

# Särskilda yttranden

## Särskilt yttrande av Christina Axelsson

### Järnvägens konkurrenskraft vinner på att lyssna till resenärernas behov

Resenärsforum ställer sig mycket positiv till utredningens omfattande genomlysning av problemen i den svenska järnvägs-  
trafiken. Utredningens förslag att stärka de demokratiska  
processerna och bättre reglera formerna för samråd vid  
framtagande av trafikförsörjningsprogram är angeläget så att  
resenärsperspektivet i planeringens alla delar säkerställs. Det är  
därför nödvändigt att det finns en professionell organisation  
baserad på fakta om resenärernas behov, vilket dels underlättar för  
regionerna att uppfylla lagkravet på samråd med resenärs-  
representanterna och dels presentera konkreta förbättringsförslag  
som kan bidra till att öka järnvägens, ja hela kollektivtrafikens  
attraktivitet.

### Samråden behöver förstärkas

Kollektivtrafiklagen föreskriver i dag att samråd ska ske med  
resenärsföreträdare<sup>1</sup> vid framtagandet av de regionala trafikförsörj-  
ningsprogrammen och vid flera tillfällen har Resenärsforum  
deltagit i denna process, även om den processen ännu inte har satt  
sig helt hos alla regionala kollektivtrafikmyndigheter. Resenärs-

---

<sup>1</sup> 2 kap. 9 § kollektivtrafiklagen.

forum är kollektivresenärernas konsumentorganisation på rikspanet. Resenärsforum företräder resenärsperspektivet tillsammans med regionala och lokala grupper. För att de som använder sig av kollektivtrafiken ska engagera sig och påverka trafikens utveckling måste de kunna se att engagemanget kan leda till förbättringar när det gäller utbud, tjänster och service. Det gäller i första hand lokalt där man bor och reser, men resenärernas åsikter måste också betyda något för trafikens utveckling regionalt och nationellt. Som nationell resenärsorganisation har Resenärsforum ofta kunnat bistå med värdefulla erfarenheter. Dessvärre är Resenärsforums möjligheter att delta starkt begränsade eftersom verksamheten i stort består av ideella krafter.

För att en nationell resenärsorganisation i nära dialog med resenärerna, ska kunna tillvarata deras intressen på ett effektivt sätt och ge dem möjlighet till inflytande, krävs att den ges tillräckliga resurser för att fånga upp resenärernas synpunkter och förmedla dem vidare. Det krävs en organisation som förmår genomföra analyser och utredningar och som är professionell i dialogen med beslutsfattare på olika nivåer i samhället.

## **Resenärernas EU-arbete**

Det måste fungera att resa med tåg inte bara i Sverige utan också till och i övriga europeiska länder, inte minst för att leva upp till miljö/klimatmålen som beslutats i vårt land och inom EU. Målet är att resenärerna inom unionen ska ha full tillgång till kollektivtrafik på järnväg, som håller en hög standard, med pålitliga och turtäta förbindelser. Resenärsforum arbetar för detta i den europeiska organisationen European Passenger's Federation (EPF) som bevakar och påverkar utvecklingen av resenärsperspektivet i kollektivtrafiken inom EU. Resenärsforum är själva medlem i EPF, vilken driver resenärsperspektivet på EU-nivå. Där förs diskussionerna kring förordningar. Ett exempel är resenärernas rättigheter, men det sker också samverkan med UITP (Lokaltrafikunionen) och CER (Community of European Railway and Infrastructure Companies). Resenärsforums generalsekreterare medverkar som företrädare för EPF hos Europeiska järnvägsbyrån (European Railway Agency, Valenciennes, med sammanträde i Lille)

gällande handikappreglerna (PRM TSI), och företräder nu EPF i DG Move:s uppföljande arbetsgrupp PRM TSI Advisory Body. Resenärsforum instämmer i utredningens förslag om att Sverige behöver arbeta mer aktivt inom olika EU-organ för att tillvarata svenska intressen på järnvägsområdet. Om Resenärsforum skulle få ökat stöd skulle även möjligheterna att påverka det europeiska arbetet kunna utvecklas.

### **Järnvägens konsumenters synpunkter ökar järnvägens attraktionskraft**

Järnvägens attraktionskraft, som kollektivtrafikmedel, har ökat de senaste åren, trots störningar och problem med infrastrukturen. Om utbudet kommunicerar mer med behov hos resenärerna och om resenärerna får gehör för sina förbättringsförslag kring tur-täthet, tillgänglighet, stationerna/hållplatsernas utformning, orienterbarhet och information före och under resan, kommer attraktionskraften att öka ännu mer. Det är viktigt, inte minst för att leva upp till målen om att fördubbla antalet resor i kollektivtrafiken och att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer.

Tanken på kollektivresenärerna som konsumenter håller på att etableras som en naturlig roll. Det finns ett starkt tryck på att Resenärsforum ska medverka i olika sammanhang med de förslag som utredningen lägger blir trycket än högre. Dagens Resenärsforum, som har funnits sedan 2005, saknar förutsättningar att motsvara de krav som måste kunna ställas på en sådan organisation. Arbetet bedrivs till största delen av ideella krafter.

Tiden är därför mogen att bygga vidare på det som gjorts och skapa en organisation som ges förutsättningar att fånga upp och förmedla resenärernas behov och som har branschens och samhällets förtroende att kanalisera dessa behov till beslutsfattarna.

## Särskilt yttrande av Karolina Boholm

### Inledning

Som utnämnd expert till Utredningen om järnvägens organisation har jag möjligheten att lämna ett särskilt yttrande till slutbetänkandet. Utredningen har berört flera delar av järnvägen och arbetat mycket brett. I detta slutbetänkande har inte godstrafiken berörts specifikt och därför har jag velat sammanfatta några frågor viktiga för godstrafiken nedan.

### Nationellt perspektiv bör gälla för järnvägen

Utredningen har poängterat, på flera ställen i betänkandet, att det finns intressekonflikter inom vissa delar av järnvägssystemet och motstridiga mål. Ett av dessa är avsaknaden av övergripande ställningstagande om ”järnvägens roll i transportsystemet”, där utredningen menar att regering/riksdag bör formulera ett ”övergripande mål avseende järnvägens roll”. Jag hade önskat att utredningen gjorde ett tydligare ställningstagande i den frågan. Motivet för staten att ha stora anslag till järnvägens infrastruktur är att det bidrar till konkurrenskraft, miljö och jobb. Att staten tar detta ansvar är för att infrastruktur behöver hänga ihop i ett nationellt perspektiv men också för att infrastruktur binder ihop nationen. Eftersom staten avsätter stora summor i statsbudgeten till järnvägen bör huvudfokus vara det som gagnar staten och inte regionen. Annars borde ansvar för infrastruktur ligga på kommunerna eller regionerna. Det som utredningen kallar interregionala resor och transporter bör därmed vara de järnvägsrörelser som bör ges högsta prioritet.

### Godstrafik betyder arbetstillfällen

Järnvägen är viktigt både för import och för export av varor. Speciellt viktig är järnvägen för branscher med långa transportavstånd eller för gods som är tungt. Godstrafiken är inte bara

transporter av varor, det är grunden för arbetstillfällena på de orter där tillverkningen sker. Godstrafiken är helt kommersiell och har ibland problem med att få till tåglägen eller behövliga investeringar. Att det från politiskt håll inte tydligt finns tydliga svar på vilken trafik som ska prioriteras eller vad det statliga järnvägsnätet ska användas till påverkar godstrafiken negativt i dag. Ofta betonas arbetspendling som en del av det statliga åtagandet från olika aktörer, men en del av det statliga åtagandet är också att se till att det ges förutsättningar till arbetstillfällena. Utan arbetstillfällena har människor inga jobb att pendla till.

### **Sverige – ett handelsberoende land i Europas utkant**

Flera viktiga frågor för väl fungerande godstransporter har inte belysts i utredningen trots att det inom ramen för utredningen funnits en arbetsgrupp för godstransporterna. Modern logistik ställer ökade krav på järnvägens funktionalitet och tillförlitlighet. Varuägare vill till exempel se en flexibel beslutsordning inom Trafikverket för mindre marknadsåtgärder till näringslivets transporter, det vill säga en marknadspott. Trafikverket har en mycket viktig roll för att skapa bättre transparens i godsflöden och mer av horisontella samarbeten där Trafikverket kan spela en förut-sättningskapande roll.

### **Godstrafiken undervärderas systematiskt i de samhällsekonomiska kalkylmodellerna**

Att utredningen landar i slutsatsen att det bör vara konkurrens på spåren och inte konkurrens om spåren är bra. Det öppna marknadstillträdet för gods fungerar bra och ska behållas. Utredningens förslag om att använda kvotering av kapacitet för godstrafiken, till exempel på vissa utpekade sträckor samt vissa tider på dygnet, är intressant. I Schweiz planeras godstrafiken in mellan persontågen i fördefinierade kanaler. Utredningen skriver att kravet om samhälls-ekonomisk effektivitet därför bör tas bort som grund för prioritering av trafik, om kvotering ska vara möjlig. Att trafik ska prioriteras utifrån samhällsekonomisk effektivitet låter naturligtvis bra, men det innebär en administrativ börda vid kapacitetstill-

delningen och utgår dessutom från en modell som inte visar ett relevant samhällsekonomiskt värde. Jag instämmer därför i förslaget att stryka samhällsekonomisk effektivitet som grund i kapacitetstilldelningen. De samhällsekonomiska kalkylmodellerna undervärderar systematiskt gods då modellerna bara tar hänsyn till kapitalvärdet av gods ombord på en järnvägsvagn. I förhållande till persontrafiken har godstrafiken ett mycket lågt värde. Järnvägstruppen på KTH har uppskattat att persontrafiken är värderad tio gånger högre än godstrafiken. I princip så värderas människor som pendlar till en specifik fabrik nästan tio gånger högre än samma fabriks varor, trots att förmågan att kunna leverera varorna är grunden till varför dessa människor har ett jobb.

### **Regeringen bör omgående ge uppdrag om förbättrad statistik**

Bristen på tillförlitlig statistik har länge varit uppenbar för transportköpare men bekräftas av utredningen som dessutom visar att situationen till och med är allvarligare än vad som tidigare uppfattats. Utredningen skriver att Trafikverket saknar uppgifter om godsflöden och att det inte går att få en övergripande bild av vilka uppgifter som samlas in, av vem och på vilka grunder. Staten avsätter flera miljarder varje år till infrastruktur och underlag vi baserar dessa åtgärder på är bristfälliga och baseras på statistik som inte är tillförlitlig. Det är en situation som måste åtgärdas!

### **Kapacitetstilldelningen bör ses över - effektiviseringsvinster utan ny infrastruktur!**

Utredningen föreslår att persontrafiken får en förändrad marknadstillträdesmodell och kvotering av kapacitet för godstrafiken. Utöver det går det också att göra kapacitetstilldelningsprocessen effektivare. Transportstyrelsens utvärdering av kapacitetstilldelningsprocessen visar en process som inte är transparent eller förutsägbar. I dag är processen manuell och borde ha stor potential att digitaliseras. Även Trafikanalys menar att systemet inte är ändamålsenlig på en avreglerad marknad. Det är möjligt att effektivisera processerna för kapacitetstilldelning. Green Cargo har till exempel visat på outnyttjad kapacitet i storleksordningen 20–30 procent om

ständiga optimeringar av innevarande tågplan gjordes varje månad. Processen genererar till exempel spöktåg, det vill säga tåg som är inlagda i tågplanen men som sedan inte utnyttjas. Eftersom det är omöjligt att veta behovet cirka 18 månader framåt planeras det för en rad tåg som aldrig behövs. Spöktåg innebär att tåg kommer att stå på mötesspår för att vänta på att släppa fram ett tåg som aldrig kommer. Om tågtidtabellerna i stället kan tillämpas genom ständiga optimeringar och anpassningar kan kapaciteten i hela systemet höjas men även tågens hastighet kan öka. Ramavtal är att gå i helt motsatt riktning och bör därför inte införas.

### **Järnvägen bör inte vara regionaliserad i Trafikverkets organisation**

Järnvägen är ett komplext transportsystem där de olika delarna beter sig som kommunicerande kärl, det vill säga en del påverkar ett annat i ett sammanhängande system. Ur ett godsperspektiv är därför stråktänkandet centralt då alla järnvägstransporter ska transporteras relativt långt. När Trafikverket bildades skapades regioner där både väg och järnvägsfrågor hamnade. Vägverket hade haft regioner i sin organisation men det hade inte Banverket. Att hantera järnvägen i regioner gör att en helhetssyn saknas och att mindre åtgärder på järnvägen hanteras regionalt i stället utifrån ett stråktänkande. Att det finns nytta med regioner för väginfrastrukturen är tämligen klart, men nyttan för järnvägen verkar inte finnas. Genom att dela in järnvägen i regioner så förloras det övergripande systemperspektivet.

### **Green Cargos framtida ägare**

Från transportköparnas sida finns stor tveksamhet till försäljning av Green Cargo AB. För en fungerande järnvägsmarknad behövs flera aktörer och fungerande konkurrens. Det är därför viktigt att en eventuell försäljning av Green Cargos inte leder till att det finns färre tågoperatörer på den europeiska marknaden, vare sig de är privata eller statliga. Att bryta ut vissa delar av Green Cargos verksamhet för försäljning är också tveksamt.

