

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag är att göra en översyn av järnvägens organisation. Den har delats upp i två steg. I det första steget 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. Baserat på delbetänkandet och de synpunkter som lämnats på detta, preciserade regeringen 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 ett par nya frågor. Den delen av uppdraget behandlade jag i delbetänkandet *Koll på anläggningen* (SOU 2015:42) som överlämnades den 16 april 2015.

I arbetet med slutbetänkandet har jag haft kvar att utreda ett mycket stort antal frågor, med stor spridning i karaktär. Flera frågor har också visat sig vara väsentligt mer tidskrävande att hantera än vad som kunnat förutses från början. Med hänsyn till det omfattande uppdraget och utredningens tidsramar har det varit

nödvändigt att göra hårda prioriteringar mellan olika delar av uppdraget. I detta slutbetänkande lämnar jag i flera fall därför endast förslag på en inriktning för fortsatt hantering av frågorna, liksom förslag på fortsatt utredning av vissa frågor i särskild ordning.

Arbetsätt

I tillägg till den expertgrupp som bistått utredningen har jag kompletterat utredningen med nio projektgrupper med adjungerade personer för att få en bred representation och kompetens i alla sakfrågor. Sammantaget har detta inneburit att ett 80-tal personer på ett eller annat sätt engagerats i utredningen.

Varje arbetsgrupp har haft upp till fem möten där frågeställningar och förslag till lösningar kopplade till de aktuella utredningspunkterna har diskuterats. Grupperna har också använts för att initiera och samordna insamling av relevant underlagsmaterial. Sammanlagt nio olika underlagsrapporter har tagits fram åt utredningen under arbetet med slutbetänkandet.

Jag har också haft ett stort antal bilaterala möten med specialister och personer från organisationer med eller utan representation i expertgruppen eller i arbetsgrupperna.

I syfte att ta hänsyn till relevant forskning och utvecklingsarbete har tidigare utredningar och forskningsrapporter samlats in. Utredningen har också deltagit vid flera konferenser där aktuell svensk och internationell forskning och praktik presenterats. Vidare har studiebesök gjorts i Belgien, Nederländerna, Storbritannien, Schweiz och Japan.

Slutbetänkandets innehåll och struktur

Slutbetänkandet består av fem huvudsakliga kapitel för behandling av olika områden. I det första av dessa redogör jag för järnvägens framtida utveckling och viktiga vägvalsfrågor, inte minst mot bakgrund av den planerade satsningen på nya stambanor för höghastighetståg. Det är i flera avseende ett nyckelkapitel, eftersom det presenterar förutsättningarna för hanteringen av flera andra frågor på såväl kortare som längre sikt. En del av dessa förutsättningar återkommer jag därför till i senare kapitel.

Det andra området handlar om övergripande frågor när det gäller ansvarsfördelning, styrning och roller i järnvägssektorn, inklusive den internationella och nationella regelgivningen. Jag berör även Trafikverkets och Transportstyrelsens organisation.

Det tredje området utgör en fördjupning kring samverkan och konkurrens (och relaterade gränssnitt) mellan kommersiell och samhällsorganiserad persontrafik.

Det fjärde området handlar om anläggningar för tjänster, eller det som ibland kallas järnvägens sidosystem. Kapitlet hanterar också ett antal utpekade frågeställningar rörande verksamheten i Jernhusen AB.

Det femte och sista området handlar om säkerhet, reglering och tillsyn. Här gör jag en närmare genomgång av Transportstyrelsens relaterade uppgifter, mandat och organisation.

I de fem kapitlen presenteras förslag som bygger på de bedömningar och överväganden jag gjort under utredningsarbetet. Dessa sammanfattas i tur och ordning nedan.

Betänkandet avslutas med konsekvensbeskrivningar av förslagen, samt författningskommentarer.

Järnvägens framtida utveckling och viktiga vägvalsfrågor

Förslag: Regeringen bör närmare överväga och ta ställning till vad dagens och framtidens järnvägsnät ska användas till. Som en följd av detta bör beslut tas om att ge prioritet för viss trafik på utpekade banor och/eller vissa tider på dygnet. Järnvägslagens regler om prioritering av trafik bör ändras så att kravet på samhällsekonomisk effektivitet tas bort.

Regeringen bör, särskilt med hänsyn till kommande investeringar i nya stambanor för höghastighetståg, närmare utreda en förändring i den långsiktiga modellen för marknadstillträdet på järnväg. En sådan utredning bör fokusera på att utreda förutsättningar för och genomförande av en modell där tillträdet för den interregionala persontrafiken regleras genom upphandling i konkurrens.

Staten bör inte påbörja förhandlingar med kommuner och regioner om medfinansiering av höghastighetsjärnvägar och anslutande infrastruktur förrän det finns ett tydligt ställnings-

tagande om vad de framtida nya stambanorna ska användas till, samt vilken marknadstillträdesmodell som ska tillämpas på dessa banor och på det nationella nätet i övrigt.

Regeringen bör ta initiativ till kraftfulla förbättringsåtgärder när det gäller insamling och sammanställning av statistik och andra uppgifter.

