skälet bedömer jag



ECM-lösningen som mindre intressant, men den bör ändå hållas öppen under tiden som huvudavenyn med tillverkaransvaret undersöks.

## 12.8 Ratificering av CUI

Genom uppdelningen av järnvägen i transportverksamhet och infrastruktur har järnvägsföretaget blivit den som är primärt ansvarig gentemot transportkunden. Men det betyder inte att infrastrukturförvaltaren helt kan undgå ansvar för brister i infrastrukturen. I den mån förluster eller skador beror på brister i infrastrukturen förutsätts det i såväl 1999 års COTIF som i järnvägspassagerarförordningen att järnvägsföretaget ska kunna föra ansvaret vidare genom att rikta ett regresskrav mot infrastrukturförvaltaren.

Förhållandet mellan järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare regleras genom CUI-bilagan till 1999 års COTIF. Men problemet med CUI är att medlemsstaterna i EU inte kan ratificera den eftersom den i vissa delar strider mot den befintliga EU-rätten. Detta innebär att det vad gäller ansvar för person- och sakskador som beror av brister i infrastrukturen uppstår en lucka i regelverket.

Den blockering som råder när det gäller att ratificera 1999 års COTIF är ett problem som det finns all anledning att lägga kraft på att försöka lösa upp. Jag föreslår därför att Sverige tar initiativ till förhandlingar inom OTIF för att åstadkomma sådana förändringar av CUI att den anpassas till EU-rätten och görs möjlig för medlemsstaterna att ratificera. Om detta visar sig omöjligt bör istället initiativ tas till att skapa EU-regler som täcker de frågor som behandlas i CUI.

## 12.9 Regler rörande ansvaret för person- och sakskador

Ett alternativt sätt att lösa problemen med ansvaret för person- och sakskador som orsakas av brister i infrastrukturen kan vara reglering i nationell lagstiftning. Det finns inga formella hinder för en sådan lösning även om en EU-gemensam lösning under alla omständigheter vore att föredra.

I Sverige finns för närvarande ingen nationell lagstiftning som kan kompensera den regellucka som uppstått till följd av problemen att ratificera CUI. Jag ser det dock som angeläget att problemet får en lösning. De tillvägagångssätt som jag föreslagit i föregående punkt bör vara huvudavenyn. Men om det visar sig omöjligt att komma fram den vägen eller om det på goda grunder kan förmodas att en sådan process kommer att ta lång tid föreslår jag att regler införs i svenska lagstiftning antingen som en permanent åtgärd eller i avvaktan på en senare reglering på gemenskapsnivå.

## 12.10 Inrättande av ECM för infrastrukturunderhåll

Jag har i den föregående texten redovisat ett antal problem när det gäller små infrastrukturförvaltares förmåga och intresse av att ta det ansvar som sammanhänger med uppgiften att vara infrastrukturförvaltare. En möjlighet att skapa en utveckling i riktning mot ett mera professionellt handhavande av förvaltaruppgifterna kan vara införa ett ECM-system för underhåll av infrastruktur-anläggningar på liknande sätt som för fordonsunderhåll. Det skulle tvinga många infrastrukturinnehavare att ställa sig frågor om hur man ska hantera sitt förvaltaransvar. En uppstramning över hela linjen med förstärkt säkerhet som resultat skulle bli en sannolik konsekvens. En del infrastrukturinnehavare skulle förmodligen, liksom på fordonssidan, bestämma sig för att bli sin egen ECM och själva utföra ECM-uppgifterna. Många skulle säkerligen aktivt börja efterfråga ECM-tjänster externt, av professionella underhållsleverantörer. Ett nytt marknadssegment skulle öppnas och det skulle troligen inte bara attrahera den etablerade underhållsföretagen utan även andra från närliggande teknik- och verksamhetsområden. ECM-funktionen för infrastrukturunderhåll bör byggas upp enligt modell från den som är under uppbyggnad för underhåll av järnvägsfordon. I centrum för ECM-funktionen bör finnas en ledningsfunktion som styr och kontrollerar ett antal egna eller upphandlade funktioner för utförande av olika slag av operativa underhålls- och ombyggnadsuppgifter.

En sådan ECM för infrastrukturunderhåll kan preliminärt tänkas omfatta följande delfunktioner:

- En ledningsfunktion som styr och samordnar de operativa funktionerna för projekterings-, ombyggnads- och underhållsuppgifter samt kontroll och föreskriftsfunktionen.
- En kontroll- och föreskriftsfunktion som utför kontrolluppgifter, tar fram testnings- och provningsförfaranden samt utformar underhållsföreskrifter.
- En funktion för projektering av underhåll och ombyggnad. Funktionen kan vara samlad och omfatta alla de teknikområden som är aktuella vid järnvägsinfrastrukturunderhåll, dvs. bana, el, signal och tele. Funktionen kan också bestå av underfunktioner, uppdelade efter teknikområde. Hos denna eller dessa funktioner ligger också uppgiften att framställa, bevara, uppdatera och tillgänglighålla projekteringsunderlag, ritningar, inmättningsdata m.m.
- En funktion för utförande av underhåll och ombyggnader med ansvar för operativt underhåll och ombyggnad av spåranläggningar, kraftförsörjningsanläggningar, signal- och säkerhetsanläggningar, teleanläggningar samt för utfärdande av redovisande dokument och intyg.

ECM måste själv, i egen organisation alltid ha erforderlig kompetens, struktur, system och resurser för att utöva ledningsfunktionen. De operativa funktionerna kan helt eller delvis vara upphandlade och utföras som uppdrag av underleverantörer.

Beroende på vilken typ av anläggning respektive ECM ansvarar för kan de operativa delfunktionerna vara olika stora och omfatta olika många teknikområden.

Om och när ett fungerande system med ECM för infrastrukturunderhåll etablerats kan och bör, på samma sätt som beträffande ECM för fordonsunderhåll, ett offentlighetsligt ansvar för säkerheten i de delar som berör ECM:s verksamhet läggas på de organisationer som utför ECM-uppgifter.

Jag föreslår att Sverige inom ramen för det europeiska järnvägs-samarbetet tar initiativ för att sprida och vinna uppslutning kring idén om ECM för infrastrukturunderhåll.

### 12.10.1 Tillstånd eller certifiering

I mitt delbetänkande (SOU 2010:61) föreslog jag att den föreskrivna certifieringen av ECM med ansvar för godsvagnsunderhåll skulle kunna göras antingen genom certifiering av ackrediterat organ eller genom tillstånd från tillsynsmyndigheten Transportstyrelsen. I detta slutbetänkande föreslår jag att certifiering ska omfatta alla ECM för fordonsunderhåll. I mitt förslag om att inrätta ECM för infrastrukturunderhåll ligger också underförstått att även sådana ECM bör certifieras.

Men jag har också föreslagit att man ska lägga ett offentlig-rättsligt säkerhetsansvar på ECM. En sådan åtgärd förändrar på ett väsentligt sätt förhållandet mellan järnvägsföretag och ECM. Om man lägger ett offentlig-rättsligt ansvar på ECM kommer ECM att få en position som är helt jämförbar med järnvägsföretagets. ECM lyfter bort och övertar en del av det ansvar som i nuvarande system åvilar järnvägsföretaget. De båda aktörerna blir jämställda i ansvarshänseende och det förändrar enligt min mening det synsätt man bör tillämpa när det gäller tillstånd och certifiering.

Vår diskussion i delbetänkandet om certifiering av ECM för godsvagnsunderhåll fördes under förutsättningen att ansvaret för säkerhetsansvaret fortsatt låg hos järnvägsföretaget. Certifieringen av ECM var en åtgärd för att säkerställa att fordonsunderhållet skulle hanteras på ett professionellt sätt och därmed underlätta för järnvägsföretaget att ta sitt ansvar. Men med förslaget att flytta bort säkerhetsansvaret för fordonsunderhållet från järnvägsföretaget och lägga det på ECM förändras frågan. Eftersom ECM i det nya läget kommer att jämföras med järnvägsföretaget och för den delen också infrastrukturförvaltaren när det gäller ansvar för säkerheten är frågan om det inte förefaller rimligt att dessa tre aktörer också har en gemensam "husse" i form av Transportstyrelsen. Enligt min mening bör det då vara Transportstyrelsen som utfärdar erforderliga tillstånd för att bedriva respektive verksamhet. Transportstyrelsen bör då även utöva tillsyn över verksamheterna. På detta sätt skulle vi få en gemensam tillsynsmyndighet med ett s.k. överinseende tillsynsansvar för järnvägs-systemet. I det fall ECM för infrastrukturunderhåll inrättas bör motsvarande övervägande göras beträffande den kategorin.

## 13 Särskilt om tillsyn

### 13.1 Tillsynsmyndigheten

Tillsynsmyndighetens, i Sverige Transportstyrelsen, ansvar är som nämnts tidigare i texten att kunna bedöma om järnvägsföretaget eller infrastrukturförvaltaren och eventuellt andra tillståndspliktiga aktörer klarar av och har förutsättningar för att kunna driva respektive verksamhet på ett sådant sätt att den uppfyller de skyldigheter som järnvägslagstiftningen ställer på verksamheten. Detta sker genom tillsyn, dels i form inträdeskontroll, dvs. utfärdande av tillstånd eller godkännande, dels genom funktions-tillsyn när verksamheten är i drift. I tillsynsmyndighetens uppgift ingår även förmågan att analysera och hantera förändringar inom järnvägssystemet, vilket även omfattar värdering av den kombinerade effekten av regelverket och den tillsyn som faktiskt bedrivs.

### 13.2 Tillsyn över ECM

I mitt delbetänkande (*SOU 2010:61*) föreslog utredningen dels att SWEDAC skulle få till uppgift att ackreditera certifieringsorgan som sedan utfärdar ECM-certifikat och utövar tillsyn i enlighet med den kommande EU-förordningen om ECM, dels att Transportstyrelsen skulle få till uppgift att utfärda tillstånd till ECM och utöva tillsyn över dessa. Mina förslag motiverades av en ambition att på bästa sätt utnyttja dels de marknadslösningar som redan finns, dels utnyttja Transportstyrelsens kunskap och arbete med säkerhetsintyg och säkerhetstillstånd.

Jag föreslår nu i mitt slutbetänkande att Sverige bör verka för att ECM även bör åläggas ett säkerhetsansvar. Frågan är då om detta föranleder att det finns anledning att se över förslagen i delbetänkandet om vem som certifierar respektive utfärdar tillstånd för ECM samt utövar tillsyn över dessa.

### 13.2.1 Tre aktörer med ett säkerhetsansvar

Mina förslag bygger på uppfattningen att ett funktionsorienterat synsätt på järnvägssystemet kan vara mycket användbart. Jag föreslår därför att man i det fortsatta arbetet med att utmejsla en svensk ståndpunkt och en handlingslinje för det svenska arbetet i EU arbetar vidare med den funktionella analysen som verktyg och tillämpar ett funktionsorienterat synsätt.

Som en fortsättning på inrättandet av ECM-funktionen och som ett steg på vägen mot ett ännu mer funktionsorienterat synsätt föreslår jag att det bör vara tre aktörer, infrastrukturförvaltare, järnvägsföretag och ECM, som bär ett offentligt säkerhetsansvar reglerat i järnvägslagen.

Frågan är då om det inte förefaller rimligt att dessa tre aktörer också har en gemensam "husse" i form av Transportstyrelsen. Det skulle således vara Transportstyrelsen som utfärdar erforderliga tillstånd för att bedriva respektive verksamhet. Det skulle även innebära att Transportstyrelsen utfärdar tillstånd för verksamheterna utan även utövar tillsyn över verksamheterna. Då det i tillsynsmyndighetens uppgift även ingår att analysera och hantera förändringar inom järnvägssystemet anser jag att det är lämpligt att det finns en *gemensam* tillsynsmyndighet med ett s.k. överinseende tillsynsansvar för järnvägssystemet.

### 13.2.2 Delegerad myndighetsutövning

Såsom jag också pekade på i delbetänkandet så finns det möjlighet att överlämna offentliga förvaltningsuppgifter till bolag, föreningar, samfälligheter, stiftelser och enskilda individer. Om uppgifterna innefattar myndighetsutövning krävs enligt 8 kap. regeringsformen stöd i lag. I luftfartslagstiftningen finns bemyndigande för Transportstyrelsen att uppdra åt annan att utöva tillsyn över viss verksamhet. I 12 kap. 1 § luftfartslagen (2010:500) anges följande:

1 § Den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn över att bestämmelserna i 1, 8, 10 och 11 kap. och de föreskrifter som meddelats med stöd av dessa bestämmelser följs. Tillsynsåtgärder får även vidtas stickprovvis.

Regeringen får meddela föreskrifter om att den myndighet som avses i första stycket får anlita någon annan vid tillsynen.

I den utsträckning det behövs för tillsyn enligt första stycket ska där avsedd myndighet och annan som myndigheten anlitar för

tillsynen ges omedelbart tillträde till luftfartyg, flygplatser, anläggningar, lokaler och andra objekt. Denna rätt omfattar inte bostäder.

Regeringen har i 12 kap. 4 § luftfartsförordningen (2010:770) meddelat föreskrifter som avses i ovan nämnd paragraf med följande lydelse:

4 § Transportstyrelsen får i de avseenden som behandlas i luftfartslagen (2010:500) meddela ytterligare föreskrifter som gäller skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa eller trafik.

Transportstyrelsen får uppdra åt någon annan att biträda med förvaltningsuppdrag i anslutning till föreskrifter som avses i första stycket. Avser föreskrifterna luftfartsverksamhet som inte är tillståndspliktig enligt 7 kap. luftfartslagen (2010:500) får förvaltningsuppdrag som Transportstyrelsen överlämnar åt någon annan innefatta myndighetsutövning.

Den som utövar luftfartsverksamhet ska lämna de uppgifter av betydelse för flygsäkerheten och luftfartsskyddet samt de statistiska uppgifter i fråga om verksamheten samt de uppgifter enligt förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område som Transportstyrelsen föreskriver. Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om eller i ett enskilt fall besluta att ägare och brukare av luftfartyg som inte utövar verksamhet liksom befälhavare ska lämna sådana upplysningar.

För att kunna utnyttja de marknadslösningar som finns och samtidigt öppna upp för nya affärer samt inte minst avlasta Transportstyrelsen i dess verksamhet kan en möjlighet vara att i järnvägslagstiftningen införa liknande bemyndiganden. Transportstyrelsen skulle därigenom kunna uppdra åt en grupp ackrediterade organ att certifiera ECM och även utöva tillsyn över dessa.

Det bör dock säkerställas att den organisation eller individ, som delegerats en myndighetsuppdrag och agerar på uppdrag av tillsynsmyndigheten, uppfyller nödvändiga krav på kompetens, resurser och lämplighet. Vidare bör befogenheter som följer av en delegering vara entydigt beskrivna och hållas åtskilda från andra uppgifter med tillhörande ansvar och befogenheter. Det förefaller också rimligt att det skulle vara Transportstyrelsen som har utfärdat delegeringen som fortfarande är ansvarig för slutresultatet av den verksamhet som den som mottagit uppdraget utför. Därför måste myndigheten följa upp resultatet av den delegerade verksamheten. Det måste också finnas förutsättningar för att omedelbart återkalla uppdraget om det skulle visa sig nödvändigt.

### 13.2.3 ECM-förordningen

För att följa upp de förslag utredningen lämnade i delbetänkandet (kap. 5) vill jag i detta sammanhang kort kommentera det förslag till ECM-förordning som RIS-kommittén den 15 december i år röstade för. I förordningens artikel 9 anges om den nationella säkerhetsmyndigheten (fortsättningsvis tillsynsmyndigheten) att "it shall immediately take the necessary decision" om det visar sig att en ECM inte uppfyller ställda krav. Artikel förutsätter således att tillsynsmyndigheten har beslutsbefogenheter för att kunna ingripa om en ECM inte uppfyller kraven på att de fordon för vars underhåll den ansvarar är i säkert skick genom ett system för underhåll. För att kunna ha möjlighet att ingripa krävs också att tillsynsmyndigheten får tillgång till den information som kommer av artikel 5.7. Här anges att "The certification body shall take appropriate action to check if the claim of non-compliance is justified and shall inform the parties involved (including the competent national safety authority if relevant) of the results of its investigation."

Det skulle kunna vara fråga om att certifieringsorganet under sin funktionstillsyn upptäcker avvikelser hos ECM-funktionen i förhållande till järnvägslagen med tillhörande författningar. Det är då rimligt att detta rapporteras till tillsynsmyndigheten som har överblick så att samråd kan tas om lämplig åtgärd. Åtgärdsbehovet skulle kunna sträcka sig längre än vad certifieringsorganet har till sitt förfogande. Tillsynsmyndigheten har också en bredare arsenal av sanktionsmedel till sitt förfogande såsom att förelägganden och förbud får förenas med vite.

Tillsynsmyndigheten har också en deluppgift att genomföra analys och hantering av förändringar av järnvägssystemet. För att genomföra dessa analyser krävs kunskap och insikt i vad som sker via olika informationskällor. Ett resultat kan vara förslag till författningsändringar, förslag till ändrade arbetsmetoder, informationskampanjer m.m. Ett annat resultat kan vara att visa på om tillsynen och regelverket är i balans och är kostnadseffektivt eller ej och vid behov ge förslag till mer genomgripande förändringar. Det liknar marknadsövervakningens uppgift men med fokus på tillsynen och regelverket.

Den stora vinsten med att tillsynsmyndigheten engagerar ackrediterade certifieringsorgan är att dessa även får agera utanför Sverige, vilket kan vara en fördel för de svenska bolag som även har



ECM-arbetsställen i andra länder. Detta gäller även omvänt för utländska ECM-företag med arbetsställen i Sverige. På sikt bör Sverige verka för att berörda tillsynsmyndigheter får möjlighet att ömsesidigt delegera funktionstillsynen av den verksamhet som bedrivs av utstationerade ECM-företag inom respektive stats territorium. Så sker inom luftfartens område.

Mot ovanstående bakgrund är min bedömning att det är viktigt att Sverige i den kommande behandlingen av genomförandet av ECM-funktionen och utarbetandet av de verkställighetsföreskrifter som måste antas för att ECM-förordningen ska kunna tillämpas på avsett sätt ser till att tillsynsmyndigheten får tillgång till den information som krävs för att kunna bedriva tillsyn på ett tillfredsställande sätt. Det kan exempelvis röra sig om föreskrifter om vad som är ”relevant” i artikel 5.7. Av ERA:s förslag till ECM-förordning följer även att certifieringsorganen ska samarbeta med de andra organen för att uppnå en harmonisering av arbetsformerna vid inträdeskontrollen.

Min bedömning är att det kan finnas behov av nationellt samarbete även när det gäller funktionstillsynen. I delbetänkandet gjorde jag bedömningen att föreskrifter som kan behövas för förfarandet som ska tillämpas bör rymmas inom Transportstyrelsens bemyndigande att ta fram verkställighetsföreskrifter som behövs för tillämpningen av järnvägslagen och kapitel 1–3 och 5 järnvägsförordningen.

En annan fråga av betydelse är att SWEDAC får den information som behövs för att kunna utöva tillsyn och vidta nödvändiga åtgärder mot de ackrediterade organen.

SWEDAC:s uppgift i detta avseende regleras i artikel 9 i *Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008*. Det är rimligt att anta att SWEDAC:s tillsyn i detta avseende är mer övergripande medan Transportstyrelsen, som lägger ut uppgiften på de ackrediterade certifieringsorganen måste ta ett mer handfast ansvar för att dessa företag verkligen förstår och utövar sina delegerade uppgifter enligt intentionerna i järnvägens olika författningar.