## Särskilt yttrande av Karolina Celinska

Det mest centrala för resenärer med funktionsnedsättning är ett "hela resan"-perspektiv och ett sammanhållet/trafikslagsövergripande system. En del i detta system är järnvägen. För att järnvägen ska fungera för resenärer med funktionsnedsättning krävs i dag mycket god kännedom om vem som ansvarar för stationen, för perrongen, för tåget och för ytorna däremellan. Dessutom är någon eller några ansvariga för information som ska delges resenärer och som att det inte vore nog, finns ytterligare parter som ska tillhandahålla ledsagning. Denna otydliga organisering inom järnvägen skapar oerhörda hinder för personer med funktionsnedsättning vid tågresa. Utredningen om järnvägens organisation har tyvärr inte förmått att lyfta dessa frågor och med det heller inte kunnat lämna nödvändiga åtgärdsförslag. Något, som enligt min mening, är absolut nödvändigt för att personer med funktionsnedsättning ska kunna resa med tåg

Det finns vissa aspekter som primärt borde hanteras. Begreppet stationsförvaltare måste definieras och dess ansvar måste tydligt kommuniceras till resenärer och resenärsorganisationer. Tillgänglig och användbar information är ytterligare en fråga som behöver uppmärksammas. Information inkluderar realtidsinformation genom utrop och på displayer, förändringar i infrastrukturen samt tydlighet vid störningar. Detta behöver naturligtvis appliceras på alla delar inom järnvägen där resenärer har tillträde.

Utförandet av ledsagning/assistans är också en avgörande funktion som måste ses över. Det råder brist, dels i utförandet, dels i organiseringen av denna tjänst. Även om det finns lovvärda samarbeten, så behöver samordningen mellan olika aktörer och olika trafikslag fungera för att resan ska kunna genomföras. En tanke vore att titta närmare på hur ledsagning organiseras och fungerar inom flyget och se om detta kan koordineras för alla trafikslag.

2013 gjorde riksdagens trafikutskott en uppföljning av transportsystemets tillgänglighet och användbarhet för personer



med funktionsnedsättning<sup>2</sup>. Även där lyftes samordning, led-sagning, utvärdering samt tillsyn, som viktiga områden att fokusera vidare på.

Sammanfattningsvis anser jag att flertalet utredningar och rapporter kommit till liknande slutsatser gällande tillgänglighet och användarbarhet till transportsystemet. Men det torde finnas till-räckligt med underlag som rättfärdigar krav på att omgående förändra organisationen av järnvägen.

---

<sup>2</sup> Hela resan hela året! – En uppföljning av transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Rapport från riksdagen 2013/14:RFRS.

## Särskilt yttrande av Lena Eriksson

Utredningen om järnvägens organisation har haft ett mycket omfattande uppdrag. Slutbetänkandet har av tidsskäl kunnat sammanställas först i ett sent skede och det har varit svårt som expert i utredningen att få en överblick över de samlade förslagen och sambanden mellan de olika delarna. Det har också funnits begränsade möjligheter att i tillräcklig utsträckning analysera materialet från utredningen.

Jag är medveten om att utredarens uppdrag avser järnvägens organisation. Som jag tidigare har framfört är min uppfattning att betänkandet skulle vinna på att sätta in järnvägen i sitt sammanhang som en del i samhällsutvecklingen och transportsystemet. Det är viktigt att genomgående beakta ett trafikslagsövergripande perspektiv i de förslag som lämnas.

Utredningen har i ett sent skede kompletterats med skrivningar om Trafikverkets uppgifter och organisation. Trafikverket är medveten om och instämmer i att det finns behov av att utveckla samarbetet och samordningen mellan olika organisatoriska delar inom verket för ökad effektivitet i verksamheten.

Ledning och intern organisation är rimligtvis en fråga för Trafikverket styrelse och ledning. Trafikverkets bedömning är att den övergripande ledningen och styrningen är tillfredsställande. Den prövning av ledningen och styrningen inom myndigheten som löpande redan sker ger ett tillräckligt underlag för att identifiera förbättringsområden och för att vidta åtgärder.

Vissa av utredarens förslag skulle innebära utökat ansvar för Trafikverket och detta är beskrivet och även kommenterat i kapitel 9 Konsekvensanalyser. Det är viktigt att, om denna fråga utreds vidare, beakta och ytterligare utreda hur sådan verksamhet skulle finansieras och vad det i övrigt kan innebära.

## **Särskilt yttrande av Inge Vierth**

I kommittédirektiv 2014:52 förs ett resonemang kring ett antal problemställningar avseende användning och tilldelning av spårkapacitet. Detta avser frågor som identifierades i delbetänkandet SOU 2013:83. Denna del av kommitténs direktiv avslutades med ett antal punkter som skulle studeras närmare. Jag menar att utredningen hanterat dessa frågeställningar i otillräcklig omfattning.



# Kommittédirektiv 2013:46

## Järnvägens organisation

Beslut vid regeringssammanträde den 8 maj 2013

### Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av järnvägens organisation. Syftet med översynen är att föreslå förbättringar av järnvägssystemets organisation som på bästa sätt möter framtidens krav på ett effektivt och hållbart transportsystem. Översynen för-  
anleds bl.a. av riksdagens tillkännagivande om att en utredning om järnvägssystemets organisation bör genomföras.

Utredaren ska bl.a.

- på grundval av en funktionell beskrivning av järnvägssystemet redogöra för fördelningen av ansvar och uppgifter på järnvägsområdet och för hur ansvaret och uppgifterna förhåller sig till varandra,
- inventera och redogöra för potentiella förbättringsområden där åtgärder bör kunna vidtas för att bättre möta framtidens behov av ett effektivt och hållbart transportsystem, och
- utifrån regeringens kommande tilläggsdirektiv föreslå förändringar som kan leda till förbättringar av järnvägens funktionssätt.

Uppdraget ska genomföras i två steg. Det första steget – uppdraget att göra en funktionell beskrivning av järnvägssystemet samt att inventera potentiella förbättringsområden – ska redovisas senast den 15 oktober 2013. I det andra steget, som ska föregås av ett tilläggs-

direktiv, ska utredaren analysera hur järnvägens organisation kan förbättras.

Datum för slutredovisning kommer att framgå av tilläggsdirektiven.

### **Riksdagens tillkännagivande**

Riksdagen tillkännagav för regeringen i december 2012 som sin mening vad trafikutskottet anfört om att en utredning bör genomföras om järnvägssystemets organisation för att utvärdera de förändringar som skett inom järnvägsområdet och överväga hur järnvägssystemet på bästa sätt bör organiseras för att möta framtidens behov av ett effektivt och hållbart transportsystem (bet. 2012/13:TU2, rskr. 2012/13:119). En sådan utvärdering bör, enligt riksdagen, påbörjas snarast och beakta pågående och planerade utredningar och utvärderingar. Med hänsyn till frågans samhällsbetydelse menar riksdagen att utredningsarbetet bör ske i former som medger ett parlamentariskt deltagande.

### **Stora förändringar av järnvägens organisation de senaste 25 åren**

Järnvägen har en stor och betydelsefull roll i det svenska transportsystemet och väl fungerande transporttjänster med tåg är viktigt för att uppnå transportpolitisk måluppfyllelse. Aldrig tidigare har så många transporter skett med tåg som i dag räknat i absoluta tal. I relativa tal står järnvägen för åtta procent av allt persontransportarbete. Motsvarande andel för godstransporter på järnväg är 23 procent.

Under det senaste kvartsseket har politiken på järnvägsområdet resulterat i att stora förändringar genomförts av järnvägens organisation. Två huvudsakliga processer ligger bakom detta. För det första har riksdagen i en mängd olika steg beslutat om att förändra organisationen i syfte att utveckla järnvägens funktionssätt och effektivitet. För det andra har EU:s vision om ett gemensamt europeiskt järnvägsområde inneburit att EU-rätten kommit att ställa allt mer långtgående krav på järnvägens organisation inom unionen.

*Från en sammanhållen organisation till uppdelning av ansvar och roller*

Startåret för den moderna reformeringen av den svenska järnvägen brukar sättas till 1988. Då separerades järnvägsinfrastrukturen från trafiken och andra funktioner. Det året bildades myndigheten Banverket, vars uppgift var att ta det fulla ansvaret för investeringar och underhåll av järnvägsinfrastrukturen. Statens järnvägar omvandlades till ett järnvägsföretag som betalade banavgifter för att få använda spåren. Under 1990-talet överfördes även andra funktioner, såsom tågtrafikledningen, från Statens järnvägar till Banverket. Sedan april 2010 har Trafikverket till uppgift att vara infrastrukturförvaltare för det statliga järnvägsnätet.

Separeringen av infrastrukturen från trafiken i kombination med att trafikhuvudmännen (numera regionala kollektivtrafikmyndigheter) fick ansvar för trafiken på de så kallade länsbanorna, resulterade i att tilldelningen av avtal om allmännyttig regional persontrafik konkurrensutsattes. År 1993 började även staten konkurrensutsätta upphandlingar om viss interregional tågtrafik. Statens järnvägar fick alltså i allt högre utsträckning konkurrera med andra järnvägsföretag om att få bedriva trafik som kräver offentlig ersättning.

Under andra halvan av 1990-talet ledde riksdagsbeslut fram till att Statens järnvägar sålde flera sidoverksamheter till järnvägstrafiken, exempelvis spedition, busstrafik, färjetrafik och hotellverksamhet. År 2001 genomfördes en separering och bolagisering av de kvarvarande verksamheterna, vilket resulterade i ett antal fristående företag, däribland SJ AB (persontrafik), Green Cargo AB (godstrafik) och Jernhusen AB (järnvägsstationer och andra fastigheter).

En annan viktig reform – öppningen av godstrafikmarknaden för konkurrens – genomfördes 1996. För persontrafik på järnväg avskaffades SJ AB:s kvarvarande företrädesrätt i en stegvis process under flera år, vilket innebar en realiserad marknadsöppning med konkurrens på spåren på det järnvägsnät som förvaltas av staten från slutet av 2011.

Parallellt med ökad konkurrensutsättning och separering av verksamheter har det också skett en regelutveckling och organisatoriska förändringar för att hantera trafiktillstånd, tillsyn och säkerhet. Redan i samband med Banverkets bildande etablerades

Järnvägsinspektionen, som sedermera övergick i Järnvägsstyrelsen 2004 och i Transportstyrelsen 2009.

### *Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde*

Med målsättningen att inrätta en inre järnvägsmarknad, för att på så sätt försöka skapa effektivare och mer kundanpassade transporttjänster, fastställdes redan tidigt i EU-lagstiftningen de grundläggande principerna för att förbättra järnvägarnas effektivitet genom att gradvis öppna marknaderna, inrätta oberoende järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare samt låta dessa omfattas av separata redovisningar. Sedan 1990-talet har dessa principer gradvis omsatts i praktiken, inte minst genom antagandet av tre på varandra följande EU-lagstiftningspaket.

EU:s första järnvägspaket antogs 2001 och syftade bland annat till att öppna marknaden för internationella godstransporter på järnväg på ett utpekat nät av linjer från 2008. Det andra järnvägspaketet antogs 2004 och syftade främst till att förbättra järnvägs-säkerheten och driftskompatibiliteten samt att tidigarelägga och fullborda marknadsöppningen för godstrafik på järnväg. Det tredje järnvägspaketets viktigaste åtgärder var att öppna marknaden för internationell persontrafik, att införa ett europeiskt lokförarkörkort och att reglera passagerarrättigheter.

I november 2012 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (SERA-direktivet), som reviderar det första järnvägspaketet. Direktivet ska vara införlivat i nationell rätt senast den 16 juni 2015.

Kommissionen offentliggjorde den 30 januari 2013 sitt förslag till det så kallade fjärde järnvägspaketet. I paketet ingår förslag om öppet tillträde till persontrafikmarknaden i alla medlemsstater och ett krav på upphandling genom ett konkurrensutsatt anbuds-förfarande när det allmänna anlitar någon för att utföra den offentligt finansierade kollektivtrafiken på järnväg. Vidare föreslår kommissionen att infrastrukturförvaltare ska utföra sina uppgifter oberoende från järnvägsföretag, dvs. att förvaltning av infrastrukturen och bedrivandet av tågtrafiken ska separeras. Paketet innehåller



även flera förslag till förändringar i de tekniska och säkerhetsstyrande regelverken.

### *De nuvarande rollerna på järnvägsområdet*

De två nu beskrivna förändringsprocesserna har i grunden förändrat järnvägens organisation. Järnvägssystemet består nu av ett antal aktörer med olika ansvar, befogenheter och uppgifter. Den övergripande uppdelningen är enligt följande.

- Järnvägsföretagen erbjuder transporttjänster till resenärer och godstransportköpare genom sitt utbud av trafik.
- Infrastrukturförvaltarna, varav Trafikverket är helt dominerande, erbjuder infrastrukturkapacitet till marknaden.
- Transportstyrelsen utfärdar godkännanden av tillstånd för infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag samt utför tillsyn och marknadsövervakning.
- De regionala kollektivtrafikmyndigheterna i respektive län upphandlar allmännyttig regional persontrafik med tåg. Trafikverket ingår avtal om viss interregional tågtrafik.
- Dessutom finns aktörer som erbjuder nödvändiga tjänster till järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare. Exempel är tillverkare av fordon och infrastruktur, förvaltare av andra anläggningar än infrastruktur såsom stationshus samt företag som utför reparationer, underhåll och service av järnvägsfordon och infrastruktur.

