

Uppdrag om avgifter som syftar till att minska störningar i järnvägssystemet

Transportstyrelsens tillsyn av kvalitetsavgifter



Innehåll

FACKORDLISTA	4
SAMMANFATTNING	5
1 INLEDNING	7
1.1 Uppdraget	7
1.2 Förutsättningar	7
2 KVALITETSAVGIFTER – ETT SÄTT ATT STYRA	9
2.1 Syftet med och bakgrund till dagens kvalitetsavgifter	9
2.2 Reglering av systemet med kvalitetsavgifter i Sverige	10
2.3 Utformning av systemet med kvalitetsavgifter i järnvägsnätbeskrivning och trafikeringsavtal	11
3 TRANSPORTSTYRELSENS TILLSYN AV KVALITETSAVGIFTER	12
3.1 Transportstyrelsens mandat	12
3.1.1 EU-rättslig reglering	12
3.1.2 Nationell reglering	12
3.1.3 Den principiella ansvarsfördelningen mellan tillsynsmyndighet och tillsynsobjekt	13
3.2 Genomförd tillsyn av kvalitetsavgifter	14
3.3 Utveckling av tillsyn av kvalitetsavgifter	14
3.3.1 Strategiska utgångspunkter för tillsynen	16
3.3.2 Framtagandet av tågplan	17
3.3.3 Implementeringen av kvalitetsavgiftssystemet	18
3.3.4 Rapporterings- och uppbördssystemet	18
3.3.5 Kvalitetsavgifternas effekt	19
3.4 Utveckling av tillsynsprocessen	20
4 TRANSPORTSTYRELSENS MARKNADSÖVERVAKNING	21
4.1 Marknadsövervakning i förhållande till tillsyn	21
4.2 Hur kan marknadsövervakningen förstärka tillsynen?	21
5 INTERNATIONELL UTBLICK	23
5.1 SERA-direktivet	23
5.2 Tillsyn av kvalitetsavgifter i andra länder	23
5.2.1 Tyskland	24
5.2.2 Österrike	25
5.2.3 Storbritannien	25
5.2.4 Norge	25
5.3 Sammanfattande iakttagelser	26
6 ÅTGÄRDER FÖR ATT EFFEKTIVISERA TILLSYVEN AV KVALITETSAVGIFTER	27

6.1	Transportstyrelsen ska utöva tillsyn av Trafikverkets implementering av systemet för kvalitetsavgifter	27
6.2	Transportstyrelsen ska utöva tillsyn av Trafikverkets rapporterings- och uppbördssystem.....	28
6.3	Transportstyrelsen ska utöva tillsyn av Trafikverkets operativa prioritering vid störningar	28
6.4	Transportstyrelsen ska utöva tillsyn av avgifternas effekter	29
6.5	Tillsyn av förutsättningsskapande faktorer	29
6.5.1	Transportstyrelsen ska utöva tillsyn av banavgifterna	29
6.5.2	Transportstyrelsen ska utöva tillsyn av kapacitetstilldelningsprocessen.....	30
6.6	Transportstyrelsens marknadsövervakning	30
6.7	Transportstyrelsen ska fortsatt bevaka frågor som rör kvalitetsavgiftssystemet ur ett internationellt perspektiv	30
6.8	Transportstyrelsens interna utveckling av tillsynsprocessen.....	31
6.9	Bedömning av resursbehov	32
	BILAGA REGERINGENS UPPDRAG	33

Fackordlista

I denna ordlista förklaras viktiga facktermer som förekommer på flera ställen i texten. Termer som endast används isolerat förklaras istället enbart i en fotnot i anslutning till texten.

Term	Förklaring
Direktiv 2001/14	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för nyttjande av järnvägsinfrastruktur ¹
Direktiv 2012/34	Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde, benämns även SERA-direktivet.
Infrastrukturförvaltare	Den som förvaltar järnvägsinfrastruktur och driver anläggningar som hör till infrastrukturen.
Järnvägsföretag	Den som med stöd av licens eller särskilt tillstånd tillhandahåller dragkraft och utför järnvägstrafik.
Järnvägsnätbeskrivning	Infrastrukturförvaltarens beskrivning av det järnvägsnät som förvaltas. Innehåller information om villkor, förutsättningar och egenskaper för att trafikera järnvägsnätet.
Kapacitetstilldelning	Att fördela skiljda önskemål om tåglägen som järnvägsföretag årligen har.
Tågplan	En plan över de tåglägen respektive järnvägsföretag erhållit för ett år framåt samt planerade banarbeten under samma period.

¹ Senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/58/EG.

Sammanfattning

Den 10 juli beslutade regeringen om ett uppdrag till Transportstyrelsen som syftar till att minska störningarna i järnvägssystemet (N2014/3122/TE). Transportstyrelsens uppdrag är att redovisa hur tillsynen av fastställande och uttag av sådan avgift som avses i 7 kap. 5a§ järnvägslagen (2004:519) – och som syftar till att minska störningar i järnvägssystemet – kan bli mer effektiv och vid behov skärpas.

Uppdraget från regeringen omfattar endast tillsyn av kvalitetsavgifterna. Flera av frågorna kring utveckling av tillsynen har dock behövts analyseras ur ett bredare perspektiv och därför kan diskussion och förslag täcka fler åtgärder än tillsyn.

Transportstyrelsen gör utifrån sin redovisning och analys i uppdraget bedömningen att det finns delar i myndighetens tillsyn av marknadens funktionssätt, däribland kvalitetsavgifterna, som kan utvecklas för att bättre nå målet om en effektiv, dynamisk och konkurrensneutral järnvägsmarknad.

Skälen till denna bedömning är att användandet av järnvägen stadigt har ökat de senaste åren. Efterfrågan på tågägen har legat högt och på vissa sträckor ligger nyttjandet nära eller på maxkapacitet. Sammantaget kommer denna utveckling att ställa allt högre krav på framtagande men också genomförande av den s.k. tågplanen. Vid ett högt kapacitetsutnyttjande riskerar marginaleffekten av störningar bli hög och orsaka stora samhällsliga kostnader.

För att kunna möta denna utveckling har en rad åtgärder vidtagits av regering och Trafikverket, där införandet av kvalitetsavgifter är en del. Transportstyrelsens tillsyn har under åren 2012 och 2013 fokuserat på faktorer som är väsentliga för framtagande av tågplan. I och med införandet av styrmedel som syftar till att ge incitament i själva genomförandet av tågplanen finns det enligt Transportstyrelsen anledning att i högre grad uppmärksamma denna del under 2015 och 2016.

I uppdraget redovisar Transportstyrelsen en rad åtgärder som dels avser tillsynens inriktning, dels utveckling som krävs i myndighetens eget arbete. Transportstyrelsen har för avsikt att under 2015 skärpa tillsynen på området genom att:

- Utföra tillsyn av Trafikverkets implementering av systemet för kvalitetsavgifter.
- Utföra tillsyn av informationskvalitet i rapporterings- och uppbördssystemet.

- Utföra tillsyn av hur kvalitetsavgiftsnivåer bestäms och vilket underlag Trafikverket har för detta beslut.

Efter 2015 kommer tillsynen i högre grad att inriktas mot effekter av kvalitetsavgiftssystemet. Här ligger bl.a. att göra en bedömning av vilka skäligen åtgärder som vidtas för att minska störningar.

Eftersom kvalitetsavgifter är tänkta att fungera i ett större sammanhang där det är väsentligt att även andra styrmedel fungerar som avsett, avser Transportstyrelsen även att utföra tillsyn av följande områden under 2015:

- Banavgifter.
- Kapacitetstilldelningsprocessen.
- Trafikverkets operativa trafikprioritering.

Transportstyrelsen arbetar kontinuerligt med att utveckla och förbättra tillsynsverksamheten och en utgångspunkt i detta uppdrag har varit att beakta redan pågående utvecklingsuppdrag på myndigheten. Exempel på utvecklingsuppdrag som syftar till att effektivisera bl.a. tillsynen är en utvecklad verksamhets- och riskanalys som genomförs innan en tillsynsaktivitet beslutas, en utvecklad tillsynsplan för att öka transparensen, framförhållningen och den tidiga styrningen samt att fortsätta utveckla arbetet inom uppföljning och erfarenhetsåterföring.

Sammantaget bedömer Transportstyrelsen att dessa åtgärder kommer att innebära att myndigheten i allt väsentligt kommer att kunna bedöma tågplanens framtagande samt kvalitetsavgifternas roll och ändamålsenlighet i genomförandet.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Den 10 juli beslutade regeringen om ett uppdrag till Transportstyrelsen som syftar till att minska störningarna i järnvägssystemet (N2014/3122/TE), se bilaga. Transportstyrelsens uppdrag är att redovisa hur tillsynen av fastställande och uttag av sådan avgift som avses i 7 kap. 5a§ järnvägslagen (2004:519) – och som syftar till att minska störningar i järnvägssystemet – kan bli mer effektiv och vid behov skärpas.

Regeringen säger i skälen för sitt beslut att det, för att reducera störningar i järnvägstransporterna och för att åstadkomma ett järnvägssystem som levererar attraktiva transporttjänster till transportköparna, är viktigt att Transportstyrelsen bedriver en väl utvecklad tillsynsverksamhet. De säger fortsättningsvis att, eftersom det är viktigt hur avgifterna utformas så är det viktigt hur tillsynen av sådan avgift utförs, dvs. vilken nivå tillsynsmyndigheten bedömer att avgifterna ska ligga på för att nå upp till lagens krav och hur rapporterings- och uppbördssystemet bör vara utformat för att fungera optimalt. Regeringen ger av den anledningen i uppdrag till Transportstyrelsen att redovisa hur myndighetens tillsynsarbete avseende avgifter som syftar till att minska störningar i järnvägssystemet bedrivs och om det är motiverat att skärpa tillsynen.