Regeringen bör närmare utreda lämpligheten i att långsiktigt behålla det statliga ägandet i SJ AB, Green Cargo AB, Jernhusen AB och Infranord AB. En sådan utredning bör samordnas med en utredning om en förändrad marknadstillträdesmodell och omfatta förutom ett konkurrensperspektiv även ett beredskapsperspektiv.

Skälen till mina förslag

De senaste 25 åren har transportarbetet på järnväg ökat kraftigt i Sverige, men tillväxten är mycket ojämnt fördelad mellan olika typer av trafik. Den största ökningen, nästan 200 procent, har skett i den regionala persontrafik som i huvudsak är samhällsorganiserad genom kollektivtrafikmyndigheterna (tidigare trafikhuvudmännen). Persontrafiken med fjärrtåg har ökat cirka 34 procent men har planat ut de senaste åren. Godstransportarbetet har ökat med sammanlagt cirka 11 procent, även om trenden efter 2010 har varit fallande.

De flesta prognoser om den framtida utvecklingen pekar på att järnvägens transportarbete kan fortsätta att växa, både i absoluta tal och jämfört med andra trafikslag. Utvecklingen för olika marknadssegment är dock beroende av hur olika förutsättningar utvecklas, inte minst vad gäller infrastrukturen, liksom konkurrensytorna med andra trafikslag.

Järnvägssektorn lider sedan länge av att tillgången till officiell statistik och andra uppgifter ofta är bristfällig och därmed av begränsat värde som underlag för viktiga beslut. För att komma till rätta med detta krävs en kraftsamling.

Även om järnvägsinfrastrukturen på många sätt är styrande för såväl vilken typ av trafik som går att köra och i vilken omfattning, har staten i regel inte tagit ställning till om någon trafik ska prioriteras och vad det statliga järnvägsnätet därmed i första hand ska

användas till. I brist på sådana tydliga prioriteringar från statens sida, och med rådande modell för tillträde till spåren, blir det Trafikverkets kapacitetstilldelningsprocess som styr hur det statliga järnvägsnätet används.

Kapacitetstilldelningsprocessen är kritiserad både vad gäller bakomliggande regelverk och tillämpning. Som ett sätt att lösa konflikter mellan olika ansökningar tillämpas samhällsekonomiska prioriteringskriterier. I praktiken har dessa visat sig vara mycket svåra att använda för att få en effektiv tilldelningsprocess.

Enligt min bedömning är det rimligt att regeringen närmare överväger och tar ställning till vad dagens och framtidens järnvägsnät ska användas till. I ett flertal andra EU-länder tillämpas sådana prioriteringsbeslut. För svensk del förutsätter detta en ändring i järnvägslagen till att bättre överensstämmer med gällande EU-direktiv, genom att kravet på samhällsekonomisk effektivitet tas bort ur lagens regler om prioritering av trafik.

De problem vi ser i dag i tillämpningen av dagens blandade modell för marknadstillträde och organisering av trafik (konkurrens *om* spåren och konkurrens *på* spåren) handlar till viss del om otydliga gränssnitt (eller tillämpningen av dessa) mellan samhällsorganiserad persontrafik och kommersiell trafik, bristande kapacitet (ibland i termer av flaskhalsar), otillräckliga incitament till ett effektivt kapacitetsutnyttjande och en ineffektiv hantering av kapacitetstilldelningsprocessen.

Det finns potential till förbättringar på alla dessa områden, men min övergripande bedömning är att de effekter som kan uppnås bara kommer att bidra till en bättre fungerande järnvägssektor i ett relativt kortsiktigt perspektiv.

Det innebär inte att sådana förbättringsåtgärder inte bör göras, men i längden menar jag att det krävs större förändringar i själva modellen för marknadstillträde och det statliga åtagandet i järnvägssektorn, för att hantera framtidens förändrade förutsättningar och därmed också kraven på en effektiv järnvägssektor.

Planerna på att investera i nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg respektive Stockholm och Malmö, sätter fokus på den framtida problematiken med dagens marknadstillträdesmodell.

Ett huvudproblem är att en trafik med höghastighetståg som lever upp till de samlade önskemålen är svår att få på plats. För det

första finns det inneboende motsättningar mellan snabba (och kanske även täta) förbindelser mellan storstäderna om tågen också ska stanna på flera ställen längs med linjerna och dessutom ska samsas med snabba regionaltåg. För det andra finns det inga som helst garantier för att trafiken med höghastighetstågen kommer att etableras på strikt kommersiella grunder genom det öppna marknadstillträdet, p.g.a. de stora osäkerheter och risker som föreligger.

Med nuvarande modell för marknadstillträde är det högst tänkbart att regionerna planerar för och kommer att vara redo med en regional snabbtågstrafik som skulle ta en stor del av den tillgängliga kapaciteten på de nya stambanorna i anspråk. De företag som förväntas etablera en trafik med höghastighetståg kommer däremot att ha jämförelsevis svaga incitament att få denna på plats i tid. I värsta fall kan de kommersiella förutsättningarna för en sådan långsiktig satsning saknas helt och hållet. Då riskerar en mycket viktig del av avsikten med de nya stambanorna att gå om intet.