### *Transporttjänsternas kvalitet behöver förbättras ytterligare*

Järnvägens kunder har stora och berättigade krav på att de transporttjänster som erbjuds med tåg ska vara av god kvalitet och successivt förbättras. Medborgare och näringsliv efterfrågar i allt högre utsträckning transporttjänster med tåg som är flexibla, punktliga, pålitliga och även i övrigt av god kvalitet. Regeringen har sedan 2009 vidtagit ett flertal åtgärder för att förbättra situationen för transporter med tåg. Syftet har varit att förbättra såväl järnvägs-

infrastrukturens status som marknadens funktionssätt. Exempel på åtgärder är

- öppning av marknaden för kommersiell persontrafik i syfte att låta alla järnvägsföretag erbjuda attraktiva tjänster,
- att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har fått möjlighet att organisera allmännyttig regional kollektivtrafik på järnväg över en eller flera länsgränser,
- kraftigt ökade resurser till den statliga järnvägsinfrastrukturen, vilket syftar till att öka kapaciteten och robustheten, och
- förbättrade styrningsmetoder inom Trafikverket och mellan regeringen och Trafikverket avseende drift, underhåll och nyinvesteringar i fråga om den statliga järnvägsinfrastrukturen.

### **Uppdraget att göra en nulägesbeskrivning av järnvägens organisation**

Mot bakgrund av de senaste decenniernas organisationsförändringar finns det behov av att tydligt beskriva och förklara hur järnvägssystemet är organiserat i Sverige. Utredaren ska därför göra följande:

- På grundval av en funktionell beskrivning av järnvägssystemet redogöra för fördelningen av ansvar och uppgifter på järnvägsområdet samt deras inbördes relation.
- Beskriva utvecklingen av järnvägens organisation i Sverige sedan 1988. Beskrivningen ska inkludera motiven för de viktigaste besluten under denna period och förklaring av de viktigaste begreppen (bl.a. vertikal separering, omreglering, marknadsöppning och privatisering) med betydelse för järnvägens organisation.
- Kartlägga EU-rätten på järnvägsområdet och vilket utrymme som finns för nationella beslut om järnvägens organisation.
- Inventera och redogöra för potentiella förbättringsområden där åtgärder bör kunna vidtas för att bättre möta resenärernas och godstransportköparnas behov av ett effektivt och hållbart transportsystem.

## Uppdraget att analysera hur järnvägens organisation kan förbättras

*En översyn behövs efter 25 år av stora förändringar*

Efter de stora förändringar som genomförts inom järnvägsområdet det senaste kvartsseket finns det ett tydligt behov av att låta göra en översyn av hur väl järnvägssystemet är organiserat – såväl i sin helhet som i enskilda delar. Eftersom järnvägen är ett komplext system – där ett flertal funktioner behöver fungera såväl enskilt som i samverkan med varandra – krävs en sådan översyn av järnvägssystemet i dess helhet.

Det svenska järnvägssystemet står inför ett antal utmaningar såsom att tillhandahålla infrastrukturkapacitet av tillräcklig omfattning och kvalitet, att få företag att vilja investera i järnvägssektorn, att skapa dynamiska marknader och att åstadkomma nödvändig samverkan mellan berörda aktörer. Regeringen anser att det finns påtagliga behov av att identifiera åtgärder som ytterligare skulle kunna förbättra järnvägens funktionssätt.

Utredaren ska därför utifrån regeringens kommande tilläggsdirektiv föreslå förändringar som kan leda till förbättringar av järnvägens funktionssätt. I den utsträckning utredaren lämnar förslag som påverkar gällande rätt ska fullständiga författningsförslag, som är i överensstämmelse med EU-rätten, lämnas.

### Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska göra sina konsekvensbeskrivningar utifrån de transportpolitiska målen.

När det gäller uppdraget att beskriva den historiska utvecklingen på järnvägsområdet ska utredaren utifrån tidigare gjorda studier redogöra för effekterna för konsumenterna, näringslivet och samhällsekonomin.

Utredaren ska i sina konsekvensbeskrivningar när det gäller den andra delen av utredningsuppdraget särskilt fokusera på de konsekvenser för järnvägssystemets slutkunder – varuägare och resenärer – som bedöms följa av utredningens förslag. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det offentliga, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också

bedöma vilka konsekvenser förslagen får för det kommunala självstyret. Utredaren ska även bedöma vilka konsekvenser förslagen får för företag.

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

Uppdraget ska genomföras utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, regionala och lokala aktörer som kommuner och landsting, näringslivet och övriga intressenter.

Utredaren ska ta del av svensk och internationell forskning och utvecklingsarbete om järnvägens organisation.

Utredaren ska vidare beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom EU. Det gäller särskilt

- Regeringskansliets arbete med passagerarrättigheter,
- Regeringskansliets arbete med genomförandet av det reviderade fördraget om internationell järnvägstrafik från 1999 (COTIF) och en översyn av motsvarande civilrättsliga reglering av inrikes person- och godstransporter,
- Regeringskansliets arbete med införlivande av Europaparlamentet och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (SERAdirektivet),
- Trafikanalys utvärdering av lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och marknadsöppningen för persontrafik på järnväg,
- Regeringskansliets styrningsprojekt avseende drift och underhåll av den statliga transportinfrastrukturen,
- Riksrevisionens granskningar som är relevanta för utredarens uppdrag och som är utförda sedan 2009, samt
- förhandlingarna om det så kallade fjärde järnvägspaketet i Europaparlamentet och rådet.

*En utredning i två steg*

Utredaren ska genomföra sitt uppdrag i två steg. Det första ska omfatta *uppdraget att göra en nulägesbeskrivning av järnvägens organisation*. Det deluppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2013. I anknytning till den första redovisningen ska utredaren anordna ett remissmöte till vilken bland andra riksdagsledamöter och järnvägssektorns intressenter ska bjudas in. Det andra steget kommer att föregås av att regeringen beslutar om tilläggsdirektiv som närmare kommer att precisera *uppdraget att analysera hur järnvägens organisation kan förbättras*. Regeringen kommer att beakta utredarens övergripande problemidentifiering i deluppdraget och de synpunkter som framkommer vid remissmötet vid beslut om tilläggsdirektivet.

Datum för slutredovisning kommer att framgå av tilläggsdirektiven.

(Näringsdepartementet)



# Kommittédirektiv 2013:88

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02)**

Beslut vid regeringssammanträde den 26 september 2013

### **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 8 maj 2013 att en särskild utredare skulle göra en översyn av järnvägens organisation (dir. 2013:46). Syftet med översynen är att föreslå förbättringar av järnvägssystemets organisation som på bästa sätt möter framtidens krav på ett effektivt och hållbart transportsystem. Uppdraget ska genomföras i två steg. Det första steget – uppdraget att göra en funktionell beskrivning av järnvägssystemet samt att inventera potentiella förbättringsområden – ska enligt direktiven redovisas senast den 15 oktober 2013. I det andra steget, som ska föregås av tilläggsdirektiv, ska utredaren analysera hur järnvägens organisation kan förbättras. Utredningstiden för det första steget förlängs. Deluppdraget ska i stället redovisas senast den 4 december 2013.

(Näringsdepartementet)





# Kommittédirektiv 2014:52

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02)**

Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 2014

### **Sammanfattning**

I dessa kommittédirektiv preciserar regeringen uppdraget till utredaren som har till uppdrag att göra en översyn av järnvägens organisation (dir. 2013:46). Utredaren ska, utöver det som omfattas av de ursprungliga direktiven, också utföra uppdraget i enlighet med dessa direktiv. Utredaren ska utföra uppdraget inom områdena järnvägens framtida utveckling, rollfördelning och samordning inom järnvägssektorn, transporttjänster av god kvalitet på en öppen marknad, användning och tilldelning av kapacitet, byggande och underhåll av infrastrukturen, tillgång till tjänster samt reglering, tillsyn och uppföljning.

### **Precisering av uppdraget att analysera hur järnvägens organisation kan förbättras**

Regeringen beslutade den 8 maj 2013 att en särskild utredare ska göra en översyn av järnvägens organisation (dir. 2013:46). Syftet med översynen är att föreslå förbättringar av järnvägssystemets organisation som på bästa sätt möter framtidens krav på ett effektivt och hållbart transportsystem. Utredningen har antagit namnet Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02). Uppdraget ska enligt de ursprungliga direktiven genomföras i två steg. I tilläggsdirektiv (dir. 2013:88) ändrade regeringen datum för när den första delen av

uppdraget senast Dir. 2014:52 skulle redovisas till den 4 december 2013. Utredaren överlämnade den 2 december 2013 delbetänkandet *En enkel till framtiden?* (SOU 2013:83).

Utredaren har i delbetänkandet inventerat och redogjort för potentiella förbättringsområden där åtgärder bör vidtas för att i större utsträckning möta resenärernas och godstransport köparnas behov inom ramen för ett effektivt och hållbart transportsystem. Regeringen anser att utredningens delbetänkande förstärker bilden av att det finns möjligheter att förbättra järnvägens funktionssätt och skapa förutsättningar för att transportkunderna ska kunna erbjudas bättre och effektivare transporttjänster med tåg.

Det andra steget av uppdraget preciseras med dessa tilläggsdirektiv. Uppdraget avser järnvägssystemet i alla delar av landet. Utredaren ska, utöver det som omfattas av de ursprungliga direktiven, också utföra uppdraget i enlighet med dessa direktiv.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2015.

### *Järnvägens framtida utveckling*

Järnvägen utgör en viktig del av det svenska transportsystemet, där såväl samhällsköpta persontransporter som kommersiella persontransporter och godstransporter har viktiga uppgifter att fylla. Behoven av olika typer av tågtransporter kan komma att förändras beroende av en mängd omvärldsfaktorer. Det är viktigt att systemet utformas så att det ytterst är transportkundernas efterfrågan som driver utvecklingen, samtidigt som vederbörlig hänsyn tas även till samhällets övergripande behov. Beslut av EU, riksdagen, regeringen och dess myndigheter som avser åtgärder om infrastruktur, marknadsreglering och andra styrmedel bör fattas utifrån övergripande mål avseende järnvägens roll, samtidigt som det lämnas utrymme för marknadsstyrda initiativ att utveckla järnvägen. Det finns av dessa skäl behov av att analysera framtids-trender och skissa på olika scenarier för utvecklingen.

- Utredaren ska därför redogöra för olika scenarier för framtida behov av järnvägstransporter som del av transportsystemet och tydliggöra övergripande vägvalsfrågor.

*Rollfördelning och samordning inom järnvägssektorn*

Uppdelningen av det svenska järnvägssystemet har resulterat i att olika aktörer fått ansvar för olika funktioner, t.ex. infrastrukturförvaltning och utförande av tågtrafik. Dessutom har det utvecklats nya marknader med produkter och tjänster som behövs vid utövandet av dessa funktioner. Sektorns aktörer består av statliga, kommunala och privata organisationer. Mångfald och konkurrens mellan olika leverantörer har i många fall bidragit till positiva effekter, som en mer effektiv produktion och attraktivare transporttjänster. Det är emellertid väsentligt att uppmärksamma att uppdelningen av det tidigare integrerade järnvägssystemet drivit utvecklingen mot en ökad specialisering hos de olika företagen, där övergripande systemkunskap ibland har gått förlorad. Problem kan uppstå om gränssnitten mellan olika aktörers ansvarsområden inte är tillräckligt tydliga. Även om det i Sverige redan sker omfattande samverkan och samarbete mellan sektorns aktörer menar regeringen att det finns behov av att stärka samarbetet inom branschen. Annars finns risk för problem i utförandet av olika funktioner och i olika processer som är väsentliga för en fungerande dialog och samverkan mellan aktörerna i sektorn och för ett för brukarna väl fungerande järnvägssystem.

Det finns mot den bakgrunden skäl att göra en översyn av rollfördelningen inom sektorn och en analys av behovet av att förbättra incitamenten till frivilliga samarbeten eller att, vid behov, ställa ökade krav på organisationerna att samarbeta i vissa frågor.

Vidare är det av stor betydelse att branschens aktörer har tillgång till tillräcklig kompetens för att järnvägssektorn ska kunna utföra de olika uppgifterna på ett tillfredställande sätt. Om så inte skulle vara fallet, behöver det undersökas om det går att vidta åtgärder för att förbättra tillgången till rätt kompetens. Det är även fortsatt sektorns aktörer som i huvudsak ska ansvara för och finansiera kompetensförsörjningen.

Även när gränssnitten är tydliga och det finns fungerande samarbeten kan det uppstå nya s.k. transaktionskostnader på grund av det ökade antalet aktörer. Det är väsentligt att bedöma dessa kostnaders storlek, överväga hur de kan minimeras, och sätta dem i relation till de effektivitetsvinster som specialisering och ökad konkurrens har inneburit i sektorn.

En viktig del i järnvägens förmåga att fungera och bli effektivare handlar också om att säkerställa att långsiktiga och i vissa fall för sektorn strategiska frågor, som t.ex. kräver aktiv samordning mellan järnvägens aktörer, blir föremål för en gemensam beredning och ett beslutsfattande som grundas i en helhetssyn. Exempel på sådana sektorsövergripande frågor kan vara stora teknikskiften som införandet av det nya signalsystemet ERTMS, markanvändning, regelutveckling inom EU samt kompetensförsörjning och utbildningsfrågor. Regeringen menar att det kan finnas anledning att närmare utreda om det finns ett behov av att etablera en funktion för beredning av sådana frågor och i så fall olika former för detta. Det är i sammanhanget viktigt att redovisa bedömningar av för- och nackdelar med en sådan funktion.

Järnvägssektorn präglas av en relativt stor andel statligt ägda företag. Green Cargo AB, Infranord AB, Jernhusen AB och SJ AB ska alla agera på kommersiella villkor. Det finns skäl att kartlägga för- och nackdelar med det statliga ägandet på den nu öppna järnvägsmarknaden, och särskilt frågan om de statliga företagens verksamhetsmål innebär en risk för störningar i marknadens funktionsätt.