1.2 Förutsättningar

Transportstyrelsen, i rollen som regleringsorgan (tillsyn, prövning av tvister och marknadsövervakning) inom järnvägsområdet, har att förhålla sig till sina uppgifter och proportionerligt använda sina verktyg för att uppnå störst effekt. Detta innebär en balans mellan tillsyn/övervakning och regelutveckling/prövning av tvister. Uppdraget från regeringen omfattar endast tillsyn av kvalitetsavgifterna. Det är dock så att flera av frågorna kring utveckling av tillsynen har behövts analyseras ur ett bredare perspektiv och därför kan diskussion och förslag täcka fler åtgärder än tillsyn.

En grundläggande princip i tillsynstraditionen inom den svenska förvaltningen är att tillsynsobjektet ska efterleva ett antal krav. Tillsynsmyndigheten i sin tur ska kontrollera att tillsynsobjektet efterlever kraven. Kontrollen kan utformas på olika sätt, men i huvudsak ligger ansvaret på tillsynsobjektet att visa att det lever upp till krav som följer av relevanta lagar och förordningar. Detta är en aspekt som uppdraget tagit hänsyn till vid utvecklingen av tillsynen av kvalitetsavgifter.

Föreliggande rapport omfattar en redovisning av bakgrunden och syftet med kvalitetsavgifter. Rapporten redogör även för Transportstyrelsens mandat och hur myndigheten genom bl.a. sin tillsyn av kvalitetsavgifterna ska kunna följa att implementeringen av systemet fungerar, att rapporterings- och uppbördssystemet är lämpligt utformat och kunna mäta att avgifterna får avsedd effekt. Rapporten går dessutom igenom de möjligheter som myndigheten genom sin marknadsövervakning har att effektivisera tillsynen samt ger en bild av det internationella arbetet kring dessa frågor. Avslutningsvis redogörs för åtgärder i form av tillsynsaktiviteter som Transportstyrelsen avser att vidta på kortare sikt under 2015 och/eller 2016 och på lite längre sikt i form av utvecklingsarbete internt på myndigheten.

2 Kvalitetsavgifter – ett sätt att styra

Kvalitetsavgifter är ett av flera styrmedel i regleringen av järnvägssystemet som syftar till att minska störningarna i järnvägstransporter². Avgifterna, tillsammans med exempelvis banavgifter och kapacitetstilldelning, ska verka för ett järnvägssystem som levererar tillförlitliga transporter. I följande avsnitt redovisas syfte och bakgrund till dagens kvalitetsavgifter och hur systemet utformats i Sverige.

2.1 Syftet med och bakgrund till dagens kvalitetsavgifter

Syftet med kvalitetsavgifter är att öka driftsäkerheten och säkerställa att kapaciteten i järnvägssystemet kan utnyttjas på bästa sätt genom användande av ekonomiska incitament. Avgifterna ska enligt lagstiftningen vara utformade så att både infrastrukturförvaltaren³ och den som utnyttjar infrastrukturen vidtar skäligen åtgärder för att förebygga driftstörningar i järnvägssystemet⁴. Verksamhetsutövare inom järnvägssystemet ska motiveras att investera i förbättringar av de tekniska lösningar, rutiner, beteenden etc. som orsakar avvikelser från planerat utnyttjande av infrastrukturen. Det ska ske genom att avgiftsrelaterade ekonomiska styrmedel, kvalitetsavgifter, ska användas för att ekonomiskt bestraffa avvikelser från det utnyttjande av infrastrukturen som planerats i infrastrukturförvaltarens tågplan och överenskommit i trafikeringsavtal⁵.

Grunden för verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav regleras i direktiv 2001/14/EG, artikel 11.1.⁶ Denna bestämmelse överensstämmer med artikel 35.1 i direktiv 2012/34 som ska vara införd i nationell rätt senast den 16 juni 2015. Enligt båda dessa direktiv ska avgiftssystem för infrastruktur motivera järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltaren att reducera driftstörningarna till ett minimum och förbättra järnvägens prestanda med hjälp av en verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav. Verksamhetsstyrningen får inbegripa sanktioner för verksamhet som stör driften av järnvägsnätet (dvs. kvalitetsavgifter), ersättning till de företag som lider skada av trafik-

² Det finns flera begrepp kring avgifter som syftar till att minska störningar i järnvägssystemet. Verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav är definitionen i direktiv 2001/14/EG, verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter anges i järnvägslagen (2004:519). I föreliggande rapport används enbart begreppet kvalitetsavgifter, förutom i de avsnitt där ett förtydligande är nödvändigt.

³ Principerna för kvalitetsavgifter gäller i praktiken Trafikverket, Arlandabanan och den svenska delen av Öresundsbron (prop. 2010/11:25 s. 38). Det är därmed dessa som omfattas av bestämmelserna om kvalitetsavgifter samt de järnvägsföretag som trafikerar dessa banor.

⁴ Järnvägslag (2004:519), 7 kap. 5a §.

⁵ Prop. 2010/11:25, Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet.

⁶ Direktivet utgör tillsammans med direktiv 2001/12/EG och 2001/13/EG första järnvägspaketet.

störningarna och bonus till verksamhet som går bättre än planerat. Verksamhetsstyrningen får således omfatta inte bara kvalitetsavgifter utan även ersättning (regressrätt) och bonussystem.

Grundprinciperna för verksamhetsstyrningen ska enligt dessa direktiv tillämpas för hela järnvägsnätet.

I direktiv 2012/34 anges principerna i bilaga VI och alla förseningar ska hänföras till någon av de klasser och underklasser som anges där. Kommissionen har befogenhet att ändra principerna i denna bilaga mot bakgrund av utvecklingen på järnvägsmarknaden och erfarenheter från regleringsorgan, infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag. Tanken är att anpassa förseningsklasserna till den bästa praxis som utvecklas av branschen.

2.2 Reglering av systemet med kvalitetsavgifter i Sverige

Som framgår ovan kom EU-rättsliga bestämmelser om kvalitetsavgifter redan 2001. Sverige införde då inte något system med kvalitetsavgifter eftersom regeringen bedömde att det inte var möjligt vid den tidpunkten. EU hotade senare med sanktioner vilket ledde till ett införandearbete.

Transportstyrelsen utredde bl.a. frågan 2009 och möjligheterna till ett införande bedömdes då vara bättre. Kvalitetsavgifter infördes därefter i Sverige år 2012 och ingår som en del av de förutsättningar som gäller för att driva trafik och att ansöka om kapacitet på det svenska järnvägsnätet.

I järnvägslagen (2004:519) anges bestämmelserna om ett system för verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter i 6 kap. om tilldelning av infrastrukturkapacitet och i 7 kap. om avgifter. Nedan beskrivs kort innehållet i en del av dessa bestämmelser. Som framgår riktar sig kraven om tillhandahållande av villkor för kvalitetsavgift i järnvägsnätbeskrivningen samt system för rapportering och registrering av avvikelser mot infrastrukturförvaltaren, medan kraven på avtalsreglering och betalning omfattar både järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare.

6 kap. 4a § om rapportering av avvikelser

I de fall infrastrukturförvaltaren tillämpar verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter ska denne tillhandahålla ett system för rapportering och registrering av avvikelser från tågplan och trafikeringsavtal samt orsakerna till avvikelserna.

6 kap. 22 a § om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter

Trafikeringsavtal ska, med vissa undantag, innehålla villkor om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter som ska gälla vid normala driftsförhållanden. Avgiften ska betalas av den part som orsakar avvikelser från tågplan och trafikeringsavtal.

7 kap. 5a § kvalitetsavgifter för att förebygga driftsstörningar

Avgifterna ska utformas så att både infrastrukturförvaltare och den som utnyttjar infrastrukturen vidtar skäligen åtgärder för att förebygga driftsstörningar i järnvägssystemet.

2.3 Utformning av systemet med kvalitetsavgifter i järnvägsnätbeskrivning och trafikeringsavtal

Järnvägsnätbeskrivningen innehåller utöver krav på sökande, beskrivning av infrastruktur, regler och principer för tilldelning av kapacitet, även en beskrivning av de avgiftssystem som tillämpas på infrastrukturförvaltarens järnvägsnät. I Trafikverkets järnvägsnätbeskrivning för 2015⁷ redovisar myndigheten exempelvis de orsakskoder som idag används vid tillämpningen av kvalitetsavgifter.

En aktör som uppfyller kraven för att få trafikera på ett järnvägsnät kan ansöka om infrastrukturkapacitet i form av tågläge hos infrastrukturförvaltaren. Med utgångspunkt i ansökningar ska infrastrukturförvaltaren ta fram ett förslag till tågplan. Genom samordning av ansökningarna ska infrastrukturförvaltaren söka lösa eventuella intressekonflikter. I de fall intressekonflikter inte kan lösas genom samordning har infrastrukturförvaltaren skyldighet att med olika metoder söka lösa dessa konflikter. Den slutgiltiga kapacitetstilldelningen fastställs i en tågplan. Tågplanen innehåller fördelningen av tåglägen för nästkommande år. Innan ett tågläge kan börja trafikeras måste ett trafikeringsavtal tecknas mellan infrastrukturförvaltaren och operatören. Trafikeringsavtalet innehåller överenskommelser av administrativ, teknisk och ekonomisk natur som behövs för utnyttjande av tåglaget. Avtalsvillkoren skall vara konkurrensneutrala och icke-diskriminerande. En av dessa överenskommelser avser kvalitetsavgifter.

⁷ Järnvägsnätbeskrivning 2015. Utgåva 2014-02-25. Trafikverket.