Min sammanfattande bedömning är att de kommande höghastighetsbanorna innebär en så stor förändring i förutsättningarna för järnvägstrafiken jämfört med i dag, att det blir nödvändigt att fundera närmare på hur modellen för marknadstillträde ska se ut i framtiden, och att ha den på plats senast från den tidpunkt när dessa banor bedöms vara färdigställda. Jag menar också att en speciallösning för höghastighetsbanorna inte är lämplig, eftersom de inte kommer att utgöra ett tillräckligt isolerat trafiksystem.

Jag föreslår därför att en utredning tillsätts om en förändrad modell för marknadstillträde och förespråkar att den inriktas på att undersöka förutsättningarna för en modell med upphandling i konkurrens även för nationell kommersiell persontrafik på järnväg, liknande den modell som tillämpas i Storbritannien och som nu planeras även i Norge.

Modellen gör förutsättningarna för den kommersiella långväga trafiken mer lika dem som tillämpas i den regionalt upphandlade trafiken och kan därmed skapa en bättre balans mellan dessa marknadssegment. Det skulle också kunna leda till en ökad tillväxt i fjärrtrafikens transportarbete, så som skett i Storbritannien.

Även om ordet upphandling används för att beskriva denna modell, är det viktigt att förtydliga att den inte i första hand innebär att staten ska trygga företagsekonomiskt olönsamma inter-regionala linjer från nedläggning. Snarare är det frågan om att till-

ämpa en reglerad konkurrens om rätten att få tillgång till tågägen som gör det möjligt att under avtalsperioden köra och utveckla en trafik som i grunden kan vara företagsekonomiskt lönsam. Denna rätt kan också knytas till vissa minimikrav på trafiken. Modellen ska inte heller misstolkas som en tillbakagång till ett läge utan konkurrens eller en situation där SJ AB skulle kunna direkttilldelas ett nationellt kontrakt för all trafik, knutet till någon form av utökad samhällsuppdrag. En sådan förändring menar jag inte heller är förenlig med gällande regelverk.

Förutsättningar och konsekvenser för en förändrad marknads-tillträdesmodell måste utredas noggrant, inte minst mot bakgrund av de inskränkningar som en förändring skulle kunna innebära för dagens tågoperatörer, med hänsyn till de ramar som ges av EU:s regelverk och med beaktande av konkurrerande trafikslag. I betänkandet pekar jag på en rad tänkbara konsekvenser och hänsynstaganden som behöver hanteras.

Sverigeförhandlingen planerar att inom kort, helt i enlighet med sitt uppdrag, påbörja förhandlingar med regioner och kommuner om bl.a. medfinansiering av nya stambanor för höghastighetståg och anslutande infrastruktur, trots att förutsättningarna för den framtida trafikeringen av höghastighetsbanorna är högst oklara. Det kan skapa låsningar inför t.ex. en framtida upphandling av trafiken. Min bedömning är också att intresset för medfinansiering från kommuner och regioner är starkt beroende av vilka möjligheter som ges att påverka höghastighetstågens trafikmönster (inte minst vad gäller vilka orter som trafikeras) samt möjligheterna att kunna köra kompletterande snabba regionaltåg på banorna. Som regelverket ser ut i dag vad gäller marknadstillträde och tilldelning av kapacitet m.m. finns det egentligen inga möjligheter för staten att ingå överenskommelser som inkluderar något av detta.

Jag skulle starkt rekommendera att man först och så snabbt som möjligt reder ut förutsättningarna för trafikeringen och föreslår därför att staten inte påbörjar några förhandlingar om medfinansiering förrän det finns ett tydligt ställningstagande om vad de framtida stambanorna ska användas till, samt vilken marknadstillträdesmodell som ska tillämpas på dessa banor och på det nationella nätet i övrigt.

Ju mer öppen järnvägsmarknaden har blivit, desto mer kan det statliga ägandet av operativa bolag som t.ex. SJ AB och Green

Cargo AB ifrågasättas, också mot bakgrund av att staten kontrollerar Trafikverket som dominerande infrastrukturhållare, genom Transportstyrelsen hanterar säkerhetsreglering, tillsyn och marknadsövervakning och sist men inte minst bestämmer över spelreglerna på marknaden.

Vid en förändrad marknadstillträdesmodell i enlighet med vad jag har skisserat ovan skulle staten i en myndighetsroll också komma att ta ett utökat ansvar för trafikförsörjningen på de nationella långväga linjerna. Då, om inte förr, menar jag att det är rimligt att staten, som ett led i en renodling av sina olika roller på transportområdet, avvecklar sitt ägande i SJ AB. Mer generellt är det aktuellt att långsiktigt utreda det statliga ägandet även i Green Cargo AB, Jernhusen AB och Infranord AB.

Styrning, ansvarsfördelning och roller

Förslag: Regeringskansliet bör genomföra en förändring i ledning och styrning som säkerställer ett ansvarstagande för de strategiska frågorna på järnvägsområdet. Ansvaret bör inte delegeras till andra myndigheter.

Trafikverket bör i sin verksamhet vara fortsatt vaksam på de olikheter som föreligger mellan trafikslagen väg och järnväg och ta hänsyn till detta i den egna organisationen.