Utredaren ska därför

- föreslå hur ett förtydligande av roller och ansvarsområden inom sektorn kan åstadkommas,
- utvärdera hur tidigare och pågående samarbetsprojekt mellan sektorns aktörer har fungerat,
- föreslå hur sektorns aktörer kan motiveras till, eller vid behov omfattas av ökade krav på utvecklade former för samarbete, inklusive i kommersiella relationer, i syfte att skapa förutsättningar för effektivisering av viktiga funktioner och processer,
- utreda behovet av att etablera en funktion för en samordnad beredning av en del långsiktiga och strategiska frågor som kräver ett aktivt deltagande av järnvägens aktörer och lämna förslag till olika former för detta och vilka frågor som i så fall bör omfattas av en sådan beredning,

- utreda behovet av att vidta åtgärder för att, inom ramen för nuvarande nivå på det offentliga åtagandet, förbättra förutsättningarna för att sektorns aktörer ska ha tillgång till rätt kompetens,
- bedöma storleken på tillkommande transaktionskostnader i förhållande till effektivitetsvinster,
- analysera de statliga företagens roll och ställning på marknaden och hur det statliga ägandet påverkar förutsättningarna att utveckla väl fungerande marknader.

### *Transporttjänster av god kvalitet på en öppen marknad*

De olika delmarknaderna för tågtrafik har stegvis öppnats de senaste decennierna. Det saknas, enligt regeringen, skäl att ifrågasätta den huvudsakliga inriktningen vad gäller reglering av marknadstillträdet. I jämförelse med monopolsituation leder en öppen marknad som regel till att tjänsterna utformas på ett sätt som bättre svarar mot den efterfrågan resenärer och varu-ägare har. Genom en fortsatt utveckling av regelverk och andra styrmedel ska marknaderna för gods- respektive persontransporter med tåg fortsatt ges möjlighet att utvecklas positivt.

Marknaden för godstrafik på järnväg har varit öppen i närmare två decennier. Efter en stark period under 2000-talet fram till 2007 följde en kraftig nedgång i samband med den finansiella krisen 2009. Därefter skedde en snabb återhämtning, men sedan 2010 har godstransportarbetet med tåg minskat något, även om marknadsandelen varit relativt stabil. Det finns sannolikt potential för en fortsatt utvecklad godstrafik på järnväg och anledning att analysera faktorer och relaterade åtgärder som, med utgångspunkt i befintlig infrastruktur, kan bidra till att realisera denna.

Marknaden för persontrafik på järnväg kan delas in i samhällsköpta persontransporter och kommersiella persontransporter. Samhällsköpt persontrafik har upphandlats i konkurrens sedan början av 1990-talet. Utbud och efterfrågan har utvecklats påtagligt starkt i över 20 års tid. Marknaden för kommersiell persontrafik på järnväg öppnades 2010. Redan efter några år går det att konstatera att ny trafik uppstår, vilket ökar utbudet för resenärerna.

Lönsamheten inom den svenska järnvägsbranschen har generellt sett varit låg under senare år. Dessutom menar branschföreträdare att det finns risk för ytterligare kostnads-höjningar, bl.a. med anledning av införandet av det nya signal-systemet ERTMS, Trafikverkets aviserade anpassning av banavgifterna till gällande EU-direktiv och merkostnader föranledda av nya EU-regler. Det finns därför behov av att närmare analysera effekterna av avgiftshöjningar och andra kostnadsökningar med beaktande av konkurrensytorna mot andra trafikslag. I denna del ska hänsyn tas till det pågående uppdraget till Statens väg- och transportforskningsinstitut att ta fram och uppdatera kunskapsunderlag om trafikens samhälls-ekonomiska kostnader för alla trafikslag.

Det är viktigt att följa de olika delmarknaderna för tågtransporter och bedöma hur de utvecklas, och vid behov lämna förslag till åtgärder som kan leda till förbättrade förutsättningar.

Assistans (även kallad ledsagning) är för många personer med funktionsnedsättning nödvändigt för att de ska kunna resa med tåg. Sedan flera år tillbaka är stationsförvaltare och järnvägsföretag ålagda enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer att i samband med tågresor tillhandahålla assistans vid bemannade järnvägsstationer till personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet. Det är angeläget att analysera hur väl nuvarande system för assistans fungerar och om det finns behov av åtgärder för att bättre möta brukarnas behov, med fortsatt beaktande av kostnadseffektivitet.

Den persontrafik som tillhandahålls på kommersiella villkor, dvs. som inte upphandlas av kollektivtrafikmyndigheter, är en viktig del av all persontrafik med tåg. Det finns anledning att särskilt beakta gränssnittet mellan avtalad och kommersiell trafik i syfte att studera hur goda förutsättningarna är för en positiv utveckling av den kommersiellt organiserade trafiken. Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i befintlig infrastruktur analysera potentialen för utvecklade godstransporter på järnväg och identifiera faktorer som stöttar en positiv utveckling, avseende t.ex. gångtider, punktlighet, tillförlitlighet, marknadsanpassning och information,

- analysera effekterna av avgiftshöjningar och andra kostnadsökningar med beaktande av konkurrensytorna mot andra trafikslag,
- utvärdera hur väl ansvariga aktörer organiserar och utför assistans för personer med funktionshinder och nedsatt rörlighet samt vid behov och inom ramen för vad som följer av gällande EU-direktiv föreslå åtgärder, t.ex. ett alternativt, för berörda parter kostnadseffektivt, sätt att organisera verksamheten,
- utreda om förutsättningarna för långsiktigt bärkraftig kommersiellt organiserad persontrafik är tillfredställande i förhållande till upphandlad trafik, samt vid behov föreslå åtgärder.

#### *Användning och tilldelning av kapacitet*

Även om kapaciteten på järnväg är en begränsad resurs finns flera sätt att öka den tillgängliga kapaciteten utan att det behöver innebära stora infrastruktursatsningar. Det kan handla om mindre insatser som t.ex. att köra längre godståg, men också om hur järnvägsföretagen genom sina fordonsinvesteringar kan bidra till att minska järnvägens kapacitetsproblem.

Utredaren har uppmärksammat att det finns ett antal avtal ingångna mellan staten och kommuner där mer eller mindre formaliserade kapacitetsutfästelser har gjorts. Det finns skäl att försöka åstadkomma en högre grad av stringens i dessa överenskommelser så att förutsättningarna för de mer kortsiktiga kapacitetsupplåtelseprocesserna blir tydligare än vad som i dag tycks vara fallet. I ett beslut 2012 med uppdrag åt Trafikverket att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (dnr N2012/6395/TE, N2012/6434/TE) anger regeringen riktlinjer och utgångspunkter som bör gälla vid medfinansiering av statlig transportinfrastruktur. Det finns skäl att ta fram förslag för hur principerna ska kunna preciseras på järnvägsområdet med anledning av järnvägens speciella krav på planering av trafik inom ramen för en begränsad kapacitet.

Ramavtal om infrastrukturkapacitet mellan trafikorganisatörer eller järnvägsföretag tillämpas ännu inte i Sverige. Fördelar och

nackdelar med introducerandet av ramavtal mellan infrastrukturförvaltare och sökande av tåglägen bör analyseras och erfarenheter från andra EU-länder tas till vara.

De prioriteringskriterier som Trafikverket i dag tillämpar vid fördelning av kapaciteten för en kommande tågplanperiod, menar utredaren inte räcker till. Kapacitetstilldelningsprocessen ska vara transparent och bygga på ekonomiska styrmedel och prioriteringskriterier som leder till en effektiv användning av järnvägsinfrastrukturen.

Prioriteringskriterier, knapphetsprissättning och trängselavgifter bör utvecklas och användas som inslag i fördelningsprocessen. I ett utvecklingsarbete bör det samtidigt övervägas hur tåglägen kan differentieras i fråga om attraktivitet så att trafikorganisations- eller järnvägsföretag får möjlighet att uttrycka betalningsvilja för olika kvalitetsnivåer. Likaså bör avgifter införas som hindrar överbokning av eller för sent återlämnande av tåglägen som inte behöver utnyttjas. Regeringen anser att det är betydelsefullt att göra en genomlysning av Trafikverkets pågående arbete med att utveckla kapacitetstilldelningsprocessen, inklusive arbetet med att använda styrande avgifter som inslag i processen. Utredaren bör tillsammans med infrastrukturförvaltare, trafikorganisationer och järnvägsföretag följa och analysera utvecklingen av kapacitetstilldelningsprocessen och system för tillämpning av ekonomiska styrinstrument som inslag i den. Det kan även finnas behov av att vidareutveckla ekonomiska styrmedel för bättre kapacitetsutnyttjande och kvalitet i utförandet av olika järnvägstjänster.

Att det finns en rimlig möjlighet för järnvägsföretag och trafikorganisationer att få tillgång till fordon är centralt för att marknaden ska fungera tillfredställande. En fråga för vidare analys är därför om det finns skäl för staten att vidta åtgärder, som inte inbegriper ett utvidgat statligt fordonsinnehav, i syfte att underlätta för fordonsförsörjningen. En särskild fråga i detta sammanhang är om kommunalt ägda fordon kan och bör kunna hyras ut till kommersiella företag.

Utredaren ska därför

- analysera hur det med begränsade insatser i infrastruktur och fordon är möjligt att öka kapaciteten i järnvägsnätet och föreslå åtgärder för att insatserna ska realiseras i högre utsträckning,



- kartlägga förekomsten, innebörden och konsekvenser av överenskommelser mellan staten, kommuner och landsting eller företag om exempelvis medfinansiering av infrastruktur, lång- eller kortsiktiga kapacitetsutfästelser, samt avtal som staten slutit med andra infrastrukturförvaltare, och föreslå förtydliganden relaterade till principer för medfinansiering av statens järnvägs-infrastruktur,
- kartlägga hur ramavtal om infrastrukturkapacitet används i andra medlemsstater inom EU och analysera behov av eventuellt införande av sådana avtal på det statliga järnvägsnätet,
- ta ställning till om Trafikverkets arbete med att utveckla prioriteringskriterier, ekonomiska styrinstrument och tåglägesprodukter, kan leda till en mer transparent kapacitetstilldelningsprocess och effektivare användning av spåren,
- bedöma vilka övergripande problem som finns med fordonsförsörjning, och kartlägga potentialen för en effektivare fordonsanvändning, både vad gäller i dag oanvända fordon och fordon som används i de regionala trafikmyndigheternas verksamhet.

### *Byggande och underhåll av infrastrukturen*

Närmare 90 procent av den totala svenska järnvägsinfrastrukturen ägs och förvaltas av staten. Det statliga ägandet av järnvägsnätet utgör därför ett viktigt styrmedel för att åstadkomma bra transporttjänster med tåg. Verksamheten att utveckla och underhålla infrastrukturen behöver utföras effektivt.

Regeringen anser att den huvudsakliga inriktningen ska vara att drift och underhåll av statens järnvägsanläggning av effektivitetsskäl bör utföras av externa företag i konkurrens. Banverket och senare Trafikverket har mot den bakgrunden gått från att sköta det mesta av underhållet på järnväg till att enbart anlita externa företag. Bolagiseringen och bildandet av Infranord AB var en viktig del i denna process. Anlitandet av externa utförare fråntar inte Trafikverket ansvaret för förvaltningen av anläggningen.

Eftersom Trafikverket är fullständigt dominerande som beställare på marknaden för spårunderhållstjänster är det betydelsefullt att studera hur denna marknad utvecklas. I delbetänkandet menar

utredaren att marknaden präglas av särskilda utmaningar. Säsongsvariationer och anslagsförändringar kan resultera i en mycket ojämn efterfrågan på underhållsentreprenörernas tjänster.

Utredaren menar att renodlingen av Trafikverkets beställar-roll har bedrivits på ett sådant sätt att det finns uppenbara risker för att kunskapen om den egna anläggningen successivt avtar. Regeringen anser att det är absolut nödvändigt att Trafikverket liksom varje annan infrastrukturförvaltare har tillräcklig kunskap om anläggningen. Detta påkallar att utredaren bedömer om åtgärder behöver vidtas, och i så fall vilka, för att säkerställa att Trafikverket besitter den kunskap som är nödvändig för att kunna fullgöra infrastrukturförvaltningen i alla tidsperspektiv – från långsiktig planering till operativ tågföring.

Utredaren bör i sina överväganden särskilt beakta de speciella systemegenskaper som gäller för järnvägen då underhållsarbete och annat arbete ska utföras på eller i direkt anslutning till trafikerad bana. All trafik liksom annan aktivitet som sker på spåren måste vara planerad. Det måste finnas möjlighet att på kort sikt omplanera banarbeten om tågen ska kunna komma fram i tid. Det finns behov av snabba och effektiva åtgärder i dialogen mellan trafik- och anläggningsansvariga inom en infrastrukturförvaltare och de som utför underhållsarbete på spåret. Underhållsavtal mellan Trafikverket och externa entreprenörer måste därför utformas så att nödvändig flexibilitet för att kunna omplanera banarbeten säkerställs. Det är angeläget att i det fortsatta utredningsarbetet utvärdera och analysera de avtal som nu råder mellan Trafikverket och externa entreprenörer utifrån dessa aspekter.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågan om avvägningen mellan internt och externt bedriven underhålls- och besiktningssamhet. En särskild aspekt som bör belysas och utvärderas är de idéer om s.k. tredjepartsbesiktning som avhandlats av Utredningen om driftskompatibilitet och järnvägssäkerhet i betänkandet Järnvägssäkerhet – Kan en annan fördelning gynna en marknadsdriven utveckling? (SOU 2010:100).

Införandet av det nya signalsystemet ERTMS innebär stora utmaningar och kräver stora insatser från många parter. Trafikverket har fått uppdraget att ta ett helhetsansvar för planeringen och införandet av ERTMS. Uppdraget ska utföras i nära samarbete med företrädare för utrustningsindustrin, järnvägsföretag och

andra trafikorganisatörer. Det är av utomordentlig vikt att införandet sker på ett sådant sätt att förutsättningarna att utföra tågtrafik inte försämras.