3 Transportstyrelsens tillsyn av kvalitetsavgifter

Enligt regeringens uppdrag ska Transportstyrelsen redovisa hur myndighetens tillsynsarbete avseende kvalitetsavgifter bedrivs och om det är motiverat att skärpa tillsynen. Syftet med följande kapitel är att beskriva Transportstyrelsens roll som tillsynsorgan och myndighetens mandat för att utöva tillsyn av kvalitetsavgifter. Kvalitetsavgifterna är en relativt ny företeelse och Transportstyrelsen har därför ingen lång erfarenhet av tillsyn på området. Myndigheten påbörjade en aktivitet under våren 2014 och iakttagelser från denna tillsyn redovisas i kapitlet. Avslutningsvis analyseras om tillsynen på området behöver skärpas och på vilket sätt detta i så fall kan ske.

3.1 Transportstyrelsens mandat

Transportstyrelsens utgångspunkt är att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EU-förordning eller annan föreskrift. Myndigheten ska även fatta och kontrollera beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av tillsynsobjektet. Följande avsnitt redogör för de rättsakter som Transportstyrelsen har att förhålla sig till i sin tillsyn av kvalitetsavgifterna.

3.1.1 EU-rättslig reglering

Transportstyrelsens uppdrag när det gäller tillsyn och prövning av tvister rörande systemet med kvalitetsavgifter grundar sig på artikel 30 i direktiv 2001/14 och artikel 56 i direktiv 2012/34 som handlar om regleringsorganets uppgifter. Regleringsorganet (Transportstyrelsen) ska särskilt kontrollera avgiftssystemet, kapacitetstilldelningen och säkerställa att de avgifter som infrastrukturförvaltaren fastställer är förenliga med direktivens regler om avgifter och inte är diskriminerande. Regleringsorganet har rätt att begära in uppgifter och har enligt direktiv 2012/34 också rätt att besluta om vite för att säkerställa att dessa uppgifter lämnas. Regleringsorganet ska på eget initiativ besluta om lämpliga åtgärder för att motverka diskriminering av sökande, snedvridning av konkurrens och all annan icke önskvärd utveckling på marknaden.

3.1.2 Nationell reglering

I järnvägslagen (2004:519) anges bestämmelserna om regleringsorganets tillsyn i 8 kap.

8 kap. 1 § Allmänt tillsynsmandat

Transportstyrelsen har ett allmänt tillsynsmandat över efterlevnaden av järnvägslagen och föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen.

8 kap. 3 § Inhämtande av uppgifter

Transportstyrelsen har mandat att av den som bedriver verksamhet som omfattas av järnvägslagen på begäran få sådana handlingar och upplysningar som behövs för tillsynen. Transportstyrelsen har också rätt till full insyn i förhandlingar om avgifter.

8 kap. 4 § Föreläggande och förbud

Transportstyrelsen får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att järnvägslagen och de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas. Föreläggande får förenas med vite.

I järnvägsförordningen (2004:526) anges bestämmelser om Transportstyrelsens mandat att meddela föreskrifter om avgifter för bland annat tillsyn.

6 kap. 2a § Avgifter

Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn, registrering och ärendehandläggning enligt järnvägslagen (2004:519) och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Transportstyrelsen bedömning utifrån ovanstående är att myndigheten har både långtgående och tillräckliga mandat att genomföra sin tillsynsverksamhet, exempelvis vad gäller inhämtande av uppgifter som är en central del i detta uppdrag.

3.1.3 Den principiella ansvarsfördelningen mellan tillsynsmyndighet och tillsynsobjekt

En grundläggande princip i tillsynstraditionen inom den svenska förvaltningen är att tillsynsobjektet, t.ex. Trafikverket, har att efterleva ett antal krav. Tillsynsmyndigheten i sin tur ska kontrollera att tillsynsobjektet efterlever kraven. Denna kontroll kan utformas på olika sätt, men i huvudsak åligger det tillsynsobjektet att visa att det lever upp till krav som följer av relevanta lagar och förordningar.

Myndighetens tillsynsmethodik är beroende av om lagkraven är kopplade till att vissa dokument eller att styr- och ledningssystem ska vara på plats eller om lagkraven istället är mer fritt skrivna, där syftet med bestämmelsen får en central roll. I det senare fallet, där bl.a. kvalitetsavgiftsbestämmelserna kan insorteras, är det tillsynsmyndighetens ansvar att efterfråga dokumentation, analyser eller data som verifierar och beskriver hur tillsynsobjektet lever upp till lagkraven. Tillsynsobjektet ska vara den

drivande i att administrera, förvalta, utveckla och följa upp sina arbetsätt och sin verksamhet. Tillsynsmyndigheten ska i sin tur kontrollera och utifrån lämpliga bedömningsgrunder kunna avgöra om tillsynsobjektet lever upp till bestämmelserna eller om brister kan observeras. Ett exempel på detta är att Transportstyrelsen i förväg inte kan uttala sig om kvalitetsavgifternas exakta nivå. Däremot ska Transportstyrelsen bedöma om Trafikverket har ett fullgott beslutsunderlag för att kunna bestämma avgifternas nivå. Denna bedömning omfattar även om Trafikverket säkerställt, genom t.ex. utvärdering, att vidtagna åtgärder lett till önskade effekter. Detta diskuteras vidare i avsnitt 3.3.

3.2 Genomförd tillsyn av kvalitetsavgifter

Som tidigare nämnts infördes systemet med kvalitetsavgifter under år 2012. Transportstyrelsen har inte specifikt bedrivit tillsyn av dessa avgifter under 2012 och 2013. Under våren 2014 startade myndigheten en första tillsyn av Trafikverkets kvalitetsavgiftssystem (TSJ 2014-1611). Bakgrunden till att tillsynen startade var bl.a. att systemet med kvalitetsavgifter hade börjat etablera sig efter att ha varit i drift i två år. Tillsynen inriktade sig mot själva implementeringen av systemet för kvalitetsavgifter då utvecklingen av själva systemet har varit Trafikverkets fokus i det initiala arbetet.

Mot bakgrund av att Trafikverket och VTI efter det att tillsynen inleddes fick regeringsuppdrag att ytterligare utveckla systemet med kvalitetsavgifter gjorde Transportstyrelsen bedömningen under tidig höst 2014 att den initierade tillsynen av kvalitetsavgiftssystemet skulle avslutas utan åtgärd. Anledningen är att systemet, som initialt skulle granskas, nu kommer att ses över och i det sammanhanget är fortsatt tillsyn inte effektivt.

Den avslutade tillsynen visade dock att det fanns skilda åsikter om hur kvalitetsavgiftssystemet fungerar idag. Trafikverket menar att det har skett förbättringar sedan år 2011 både när det gäller trafikstörningar och punktlighet. Huruvida detta kan tillskrivas kvalitetsavgifterna är dock oklart. Trafikverket menar vidare att datakvaliteten ökar och att modellen rent praktiskt fungerat mycket bra. Branschorganisationen Tågoperatörerna menar i sin tur att de totala trafikstörningarna inte har minskat och punktligheten inte har ökat. De säger vidare i sitt svar att det är stora brister i orsakskodningen. Tågoperatörerna påpekar dock att kvalitetsavgifterna har lett till ett ökat fokus och en större medvetenhet också om de mindre störningarna. Tidigare låg fokus enbart på de större trafikstörningarna.

3.3 Utveckling av tillsyn av kvalitetsavgifter

Utöver att beskriva hur tillsynen av kvalitetsavgifter bedrivs idag har Transportstyrelsen också fått i uppdrag från regeringen att där det är motiverat skärpa tillsynen av kvalitetsavgifterna. Huruvida en skärpning av

tillsynen av järnvägsmarknaden generellt och kvalitetsavgifter specifikt är motiverad måste ses mot bakgrund av utvecklingen på järnvägsmarknaden de senaste åren.

Transportstyrelsen har i sin marknadsövervakning kunnat konstatera att användandet av järnvägen stadigt har ökat de senaste åren. Efterfrågan på tåglägen har legat högt och på vissa sträckor ligger utnyttjandet nära eller på maxkapacitet. Sammantaget kommer denna utveckling att ställa allt högre krav på både framtagande men också genomförande av den s.k. tågplanen. Vid ett högt kapacitetsutnyttjande riskerar marginaleffekten av störningar bli hög och orsaka stora samhällsliga kostnader. En situation som innehåller potentiellt stora kostnader vid en störning gör att kostnadströskeln för när en förebyggande åtgärd är lönsam höjs. Det innebär att avgifterna bör sättas på en sådan nivå som driver fram dessa mer kostsamma förebyggande åtgärder. Det finns därför skäl att avgifterna bör anpassas till kapacitetsutnyttjandet på en given sträcka. Där redundansen är god, ska inte dyra förebyggande åtgärder drivas fram. Däremot där det är högt utnyttjande bör avgiften också vara hög för att säkerställa att såväl järnvägsföretag som infrastrukturförvaltare vidtar kraftfulla åtgärder för att minimera störningar.

Även om det under de närmaste åren tillförs medel för underhåll och investeringar i infrastruktur är detta ett arbete som tar tid. Järnvägstransporter måste fortgå samtidigt som förbättringar i infrastrukturen sker, vilket ger ytterligare utmaningar för bl.a. Trafikverket. Som exempel på denna problematik har punktligheten i tågtrafiken periodvis under år 2014 varit relativt sett låg, bl.a. på grund av banarbeten. Det är uppenbart att tillsynen, i ett system där nyttjandet ligger nära vad som kan hanteras, blir allt mer av vikt. Låg flexibilitet i systemet innebär att alla ingående delar och styrmedel måste fungera som avsett.