Sammanfattningsvis framstår det som viktigt att regelverket som kommer att genomföra ECM-funktionen säkerställer att nödvändig information kommer rätt tillsynsorgan tillhanda. Dvs. ett samspel mellan de berörda myndigheterna, engagerade certifieringsorgan och verksamhetsutövare, som kanske i och för sig kan tyckas vara en självklarhet men som i praktiken inte alltid är

enkelt. Ytterst är det en fråga om att hitta den mest kostnads-effektiva och ansvarsmässigt hållbara balansen i funktionskedjan där

1. den ECM som passerat inträdeskontrollen tar det verkställande ansvaret för sin verksamhet,
2. det av SWEDAC ackrediterade certifieringsorgan som har Transportstyrelsens uppdrag att bedriva den kontinuerliga funktionstillsynen, gör det inom ramen för en delegerad myndighetsuppgift och slutligen
3. Transportstyrelsen har det överinseende tillsynsansvaret för verksamheten inom ramen för järnvägslagstiftningens räckvidd.

## 14 Risker och konsekvenser

Uppdraget i denna del består av att redovisa ett kunskapsunderlag och i förekommande fall översiktligt ange hur regleringen av ansvaret för järnvägssäkerheten bör struktureras. Det finns risker förknippade med en del av mina förslag. Det är viktigt att redan på detta stadium försöka identifiera sådana risker samt värdera och om möjligt diskutera hur de kan elimineras eller i vart fall reduceras. Förslagen kan även ha konsekvenser av olika slag varför jag här också gör en genomgång av olika konsekvenser, ekonomiska och andra. Betänkandet innehåller inte några förslag till nya eller ändrade regler varför någon konsekvensutredning i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning inte görs.

### 14.1 Risker

De risker som identifierats under vårt analysarbete har berörts i den löpande texten. Här vill jag lyfta fram de viktigaste och något kommentera hur jag menar att de bör hanteras.

#### 14.1.1 Flera gränssnitt

En risk som jag flera gånger pekat på tidigare i texten är att man med en spridning av säkerhetsansvaret på flera aktörer riskerar att tappa översikten. Ansvaret för järnvägssäkerheten blir ”snuttifierat” då flera aktörer ansvarar för sin del av säkerheten utan att egentligen veta hur övriga aktörer hanterar sin del av ansvaret. Det finns således en risk att övriga aktörer inte längre vet vem som ansvarar för vad. Det skulle kunna leda till att aktörer skyller på varandra och ansvarsfrågan blir svår att reda ut. Ett exempel skulle kunna vara att järnvägsföretag A lägger ut underhållet av materielen

på företagen B och C. Dessa utför underhållet till punkt och pricka enligt gällande säkerhetsbestämmelser. Det visar sig emellertid att de båda företagna åtgärderna även om de var för sig vidtagits på ett korrekt sätt leder fram till en olycka. Det kan exempelvis vara fråga om att ett företag byter bromsar med tanke på att tåget ska gå i en viss maxhastighet samtidigt som ett annat företag utan vetskap om detta uppgraderar loken så att dessa kommer att gå snabbare. Ett sådant scenario skulle kunna undvikas om en aktör, järnvägsföretaget, behöll det övergripande, koordinerande ansvaret.

Å andra sidan kan man konstatera att översikten på sätt och vis redan har gått förlorad. Med uppdelningen av säkerhetsansvaret mellan järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare har vi redan fått en situation där ingen längre kan ha den samlade översikten. Det är det egentligen bara tillsynsmyndigheten Transportstyrelsen som kan. Men Transportstyrelsen har inget verkställande utan ett överinseende säkerhetsansvar. Det verkställande ansvaret ligger hos de operativt verksamma aktörerna. Mer uppdelning av järnvägs-säkerhetsansvaret kan ytterligare försvåra möjligheten att hålla ett helhetsgrepp på säkerheten. I sammanhanget bör man dock framföra att man med ett visserligen mera uppdelat, men också mera koncentrerat säkerhetsansvar där varje aktör har kompetens och resurser att ta sin del av ansvaret faktiskt kan landa i en situation där den totala säkerhetsnivån höjs istället för reduceras. Det scenario som beskrivs ovan ska med de nya möjligheter till styrning av forsdonsunderhåll som tillkommit med ECM egentligen inte kunna inträffa. ECMs ledningsfunktion är till för att bl.a. hantera denna typ av problem där ”den ena handen inte vet vad den andra gör”. Utvecklingsfunktionen har som uppgift att bl.a. hålla ordning på föreskrifter på både detaljnivå och systemnivå. Överblicken över de tekniska frågorna är inte förlorad, men den hanteras av andra aktörer.

Den erfarenhet vi har av mer än tjugo års uppdelning av ansvaret mellan järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare indikerar inte att säkerheten försämrats. Tvärtom har den faktiskt förbättrats, vilket i och för sig kan tillskrivas många olika samverkande faktorer. Men det finns inga tillbuds- eller olycksfallsutredningar som pekar på delningen av säkerhetsansvaret som primär orsak i något för oss känt fall.

Gränssnittsproblem finns redan idag med som en identifierad risk i det regelverk som styr järnvägssäkerheten. Regler om samordning mellan olika aktörer för att förebygga säkerhetsrisker finns

redan utformade. Om mina förslag skulle genomföras finns det anledning att se över gällande regler och fundera över om de kan behöva skärpas eller kompletteras på något sätt.

#### **14.1.2 Bristande samspel mellan den civilrättsliga och den offentligrättsliga säkerhetsregleringen**

Jag har tidigare i texten pekat på betydelsen av att den civilrättsliga och den offentligrättsliga säkerhetsregleringen är i samklang. Om ECM åläggs ett säkerhetsansvar så riskerar det civilrättsliga och det offentligrättsliga ansvaret att falla på olika parter. Om en olycka orsakas av brister i underhållet bör enligt mina förslag ansvarig ECM hållas offentligrättsligt ansvarig för olyckan. Det kan komma att innebära att tillsynsmyndigheten ingriper och att tillståndet eventuellt återkallas eller att ärendet lämnas till åtal. Men såsom jag har beskrivit tidigare i texten så är det civilrättsliga regelverket utformat på så sätt att järnvägsföretaget är den primärt ansvarige för förluster och skador. Det innebär att det är järnvägsföretaget som svarar i förhållande till transportkunden för förluster och skador oavsett vilken infrastruktur som används. Av min tidigare text har också framgått att järnvägsföretaget ansvarar för sina underleverantörer såsom exempelvis ECM. Naturligtvis med möjlighet att i avtal reglera kring regress om skadan uppkommit till följd av underleverantörens verksamhet. Enligt ovanstående resonemang skulle en skadelidande i första hand vända sig till järnvägsföretaget som den har köpt tjänsten av för att få ersättning för skadan även om skadan orsakades av en ECM:s verksamhet. Oavsett om ECM åläggs ett offentligrättsligt ansvar enligt järnvägslagstiftningen. En ECM har inte något civilrättsligt förhållande till den skadelidande och det är järnvägsföretaget som står i ett kontraktuellt förhållande till den skadelidande passageraren. I det sammanhanget har det således ingen betydelse att ECM har ett offentligrättsligt ansvar.

En risk med en ordning som innebär att det civilrättsliga och det offentligrättsliga ansvaret faller på olika aktörer kan vara att järnvägsföretaget ”skyller ifrån sig” på bekostnad av en snabb handläggning av den ersättning som ska utgå till den skadelidande. Järnvägsföretaget skulle kunna hävda att det inte har något ansvar för de ECM det anlitar och för den verksamhet de utför. En annan risk är naturligtvis att det kan få konsekvenser för säkerheten om

den som är ansvarig för säkerheten inte är den som i första hand ansvarar för att utge ersättning för skador som orsakas av brister som faller inom vederbörandes ansvarsområde. En följd kan också bli att den offentligrättsliga säkerhetsregleringen och de civilrättsliga bestämmelserna om ansvar och ersättning för skador till följd av olyckor i transportverksamheten inte kommer att samverka i skadeförebyggande syfte.

Det innebär att det kommer att bli viktigt att det tecknas avtal mellan järnvägsföretaget och ECM om hur person- och sakskador ska hanteras. Men det finns faror förenade med en sådan ordning. Förhållandet mellan järnvägsföretag och ECM behöver inte vara jämbördigt och det finns en risk att en part kan komma att försöka friskriva sig från ansvaret.

#### **14.1.3 Bristande intresse hos potentiella ECM-företag för att axla säkerhetsansvaret**

En annan fråga är om mitt förslag att lägga över en del av säkerhetsansvaret på ECM skulle kunna ha en avskräckande effekt på företag som är intresserade av att etablera sig som ECM-företag. Att man avstår från att etablera sig därför att man hesiterar inför ansvaret.

Vi har ställt frågan till några företag som skulle kunna vara möjliga framtida ECM-företag. Ingen har bekräftat dessa farhågor, utan tvärtom svarat att om man har ett ledningssystem som man tror på och som ska ingå i den tjänst man vill sälja finns ingen anledning till oro. Man ser inga problem med att axla ett utökat säkerhetsansvar.

#### **14.1.4 Certifiering och licensiering kan utgöra ett etableringshinder**

Det finns en möjlighet att de krav som ställs på en ECM och de krav man måste motsvara för att bli certifierad leverantör av ECM-tjänster kan innebära att små företag med små resurser och som saknar tillräckligt avancerat ledningssystem inte kan etablera sig som ECM. Jag menar dock att de uppgifter en ECM eller en infrastrukturförvaltare tar på sig är så viktiga och har så stor betydelse för säkerheten att vissa grundläggande krav måste vara

uppfyllda. Alltför små företag kan förmodligen inte bli certifierade. Det är en konsekvens av den balansakt mellan marknadsdriven utveckling och bibehållen eller höjd säkerhetsnivå som måste hanteras på en avreglerad järnvägsmarknad.

## 14.2 Konsekvenser

I detta avsnitt redovisas de konsekvenser som ett genomförande av mina förslag kan komma att få för järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare m.fl. De konsekvenser som åsyftas är främst av ekonomisk art. Järnvägsbranschen är en lågmarginalbransch och ska sannolikt också så vara. Transporter är ett medel att nå andra mål och bör därför inte vara för dyra. Likväl måste det vara möjligt att driva verksamheten med utsikt att nå ett tillräckligt ekonomiskt överskott.

Stigande kostnader är ett problem för alla företag som är verksamma inom järnvägsbranschen och det finns allvarliga farhågor för att detta kan leda till att branschens ställning i förhållande till andra transportslag försvagas. En källa till kostnadsökningar är nya bestämmelser och regelverk som införs utan att tillräckliga hänsyn tas till hur de kan drabba företagen ekonomiskt. Inte minst järnvägstrafikföretagens branschorganisation Tågoperatörerna har vid flera tillfällen påpekat detta. Man har t.ex. påtalat problemen med beslutet att utan att lösa finansieringsfrågan införa det nya europeiska signal- och trafikstyrningssystemet ERTMS, beslutet om höjda banavgifter samt beslutet att avgiftsbelägga delar av tillsynsmyndighetens, Transportstyrelsen verksamhet.

Innan järnvägsbranschen når ett läge med fungerande konkurrens och mogna marknadsförhållanden i övrigt kommer det förmodligen att ta avsevärd tid. Det är då väsentligt att det finns en klar målbild för framtidens järnväg som inspirerar företag och andra organisationer att fortsätta framåt även om det i det korta perspektivet kan kännas besvärligt. Vi behöver en vision om framtidens järnväg och som en del av visionen också en idé om hur vägen dit ser ut. Det är en viktig uppgift för politiker och järnvägsforskare att förse företagare som är villiga att satsa på järnvägsbranschen liksom järnvägsverklighetens folk i övrigt med en sådan.

### 14.2.1 Ökade kostnader som resultat av fler köp-säljrelationer

En ny uppdelning av säkerhetsansvaret kan bidra till att skapa nya marknadssegment inom järnvägssektorn. Det i sin tur innebär att tidigare interna, icke-kommersiella gränssnitt ersätts av kommersiella relationer där kunder och leverantörer möts för att göra affärer. Tjänster, som tidigare utfördes inom ramen för stora, mer eller mindre monopolliknande organisationer, produceras nu för en marknad. På marknaden avgör i slutändan pris och kvalitet vem som blir framgångsrik. Det är en önskad utveckling och är till syvende och sist vad avregleringen av järnvägsmarknaden syftar till. Genom att underlätta för marknadskrafterna att verka och låta konkurrerande företag i frihet utveckla produkter och tjänster är tanken att hela branschen ska utvecklas och bli mera konkurrenskraftig, till gagn för transportkunderna och för samhället i stort.

På en avreglerad marknad hanteras relationerna mellan kunder och leverantörer genom avtal där bl. a. priser och leveransvillkor fastställs. Detta kommer också att bli fallet i relationen mellan järnvägsföretag och ECM och i det fall ECM införs på infrastrukturuområdet även mellan infrastrukturägare eller infrastrukturförvaltare och ECM. ECM-företagen måste emellertid, liksom alla kommersiellt verksamma företag, täcka sina kostnader för verksamheten samt dessutom skapa en vinst för att säkra en långsiktig överlevnad på marknaden och för att tillgodose ägarnas avkastningskrav. Då ECM etableras och kommersiella relationer mellan köpare och leverantörer av ECM-tjänster uppstår finns stora risker att kundföretagen, åtminstone inledningsvis, drabbas av ökade kostnader. Men om ECM-tjänsterna och förvaltnings-tjänsterna blir efterfrågade kommer fler företag att etablera sig på marknaden. Det blir konkurrens mellan olika leverantörer och konkurrensen kommer att pressa priserna och tvinga fram effektiviseringar. Konkurrensen är den kraft som i det långa loppet motverkar kostnadsökningar.

Föreställningen om att kostnaderna för företagen ökar som resultat av avregleringen inom branschen genom att fler köp-säljrelationer uppstår utgår från ett antagande att intern hantering av ärenden hos järnvägsföretag och infrastrukturägare skulle vara mindre kostnadskrävande än köp av externa tjänster. Det kan förvisso vara så. Men den specialisering och interna effektivisering ett ECM-företag kan skapa inom sin kärnverksamhet torde sannolikt göra dem till en effektivare hanterare av underhållsfrågor



än järnvägsföretagen och infrastrukturägarna. Detta i förening med konkurrensen företagen emellan torde innebära att marknadslösningar i flertalet fall, åtminstone på medellång sikt är effektivare än in house-lösningar.

Men ytterst är det kalkylen varje järnvägsföretag och varje infrastrukturägare måste göra som ger svaret. Möjligheten att vara sin egen ECM kommer alltid att finnas kvar. De ekonomiska konsekvenserna för järnvägsföretag eller infrastrukturägare som väljer att köpa ECM-tjänster externt är emellertid med stor sannolikhet positiva. De merkostnader som uppstår kompenseras av motsvarande eller högre mindrekostnader.

#### **14.2.2 Konsekvenser av införande av ECM för infrastrukturunderhåll**

Jag har föreslagit att ECM-funktionen ska införas även för infrastrukturunderhåll. I likhet med ECM för fordonsunderhåll bör det ställas vissa allmänna krav på den som vill vara ECM för infrastrukturunderhåll. Alla ECM bör uppfylla vissa grundkrav. De krav jag avser är dels att en ECM ska ha ett ledningssystem som säkerställer att det underhåll man ansvarar för hanteras på ett betryggande sätt, dels att den fysiska eller juridiska person som ansvarar för underhåll ska ha kompetens och resurser för uppgiften och i övrigt anses vara lämplig. Kravet på innehav av ett ledningssystem är helt grundläggande för att kunna fylla uppgiften. Kraven på kompetens, resurser och lämplighet är krav som ställs i andra liknande sammanhang och som jag menar är självklara.

#### **14.2.3 Konsekvenser av kravet på certifiering eller tillstånd**

Jag föreslår att för alla företag som vill bli ECM oavsett om det gäller fordons- eller infrastrukturunderhåll ska det finnas krav på obligatorisk certifiering eller tillstånd från Transportstyrelsen eller ackrediterade organ.

De ekonomiska konsekvenserna för företag som väljer att ECM-certifiera sig genom ett ackrediterat ECM-organ blir en marknadsbestämd kostnad, dvs. det pris som ECM-organet begär för att utföra certifieringen. Storleken på den marknadsbestämda kostnaden är svår att uppskatta. Vi har dock gjort ett försök genom

en jämförelse med vad det idag kostar att genomföra en normal ISO-certifiering.

Priset för en ISO-certifiering ligger idag mellan 75 000 och 100 000 kronor för ett mellanstort företag med en omsättning på cirka 300 miljoner kronor. Den årliga revisionen av verksamheten kostar omkring 25 000 kronor. Uppskattningsvis skulle en ECM-certifiering komma att hamna i ungefär samma kostnadsläge. Beräkningen omfattar dock endast de externa kostnader som sammanhänger med certifieringsföretagets granskning. Kostnader som uppkommer för att införa och upprätthålla ett ledningssystem för kvalitet och säkerhet är inte medtagna, men uppgår med visshet till ett betydligt högre belopp, sannolikt en miljon kronor eller mera.

Om man i enlighet med mitt förslag att som en konsekvens av att man lägger ett säkerhetsansvar på ECM, istället för certifiering av ackrediterat organ väljer att ställa ECM inför tillståndskrav på samma sätt som redan gäller för järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare blir konsekvenserna annorlunda. Tillstånd utfärdas av Transportstyrelsen. Från januari 2011 kommer tillståndshantering vid Transportstyrelsen att successivt avgiftsbeläggas. Transportstyrelsen har som en del i förberedelserna för avgiftsfinansiering tagit fram en promemoria med förslag till avgifter för olika delar av verksamheten (dnr TSG 2010-394). Enligt förslaget kommer ett säkerhetstillstånd för infrastrukturförvaltare beroende på anläggningsmassans storlek att kosta mellan 20 000 och 1 600 000 kronor. För tillsyn föreslås en årlig debitering på mellan 16 900 och 904 900 kronor. För järnvägsföretag föreslås licens samt säkerhetsintyg A och B att tillsammans kosta mellan 248 200 och 493 800 kronor. För årlig tillsyn föreslås en debitering på mellan 125 000 och 290 600 kronor.

Det är svårt att gissa vad ett tillstånd för en ECM skulle kunna kosta, men de avgifter som föreslagits för järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare ger en fingervisning om vilka storleksordningar det skulle kunna röra sig.

#### **14.2.4 Konsekvenser för företag som väljer att köpa ECM-tjänster externt**

Företag som inte önskar vara sin egen ECM har möjlighet att välja att köpa ECM-tjänster av en extern leverantör. Köpet regleras genom ett kommersiellt avtal med leverantören. Avtalet kan omfatta hela eller delar av ECM-funktionen. Det är svårt att uppskatta vilket pris som kommer att tas ut. Det beror av konkurrensen, avtalets omfattning, vilka övriga kommersiella relationer köpare och leverantör har osv. Generellt torde dock gälla att den som väljer att köpa tjänsten gör det därför att det skulle vara dyrare att vara sin egen ECM. De ekonomiska konsekvenserna för de företag som väljer att köpa ECM-tjänster externt är således med stor sannolikhet positiva och de merkostnader som uppstår kompenseras av motsvarande eller högre mindrekostnader.

