

Slutrapport

Förutsättningar för tillsyn enligt förordningen om rättigheter
och skyldigheter för tågresenärer



Transportstyrelsen

Väg och järnväg
Spårtrafik

Dnr	TSJ 2019-3796
Författare	Arbetsgruppen
Månad År	012020

Innehåll

1	INLEDNING	3
1.1	Bakgrund.....	3
1.1.1	Tågpassagerarförordningen och tillsyn	3
1.1.2	Problem för branschen	4
1.1.3	Problem ur ett tillgänglighetsperspektiv	4
1.1.4	Problem med tillsynen	4
1.2	Uppdragets syfte och frågeställningar	5
1.3	Metod	6
1.4	Avgränsningar.....	7
2	ANALYS OCH SLUTSATS	7
2.1	Artikel 21 - Tillgänglighet	7
2.1.1	Hur ska artikel 21.2 tolkas?	8
2.1.2	Hur ska tillsynen bedrivas?	9
2.2	Artikel 26 – Resenärernas personliga säkerhet.....	9
2.2.1	Förutsättningar för tillämpningen.....	10
2.2.2	Analys av innehållet i artikel 26	11
2.3	Klargöra vilka aktörer som är stationsförvaltare	12
2.4	Tolkning av begreppet "station".	13
2.5	Bemannad station	14
2.6	Hur hittar vi alla stationer och dess ägare?	14
2.7	Bedöma om vi behöver ett register.....	15
2.8	Kan ansvaret delas mellan flera stationsförvaltare?.....	15
2.9	Ska det vara anmälningsplikt?.....	15
2.10	Behöver det startas ett föreskriftsarbete?.....	15
2.11	Vem ska offentliggöra tillsynsstatistik (krav i förslaget till reviderad tågpassagerarförordning)?	16
3	SLUTSATSER	16

Bilagor:

1. PM 20190131 och 20190311
2. Sammanfattande PM efter fördragning för GD 20190624
3. Uppdragsspecifikation
4. Minnesanteckningar från referensgruppsmötet den 7 november 2019

1 Inledning

1.1 Bakgrund

1.1.1 Tågpassagerarförordningen och tillsyn

Inom EU har det antagits passagerarförordningar för samtliga trafikslag, dvs. flyg, tåg, fartyg och buss. När det gäller tåg, fartyg och buss hanteras det svenska genomförandet i lag (2014:1344) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs-, och busspassagerarförordningar.¹ I den tillhörande förordningen (2014:1463) framgår att tillsyns- och föreskriftsansvaret avseende samtliga EU:s passagerarförordningar är delat mellan Konsumentverket och Transportstyrelsen. Detsamma gäller tillsyn enligt EU:s förordningar om flygpassagerares rättigheter.²

Tågpassagerarförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer) syftar till att skydda tågresenärers rättigheter, särskilt när resan avbryts, och för att bidra till en ökning av järnvägstransportens andel i förhållande till andra transportsätt. Förordningen är också en del av EU:s strategi för konsumentpolitik, där en målsättning är att uppnå en hög konsumentskyddsnivå på transportområdet. I tågpassagerarförordningen finns reglering på konsumentområdet, såsom passagerares rätt till reseinformation, enkel tillgång till biljetter och ersättning vid försening. Den handlar även om skydd av och assistans till personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet vid tågresor.

I Sverige är det Konsumentverket som är föreskrivande myndighet och tillsynsmyndighet avseende majoriteten av tågpassagerarförordningens totalt 37 artiklar. För artiklarna 10.1, 10.2, 10.4, 12, 21 och 26 är det dock Transportstyrelsen som har tillsynsansvaret (och föreskriftsmandatet). Gemensamt för dessa artiklar är att de inte är skrivna ur ett konsumentperspektiv. Artikel 10 handlar om reseinformation och bokningssystem och är kopplat till de krav som föreskrivs i tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD) som är tillämpliga på stationer och tåg. Artikel 12 utgör ett förtydligande av ett försäkringskrav för järnvägsföretag som framgår av järnvägslagen och ligger inom Transportstyrelsens befintliga tillsyn. Artikel 21 handlar om tillgänglighet och hänvisar till tekniska

¹ På kollektivtrafiksidan finns även reglering i lagen (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 889/2002 och (EG) nr 1107/2006.

specifikationer rörande personer med nedsatt rörlighet (TSD PRM)³, för vilken Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet. Artikel 26 handlar om resenärers personliga säkerhet och riktar sig till järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och stationsförvaltare i syfte att dessa ska vidta lämpliga åtgärder inom sina områden för att säkerställa resenärernas personliga säkerhet och hantera risker.

1.1.2 Problem för branschen

Transportstyrelsen har fått signaler från branschen om att just ovissheten kring begreppet *stationsförvaltare* (men även begreppet *station*) medför problem i praktiska hänseenden. Genom frivilliga samarbeten tillhandahålls exempelvis ledsagning och information, men aktörerna efterlyser reglering som anger en tydligare ansvarsfördelning. Ett förslag från vissa företrädare för branschen är också att det föreskrivs om att en aktör ges ett övergripande samordningsansvar.