Mot bakgrund av den nuvarande marknadssituationen och mot bakgrund av den tillsyn av kvalitetsavgifter som hittills bedrivits, gör Transportstyrelsen bedömningen att det finns delar i myndighetens tillsyn av marknadens funktionssätt, däribland kvalitetsavgifterna, som kan utvecklas för att bättre nå det övergripande tillsynsmålet om en effektiv, dynamisk och konkurrensneutral järnvägsmarknad. Följande avsnitt redogör för vilka olika möjligheter myndigheten har att lägga upp denna tillsyn. Syftet är att klargöra för hur en effektiv operativ tillsynsstrategi av järnvägsmarknaden kan läggas upp, där kvalitetsavgifter ingår som en väsentlig del. Avsnittet beskriver även utifrån den normmässiga grunden vilka rättmätiga krav som kan ställas på Trafikverket och järnvägsföretagen. Utifrån denna analys prioriterar Transportstyrelsen sedan de åtgärder som bedöms ge störst effekt och som är relevanta i tid (se kapitel 6).

3.3.1 Strategiska utgångspunkter för tillsynen

Tillsynen av kvalitetsavgifter måste ta hänsyn till i vilket sammanhang dessa avgifter är tänkta att fungera. Inom lagstiftningen finns flera faktorer som är väsentliga för förutsättningarna för att tågtrafiken ska kunna bedrivas så störningsfritt som möjligt. Relevanta bestämmelser i järnvägslagen kan förenklat delas in i två block⁸.

Ett block som avser regler för *framtagandet av en tågplan*. Häri ligger bl.a. bestämmelserna om järnvägsnätsbeskrivning, kapacitetstilldelning, banavgifter m.m. Denna del av lagstiftningen kan i hög grad sägas vara förutsättningsskapande. En otydlig järnvägsnätsbeskrivning, för låga banavgifter eller en tågtidtabell som är behäftad med stora brister förbättrar inte förutsättningarna för ett störningsfritt genomförande. I denna del ligger ansvaret tungt på Trafikverket.

Ett andra block omfattar bestämmelser som kan härledas till själva *genomförandet av tågplanen*, i vilken kvalitetsavgifter ingår. I genomförandet av tågplanen ska bl.a. kvalitetsavgifterna ge incitament att följa ingångna avtal. Är förutsättningarna och utformningen av kvalitetsavgifterna korrekta ska detta ge Trafikverket incitament att genomföra tågplanen så effektivt som möjligt. Här handlar det bl.a. om att ha ett effektivt underhåll, en bra trafikledning med tydliga prioriteringsriktlinjer m.m. Avgifterna ska i genomförandet av tågplanen även ge incitament åt järnvägsföretagen att genomföra skäliga åtgärder för att de ska kunna följa framtagna avtal, exempelvis underhåll av fordon, utbildning av personal, organisation och säkerhetsrutiner. Åtgärderna ska vara samhällsekonomiskt motiverade utifrån vad alternativkostnaden vid en försening är. Med andra ord handlar det om att kvalitetsavgifterna ska vara så utformade och ligga på en sådan nivå att Trafikverket och järnvägsföretag vidtar skäliga åtgärder för att komma till rätta med eventuella problem som gör att de avviker från tågplanen. Jämfört med det förutsättningsskapande blocket, delas här ansvaret på flera aktörer – Trafikverket och järnvägsföretagen.

Inom ramen för ovanstående kan även tillsynen av kvalitetsavgifter ske ur principiellt tre olika perspektiv. Det första perspektivet fokuserar på om *implementeringen av kvalitetsavgiftssystemet* har skett i enlighet med lagar och förordningar, det andra perspektivet avser att tillse att Trafikverket säkerställt att den information som krävs för *rapporterings- och uppbördssystemet* är rättvisande och tillförlitlig och det tredje området handlar om att säkra att *avgifterna är satta på rätt nivå*, dvs. utöva tillsyn av att avgifterna leder till avsedd effekt.

⁸ Främst järnvägslagens 6 och 7 kapitel.

Vad gäller Trafikverkets inledande arbete med att implementera kvalitetsavgifter har myndigheten valt en strategi som går ut på att fokusera på att driftsätta själva kvalitetsavgiftssystemet. Det bör noteras att detta arbete fortfarande pågår. I detta skede har Trafikverket valt att använda försiktiga och låga ekonomiska nivåer för att avgifterna inte ska få för stora konsekvenser för enskilda aktörer. Därefter kommer, vad Transportstyrelsen erfar, avgiftsnivåerna höjas till nivåer som enligt Trafikverket ska vara effektiva och leda till avsedda effekter.

Ovanstående utgångspunkter och den strategi som Trafikverket hittills har haft i sitt arbete leder fram till att tillsynen kan inriktas mot ett antal olika områden i tidsperspektivet 2015 och 2016. Utöver att tillsyn sker av olika förutsättningskapande faktorer pekar analysen på ett behov att genom tillsynen påskynda och säkerställa ett effektivt och heltäckande system för kvalitetsavgifter. Dessa områden rör framtagande av tågplanen, kvalitetsavgifternas implementering, tillförlitligheten i orsaks- och störningsinformation, uppföljning och effekter av kvalitetsavgifter samt andra faktorer väsentliga för tågplanens genomförande. Nedan diskuteras vilka överväganden som behöver göras inom respektive område.

3.3.2 Framtagandet av tågplan

Fungerar framtagandet av tågplan effektivt ger det grundläggande förutsättningar för ett optimalt genomförande av tågtrafiken. En tågplan med en optimal störningsnivå grundar sig på betalningsviljan för att undvika förseningar hos resenärer och transportköpare. Här har Trafikverket det övergripande och största ansvaret bl.a. genom ansvaret att driva kapacitetstilldelning och utforma banavgifter.

Banavgifterna ska spegla de kostnader som ett tillkommande tåg ger upphov till, dvs. fastställas utifrån de marginalkostnadsberäkningar för drift, underhåll och reinvesteringar som är tillgängliga. Skälet därtill är att skapa en optimal användning av det naturliga monopolet (infrastrukturen). Är avgiften för låg finns risk för att det kan leda till för många tåg i tågplanen. Omvänt så riskerar en för hög banavgift att leda till för få tåg jämfört med vad som är optimalt. Transportstyrelsen har fått indikationer på att Trafikverkets nuvarande banavgifter inte fullt ut speglar de uppskattade marginalkostnaderna för drift, underhåll och reinvesteringar.

Även om banavgifterna sätts korrekt kan det fortfarande finnas intressekonflikter mellan olika aktörer när väl tågplanen ska fastställas. Det finns därför krav på tvistlösning och prioriteringsverktyg i form av avgifter eller kriterier som ska avgöra återstående konflikter i kapacitetstilldelningen. Nuvarande modell har brister som gör att förbättringspotentialen är stor. Avsaknad av fungerande prioriteringsverktyg i kombination med en allmän hållning om att ”alla ansökningar ska få plats”

riskerar som sagt att påverka tågplanens störningskänslighet och därmed även kvalitetsavgifternas effektivitet.

3.3.3 Implementeringen av kvalitetsavgiftssystemet

Systemet med kvalitetsavgifter är relativt nyligen infört och det finns därför anledning för Transportstyrelsen att bedöma om systemet implementerats korrekt. Eftersom Trafikverket och VTI har regeringsuppdrag att utveckla systemet med kvalitetsavgifter behöver Transportstyrelsen under 2015 att ta hänsyn till detta utvecklingsarbete.

Implementeringen av kvalitetsavgiftssystemet behöver inledningsvis belysas ur perspektiven när modellen ska gälla samt på vilken nivå avgiften ska ligga. I grunden ska dessa perspektiv återspeglas i de trafikeringsavtal som tecknas mellan operatörer och Trafikverket. Här är det viktigt att uppmärksamma om undantag har gjorts och om detta är i överensstämmelse med lagen. Systemet med kvalitetsavgifter kan även åsidosättas vid s.k. onormala trafiklägen. Hur ofta sådana onormala lägen inträffat och på vilka grunder beslut har tagits behöver beaktas i bedömningen. Syftet är här att bedöma robustheten i systemet och i vilken utsträckning Trafikverket klargjort hur olika typer av störningssituationer ska hanteras. Ett system med låg täckningsgrad, dvs. där en stor del av störningarna faller utanför systemets implementering, kan inte anses vara effektivt.

Vad gäller avgiftsnivåer är det i första hand Trafikverket som är ansvarig för att avgifterna sätts på en sådan nivå att de leder till avsedda effekter. Transportstyrelsens roll är att utöva tillsyn över att det finns ett beslutsunderlag som på ett tydligt sätt visar hur Trafikverket beräknat nuvarande avgiftsnivåer. Beslutsunderlaget behöver utöver detta bl.a. visa varför avgifterna är differentierade, vad skälet är till ensidiga avgifter samt hur Trafikverket följt upp och utvärderat vilka konsekvenser olika avgiftsnivåer har haft.

3.3.4 Rapporterings- och uppbördssystemet

När det gäller den information som behövs för att rapporterings- och uppbördssystemet ska fungera ser Transportstyrelsen att det finns områden som är av särskilt intresse att granska. Som en fortsättning på resonemanget i avsnittet ovan behöver tillsynen bedöma vad modellen ska omfatta, dvs. vilken typ av störningar och orsakskoder. I arbetet med projektet "Tillsammans för tåg i tid" påpekar Transportstyrelsen tillsammans med de andra oberoende granskarna VTI och Trafikanalys att statistikunderlaget för att analysera störningar och punktlighet har brister⁹. Vad Transportstyrelsen erfar är systemet med kvalitetsavgifter idag heller inte heltäckande vad

⁹ Tillsammans för tåg i tid. Resultatrapport 2014. Publikation 2014:116. Trafikverket.

gäller orsakskoder för exempelvis inställda tåg och följdorsaker. Det är av stor vikt att orsaksrapporteringen ger ett tillförlitligt underlag så att analyser och skäliga åtgärder kan genomföras. Det är även viktigt för att Trafikverket ska kunna debitera rätt avgift till rätt part.