Utredaren ska därför

- analysera utvecklingen av underhållsmarknaden, inklusive förutsättningarna för spårentreprenörsföretagen att kontinuerligt leverera effektiva tjänster till infrastrukturförvaltarna,
- utvärdera avtalen mellan Trafikverket och spårentreprenörsföretagen, bl.a. avseende möjligheten att ta hänsyn till behov av omplanering av banarbeten för att säkerställa trafikens framkomlighet,
- utvärdera om åtgärder behöver vidtas för att säkerställa Trafikverkets kunskap om statens järnvägsinfrastruktur,
- utreda behovet av (tredjeparts)besiktning av infra-struktur, och vid behov föreslå regler för detta,
- ta ställning till Trafikverkets arbete med planeringen och införandet av ERTMS med särskilt beaktande av att undvika uppkomsten av nya inträdeshinder på marknaden.

### *Tillgång till tjänster*

Det är uppenbart att terminaler och terminaltjänster liksom depåverksamhet måste utvecklas i harmoni med utvecklingen av järnvägens huvudinfrastruktur. Olika utvecklingsinsatser inom huvudinfrastrukturen riskerar annars att inte få den effekt som uttryckts i mål och antaganden i riksdagens och regeringens ställningstaganden. Utredaren redogör i delbetänkandet för att många intressenter har uttryckt att det råder oklarheter vad gäller ansvar och rättigheter i förhållande till dessa anläggningar och relaterade funktioner.

Vidare finns det enligt utredaren många som har synpunkter på att anläggningar i vissa fall är felaktigt placerade från logistiksynpunkt liksom att det saknas en strategisk markplanering. Den fortsatta utredningen bör innefatta överväganden om hur järnvägens behov av mark för terminaler och depåer ska säkerställas i samverkan med kommunerna i deras fysiska planering. Dessutom

finns skäl att analysera hur marknaden för tillhandahållande av terminal- och depåttjänster kan bidra till järnvägstrafikens utveckling i samarbete med de andra trafikslagen. Detta inkluderar att särskilt beakta Jernhusen AB:s utveckling av terminal- och depåverksamheterna, där också frågan om mångfald och konkurrens inom sidoverksamheterna bör värderas som ett inslag i effektiviseringen av järnvägs-sektorn.

Förvaltningen av infrastruktur och andra anläggningar är ibland delad mellan Trafikverket som infrastrukturförvaltare och Jernhusen AB eller något annat företag som förvaltare av övriga anläggningar. Denna situation säkerställer att trafik-företagen kan få tillgång till spåren och, om säkerheten så tillåter, själva få utföra tjänster i form av lastning och lossning av gods, driftunderhåll av fordon m.m. utan att behöva anlita de företag som tillhandahåller tjänster inom terminal- eller depåområden. En uppdelning av förvaltningsansvaret för spår-anläggningar, inklusive så kallade anslutningsspår, och övriga anläggningar kan emellertid försvåra en effektiv utveckling av terminal- och depåområden om det brister i samordningen mellan förvaltarna. Utredaren bör överväga hur en mer samlad förvaltning av spår och övriga anläggningar kan åstadkommas utan att det inskränker trafikföretagens möjlighet att välja i vilken omfattning de vill köpa terminal- och depåservice eller utföra verksamhet själva.

Utredaren ska därför

- föreslå hur järnvägens behov av mark för bl.a. terminaler och depåer ska säkerställas i samverkan med kommunerna i deras fysiska planering och vilka villkor som bör vara uppfyllda innan statliga järnvägsfastigheter, mark eller anläggningar får upplåtas eller överlåtas,
- analysera lämpligheten i att inom Jernhusen AB hålla samman järnvägens allmänna fastighetsförvaltning med dess aktiva terminal- och depåförvaltning samt ta ställning till om delar av Jernhusen AB:s terminal- och depåverksamhet bör avskiljas för att åstadkomma ökad mångfald och konkurrens,

- ta ställning till om en mer samlad förvaltning av spår, övriga terminalanläggningar och terminalservice bör etableras och hur den i så fall ska organiseras för att också medge trafikutövare och fordonsansvariga att själva, eller via av dem upphandlade tjänstetillhandahållare, utföra relaterad verksamhet.

### *Reglering, tillsyn och uppföljning*

Regelutvecklingen på järnvägsområdet har varit betydande de senaste decennierna. EU-rätten har vartefter blivit mycket omfattande och påverkar nu alla områden inom järnvägssektorn. Inom ramen för EU-rätten finns fortfarande utrymme, om än begränsat, för regler i nationella författningar. Förslagen i det s.k. fjärde järnvägspaketet kommer, om de antas, att ytterligare minska utrymmet för nationella regler. För att Sverige ska kunna öka möjligheterna att påverka utvecklingen av EU-regler så att dessa blir lämpliga för svenska förhållanden krävs ett långsiktigt, proaktivt och kunnigt arbete av flera parter. Det är regeringen som är ansvarig för EU-arbetet och det är därmed relevant att studera hur regeringen tillsammans med berörda parter ska kunna stärka svenska intressen bättre framöver.

Det finns även ett generellt behov av att följa och reflektera kring den vidare utvecklingen av såväl nationell som internationell reglering, tillsyn, marknadsövervakning och övriga roller inom järnvägsområdet.

Regeringen anser att det är viktigt att Transportstyrelsen utvecklar sin roll att vara tillsyns- och säkerhetsmyndighet på järnvägsområdet. Även myndighetens roll i marknadshänseende behöver utvecklas. Det inkluderar bl.a. arbetet med tillsyn av kapacitetstilldelningsprocessen.

Det är tydligt att det finns behov av att utveckla tillgången till kvalitetssäkrad statistik för olika ändamål. Uppgifterna krävs för beslut om åtgärder inom järnvägsområdet. Det är även väsentligt att allmänheten får korrekt information om hur järnvägssystemet fungerar och hur den stora mängd offentliga medel som går till järnvägssystemet används. Vidare påverkar statistik och tillgången till information möjligheten för marknadens aktörer att göra korrekta bedömningar och våga ta affärsmässiga beslut.

Utredaren ska därför

- föreslå hur Sveriges insatser i regelutveckling kan stärkas, främst inom EU, bl.a. i syfte att säkerställa att fortsatt harmonisering bidrar till utvecklingen av ett effektivt järnvägssystem,
- analysera formerna för och innehållet i Transportstyrelsens olika roller inom järnvägsområdet samt bedöma behov av att ge myndigheten ett stärkt och förtydligt mandat i syfte att verka för transport-politisk måluppfyllelse,
- kartlägga den befintliga statistiken och andra uppgifter hos olika aktörer i sektorn,
- föreslå hur behovet av statistik för kunskaps- och beslutsunderlag kan säkras.

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

Utredaren ska i enlighet med de ursprungliga direktiven genomföra uppdraget utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, regionala och lokala aktörer som kommuner och landsting, näringslivet och övriga intressenter.

Utredaren ska föreslå tidplan för genomförande av föreslagna åtgärder och fortsatt nödvändigt utvecklingsarbete.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2015.

(Näringsdepartementet)

# Kommittédirektiv 2014:160

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02)**

Beslut vid regeringssammanträde den 19 december 2014

### **Ändring av och förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 8 maj 2013 att en särskild utredare skulle göra en översyn av järnvägens organisation (dir. 2013:46). Syftet med översynen är att föreslå förbättringar av järnvägssystemets organisation som på bästa sätt möter framtidens krav på ett effektivt och hållbart transportsystem. Utredningen har antagit namnet Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02).

Uppdraget ska enligt de ursprungliga direktiven genomföras i två steg. Det första steget innebar att utredaren inventerade och redogjorde för potentiella förbättringsområden där åtgärder bör vidtas för att i större utsträckning möta resenärernas och gods-transportköparnas behov inom ramen för ett effektivt och hållbart transportsystem.

I tilläggsdirektiv (dir. 2013:88) ändrade regeringen datum för när den första delen av uppdraget senast skulle redovisas till den 4 december 2013. Utredaren överlämnade den 2 december 2013 delbetänkandet *En enkel till framtiden?* (SOU 2013:83).

Det andra steget av uppdraget preciserades av regeringen i tilläggsdirektiv som beslutades den 3 april 2014 (dir. 2014:52). Uppdraget skulle, enligt tilläggsdirektiven, redovisas senast den 30 juni 2015. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 23 december 2015.

I dessa tilläggsdirektiv ändras uppdraget på flera sätt. Utredaren ska, utöver det som omfattas av de ursprungliga direktiven, också utföra uppdraget i enlighet med dessa direktiv.

#### *Uppdraget ska delredovisas*

Utredaren ska delredovisa vissa frågor om byggande och underhåll av infrastrukturen. I syfte att påskynda utvecklingen inom järnvägsunderhållet ska utredaren senast den 31 mars 2015 lämna en lägesrapport avseende hittills utfört arbete med att

- analysera utvecklingen av underhållsmarknaden, inklusive förutsättningarna för spårentreprenörsföretagen att kontinuerligt leverera effektiva tjänster till infrastrukturförvaltarna,
- utvärdera avtalen mellan Trafikverket och spårentreprenörsföretagen, bl.a. avseende möjligheten att ta hänsyn till behov av omplanering av banarbeten för att säkerställa trafikens framkomlighet,
- utvärdera vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa Trafikverkets kunskap om statens järnvägsinfrastruktur,
- utvärdera och analysera behov av åtgärder för att säkerställa att Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare tar det samlade ansvaret för utförande och uppföljning av underhållet,
- särskilt utreda förutsättningarna för Trafikverket att utföra besiktning och kontroll av järnvägsanläggningen.

#### **Byggande och underhåll av infrastrukturen**

Avsnittet *Byggande och underhåll av infrastrukturen* i de ursprungliga direktiven ändras enligt följande.

Regeringens mål är att Sverige ska ha EU:s lägsta arbetslöshet år 2020, samtidigt som sysselsättningsgraden ökar. Ett robust, säkert och effektivt transportsystem med god kapacitet, bl.a. avseende järnväg, är en förutsättning för jobb, grundläggande tillgänglighet och hållbar utveckling i hela Sverige. En väl fungerande järnväg är också viktig för att minska klimat- och miljöpåverkan. Ett effektivt och modernt transportsystem bidrar till att Sverige ska kunna bli



ett mer miljömässigt hållbart samhälle. En jämfört med i dag bättre fungerande järnväg bidrar också till att nå regeringens mål om en ökad andel kvalificerad industriproduktion i Sverige.

Regeringen ser ett behov av att öka de resurser som är avsatta för underhåll av statens järnvägsanläggning. Vidare bedömer regeringen att det även krävs ändringar i främst järnvägsunderhållets organisation för att järnvägen i Sverige ska kunna börja fungera bättre än i dag.

Närmare 90 procent av den totala svenska järnvägsinfrastrukturen ägs och förvaltas av staten. Det statliga ägandet av järnvägsnätet utgör därför ett viktigt styrmedel för att åstadkomma väl fungerande transporttjänster med tåg. Verksamheten att utveckla och underhålla infrastrukturen behöver utföras effektivt och med hög kvalitet.

Banverket och senare Trafikverket har gått från att sköta det mesta av underhållet på järnväg till att enbart anlita externa företag. Bolagiseringen av delar av Banverket genom bildandet av Infranord AB var en viktig del i denna process. Anlitandet av externa utförare fråntar inte Trafikverket ansvaret för förvaltningen av anläggningen. Det är mot den bakgrunden viktigt att Trafikverket, som har uppdraget att vara infrastrukturförvaltare för den statliga järnvägsanläggningen, på ett ändamålsenligt sätt tar det samlade ansvaret för kontroll och utförande av underhållet. Detta bör inte minst göras genom att myndigheten skaffar sig bättre kunskap om järnvägsanläggningens tillstånd.

Eftersom Trafikverket är fullständigt dominerande som beställare på marknaden för spårunderhållstjänster är det betydelsefullt att studera hur denna marknad utvecklas. I delbetänkandet En enkel till framtiden? (SOU 2013:83) menar utredaren att marknaden präglas av särskilda utmaningar. Säsongsvariationer och anslagsförändringar kan enligt utredaren resultera i en mycket ojämn efterfrågan på underhålls-entreprenörernas tjänster.

Utredaren menar att renodlingen av Trafikverkets beställarroll har bedrivits på ett sådant sätt att det finns uppenbara risker för att kunskapen om den egna anläggningen successivt avtar. Liknande synpunkter har även framförts av Riksrevisionen i rapporten Tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder (RiR 2013:18) och av Statens Haverikommission i rapporten Säkerhet vid arbete i spår-miljö (RJ 2014:05).

Regeringen anser att det är nödvändigt att Trafikverket liksom varje annan infrastrukturförvaltare har tillräcklig kunskap om anläggningen. Detta påkallar att utredaren bedömer om åtgärder behöver vidtas, och i så fall vilka, för att säkerställa att Trafikverket besitter den kunskap som är nödvändig för att kunna fullgöra infrastrukturförvaltningen i alla tidsperspektiv – från långsiktig planering till operativ tågföring.