En översyn bör göras av Trafikverkets styr- och ledningsmodell och en annan organisationsmodell övervägas som medger tydlighet i ansvarsfördelning, mandat och arbetsuppgifter.

Regeringskansliet bör utarbeta en långsiktig inriktning för EU-arbetet och det internationella arbetet på järnvägsområdet. Denna bör, utifrån Regeringskansliets befintliga rutiner för EU-arbetet, kompletteras med en handlingsplan. Planen bör innefatta en regelöversikt, aktuella forum, avstämning, kompetensförsörjning, resurssättning och löpande informationsutbyte mellan Näringsdepartementet, EU-representationen och myndigheterna.

Regeringskansliet bör vidareutveckla arbetsmetoder för att få genomslag för svenska ståndpunkter i EU under tidigt skede och löpande under regelarbetets olika faser och för att säker-

ställa att EU-reglering och nationell lagstiftning på järnvägsområdet harmoniserar.

Transportstyrelsen bör utveckla arbetsmetoder för analys, beredning, förankring, uppföljning och information i regelutvecklingsarbetet inom järnvägsområdet.

Transportstyrelsen bör delta i det regelutvecklingsarbete som sker i arbetsgrupper under Europeiska järnvägsbyrån.

Trafikverket bör utveckla arbetsmetoder för myndighetens deltagande i regelutvecklingsarbete i EU inom järnvägsområdet.

En ändring bör göras i järnvägslagen för att förtydliga kravet på riskhantering som del i en säker verksamhetsutövning.

En större översyn av järnvägslagstiftningen bör göras. Detta kan lämpligen ske samtidigt med de ändringar som behöver göras i samband med införandet av det fjärde järnvägspaketet. Översynen bör leda till en bättre överblick och överensstämmelse med EU-rättens utveckling inom järnvägsområdet. Vid denna kan även tydliggörande av marknadsövervakningsuppgiften övervägas.

Kompetensförsörjningen i järnvägssektorn bör utredas närmare i särskild ordning, inte minst mot bakgrund av förändrade förutsättningar och kommande stora infrastruktur-satsningar.

Skälen till mina förslag

Behoven av en samlad strategisk styrning på järnvägsområdet har aktualiserats i och med den uppdelning som skett på marknaden, med ett ökat antal specialiserade aktörer med delvis olika intressen. En annan viktig faktor är EU-medlemskapet och vad detta inneburit i form av en förskjutning av regelutvecklingen från nationell till EU-nivå.

Ett tydligt exempel på en strategisk fråga är planerna på att införa det nya trafikstyrnings- och signalsystemet ERTMS, som en del av en strävan till harmonisering av järnvägssektorn inom EU. Frågan berör i princip alla sektorns aktörer. De har också involverats i hög utsträckning men haft helt olika förutsättningar, inte minst ekonomiska och med därtill hörande incitament, att göra sin del av arbetet. Genom att frågan inte fått den strategiska

behandling den förtjänat, har flera aktörer i sektorn, både offentliga och privata, orsakats stora kostnader som möjligen hade kunnat undvikas.

Det strategiska ansvaret är i grunden alltid en fråga för regeringen, och det finns ett tydligt behov av en förändring för att säkerställa att detta ansvar ska komma till uttryck i Regeringskansliets arbete. Jag lämnar inte några detaljerade förslag till hur detta ska organiseras, men menar att det är en fråga om internt styrnings- och ledningsarbete. En delegering av ansvaret till annan myndighet bör inte ske, eftersom en sådan i så fall skulle behöva styra över andra likställda myndigheter under regeringen.

Min bedömning är att det trafikslagsövergripande perspektivet på Trafikverket fungerar relativt väl när det gäller t.ex. planering av infrastrukturåtgärder, och då framför allt för nyinvesteringar, vilket var ett viktigt syfte att uppnå med sammanslagningen av Vägverket och Banverket. Jag kan också konstatera att på en del andra områden är det svårare att se synergier mellan uppgifterna på järnvägs- respektive vägsidan. Det kan t.ex. innebära att det inte alltid är befogat att sammanföra järnvägs- och vägenheter även om de på papperet kan ha likartade uppgifter. Vidare bör personer med specialistkompetens avseende ett av trafikslagen ges möjlighet att fokusera på fortsatta insatser inom sitt specialområde.

Den sammanfattande bedömning jag har kunnat göra leder emellertid inte till ett förslag om en generell uppdelning mellan trafikslagen järnväg och väg inom Trafikverkets organisation, och därmed inte heller i separata myndigheter.

De exempel på svårigheter som jag fortsatt att se i Trafikverkets matrisorganisation vad gäller att fördela ansvar, mandat och arbetsuppgifter och tydliggöra helhetsansvaret för olika leveranser och funktioner, har stärkt mig i min tidigare bedömning av Trafikverkets styrning och ledning och behovet av förändring. Jag menar att en förändring av organisationsmodellen skulle kunna ge en betydande effektivitetsförbättring inom myndigheten.