I tillsynen av Trafikverkets informationsunderlag bör därför frågor om informationskvaliteten är tillförlitlig, om informationen är korrekt orsakskodad och om kodningen är komplett utredas. I systemet är det även viktigt att få ut information dels per orsak eller fel, dels per orsakande part. Informationen om vem som är ansvarig för förseningen måste vara korrekt för att Transportstyrelsen ska sedan kunna uttala sig om parterna vidtar skäliga åtgärder.

Transportstyrelsen anser att det är viktigt att kvalitetsavgiftssystemet på ett effektivt sätt styr mot de orsaker och de parter som står för störningsorsaken. Det finns därför skäl att även kontrollera hur den operativa prioriteringen vid störningar hanteras i relation till kvalitetsavgiftssystemet. En fråga som bör ställas är hur följdförseningar hanteras i kvalitetsavgiftshänseende när den operativa prioriteringen kan grunda sina beslut på annat underlag än rättidiga tåg.

3.3.5 Kvalitetsavgifternas effekt

Som tidigare nämnts anser Transportstyrelsen att myndigheten inte kan och bör uttala sig i förväg om avgifternas exakta nivå. Däremot är en fråga som bör ställas i sammanhanget vad en optimal nivå på kvalitetsavgifterna är. Tågplanen, och däri ingående banavgifterna, ska vara samhällsekonomiskt effektiva, vilket rimligtvis leder till att även kvalitetsavgifterna bör vara så utformade att de är samhällsekonomiskt effektiva. Utformningen av avgifterna ska vara så att de ger parterna incitament att genomföra skäliga åtgärder för att rätta till störande element inom järnvägssystemet. Ur ett teoretiskt perspektiv bör därför kvalitetsavgiften vara högre än den alternativa kostnaden att vidta skäliga åtgärder. För Transportstyrelsens del handlar det om att genom tillsyn granska att Trafikverket sätter nivån så att järnvägssystemet får en optimal mängd störningar, varken mer eller mindre. Optimum beror, som tidigare nämnts, på vilken betalningsvilja som finns för att minska förseningar. Kvalitetsavgiftssystemet bör sedan vara avvägt så att nyttan av den marginella åtgärden som vidtas är lika med kostnaden för en ytterligare störning.

Förutom att tillse att Trafikverket har underlag, som omfattar de faktorer som diskuteras ovan, för att beräkna kvalitetsavgiftsnivåer, ska Transportstyrelsen även granska att skäliga åtgärder de facto genomförs. Ett angreppssätt är att granska vilka åtgärder som vidtagits av olika parter och vad dessa har lett till. Detta blir särskilt viktigt vad gäller Trafikverket, eftersom verket ansvarar för rapporterings- och uppbördssystemet samtidigt

som man också är en avtalspart. Ett annat sätt att analysera är om det finns någon koppling till områden som orsakat mest störning. Här är det viktigt med ett samarbete mellan Transportstyrelsens tillsyn av marknadens funktionssätt och tillsyn riktad mot säkerhet, för att i vissa fall kunna nå tillräckligt långt i kontrollen av om skäliga åtgärder har vidtagits och vad som är skäliga åtgärder för en part. När det kommer till kvalitetsavgifterna behöver Transportstyrelsen även information om hur arbetet med tågplanen utvecklas i termer av antal tåglägen tilldelade per år etc. En skälig åtgärd är exempelvis inte att infrastrukturförvaltaren, utan samhällsekonomiska överväganden, tar bort en stor andel av tåglägena för att skapa luft i järnvägssystemet och därmed kan minska störningarna.

Trots att Transportstyrelsen ska kunna göra en självständig bedömning om kvalitetsavgifternas nivå är rätt för att nå upp till lagens krav och om de är samhällsekonomiskt effektiva, ligger ett tungt ansvar på tillsynsobjekten att ge Transportstyrelsen korrekt och tillräcklig information om hur infrastrukturförvaltaren avser att implementera systemet och att åtgärder som orsakade partier vidtar är skäliga. I Transportstyrelsens ansvar ligger att kunna bedöma detta underlag. Det krävs dock en viss försiktighet i bedömningar av åtgärdernas effekt. Med tanke på att järnvägssystemet är relativt trögörligt, kan förhastade slutsatser när etablerade effektsamband saknas verka kontraproduktivt.

3.4 Utveckling av tillsynsprocessen

Transportstyrelsen ser dessutom utifrån ovanstående redovisning att det finns ett antal områden där myndigheten även ska förbättra sin interna tillsynsprocess. Förutom att utveckla tillsynsprocessen och dess delar som sådant, handlar det även bl.a. om att utöka kompetensen genom ett ökat samarbete mellan olika tillsynsfunktioner, men även om ett ökat samarbete mellan tillsyn och marknadsövervakning för att förbättra underlag, prioritering och bedömning.

4 Transportstyrelsens marknadsövervakning

Utöver den marknadstillsyn som utförs av myndigheten ansvarar Transportstyrelsen även för marknadsövervakning inom järnvägsområdet. I förhållande till tillsynen är marknadsövervakning inte direkt kopplad till krav och kontroll av lagens efterlevnad. Följande kapitel syftar till att tydliggöra viktiga skillnader och likheter mellan tillsynen och marknadsövervakningen. Utifrån detta analyseras vilka möjligheter som finns för att utnyttja dessa båda instrument för att på ett effektivare sätt kunna bidra till en effektiv och dynamisk marknad och en fungerande konkurrens på järnvägsområdet.

4.1 Marknadsövervakning i förhållande till tillsyn

Marknadsövervakningen ska ge en samlad bild av hur en marknad, inklusive eventuella delmarknader, utvecklar sig ur ett effektivitets- och konkurrensperspektiv. Fokus ligger på vilken utveckling som sker och vilka effekter som följer av t.ex. olika regelförändringar. Marknadsövervakningen kan också innebära att en viss delmarknad kartläggs, t.ex. vilka aktörer som verkar på denna marknad. Marknadsövervakningens normmässiga grund kan därför sägas vara något bredare än tillsynens. Utgångspunkten är ofta de mål och målsättningar som finns på det transportpolitiska området, men även EU-direktiv kan utgöra en utgångspunkt.

En annan viktig skillnad ligger i att tillsynen har en lagenlig sanktionsrätt. Det innebär att Transportstyrelsen kan utfärda ett föreläggande riktat mot en viss aktör att åtgärda iakttagna brister. Detta instrument finns inte inom marknadsövervakningen. Slutsatser rörande marknadsutvecklingen leder vanligtvis till åtgärder som myndigheten själv avser att vidta eller till rekommendationer som kan riktas till regeringen eller andra myndigheter.

Slutligen finns också den viktiga skillnaden att tillsynen alltid riktar sig mot ett s.k. tillsynsobjekt. Den eventuella sanktion som kan bli aktuell måste alltid riktas mot en aktör. Inom marknadsövervakningen kan det förvisso bli aktuellt att identifiera olika ansvarsförhållanden inom ett område (t.ex. mellan infrastrukturförvaltare och tjänsteleverantör) som en del i att bedöma marknadens funktionssätt. Däremot behöver slutsatserna av marknadsövervakningen inte nödvändigtvis rikta sig mot en viss aktör utan kan innebära att en viss fråga, t.ex. marknadskoncentration, belyses.

4.2 Hur kan marknadsövervakningen förstärka tillsynen?

Samtidigt som det finns viktiga skillnader mellan tillsyn och marknadsövervakning finns det många beröringspunkter och gemensamma

intressen som kan nyttjas för att skapa en effektivare tillsyn men också ett mervärde i verksamheten.

En viktig utgångspunkt är att det ofta är samma typ av information som är relevant i båda processerna. Regelförändringar och -efterlevnad, nya aktörer, marknadsutveckling i olika avseende etc. är information som nyttjas och samlas in både i tillsynen och övervakningen. Samtidigt gäller det att komma ihåg att det finns skillnader vad gäller ”intressenten” eller den aktör som är mottagare av resultaten. Som nämnts ovan riktar sig tillsynen mot en aktör medan resultaten från marknadsövervakningen kan ha flera olika intressenter. Styrande regelverk och interna rutiner skiljer sig också åt mellan processerna. Dessa iakttagelser pekar för att en koordinering mellan tillsynen och marknadsövervakningen kan ske inom informationsområdet. Det är skilda processer, men mervärdet skapas genom att i högre grad skapa gemensamma informationskällor. På detta sätt kan processernas skilda karaktär bevaras samtidigt som en effektivisering kan ske.

Genom att i ökad omfattning genomföra en gemensam verksamhets- och riskanalys där input ges både från genomförd tillsyn och från marknadsövervakning av järnvägsområdet kan flera fördelar uppnås. En sådan uppenbar fördel är att myndigheten utifrån riskanalysen kan välja rätt verktyg för uppgiften. I vissa fall är en tillsynsåtgärd lämpligast med tanke på möjligheten till sanktion. I andra fall kan det vara lämpligare med en bredare övervakningsinsats för att komma till klarhet med förekomsten av ett eventuellt problem. Det viktiga är här att myndigheten väljer rätt instrument för att på effektivast möjliga sätt uppnå målet att utifrån ett systemsynsätt bidra till en effektiv och dynamisk marknad och fungerande konkurrens på transportområdet.

Eftersom tågplanen som fastställs varje år ska vara så samhällsekonomiskt effektiv som möjligt, kan Transportstyrelsens tillsyn och övervakning av kvalitetsavgifterna ses som en kontroll av om Trafikverket utnyttjar möjligheten som ges av kvalitetsavgiftssystemet för att bidra till detta mål. Processen för framtagandet av en tågplan ska leda till en samhällsekonomisk optimal tågplan. De instrument som finns i genomförandet ska syfta till att säkerställa att planen också exekveras. I genomförandet fyller kvalitetsavgifterna en viktig funktion då de skapar incitament till att vidta förebyggande, förseningsminimerande åtgärder tillsammans med genomtänkta operativa trafikregler. En övervakningsaktivitet kan vara att mäta planerad trafik mot den faktiska. Ett mått på hur väl kvalitetsavgifterna fungerar skulle kunna vara att beräkna förändringar år från år av merförseningsminuter som observerats och värderats. De samhällsekonomiska kostnaderna årligen för förseningar är viktig information i utvecklingsarbetet att använda infrastrukturen så effektivt som möjligt.