#### **14.2.5 Konsekvenser för offentlig sektor**

Ansökan om ECM-tillstånd kommer att belasta Transportstyrelsens resurser. Då hanteringen av tillståndsärenden emellertid är på väg att bli avgiftsfinansierade innebär det att inga ekonomiska konsekvenser uppstår för offentlig sektor.

#### **14.2.6 Konsekvenser för små företag**

Mina förslag till inrättande av obligatoriska ECM och ECM för infrastrukturförvaltning kommer enligt min bedömning att skapa möjligheter för järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare att på ett enklare sätt kunna ta sitt säkerhetsansvar. Detta gynnar särskilt små företag med begränsade administrativa och tekniska resurser.

Möjligen kan de generella krav på en ECM som jag föreslår innebära att små företag som saknar ledningssystem för underhåll och som i övrigt har för små resurser inte kan etablera sig som ECM. Jag menar dock att den uppgift en ECM tar på sig är så viktig och har så stor betydelse för säkerheten att vissa grundläggande krav måste vara uppfyllda.

### **14.3 Övriga konsekvenser**

#### **Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen**

Mina förslag har inga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

#### **Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet**

Mina förslag har inga konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

#### **Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet**

Mina förslag kan innebära ett ökat personalbehov vid Transportstyrelsen med 2–3 tjänster. I övrigt har de inga konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.

#### **Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, för de integrationspolitiska målen samt för personlig integritet.**

Mina förslag har inga konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, för de integrationspolitiska målen eller för den personliga integriteten.

# Särskilt yttrande

av expert Annelie Nylander Trafikverket

I betänkandet finns ett kapitel som handlar om Trafikledning.

Jag anser att resonemang som bedrivs i kapitel Trafikledningen är otydligt. Utredaren snuddar vid tankarna om en fristående trafikledning baserad på affärsmässiga principer funktion i Trafikverket. Utredaren vill påvisa att om operativ trafikledning ligger närmare trafikutövningen (Järnvägsföretagens driftledning) kan den brytas ur Trafikverket och utföras av ett privat bolag enligt marknadsmässiga principer.

Under kapitel "Trafikplanering, trafikeringsavtal och operativ trafikledning" skriver utredaren, "Oavsett hur trafikledningen på statens järnvägsinfrastruktur organiseras föreligger målkonflikter mellan järnvägslagen och samhällets krav om bästa möjliga utnyttjande av infrastrukturen". Varför kan inte en statlig infrastrukturförvaltare göra samma prioriteringar som en privat? I järnvägsnäts- beskrivningen finns infrastrukturförvaltarens behov av att genomföra större planerade arbeten. Detta måste järnvägsföretagen ta hänsyn till i sin planering. Övriga arbeten ansöks vid samma tillfälle som järnvägsföretagen ansöker för kapacitet för tågdrift. Behovet för den kapaciteten bedöms ur samma villkor på samhällsekonomiska grunder i förhållande till tågen som också bedöms ur samhällsekonomisk grund. Detta avgör hur Trafikverket planerar sitt arbete. I samma kapitel finns en bild som ska illustrera hur fler tåg kan köras och att kapaciteten inte nyttjas till fullo. Så som bilden illustrerar är det inte möjligt att köra tåg. Det går inte att köra tåg i full fart som illustreras enligt bilden. Det finns heller inte någonstans i Sverige där det ligger stationer med exakt 5 km mellanrum. Resonemanget håller alltså inte.

Utredaren skriver "Används istället företagsekonomiskt mindre gynnsamma arbetsmetoder för spårbytet, reduceras störningarna i tågtrafiken varvid den samhällsekonomiska effektiviteten ökar". Jag

anser att utredaren inte tillräckligt förklarar resonemangen och hur han kommer fram till detta?

Utredaren jämför statens spåranläggning med tunnelbana. Detta är felaktigt då sektorsansvaret ej längre finns och Trafikverket endast är infrastrukturförvaltare för statens spåranläggning.

Utredaren pekar på ökad konkurrens med fler operatörer på spåren och använder det som ett skäl att bryta ut trafikledningen. Men jag anser att om Trafikledningen finns hos infrastrukturförvaltaren som är neutral och icke diskriminerande gynnar det operatörerna. Utredaren skriver (sidan 6).”Kapacitetsindelningen och den operativa trafikledningen måste med andra ord vara väl synkroniserade.” Detta är jag helt enig om.

Stockholm 2010-12-20

*Annelie Nylander*

# Kommittédirektiv



**Genomförande av EU:s nya  
driftskompatibilitetsdirektiv m.m.**

**Dir.  
2009:130**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2009

## Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur det nya driftskompatibilitetsdirektivet (2008/57/EG), direktiv om ändring i detta direktiv (2009/131/EG) och direktivet om ändringar i järnvägssäkerhetsdirektivet (2008/110/EG) bör genomföras i svensk rätt.

I ett andra steg ska den särskilda utredaren bedöma om strukturen i dagens reglering av ansvar för järnvägssäkerheten är ändamålsenlig sett i ett längre tidsperspektiv. Utredaren ska bedöma om ansvaret bör utvecklas för att på mest ändamålsenliga sätt stödja och främja en effektiv marknadsutveckling.

Utredaren ska i fråga om genomförandet av det nya driftskompatibilitetsdirektivet, direktivet om ändring i detta direktiv och direktivet om ändringar i järnvägssäkerhetsdirektivet lämna ett delbetänkande senast den 1 augusti 2010. I övrigt ska utredningens uppdrag redovisas senast den 31 december 2010.

## Bakgrund

Under sommaren och hösten 2008 antogs det av Europeiska kommissionen föreslagna järnvägspaketet "Underlätta rörligheten för lokomotiv i gemenskapen" som innehåller tre rättsakter; Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/57/EG av den 17 juni 2008 om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet inom gemenskapen (EUT L 191, 18.7.2008, s. 1, CELEX 32008L0057) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/110/EG av den 16 december 2008 om ändring av direktiv 2004/49/EG om säkerhet på gemenskapens järnvägar (EUT L 345, 23.12.2008, s. 62, CELEX

32008L0110) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1335/2008 av den 16 december 2008 om ändring av förordning (EG) nr 881/2004 om inrättande av den Europeiska järnvägsbyrån (EUT L 354, 31.12.2008, s. 51) (järnvägsbyråförordningen).

Järnvägsbyråförordningen innehåller endast bemyndiganden till Europeiska järnvägsbyrån (ERA) och föranleder därför inte några särskilda åtgärder i nationell rätt och innefattas således inte i uppdraget. Övriga rättsakter innehåller bestämmelser som föranleder ändringar av gällande svensk lagstiftning.

Det nya driftskompatibilitetsdirektivet och direktivet om ändring i detta ska vara genomfört i medlemsstaterna den 19 juli 2010 och direktivet om ändring i järnvägssäkerhetsdirektivet den 24 december 2010.

### *Driftskompatibilitetsdirektivet*

Driftskompatibilitetsdirektivet ersätter de tidigare två driftskompatibilitetsdirektiven för dels höghastighetståg, dels konventionella tåg. Detta syftar till att skapa tydlighet och förenkling.

I direktivet anges att ett delsystem får tas i bruk endast efter godkännande av tillsynsmyndigheten, såvida inte något annat är särskilt föreskrivet. Med delsystem avses olika delar av järnvägssystemet, t.ex. fordon och järnvägsinfrastruktur.

Ett delsystem ska uppfylla de väsentliga krav om bland annat teknisk kompatibilitet som anges i direktivet. Varje delsystem ska dessutom överensstämja med tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD) som föreskrivs av kommissionen och som konkretiserar de väsentliga kraven.

Det pågår ett ständigt arbete med att uppdatera och förbättra dessa inom ramen för kommittéförfarandet. De är med stöd av bemyndigande i järnvägslagen genomförda i Transportstyrelsens föreskrifter.

Vidare syftar ändringarna i driftskompatibilitetsdirektivet i huvudsak till att klargöra och förenkla gällande bestämmelser om godkännande att ta i bruk järnvägsfordon. Direktivets bestämmelser om godkännandeförfarandet för fordon är uppdelade beroende bland annat på i vilken utsträckning fordonet överensstämmer med relevanta TSD.

En utgångspunkt för driftskompatibilitetsdirektivet är att principen om ömsesidigt erkännande ska tillämpas, det vill säga ett



godkännande ska vara tillräckligt för hela gemenskapens järnvägar. Denna princip kan dock endast tillämpas på fordon för vilka TSD är tillämpliga och som helt och hållet uppfyller kraven i dessa samt ska användas på helt TSD-konform infrastruktur. För övriga fordon krävs i stället ett godkännande i enlighet med nationella bestämmelser ett för varje stat där fordonen ska användas. Bestämmelserna för dessa fordon är utformade i syfte att möjliggöra att varje medlemsstat endast kontrollerar sådana egenskaper hos fordonen som inte redan kontrollerats i en annan medlemsstat. I Sverige gäller det t.ex. framförande i arktiskt vinterklimat.

Vidare införs helt nya bestämmelser om godkännande av fordonstyper. När en fordonstyp är godkänd kan ett förenklat godkännandeförfarande tillämpas nationellt för godkännande av enstaka fordon som överensstämmer med den godkända typen. Det innebär ett förfarande för godkännande av fordon som överensstämmer med en typ som redan godkänts i en medlemsstat.

Driftskompatibilitetsdirektivet syftar även till att effektivisera arbetet med att införa gemensamma tekniska normer. Det införs således mer ingående regler för framtagandet och hanteringen av dessa.

Ändringen i det nya driftskompatibilitetsdirektivet genom kommissionens direktiv 2009/131/EG av den 16 oktober 2009 om ändring av bilaga VII till Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/57/EG om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet inom gemenskapen (EUT L 273, 17.10.2009, s. 12, CELEX 32009L0131) innebär att förteckningen av parametrar har justerats. Dessa avser egenskaper hos fordon som inte omfattas av de väsentliga kraven i driftskompatibilitetsdirektivet.

#### *Järnvägssäkerhetsdirektivet*

Järnvägssäkerhetsdirektivet syftar till att utveckla och förbättra säkerheten för EU:s järnvägar. Ändringarna i direktivet har framförallt antagits för att underlätta för mindre järnvägsföretag att leva upp till det säkerhetsansvar de är ålagda enligt järnvägslagstiftningen utan att för den skull äventyra säkerheten på järnvägarna. För att åstadkomma detta införs bland annat bestämmelser om certifiering av viss verksamhet som består i underhåll av järnvägsfordon. Innebörden av dessa bestämmelser är att en enhet som ansvarar för underhåll ska utses innan ett järnvägsfordon tas i

bruk eller används i järnvägsnätet. En sådan enhet kan vara en infrastrukturförvaltare eller ett järnvägsföretag men enheten kan också utgöras av en annan aktör. Om enheten är ett järnvägsföretag eller en infrastrukturförvaltare krävs ingen certifiering i särskild ordning, även om en sådan ordning också är tillåten. Den nationella säkerhetsmyndigheten godkänner i stället dessa aktörers verksamhetsstyrningssystem, som måste omfatta en redogörelse för kvalitetssäkring av fordonsunderhåll baserad på andra bestämmelser i järnvägssäkerhetsdirektivet. Om enheten är en annan aktör än ett järnvägsföretag eller infrastrukturförvaltare, ska den dock vara certifierad i enlighet med bestämmelserna i direktiv 2008/110/EG. Kravet på att en sådan aktör är certifierad motiveras av att en sådan ordning medger en minskning av kostnaderna för järnvägsföretag som inte själva underhåller sina fordon att kontrollera att den anlitate underhålls-entreprenören utfört sitt arbete på ett korrekt sätt.

Dessa ändringar påverkar dock inte ansvaret för att verksamheten bedrivs på ett säkert sätt. Enligt gällande EU-rätt är infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ansvariga för att verksamheten bedrivs på ett säkert sätt och att skador till följd av verksamheten förebyggs. Detta förhållande ändras inte av ändringarna i järnvägssäkerhetsdirektivet. Om någon annan än dessa aktörer väljer att agera på järnvägsmarknaden, exempelvis med underhåll av järnvägsfordon, ändrar det inte vem som enligt lag ytterst bär hela ansvaret för att järnvägsverksamheten bedrivs på ett säkert sätt. I vissa av EU:s medlemsstater som t.ex. Sverige, Storbritannien och Nederländerna har avregleringen på järnvägs- sidan lett till en allt större organisatorisk separation av olika funktioner i järnvägssystemet. Detta har öppnat för aktörer med mer eller mindre självständig ställning i förhållande till järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare att bedriva verksamhet i flera olika led av värdekedjan. Det finns skäl att anta att utvecklingen kommer att gå i motsvarande riktning i övriga medlemsländer. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om den nuvarande ordningen där ansvaret för att järnvägsverksamheten bedrivs på ett säkert sätt uteslutande är placerat på järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare, är den mest ändamålsenliga för att säkerställa en fortsatt utveckling av järnvägens konkurrenskraft med beaktande av en bibehållen eller förstärkt säkerhetsnivå.

## Uppdraget

### *Del 1*

I ett första steg ska den särskilda utredaren föreslå hur det nya driftskompatibilitetsdirektivet, direktiv om ändring i detta direktiv och direktivet om ändring i järnvägssäkerhetsdirektivet kan genomföras i svensk rätt. Utredaren ska redovisa i vilken mån svensk rätt redan överensstämmer med direktivens innehåll och i förekommande fall lämna förslag till de författningsändringar som är nödvändiga för genomförande i svensk rätt. Utredaren ska göra en bedömning av vilka av direktivens regler som kräver reglering i lag, förordning, myndighetsföreskrift eller annan åtgärd.

I fråga om genomförandet av direktivet om ändring i järnvägssäkerhetsdirektivet ska utredaren särskilt bedöma vilka organ som kan utgöra enheter som ansvarar för underhåll. Utredaren ska bedöma om enbart järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare eller innehavare kan utgöra ifrågavarande enheter eller om även fler aktörer kan agera som sådana. Vidare ska utredaren bedöma vilket eller vilka organ som bör få ansvaret för att akkreditera eller utse sådana enheter.

### *Del 2*

Mot bakgrund av regeringens arbete med att skapa bättre förutsättningar för företagande är det angeläget att främja konkurrensen och underlätta etableringen av nya aktörer på järnvägsmarknaden. En säker, driftskompatibel och konkurrenskraftig järnväg är vidare av hög prioritet både nationellt och inom EU. För att kunna påverka utvecklingen av EU:s transport- och järnvägspolitik i syfte att med bibehållen säkerhet öka järnvägens effektivitet och konkurrenskraft behöver regeringen bl.a. ett kunskapsunderlag som belyser effekterna av nuvarande struktur på EU-rättens järnvägssäkerhetsreglering. Av särskilt intresse att få belyst är om denna reglerings grundstruktur – att ansvaret för att järnvägsverksamheten bedrivs säkert endast kan bäras av infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag – är nödvändig för att bibehålla och utveckla järnvägssäkerheten, eller om den utgör ett onödigt hinder för tillskapande av effektiva marknadslösningar i olika led i järnvägens värdekedja.

Utredaren ska därför mot bakgrund av hittills vunna erfarenheter och med jämförelser av hur säkerhetsregleringen inom luftfarten och andra relevanta trafikslag är uppbyggd bedöma om strukturen i dagens reglering av ansvar för järnvägssäkerheten är ändamålsenlig sett i ett längre tidsperspektiv. Utredaren ska i förekommande fall också översiktligt ange hur regleringen av ansvaret för järnvägssäkerheten bör struktureras för att på ett bättre sätt förena målsättningarna att bibehålla och utveckla järnvägssäkerheten respektive att åstadkomma effektivisering av järnvägen som trafikslag genom marknadsdrivna förändringar. Målsättningen för utredaren är i denna del av uppdraget att förse regeringen och riksdagen med ett underlag som kan användas för utformning av ståndpunkter och handlingslinjer som Sverige kan driva inom ramen för EU-arbetet.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Särskild vikt ska läggas vid regelförenkling. Utredaren ska när förslagen tas fram sträva efter att företagens administrativa kostnader inte ska öka till följd av de nya reglerna. Ambitionen ska vara att utnyttja befintliga administrativa system i så stor utsträckning som möjligt och om möjligt förenkla dessa. Utredaren ska lämna en konsekvensbedömning av föreslagna åtgärder. Om de föreslagna åtgärderna innebär kostnader för stat eller kommuner, ska finansieringsförslag lämnas. Om de föreslagna åtgärderna innebär kostnader för privata företag, ska samråd ske med Näringslivets regelnämnd.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Transportstyrelsen, Banverket, Arbetsmiljöverket, SWEDAC och övriga berörda myndigheter och organisationer.

Utredningen ska i fråga om genomförandet av direktiv 2008/57/EG, 2009/131/EG och 2008/110/EG lämna ett delbetänkande inklusive konsekvensbedömning senast den 1 augusti 2010. Utredarens uppdrag i övrigt ska inklusive konsekvensbedömning redovisas senast den 31 december 2010.

(Näringsdepartementet)

# Ansvarsfördelning inom järnvägssystemet

## 1.1 Bakgrund

I vitboken om en strategi för revitalisering av järnvägarna inom gemenskapen (30 juli 1996) introduceras marknadskrafterna som ett centralt verktyg för framgång. Med fritt tillträde avses inte bara tillträde till infrastrukturen utan också tillämpning av principen om frihet att erbjuda olika tjänster till järnvägssektorn. Det innebär en vision om att alla aktörer på marknaden ska ha rätt att utveckla, lansera och i fri konkurrens leverera varor och tjänster som är attraktiva för kunderna.

I verkligheten kämpar man fortfarande om tillträde till infrastrukturen. Underhållssektorns aktörer, vars anläggningar per definition inte ens tillhör infrastrukturen, får vackert vänta på ett mer flexibelt marknadstillträde. Den västeuropeiska marknaden för underhåll är värd över 10 miljarder euro vilket utgör en signifikant del av de rörliga kostnaderna för att operera tåg. Här finns en potential för innovativa lösningar och nya grepp men de dominerande operatörerna verkar föredra de lösningar som finns att få idag.

Sverige har ambitionen att vara ett föregångsland när det gäller öppning av marknaden för internationella tåg för alla järnvägsföretag. Regeringen avser att noggrant följa utvecklingen av järnvägens servicefunktioner i Sverige och återkomma med förslag till strukturella eller andra åtgärder som kan behöva vidtas för att åstadkomma förutsättningar för en väl fungerande konkurrens också inom denna del av järnvägsmarknaden. Denna ambition måste höjas till initiativ när så behövs för att aktivt påverka utvecklingen inom gemenskapen.

Frågor kring driftskompatibiliteten intar en särställning då de primärt syftar till att möjliggöra för aktörerna inom gemenskapen

att i full utsträckning utnyttja de fördelar som följer av en sammanlänkning av de nationella järnvägsnäten samtidigt som en hög säkerhetsnivå garanteras och den berörda personalens utbildning och kompetens vidmakthålls.

Det primära målet för aktörerna inom järnvägssystemet är sammantaget att transportera människor och gods från en plats till en annan på ett säkert och ordnat sätt och att transporttjänsterna kan etableras och utvecklas på lika villkor och opereras på ett sunt och ekonomiskt godtagbart sätt.

Hittills har järnvägssystemet indelats i strukturella och funktionella delsystem. Den här uppdelningen, som är reglerad i driftskompatibilitetsdirektivet (2008/57/EG) är gjord av praktiska skäl för att kunna specificera väsentliga krav och tillhörande TSD för införlivande av kraven på driftskompatibilitet inom järnvägssystemet.