1.1.3 Problem ur ett tillgänglighetsperspektiv

Transportstyrelsen får också påstötningar från bl.a. organisationer som företräder rörelsehindrades och funktionsnedsatta personers intressen om att utföra fler tillsyner än vad som görs i dagsläget. Vår generaldirektör har också fått svara på frågor i olika forum om hur vår tillsyn genomförs och i vilken omfattning. Det faktum att Transportstyrelsen har tillsynsansvar över en väldigt liten del av förordningen förefaller inte vara känt bland allmänheten.

1.1.4 Problem med tillsynen

Transportstyrelsen har under en längre tid utrett frågan om hur tillsyn enligt tågpassagerarförordningen ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt, främst med avseende på tillsyn enligt artiklarna 21 och 26. En förklaring till detta är att det i dessa artiklar förekommer vissa begrepp vars definitioner är oklara, exempelvis *stationsförvaltare* och (*järnvägs*)*station*. Ett underlag togs fram inom Transportstyrelsen (PM, se bilaga 1) och problemet med de oklara begreppen har lyfts till berörda departement med önskemål att det i lag eller förordning närmare ska anges vem som avses med *stationsförvaltare*. Av dessa kontakter har det framgått att några förtydliganden från lagstiftaren inte är att vänta.

Härefter har Transportstyrelsens generaldirektör den 26 april 2019 meddelat att Transportstyrelsen själva ska tolka befintligt regelverk och definiera vilka aktörer som är stationsförvaltare (se bilaga 2). GD framförde även att myndigheten ska gå ut med en bred inbjudan till branschen om att delta i en

³ Kommissionens förordning (EU) nr 1300/2014 av den 18 november 2014 om tekniska specifikationer för driftskompatibilitet avseende tillgänglighet till Europeiska unionens järnvägssystem för personer med funktionsnedsättningar och personer med nedsatt rörlighet.

referensgrupp. För att komma vidare med frågan om tillsyn enligt tågpassagerarförordningen har en intern arbetsgrupp satts samman med uppdrag att utreda förutsättningarna för tillsyn enligt tågpassagerarförordningens artiklar 21 och 26.

Det bör nämnas att tågpassagerarförordningen för närvarande är under revidering inom EU. I huvudsak berör revideringen de delar av förordningen som Konsumentverket ansvarar för.⁴ Av Transportstyrelsens artiklar berörs visserligen artikel 21 men de föreslagna ändringarna är av redaktionell art, genom att första stycket försvinner och innehållet i andra stycket delas upp i två nya artiklar (22 och 23). Dessutom föreslås artikel 10 utgå, vilket dock inte får någon konsekvens för svensk del. Ändringarna påverkar alltså inte möjligheten att korrekt utreda förutsättningarna för tillsyn enligt detta uppdrag.

1.2 Uppdragets syfte och frågeställningar

Av uppdragsdirektivet (se bilaga 3) framgår bl.a. följande.

Tillsyn mot stationsförvaltarna skulle innebära att Transportstyrelsen på ett bättre sätt skulle kunna säkerställa att passagerares rättigheter är tillgodosedda. Det skulle sannolikt även innebära ett större fokus på passagerarnas personliga säkerhet. De som ges ansvaret att vara stationsförvaltare kommer främst att påverkas genom tillsyn men även järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare berörs. Transportstyrelsen behöver agera i den här frågan och bedömer att den bästa vägen framåt är att Transportstyrelsen själva tolkar och definierar vilka som är stationsförvaltare så att tillsyn kan utföras.

Uppdraget ska lämna förslag på nedanstående punkter:

- Klargöra vilka aktörer som är stationsförvaltare.
- Tolkning av begreppet ”Station”.
- Begreppet ”Bemannad station” ska definieras.
- Klargöra tolkningen av artikel 26 i förordningen.
- Hur hittar vi alla stationer och dess ägare?
- Bedöma om vi behöver ett register och i så fall kan det delas med Konsumentverket?
- Har vi mandat att peka på andra myndigheter som artikel 26 medför?
- Kan ansvaret delas mellan flera stationsförvaltare?
- Ska det vara anmälningsplikt?

⁴ Det är justitiedepartementet och konsumentverket som deltar i rådsförhandlingarna.

- Bedöma om det behöver startas ett föreskriftsarbete.
- Artikel 32 punkt 2 i förordningsförslaget anger att tillsynsmyndigheten ska offentliggöra tillsynsstatistik årsvis senast i april efterföljande år. Hur det ska göras samt av vem bör bestämmas?

Under arbetets gång har det framkommit en del nya idéer om möjliga vägar framåt, vilket har medfört att några av punkterna i uppdragsbeskrivningen inte är lika relevanta som det framstod när uppdraget utformades. Trots detta har arbetsgruppen valt att i denna rapport gå igenom samtliga punkter från uppdragsspecifikationen.