5 Internationell utblick

Internationellt finns verksamhet som är relaterade till kvalitetsavgifter och som Sverige måste beakta. Det pågår arbeten för att minimera förseningar och öka punktligheten genom avgifter. I detta kapitel följer en redovisning av de arbeten som påverkar, alternativt kan komma att påverka Sverige. Kapitlet lyfter även kortfattat ett antal andra länders arbete med verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav.

5.1 SERA-direktivet

Systemet med kvalitetsavgifter kommer styras från regleringen i direktiv 2012/34, s.k. SERA-direktivet, från och med 2015. I direktivets bilaga återfinns de orsakskoder som ska gälla när systemet med kvalitetsavgifter tillämpas. Kommissionen har getts mandat att ändra i bilagan och därmed de orsakskoder som där stipuleras. På det sätt som de idag är formulerade är bedömningen att Trafikverkets nuvarande kodning inryms där. Det finns däremot anledning att fundera över hur en eventuell ändring av dessa påverkar både Trafikverket och sedan Transportstyrelsens arbete. Det finns därmed skäl att i ett eventuellt internationellt regelutvecklingsarbete kring orsakskodning och kvalitetsavgifter flytta fram de svenska ståndpunkterna, där input från Transportstyrelsen, Trafikverket och berörda järnvägsföretag är viktig. Detta är en maktförskjutning som är tydlig inom flera områden som reglerar marknadstillträdet på järnväg. Kommissionen tar över handlingsutrymmet för nationella bestämmelser i allt större grad.

Idag är tillsynsavgiften vad gäller efterlevnaden av järnvägslagens 6 och 7 kapitel (där bl.a. kvalitetsavgifter ingår) enbart riktad mot infrastrukturförvaltare (och infrastrukturförvaltare som i huvudsak tillhandahåller tjänster). Kontroll av efterlevnaden av bestämmelserna kring kvalitetsavgifter kräver att även järnvägsföretag blir föremål för tillsyn och därmed tillsynsavgift. I samband med översyn av tillsynsavgifterna med anledning av att SERA-direktivet införlivas i svensk rätt bör även hänsyn tas till vilket kollektiv av tillsynsobjekt som omfattas av tillsynsavgifterna som finansierar såväl tillsyn över kvalitetsavgifterna som övrig tillsyn kopplad till marknadsregleringen.

5.2 Tillsyn av kvalitetsavgifter i andra länder

I syfte att få ett bredare internationellt perspektiv på kvalitetsavgifterna skickade Transportstyrelsen ut ett antal frågor till företrädare för

regleringsorganen i bl.a. Tyskland, Österrike, Storbritannien och Norge¹⁰.
De frågor som regleringsorganen ombads att beskriva var:

- Hur systemet med verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav är konstruerat och hur kopplingen till avgiftssystemet ser ut.
- De lagrum som reglerar regleringsorganets mandat att övervaka och kontrollera avgiftssystemet (inkl. kvalitetsavgifter).
- Metoder och eventuella resultat.
- Vilka typer av beslut som fattats och hur regleringsorganet säkerställt att brister åtgärdas. Exempel på vilken typ av sanktioner som använts.

5.2.1 Tyskland

Det tyska regleringsorganet Bundesnetzagentur beskriver att i tillägg till banavgiftssystemet finns en kvalitetsbaserad avgiftskomponent. Systemet är uppbyggt så att operatörerna årligen väljer ut ett antal tåg som ska ingå i incitamentssystemet (performance regimes), vilket är minst 20 procent av alla tåglägen. Till detta finns det kopplat ett kodsysteem där infrastrukturförvaltaren kodar och kopplar kod till ansvarig enhet (kan bara vara infrastrukturförvaltaren eller järnvägsföretag). Tidigare registrerad punktlighet utgör jämförelsenorm och avvikelser mot denna skapar en avgift om 10 cent per förseningsminut. Betalningarna till och från infrastrukturförvaltaren är balanserade och systemet har även ett tak. Systemet räknar maximalt 10 miljoner förseningsminuter per år för de som ingår i incitamentssystemet. Begränsningen i omsättning är därför 1 miljon Euro.

Det tyska regleringsorganet har mandat att kontrollera systemet i förväg och efter klagomål. Inom ramen för att i förväg kontrollera systemet skickar infrastrukturförvaltaren in avgiftsnivåerna och data om grunderna för avgifterna till regleringsorganet. Om det brister i fråga om icke-diskriminering eller transparens kan regulatorn besluta om detta. Innebär det att regulatorn invänder mot avgifterna ska infrastrukturförvaltaren ta fram ett nytt förslag. Både avgiftsnivån och avgiftssystemets struktur kan kontrolleras.

2009 beslutade regulatorn i Tyskland att infrastrukturförvaltaren skulle utveckla ett nytt incitamentssystem. Detta system används idag. Regulatorn kan dock fortsatt kontrollera det gamla systemet, inte minst vid klagomål från operatörer. Om den reglerande parten inte följer beslut av regulatorn kan sanktioner användas, viten upp till 500 000 Euro.

¹⁰ Frågorna skickades även till regleringsorgan i Belgien och i Nederländerna som inte har svarat.

5.2.2 Österrike

Systemet med kvalitetsavgifter granskas av Schienen-Control GmbH i Österrike och kvalitetsavgiften är kopplad till banavgiftssystemet. ÖBB-Infrastruktur AG (huvudsaklig infrastrukturförvaltare) ansvarar för avvikelserapporteringssystemet. Gränsvärdena när systemet triggas igång är för persontrafik 10 minuter efter tidtabell till ankomststation och för godstrafik 60 minuter efter tidtabell till ankomststation.

Den österrikiska järnvägslagstiftningen fastställer att avgiftssystemet ska innehålla en kvalitetsavgift. I samma lagstiftning ges regleringsmyndigheten mandat att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna. Det har inte gått att få fram i vilken utsträckning sanktioner kan användas.

Regleringsmyndigheten har ännu inte granskat systemet och har hittills heller inte fått in några klagomål på nuvarande ordning.

5.2.3 Storbritannien

Regulatorn i Storbritannien är Office of Rail Regulation (ORR). Kvalitetssystemet i Storbritanniens järnvägssektor är baserat på ett incitamentssystem. Ett syfte med systemet är att kompensera järnvägsföretag som bedriver persontrafik eller godstrafik för intäktsförluster eller intäktsbortfall och uppskattade kostnader vid förseningar eller inställda tåg orsakade av infrastrukturförvaltaren eller annat järnvägsföretag. Systemet ska även ge tillräckliga incitament för att järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare att förbättra driften genom operativa beslut och det ska generera finansiella strömmar som kan användas för förbättringsinvesteringar som ökar kvaliteten.

Det detaljerade kvalitetssystemet ingår i ramavtalet som varje operatör tecknar med infrastrukturförvaltaren. ORR har utvecklat modellen för dessa kontrakt. Oftast används ett standardarrangemang, men specialfall förekommer också.

ORR kontrollerar infrastrukturförvaltarna Network Rail (den huvudsakliga infrastrukturförvaltaren) och HS1 (höghastighetsbanan från kanaltunneln till London). När det gäller Network Rail och HS1 sätter ORR den övergripande strategin och även mer specifika mål rörande effektivitet och kvalitet. ORR övervakar att Network Rail levererar enligt dessa mål. Vidare övervakar ORR investerings- och utgiftsplaner. ORR reviderar kvalitetssystemet vart femte år, som en del av översynen av övriga avgifter. Regleringsorganet har inte fått några tvister rörande kvalitetssystemet.

5.2.4 Norge

Än så länge finns det inget system med kvalitetsavgifter mellan infrastrukturförvaltare och operatörer i Norge. Inte heller i

trafikeringsavtalet finns det med. Därmed har den norske regleraren inte någon erfarenhet av beslut i tillsyn eller övervakning i dessa frågor.

Det norska regleringsorganet (Statens Jernbanetilsyn) har dock påpekat avsaknaden av ett kvalitetsavgiftssystem till infrastrukturförvaltaren. Generellt har banavgifter inte alls använts i någon större utsträckning, men operatörer kan klaga på avgiftsnivå och struktur till regleringsorganet. När det gäller principerna för avgifterna är det till Samferdelsedepartementet som operatörer kan klaga.

5.3 Sammanfattande iakttagelser

Ovanstående genomgång av hur andra regleringsorgan arbetar visar att Transportstyrelsen på vissa punkter skiljer sig från andra länders regleringsorgan, som sätter nivån på kvaliteten och avgiften i systemet. Det finns därför anledning för Transportstyrelsen att samarbeta med dessa regleringsorgan för att få ytterligare kunskap och jämförelsematerial när det gäller principer när det gäller sättande av avgiftsnivåer och implementering av rapporterings- och uppbördssystem.

Eftersom kommissionen getts mandat att ändra lagstiftningen rörande orsakskodning för kvalitetsavgifter finns det även anledning att Transportstyrelsen, och Trafikverket, i sina samarbetsorgan internationellt finner vägar för att driva på en utveckling som står i linje med vad Sverige bedömer vara viktiga principer.

6 Åtgärder för att effektivisera tillsynen av kvalitetsavgifter

I skälen för regeringens beslut att uppdra åt Transportstyrelsen att redovisa hur tillsynen av kvalitetsavgifter kan bli mer effektiv, anges att man vill minska störningar för järnvägstransporter och åstadkomma ett järnvägssystem som levererar attraktiva transporttjänster till transportköparna. Enligt uppdraget ska Transportstyrelsen där det är motiverat skärpa tillsynen av kvalitetsavgifterna.