För att ytterligare utveckla den europeiska järnvägsmarknaden, är tiden mogen för att överväga ett kompletterande systematiskt angreppssätt på alla organisatoriska funktioner av betydelse för järnvägssystemet inom EU.

En organisatorisk "funktion" kan i detta sammanhang beskrivas som en uppsättning av inbördes relaterade och samverkande processer som levererar definierade produkter inklusive tjänster enligt specificerade krav. En "funktion" måste ha sin hemvist i en organisation, som leds av en verksamhetsledare. Alla fysiska och juridiska personer som önskar omhänderta en "funktion" ska visa att man uppfyller gällande minimikrav på resurser och kompetens och i övrigt vara lämpliga.

En central fråga blir: hur ska ett järnvägssystem avgränsas? Vilka funktioner räknas in? Det avgörande för att kunna skapa nya förutsättningar för en fungerande ansvarsfördelning inom järnvägssystemet, är att identifiera vilka funktioner som påverkar säkerheten.

Det finns beskrivningsmässigt två huvudsnitt, som inom järnvägssystemet griper in i varandra och därför behöver beaktas som en helhet:

- det ena snittet är relaterat till "att leverera attraktiva järnvägstjänster i Europa", vilket har föranlett behov av lagstiftning och andra författningar av kommersiell natur inkluderande administration av trafikrättigheter och godkännande av tariffer,

- det andra snittet är relaterat till “skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa eller trafik, inklusive driftskompatibilitet”, som bygger på säkerhetskrav, som delvis är reglerade i annan lagstiftning och andra författningar av säkerhetsmässig natur.

Effektiviteten i järnvägssystemet påverkas också av annan lagstiftning som kan beröra frågor som fri rörlighet på arbetsmarknaden, hälsovård, arbetsmiljö, miljöskydd, tullfrågor, frakt- och postbefordran, produktansvar, skadeståndsansvar, egendomsrätt, utredning av olyckor, etc.

## 1.2 Kraftspelet som påverkar järnvägssystemet

En kompletterande beskrivningsmodell kan utgöra grund för att sortera upp begreppen och funktionerna inom järnvägssystemet. Det förekommer tre grupperingar representerande tre krafter som utövar inflytande på järnvägssystemet. Dessa är:

- aktörer som tillför den normerande kraften
- aktörer som tillför den kommersiella kraften
- aktörer som tillför den tredje kraften

En sådan bred indelning belyser det faktum att järnvägstrafik i första hand är en kommersiellt driven verksamhet. Inom gemenskapen förekommer även icke primärt kommersiella verksamheter, främst bestående av järnvägsinfrastruktur och fordon avsedda att användas uteslutande för lokala ändamål, historiska ändamål eller turiständamål. Dessa aktörer är i många fall beroende av varor och tjänster från organisationen som omfattas av den kommersiella kraften varför även de icke primärt kommersiella verksamheterna i denna beskrivningsmodell kan sorteras in under den kommersiella kraften.

*Den normerande kraftens aktörer* (myndighetsfunktioner) inom järnvägssystemet definierar och levererar såväl den kommersiella som den säkerhetsmässiga ramen för järnvägssystemet. Den kommersiella kraftens aktörer tillför resurser och kompetens, själva mekanismen och utövar verksamheten. Den tredje kraftens aktörer representeras av grupper som inte ingår i järnvägssystemet, men som har ett direkt intresse av vad som försiggår inom systemet och är intresserade av järnvägssystemets produkter. Hit hör passager-

are, godstransportörer, företrädare för det legala systemet, banker, försäkringsbolag, miljöföreträdare, politiska grupperingar, företrädare för näringslivet och fackliga organisationer, nyhetsmedia, aktieägare och andra ägare av organisationer som ingår i den kommersiella kraften samt samhällsföreträdare i allmänhet.

*Den tredje kraftens aktörer* är intresserade av såväl ekonomin som den säkerhetsnivå som järnvägssystemet kan prestera. Dess företrädare vill ha tillgång till den trygghet, som järnvägssystemet erbjuder men vill samtidigt bevara friheten att tillgodogöra sig systemets produkter efter eget gottfinnande.

*Den kommersiella kraften* önskar friheten att agera på det sätt de anser vara bäst, men vill samtidig vara skyddade mot andra kommersiella krafter och från otillbörlig påverkan av den tredje kraften. Aktörerna accepterar behovet av regler förutsatt att de inte påverkar dem på ett orimligt sätt eller favoriserar konkurrenter eller nya aktörer som vill in på marknaden. De flesta aktörerna ser regelverket som ett medel för att hålla ute oseriösa företag från tillträde till järnvägssystemet. Framgång bland den kommersiella kraftens aktörer mäts i deras förmåga att generera vinst och materiella tillgångar. Det vill man åstadkomma genom att lösa uppgiften på det mest praktiska, ekonomiskt mest fördelaktiga och säkra sättet. Alla organisationer sätter inte säkerheten främst. Det blir den normerande kraftens uppgift att leverera den återställande kraft som behövs för att åstadkomma den rätta säkerhetsbalansen i förhållande till de kommersiella målen.

*Den normerande kraftens aktörer* önskar klara och enkla regler och befogenheter och förmåga att hävda och upprätthålla respekten för att reglerna efterlevs. Lagstiftaren förväntas tillgodose fyra grundläggande krav:

- *För det första*, förväntas lagstiftningen innehålla ett ramverk för järnvägssystemet ur ett systemperspektiv och definiera aktörer och tillhörande funktioners uppgifter, ansvar och befogenheter samt tillgodose behovet av generella mål och inriktning som uttrycker samhällets förväntningar på järnvägssystemet.
- *För det andra*, förväntas lagstiftningen skapa förutsättningar för säkerhetsmyndighetens existens, dess myndighet med tillhörande ansvar och en beskrivning av de uppgifter i form av funktioner, som myndigheten äger rätt att delegera vidare till andra.



- För *det tredje*, förväntas lagstiftningen och tillhörande andra författningar, i breda men tydliga termer uttrycka de väsentliga krav på säkerhet som omsätter samhällets förväntningar i operationella krav.
- För *det fjärde*, förväntas lagstiftningen tillgodose säkerhetsmyndighetens behov av operativa verktyg inklusive sanktionsmedel för att hävda och upprätthålla respekten för att reglerna efterlevs.

Beteendet hos de producerande systemen inom järnvägssystemet (dvs. aktörerna såsom infrastrukturhållare, järnvägsföretag, upphandlande enheter, tillverkare, tillhandahållare av vagnar, fordonsinnehavare, enheter som ansvarar för underhåll, underhållsleverantörer och tjänsteleverantörer) är avgörande för vilken säkerhetsnivå som produceras. Aktörerna inom det producerande systemet sätter i huvudsak sin egen struktur, ambitionsnivå och målsättning. Personalen har egna personliga mål och ambitioner. Det producerande systemet använder utrustning och arbetsmetoder som spänner mellan primitiva till mycket sofistikerade.

### 1.3 Faktorer som påverkar säkerheten inom järnvägssystemet

Omslutande det producerande systemet finns de tre krafterna, (den normerande, kommersiella och tredje kraften). Det finns dock inte någon direkt länk mellan den normerande kraften och utfallet i form av säker trafik.

I praktiken är den normerande kraften i huvudsak reaktiv. Den teknologiska utvecklingen skapar nya möjligheter, som regelutvecklingen behöver anpassas till. Det är en långsiktig och oftast lågmäld process i synnerhet jämfört med den kortsiktiga påverkan som den tredje kraften kan åstadkomma. Genom rubriker i media som följd av en större olycka, gärna i kombination med miljöpåverkan, kan en lokal händelse transformeras till en internationell dito med en påverkan, som kan ge den tredje kraften ett inflytande som oftast inte står i proportion till den risk som är involverad. Regelverket måste vara utformat på ett sätt som tar hänsyn till att detta inträffar och kan hanteras med en strävan till att balansera de tre krafterna inom järnvägssystemet.

Säkerhet handlar om att skydda liv och egendom samt miljön från olyckor som leder till förluster och skador. Ingenting är säkert i betydelsen att det inte förekommer risker. När man talar om ”ökad säkerhet” avses egentligen ”reducerad risk”. Frågan är hur stora resurser som ska avsättas till att minska risken? När ska vi upphöra med att sträva mot ständig förbättring?

Svaret är att vi ska upphöra med att ständigt förbättra när värdet av en högre säkerhetsnivå uppvägs av kostnaden för att uppnå den. Grundregeln för att utröna hur långt man ska gå är att ständigt väga kostnaden mot nyttan. Ett kostnads- nyttoförfarande är ett sätt att tänka i en beslutsprocess. Alla beslut motiverar inte en fullständig numerisk analys men att ständigt beakta och väga in kostnader mot nyttan leder till bättre beslutsunderlag. Den centrala frågan är: vem har de bästa förutsättningarna att ta fram beslutsunderlaget och var och på vilken nivå ska de enskilda besluten fattas? Samhället har inte tilltro till att en fri marknad baserad på enbart den kommersiella och den tredje kraften, på egen hand skulle säkerställa en optimal säkerhetsnivå.

Den normerande kraften behövs, speciellt med tanke på att nyttan av en ständig förbättring av säkerhetsnivån ofta innebär lägre kostnader för samhället medan de direkta kostnaderna för att genomföra förbättringsåtgärden på kort sikt ska hanteras av aktörerna inom den kommersiella kraften för att via anpassad prissättning involvera kunderna som tillhör den tredje kraften. Därför är frågan i denna studie: hur ska man i en situation där de kommersiella marknadskrafterna bedöms sakna förutsättningar att på egen hand uppnå den optimala säkerhetsnivån, fördela ansvaret inom järnvägssystemet på det mest kostnadseffektiva sättet?

### 1.3.1 Den normerande kraftens aktörers ansvar för säkerheten

Dagens fördelning av ansvaret för säkerheten inom järnvägssystemet, är beskriven i artikel 4 i järnvägssäkerhetsdirektivet (2004/49/EG). Medlemsstaterna ska se till att järnvägssäkerheten upprätthålls generellt och att den, i den mån detta är rimligen genomförbart, kontinuerligt förbättras med beaktande av utvecklingen av gemenskapslagstiftningen och tekniska och vetenskapliga framsteg, och att förebyggande av allvarliga olyckor prioriteras. Ordvalet: se till att = säkerställa (ensure) indikerar att säkerhets-

myndigheten har det överinseende ansvaret, vilket betyder att andra aktörer har det verkställande ansvaret. Direktivet innehåller dock inga krav på staterna som på ett entydigt sätt reglerar vilka uppgifter, och därmed vilken ”verktygslåda”, som står till säkerhetsmyndighetens förfogande för att utöva verksamheten och skapa möjligheter för att ta sin del av ansvaret.

Så mycket är dock klart, att man insett att säkerhetsmyndigheten, som företräder den normerande kraften, saknar förutsättningar för att ta det fulla ansvaret för säkerheten inom järnvägssystemet inom respektive stats territorium.

Säkerhetsmyndigheten måste ha en dokumenterad förmåga att bedriva regelutveckling och tillsyn inom järnvägssystemet. Tillsynen måste inkludera förmågan att:

- genomföra inträdeskontroll,
- bedriva funktionstillsyn,
- genomföra avvecklingskontroll, samt
- genomföra analys och hantering av förändringar av järnvägssystemet.

Funktionstillsynen inkluderar uppgifterna verksamhetsuppföljning samt genomförande av stödjande och korrekativa åtgärder. Säkerhetsmyndigheten förväntas också se till att regelbundna översyner av järnvägssystemet genomförs för att främja den positiva utvecklingen av säkerhetsnivån.

Säkerhetsmyndighetens ”verktygslåda” för verksamhetsuppföljning bör omfatta aktiviteter som revisioner (audits) inspektioner, stickprov, periodiska möten med ledningen för olika verksamhetsutövare, insamling och analys av verksamhets- och driftsdata, linjeinspektioner, kontroller av tågs framförande och samtal med personer på olika nivåer inom järnvägssystemet. Det gäller att utnyttja hela verktygslådan och inte förlita sig ensidigt på revisioner, styrda av säkerhetsindikatorer.

Säkerhetsmyndigheten kan, förutsatt att stöd finns inskrivet i lag, delegera olika tillsynsuppgifter med tillhörande befogenheter om det kan visas att dessa uppgifter kan utföras mer kostnads-effektivt av andra personer som är utvalda genom en passande upphandlingsprocess. Sådana delegeringar fräntar på intet sätt tillsynsmyndigheten från ansvaret för tillsynen som lagt ut på andra. Säkerhetsmyndigheten måste, för att kunna delegera tillsynsuppgifter till andra:

- säkerställa kompetensen hos de personer som mottar delegerade tillsynsuppgifter,
- vidmakthålla egen kompetens för att kunna styra utfallet av den delegerade verksamheten,
- bygga upp processer och kritiska rutiner samt informations-system för att bedriva styrning och uppföljning på en passande nivå, samt
- behålla förmågan att kunna återta delegerade uppgifter.

### 1.3.2 Den kommersiella kraftens aktörers ansvar för säkerheten

Artikel 4 i järnvägssäkerhetsdirektivet identifierar två kategorier av huvudaktörer: infrastrukturförvaltarna och järnvägsföretagen. Idag ska medlemsstaterna se till att ansvaret för en säker drift av järnvägssystemet och riskhanteringen för detsamma läggs på dessa två kategorier, varvid de ska vara skyldiga att genomföra nödvändiga åtgärder för riskhantering, i samarbete med varandra där det är lämpligt. Vidare ska de tillämpa nationella säkerhetsbestämmelser och säkerhetsstandarder och inrätta säkerhetsstyrningssystem i enlighet med kraven i direktivet. Varje infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag förväntas enligt direktivet ansvara för sina respektive delar av systemet och för en säker drift av dessa, inklusive materielförsörjning och upphandling av tjänster, gentemot användare, kunder, berörd personal och tredje part. Det system som avses i direktivet, är järnvägssystemet såsom det idag är definierat i bilaga II i driftskompatibilitetsdirektivet. Det kan noteras att i förslaget till revidering av första järnvägspaketet, som är ute på remiss, har förslagsställarna i Bilaga I, *Förteckning över järnvägsinfrastrukturanläggningar*, även fortsättningsvis gjort undantag för ”spår inom underhålls- och reparationsverkstäder, förråd eller lokstallar samt privata anslutningslinjer eller sidospåren”. Denna bilaga ser ut att bli det enda stället inom gemenskapens författningspaket, där järnvägsinfrastrukturanläggningar kommer att definieras. Detta undantag är oacceptabelt ur ett säkerhetsperspektiv. Det bör slås fast att samtliga spårinnehavare är infrastrukturförvaltare.

Den normerande kraftens aktörer förväntas förlita sig på att de två kategorierna infrastrukturförvaltarna och järnvägsföretagen tar

ansvaret för säkerheten. Det är ett idealistiskt och orealistiskt antagande som har sitt ursprung i den tid då järnvägen var en nationell angelägenhet med i huvudsak en aktör, den statsägda järnvägen. Ansvaret kan också vara fördelat på en dominerande statskontrollerad infrastrukturförvaltare och ett dominerande järnvägsföretag. Effekten blir i båda fallen att dessa aktörer styr med hjälp av detaljerade leverantörsavtal som hänvisar till av kunden upprättade omfattande och detaljerade regelverk, som är tvingande för respektive underleverantör.

### 1.3.3 Den tredje kraftens aktörers ansvar för säkerheten

Bland den tredje kraftens aktörer, har passagerarnas förväntningar på säkerhet men framförallt på punktlighet och regularitet, ökat i takt med att järnvägssystemet har blivit mer sofistikerat. En tågresa eller tågtransport utgör inget självändamål utan är en delmängd i ett flöde för att uppnå andra mål. Fram till tidigt 70-tal uppfattades järnvägen som det säkraste sättet att förflytta sig. Den tunga kommersiella luftfarten inom välutvecklade luftfartsnationer har sedan dess hunnit ifatt och blivit säkrare. För båda transportslagen gäller att i segmentet masstransport förväntas resan vara säker. Den politiska nivån i samhället uttrycker denna strävan med en "0-vision", förhoppningsvis medvetna om att denna vision ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är ouppnåelig. Resenärerna är dock beredda att direkt och indirekt (via skattsedeln) betala sin andel för att säkerheten upprätthålls och uppfattar att man faktiskt har gjort detta och därför kan ställa krav på säkerhet. Om säkerheten skulle försämrats på ett drastiskt sätt så att den upplevda säkerhetsnivån blir oacceptabel, så reagerar passagerarna och godstransportörerna genom att avstå från resan/transporten och på så sätt återförs ansvaret till marknadskrafterna som får ta hand om problemet. Dessförinnan har troligen såväl media, fackföreningar som ägare hunnit reagera, vilket påskyndar processen men det är långt ifrån det mest effektiva sättet att driva ett förebyggande säkerhetsarbete. Eftersom sambandet mellan nyttan av en investering i säkerhet och kostnaden för densamma ofta är svårt att kvantifiera, påverkas viljan att betala. Samhället har därför inom områden som uppfattas vara farliga för medborgarna och hit hör järnvägen, sedan lång tid tillbaka beslutat införa såväl ett regelverk som en tillsynsmyndighet som ska se till att reglerna efterlevs.

## 1.4 Distribution av uppgifter som påverkar säkerheten inom järnvägssystemet

De flesta inser att det idag är uteslutet att en myndighetsfunktion såsom Transportstyrelsen självständigt skulle kunna hållas ansvarig för styrning och uppföljning av all verksamhet som påverkar säkerheten inom järnvägssystemet i Sverige. I nästa led i ansvars-kedjan anser fortfarande lagstiftaren att infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ska ha förmåga att ta fullt ansvar för respektive verksamhet och kunna hantera de risker som kräver samverkan dem emellan. Frågan är om inte ansvaret på ett ordnat sätt måste kunna distribueras vidare bland aktörerna inom järnvägssystemet till dem som utövar verksamheten och som har reella förutsättningar att påverka densamma. När uppgifterna som påverkar säkerheten fördelas bland flera aktörer, måste spelreglerna för att hantera ansvarsfrågan tydliggöras och tas upp till omprövning.

### 1.4.1 Befogenheter vid delegerad myndighetsutövning jämfört med certifikatinnehavares rättigheter

Uppgifter, med tillhörande ansvar och befogenheter inom järnvägssystemet kan fördelas på olika sätt. Offentliga förvaltningsuppgifter kan överlämnas till bolag, föreningar, samfälligheter, stiftelser och enskilda individer. Om uppgifterna innefattar myndighetsutövning krävs stöd i lag. Den organisation eller individ, som delegerats en myndighetsuppgift (delegated authority) och agerar på uppdrag av myndigheten, måste uppfylla samma krav på kompetens, resurser och lämplighet, som gäller för myndigheten i samma situation. De befogenheter som följer av en delegering måste vara entydigt beskrivna och hållas åtskilda från andra uppgifter med tillhörande ansvar och befogenheter. Den myndighet som utfärdat delegeringen är fullt ut ansvarig för slutresultatet av den verksamhet som den som mottagit uppgiften utför. Därför måste myndigheten följa upp resultatet av den delegerade verksamheten. Det måste finnas lagliga förutsättningar för att omedelbart återkalla uppdraget, utan möjlighet till överklagande, om det skulle visa sig nödvändigt.