Jag har kunnat konstatera att Transportstyrelsen har svårigheter att uppfatta vilka uppgifter som åligger myndigheten på järnvägsområdet och vad dessa konkret innebär. Detta visar sig bl.a. i ett passivt förhållningssätt gentemot branschens aktörer, t.ex. när det gäller rollen som marknadsövervakare. Vidare har Transportstyrelsen ibland intagit en avvaktande hållning, som om regeringen

tydligare borde signalera vad som borde göras. Myndigheten borde, med sin närhet till verksamhetsutövarna, ha en bättre bild än regeringen av vilka frågor och behov som finns att hantera. Vidare föreligger en enligt min mening överdriven oro hos myndigheten för att dess olika roller (t.ex. mellan normgivning och tillsyn) står i konflikt med varandra.

Regelutvecklingsarbetet på EU-området har mycket stor inverkan på vilka förutsättningar som infrastrukturförvaltare, järnvägsföretag och andra aktörer möter på den svenska och internationella järnvägsmarknaden. Jag har identifierat stora brister i hur detta arbete leds och bedrivs, med bäring på såväl Regeringskansliet som Transportstyrelsen och Trafikverket. Riktlinjer som finns för arbetet används inte, är skrivna på en för övergripande nivå eller är ofullständiga på annat sätt. De möjligheter till påverkan som faktiskt finns utnyttjas inte i tillräcklig utsträckning. Samarbetet och informationsutbytet mellan t.ex. Transportstyrelsen och Trafikverket fungerar inte särskilt väl. Det finns dock goda exempel att lära av, både från myndigheter i andra branscher, och från andra delar av Transportstyrelsens organisation.

Min uppfattning är att det är dags att se över järnvägs- lagstiftningen för att göra den mer lättillgänglig. En tydligare uppdelning mellan olika områden skulle underlätta förståelsen och kopplingen till EU:s rättsakter. Ett lämpligt tillfälle att göra detta är i samband med den översyn av lagstiftningen som ändå kommer att behöva göras när det fjärde järnvägspaketet ska införas i nationell rätt.

EU:s regelutvecklingsprocess och den nationella svenska lagstiftningsprocessen behöver anpassas till varandra. I takt med att EU-rätten växer och utrymmet för nationell rätt minskar behöver mer kraft läggas på att säkerställa att dessa rättssystem fungerar som en helhet. Det ställer särskilda krav på tankar kring anpassning av svensk rätt.

Järnvägens omreglering har skapat en ny situation även för utbildning och kompetensutveckling i sektorn. När det gäller behoven framåt är det lätt att konstatera att de enorma satsningar på järnväg som görs och planeras framöver, bl.a. vad gäller införandet av ERTMS och investeringar i nya stambanor för höghastighetståg, kommer att ställa höga krav på rätt kompetens. Att få en mer detaljerad och samlad bild över hur kompetensförsörjningen

ser ut i dag i förhållande till nuvarande och kommande behov har dock visat sig vara mycket svårt. Min bedömning är att kompetensförsörjningsfrågorna är så angelägna att de förtjänar en egen utredning i särskild ordning.

Kommersiell och samhällsorganiserad persontrafik

Förslag: Förutsättningarna för den kommersiellt organiserade persontrafiken bör stärkas i förhållande till den samhällsorganiserade trafiken. Detta bör ske genom ökade krav på samråd och transparens i de regionala kollektivtrafikmyndigheternas verksamhet, vilket föranleder flera ändringar i kollektivtrafiklagen.

Arbetet med att ta fram ett trafikförsörjningsprogram ska bestå i ett antal moment. Först ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten upprätta ett förslag till trafikförsörjningsprogram. Programförslaget ska sedan bli föremål för samråd med bl.a. kommersiella trafikföretag, resenärsorganisationer, kommuner och näringsliv. Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska redovisa resultatet av samrådet i en samrådsredogörelse. Efter det att samrådet har avslutats ska förslaget ställas ut för granskning under minst två månader. Till sist ska myndigheten i ett särskilt utlåtande sammanställa de synpunkter som kommit fram och redovisa de förslag som synpunkterna gett anledning till. Därefter ska myndigheten upprätta ett trafikförsörjningsprogram.

Trafikförsörjningsprogram ska upprättas (alternativt uppdateras) minst vart fjärde år.

De regionala kollektivtrafikmyndigheter, som har för avsikt att organisera länsöverskridande kollektivtrafik med varandra, ska minst vart fjärde år i ett eget gemensamt trafikförsörjningsprogram fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken över länsgränserna och genomföra samråd.

I beslut om allmän trafikplikt ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten väga in befintlig kommersiell trafik.

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska årligen upprätta och offentliggöra ett trafikårsbokslut där myndigheten ska särredovisa verksamheten som avser kollektivtrafik linje för linje

och där myndigheten lämnat ersättning för utförd trafik. Kravet på särredovisning av trafiken linje för linje gäller inte för anropsstyrd linjetrafik. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om redovisningsskyldighet och bokföring.

Skälen till mina förslag

De tidigare trafikhuvudmännens och senare de regionala kollektivtrafikhuvudmännens vilja att utveckla den regionala tågtrafiken har lett till framväxten av omfattande regionala tågssystem på flera håll i Sverige. I och med att denna trafik också tidigt utsattes för anbuds konkurrens gick utvecklingen länge hand i hand med marknadsöppningen. De förbättrade resmöjligheterna har bidragit till en kraftig tillväxt i resandet.