Transportstyrelsen gör utifrån sin redovisning och analys i uppdraget bedömningen att det finns delar i myndighetens tillsyn av marknadens funktionssätt, däribland kvalitetsavgifterna, som kan utvecklas för att bättre nå målet om en effektiv, dynamisk och konkurrensneutral järnvägsmarknad.

I följande kapitel redovisar Transportstyrelsen de operativa åtgärder som myndigheten bedömer ger störst effekt både på kort och lite längre sikt. Avsnitten beskriver när i tid det är relevant att genomföra dessa åtgärder. Eftersom kvalitetsavgifterna är en del av en helhet som tillsammans med bl.a. banavgifter och kapacitetstilldelning ska skapa ett tillförlitligt järnvägssystem har vi även valt att i kapitlet presentera tillsyner som syftar till att granska dessa delar. Avsnittet behandlar även åtgärder inom myndighetens marknadsövervakning och den internationella arenan som kan bidra till en effektivare tillsyn. I sammanhanget är det naturligtvis även viktigt att ge en bild av det mer långsiktiga interna arbetet på Transportstyrelsen för att utveckla myndighetens tillsyn samt vad åtgärderna och utvecklingen innebär för myndighetens resursbehov. Detta diskuteras i kapitlets två sista avsnitt.

6.1 Transportstyrelsen ska utöva tillsyn av Trafikverkets implementering av systemet för kvalitetsavgifter

Transportstyrelsen kommer att under år 2015 *utöva tillsyn av Trafikverkets implementering av kvalitetsavgiftssystemet*. I detta arbete behöver Transportstyrelsen även beakta Trafikverkets pågående utvecklingsarbete.

Transportstyrelsen ska bl.a. utöva tillsyn över att avgiftsnivån är genomtänkt och korrekt satt i implementeringsskedet. Transportstyrelsen har noterat att Trafikverket planerar att ytterligare höja kvalitetsavgifterna jämfört med de nivåer som varit gällande under 2012-2014. Enligt Trafikverket ska avgifterna år 2016 ha nått en sådan nivå att systemet kan få avsedd effekt. Här måste Transportstyrelsen informera sig om hur Trafikverket har kommit fram till den aktuella nivån på avgifterna, utifrån vilka grunder avgifterna är differentierade, vad skälet är till ensidiga avgifter och på vilket underlag

som Trafikverket bygger sin avgiftsutveckling på. Särskild fokus kommer att ligga på hur alternativa kostnader beaktas i utformningen av systemet och nivån på avgifterna. Transportstyrelsen kommer även att granska om Trafikverket följt upp och utvärderat vilka konsekvenser olika avgiftsnivåer har haft och om det finns en plan för hur den fortsatta utvärderingen ska genomföras.

I sammanhanget är det även viktigt att granska hur avtalen är utformade för kvalitetsavgifterna och eventuella undantag från modellen. Transportstyrelsen anser att det är av stor vikt att bevaka att förändringar sker och att Trafikverket säkerställer att de i allt väsentligt leder till önskade effekter. Ambitionen med tillsynen är att Transportstyrelsen kommer att vidta åtgärder så tidigt som möjligt för säkerställa att systemet ges förutsättningar att nå önskvärd effekt.

Vad Transportstyrelsen erfar kommer Trafikverket till regeringen dels i mars 2015 rapportera åtgärder som kommer vidtas på kort sikt, dels slutligt rapportera om utvecklingen av systemet med kvalitetsavgifter under hösten 2015. Transportstyrelsen har för avsikt att i sin tillsyn under 2015 ta hänsyn till denna rapportering. Denna tillsyn och återrapportering kan sedan utgöra ytterligare ett underlag för tillsynens inriktning 2016.

6.2 Transportstyrelsen ska utöva tillsyn av Trafikverkets rapporterings- och uppbördssystem

Utöver att Trafikverket ska införa/utveckla verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter som leder till avsedda effekter i järnvägssystemet, gäller också att *uppbördssystemet i sig är tillförlitligt och lättadministrerat*. Trafikverkets ansvar att registrera och rapportera orsaker till störningar ska ge ett tillförlitligt underlag, bl.a. för att kunna debitera rätt avgift. Ett tillförlitligt system innebär också att kostnaden för att följa upp och analysera förseningsorsaker kan hållas nere, dvs. lägre förvaltningskostnader för uppbördssystemet. Ju tydligare och mera transparent system som byggs upp, desto större är också möjligheten att få acceptans från inblandade parter. Transportstyrelsen kommer att överväga alternativet att rikta sin tillsyn mot detta område i samband med Trafikverkets pågående utvecklingsarbete. Denna åtgärd kommer att inledas under 2015.

6.3 Transportstyrelsen ska utöva tillsyn av Trafikverkets operativa prioritering vid störningar

Ett ytterligare område som påverkar kvalitetsavgifternas effektivitet är den *operativa prioriteringen i genomförandet av tågplanen*. Trafikverket ansvarar för både rapporteringssystem för avvikelser från tågplan och trafikledning. Trafikledningen är också den avdelning inom Trafikverket

som hanterar och operationaliserar tågplanen. Tågplanen har tagits fram som ovan nämnts utifrån ett samhällsekonomiskt effektivitetsperspektiv. Vid trafikstörningar har dock principen om att rätttidigt tåg går före gällt under senare tid.

Kvalitetsavgiftssystemet ska på ett effektivt sätt styra mot de orsaker och de parter som står för störningsorsaken. Det finns därför skäl att även kontrollera hur den operativa prioriteringen vid störningar hanteras i relation till kvalitetsavgiftssystemet. En fråga som bör ställas är hur följdförseningar kommer hanteras i kvalitetsavgiftshänseende när den operativa prioriteringen kan grunda sina beslut på annat underlag än rättidiga tåg. Transportstyrelsen kommer i tillsynen granska att Trafikverket har tydliga och ändamålsenliga rutiner för en prioritering av tåg i planerings- och genomförandefaserna. Hänsyn ska tas till förutsägbarhet, transparens och icke-diskriminering. Tillsynen planeras att genomföras under 2015.

6.4 Transportstyrelsen ska utöva tillsyn av avgifternas effekter

Under 2015 ska Transportstyrelsen även utöva tillsyn över att *avgiftsnivån är genomtänkt och korrekt satt i implementeringsskedet*. Denna åtgärd kommer att inledas under 2015 och samordnas med den övergripande tillsynen av Trafikverkets implementering av kvalitetsavgiftssystemet (se avsnitt 6.1).

På lite längre sikt ska Transportstyrelsens *granska avgifternas effekter* och om avgifternas nivå leder till att Trafikverket och järnvägsföretag vidtar skäligen åtgärder för att minska störningar. Detta blir särskilt viktigt vad gäller Trafikverket, eftersom verket ansvarar för rapporterings- och uppördssystemet samtidigt som man också är en avtalspart. Det ligger även ett ansvar på Trafikverket att här ge Transportstyrelsen korrekt och tillräcklig information om uppföljning och utvärdering av vilka konsekvenser olika avgiftsnivåer har haft. Denna tillsyn planeras att genomföras tidigast under 2016.

6.5 Tillsyn av förutsättningsskapande faktorer

Transportstyrelsen vill peka på att det även kan finnas andra delar i systemet som inte fungerar tillräckligt bra, vilket kan medföra att kvalitetsavgifterna inte får den effekt som är tänkt. Tillsynen av kvalitetsavgifter måste även ta hänsyn till vilka förutsättningar som finns för att tågtrafiken ska kunna bedrivas så störningsfritt som möjligt.

6.5.1 Transportstyrelsen ska utöva tillsyn av banavgifterna

En del i en effektiv tågplan är *rätt utformade banavgifter*. Utgångspunkten för denna tillsyn är dels Trafikverkets rapporterade regeringsuppdrag

avseende utvecklingen av banavgifterna, dels VTI:s rapporterade beräkningar av de samhällsekonomiska marginalkostnaderna för infrastruktur som i dagarna levereras till regeringen. Tillsynen planeras att genomföras under 2015.

6.5.2 Transportstyrelsen ska utöva tillsyn av kapacitetstilldelningsprocessen

Ett annat perspektiv är också om och i vilken omfattning kvalitetsavgifterna kan ge upphov till andra mer oönskade typer av effekter hos aktörerna, t.ex. att Trafikverket minskar antalet tåg i tågplanen för att undvika störningar. Varje år genomför Trafikverket en kapacitetstilldelning. Granskningen av årets kapacitetstilldelning (tågplan 2015) har genomförts som ett samarbete mellan tillsyn och marknadsövervakning. En *uppföljande tillsyn av kapacitetstilldelningen* kommer att genomföras under 2015 för tågplan 2016.

Samtidigt som tillsynen granskar huruvida relevanta aktörer efterlever lagen, ger iakttagelser från arbetet också viktig information om hur marknaden kan tänkas påverkas. Detta gäller t.ex. kapacitetstilldelningens stora vikt för tillträde till marknaden, nya aktörer, ökad efterfrågan och tillgänglig kapacitet. Här ingår även Trafikverkets modell för konflikthantering av tåglägesansökningar. Detta är faktorer som är av stor vikt för att bedöma dynamiken och konkurrenssituationen på järnvägens olika delmarknader.

6.6 Transportstyrelsens marknadsövervakning

Marknadsövervakningen följer löpande utvecklingen på marknaden i termer av bl.a. utbud, aktörer, priser och kvalitet. Kvalitetsdimensionen följs t.ex. genom punktlighetsstatistiken och genom att Transportstyrelsen är utpekad som oberoende granskare av projektet "Tillsammans för tåg i tid". En försämring av punktligheten kan vara en signal om att de styrmedel som enligt lagstiftningen ska användas kanske inte fungerar som avsett eller att väsentliga moment inte följs. Särskilt i det senare fallet har myndigheten då en direkt möjlighet att genom tillsyn granska om så är fallet. Mandatet medger då också att myndigheten kan kräva rättelse om så är lämpligt.