Lagstiftningen ger också möjlighet för tillsynsmyndigheten att utfärda tillstånd för vissa verksamhetsutövare inom järnvägssystemet. Den som innehar ett tillstånd äger rätt att bedriva den

eller de typer av verksamhet, som är angiven i tillståndet (vested privileges) under specificerade förhållanden. Innehavaren av ett tillstånd är ansvarig för att genomföra verksamheten på ett säkert sätt. I detta ingår att följa de lagar och andra författningar samt standarder, som är gällande. Det är angeläget att understryka att med de rättigheter som framgår av tillståndet följer motsvarande ansvar. Detta verkställande ansvar får inte förväxlas med tillsynsmyndighetens överinseende ansvar, vilket innefattar att genom olika aktiviteter skapa tilltro till att tillståndsinnehavarna inom järnvägssystemet har accepterat det verkställande ansvaret och håller sig inom ramarna för vad som gäller inom järnvägssystemet.

Samma person eller organisation kan både ansöka om och erhålla ett verksamhetstillstånd och samtidigt inom sig ha mottagit en delegerad myndighetsuppgift. Det är två självständiga frågor. En examinator, som har till uppgift att utföra delegerade myndighetsuppgifter i samband med prövning av lokförarens kompetens, får vara anställd av ett järnvägsföretag eller infrastrukturförvaltare, vilka är ansvariga för verksamheten i övrigt inom ramen för respektive tillstånd, så länge som verksamheten är organiserad så att intressekonflikt undviks.

#### 1.4.2 Ett funktionsorienterat angreppssätt

Inom järnvägssystemet förekommer idag två kategorier av aktörer, vilka har tillsynsmyndighetsmyndighetens förtroende, manifesterat i verksamhetstillstånd för att tillvarata säkerheten. Det verktyg, som ska redovisas, är ett fungerande säkerhetsstyrningssystem. Säkerhetsstyrningssystemet utgörs enligt författningstexten av den organisation som införts och de förfaranden som fastställts för att trygga en säker verksamhet. Med stöd av detta ledningssystem förväntas respektive tillståndsinnehavare kunna ta ansvar för att övriga verksamhetsutövare som medverkar till drift och förvaltning av infrastrukturen och fordonen sköter sina åtaganden.

Inledningsvis konstaterades att det beskrivningsmässigt förekommer två huvudsnitt, som inom järnvägssystemet griper in i varandra och därför behöver beaktas som en helhet:

- det ena snittet är relaterat till "att leverera attraktiva järnvägstjänster i Europa, dvs. ett marknadsperspektiv,

- det andra snittet är relaterat till “skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa eller trafik, dvs. ett säkerhetsperspektiv, som inkluderar de säkerhetsrelaterade kraven på driftskompatibilitet.

De krav på driftskompatibilitet som sammanställts i det nya direktivet 2008/57/EG, syftar till att möjliggöra kommersiell drift av tåg inom gemenskapens järnvägssystem inte bara med hänsyn till säkerheten utan också med hänsyn till prestanda, tjänstens kvalitet och ur kostnadssynpunkt. Järnvägssäkerhetsdirektivet 2004/49/EG med ändringen 2008/110/EG, är mer renodlat fokuserad på säkerhet och här fastställs ansvarsfördelningen mellan aktörerna. De förekommande definitionerna av järnvägssystemet pekar i första hand ut infrastrukturer med linjer och fasta installationer samt fordon av alla kategorier och ursprung som färdas på dessa infrastrukturer.

Det behövs en tilläggsdefinition som identifierar de aktörer inom järnvägssystemet, som kan påverka säkerheten. Aktörernas påverkan av säkerheten kan dels ske genom att utveckla och tillhandahålla säkerhetspåverkande materiel och tekniska system, dels i samband med drift, underhåll och avveckling av materielen och de tekniska systemen.

Ett arbetsnamn för detta järnvägssystem kan vara = *Järnvägssäkerhetssystemet JvSäkSys*. Avsikten är att identifiera de aktörer inom järnvägen som bedriver verksamhet som samhället behöver reglera ur säkerhetssynpunkt.

### 1.4.3 Den delmängd aktörer som påverkar säkerheten inom järnvägssystemet – exempel på författningstext

För att överskådligt beskriva hur en avgränsning kan se ut, som särskiljer säkerhetspåverkande funktioner från de funktioner som primärt behövs för att tillfredsställa kundens behov av transporttjänsten, behövs en författningstext som t.ex. kan ha följande lydelse:

#### *Definitioner*

*I denna lag betyder*

*1. säkerhetspåverkande*

*järnvägsverksamhet: all  
verksamhet inom järnvägs-*



säkerhetssystemet.

2. järnvägssäkerhetssystemet:

ett järnvägssystem för verksamhet som innefattar system för järnvägstrafik, infrastruktur och trafikledning.

För att få bedriva verksamhet inom järnvägssäkerhetssystemet krävs tillstånd. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om tillstånd och om avgifter för tillståndsgivning samt får meddela föreskrifter i dessa avseenden.

Om den som har ett tillstånd inom järnvägssystemet i väsentlig grad åsidosätter föreskrifterna för verksamheten, ska tillståndet återkallas av den myndighet som har meddelat det. Ett tillstånd ska också återkallas, om det måste antas att innehavaren inte kan upprätthålla verksamheten.

Om det är tillräckligt för att upprätthålla järnvägssäkerheten, får ett tillstånd, i stället för att återkallas, begränsas till att gälla viss del av järnvägssystemet eller att gälla under vissa förutsättningar. Ett tillstånd ska återkallas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande av återkallelsefrågan, om det på sannolika skäl kan antas att tillståndet kommer att återkallas slutligt.

Om det på sannolika skäl kan antas att tillståndet kommer att begränsas slutligt, får det begränsas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande.

Den som har ett tillstånd ska

*anmäla om något inträffar som medför att kraven för utfärdande av tillstånd inte längre är uppfyllda.*

*Exempel på kompletterande förordningstext*

På förordningsnivå erfordras ytterligare några definitioner, som kan ha följande lydelse:

*Inom säkerhetspåverkande järnvägsverksamhet betyder i denna förordning, och i med stöd av förordningen meddelade föreskrifter,*

*1. järnvägstrafiksystem: verksamhetsutövare inklusive personal, järnvägsmateriellsystem och övriga järnvägsprodukter,*

*2. infrastruktursystem: verksamhetsutövare inklusive personal, järnvägsmateriellsystem och övriga järnvägsprodukter, mark, anläggningar och lokaler, järnvägsrelaterade anordningar och utrustning och andra installationer,*

*3. trafikeledningsystem: verksamhetsutövare inklusive personal, järnvägsmateriellsystem och övriga järnvägsprodukter.*

*De tre delsystemen enligt första stycket ingår i järnvägssäkerhetssystemet. I varje delsystem ingår olika verksamhetsutövare som tillhandahåller järnvägsrelaterade tjänster för utveckling, anskaffning, nyttjande, vidmakthållande och avveckling.*

*Exempel på kompletterande begrepp på föreskriftsnivå*

De begrepp omfattande strukturella och funktionella delsystem, som introducerades i Bilaga II till driftskompatibilitetsdirektivet 2008/57/EG, är ändamålsenliga i sitt sammanhang i detta direktiv. För att kunna identifiera och avgränsa järnvägssäkerhetssystemet från övrig verksamhet, som bedrivs inom järnvägssystemet, behövs ytterligare begrepp för att skilja ut och omhänderta den materiel, de delsystem och de verksamhetsutövare som kan påverka järnvägssäkerhetsnivån.

Det gäller bl.a. följande begrepp på föreskriftsnivå:

- *Järnvägssäkerhet* syftar till befrielse från sådana händelser inom järnvägssäkerhetssystemet som kan förorsaka död, skada,

arbetskada eller skada på eller förlust av ett system, utrustning eller egendom eller skada på miljön.

- *Järnvägsrelaterad tjänst*: tillhandahållande av de tjänster, inklusive utbildning av personal, *järnvägsprodukter*, mark, anläggningar, lokaler som erfordras för järnvägssäkerhetssystemet.
- *Järnvägsprodukt* avser varje järnvägsmateriellsystem, delsystem, aggregat, sammansatt enhet, underenhet delar och utrustningar, programvaruprodukt, grunddata, uppdragsdata, tillbehör eller förbrukningsförmödenhet som har säkerhetspåverkan.
- *Verksamhetsutövare*: fysisk eller juridisk person som innehar ett *järnvägsdokument* och ingår i järnvägssäkerhetssystemet. dvs. även utanför Sverige.
- *Verksamhetsledare* avser den ledare, som har företagets (motsv.) bemyndigande att säkerställa att alla järnvägsrelaterade tjänster som efterfrågats kan finansieras och utföras enligt etablerad standard inom ramen för tillsynsmyndighetens minimikrav och varje annat krav som är definierat i verksamhetsbeskrivningen.
- *Järnvägsdokument* avser behörighetshandling påskriven av behörig tillsynsmyndighet efter godkänd inträdeskontroll. Dokumentet (certifikat eller auktorisationsbevis) kan avse enskild person, verksamhetsutövare, järnvägsrelaterad tjänst, järnvägsprodukt, mark, anläggning, lokal eller annan anordning och utrustning eller annat, som kan påverka järnvägssäkerhetsnivån.
- *Systemvärdighet*: Ett järnvägsmateriellsystem betraktas som systemvärdigt om:
  - (1) dess systemintegritet är i överensstämmelse med systemunderlaget och är säkerställd för alla förväntade förhållanden under den operationella livslängden av systemet,
  - (2) säkerhetsaspekterna på den operationella användningen har beaktats och information för säker användning har fastställts, och
  - (3) organisationer som utför design, systemintegration, produktion och underhåll av systemet, är godkända.

*Not. Systemintegritet* är ett tillstånd hos ett tekniskt system där dess specificerade funktionella, fysiska och operationella egenskaper är inom etablerade gränsvärden.

- *Fortsatt systemvärdighet* avser samtliga processer som säkerställer att järnvägsmaterielsystemet vid alla tidpunkter under sin livstid uppfyller gällande systemvärdighetskrav och är i skick för att möjliggöra säker trafik.
- *Underhållsintyg* avser ett attesterat intyg utfärdat av intygsutfärdande personal när vederbörande är övertygad om att erforderligt underhåll av järnvägsmaterielsystemet, järnvägsfordonet, järnvägsfordonskomponenten eller annan järnvägsprodukt, är tillfredsställande utfört av den certifierade organisationen enligt de rutiner som är specificerade i organisationens verksamhetsbeskrivning.

*Not.* Ett underhållsintyg ska baseras på förekomsten av ett gällande materielsystem- eller typgodkännande för järnvägsprodukten ifråga.

- Intygsbehörighet avser den behörighet som utfärdats till intygsutfärdande personal av den myndighetsgodkända organisationen och som anger att de får underteckna underhållsintyg inom de begränsningar som finns angivna i sådan behörighet för den godkända organisationens räkning.

### **1.5 Uppläggning i stort av den författningsmässiga regleringen av järnvägssäkerhetssystemet baserat på ett livscykelperspektiv**

Uppläggningsstrukturen i järnvägssäkerhetssystemet och tillhörande definierade begrepp enligt ovan bygger på att föreskrifterna anger de minimikrav som ska uppfyllas i samband med att verksamhetsutövarna genomför sina uppgifter inom järnvägssäkerhetssystemet i ett livscykelperspektiv. Det innebär hela kedjan från specifikation av olika järnvägsbaserade transportsystem med ingående järnvägsmaterielsystem via utveckling, certifiering och produktion av järnvägsmaterielsystem, etablering av verksamhetsutövare, drift och vidmakthållande till avveckling av ingående verksamhetsutövare och system. Grundsytet är att bara reglera de funktioner som påverkar säkerheten. Det sker genom att identifiera dessa funktioner, ställa krav på vilka uppgifter som minst ska lösas i ett livscykelperspektiv och ange krav på resurser, kompetens som svarar mot uppgiften och det ansvar som följer med denna uppgift.

Tillståndsgivningen enligt de skisserade författningarna innebär i huvudsak följande:

Tillsynsmyndighetens certifieringsuppgift benämns inträdeskontroll och den är en del i begreppet tillsyn. Kontrollen innebär en prövning av att sökanden uppfyller gällande minimikrav för att kunna omfattas av järnvägssäkerhetssystemet. Certifieringsuppgiften innefattar även möjligheten att besluta om att omhänderta eller återkalla ett järnvägsdokument och att besluta om ålägganden eller restriktioner för att hävda förutsättningarna i föreskrifterna.

De olika behörighetshandlingar som utfärdas kallas för järnvägsdokument och kan utfärdas som ett certifikat för individer och materiel eller som ett auktorisationsbevis för organisationer. Krav på att ett järnvägsdokument ska utfärdas införs i föreskrifterna i den omfattning som behövs för att hantera de enskilda personer, verksamhetsutövare, järnvägsrelaterade tjänster, järnvägsprodukter, mark, anläggningar, lokaler eller annan anordning och utrustning eller annat, som kan påverka järnvägssäkerhetsnivån.

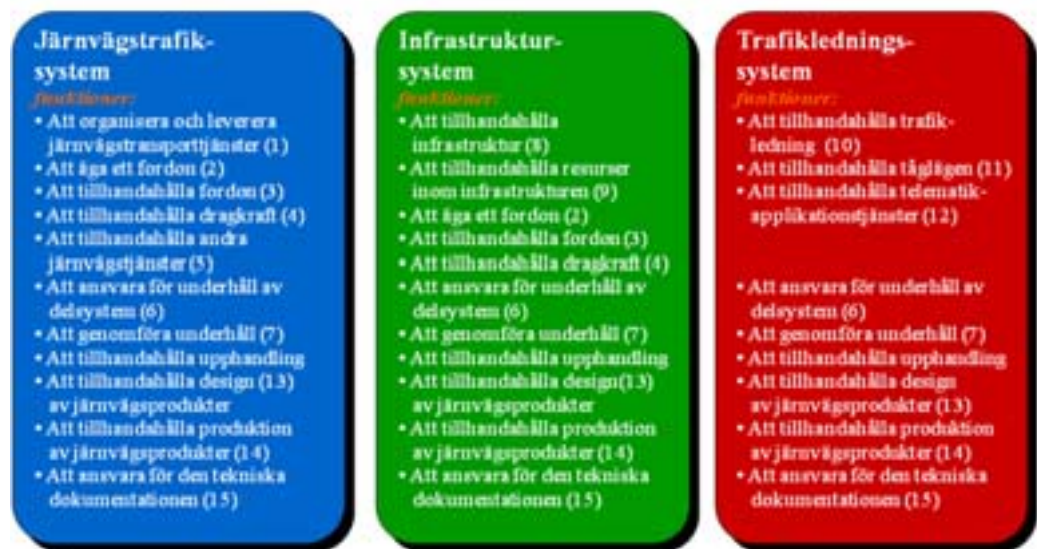
Järnvägsdokument kan också föreskrivas för annat som behövs för järnvägssäkerhetssystemet och som med hänsyn till säkerheten eller på grund av operationella krav måste identifieras och behandlas på ett specificerat sätt. Minimikrav för att omfattas av järnvägssäkerhetssystemet, respektive krav på innehavaren av järnvägsdokument, anges i föreskrifterna för varje typ av föreskrivet järnvägsdokument.

### 1.5.1 Vilka är aktörerna inom järnvägssäkerhetssystemet?

Järnvägssystemet innehåller *samtliga funktioner* som behövs för att inom järnvägssystemet förbättra de nuvarande järnvägssäkerhets- och kompatibilitetsstandarderna och den totala effektiviteten för den allmänna järnvägstrafiken i Europa, optimera den kapacitetsnivå som tillgodoser samtliga användares behov samt minimera förseningarna och därmed underlätta fri rörlighet för varor, personer och tjänster.

*Järnvägssäkerhetssystemet* utgör den delmängd av väsentliga funktioner som samhället vill reglera då de påverkar säkerhetsnivån inom järnvägssystemet. Urvalskriteriet är de aktörer som innehåller en säkerhetspåverkande funktion, ska inneha ett järnvägsdokument.

Figur 1 Järnvägssystem – väsentliga funktioner i delsystem



## 1.6 Grundläggande funktioner

För att skapa ytterligare flexibilitet är de traditionella beskrivningarna av aktörernas uppgifter omformulerade i funktionella termer.

Det framgår av kartan ovan att samma typ av funktioner förekommer inom de tre delsystemen. Samtliga delsystem behöver tillgång till aktörer som i olika kombinationer behärskar förmågan att leverera de järnvägsrelaterade tjänster som erfordras för järnvägssäkerhetssystemet.

En ominriktning mot en beskrivning av järnvägssystemet i funktionella termer utgör inget hot emot de etablerade företagen.

Ett traditionellt järnvägsföretag kan i funktionella termer vara en kombination av funktionerna 1–7.

En traditionell infrastrukturförvaltare kan vara en kombination av funktionerna 2, 4, 6 och 8.

En traditionell fordonsinnehavare för godsvagnar kan vara en kombination av funktionerna 2, 3, 6 och 7.

En större järnvägsverkstad kan vara en kombination av funktionerna 2, 4, 6 och 7.

Det finns inga synliga spärrar i järnvägssäkerhetsdirektivet som förhindrar andra ur marknadssynpunkt intressanta kombinationer.

Trafikledningssystemet, som fristående delsystem, förekommer i svensk lagstiftning i lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg som en delmängd av verksamhetsområdet drift av spåranläggningar. ”Trafikledning är dock en särskild verksamhetsgren, om den som driver spåranläggningen har överlåtit ansvaret härför till någon annan (särskild trafikledningsverksamhet)”. I direktivet 2008/57/EG ingår trafikledning som en delmängd i det funktionella delsystemet ”drift och trafikledning” och omfattar ”förfaranden och utrustning som krävs för en sammanhängande drift av de olika strukturella delsystemen, både under normala förhållanden och begränsad drift, inbegripet övning, framförande av tåg, trafikplanering och trafikledning”.

Det vore en bättre lösning på sikt att skilja (tåg)drift från trafikledning. Varje tågoperatör behöver en operativ funktion för planering och genomförande av tågdriften. Trafikledningsfunktionen ska förebygga kollisioner mellan tåg genom olika former av separation samt förebygga påkörning av hinder och andra föremål inom det fria rummet. Dessutom ska trafikledningen på ett konkurrensneutralt sätt påskynda och bibehålla ett välordnat trafikflöde och förse trafikutövarna med information och data som är nödvändiga för en säker, regelbunden och effektiv trafik. Denna uppgift motiverar en uppdelning och skapandet av Trafikledningssystem.

Ett antal grundfunktioner är beskrivna nedan. Funktionerna är renodlade för att illustrera kärnverksamheten. Dagens organisatoriska enheter sköter uppgifter, tar ansvar och har befogenheter, svarande till en eller flera grundfunktioner. Nya kombinationer av funktioner kan förutses i ett framtida marknadsscenario.

Observera att nedanstående funktioner är exempel skapade för att illustrera modellen. Fler väsentliga funktioner erfordras inom järnvägssystemet. Senare i detta dokument diskuteras mer ingående förhållandena kring de tekniska funktionerna (nr 13–15 i bilden), då dessa har en större påverkan på möjligheterna att fördela ansvaret i järnvägssystemet på ett annat sätt än idag. Funktionsbeskrivningar nedan bygger på gällande EU-rättsakter och behöver ”moderniseras” för att bli mer funktionella.