Utredaren bör i sina överväganden särskilt beakta de speciella systemegenskaper som gäller för järnvägen då underhållsarbete och annat arbete ska utföras på eller i direkt anslutning till trafikerad bana. All trafik liksom annan aktivitet som sker på spåren måste vara planerad. Det måste finnas möjlighet att på kort sikt omplanera banarbeten om tågen ska kunna komma fram i tid. Det finns behov av snabba och effektiva åtgärder i dialogen mellan trafik- och anläggningsansvariga inom en infrastrukturförvaltare och dem som utför underhållsarbete på spåret. Underhållsavtal mellan Trafikverket och externa entreprenörer måste därför utformas så att nödvändig flexibilitet för att kunna omplanera banarbeten säkerställs. Det är angeläget att i det fortsatta utredningsarbetet utvärdera och analysera de avtal som nu råder mellan Trafikverket och externa entreprenörer utifrån dessa aspekter.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågan om avvägningen mellan internt och externt bedriven underhålls- och besiktningssamhet. En särskild aspekt som bör belysas och utvärderas är de idéer om s.k. tredjepartscertifiering som avhandlats av Utredningen om driftskompatibilitet och järnvägssäkerhet i betänkandet Järnvägssäkerhet – Kan en annan fördelning gynna en marknadsdriven utveckling? (SOU 2010:100).

Införandet av det nya signalsystemet ERTMS innebär stora utmaningar och kräver stora insatser från många parter. Trafikverket har fått uppdraget att ta ett helhetsansvar för planeringen och införandet av ERTMS. Uppdraget ska utföras i nära samarbete med företrädare för utrustningsindustrin, järnvägsföretag och andra trafikorganisatörer. Det är av utomordentlig vikt att införandet sker på ett sådant sätt att förutsättningarna att utföra tågtrafik inte försämras.

Utredaren ska därför

- analysera utvecklingen av underhållsmarknaden, inklusive förutsättningarna för spårentreprenörsföretagen att kontinuerligt

leverera effektiva tjänster med hög kvalitet till infrastrukturförvaltarna,

- utvärdera avtalen mellan Trafikverket och spårentreprenörsföretagen, bl.a. avseende möjligheten att ta hänsyn till behov av omplanering av banarbeten för att säkerställa trafikens framkomlighet,
- utvärdera om åtgärder behöver vidtas för att säkerställa Trafikverkets kunskap om statens järnvägsinfrastruktur,
- utvärdera och analysera behov av åtgärder för att säkerställa att Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare tar det samlade ansvaret för utförande och uppföljning av underhållet,
- särskilt utreda förutsättningarna för Trafikverket att utföra besiktning och kontroll av järnvägsanläggningen,
- utreda behovet av (tredjeparts)certifiering av infrastruktur, och vid behov föreslå regler för detta,
- ta ställning till Trafikverkets arbete med planeringen och införandet av ERTMS med särskilt beaktande av behovet att undvika uppkomsten av nya inträdeshinder på marknaden.

(Näringsdepartementet)



# Sammanfattning av SOU 2013:83

## Uppdraget

Utredningens uppdrag är att göra en översyn av järnvägens organisation, med syfte att ta fram förslag till förbättringar som gör att järnvägssystemet på bästa sätt möter framtidens krav på ett effektivt och hållbart transportsystem. Översynen föranleds bl.a. av riksdagens tillkännagivande i december 2012 om att en utredning om järnvägssystemets organisation bör göras.

Utredningen är uppdelad i två steg. Det första steget är att göra en nulägesbeskrivning av järnvägens organisation. Det är denna del av uppdraget som jag redovisar i detta delbetänkande.

I korthet ska jag i nulägesbeskrivningen göra följande

1. utifrån en funktionell beskrivning av järnvägssystemet redogöra för fördelningen av ansvar och uppgifter,
2. beskriva utvecklingen av järnvägens organisation sedan 1988, inklusive motiv för beslut och förklaring av begrepp,
3. kartlägga EU-rätten på järnvägsområdet och utrymmet för nationella beslut om järnvägens organisation,
4. inventera och redogöra för potentiella förbättringsområden.

Inför det andra steget i utredningen, som ska leda fram till förslag på hur järnvägens organisation kan förbättras, ska jag också lämna rekommendationer för det fortsatta utredningsarbetet. Utifrån dessa och inkomna synpunkter på delbetänkandet kommer regeringen att besluta om tilläggsdirektiv till utredningen.

## Arbetsätt

Jag har avsiktligt valt att tolka mitt uppdrag brett i flera bemärkelser, i syfte att inte missa viktiga synpunkter, både vad gäller den utveckling som varit och vilka problem som branschen står inför i dag (se kapitel 1).

I arbetet med att göra en inventering av potentiella förbättringsområden har jag varit i kontakt med ett stort antal representanter för olika intressenter, både i samband med konferenser och enskilda möten. I slutet av augusti anordnade utredningen också en workshop för detta ändamål.

## Delbetänkandets innehåll i korthet

Viktiga begrepp relaterade till av- och omreglering diskuteras och problematiseras i ett särskilt kapitel, tillsammans med en översiktlig presentation av några diskussionsområden i den vetenskapliga litteraturen (se kapitel 2). Jag konstaterar bl.a. att olika typer av organisationsformer, däribland vertikal och horisontell separation, och dess effekter fortfarande är ett aktuellt diskussionsområde. Det finns också en utvecklad diskussion kring möjliga koordineringsproblem på starkt uppdelade järnvägsmarknader.

I delbetänkandet används en schematisk modell av järnvägs-systemet för att redogöra för funktioner, aktörer och deras ansvarsområden i den svenska järnvägssektorn, liksom i viss mån aktörernas relationer till varandra (se kapitel 3).

I en historisk genomgång beskrivs de organisatoriska förändringarna i sektorn sedan mitten av 1980-talet, med vissa tillbakablickar även längre bakåt i tiden. På ett antal områden görs fördjupningar i de förändringar som skett och vilka motiv och överväganden som styr processen (se kapitel 4).

En viktig del i betänkandet är att klargöra den svenska utvecklingen i förhållande till EU:s regelverk och regelutveckling. Därför görs en noggrann genomgång av hur det svenska regelverket och EU:s regelverk vuxit fram via parallella men inte synkroniserade processer, även om det också funnits ett närmare samspel och utbyte under vissa perioder (kapitel 5). I en särskild underlagsrapport av professor Lars Henriksson utreds vilket handlingsutrymme Sverige

har för fortsatta organisatoriska förändringar, inklusive eventuella återregleringar (se bilaga 3).

I ett kapitel redogör jag för marknadsutvecklingen och ett antal mätbara effekter och erfarenheter som gjorts under den period som omregleringsprocessen har pågått (se kapitel 6). Jag konstaterar att Sverige sedan 1988 haft en stark tillväxt i järnvägstrafiken, särskilt i den regionala persontrafiken, och att det i flera andra avseenden skett betydande förbättringar, exempelvis vad gäller produktivitet och säkerhet. För godstransportköparna har marknadsöppningen inneburit ökade möjligheter att använda tåget till konkurrenskraftiga priser. Upphandling av persontrafik i konkurrens har många gånger lett till betydande kostnadsminskningar. Samtidigt finns det problem med punktligheten, strategisk budgivning i upphandlingar och (på senare år) försämrad reshastighet, liksom en del oroande tendenser i olycksstatistiken. Jag konstaterar att en viktig del i utvecklingen kan förklaras av de ökade satsningar som gjorts på järnvägen sedan separeringen av infrastrukturen från trafikeringen 1988 och dess indirekta följd effekter. I vissa avseenden är det ännu för tidigt att värdera effekterna, exempelvis av de senaste årens utökade marknadsöppning i persontrafiken. Därför blir det desto mer angeläget att följa de nyinträden som står för dörren 2014, bl.a. på sträckan Stockholm-Göteborg.

Den inventering av problem- och förbättringsområden som jag har haft i uppdrag att göra, har fått ta en stor del av betänkandet i anspråk (se kapitel 7). Ett skäl till detta är bl.a. den goda respons på utredningen och mängden av synpunkter som jag fått från sektorns intressenter. Ett stort antal problem- och förbättringsområden presenteras därför, varav flera är kopplade till kapacitets- och kapacitetstilldelningsfrågor. Delvis är detta föranlett av situationen inför Tågplan 2014, med flera nya operatörers trafik att ta hänsyn till.

## **Överväganden och rekommendationer inför fortsatt utredningsarbete**

I samband med det avslutande kapitel som redogör för mina överväganden, drar jag vissa slutsatser av det material som utredningen hittills fått fram (se kapitel 8). Jag konstaterar att det i flera

viktiga avseenden inte är möjligt för Sverige att genomföra en återreglering i järnvägssektorn. Detta gäller bl.a. den vertikala separationen mellan infrastruktur och trafikering, men också den marknadsöppning som skett i person- och godstrafiken. EU:s regelverk utgör hinder för detta. I en del andra avseenden är det alltså möjligt att genomföra återregleringar, eller justeringar i nuvarande organisationsstrukturer.

Mina överväganden kring problem- och förbättringsområden leder fram till ett antal rekommendationer om vilka typer av åtgärder jag menar kan vara aktuella att utreda vidare för respektive problemområde. I en del fall handlar det om åtgärder som sannolikt bäst kan tas om hand av marknadens aktörer, var för sig eller i samverkan. I andra kan det behövas en bättre tillämpning av befintliga regelverk. Slutligen kan det också behövas förändringar i regelverk och/eller organisation.

Den övergripande utgångspunkten är att de åtgärder som fortsatt bör utredas ska leda till ett järnvägssystem som bättre tillgodoser samhällets (medborgarnas) önskemål i vid bemärkelse genom att göra det attraktivt för presumtiva resenärer och godstransportkunder.

Inför det fortsatta utredningsarbetet återger jag nedan mina rekommendationer, fördelade på sammanlagt elva sakområden:

## **1. Förutsättningar för medborgare och organisationer att använda tåget för reseändamål**

- a) följa effekterna av den nya konkurrenssituationen på sträckan Stockholm-Göteborg,
- b) utreda möjligheten att ålägga aktörerna att ansluta sig till Resplus-systemet och etablera en gemensam portal för information och biljettförsäljning,
- c) utreda Linkons nuvarande ställning och alternativen till SJ AB:s ägarskap,
- d) studera hur Rådet för användbarhet och tillgänglighet för funktionsnedsatta kan få en förstärkt roll.



## **2. Förutsättningar för varuägare och transportorganisatörer att använda tåget**

- a) tillsammans med aktörerna på godstrafikmarknaden utveckla åtgärdsprogram inom områden som förbättrade gångtider, punktlighet, effektivare marknadsanpassningar och information,
- b) göra en fördjupad analys av effekterna av avgiftshöjningar och andra kostnadsförändringar med beaktande av förhållanden inom andra trafikslag,
- c) uppdatering av studier om betydelsen av avstånd mellan kund och spår med beaktande av hur nya kombikoncept kan ersätta närhet till spår

## **3. Marknadstillträdet för tågtrafik**

- a) fortsatt utvärdera frågan om fordonsförsörjning inom persontrafiken,
- b) analysera utvecklingen av den stor-regionalt organiserade trafiken, med särskilt beaktande av effekter för resenärer och parallell, kommersiellt bedriven trafik,
- c) överväga formerna för en stärkt marknadsövervakning,
- d) fortsatt studera hur upphandling av tågtrafik kan förbättras

## **4. Förutsättningar för trafikorganisatörer och järnvägsföretag att få tillgång till tilläggstjänster**

- a) överväga inrättandet av en centralt ansvarig planerings-funktion för järnvägens behov av fastigheter,
- b) överväga hur en samlad förvaltning av spår, övriga terminalanläggningar och terminalservice ska organiseras,
- c) utvärdera lämpligheten i att inom Jernhusen hålla samman järnvägens allmänna fastighetsförvaltning med dess aktiva terminal- och depåförvaltning,

- d) överväga om delar av Jernhusens terminal- och depåverk-samhet ska avskiljas för att åstadkomma ökad mångfald och konkurrens,
- e) överväga hur funktionellt sammanhållna terminaler även kan medge trafikutövare och fordonsansvariga att själva eller via annan utföra verksamheten.

## 5. Kapacitet och kapacitetstilldelning

- a) med hjälp av tidigare kapacitetsutredningar m.m. fortsatt analysera hur man med begränsade insatser i infrastrukturen kan uppnå kapacitetsförbättringar. Åtgärder på fordonssidan bör också beaktas,
- b) analysera förekomsten och innebörden av överenskommelser om exempelvis medfinansiering av infrastruktur beträffande lång- eller kortsiktiga kapacitetsutfästelser,
- c) på nytt överväga användning av ramavtal för trafikorganisatörer respektive järnvägsföretag,
- d) medverka till att Trafikverket, i samarbete med trafikorganisatörer och järnvägsföretag, ser över de prioriteringskriterier som används i kapacitetstilldelningsprocessen, samt utvecklar tåglägesprodukter, kapacitets- och trängselavgifter och andra ekonomiska styrinstrument.

## 6. Statistik och uppföljning

- a) inventera den befintliga statistik och andra uppgifter som finns hos olika aktörer och hur den kan användas,
- b) analysera behovet av statistik för olika ändamål.

## 7. Byggnad och underhåll av infrastrukturen

- a) studera utvecklingen av underhållsmarknaden och underhållskontrakten,
- b) överväga om Trafikverket, för att klara sin roll som beställare, åtminstone bör ha egna resurser för kännedom om och kontroll av anläggningen.

## 8. Förutsättningar att utvecklas som trafikorganisatörer eller järnvägsföretag

- a) överväga hur Sverige kan verka för att fortsatt teknisk standardisering inte leder till en kostnadsdrivande detalj-reglering,
- b) undersöka hur införandet av ERTMS bör hanteras för att undvika nya inträdeshinder på marknaden,
- c) studera potentialen för en effektivare fordonsanvändning, både vad gäller i dag oanvända fordon och fordon som används i de regionala trafikmyndigheternas verksamhet,
- d) organisera ett branschsamarbete kring ett program för ökad tillförlitlighet i trafikutövningen,
- e) överväga de statliga företagens roll och ställning.