1.3 Metod

För uppdraget har en arbetsgrupp bildats där Claes Elgemyr varit sammankallande. Övriga deltagare har varit Anna-Pia Johansson, Lena Ecström Ärlig, Fredrik Montell och Patrik Sundvall. Hanna Lindgren och Erik Reuterhäll har adjungerats. Gruppen har genomfört nio möten.

Deltagande i en referensgrupp har erbjudits branschen och andra berörda aktörer. I referensgruppen har följande deltagit: Trafikverket, Konsumentverket, Svensk Kollektivtrafik, Jernhusen, Trafikförvaltningen Region Stockholm, Branschföreningen Tågoperatörerna (BTO), SJ AB, Skånetrafiken, Regionala trafikmyndigheten i Västerbotten, Jönköpings Läns- trafik, Snälltåget, Länstrafiken Kronoberg, MTR Nordic AB. Referensgruppen har haft ett möte, samt haft mejlkonversation.

Enskilda diskussioner har genomförts med Konsumentverket, Trafikverket och Resenärsforum.

Det har även skett löpande information via mejl till Inlandståg, Inlandsbanan, Region Västmanland (VL), Länstrafiken i Västerbotten, Blekingetrafiken, Hallandstrafiken, A-Train AB och Arriva.

Löpande avrapportering till beställaren har skett under arbetets gång.

Transportstyrelsen deltar i möten med Trafikverkets RTAF-råd (Trafikverkets nationella råd för tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionsnedsättning, RTAF). Vid ett av RTAF-rådets möten har Transportstyrelsen informerat om detta pågående arbete.

Kontakter har förekommit med andra nordiska länder, för att höra om och i så fall hur de utför tillsyn. Norge utför tillsyn när amälan om eventuella brister inkommer. Finland har samma bekymmer som Sverige men de planerar att genomföra tillsyn under 2020.

Allt material finns sparat i ett arbetsrum i SharePoint, se nedanstående länk.
<https://transporten.tsnet.se/sites/tagpassagerarforordningen>

Uppdragsdirektiv, slutrapport, protokoll etc finns även i diariet TSJ 2019-3796.

1.4 Avgränsningar

Av uppdragsdirektivet framgår följande avgränsningar:

- Ett eventuellt föreskriftsarbete ingår inte i uppdraget.
- Genomförande av tillsyner ingår inte i uppdraget.
- Artikel 10.1, 10.2 och 10.4 ingår inte i uppdraget eftersom CIRSRT inte införts i Sverige (TSD TAP). Artikel är borttagen i förslaget till ny förordning.
- Artikel 12 ingår inte i uppdraget eftersom det redan ingår i den vanliga tillståndsgivningen och säkerhetstillsynen att kontrollera försäkringar.

2 Analys och slutsats

Nedan presenteras de olika frågeställningarna var för sig med arbetsgruppens slutsats i varje del. Först behandlas artiklarna 21 och 26, därefter behandlas frågeställningarna från uppdragsdirektivet. Sist i denna genomgång presenteras gruppens samlade slutsatser.

2.1 Artikel 21 - Tillgänglighet

Artikeln har följande lydelse.

Järnvägsföretag och stationsförvaltare ska, i överensstämmelse med TSD för personer med nedsatt rörlighet, se till att stationer, perronger, rullande materiel och andra inrättningar är tillgängliga för personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet.

Om det saknas personal som kan fungera som ledsagare ombord på tågen eller personal vid stationen ska järnvägsföretaget och stationsförvaltare göra varje rimlig ansträngning för att personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet ska ha möjlighet att resa med tåg.

Första stycket, artikel 21.1, är en upplysningsparagraf och hänvisar till TSD för personer med nedsatt rörlighet (TSD PRM). TSD PRM gäller redan och tillsynen sker utifrån andra mandat än tågpassagerarförordningens vilket skett endast vid något enstaka tillfälle. Lydelsen i 21.1. behövs därför inte, vilket också är förklaringen till att stycket föreslås strykas i den reviderade förordningen. Artikel 21.1 tas av samma anledning inte upp vidare i denna rapport, utan fokus läggs istället på artikelns andra stycke, artikel 21.2.

2.1.1 Hur ska artikel 21.2 tolkas?

Detta stycke, till skillnad från artikelns första stycke, kan ha viss relevans för den praktiska tillsynen. Det är dock inte självklart hur artikel 21.2 ska förstås, utan det är nödvändigt med en tolkning.⁵

Artikelns rubriken ”Tillgänglighet” och gäller tillgänglighet både på stationer och ombord på tågen. En av förutsättningarna för att skyldigheten ska gälla är att det saknas personal på tågen eller stationen som kan fungera som ledsagare. Det får förstås som att det inte är åtgärder såsom ledsagning eller annan hjälp på stationen eller tågen som avses i denna bestämmelse, eftersom den typen av åtgärder bygger på att det finns personal tillgänglig. Istället bör man kunna utgå från att de rimliga ansträngningar som ska vidtas enligt artikelns, i första hand avser tågens och stationernas fysiska miljö.