På senare år har det på vissa håll uppstått en mer uttalad utträngningseffekt, både vad gäller spårkapacitet och resenärer, mellan den samhällsorganiserade och den kommersiella persontrafiken. Eftersom den samhällsorganiserade trafiken länge dominerat på lokal och regional nivå sker utträngningen främst på storregional nivå och påverkar därmed kommersiell trafik i mer långväga relationer. Kostnaderna för den samhällsorganiserade kollektivtrafiken, och därmed användningen av skattemedel, har generellt ökat kraftigt i Sverige de senaste åren.

Min sammanfattande bedömning är att förutsättningarna för den kommersiella persontrafiken på järnväg inte är tillfredsställande i förhållande till den samhällsorganiserade trafiken, samt att utvecklingen på senare år inte följer intentionerna med den nya kollektivtrafiklagen.

I syfte att få till stånd både tydligare gränssnitt för konkurrensen mellan kommersiell och samhällsorganiserad persontrafik, och en bättre samverkan mellan dessa, lämnar jag ett antal förslag till förändringar i kollektivtrafiklagen.

Dessa menar jag är befogade att genomföra för att förbättra förutsättningarna de närmaste åren och på cirka 5–10 års sikt. I det längre perspektivet, med tillkomsten av nya stambanor för höghastighetståg, ser jag ett behov av en förändrad modell för marknadstillträde enligt vad jag har redovisat tidigare.

En viktig del i de föreslagna förändringarna är ett ökat inslag av transparens i de regionala kollektivtrafikmyndigheternas verksamhet, bl.a. i syfte att mer information ska bli tillgänglig för aktörerna på marknaden. Detaljerad information om den samhällsorganiserade trafikens ekonomi och användning är också nödvändig för att kollektivtrafikmyndigheterna ska kunna styra sin resursanvändning på ett effektivt sätt. Det är vidare en förutsättning för att medborgarna ska få insyn i hur skattemedel används.

Jag har inte sett någon anledning att begränsa förslagen i dessa delar till enbart järnvägstrafiken.

Anläggningar för tjänster

Förslag: Trafikverket bör ta ett samlat ansvar för, och förstärka sitt arbete med, en ändamålsenlig förvaltning av myndighetens anläggningar för tjänster. Vid utvecklingen av anläggningarna bör Trafikverket särskilt beakta vikten av effektiva omlopp och tågvändningar för trafiken. I Trafikverkets ansvar ingår även att vid behov bygga spår för tågvändning.

Trafikverket bör förstärka sitt arbete med utpekande och precisering av riksintresse för kommunikationer inom järnvägen och ta ett ökat ansvar för lokalisering av anläggningar för tjänster. En strategisk plan bör tas fram som underlag för detta och regelbundet uppdateras.

Trafikverket bör ta över ansvaret för tjänsten rangering på de rangerbangårdar som myndigheten förvaltar. Inför ett beslut om övertagande av ansvaret bör Trafikverket göra en konsekvensutredning.

Regeringen bör överväga organisationsformerna för den depåverksamhet som staten bedriver genom Jernhusen AB utifrån de principer som gäller för statliga åtaganden. Det som inte ska vara ett statligt åtagande bör successivt tas över av andra aktörer på marknaden. Det som fortsatt ska vara ett statligt åtagande bör bedrivas i myndighetsform, och överföras till Trafikverket. Innan en överföring till Trafikverket kan göras bör det säkerställas att myndigheten har en ändamålsenlig förvaltning för anläggningar för tjänster. En långsiktigt hållbar finansieringsmodell måste då också beslutas.

Regeringen bör tillsätta en utredning om hur stationer och den fastighetsförvaltning som i dag hanteras av staten genom Jernhusen AB bör organiseras, och hur gränsdragningen bör göras. En sådan utredning behöver omfatta frågan vad som bör vara ett statligt åtagande. Inriktningen bör vara att fastighetsförvaltningen behöver ha en tydlig koppling till finansieringen av stationer och stationsutrymmen för passagerare.

Regeringen bör låta utreda frågan om organisering av ledsagning och assistans för personer med funktionsnedsättning. En sådan utredning bör även beakta gränssytorna med andra trafikslag som buss och taxi. Vidare bör den närmare diskutera innebörden av begreppet stationsförvaltare. Utredningen bör samordnas med överväganden kring förvaltning och finansiering av stationer.

Skälen till mina förslag

En samlad utredning kring det statliga åtagandet för anläggningar för tjänster har inte gjorts i samband med de reformer som genomförts sedan delningen av SJ 1988. Det gjordes därmed inte heller i samband med bolagiseringen av SJ 2001, trots att frågor om t.ex. hantering av statens järnvägsmark och depåer är viktiga för effektiviteten i trafiken. Det har inneburit att vissa frågor lämnats olösta och att det, i vissa fall utan närmare överväganden eller politiska beslut, skett omfördelningar av tillgångar mellan t.ex. Banverket/Trafikverket och de statligt ägda bolagen.