## 9. Reglering och tillsyn

- a) överväga formerna för och innehållet i Transportstyrelsens tillsyn av säkerheten, samt hur säkerheten beaktas i godkännandeprocessen,
- b) utvärdera Transportstyrelsens regulatorfunktion och tillsynen av bl.a. kapacitetstilldelningsprocessen,
- c) i samarbete med Regeringskansliet samt berörda myndigheter och aktörer överväga hur Sveriges insatser i regelutveckling kan stärkas, bl.a. inom EU.

## **10. Trafikverkets roller och det strategiska ansvaret i järnvägssektorn**

- a) överväga incitament för effektivisering av såväl den externa som den interna dialogen hos Trafikverket,
- b) överväga organiseringen av funktionerna kapacitetstilldelning och trafikledning,
- c) överväga hur järnvägens samtliga aktörer kan motiveras att delta i Trafikverkets strategiska beredningsarbete,
- d) utreda möjligheten att samla strategiskt inriktad järnvägs-kompetens och olika former för detta.

## **11. Samordning och samarbete mellan aktörer**

- a) överväga behovet av förtydliganden av roller och ansvars-områden hos sektorns aktörer,
- b) överväga hur sektorns aktörer kan utveckla formerna för samarbete, inklusive kommersiella relationer, i syfte att skapa förutsättningar för effektivisering av viktiga funktioner och processer samt för ett mer hållbart transportsystem.

# Sammanfattning av SOU 2015:42

## Uppdraget

Utredningens uppdrag är att göra en översyn av järnvägens organisation, ett begrepp som redan från början använts i vid mening. I utredningens första steg gjorde jag en nulägesbeskrivning och en inventering av problem- och förbättringsområden, med förslag på inriktning för det fortsatta utredningsarbetet. Den delen av uppdraget behandlade jag i delbetänkandet *En enkel till framtiden?* (SOU 2013:83) som överlämnades den 2 december 2013.

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

I ett nytt tilläggsdirektiv, beslutat den 19 december 2014, pekade regeringen ut byggande och underhåll av infrastrukturen som ett särskilt angeläget område för en tidigarelagd delredovisning avseende vissa frågor och kompletterade också uppdraget med två nya frågor. Detta delbetänkande utgör följaktligen en lägesrapport avseende hittills utfört arbete med att

- analysera utvecklingen av underhållsmarknaden, inklusive förutsättningarna för spårentreprenörsföretagen att kontinuerligt leverera effektiva tjänster till infrastrukturförvaltarna,
- utvärdera avtalen mellan Trafikverket och spårentreprenörsföretagen, bl.a. avseende möjligheten att ta hänsyn till behov av

omplanering av banarbeten för att säkerställa trafikens framkomlighet,

- utvärdera vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa Trafikverkets kunskap om statens järnvägsinfrastruktur,
- utvärdera och analysera behov av åtgärder för att säkerställa att Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare tar det samlade ansvaret för utförande och uppföljning av underhållet,
- särskilt utreda förutsättningarna för Trafikverket att utföra besiktning och kontroll av järnvägsanläggningen.

Regeringen har angett att den ser ett behov av att öka de resurser som är avsatta för underhåll av statens järnvägsanläggning, samtidigt som det även krävs organisatoriska förändringar. Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågan om avvägningen mellan internt och externt bedriven underhålls- och besiktningsverksamhet.

## Arbetsätt

I tillägg till den expertgrupp som bistår utredningen har jag kompletterat utredningen med ett antal projektgrupper med adjungerade personer för att få en bred representation och kompetens i alla sakfrågor. Ett av delprojekten behandlar de frågor som rör byggande och underhåll av infrastruktur. Arbetsgruppen för detta delprojekt har haft sammanlagt fyra möten under perioden september 2014–januari 2015. Vid dessa har också särskilt inbjudna specialister och forskare medverkat. För att få en bredare belysning av vissa frågeställningar och tidiga slutsatser kallade jag till ett öppet seminarium i Stockholm den 24 oktober 2014.

Särskilda ansträngningar har gjorts för att i samråd med Trafikverket säkerställa det faktabaserade underlag där det finns en överlappning med de parallella uppdrag som regeringen gav åt Trafikverket i december. Jag har också haft en rad bilaterala möten med specialister och personer också från andra organisationer, inte minst infrastrukturförvaltare. Därtill genomförde utredningen i november 2014 studiebesök i Nederländerna samt Storbritannien. En insamling av aktuell statistik och andra uppgifter har också skett.

## Delbetänkandets innehåll och struktur

I ett par inledande kapitel presenterar jag viktiga förutsättningar i form av det regelverk som Trafikverket har att förhålla sig till som infrastrukturförvaltare, en historik över de organisationsförändringar som Banverket och Trafikverket genomgått med särskild relevans för järnvägsunderhållet, och en genomgång av hur infrastrukturen utvecklats över tid och de händelser som formar den bakgrund och de problem utredningen har att beakta. Betänkandet är därefter strukturerat efter en tänkt processmodell för hur Trafikverket i dag hanterar järnvägsunderhåll och reinvesteringar: *Kunskap om anläggningen, Planering, Beställning, Utförande och Uppföljning och återkoppling*. I varje kapitel presenteras några förslag som bygger på gjorda observationer, bedömningar och överväganden. Dessa sammanfattas i tur och ordning nedan. I ett avslutande kapitel behandlar jag några övergripande bedömningar och förslag vad gäller Trafikverkets ledning och styrning.

En tyngdpunkt i delbetänkandet ligger på de frågor som rör *underhåll* av järnväg, bl.a. för att regeringen i sitt tilläggsdirektiv så tydligt uttryckt en önskan att påskynda utvecklingen i denna del. Därmed blir vissa angränsande frågor endast översiktligt belysta och rent generellt finns det flera områden som jag förbehåller mig rätten att återkomma till i mitt kommande slutbetänkande.

## Kunskap om anläggningen och dess användning

**Förslag:** Trafikverket bör bygga upp ett underhållssystem, vilket innebär att ta fram systemstöd, metoder och arbetssätt för att ge en aggregerad bild av anläggningen, dess tillstånd, kostnad för att byta komponenter och när så behöver ske, kopplat till användningen av anläggningen.

Trafikverket bör vid uppbyggnad av systemet utgå ifrån verksamhetens olika behov och särskilt identifiera dessa utifrån gällande regelverk.

Trafikverket bör tydliggöra ansvar och metod för insamling och ajourhållande av data. Arbetet bör bedrivas metodiskt och långsiktigt, med en tydlig hemvist i organisationen.

Trafikverket bör förstärka sin organisation för att i egen regi kunna utföra mer tillståndskontroll i form av underhållsbesiktning direkt ute i anläggningen.

### Skälen till mina förslag

Kunskap om anläggningen och dess användning är den mest centrala delen i ett fungerande system för planering och utförande av underhåll och andra åtgärder i järnvägsanläggningen.

Trafikverket saknar i dag ett ändamålsenligt system för att skapa sig en övergripande bild över järnvägsanläggningens tillstånd, användning och behov. Kunskap finns lokalt hos anställda vid entreprenörer och hos Trafikverket, liksom spridd i flera olika rapporteringssystem, men inte på en nivå som möjliggör sammanvägning av kunskap och bedömning av behov av åtgärder.

Insikten har funnits länge att de register och system som finns inte varit tillräckliga för att möta verksamhetens behov. I dag görs betydande insatser på området men det kommer att dröja åtminstone till 2018 innan det nya systemet för anläggningsdata, ANDA, är på plats.

Anpassningen av övriga systemstöd och arbetssätt och rutiner för dessa är avgörande för ett samlat underhållssystem.

Att koppla systemet till den ekonomiska informationen och strukturen på denna behövs bl.a. för att uppfylla kraven på anläggningsregister enligt SERA-direktivet.

Ökad tillståndskontroll av anläggningen i egen regi i form av underhållsbesiktning är nödvändig för att långsiktigt bygga upp den kunskap om anläggningen som Trafikverket behöver ha som infrastrukturförvaltare. Entreprenörerna kan även fortsättningsvis göra andra besiktningar, däribland säkerhetsbesiktningar.

Det är tänkbart att maskinella tillståndskontroller kommer att få en ökad betydelse i framtiden.



## Planering

**Förslag:** Trafikverket bör bygga upp systemstöd, metoder och arbetssätt för planering av underhållet.

Trafikverket bör ta fram en nationell underhållsplan baserad på anläggningens tillstånd och användning. Planen bör bygga på en tydlig definition av standard för olika bandelar. Underhållsplanen bör vara underlag för prioritering av underhållsåtgärder och tydliggöra konsekvenser för enskilda banor.

Trafikverket bör tydliggöra ansvarsfördelning och rutiner för beredning av åtgärder i anläggningen från planering till operativt läge, särskilt inom och mellan verksamhetsområdena Planering, Underhåll, Trafikledning och Investering.

Trafikverket bör utvärdera införandet av s.k. servicefönster mot gällande regelverk.

Trafikverket bör utveckla samplaneringen av underhåll, re- och nyinvesteringar för minskad trafikpåverkan.

## Skälen till mina förslag

Bristerna i kunskapen om anläggningen gör det mycket svårt att fastställa behoven, prioritera mellan dem, och omsätta dem i en plan för åtgärder. Processen kompliceras dessutom av en otydlighet vad gäller vilken standard underhåll och reinvesteringar ska styra mot och hur standarden definieras.

I dag finns inget samlat dokument som kan kallas för en nationell underhållsplan; i stället finns flera olika dokument som tillsammans bildar en underhållsplanering.

En nationell underhållsplan kan bidra till bättre underbyggda beslut om vilka medel som bör satsas på underhåll och reinvesteringar i infrastrukturen och vad olika prioriteringar leder till.

Tilldelning av tider i spår är beroende av ett nära samspel mellan flera olika verksamhetsområden i Trafikverket, där ansvaret för de olika beslut som krävs och för helheten ibland framstår som otydligt.

Inför införandet av s.k. servicefönster för underhåll är det oklart vilka avvägningar Trafikverket har gjort mellan trafikens behov och det faktiska behovet av tid för åtgärder i banan. Det är inte heller

klarlagt om tiderna för servicefönster är tänkta att hanteras som tid som inte går att söka för trafik.

## Beställning

**Förslag:** Trafikverket bör vid upphandling ta större hänsyn till den trafikpåverkan som entreprenörens behov av tid i spår orsakar.

Trafikverket bör, tills en större egen kunskap om anläggningens tillstånd byggs upp, använda utförandeentreprenader framför funktionsentreprenader för järnvägsunderhåll.

## Skälen till mina förslag

Trafikverket upphandlar allt järnvägsunderhåll genom 34 basunderhållskontrakt och några nationella kontrakt. Det finns en stor spridning i hur kontrakten är utformade.

I upphandlingarna av järnvägsunderhåll ligger fokus på lägsta pris som utvärderingskriterium, så länge övriga villkor anses uppfyllda. Det gör det svårare att ta hänsyn till eventuella skillnader i olika entreprenörers upplägg vad gäller behov av tid i spår för en åtgärd. I syfte att skapa konkurrensneutralitet mellan potentiella anbudsgivare ställer Trafikverket sällan krav på viss maskinell utrustning, även om detta skulle medge ett snabbare genomförande av arbetet och därmed mindre trafikpåverkan.

Trafikverket strävar efter att tillämpa funktionsentreprenader i stället för utförandeentreprenader i underhållskontrakten. Funktionsentreprenader förutsätter dock en väsentligt bättre kunskap om anläggningens tillstånd än vad Trafikverket har i dag.

Användningen av funktionsentreprenader bör anpassas till lämpligheten i det enskilda fallet, bl.a. med hänsyn till anläggningens ålder och därtill hörande risker. Funktionsentreprenader får inte vara ett sätt att överlåta *ansvaret* för anläggningen till en entreprenör.

## Utförande

**Förslag:** Trafikverket bör tills vidare fortsätta att anlita externa entreprenörer för järnvägsunderhåll.

Trafikverket bör, som ansvarig infrastrukturförvaltare, även fortsatt själv kunna avgöra om egen regi eller utförande med externa entreprenörer är att föredra, utifrån vad som bedöms vara mest ändamålsenligt och effektivt i det enskilda fallet, exempelvis med hänsyn till förutsättningar för reell konkurrens.

### Skälen till mina förslag

Banverket och sedermera Trafikverket har sedan början av 2000-talet gradvis konkurrensutsatt utförandet av järnvägsunderhållet. Marknadskoncentrationen har minskat över tid och även om antalet anbud i Trafikverkets upphandlingar är relativt få kan man inte säga att marknaden generellt är alltför svag för att medge en fungerande konkurrens. Allt underhåll utförs nu av externa entreprenörer.

De vetenskapliga studier som finns visar på kostnadsfördelar med konkurrensutsättningen. När mätbara transaktionskostnader inkluderas minskar de positiva kostnadseffekterna, men nettot är alltså betydande.

Analysen av utvecklingen i Storbritannien och Nederländerna visar att både egen regi och en långtgående entreprenadverksamhet kan fungera väl. I båda fallen ställs stora krav på kunskap om anläggningen hos infrastrukturförvaltaren och system för att samla in och förvalta denna kunskap.

Det går inte att generellt säga vilket av alternativen egen regi eller användande av externa entreprenörer för utförande av järnvägsunderhåll som alltid är det mest effektiva och ändamålsenliga. Hänsyn behöver tas till olika förutsättningar i tid och rum.

Trafikverket har ett stort arbete att göra för att komma till rätta med de brister som i dag föreligger bl.a. vad gäller kunskapen om anläggningen och planeringen av åtgärder, som är centrala för att Trafikverket ska kunna ta ansvar för underhållet. Ingenting talar för att en samtidig förändring i form av att Trafikverket skulle

utföra hela eller delar av underhållet i egen regi skulle bidra till att Trafikverket kommer till rätta med de problem som identifierats.