Också formuleringen av själva syftet med åtgärderna – att åtgärderna som vidtas ska möjliggöra för personer att ”resa med tåg” – talar för att det är mer stadigvarande åtgärder som avses, sådant som gör att stationen eller tåget i fråga kan användas av den funktions- eller rörelsehindrade personen på egen hand. Det är tveksamt om ersättningsresa med buss eller taxi kan räknas som en tillgänglighetsåtgärd inom denna artikels syfte, eftersom det är just att resa med tåg som åsyftas.

När det gäller nya eller ombyggda tåg eller stationer gäller reglerna i TSD PRM. Skyldigheten i artikel 21.2 har därför snarast relevans för de äldre stationer och tåg som inte genomgått ombyggnation och alltså inte omfattas av TSD PRM. Sådana stationer och tåg kan därmed ha en utformning som gör att de inte är tillgängliga för personer med funktions- eller rörelsehinder. Artikel 21 kan anses tillföra en skyldighet för stationsförvaltare⁶ och järnvägsföretag att vidta åtgärder för att tillgängliggöra sina äldre stationer och tåg, om detta kan göras ganska enkelt. På en station kan det exempelvis handla om att en dörröppnare installeras, eller en tröskel tas bort. Sannolikt kan inte alltför kostsamma anpassningar krävas, eftersom järnvägsföretagen då kan komma att avstå från att stanna vid en äldre station, på grund av ökade kostnader.

Artikel 21.2 kan även ha viss relevans för vad som kan krävas på en station eller ett tåg som omfattas av TSD PRM. Det kan inte uteslutas att det finns tillgänglighetsåtgärder som kan vidtas men som inte är tvingande enligt TSD PRM, men som skulle kunna krävas under artikel 21 om det bedöms vara rimligt.

Slutsats: Grunden för åtgärder för att förbättra tillgängligheten på stationer och tåg utgörs av TSD PRM. Skyldigheten i artikel 21.2 träffar bl.a. sådana

⁵ Några förarbeten till hjälp för tolkningen finns inte tillgängliga. Gruppen har studerat de versioner av förordningen som förekommit under förhandlingsfasen men dessa ger ingen närmare ledning.

⁶ Om begreppet stationsförvaltare se avsnitt 2.3

stationer och tåg som inte omfattas av TSD PRM och artikeln ger därmed ytterligare ett mandat för tillsynsmyndigheten att kräva åtgärder till förmån för tillgängligheten. Åtgärder kan endast krävas om de motsvarar en ”rimlig ansträngning”.

2.1.2 Hur ska tillsynen bedrivas?

Arbetsgruppen bedömer att Transportstyrelsens tillsyn av artikel 21 bör kunna genomföras på samma sätt som tillsyn enligt TSD PRM. I båda fallen avser tillsynen utformning och drift av stationer/tåg med avseende på tillgänglighet och kraven riktar sig mot samma aktörer (stationsansvarig / stationsförvaltare respektive järnvägsföretag).

I praktiken innebär detta att Transportstyrelsens tillsyn kommer att bedrivas företrädesvis vid indikationer på att någonting på stationen inte fungerar med avseende på tillgänglighet för rörelsehindrade och personer med funktionshinder. Gäller det brister på en station behöver Transportstyrelsen, precis som behöver göras vid TSD PRM-tillsyn, först avgöra vilken aktör som är stationsförvaltare, genom att ta reda på vem eller vilka som i det aktuella fallet har ansvaret för stationens förvaltning. Ansvaret för förvaltningen kan följa av avtal eller givits på annat sätt.⁷ Om det är oklart vem som ska anses som stationsförvaltare får eventuella krav på tillgänglighetsförbättrande åtgärder riktas mot den som har rådighet (juridisk och faktisk) över stationen. Detta är samma synsätt som tillämpas avseende *verksamhetsutövare* enligt miljöbalken, där det inte är ovanligt att det vid tillsyn är oklart vem som är att anse som verksamhetsutövare i ett visst fall. Begreppet verksamhetsutövare är inte definierat i miljöbalken, utan frågan om vem som ska betraktas som verksamhetsutövare har överlämnats till rättstillämpningen. I praxis har den ansetts vara verksamhetsutövare som har rättslig och faktisk rådighet över en viss verksamhet/anläggning.

Slutsats: Tillsyn bedrivs i första hand vid klagomål eller andra indikationer men kan även startas på initiativ av Transportstyrelsen. Vem som är att anse som stationsförvaltare avgörs från fall till fall av vem som har rättslig och faktisk rådighet över den aktuella anläggningen.