Jag kan konstatera att det anses finnas oklarheter kring Trafikverkets uppdrag och arbetssätt vad gäller ansvaret för anläggningarna för tjänster, särskilt avseende spår för uppställning. Dessa oklarheter bidrar till att skapa osäkerhet för andra aktörer som vill etablera sig på marknaden eller som vill utveckla sin verksamhet. Osäkerheten gäller vad som får utföras på Trafikverkets spår när tåg står uppställda, ansvar för utveckling av befintliga anläggningar, och myndighetens eventuella ansvar för att anlägga nya spår för t.ex. uppställning.

För att få en ökad tydlighet kring vad som gäller för järnvägsföretagen och för tjänstetillhandahållarmarknaden, bör det först klargöras vilket uppdrag och ansvar Trafikverket har.

Trafikverket har i de överväganden som gjorts tidigare fått ansvaret för den infrastruktur som behövs för en effektiv tågföring. Det innebär att huvudspår, trafikledning och även uppställningsspår för tågvändning ansetts vara en statlig angelägenhet. Uppställningsspåren behövs för att avlasta huvudlinjerna från trafik, så att tåg inte blir stående ute på linjen i onödan. Det är ett rimligt ställningstagande som jag inte uppfattar som ifrågasatt.

Argumentet för nya sidospår är enligt min uppfattning detsamma som för de befintliga. När övervägandet gjorts att uppställningsspåren behövs för att effektivt kunna avlasta huvudsystemet och därför bör hållas ihop med detta, är det också rimligt att Trafikverket bygger nya uppställningsspår om de behövs för tågvändning.

Lokaliseringen och möjligheten att ansluta sig till en anslutningsväxel till Trafikverkets spår är avgörande för inträde av aktörer som vill bygga nya depåer utanför befintliga anläggningar. Trafikverkets hantering vid lokalisering av depåer och anslutningsväxlar uppfattas som oklar av aktörerna.

Min uppfattning är att Trafikverket bör ha det yttersta ansvaret för lokalisering av depåerna. Placeringen av en ny anslutningsväxel och utvecklingen av en depå påverkar trafikströmmarna på huvudspåren. Endast Trafikverket, som infrastrukturförvaltare med ansvar för kapacitetstilldelning och trafikledning på huvudspåren, kan ta ansvaret för att anslutningar, och bakom dem potentiellt framväxande verksamhet med tillhörande trafik, lokaliseras så att de stör trafikflödet på huvudspåren så lite som möjligt. För att underlätta den överblick som behövs för att ta detta ansvar behöver Trafikverket ta fram och löpande uppdatera ett underlag i form av en strategisk plan. En sådan behövs också vid Trafikverkets utpekande av riksintresse för kommunikationer.

Den nuvarande ordningen med Trafikverket och Jernhusen AB innebär att två statliga aktörer med olika uppdrag och skilda juridiska och ekonomiska förutsättningar, kan agera inom en och samma anläggning för tjänster. Även om Trafikverket skulle tillämpa självkostnadsprincipen enligt järnvägslagen, skulle avgiften inte bli densamma som Jernhusen AB:s. Enligt min uppfattning bör det tydligt motiveras varför staten fortsatt ska ha två olika former för förvaltning inom ett och samma spårområde. Eftersom några sådana motiv inte har framkommit kan jag inte se att den uppdeln-

ingen bör behållas på längre sikt. Jag menar också att den nuvarande ordningen, med de oklarheter jag beskrivit i övrigt, är hämmande för utvecklingen.

Detta ställningstagande innebär sammanfattningsvis att de av Jernhusen AB:s anläggningar för tjänster, som efter en samlad bedömning inte kan anses vara en del av det statliga åtagandet, successivt bör överföras till andra aktörer på marknaden. Där det är befogat att behålla ett statligt åtagande bör anläggningarna i stället överföras till Trafikverket, men med ett säkerställande av konkurrens mellan olika tjänsteleverantörer.

Trafikverket verkar i dag sakna en ändamålsenlig förvaltning av anläggningar för tjänster. Innan en överföring till Trafikverket kan ske måste myndigheten, särskilt mot bakgrund av de utmaningar som myndigheten står inför vad gäller kunskap om anläggningen och verksamhetsområdesövergripande uppgifter, därför först hitta en form för effektiv förvaltning för anläggningarna.

Tjänster som nyttjas av flera järnvägsföretag bör tillhandahållas konkurrensneutralt. En aktör bör därmed inte vara beroende av att vända sig till en presumtiv konkurrent för att få tjänsten utförd. Tillgång till tjänsten rangering och växling med diesellok har lyfts som problem i detta sammanhang.

Rangering på Trafikverkets rangerbangårdar kan ses som en del av det statliga åtagandet på samma sätt som trafikledning. Trafikverket bör därmed ta över ansvaret för rangeringen på de rangerbangårdar som Trafikverket förvaltar. Inför ett beslut om övertagande av ansvaret för rangering bör en konsekvensutredning göras. I denna bör bl.a. kostnader för järnvägsföretagen och de säkerhetsmässiga effekterna av ett övertagande av rangering beaktas.