### **Funktion 1: Att organisera och leverera Järnvägstransporttjänster**

I den pågående omarbetningen av ”första järnvägspaketet” räknas denna funktion in i begreppet ”sökande” ( i artikel 3 Definitioner (12), där definitionen är omformulerad så att dessa aktörer tillåts generellt inom gemenskapen. definitionen lyder: ”ett järnvägsföretag och andra fysiska eller juridiska personer, såsom till exempel behöriga myndigheter enligt förordning (EG) nr 1370/2007 och befraktare, speditörer samt operatörer för kombinerade transporter, som har ett allmännyttigt eller kommersiellt intresse av att ansöka om infrastrukturkapacitet”. I nedanstående beskrivning är fokus lagd på förmågan att skapa nya järnvägstransporttjänster.

#### *Huvuduppgift:*

Att tillhandahålla tjänster för transport av gods och/eller passagerare på järnväg till slutkund.

[Auktorisation erfordras i Sverige]

#### *Ansvar:*

Enligt kommersiellt avtal på grundval av offentlighetsrättsliga eller privaträttsliga bestämmelser.

#### *Befogenheter:*

Innehavaren får delta direkt i förfarandet för tilldelning av infrastrukturkapacitet för att paketera, sälja och leverera järnvägstransporter till slutkund.

### **Funktion 2: Att äga ett fordon**

Fordonsägaren är ej definierad i de två direktiven 2004/49/EG respektive 2008/57/EG utan förekommer bara i definitionen av begreppet fordonsinnehavare. Det är inte obligatoriskt att ange ägare i de nationella fordonsregistren. Likväl är ägaren en väsentlig funktion, som ytterst tar det kommersiella ansvaret för att investeringen motsvarar ställda förväntningar.



*Huvuduppgift:*

Ägaren utpekar den enhet som är innehavare av fordonet.

*Ansvar:*

Innan ett fordon tas i drift ska fordonsinnehavaren vara klart identifierad i det nationella fordonsregistret (NVR).

*Ansvar:*

Indirekt att vidmakthålla informationen om ägare och fordonsinnehavare som är publicerad i NVR.

*Befogenheter:*

Att byta ut fordonsinnehavaren.

**Funktion 3: Att tillhandahålla fordon**

Fordonsinnehavaren (keepern) är definierad som begrepp, men förekommer i övrigt endast sparsamt som en ansvarig aktör i regelverket. Det är fordonsinnehavaren, som säkerställer att det finns legalt bindande avtal mellan järnvägsföretaget, fordonsinnehavaren och den enhet som ansvarar för underhållet (ECM).

Genom ikraftträdandet av fördraget om internationell järnvägstrafik (Cotif 1999) den 1 juli 2006 infördes nya regler i fråga om avtal för användning av fordon. Fordonsinnehavare är inte längre skyldiga att registrera sina fordon hos ett järnvägsföretag. Enligt det nya "General Contract of Use for Wagons", GCU mellan järnvägsföretag och fordonsinnehavare, ansvarar den senare för underhållet av sina fordon. Den enhet som ansvarar för underhåll förväntas själv ha förmågan att utföra underhållet av godsvagnarna eller anlita kontrakterade underhållsverkstäder.

Företag som faller under definitionen av begreppet fordonsinnehavare för godsvagnar, ser för närvarande ut att föredra en organisationslösning där den enhet som ansvarar för underhåll för godsvagnar är en integrerad funktion inom företaget. Denna lösning förhindrar inte att andra företag kan tänka sig affärsmodeller som kan bygga på antingen en integrerad funktion som ansvarar för underhåll eller en fristående enhet som ansvarar för underhåll.

*Huvuduppgift:*

Fordonsinnehavaren har kontroll över fordonet och avser att låta annan funktion använda det som ett transportmedel.

*Ansvar:*

Innan ett fordon tas i drift ska fordonsinnehavaren överlämna information till det nationella fordonsregistret (NVR), som innehåller uppgifter om:

- a) fordonets ägare och fordonsinnehavare,
- b) begränsningar i villkoren för fordonets användning,
- c) vilken enhet som ansvarar för underhållet.

*Ansvar:*

Vidmakthålla informationen som är publicerad i NVR.

*Befogenheter:*

Att som nyttjanderättshavare till ett fordon, exploatera fordonet som ett transportmedel.

**Funktion 4: Att tillhandahålla dragkraft**

Järnvägsföretagen är tillsammans med infrastrukturförvaltarna de centrala funktionerna i dagens järnvägs­lagstiftning. Omskrivet till vårt språkbruk ska det i en ”slimmad RU” som minimum finnas en funktion som förser tåget med dragkraft (”Undertakings which provide traction only”). Denna RU behöver inte vara keeper eftersom uppgiften även kan lösas med inhyrt lok från en sådan. Föraren kan också hyras in från annan aktör.

*Huvuduppgift:*

Att tillhandahålla dragkraft.

- Krav på licens.
- Ett säkerhetsintyg ska vara utfärdat.

*Ansvar:*

Följa föreskrifterna som anger de tekniska och driftsmässiga krav som är specifika för järnvägstrafiken samt de säkerhetskrav som gäller för personal, rullande materiel och företagets interna organisation.

Särskilt kunna styrka att den personal som det har i sin tjänst för att köra tågen har den utbildning som behövs.

Styrka att den rullande materiel som ingår i dessa tåg har godkänts av den offentliga myndigheten och kontrollerats i enlighet med de regler för driften som gäller för den använda infrastrukturen.

Vara tillräckligt försäkrat eller ha vidtagit likvärdiga arrangemang för att täcka sin ansvarsskyldighet i händelse av olyckor.

*Befogenheter:*

Ha frihet att

- utöka sin marknadsandel, utveckla ny teknologi och nya tjänster och införa nya metoder för driften,
- etablera ny verksamhet inom områden som har anknytning till järnvägsdriften.

*Framtida utmaningar:*

I de flesta stater är det olika RU som har monopol på att leverera järnvägstransporter (= "the activity of which is to provide transport of goods and/or passengers by rail"). Transporten måste ske: "on the basis that the RU must ensure traction". Alltså kan en annan RU enligt ovan, dra tåget.

I Sverige och i andra stater som tillåter det, kan en auktoriserad aktör organisera järnvägstransporter ("the operation of railway service") och vara den som hyr in ekipagen förare + lok + övriga fordon i olika kombinationer. Fortfarande krävs minst en RU. Det finns exempel på att den auktoriserade organisatören kan vara Keeper. Som det är idag så ska den RU som förser tåget med dragkraft teckna en tredjepartsförsäkring eller ha annat skydd och:

All those operating the railway system, infrastructure managers and railway undertakings, should bear the full responsibility for the safety of the system, each for their (=RU/IM) own part. Whenever it is appropriate, they should cooperate in implementing risk control measures.

Denna stelbenta syn på att en RU har odelat ansvar vållar problem efterhand som marknaden öppnas upp. En anpassning av regelverket, helst baserat på ett funktionsorienterat synsätt, är en framgångsfaktor i detta sammanhang.

### **Funktion 5: Att tillhandahålla andra järnvägstjänster**

Denna funktion är idag inte särredovisad utan är integrerad i järnvägsföretaget. Som en konsekvens av att funktionen "att tillhandahålla dragkraft" är särredovisad ovan, följer här den andra delfunktionen av järnvägsföretaget på det sätt som den indirekt är redovisad i författningarna.

#### *Huvuduppgift:*

Att tillhandahålla andra järnvägstjänster.

- Krav på licens.
- Ett säkerhetsintyg ska vara utfärdat.

#### *Ansvar:*

Följa föreskrifterna som är specifika för järnvägstrafiken samt de säkerhetskrav som gäller för personal och intern organisation.

Särskilt kunna styrka att den personal som det har i sin tjänst för att följa med tågen har den utbildning som behövs.

#### *Befogenheter:*

Ha frihet att

- utöka sin marknadsandel, utveckla ny teknologi och nya tjänster och införa nya metoder för driften,
- etablera ny verksamhet inom områden som har anknytning till järnvägsdriften.

#### *Framtida utmaningar:*

Som följd av att ett järnvägsföretag kan hyra lokförare, öppnas ett kommersiellt behov för en ny funktion, som kan förse marknaden med behöriga lokförare, som har aktuell linjekännedom på förekommande sträckor och innehar såväl förarbevis som intyg gällande för den infrastruktur och den rullande materiel, som är

aktuell. Funktionen behöver också säkerställa att förarna genomgår de regelbundna prov och/eller kontroller som krävs samt uppfyller de medicinska krav som ska kontrolleras vid fastställda minimi-intervaller.

### **Funktion 8: Att tillhandahålla infrastruktur**

#### *Huvuduppgift*

Att inrätta och underhålla järnvägsinfrastruktur eller delar av den. Funktionen kan fördelas på olika strukturella och funktionella delsystem t.ex. trafikstyrning och signalering, energi, mark och övrig infrastruktur.

- Ett säkerhetstillstånd ska vara utfärdat.

#### *Ansvar:*

Alla de som driver järnvägssystem, förväntas ta fullt ansvar för säkerheten i sina respektive delar av systemet. När så är lämpligt bör de samarbeta om åtgärder för riskhantering.

#### *Befogenheter:*

Funktionens uppgifter med avseende på järnvägsnät eller del av ett järnvägsnät får tilldelas olika organ eller företag.

#### *Framtida utmaningar:*

När infrastrukturförvaltare opererar godsvagnar för transport av material eller för andra aktiviteter som berör infrastrukturen, så ska detta ske på samma villkor som för andra järnvägsföretag men prövas i samband med inom ramen för ett säkerhetsintyg enligt reglerna i artikel 11 i direktivet 2004/49/EG. Detta synsätt skapar möjligheter för att ta bort de delfunktioner som har med fordonsdrift och underhåll ur Infrastruktursystemet och i stället skapa en fördjupad nedbrytning i funktioner som är specifika för bansystem, signalsystem och energiförsörjningssystem.

Om man ser till svenska förhållanden skulle de infrastrukturförvaltare, som vid sidan av Trafikverket ansvarar för underhåll av en spåranläggning, ha stor hjälp av att begreppet ”enhet som har ansvaret för underhållet (ECM) utvidgas till att kunna tillämpas även på spåranläggningar, inklusive bananläggning, byggnads-

tekniska konstruktioner, säkerhets-, signal- och telekommunikationsanläggningar samt anläggningar för fordonens energiförsörjning. Det skulle skapa nya möjligheter för utveckling mot effektivare och billigare underhållslösningar även inom dessa segment. En sådan lösning måste dock bygga på att berörd infrastrukturförvaltare avlastas behovet av egen resurs och specialistkompetens och kan fokusera på att vara en kompetent upphandlare av aktuella ECM-funktioner.

## 1.7 Att tillhandahålla design av järnvägsprodukter

Idag saknas en väsentlig funktion i ett livscykelerspektiv nämligen funktionen ”att tillhandahålla design av järnvägsprodukter”. Denna brist behöver tillgodoses genom etablering av aktörer som åtar sig ansvaret för kritiska järnvägsmaterielsystem i ett livscykelerspektiv. Hit hör fordon och signalsystem men även andra järnvägsmaterielsystem kan komma ifråga.

### 1.7.1 Behov av en nivåanpassad ansvarsstruktur

För att identifiera och beskriva ingående järnvägsmaterielsystem krävs en nivåanpassad ansvarsstruktur, som definierar relevanta ansvarsnivåer för design och underhåll:

- *Ansvarsnivå 1*: Järnvägssäkerhetssystemnivå, bestående av det totala tekniska systeminnehållet dvs. rullande materiel och järnvägsinfrastruktur samt system för trafikledning och telematikapplikationer.
- *Ansvarsnivå 2*: Järnvägsmaterielsystem, dvs. Tågnivå, bestående av ett eller flera järnvägsfordon samt delar av infrastrukturen såsom bansystem, signalsystem och energiförsörjningssystem.
- *Ansvarsnivå 3*: Produktnivå, bestående av järnvägsfordon, dvs. lok, arbetsfordon, vagn eller vagnkombination samt motsvarande nedbrytning i delsystem inom bansystem, signalsystem och energisystem samt system för trafikledning och telematikapplikationer.
- *Ansvarsnivå 4*: Komponentnivå, avseende varje aggregat, sammansatt enhet, underenhet, del eller utrustning, som har

genomgått underhåll separat i avsikt att bli monterat i en järnvägsprodukt. Hit hör de driftskompatibilitetskomponenter som introduceras i järnvägssystemet baserat på en EG-försäkrans.

För närvarande förekommer sannolikt en struktur likt ovanstående i dokument som upprättats mellan de aktörer som företräder system- och teknikutveckling, samt tillverkning av järnvägsprodukter inom järnvägssystemet. Strukturen är dock inte kommunicerad i några dokument som är relaterad till ansvarsnivåer inom järnvägssystemet.

För att kunna distribuera ansvar på ett ordnat sätt behövs en formaliserad ansvarsstruktur, som möjliggör att uppgifter som levereras av olika funktioner definieras och kan distribueras på olika organisatoriska enheter.

## 1.8 Designorganisationer på ansvarsnivå 2

Nedan följer ett exempel på hur uppgifter med tillhörande ansvar och befogenheter skulle kunna vara beskrivna för en designorganisation på ansvarsnivå 2, som t.ex. har utvecklat fordonsdelen av ett nytt snabbtågssystem och är berett att som innehavare av järnvägsdokumentet (ett certifikat) för detta järnvägsmaterielsystem, ta livscykelansvaret på ansvarsnivå 2 för materielsystemet ifråga.

### Uppgift för innehavare av järnvägsdokument för designorganisationer - Nivå 2

Uppgiften för en "funktion som tillhandahåller design av järnvägsmaterielsystem" – en designorganisation på ansvarsnivå 2 – omfattar att bidra inom följande arbetsområden:

1. Systemutvecklingsplanering (systemledning) samt förvaltning av styrdokument, som fastställs på överordnad beslutsnivå.
2. Materielsystemledning (JMS-ledning), under berörda systems livscykel, omfattande teknik, tid och ekonomi, inklusive fastställande av underliggande styrdokument och mot dessa anpassade arbetsstrukturer och verifieringsprogram avseende delsystem.

3. Systemarbete för etablering av gränssnitt och samverkansunderlag mot yttre system på nivå 1 och för integration av, och funktionell samverkan mellan ingående system och produkter på nivå 2 inbegripande utarbetande av funktions- och fysisk [systemarkitektur] samt verifieringsprogram avseende nivå 2.
4. Konfigurationsledning innebärande konfigurering och säkerställande av att erforderliga funktionsstrukturer och gränsyte-definitioner utvecklas, vidmakthålls och blir fastställda, konfigurationsstyrning (ändringsstyrning) och konfigurationsstatusredovisning av aktuella systemunderlag på nivå 1 respektive materielsystemunderlag för järnvägprodukter på nivå 2 med tillhörande funktionella och fysiska krav respektive gällande certifieringsbas.
5. Validering för att visa att överenskomna integrations- och samverkanskrav på nivå 1 är uppfyllda.
6. Systemsäkringsarbete för att på nivå 2 visa att kraven i tillämplig certifiering[bas] är uppfyllda.
7. Driftsövervakning för att följa järnvägsmaterielsystemens prestation under livscykeln och ta initiativ till erforderliga åtgärder för att korrigera säkerhetsmässigt oacceptabla tillstånd.
8. Tillhandahållande av systemanpassade användarinstruktioner och systemunderhållsinstruktioner baserade på godkända underlag.
9. Tillhandahållande av kundstöd för att säkra materielsystemens rätta användning.

#### **Ansvarstagande för innehavare av järnvägsdokument för designorganisationer – Nivå 2**

1. Anpassning av verksamhetsordningen till systemsäkringssystemet  
Dokumentinnehavaren ska vidmakthålla verksamhetsordningen i överensstämmelse med systemsäkringssystemet (SMS anpassat för designorganisationer).
2. Interna krav och rutiner som styrande dokument  
Dokumentinnehavaren ska säkerställa att verksamhetsordningen utnyttjas som det grundläggande ledningsverktyget inom verksamheten.



### 3. Fastställande av kravuppfyllande

Dokumentinnehavaren ska fastställa att den grundläggande materielsystemutvecklingen och ändringar på tillämpliga delsystemnivåer överensstämmer med tillämpliga krav och inte har någon riskabel egenskap. [Här upprättas en sammanställning av de verifierings- och valideringsdokument, som tillsammans med intyget om oberoende kontroll utförd av det anmälda organet, ligger till grund för deklARATIONEN enligt punkt 4, nedan.]

### 4. Överlämnande av deklARATIONER med tillhörande dokument

Bortsett från mindre ändringar godkända enligt rättigheterna specificerade nedan, ska dokumentinnehavaren överlämna de deklARATIONER med tillhörande dokumentation till tillsynsmyndigheten som bekräftar uppfyllande av punkt 3, ovan. [Denna deklARATION motsvarar dagens EG-kontrollförklaring, som utfärdas av "den sökande" baserat på det intyg om kontroll, som utfärdats av det anmälda organet.]

### 5. Överlämnande av information som berör järnvägssäkerhetsdirektiv

Dokumentinnehavaren ska överlämna information och instruktioner relaterad till "erforderlig åtgärd" till tillsynsmyndigheten och säkerställa överensstämmelse med intentionen i berörda järnvägssäkerhetsdirektiv.

## Rättigheter för innehavare av järnvägsdokument för designorganisationer – Nivå 2

### 1. Erhållande av järnvägsdokument för järnvägsprodukter på järnvägsmaterielsystemnivå (nivå 2)

Med förbehåll för rätten att kontrollera giltigheten, får Tillsynsmyndigheten acceptera deklARATIONER överlämnade från verksamheten utan ytterligare verifiering när avsikten är:

- i.) erhållande av interimistiskt materielsystemintyg eller godkännande av en större ändring till ett motsvarande interimistiskt materielsystemintyg, eller
- ii.) erhållande av materielsystemintyg för järnvägsprodukter eller godkännande av en större ändring till ett motsvarande materielsystemintyg.

### 2. Andra rättigheter inom ramen för auktorisationens särskilda villkor

Innehavare av järnvägsdokument för designorganisationer får inom ramen för auktorisationens särskilda villkor:

- i.) klassificera ändringar till materielsystemunderlag för järnvägsprodukter som "större" eller "mindre" enligt en med tillsynsmyndigheten överenskommen förfarande,
- ii.) godkänna mindre ändringar till materielsystemunderlag för järnvägsprodukter enligt ett förfarande överenskommen med tillsynsmyndigheten,
- iii.) utfärda information och instruktioner påförda följande uppgift, enligt ett förfarande överenskommen med tillsynsmyndigheten: "Det tekniska innehållet är godkänt enligt bemyndigande av tillsynsmyndigheten, ref. DOA nr. xyz.",
- iv.) godkänna dokumentariska ändringar till systemanvändarinstruktioner enligt ett förfarande överenskommen med tillsynsmyndigheten och utfärda sådana ändringar påförda följande uppgift: "Revision nr. xx till MANUAL XYZ (motsv.) ref. yyy, är godkänd enligt bemyndigande av tillsynsmyndigheten, ref. DOA nr. xyz.",
- v.) utfärda information eller instruktioner som inte hör ihop med systemändringar med undantag av information och instruktioner relaterad till "erforderlig åtgärd" till tillsynsmyndigheten.

### **1.9 Designorganisationer på ansvarsnivå 3 (produktnivån för enskilda fordon)**

Så länge som det fortfarande finns ett stort antal olika fordonstyper i drift, som har långt kvar till avveckling och definitiv utmönstring från järnvägssäkerhetssystemet, föreligger ett behov av att identifiera aktörer som är intresserade av att ta på sig uppgiften som designansvarig funktion för den resterande livslängden och bli innehavare av motsvarande järnvägsdokument (ett certifikat för typen ifråga).