2.2 Artikel 26 – Resenärernas personliga säkerhet

Artikel 26 har följande lydelse:

Järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och stationsförvaltare ska i samförstånd med de offentliga myndigheterna vidta lämpliga åtgärder inom sina respektive ansvarsområden, och anpassa åtgärderna till den säkerhetsnivå som fastställs av dessa myndigheter, för att säkerställa resenärernas personliga säkerhet på järnvägsstationer och ombord på tågen och för att

⁷ Därmed får ansvaret anses ha ”givits” (jfr definitionen av stationsförvaltare: en organisatorisk enhet i en medlemsstat som givits ansvaret för förvaltningen av en järnvägsstation)

hantera risker. De ska samarbeta och utbyta information om de bästa metoderna för att förebygga handlingar som sannolikt kan försämra säkerhetsnivån.

2.2.1 Förutsättningar för tillämpningen

Det är inte helt lätt att utläsa vad som följer av artikel 26. Begreppen är oklara ("de offentliga myndigheterna", "lämpliga åtgärder" och "säkerhetsnivå som fastställs") och syftet likaså. I skäl 17 i tågpassagerarförordningen anges endast att "Det är av intresse för tågresenärer att lämpliga åtgärder vidtas med de offentliga myndigheternas samtycke för att garantera resenärernas personliga säkerhet på järnvägsstationer och ombord på tågen". Transportstyrelsen var inte med under förhandlingarna och har inte hittat någon information om bakgrunden till att artikel 26 infördes.

Begreppet *personlig säkerhet* är den svenska översättningen av engelskans *personal security*. Bl.a. från Trafikverkets håll har det tidigare förekommit att artikel 26 har tolkats som att den avser säkerhet i betydelsen "safety".⁸ Vid denna grups kontakter med Trafikverket har samtliga parter dock varit helt överens om att det är "security", och inte "safety", som avses i artikel 26. Detta är även Infrastrukturdepartementets uppfattning.⁹

När det gäller frågor om bl.a. personlig säkerhet och försvar råder som regel inte EU-kompetens (befogenhet), utan dessa frågor anses vara upp till varje land att reglera. Inom transportområdet har EU dock haft möjlighet att anta viss gemensam skyddsreglering, dels på sjöfartssidan, dels på luftfartssidan.¹⁰ Förordning 725/2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar bygger på överenskommelser som ingåtts på internationell nivå. Regleringen om hamn- och sjöfartsskydd avser att skydda fartyg, gods, människor och miljö. I förordningen föreskrivs bl.a. gemensamma åtgärder till skydd mot avsiktliga olagliga handlingar, såsom terrorism, på fartyg i internationell trafik inom unionen och i hamnanläggningar för sådana fartyg. Bland annat ska skyddsnivåer fastställas och säkerställas. Hur hamnskyddet i Sverige ska organiseras och bedrivas anges i lagen (2006:1209) om hamnskydd och lagen (2004:487) om sjöfartsskydd. På liknande sätt har skyddsregler antagits på luftfartens område.

På järnvägens område finns inte några internationella konventioner med regler till skydd för människors personliga säkerhet. Bristen på EU-kompetens (befogenhet) inom säkerhetsfrågor kan förklara att artikel 26 har

⁸ Trafikverket anger i PM "Trygghet på stationer" daterat 2017-06-21 om tågpassagerarförordningens artikel 26 att "Trots denna förordning ger inte nuvarande svensk lagstiftning för järnväg och kollektivtrafik tillräckliga förutsättningar för skydd mot brottslighet och terrorism. Det kan bero på att tolkningen av artikel 26 är att den främst gäller trafiksäkerhet."

⁹ Framgår av e-postmeddelande den 28 oktober 2019

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 725/2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar och

givits en icke-förpliktande lydelse, som lämnar öppet för MS att avgöra vad som eventuellt blir den praktiska effekten av bestämmelsen.

2.2.2 Analys av innehållet i artikel 26

Rent faktiskt anger artikeln tre skyldigheter för de aktuella aktörerna. De ska

- vidta lämpliga åtgärder (i samförstånd med de offentliga myndigheterna),
- anpassa åtgärderna till en säkerhetsnivå som fastställs, och
- samarbeta och utbyta information.

Som syfte anges att *säkerställa resenärernas personliga säkerhet på järnvägsstationer och ombord på tågen och för att hantera risker.*

Alla skyldigheterna relaterar till en *säkerhetsnivå*. Om denna säkerhetsnivå är känd blir det också möjligt att avgöra vad som behöver göras för att uppnå denna nivå och vad som skulle kunna utgöra en sådan försämring som enligt sista meningen ska undvikas. *Utan* en fastställd säkerhetsnivå som gäller på tåg och stationer (eller kanske i samhället i stort) finns det däremot inget mått som kan användas för att rikta krav mot de aktörer som nämns i artikeln.