Trafikverket har redan ett långtgående mandat att inom ramen för en effektiv verksamhet själv bedöma om utförande bör ske i egen regi eller med externa entreprenörer. I ett längre perspektiv, när Trafikverket också byggt upp den kunskap som behövs, kan det uppstå ett läge där det i något fall bedöms som mer effektivt att utföra underhåll i egen regi. Då bör Trafikverket kunna ta detta i beaktande. Situationen torde främst kunna uppstå vid ett marknadsmisslyckande lokalt, dvs. att ingen reell konkurrens föreligger.

Den analys som gjorts av ett mer generellt övertagande av järnvägsunderhållet visar att det inte är effektivt och dessutom förenat med stora svårigheter för Trafikverket. Det skulle också leda till negativa konsekvenser för andra infrastrukturförvaltare.

## Uppföljning och återkoppling

**Förslag:** Trafikverket bör utveckla systemen för rapportering av besiktningsanmärkningar och genomförda åtgärder som en del i utvecklingen av ett underhållssystem.

Trafikverket bör utveckla metoder och arbetssätt för uppföljning av effekter av åtgärder och på trafik.

Trafikverket bör uppmuntra till dialog mellan entreprenörer och järnvägsföretag.

Trafikverket bör förstärka sin organisation för att förbättra leveranskontrollen av entreprenörernas arbete.

Trafikverket bör följa upp entreprenörernas kompetens och behörighet och att reglerna för riskhantering följs.

## Skälen till mina förslag

Det finns behov av förbättringar i Trafikverkets system för rapportering av besiktningsanmärkningar och för genomförda åtgärder, även om det pågår ett förbättringsarbete på detta område. Effekter av faktiskt genomförda åtgärder (och relaterade kostnader) är svåra att bedöma eftersom sådan information inte samlas in på ett systematiskt sätt.

Järnvägsföretagen är beroende av att entreprenörerna genomför underhållsarbeten och att det sker på ett sätt som minskar trafikpåverkan. En närmare samverkan mellan järnvägsföretag och entreprenörer (och också med Trafikverket) kan bidra till en bättre planering av olika åtgärder.

Det föreligger brister i leveranskontrollen av entreprenörernas arbete. Trafikverket har redan inlett ett arbete med en förstärkt kontroll med hjälp av konsulter. Som ett led i en kontinuerlig uppföljning kan det vara befogat med egen personal för detta.

Brister vad gäller Trafikverkets kontroll av entreprenörernas behörighet har konstaterats av Transportstyrelsen. Denna och andra granskningar har också visat på behovet av att följa upp att gällande regler för riskhantering följs.

## Trafikverkets ledning och styrning

**Förslag:** En genomlysning av Trafikverkets ledning och styrning bör göras. Den bör ta sin utgångspunkt i myndighetens uppdrag som infrastrukturförvaltare utifrån gällande regelverk. Genomlysningen bör ge underlag för en förändring av myndighetens interna ledning och styrning vad avser förtydligande och fördelning av ansvar, mandat och arbetsuppgifter.

Det kan övervägas om regeringens styrning av myndigheten bör utvecklas för att bli tydligare och mer ändamålsenlig.

## Skälen till mina förslag

I mitt uppdrag ingår att utvärdera och analysera behov av åtgärder för att Trafikverket ska ta det samlade ansvaret för underhållet, och vilka åtgärder som krävs för att säkerställa Trafikverkets kunskap om statens järnvägsinfrastruktur.

En slutsats från de analyser jag gjort är att vissa typer av brister verkar återkomma. Frågor som berör flera verksamhetsområden, och som därför kan behöva en tydlig ansvarsfördelning samt samordning och beredning, förefaller myndigheten ha svårt att hantera på ett effektivt eller enhetligt sätt. Styrande dokument och strategier utgår ibland från vagt definierade begrepp eller är uttryckta på en så

övergripande nivå att de kan vara svåra att tillämpa i det faktiska arbetet. Vissa grundläggande styrdokument verkar också saknas.

Jag har kunnat konstatera att det kan uppstå problem med hur ansvaret ska hanteras när olika ansvarstyper och delansvar interagerar, samt när olika delar av organisationen är ansvariga för leveranser eller processer som är beroende av andra delars leveranser.

Trafikverkets verksamhet är i stor utsträckning styrd av regelverk. Det är därför viktigt att se till att regelverken tagits i beaktande vid fördelning av ansvar och i utförande av uppgifter. Kännedom om vilket ansvar myndigheten har och på vilket regelverk det baserar sig verkar ibland kunna förbättras, särskilt när det gäller regelverk som bestäms genom EU-samarbetet.

Det finns anledning att betrakta de problem som jag uppmärksammat, vad gäller frågor som rör Trafikverkets ansvar som infrastrukturförvaltare för järnvägen, som tecken på brister i övergripande ledning och styrning inom myndigheten.

Vid styrningen av Trafikverket verkar det i dag ligga ett stort fokus på målstyrning mot de transportpolitiska målen, och betydligt mindre på de konkreta uppgifter som åligger verket som infrastrukturförvaltare.

Det finns då en risk att myndighetens kärnverksamhet, en effektiv och ändamålsenlig förvaltning av anläggningen, får en lägre prioritet än den bör ha.

# Statens offentliga utredningar 2015

## Kronologisk förteckning

---

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöreköp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Väger till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?  
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.
64. En fondstruktur för innovation och tillväxt. N.
65. Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. N.
66. En förvaltning som håller ihop. N.
67. För att brott inte ska löna sig. Ju.
68. Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. Fi.
69. Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. Fi.
70. Högre utbildning under tjugo år. U.
71. Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. S.
72. Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. UD.
73. Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. Ju.
74. Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. Ju.
75. En rymdstrategi för nytta och tillväxt. U.
76. Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. S.
77. Fakturabedrägerier. Ju.
78. Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. S.
79. Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. Fö.
80. Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. S.
81. Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. U.
82. Ökad insyn i fristående skolor. U.
83. Översyn av lex Laval. A.
84. Organdonation. En livsviktig verksamhet. S.
85. Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. S.
86. Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken. + Forskarrapporter till Jämställdhetsutredningen. U.
87. Energiskatt på el. En översyn av det nuvarande systemet. Fi.
88. Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. Ku.
89. Ny museipolitik. Ku.
90. Utbildning för framtidens arbetsmarknad. Fi.
91. Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden. N.
92. Utvecklad ledning av universitet och högskolor. U.
93. Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdes-skatt. Fi.
94. Medieborgarna & medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar. Ku.



95. Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser. Fi.
96. Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. Bilaga till betänkande. Ku.
97. Välja yrke. U.
98. Träning ger färdighet. Koncentrera vården för patientens bästa. S.
99. Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser. M.
100. Kroppsbehandlingar. Åtgärder för ett stärkt konsumentskydd. S.
101. Demografins regionala utmaningar. Fi.
102. Fråga patienten. Nya perspektiv i klagomål och tillsyn. S.
103. Ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner m.m. Ku.
104. Långtidsutredningen 2015. Huvudbetänkande. Fi.
105. Plats för fler som bygger mer. S.
106. Sveriges ekonomi – scenarier fram till år 2060. Fi.
107. Forskning, innovationer och ekonomisk tillväxt. Fi.
108. Strandskyddet i praktiken. Slutrapport från Strandskyddsdelegationen nationell arena för samverkan. N.
109. Bättre samarbete mellan stat och kommun. Vid planering för byggande. N.
110. En annan tågordning – bortom järnvägsknuten. + Bilagedel med underlagsrapporter. N.

# Statens offentliga utredningar 2015

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
- Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
- Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämfäst arbetsliv. [50]
- Översyn av lex Laval. [83]

### Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
- Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
- En ny svensk tullagstiftning. [5]
- Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
- Överprövning av upphandlingsmål m.m. [12]
- En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
- En kommunallag för framtiden. Del A + B. [24]
- Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? [27]
- Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. [30]
- Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. [34]
- Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. [48]
- The Welfare State and Economic Performance. [53]
- Får vi det bättre? Om mått på livskvalitet. [56]
- UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. [62]
- Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. [68]
- Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. [69]
- Energiskatt på el. En översyn av det nuvarande systemet. [87]

Utbildning för framtidens arbetsmarknad. [90]

Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt. [93]

Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser. [95]

Demografins regionala utmaningar. [101]

Långtidsutredningen 2015. Huvudbetänkande. [104]

Sveriges ekonomi – scenarier fram till år 2060. [106]

Forskning, innovationer och ekonomisk tillväxt. [107]

### Försvarsdepartementet

Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. [79]

### Justitiedepartementet

Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. [3]

En översyn av årsredovisningslagarna. [8]

En modern reglering av järnvägstransporter. [9]

Lösöreköp och registerpant. [18]

Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. [23]

En ny säkerhetsskyddslag. [25]

Datalagring och integritet. [31]

Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]

Myndighetsdatalog. [39]

Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. [40]

Ny patentlag. [41]

Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. [47]

Nya regler för revisorer och revision. [49]  
Rapport från Bergwallkommissionen. [52]  
Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]  
Tillsyn över polisen och Kriminalvården.  
[57]  
Ett stärkt konsumentskydd vid  
telefonförsäljning. [61]  
Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor.  
[63]  
För att brott inte ska löna sig. [67]  
Personuppgiftsbehandling på utlännings-  
och medborgarskapsområdet. [73]  
Skydd för vuxna i internationella  
situationer – 2000 års Haagkonvention.  
[74]  
Fakturabedrägerier. [77]

#### **Kulturdepartementet**

Begravningsclearing. [26]  
Gestaltad livsmiljö – en ny politik  
för arkitektur, form och design. [88]  
Ny museipolitik. [89]  
Medieborgarna & medierna. En digital  
värld av rättigheter, skyldigheter  
– möjligheter och ansvar. [94]  
Låt fler forma framtiden! Forskarantologi.  
Bilaga till betänkande. [96]  
Ett utvidgat straffrättsligt skydd för  
transpersoner m.m. [103]

#### **Miljö- och energidepartementet**

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015.  
Kontroll, dokumentation och finansie-  
ring för ökad säkerhet. [11]  
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]  
Planering och beslut för hållbar utveckling.  
Miljöbalkens hushållningsbetämmelser.  
[99].

#### **Näringsdepartementet**

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi  
för en konkurrenskraftig jordbruks-  
och trädgårdsnäring. [15]  
Ökat värdeskapande ur immateriella  
tillgångar. [16]  
Gör Sverige i framtiden – digital  
kompetens. [28]

Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]  
Service i glesbygd. [35]  
Koll på anläggningen. [42]  
Klimatförändringar och dricksvatten-  
försörjning. [51]  
EU och kommunernas bostadspolitik. [58]  
En ny regional planering – ökad  
samordning och bättre bostads-  
försörjning. [59]  
Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett  
författningsförslag om värdeåterföring.  
[60]  
En fondstruktur för innovation  
och tillväxt. [64]  
Om Sverige i framtiden – en antologi om  
digitaliseringens möjligheter. [65]  
En förvaltning som håller ihop. [66]  
Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap  
i tillgänglighetssmarta boendemiljöer.  
[85]  
Digitaliseringens transformerande kraft –  
vägval för framtiden. [91]  
Strandskyddet i praktiken. Slutrapport  
från Strandskyddsdelegationen  
nationell arena för samverkan. [108]  
Bättre samarbete mellan stat och kommun.  
Vid planering för byggande. [109]  
En annan tågordning – bortom järnvägs-  
knuten. + Bilagedel med underlags-  
rapporter. [110]

#### **Socialdepartementet**

Mer gemensamma tobaksregler.  
Ett genomförande av tobaks-  
produktdirektivet. [6]  
Sedd, hörd och respekterad. Ett  
ändamålsenligt klagomålssystem  
i hälso- och sjukvården. [14]  
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]  
Trygg och effektiv utskrivning från slut-  
vård. [20]  
Mer trygghet och bättre försäkring.  
Del 1 + 2. [21]  
Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]  
Systematiska jämförelser. För lärande i  
staten. [36]

Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. [44]  
Skapa tilltro. Generell tillsyn,  
enskildas klagomål och det allmänna  
ombudet inom socialförsäkringen. [46]  
Nationell strategi mot mäns våld mot  
kvinnor och hedersrelaterat våld och  
förtryck. [55]  
Barns och ungas rätt vid tvångsvård.  
Förslag till ny LVU. [71]  
Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och  
starkare patienter. [76]  
Upphandling och villkor enligt kollektiv-  
avtal. [78]  
Stöd och hjälp till vuxna vid ställningsta-  
ganden till vård, omsorg och forskning.  
[80]  
Organdonation. En livsviktig verksamhet.  
[84]  
Träning ger färdighet. Koncentrera vården  
för patientens bästa. [98]  
Kroppsbehandlingar. Åtgärder för ett  
starkt konsumentskydd. [100]  
Fråga patienten. Nya perspektiv i klagomål  
och tillsyn. [102]  
Plats för fler som bygger mer. [105]

#### **Utbildningsdepartementet**

Rektorn och styrkedjan. [22]  
En yrkesinriktning inom teknik-  
programmet. [29]  
SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]  
Högre utbildning under tjugo år. [70]  
En rymdstrategi för nytta och tillväxt. [75]  
Mer tid för kunskap – förskoleklass, för-  
längd skolplikt och lovskola. [81]  
Ökad insyn i fristående skolor. [82]  
Mål och myndighet. En effektiv styrning  
av jämställdhetspolitiken.  
+ Forskarrapporter till Jämställdhets-  
utredningen. [86]  
Utvecklad ledning av universitet och  
högskolor. [92]  
Välja yrke. [97]

#### **Utrikesdepartementet**

Gränser i havet. [10]  
Skärpt exportkontroll av krigsmateriel  
– DEL 1 + 2, bilagor. [72]