Uppgifter, ansvar och befogenheter svarar i stort till dem som är beskrivna för designorganisationer på ansvarsnivå 2, ovan, men ställer inte samma krav på systemintegration utan fokuserar på utveckling och konstruktionsuppgiften samt verifiering och validering av grundkonstruktionen. Först när dessa aktörer finns på plats, är det möjligt för de järnvägsföretag, som en gång varit

upphandlande enhet att, om så är lönsamt, överlåta ansvaret för fordonens grundkonstruktion till andra aktörer under den resterande delen av livslängden. Det gap som idag föreligger när enskilda fordon försäljs på andrahandsmarknaden till fordonsinnehavare, som inte varit med från början, skulle kunna minimeras.

### 1.10 Upphandlande enhet – en funktion som kan få ändrade uppgifter

Den upphandlande enhet, som beställer projektering och/eller uppbyggnad eller modernisering eller ombyggnad av ett delsystem, är en funktion som avspeglar den fördelning av uppgifter som historiskt har varit förhärskande inom järnvägen. Komponenter, som inte är specifika för järnvägssystemet, hanteras enligt systemet med en *EG-försäkran* och det är tillverkaren eller dennes ombud som utfärdar dokumentet, som i förekommande fall, ska innehålla hänvisning till berörda TSD:er. Här är det tillverkaren som tar ansvaret för produktens överensstämmelse med kraven.

Däremot bygger en *EG-kontrollförklaring* avseende delsystem på ett förfarande genom vilket ett anmält organ, som utsetts av den sökande upphandlande enheten, kontrollerar och intygar att delsystemet överensstämmer med berörda TSD:er och andra regler som ska tillämpas och kan tas i drift. Baserat på detta intyg, utfärdar den sökande en EG-kontrollförklaring, som överlämnas till tillsynsmyndigheten i den berörda medlemsstaten. Vare sig den sökande är en upphandlande enhet, dvs. i praktiken ett järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare eller en tillverkare, så förekommer det i regelverket krav på kompetens i funktionen "den sökande" som kan bringa ljus över vilket värde ur ansvarssynpunkt, som adderats genom utfärdandet av en EG-kontrollförklaring. Det är det *intyg*, som utfärdats av det anmälda organet, som betyder något ur ansvarssynpunkt.

Dagens arbetssätt för funktionen Upphandlande enhet har stora likheter med arbetssättet inom sjöfarten, där redaren normalt är den upphandlande enhet, som tillsammans med ett utpekat (upphandlat) klassningssällskap definierar ett fartygs huvudritning och funktionsbeskrivning med utgångspunkt ifrån den prestanda som redaren vill uppnå och är beredd att betala för. Underlaget lämnas ut till konkurrensupphandling inom varvsindustrin och det rederi som har det bästa anbudet bygger fartyget under klassnings-

sällskapets kontroll. Efter leverans är det "maskinchefen" ombord som under befälhavarens överinseende ansvar tar över det tekniska ansvaret för fartyget och dess underhåll i samråd med redarens resurser i land. Varvets ansvar enligt regelverket är minimalt och det kommersiella åtagandet upphör efter garantitidens utgång.

Inom flygbranschen specificerar den presumtive ägaren eller brukaren av luftfartyget vilka prestanda som ska uppnås och sedan är det flygfabrikanterna som omsätter denna funktionsspecifikation till en teknisk produktspecifikation. Vanligtvis finns redan ett produktsortiment av olika standardiserade luftfartyg på marknaden varför anpassningen till den enskilda kunden tekniskt sett är relativt begränsad. Den anpassade produktspecifikationen ligger till grund för framtagning av ett kundanpassat konstruktionsunderlag. Detta tas fram av en designorganisation, som är innehavare av luftfartygets typcertifikat. Vid större förändringar inom ramen för gällande typcertifikat, ansöker dokumentinnehavaren om ett tillägg, som baseras på ett förändrat typunderlag. I denna miljö förekommer idag inga anmälda organ i förändringsprocessen av det tekniska underlaget för luftfartyg utan det är tillsynsmyndigheten som äger denna funktion. Efter verifiering och validering omsätts det godkända konstruktionsunderlaget till ett produktionsunderlag, som den auktoriserade produktionsorganisationen har att rätta sig efter. Det färdiga luftfartyget levereras till kunden. Designorganisationen inom luftfartssystemet bibehåller ansvaret för produktens tekniska integritet under hela livslängden.

Den upphandlande enheten behöver enligt gällande regelverk inte visa prov på teknisk kompetens och efterhand som de stora etablerade järnvägsföretagen ska konkurrera med nya järnvägsföretag på marknaden, så kommer den tekniska kompetensen att urvattnas. Förhållandena kommer då att närma sig de förhållanden som råder inom luftfarten. För att samhället ska kunna ta konsekvensen av denna förändring krävs designorganisationer som har förmågan att omsätta en funktionsspecifikation till ett godkänt konstruktionsunderlag. Som följd av att allt färre järnvägsföretag kommer att ha kvar teknisk kompetens för att ta det livscykelansvar, (som den upphandlande enheten historiskt sett på något sätt haft), så behövs en omfördelning av uppgifterna. Regelverket medger visserligen redan idag att "konstruktören" får vara sökande vid utfärdande av en EG-kontrollförklaring, utan att regelverket i övrigt definierar vad som avses med "konstruktören". Det är heller inte rimligt att "konstruktören" nu i efterhand ska få monopol på

att ta över livscykelansvaret för all äldre materiel. Dessutom kan ”konstruktören” ha upphört att existera på marknaden.

Det önskvärda tillståndet är att det är designorganisationen som tar över den upphandlande enhetens uppgift att engagera ett anmält organ, dvs. samma upplägg som gäller för komponenter (ansvarsnivå 4). På så sätt förskjuts och placeras livscykelansvaret för produkten ifrån det idag diffusa ansvaret, som den upphandlande enheten har, till att designorganisationen är den funktion som utfärdar en deklARATION, dvs. en försäkran (idag EG-kontrollförklaring) som i ett livscykelperspektiv innebär att ”Dokumentinnehavaren ska fastställa att den grundläggande materiel-systemutvecklingen och ändringar på tillämpliga delsystemnivåer överensstämmer med tillämpliga krav och inte har någon riskabel egenskap”. *Slutresultatet blir* att den upphandlande enheten ej kommer att vara en aktör, som behöver tillhöra järnvägssäkerhetssystemet utan får ses som en rent kommersiell funktion.

### **1.11 Anmälda organ – en funktion som företräder den normerande kraften**

De anmälda organen har idag enligt gällande definition till uppgift att bedöma driftskompatibilitetskomponenternas överensstämmelse eller lämplighet för användning eller att handlägga förfarandet för EG-kontroll av delsystemen. Med andra ord utövar de inträdeskontroll, vilket är en tillsynsuppgift. Uppdraget för det anmälda organet, som utsetts att utföra en EG-kontroll av ett delsystem ska börja på projekteringsskedet och sedan pågå under hela uppbyggnadstiden fram till överlämnandet innan delsystemet tas i bruk.

EG-kontrollförklaringen är avsedd för tillsynsmyndigheten i den medlemsstat där delsystemet inrättas eller tas i bruk. Med EG-kontrollförklaringen följer ett omfattande tekniskt underlag. Hela detta underlag ska deponeras hos den sökande, som ska behålla en kopia under delsystemets livslängd. Underlaget ska överlämnas till de medlemsstater som begär detta, men underlaget är inte tillgängligt för andra aktörer med mindre detta regleras i kommersiella avtal.

### **1.12 Att svara för den tekniska dokumentationen – vem har resurs och kompetens i ett livscykelperspektiv**

Kärnfrågan är: vem tar idag ansvaret för respektive delsystem under dess livslängd? Svaret är att det gör järnvägsföretagen respektive infrastrukturhållarna. Det anmälda organet och den upphandlande enheten, betraktade som funktioner, är borta ur bilden. Det finns två andra typer aktörer inom den kommersiella kraften, som är intressenter. Den ena är den designorganisation, som svarat för utvecklingen av grundkonstruktionen, den andra är de aktörer som tar på sig funktionen ”enhet som ansvarar för underhåll” ECM. För fordon, signalsystem och andra delsystem, som kan mångfaldigas som en unik typ med varianter, torde designorganisationen ha bäst förutsättningar för att tillvarata typens tekniska integritet under livscykeln. Andra delsystem som är platsbyggda såsom en bana, som ligger där den ligger och är en unik design, borde även en ECM-funktion, den dag vi ser sådana funktioner i infrastrukturmiljön, kunna ta över det tekniska underlaget och förvalta det inom ramen för en kompletterande designfunktion. Fordon som lever på slutet av livscykeln, skulle kunna betraktas på samma sätt, dvs. en ECM-funktion som är kombinerade med en designfunktion skulle kunna ta över ansvaret för fordonstypens tekniska integritet under den resterande livslängden på uppdrag av flera fordonsinnehavare av samma fordonstyp med varianter. Här öppnar sig således ett nytt marknadssegment, som borde vara efterfrågat.

### **1.13 Att tillhandahålla produktion av järnvägsprodukter – nytillverkning och ombyggnad samt större modifieringar**

De stora tillverkarna av järnvägsfordon har såväl inbyggd designförmåga som produktionsförmåga, vilket innebär att frågan om att vara en auktoriserad produktionsorganisation har aldrig varit upp till prövning. Detsamma gäller produktionsenheter som specialiserat sig på ombyggnad och större moderniseringar samt större reparationer efter haveri. Den upphandlande enheten har ofta svarat för framtagning av ritningsunderlag och produktionsanpassningen har beretts inom verkstaden ifråga. Det förekommer

att verkstaden har egen konstruktörsförmåga men att kunden (järnvägsföretaget) är den funktion som fastställer ritningarna och ansöker om godkännande av ändringen hos tillsynsmyndigheten. Ytterst har, i enlighet med gällande föreskrifter, fordonsinnehavaren och i sista hand järnvägsföretaget haft ansvaret för säkerheten. Denna ordning är inte hållbar i ett längre perspektiv. En produktionsfunktion, som kan få behörighet på olika produktions- och/eller underhållsnivåer, bör etableras. Den grupp tyngre verkstäder på nivå 5 (Basunderhåll) som undantogs i samband med framtagning av ECM-funktioner behöver återinsättas på funktionskartan. Basunderhåll, nivå 5 avser – mycket omfattande modifieringar/renoveringar på fordonsnivå, samt uppgraderingar samt komplicerade haverireparationer.

*Not.* De fem (5) underhållsnivåerna får ej sammanblandas med de ansvarsnivåer (Nivå 1 till 4) enligt ovan, som används för att fördela ansvar mellan personer som arbetar i tekniska strukturer.

### **1.14 Att tillhandahålla underhåll av järnvägsprodukter**

ERA fick ursprungligen i uppgift ”att inom tre år efter det att byrån inlett sin verksamhet ska den utarbeta ett europeiskt system för certifiering av järnvägsverkstäder avsedda för underhåll av rullande materiel samt ge rekommendationer om införandet av systemet”. Detta uppdrag införlivades sedermera i uppdraget att utveckla ECM-funktioner. Därmed ”försvann” den klasiska järnverksverkstaden från nomenklaturen och återuppstod som en ECM-delfunktion: ”Maintenance Delivery” dvs. leverans av underhåll. Järnvägsverkstäderna finns dock kvar i verkligheten och alla verkstäder kommer troligen inte att införliva samtliga ECM-funktioner utan kvarstå som leverantörer av underhåll, upphandlat av en annan ECM-funktion.

### **1.15 Att ansvara för underhåll av delsystem**

#### **Utveckling av delsystem och väsentliga krav**

Som framförts tidigare har, på grund av omfattningen av och komplexiteten hos järnvägssystemet, det av praktiska skäl visat sig nödvändigt att dela upp systemet i delsystem. För varje sådant

delsystem har väsentliga krav specificerats för hela gemenskapen och sådana tekniska specifikationer (TSD:er) fastställs som är nödvändiga för att uppfylla dessa krav.

Tillämpningsområdet för TSD:erna kommer att successivt utvidgas till att omfatta hela järnvägssystemet. För att på ett kostnadseffektivt sätt åstadkomma driftskompatibilitet kommer det vid behov att skapas ytterligare underkategorier för alla kategorier av järnvägsnät och fordon. Om så är nödvändigt kan de funktionella och tekniska specifikationerna variera efter underkategori.

Som följd av ovanstående systematiska utvecklingsarbete behöver även funktioner som ansvarar för underhåll utvecklas och introduceras. Begreppet enhet som ansvarar för underhåll beskriver en funktion, som kan beskrivas som en process, vilken kan omfattas av offentligt eller privat företags säkerhetsstyrningssystem (SMS). Begreppet kan också uppfattas som en fristående enhet, vilken kan ha en relation med andra enheter såsom fordonsinnehavare, järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare.

Det kan förutses att den enhet som ansvarar för underhåll, som nu introduceras för att uppfylla ett behov beträffande ansvar för godsvagnar, senare kommer att utvidgas till att omfatta samtliga typer av järnvägsfordon. Funktioner som ansvarar för underhåll behövs inte bara för styrning av fordonsunderhåll utan för alla typer av underhåll av delsystem för vilka väsentliga krav har specificerats.

### **ECM enhet som ansvarar för underhåll – formell beskrivning**

Av ändringsdirektivet 2008/110/EG framgår följande bild av vad som idag förväntas av en ECM:

#### *Huvuduppgift:*

Innan ett fordon tas i bruk eller används i järnvägsnätet ska det tilldelas en enhet som ansvarar för underhåll och denna enhet ska vara registrerad i NVR enligt artikel 33 i järnvägsdriftskompatibilitetsdirektivet.

När det gäller godsvagnar ska varje enhet som ansvarar för underhåll certifieras av ett organ som ackrediterats eller erkänts i enlighet med punkt 5, eller av en nationell säkerhetsmyndighet.



*Ansvar:*

Enheten ska se till att de fordon för vars underhåll den ansvarar är i säkert skick genom ett system för underhåll. I detta syfte ska den enhet som ansvarar för underhåll se till att fordonen underhålls i enlighet med

- a) underhållsjournalen för varje fordon,
- b) gällande krav, inklusive underhållsregler och TSD-bestämmelser.

*Befogenheter:*

Saknas

**Alternativ beskrivning av ECM som en ledningsfunktion**

En mer nyanserad beskrivning av den ursprungliga ECM-funktionen skulle kunna lyda:

*Huvuduppgift:*

Uppgiften inkluderar:

- hanteringen av underhållsjournalen (avser ”maintenance file”),
- styrning och uppföljning av de modifieringar, som påverkar konstruktionens integritet hos tilldelat delsystem,
- planering och utfärdande av order för genomförande av underhållet vid lämplig järnvägsverkstad för underhåll,
- regelbundna genomgångar för att säkerställa fortgående överensstämmelse mellan underhållsjournalen (maintenance file) och de väsentliga kraven,
- hantera rapporter om genomfört underhåll och erfarenheter från driften.

När det gäller godsvagnar ska funktionen vara certifierad.

*Ansvar:*

Se till att varje delsystem är i säkert skick genom ett system för underhåll. I detta syfte ska funktionen, beträffande fordon se till att det underhålls i enlighet med

- a) underhållsjournalen (maintenance file) för varje fordon,
- b) gällande krav, inklusive underhållsregler och TSD-bestämmelser.

*Befogenheter:*

- Funktionen ska ha total teknisk styrning över delsystemet och får utfärda instruktioner beträffande användningen av delsystemet,
- Funktionen äger rätt att bli försedd med all erforderlig information som behövs för underhåll av delsystemet.

En utveckling av funktionen till att omfatta fler delsystem inom de organisatoriska delsystemen Infrastruktursystem respektive Trafikledningssystem, skulle i huvudsak leda till behov av anpassad resurs och kompetens, medan de kritiska rutinerna för styrning, genomförande och uppföljning av underhållet skulle kunna återanvändas.

### Uppdelning i ECM delfunktioner

I nu föreliggande förslag till funktionellt angreppssätt, har ECM-funktionen delats upp och omfattar fyra delfunktioner. Dessa är:

- En ledningsfunktion som styr och samordnar de operativa funktionerna
- En funktion för utveckling av underhållet med ansvar för underhållsdokumentation baserad på konstruktionsuppgifter, gångdata, underhållsdata och beprövad erfarenhet
- En funktion för styrning av fordonsflottan med ansvar för att fordon sänds till underhåll och återgår i drift efter underhåll
- En funktion för utförande av underhåll med ansvar för det operativa underhållet på fordon och komponenter samt för utfärdande av underhållsdokumentation.

Ledningsfunktionen betraktas som avgörande och överordnad de tre operativa funktionerna. Den organisation, den fysiska eller juridiska person, som önskar bli ECM måste själv, i egen organisation ha kompetens och resurser att utföra ledningsfunktionen. De operativa funktionerna kan helt eller delvis vara outsourcade, utlagda som uppdrag till underleverantörer. Den sökande måste

dock kunna visa att underleverantörerna utför uppgifterna på ett tillfredställande sätt och att det finns ett fungerande system för processtyrning av underleverantörerna. Under alla omständigheter ska den som är ECM-certifierad alltid själv vara ansvarig för samtliga funktioner oavsett om någon eller några operativt utförs av underleverantörer.

### **Konfigurationsledning av fordonets integritet**

Idag ligger det formella ansvaret för konfigurationsledning av det tekniska underlaget i samband med ändrad designkonstruktion av ett fordon oavsett av orsak, på berört järnvägsföretag inom ramen för kravet på ett säkerhetsstyrningssystem.

Med tanke på att ett fordon och i synnerhet en godsvagn över tiden kan komma att ingå i en mängd fordonskombinationer som dras av många olika järnvägsföretag, är dagens ansvarsfördelning svårhanterlig. Flera upphandlande enheter kan vara engagerade under ett fordons livslängd, vilket komplicerar för den som ska ta ansvar för fordonets konfiguration.

Introduktionen av funktionen Att ansvara för underhåll (ECM), skapar nya möjligheter. Det är ECM som ska säkerställa att varje tilldelat fordon underhålls i enlighet med underhållsunderlaget för fordonet. ECM är den funktion som bör ta på sig ansvaret för såväl hanteringen av ändringar som påverkar konstruktionens integritet, som för underhållet av den rullande materielen och förvaltningen av underhållsunderlaget.

En delmängd av dessa modifieringar utgörs av byte i samband med underhåll ("substitution in the framework of maintenance") dvs. ersättande av komponenter med delar som har identisk funktion och prestanda i samband med förebyggande underhåll och reparationer. Om fordonet nyttjas av flera järnvägsföretag uppstår praktiska svårigheter med att kommunicera med alla berörda järnvägsföretag. ECM-funktionen har bäst överblick över behovet av sådana konstruktionsändringar och bör säkerställa tillgång till kompetens för att ta hand om detta behov över ett fordons livscykel.

Oavsett en konstruktionsändrings komplexitet och omfattning, krävs det i grunden samma processer med tillhörande kritiska rutiner. En ECM bör ha förmågan att hantera de ändringar av fordonets dokumentation som blir följderna av en konstruktions-

ändring genom konfigurationsstyrning av det tekniska underlaget. Dessutom ska en ECM ha förmågan att värdera konsekvenserna av en omkonstruktion och kunna utveckla eller anpassa berörd drifts- och underhållsdokumentation.