Vilka säkerhetsnivåer gäller i Sverige? I sitt PM ”Trygghet på stationer” daterat 2017-06-21 har Trafikverket tittat närmare på frågan om skyddslagstiftning. Trafikverket skriver bl.a. följande:

Jämfört med luftfartsskydd, hamnskydd och sjöfartsskydd är dagens lagstiftning och föreskrifter för skydd av järnväg och kollektivtrafik avsevärt svagare. Dagens lagstiftning återfinns i järnvägslagen, ordningslagen och föreskrifterna om transport av farligt gods på järnväg (RID-S). Delar av lagstiftningen för luftfartsskydd, hamnskydd och sjöfartsskydd borde kunna införlivas i järnvägs- och kollektivtrafiksektorn i syfte att öka securitynivån.

Bland Trafikverkets förslag till förändrad lagstiftning i ovan nämnda PM finns bland annat införande av lagstiftning för järnväg och krav på ett Security Management System för alla som har tillstånd inom järnvägssektorn.

Transportstyrelsen konstaterar att det är väl utrett att securityrelaterade krav i Sverige måste grundas i någon form av reglering och att sådan reglering, i nuläget, saknas på järnvägssidan.

Slutsats: Lagstiftning som fastställer en säkerhetsnivå som ska gälla på tåg och stationer till skydd för personlig säkerhet saknas ännu i Sverige. Därmed är det inte möjligt att avgöra vad som kan utgöra ”lämpliga åtgärder” enligt artikel 26. Eftersom eventuella krav på järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och stationsförvaltare att vidta åtgärder måste föregås av krav på säkerhetsnivå kan det i nuläget inte heller bli aktuellt att bedriva

någon tillsyn enligt artikel 26. Denna slutsats innebär inte att Sverige underlåter att uppfylla förordningens krav. Arbetsgruppen bedömer att tillsyn inte kan bedrivas av artikelns skyldigheter om inget beslut om nationella säkerhetsnivåer är antaget i Sverige.

2.3 Klargöra vilka aktörer som är stationsförvaltare

Tågpassagerarförordningen definierar begreppet stationsförvaltare på följande sätt: *En organisatorisk enhet i en medlemsstat som givits ansvaret för förvaltningen av en järnvägsstation. Infrastrukturförvaltaren kan vara stationsförvaltare.*

I Sverige är det oftast flertalet parter som har ansvar och förvaltar de olika delarna på en station, till exempel fastighetsägare, hyresgäster, infrastrukturförvaltare och kommunen. Enligt branschen fungerar detta i praktiken även om det inte upplevs som en optimal lösning. Trafikförvaltningen Region Stockholm och Svensk Kollektivtrafik uttryckte vid referensgruppsmötet uppfattningen att det borde finnas en utpekad stationsförvaltare som har samordningsansvar.

Transportstyrelsen skulle kunna gå igenom alla stationer för att i varje fall utse stationsförvaltare. Ett sådant tillvägagångssätt skulle dock kräva orimligt mycket resurser och sannolikt kräva mandat att föra register.

Rent formellt har Transportstyrelsen även bemyndigande att meddela föreskrifter om de skyldigheter som framgår av exempelvis artiklarna 21 och 26. Det borde alltså vara möjligt för Transportstyrelsen att i föreskrifter ange kriterier för att förtydliga vem som i Sverige ska anses vara stationsförvaltare enligt tågpassagerarförordningens definition. Att ange sådana kriterier skulle dock bli svårt, eftersom förutsättningarna varierar stort mellan olika stationer.

Det är dock inte bara svårt att ange kriterier, utan det skulle också bli förvirrande för användaren om begreppet definierades bara med avseende på ett par av artiklarna i förordningen och inte för alla. I tågpassagerarförordningen förekommer begreppet stationsförvaltare på betydligt flera ställen än i artiklarna 21 och 26, men då i artiklar där Konsumentverket har tillsynsansvaret. Med andra ord är det Konsumentverket som i första hand borde vara hjälpta av att det identifieras vilka som är stationsförvaltare. Konsumentverket ser dock inte något behov av detta, eftersom Konsumentverket inom sin tillsyn inte har haft problem med just detta begrepp. Vidare bedriver Konsumentverket i huvudsak tillsyn efter anmälan eller andra indikationer på att konsumenterna inte får vad de har rätt till enligt förordningen. Konsumentverket ser det heller inte som ett problem att ansvarsfördelningen mellan olika roller är oklar, så länge det fungerar i praktiken (vilket det verkar göra).

Sammantaget finns det flera tungt vägande skäl som talar emot att Transportstyrelsen i föreskrifter skulle försöka förtydliga tågpassagerarförordningens begrepp *stationsförvaltare*.

Det kan dock konstateras att begreppet *stationsförvaltare* förekommer även i TSD PRM, då i översättningen *stationsansvarig* (det engelska begreppet är detsamma i båda regelverken, dvs. *station manager*). Transportstyrelsen har inom ramen för TSD PRM utvecklat en praxis som innebär att man i varje enskilt fall undersöker och avgör vilken aktör som är stationsansvarig. Transportstyrelsen pekar alltså inte ut på förhand vilka dessa aktörer är, utan tar i varje enskilt fall reda på vem som är ansvarig och har faktiska möjligheter att avhjälpa eventuella brister. Det är med detta synsätt också möjligt att det inom en och samma station finns flera stationsförvaltare, eftersom förvaltaransvaret läggs på den aktör som har rådighet över den aktuella delen av stationen. Det ligger nära till hands att Transportstyrelsen vid tillsyn enligt tågpassagerarförordningen tillämpar samma synsätt avseende stationsförvaltarbegreppet som vid sin tillsyn enligt TSD PRM.