Frågan om hur stationer och den fastighetsförvaltning som i dag förvaltas av staten genom Jernhusen AB bör organiseras, och hur gränsdragningen bör göras, har inte kunnat hanteras inom ramen för arbetet med detta slutbetänkande. Den bör enligt min mening utredas i särskild ordning och analysera vad som bör vara ett statligt åtagande. Fastighetsförvaltningen behöver ha en tydlig koppling till finansieringen av stationer och stationsutrymmen för passagerare.

Jag har tidigare konstaterat att det föreligger brister i hur ledsagning och assistans för personer med funktionsnedsättning fungerar i praktiken. Eftersom jag inte haft möjlighet att utreda

denna fråga närmare, men bedömer den som viktig, kopplad till andra trafikslag och utvecklingen av stationer och stationstjänster, bör den utredas vidare i ett sådant sammanhang.

Säkerhet, reglering och tillsyn

Förslag: Transportstyrelsen bör fortsatt förvalta de offentlig-rättsliga delarna av järnvägens trafiksäkerhetsregler (JTF). En uppdelning i offentligrättsliga respektive företagsinterna regler bör göras. Transportstyrelsen bör inte lämna över förvaltningen till branschens aktörer eller annan myndighet innan en uppdelning av dagens regler gjorts.

Transportstyrelsen bör ta fram nationella regler för lastsäkring för godstrafik på järnväg. Transportstyrelsen bör också analysera hur svenska intressen lämpligast representeras i UIC:s lastsäkringsarbete.

Regeringens instruktion till Transportstyrelsen bör ändras så att det tydligare framgår att Transportstyrelsen ska verka för säkerheten inom transportområdet.

Transportstyrelsen bör se över sin interna organisation och samla ansvaret för arbetet med järnvägssäkerhetsfrågor, samt säkerställa analyskapacitet och kompetensförsörjning på området.

Skälen till mina förslag

Trafiksäkerheten på järnväg har under lång tid utvecklats positivt i Sverige. Jämfört med andra länder i EU placerar sig Sverige bland de bättre medlemsländerna. På senare år har det dock funnits tendenser till att den positiva utvecklingen avstannat. Det föreligger vidare ett uttalat behov av att bättre analysera trender och orsaker när det gäller utvecklingen av järnvägssäkerheten.

Som framgår av Transportstyrelsens instruktion har myndigheten till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillstånd och tillsyn inom transportområdet. Detta är myndighetens främsta medel eller verktyg för att nå en ökad säkerhet inom järnvägen.

Transportstyrelsens beslut att upphäva järnvägens trafik-säkerhetsregler (JTF), och överlåta administrationen av regelverket till branschens aktörer från 2016, har enligt min bedömning fattats på otillräcklig grund. Det har heller inte gjorts en tillfredsställande utredning av konsekvenserna, exempelvis vad gäller myndighetens egen möjlighet till tillsyn i framtiden.

Transportstyrelsen bör därför fortsatt förvalta de nationella trafiksäkerhetsreglerna för järnvägen. Myndigheten bör inte lämna över förvaltningen till branschen eller till en annan myndighet innan en uppdelning av dagens regler har gjorts i offentlighetsrespektive företagsinterna regler.

I flera sammanhang har det påpekats för mig att avsaknaden av regler om lastsäkring inom järnvägen är ett stort och växande problem, bl.a. med hänsyn till att en stor del nya och mindre aktörer numera är verksamma inom järnvägstransportnäringen.

Jag instämmer i branschens önskemål att det bör finnas nationella regler för säkring av last i godstrafik. Det är en viktig säkerhetsfråga då felaktigt lastat gods kan orsaka svåra olyckor. Avsaknad av regler kan vidare förhindra eller försvåra svenska företags internationella transporter.

Eftersom det i stor utsträckning är fråga om gränsöverskridande trafik vore det på sikt dock lämpligare att dessa regler utarbetas inom EU. I väntan på en sådan eventuell utveckling bör Transportstyrelsen ansvara för att ta fram dessa nationella regler. Av vikt är även att svenska företag har en möjlighet att påverka UIC:s regler. Därför bör experter från godstrafikföretagen och även gods-transportköparna delta i utvecklingsarbetet.

I förhållande till andra aktörer på järnvägsområdet, kan jag konstatera att Transportstyrelsen i flera fall har valt att låta inte minst Trafikverket kliva fram och inta en roll och sköta uppgifter som man annars hade kunnat tänka sig vore naturliga för Transportstyrelsen.

Jag anser sammantaget att Transportstyrelsen bör ta en mer aktiv roll inom säkerhetsområdet. För att tydliggöra Transportstyrelsens ansvar föreslår jag att instruktionen för myndigheten ändras så att det tydligare framgår att Transportstyrelsen ska verka för säkerheten inom transportområdet.

Uppdelningen av säkerhetsfrågor på två olika enheter gör att det i dag inte finns ett samlat ansvar inom Transportstyrelsen för järnvägssäkerheten, särskilt inte som analysverksamheten är placerad i

en tredje enhet. Med fördel borde tillsyn och tillståndsverksamhet inom järnvägsområdet tillhöra samma enhet och förfoga över egen analyskapacitet. Jag menar också att ett närmare samarbete mellan dem som arbetar med järnvägsfrågor och dem som arbetar med luftfartsfrågor skulle ge fler möjligheter till effektivt lärande och erfarenhetsutbyte.