ECM-funktionen kan mycket väl kombineras med funktionen som den sökande (upphandlande enhet) i händelse av modifiering av den tekniska konstruktionen av fordonet.

ECM-funktionen måste ha förmåga att ta hand om det underhållsunderlag som skapas i samband med en omkonstruktion och omsätta detta till erforderliga ändringar av underhållsdokumentationen. Denna dokumentation utgörs dels av förändrade underhållskrav, dels av erforderliga förändringar av berörda underhållsmanualer inklusive reservdelskataloger eller motsvarande. Underhållskraven kan behöva omformas till ett underhållsprogram, som tar hänsyn till det aktuella trafikprogrammet. På fordonsnivå kan programmet behöva ytterligare anpassning i form av en underhållsplan för utformning av konkreta arbetspaket för respektive fordon.

## 1.16 Konklusion

Artikel 4 i järnvägssäkerhetsdirektivet 2004/49/EG med rubriken: Utveckling och förbättring av järnvägssäkerhet sätter ramen för dagens säkerhetsstruktur inom järnvägssystemet. Enligt artikelns punkt 3, ska medlemsstaterna se till att ansvaret för en säker drift av järnvägssystemet och riskhanteringen för detsamma läggs på infrastrukturförvaltarna (IM) och järnvägsföretagen (RU). De ska bedriva riskhantering i samarbete och inrätta säkerhetsstyrningssystem. Detta synsätt, med en koncentration på två typer av aktörer, förhindrar en hållbar marknadsutveckling.

Självfallet ska varje IM/RU, liksom idag ansvara för sina respektive delar av systemet och ansvara för en säker drift av dessa delsystem, inklusive materielförsörjning och upphandling av tjänster, gentemot användare, kunder, berörd personal och tredje part. Det som ska lyftas fram är behovet av dynamik.

Punkt 4 i artikel 4 pekar på övriga aktörers ansvar. Här nämns tillverkare, underhållsleverantörer, fordonsinnehavare, tjänstleverantörer och upphandlande enheter. Modellen bygger på att IM/RU ska föreskriva krav och användningsvillkor som ska uppfyllas så att materiel och tjänster kan användas på ett säkert

sätt. Detta leder till detaljerade föreskrifter och villkor, som skapar behov av detaljstyrning.

Motmedlet är att fler av den kommersiella kraftens aktörer lyfts fram som innehavare av säkerhetspåverkande funktioner. Den grupp som på ett avgörande sätt skulle förändra förutsättningarna för IM/RU möjlighet att fokusera på kärnverksamheten (skapa kundnytta och leverans mot kund) är den som tillhandahåller säkerhetspåverkande produkter inklusive tjänster. Hit hör att tillhandahålla design, produktion, underhåll av de järnvägsmateriell-system som försörjer dem som tillhandahåller järnvägstransport-tjänster, infrastruktur och trafikledning. Dessa aktörer behöver kravsättas så att de på ett trovärdigt sätt kan ta ansvar för respektive verksamhet utifrån egna meriter i ett livscykelperspektiv.

Inrättandet av ECM-funktioner är ett lysande exempel på hur förändringen kan genomföras inom underhållssektorn. Ett liknande initiativ behövs inom tillverkningssektorn. Först när dessa aktörer har skapat tilltro till sina säkerhetsstyrningssystem, kan IM/RU gradvis förändra sitt uppträdande mot att vara kompetenta upphandlare och lita på att de andra certifierade aktörerna tas sitt ansvar på lika villkor.

Den normerande kraftens aktörer med tillsynsmyndigheterna i spetsen måste anpassas till att ha förmågan att spela på hela registret av tillsynsverktyg och bredda tillsynen till att omfatta samtliga säkerhetspåverkande funktioner. De anmälda organen har en viktig funktion att fylla, men de tillhör den normerande kraftens aktörer, som delegerats en myndighetsuppgift och agerar på uppdrag av tillsynsmyndigheten.

Samspelet mellan den sökande (idag den upphandlande enheten eller tillverkaren, i morgon en designorganisation) och det anmälda organet behöver ses över. Det måste säkerställas att det är den sökande designorganisationen, baserat på resurs och kompetens, som deklarerar att han tar ansvaret för sin produkt över hela livscykeln medan det anmälda organet har levererat ett sant intygande utifrån dokumentation och bevittnande av genomförda verifieringar och valideringar. Det är angeläget att tillsynsmyndigheten följer upp resultatet av den delegerade verksamheten. Det måste finnas lagliga förutsättningar för att omedelbart återkalla uppdraget till det anmälda organet, utan möjlighet till överklagande, om det skulle visa sig nödvändigt. Det är detta som skapar förutsättningar för en trovärdig förändring inom järnvägssystemet.

# Referenser

## Offentligt tryck

### Propositioner

*Regeringens proposition 1987/88:50 om trafikpolitiken inför 1990-talet*

*Järnvägslag, prop. 2003/04:123*

*Andra järnvägspaketet – fortsatt EU-harmonisering av järnvägs-lagstiftningen, prop. 2006/07:45*

*Mål för framtidens resor och transporter, prop. 2008/09:93*

### Statens offentliga utredningar

SOU 1993:13, *Ökad konkurrens på järnvägen*

SOU 1996:9, *Om järnvägens trafikledning m.m.*

SOU 1996:33, *Banverkets myndighetsroll m.m.*

SOU 1997:129, *Kollektivtrafik i tid*

SOU 2003:104, *Järnväg för resenärer och gods*

SOU 2004:92, *En samlad järnvägslagstiftning*

SOU 2008:92, *Konkurrens på spåret*

SOU 2010:61, *Driftskompatibilitet och enheter som ansvarar för underhåll inom EU:s järnvägssystem*

### Departementsskrivelser

Ds 1993:63 *En öppen järnvägsmarknad i Sverige*

Ds 1994:27 *Entreprenader på nya spår*

Ds 2009:54 *Behörighet för lokförare*

**Övriga källor och referenser**

- Alexandersson, Gunnar: The Accidental Deregulation, 2010
- Banverket: Statistik över olyckor på statens spåranläggningar, 1999
- Banverket: Utveckling av det kapillära nätet, 2007
- Banverket: Banverket 1988–2010
- Informationsförlaget: Järnvägen 150 år, 2006
- Johansson, Bengt-Erik: TGOJ AB. Underhållsrörelsen. En historik, 1994
- Järnvägsstyrelsen: Branschanalys av järnvägsföretag, Rapport 2007:1
- Paterson, Nicoleta: Konsekvenser av bristande kompetens inom järnvägen. Säkerhetsmässigt och ekonomiskt, 2009
- SJ: Trafiksäkerheten 1990
- Svenska Järnvägsklubben: Järnvägsdata, 1993
- Sveriges Kommuner och Landsting: Det kapillära järnvägsnätet, 2010
- Thoursie och Thylén: Sveriges järnvägars historia, 1991
- Karlsson, LO, Malmberg S: Nora Bergslags Järnväg 125 år en minnesskrift, 1981

**Underlagsrapporter framtagna inom ramen för utredningen**

- Ansvarsfördelning inom järnvägssystemet, Torbjörn Rehn, TRC Consulting AB
- Ansvaret för järnvägssäkerheten, docent Johan Schelin
- Tillverkarens ansvar inom luftfarten, docent Johan Schelin
- Hittills vunna erfarenheter, Sven Malmberg, Godarådärby AB

# Statens offentliga utredningar 2010

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Lätt att göra rätt – om förmedling av brottskadestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.
6. Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. M.
7. Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. IJ.
8. En myndighet för havs- och vattenmiljö. M.
9. Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. Jo.
10. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
11. Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Ku.
12. I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. Ku.
13. Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Fi.
14. Partsinsyn enligt rättegångsbalken. Ju.
15. Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. Ju.
16. Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. IJ.
17. Prissatt vatten? M.
18. En reformerad budgetlag. Fi.
19. Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. U.
20. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. Fi.
21. Bättre marknad för tjänstehundar. Jo.
22. Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. Fö.
23. Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. N.
24. Avtalad upphovsrätt. Ju.
25. Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. Fö.
26. Flyttningsbidrag och unionsrätten. A.
27. Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. N.
28. Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. U.
29. En ny förvaltningslag. Ju.
30. Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. N.
31. Första hjälpen i psykisk hälsa. S.
32. Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. UD.
33. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
34. På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar. Ku.
35. Kunskap som befrielse? En metanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. U.
36. Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. U.
37. Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet. IJ.
38. Muttbrott. Ju.
39. Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. S.



40. Cirkulär migration och utveckling – kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. Ju.
41. Kompensationstillägg – om ersättning vid försenade utbetalningar. S.
42. Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag. Jo.
43. Förundersökningsbegränsning. Ju.
44. Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol. Ju.
45. Händelseanalyser vid självmord inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Förslag till ny lag. S.
46. Utländsk näringsverksamhet i Sverige. En översyn av lagstiftningen om utländska filialer i ett EU-perspektiv. N.
47. Alkoholkonsumtion, alkoholproblem och sjukfrånvaro – vilka är sambanden? En systematisk litteraturoversikt. S.
48. Multipla hälsoproblem bland personer över 60 år. En systematisk litteraturoversikt om förekomst, konsekvenser och vård. S.
49. Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008. Ju.
50. Försvarsmaktens helikopterresurser. Fö.
51. Könsskillnader i skolprestationer – idéer om orsaker. U.
52. Biologiska faktorer och könsskillnader i skolresultat. Ett diskussionsunderlag för Delegationen för jämställdhet i skolans arbete för analys av bakgrunden till pojkars sämre skolprestationer jämfört med flickors. U.
53. Pojkar och skolan: Ett bakgrundsdokument om "pojkkrisen". Översättning på svenska av engelsk rapport: Boys and School: A Background Paper on the "Boy Crisis". + Engelsk rapport. U.
54. Förbättrad återbetalning av studieskulder. U.
55. Romers rätt – en strategi för romer i Sverige. IJ.
56. Innovationsupphandling. N.
57. Effektivare planering av vägar och järnvägar. N.
58. Rehabiliteringsrådets delbetänkande. S.
59. Underhållsskyldighet i internationella situationer – Underhållsförordningen, 2007 års Haagkonvention och 2007 års Haagprotokoll + Bilagedel. Ju.
60. Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering. IJ.
61. Driftskompatibilitet och enheter som ansvarar för underhåll inom EU:s järnvägssystem. N.
62. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. Under konstruktion – framtidens e-förvaltning. Fi.
63. EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare. Ju.
64. "Se de tidiga tecknen" – forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola. U.
65. Kompetens och ansvar. S.
66. Barns perspektiv på jämställdhet i skola. En kunskapsöversikt. U.
67. I rättan tid? Om ålder och skolstart. U.
68. Ny yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller. Ju.
69. Förbättrad vinterberedskap inom järnvägen. N.
70. Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter. + Bilagor + Lättläst + Daisy. IJ.
71. Sexualbrottslagstiftningen – utvärdering och reformförslag. Ju.
72. Folk rätt i väpnad konflikt – svensk tolkning och tillämpning. + Bilaga 7, Svensk manual i humanitär rätt m.m. Fö.
73. Svensk sjöfarts konkurrensförutsättningar. N.
74. Mer innovation ur transportforskning. N.
75. Gymnasial lärlingsutbildning – utbildning för jobb. Erfarenheter efter två års försök med lärlingsutbildning. U.
76. Transportstyrelsens databaser på vägtrafikområdet – integritet och effektivitet. N.
77. Sammanläggningar av landsting – övergångsstyre och utjämning. Fi.
78. Fondverksamhet över gränserna. Genomförande av UCITS IV-direktivet. Fi.
79. Pojkars och flickors psykiska hälsa i skolan: en kunskapsöversikt. U.
80. Skolan och ungdomars psykosociala hälsa. U.
81. En ny biobankslag. S.
82. Trafikverket ICT. N.

83. Att bli medveten och förändra sitt förhållningssätt.  
Jämställdhetsarbete i skolan. U.
84. Hedersrelaterad problematik i skolan  
– en kunskaps- och forskningsöversikt.  
U.
85. Vem arbetar efter 65 års ålder?  
En statistisk analys. S.
86. Personalförsörjningen i ett reformerat försvar. Fö.
87. Skadestånd och Europakonventionen. Ju.
88. Vägen till arbete. Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration. Fi.
89. Finns det samband mellan samsjuklighet och sjukfrånvaro? En systematisk litteraturöversikt. S.
90. En ny lag om ekonomiska föreningar.  
Del 1+2. Ju.
91. Planering på djupet – fysisk planering av havet. M.
92. En effektivare förvaltning av statens fastigheter. Fi.
93. Att skapa arbeten. Löner, anställningsskydd och konkurrens. Fi.
94. Gotland – användningen av beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse. Fi.
95. Se, tolka och agera – allas rätt till en likvärdig utbildning. U.
96. Riktiga betyg är bättre än höga betyg.  
Förslag till omprövning av betyg. U.
97. Resultatuppföljning, läskvalitet och skolutveckling – tre bidrag till diskussionen om jämställdhet i skolan. U.
98. Gårdsförsäljning. S.
99. Flickor, pojkar, individer  
– om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan. U.
100. Ansvar för järnvägssäkerheten. Kan en annan fördelning gynna en marknadsdriven utveckling? N.

# Statens offentliga utredningar 2010

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Lätt att göra rätt  
– om förmedling av brottskadestånd. [1]
- Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]
- Allmänna handlingar i elektronisk form  
– offentlighet och integritet. [4]
- Partsinsyn enligt rättegångsbalken. [14]
- Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. [15]
- Avtalad upphovsrätt. [24]
- En ny förvaltningslag. [29]
- Mutbrott. (38)
- Cirkulär migration och utveckling  
– kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. [40]
- Förundersökningsbegränsning. [43]
- Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol. [44]
- Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008. [49]
- Underhållsskyldighet i internationella situationer – Underhållsförordningen, 2007 års Haagkonvention och 2007 års Haagprotokoll + Bilagedel. [59]
- EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare. [63]
- Ny yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller. [68]
- Sexualbrottslagstiftningen – utvärdering och reformförslag. [71]
- Skadestånd och Europakonventionen. [87]
- En ny lag om ekonomiska föreningar.  
Del 1+2. [90]

### Utrikespartementet

---

- Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. [32]

### Försvarsdepartementet

---

- Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. [22]
- Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. [25]
- Försvarsmaktens helikopterresurser. [50]
- Folkkrätt i väpnad konflikt – svensk tolkning och tillämpning. + Bilaga 7, Svensk manual i humanitär rätt m.m. [72]
- Personalförsörjningen i ett reformerat försvar. [86]

### Socialdepartementet

---

- Första hjälpen i psykisk hälsa. [31]
- Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. [39]
- Kompensationstillägg – om ersättning vid försenade utbetalningar. [41]
- Händelseanalyser vid självmord inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Förslag till ny lag. [45]
- Alkoholkonsumtion, alkoholproblem och sjukfrånvaro – vilka är sambanden?  
En systematisk litteraturoversikt. [47]
- Multipla hälsoproblem bland personer över 60 år. En systematisk litteraturoversikt om förekomst, konsekvenser och vård. [48]
- Rehabiliteringsrådets delbetänkande. [58]
- Kompetens och ansvar. [65]
- En ny biobankslag. [81]
- Vem arbetar efter 65 års ålder? En statistisk analys. [85]
- Finns det samband mellan samsjuklighet och sjukfrånvaro? En systematisk litteraturoversikt. [89]
- Gårdsförsäljning. [98]

### Finansdepartementet

---

- Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. [13]

En reformerad budgetlag. [18]  
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. [20]  
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. Under konstruktion – framtidens e-förvaltning. [62]  
Sammanläggningar av landsting – övergångsstyre och utjämning. [77]  
Fondverksamhet över gränserna.  
Genomförande av UCITS IV-direktivet. [78]  
Vägen till arbete. Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration. [88]  
En effektivare förvaltning av statens fastigheter. [92]  
Att skapa arbeten. Löner, anställningsskydd och konkurrens. [93]  
Gotland – användningen av beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse. [94]

#### **Utbildningsdepartementet**

---

Skolgång för alla barn. [5]  
Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [10]  
Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. [19]  
Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. [28]  
Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [33]  
Kunskap som befrielse? En metaanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. [35]  
Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. [36]  
Könsskillnader i skolprestationer – idéer om orsaker. [51]  
Biologiska faktorer och könsskillnader i skolresultat. Ett diskussionsunderlag för Delegationen för jämställdhet i skolans arbete för analys av bakgrunden till pojkars sämre skolprestationer jämfört med flickors. [52]  
Pojkar och skolan: Ett bakgrundsdokument om pojkkrisen. Översättning på svenska av

engelsk rapport: Boys and School: A Backgroundpaper on the "Boy Crisis".  
+ Engelsk rapport. [53]

Förbättrad återbetalning av studieskulder. [54]  
"Se de tidiga tecknen"  
– forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola. [64]  
Barns perspektiv på jämställdhet i skola.  
En kunskapsöversikt. [66]  
I rättan tid? Om ålder och skolstart. [67]  
Gymnasial lärlingsutbildning  
– utbildning för jobb. Erfarenheter efter två års försök med lärlingsutbildning. [75]  
Pojkars och flickors psykiska hälsa i skolan: en kunskapsöversikt. [79]  
Skolan och ungdomars psykosociala hälsa. [80]  
Att bli medveten och förändra sitt förhållningssätt. Jämställdhetsarbete i skolan. [83]  
Hedersrelaterad problematik i skolan  
– en kunskaps- och forskningsöversikt. [84]

Se, tolka och agera – allas rätt till en likvärdig utbildning. [95]  
Riktiga betyg är bättre än höga betyg. Förslag till omprövning av betyg. [96]  
Resultatuppföljning, läskvalitet och skolutveckling – tre bidrag till diskussionen om jämställdhet i skolan. [97]  
Flickor, pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan. [99]

#### **Jordbruksdepartementet**

---

Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. [9]  
Bättre marknad för tjänstehundar. [21]  
Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag. [42]

#### **Miljödepartementet**

---

Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]  
Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. [6]  
En myndighet för havs- och vattenmiljö. [8]  
Prissatt vatten? [17]  
Planering på djupet – fysisk planering av havet. [91]

### **Näringsdepartementet**

---

- Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. [23]
- Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. [27]
- Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. [30]
- Utländsk näringsverksamhet i Sverige. En översyn av lagstiftningen om utländska filialer i ett EU-perspektiv. [46]
- Innovationsupphandling. [56]
- Effektivare planering av vägar och järnvägar. [57]
- Driftskompatibilitet och enheter som ansvarar för underhåll inom EU:s järnvägssystem. [61]
- Förbättrad vinterberedskap inom järnvägen. [69]
- Svensk sjöfarts konkurrensförutsättningar [73]
- Mer innovation ur transportforskning. [74]
- Transportstyrelsens databaser på vägtrafikområdet – integritet och effektivitet. [76]
- Trafikverket ICT. [82]
- Ansvar för järnvägssäkerheten. Kan en annan fördelning gynna en marknadsdriven utveckling? [100]

### **Integrations- och jämställdhetsdepartementet**

---

- Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målriktat arbete på tre samhällsområden. [7]
- Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. [16]
- Sverige för nyanlända utanför flyktingmottandet. [37]
- Romers rätt – en strategi för romer i Sverige. [55]
- Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering. [60]
- Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter. + Bilagor + Lättläst + Daisy. [70]

### **Kulturdepartementet**

---

- Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. [11]
- I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. [12]
- På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar. [34]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

- Flyttningsbidrag och unionsrätten. [26]