Slutsats: Det inte lämpligt att Transportstyrelsen i föreskrifter förtydligar begreppet *stationsförvaltare*. Befintligt synsätt från TSD PRM-regelverket kan användas också inom tillsynen enligt tågpassagerarförordningen, dvs. en utredning från fall till fall av vem som har rättslig och faktisk rådighet över den aktuella anläggningen.

2.4 Tolkning av begreppet "station".

Begreppet station har varit föremål för diskussioner inom branschen. Många stationer saknar numera en klar avgränsning, då det ofta inryms i ett resecentrum med olika typer verksamheter och faciliteter. Begreppet definieras inte i tågpassagerarförordningen.

Enligt driftskompatibilitetsdirektivet finns dock en definition av begreppet *infrastruktur* som kan ha betydelse för tolkningen:

- Spår, spårväxlar, plankorsningar, konstbyggnader (broar, tunnlar m.m.), järnvägsrelaterade stationselement (inbegripet ingångar, plattformar, tillfartsanordningar, serviceområden, toaletter och informationssystem, liksom tillhörande hjälpmedel för att främja tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning och personer med nedsatt rörlighet) samt säkerhets- och skyddsutrustning.

Detta innebär att stationen är en del av infrastrukturen och att vid exempelvis ett resecentrum ingår ingången och de delar som är tillfartsväg till plattformen inklusive plattformen, toaletter, serviceområden som har bäring på själva tågresan, såsom väntsal, biljettförsäljning samt informationssystem. Även åtkomlighet till säkerhets- och skyddsutrustning, som brandlarm, brandsläckare, hjärtstartare etc., skulle ingå. Således exkluderas butiker, kaféer etc.

Tillämpningsområdet för TSD PRM är: *alla allmänna utrymmen på stationer som järnvägsföretaget, infrastrukturförvaltaren eller stationsansvarig ansvarar för. Detta omfattar tillgång till information, köp och vid behov validering av biljetter, samt möjlighet att vänta på tåget. Däremot finns ingen definition av begreppet station i TSD PRM. Av vägledningen till TSD PRM framgår att regelverkets tillämpningsområde är: Den definitionen av tillämpningsområdet inom delsystemet "Infrastruktur" förtydligar att endast de delar av stationerna som är avsedda för persontransporter berörs (och inte exempelvis gallerior). Det förtydligas också att TSD:n endast gäller för stationer och inte (exempelvis) nödutgångar, säkra områden i tunnlar eller plankorsningar som inte är en del av en hinderfri gångväg i en station.*

Utrymmen som inte järnvägsföretaget, infrastrukturförvaltaren eller stationsansvarig ansvarar för (direkt eller genom underentreprenörer) ingår inte. Ett exempel kan vara bilparkeringar.

Slutsats: Tillämpningsområdet för station i tågpassagerarförordningen avser utrymmen som har bäring på själva resan. Arbetsgruppen föreslår att TSD PRM:s tillämpningsområde används också vid tillsyn enligt tågpassagerarförordningen.

2.5 Bemannad station

Frågan togs upp på referensgruppsmötet den 7 november 2019 (bilaga 4). Branschen ansåg att det i princip inte fanns några bemannade stationer. Undantaget var Trafikförvaltningen Region Stockholm och MTR som ansåg att deras stationer där manuell biljettförsäljning förekommer är bemannade.

Slutsats: Eftersom begreppet inte förekommer i de artiklar Transportstyrelsen har tillsyn över, utan endast i artiklar där Konsumentverket är tillsynsmyndighet, ser arbetsgruppen inte något behov av att gå vidare med frågeställningen.

2.6 Hur hittar vi alla stationer och dess ägare?

Denna punkt i uppdragsdirektivet utgår från att det skulle ske ett utpekande av stationsförvaltare, något som inte längre bedöms vara aktuellt eftersom huvudspåret istället är att tillsynen ska ske i huvudsak efter anmälan eller klagomål. Det kan dock konstateras att det skulle innebära ett mycket omfattande arbete att på förhand identifiera vilka som är att anse som stationsförvaltare på samtliga svenska stationer. I Sverige finns cirka 675 stationer med resandeutbyte och på de flesta stationer finns sannolikt flera aktörer med förvaltaransvar.

Slutsats: Transportstyrelsen behöver inte inventera vilka stationer som finns – den informationen är redan känd. Det finns heller inget behov att på

förhand ta reda på vilka som är ägare till dessa stationer då ägaren inte alltid är stationsförvaltare.

2.7 Bedöma om vi behöver ett register

Eftersom arbetsgruppens förslag är att tillsyn genomförs i huvudsak efter anmälan eller klagomål behövs inget register. Konsumentverket, som har tillsynsansvaret för större delen av artiklarna i förordningen, ser inte heller något behov av ett sådant register vilket framgick på referensgruppsmötet den 7 november 2019. Det är även tveksamt om Transportstyrelsen har mandat för ett sådant register.

Slutsats: Arbetsgruppen ser inget behov av ett register över vilka aktörer som är att se som stationsförvaltare.

2.8 Kan ansvaret delas mellan flera stationsförvaltare?

En station förvaltas i praktiken ofta av mer än en aktör. Det finns idag cirka 50 stationer som ägs av andra aktörer men där Jernhusen tar ansvar för väntsalarna. Stationen kan också vara utformad som ett resecentrum, där själva fastigheten ägs av ett hyresbolag med ett annat företag som hyresgäst, medan tunnlarna och broar förvaltas av kommunen, perronger av Trafikverket, väntsalarna och hissarna av t ex Jernhusen. Således finns i praktiken ett delat förvaltaransvar.

Tågpassagerarförordningens nuvarande definition tycks utgå från att stationsförvaltaren är *en* enhet per station ("en organisatorisk enhet som givits ansvaret för förvaltningen av en järnvägsstation").¹¹ Det finns dock ingenting som tyder på att definitionens lydelse är avsedd att begränsa ansvaret för en station till en enda aktör. Denna slutsats får stöd också i revideringsförslaget från Rådets generalsekretariat (2019-11-14) där det i skälen har lagts till en skrivning om att det kan finnas flera stationsförvaltare.

Slutsats: Det verkar inte finnas något hinder mot att ansvaret som stationsförvaltare kan delas mellan flera aktörer.

2.9 Ska det vara anmälningsplikt?

Då arbetsgruppen föreslår att Transportstyrelsen inte ska ha något register faller frågan om anmälningsplikt.

2.10 Behöver det startas ett föreskriftsarbete?

Eftersom det inte finns något förslag på anmälningsplikt, utpekande av stationsförvaltare eller dylikt ser arbetsgruppen inget behov av en föreskrift.

¹¹ Samma gäller för definitionen i TSD PRM ("den organisatoriska enhet").

2.11 Vem ska offentliggöra tillsynsstatistik (krav i förslaget till reviderad tågpassagerarförordning)?

I förslaget till reviderad förordning ställs i artikel 32.2 krav på att de nationella tillsynsorganen ska offentliggöra statistik om sin verksamhet varannat år senast i slutet av juni följande kalenderår. I den mån Transportstyrelsen utför tillsyn ska detta alltså offentliggöras av Transportstyrelsen. Detta blir sannolikt en fråga för Spårtrafikföretagssektionerna att omhänderta.

3 Slutsatser

Uppdraget har genomförts inom den tidsplan som beslutats av styrgruppen. Samtliga frågeställningar har behandlats och förslag på lösning har lämnats för att tillsyn mot tågpassagerarförordningen ska kunna genomföras.

Med de tolkningar som har gjorts av artiklarna 21 och 26 har det visat sig att Transportstyrelsen i nuläget endast kan utöva tillsyn enligt artikel 21.2. Denna begränsade omfattning på tillsynen kan enligt denna arbetsgrupps bedömning knappast motivera att Transportstyrelsens resurser tas i anspråk för resurskrävande proaktiva åtgärder, såsom meddelande av föreskrifter för att förtydliga begreppet stationsförvaltare, inventering av samtliga stationer i syfte att peka ut stationsförvaltare eller införande av anmälningsplikt för stationsförvaltare. Istället föreslår gruppen att tillsynen enligt artikel 21.2 bedrivs i huvudsak vid klagomål om bristande tillgänglighet.

Det som också står klart efter detta arbete är att det som har föranlett missnöje med tågpassagerarförordningen från bl.a. branschen inte ligger inom Transportstyrelsens ansvarsområde, utan Konsumentverkets.

I Artikel 21 ges visserligen möjligheter att kräva förbättrad tillgänglighet på stationer och tåg som sträcker sig längre än de befintliga mandatena enligt TSD PRM. I nuläget är det oklart vad det kan komma att handla om för åtgärder, förutom att det inte kan krävas en orimlig ansträngning av järnvägsföretag eller stationsförvaltare. Det måste få visa sig genom de klagomål som kommer in hur mandatet att kräva åtgärder ska utnyttjas i praktiken.

Det kan noteras att tågpassagerarförordningen när denna rapport skrivs är under revidering, något som kan komma att förändra omfattningen av Transportstyrelsens tillsynsansvar. Numreringen och även disponeringen av artiklarna 21 och 26 kommer sannolikt att förändras, något som kommer att kräva följdändring i såväl den svenska lagen (2014:1344) och förordningen (2014:1463), eftersom dessa hänvisar till specifika artikelnummer och stycken.