6.7 Transportstyrelsen ska fortsatt bevaka frågor som rör kvalitetsavgiftssystemet ur ett internationellt perspektiv

Transportstyrelsen har samarbete med andra regleringsorgan inom EU, där införandet av direktiv 2014/34 och Godskorridorsförordningen¹¹ kommer vara viktigt. *Myndigheten kommer att arbeta för att inhämta och utbyta*

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 913/2010 av den 22 september 2010 om ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godstrafik.

”best practice” rörande kontroll av avgiftssystemen (inkluderat kvalitetsavgifter). Det är exempelvis viktigt att följa hur prioriteringar av internationell godstrafik i korridorerna hanteras i det operativa skedet. Godskorridorerna är, trots benämningen, inte isolerade korridorer utan den internationella trafiken är integrerad med den nationella trafiken. Frågor som bör bevakas är hur prioriteringen, med hänsyn tagen till kvalitetsavgifter, fungerar och vad som styr Trafikverkets prioritering vid störningssituationer. En annan fråga är hur regler för korridoren kontra regler för nationella bestämmelser påverkar t.ex. kvalitetsavgifter.

Utifrån genomgången av hur vissa andra regleringsorgan arbetar är bedömningen att Transportstyrelsen på vissa punkter skiljer sig från andra länders regleringsorgan, som sätter nivån på kvaliteten och avgiften i systemet. Därför finns det skäl att *samarbeta när det gäller principerna* för avgiftsnivån och rapporterings- och uppbördssystemen.

Utbyte av erfarenheter sker redan idag inom ramen för IRG-Rail (samarbetsorgan för oberoende järnvägsregulatorer i EU) och ENRRB (nätverk för järnvägsregulatorer som Europeiska kommissionen samordnar). Eftersom kommissionen getts mandat att ändra lagstiftningen rörande orsakskodning för kvalitetsavgifter finns det anledning att Transportstyrelsen, och även Trafikverket, i sina samarbetsorgan internationellt finner vägar för att driva på en utveckling som står i linje med vad Sverige bedömer vara viktiga principer. Samarbetena blir allt viktigare utifrån att utrymmet för nationell specificerad lagstiftning krympt.

6.8 Transportstyrelsens interna utveckling av tillsynsprocessen

Transportstyrelsen arbetar kontinuerligt med att utveckla och förbättra tillsynsverksamheten och en utgångspunkt i detta uppdrag har varit att beakta redan pågående utvecklingsuppdrag på myndigheten. Ett steg för Transportstyrelsen i att effektivisera tillsynen av bl.a. kvalitetsavgifter är att *fortsätta utveckla den verksamhets- och riskanalys* som genomförs innan en tillsynsaktivitet beslutas. Syftet är att prioritera de tillsynsaktiviteter som bör genomföras, för att nå så hög effekt som möjligt i förhållande till tillsynsmålen. Genom att systematiskt nyttja andra kompetensområden inom myndigheten bedömer myndigheten att effektiviteten i tillsynen kan öka.

Transportstyrelsen kommer även att *utveckla sin tillsynsplan* för att öka transparensen, framförhållningen samt den tidiga styrningen och därmed göra det möjligt att effektivisera tillsynen. I samband med planens upprättande och uppdatering bör samråd ske med analysplanen för marknadsövervakning. Fördelen med att tillsynsplanen och analysplanen är samverkade är att tillsynens och marknadsövervakningens olika funktioner kan förstärka varandra.

Transportstyrelsens bedömning är att *myndigheten har både långtgående och tillräckliga mandat att genomföra sin tillsynsverksamhet*, exempelvis vad gäller inhämtande av uppgifter som är en central del för att kunna genomföra tillsyner. Det finns dock områden inom hanteringen och användningen av uppgifter där myndigheten kan förbättra sitt utförande och sina prioriteringar. I systemet med kvalitetsavgifter måste Transportstyrelsen kontrollera både järnvägsföretagens och infrastrukturförvaltarens åtgärder och om de är skäligen. Förutom att Transportstyrelsen behöver ha god tillgång till uppgifter så behöver myndigheten överväga hur långt kontrollen ska sträcka sig. Både Trafikverket och järnvägsföretag har skyldigheter att vidta åtgärder. Det kan därför finnas anledning att Transportstyrelsen riktar uppmärksamhet mot järnvägsföretagens vidtagna åtgärder. Det finns därför anledning att olika tillsynsområden inom Transportstyrelsen behöver samarbeta mer för att kunna undersöka om den incitamentsstruktur som skapats får de effekter som antagits. Exempelvis har frågan om järnvägsföretagens och infrastrukturförvaltarens underhåll och säkerhetsstyrning betydelse för bedömningen av skäligen åtgärder.

Ett område där Transportstyrelsen har påbörjat ett utvecklande arbete är inom *uppföljning och erfarenhetsåterföring*. Transportstyrelsen ska kunna skapa sig en övergripande bild av brister för att vägleda aktiviteter för tillsyn, regler och tillstånd. Myndigheten ska även kunna fånga upp om något brister i vår tillsyn. Erfarenhetsåterföring kan ge information om att tillsynsaktiviteter har varit rätt, t.ex. att brister med hög risk har identifierats och åtgärdats. Det finns även utrymme för att på ett mer systematiskt sätt ta hand om resultat från prövning av tvister som underlag för kommande tillsyner. Om erfarenhetsåterföringen fungerar och tillsynen blir mer effektiv, gynnar det slutligen även medborgare och näringsliv.

6.9 Bedömning av resursbehov

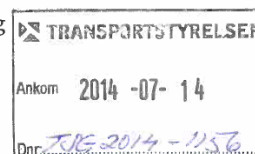
Inom ramen för detta regeringsuppdrag har behov av utveckling och analys som berör kvalitetsavgifterna, men även tillsyn av järnvägsmarknaden generellt, lyfts fram. Transportstyrelsen har under hösten 2014 även genomfört en verksamhetsanalys i syfte att få en tydligare bild av vilka uppgifter och åtaganden som finns på tillsynsområdet för att säkerställa att myndigheten har resurser för att kunna leva upp till dessa. Utredningen styrker bilden av en verksamhet som saknar resurser inom tillsyn av järnvägsmarknaden. En fördjupad analys kring exakt bemanning och kompetensbehov behövs dock. Inledningsvis hanteras resursfrågan genom en intern diskussion och prioritering, men vid behov kommer myndigheten att återkomma till regeringen med formella resursäskningar.

Bilaga Regeringens uppdrag



Näringsdepartementet

Regeringsbeslut	III 8
2014-07-10	N2014/3122/TE

 Transportstyrelsen
601 73 Norrköping


Uppdrag om tillsyn av avgifter som syftar till att minska störningar i järnvägssystemet

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Transportstyrelsen att redovisa hur tillsynen av fastställande och uttag av sådan avgift som avses i 7 kap. 5 a § järnvägslagen (2004:519) – och som syftar till att minska störningar i järnvägssystemet – kan bli mer effektiv och vid behov skärpas. Uppdraget ska redovisas senast den 28 november 2014.

Regeringen har denna dag beslutat att ge Trafikverket i uppdrag att inför tågplan 2016 utveckla avgifter som syftar till att minska störningar i järnvägssystemet. Vidare har regeringen denna dag beslutat att ge Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) i uppdrag att bistå Trafikverket med att utveckla sådana avgifter.

Skälen för regeringens beslut

Järnvägen är en mycket viktig del av Sveriges transportsystem. I dagsläget är dock kvaliteten som erbjuds kunderna inte tillräckligt hög. För att förbättra järnvägstransporternas tillförlitlighet genom att reducera störningar till ett minimum behöver ett stort antal åtgärder vidtas. Regeringen har därför, som en av flera åtgärder, gjort en historiskt kraftfull satsning på drift, underhåll och reinvesteringar av statens järnvägsinfrastruktur. Riksdagen beslutade 2012 vid antagande av infrastrukturpropositionen (prop. 2012/13:25) att godkänna regeringens förslag att avsätta 86 miljarder kronor under perioden 2014–2025. Därutöver finansieras denna verksamhet med Trafikverkets intäkter från banavgifter.

För att åstadkomma ett järnvägssystem som levererar attraktiva transporttjänster till transportköparna krävs även att Transportstyrelsen bedriver en väl utvecklad tillsynsverksamhet.

2

En effektiv tillsyn skapar förutsättningar för att infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag agerar på ett sådant sätt att störningar i tågtrafiken minskas. Regeringen gav den 28 november 2013 i uppdrag åt Transportstyrelsen, genom en ändring av myndighetens regleringsbrev för budgetåret 2013, att redovisa hur tillsynen av infrastrukturförvaltare och järnvägsföretags underhållsverksamhet kan bli mer effektiv och vid behov skärpas (dnr N2013/5432/TE). Transportstyrelsen redovisade uppdraget den 26 mars 2014.

För att järnvägssystemet ska fungera väl är det även av yttersta vikt att ekonomiska incitament används på ett optimalt sätt. För att ytterligare motivera infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag att reducera driftsstörningar till ett minimum och förbättra järnvägsnätets prestanda infördes 2011, genom ändringar i järnvägslagen, krav på att en avgift ska betalas av den part som orsakar störningar i trafiken, dvs. orsakar avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen. Avgifterna ska utformas så att både infrastrukturförvaltaren och den som utnyttjar infrastrukturen vidtar skäliga åtgärder för att förebygga driftsstörningar i järnvägssystemet. Av förarbetena till lagstiftningen framgår att detta innebär att avgifterna ska vara så ekonomiskt kännbara för såväl infrastrukturförvaltare som järnvägsföretag att risken att tvingas betala dessa påverkar sättet att bedriva verksamheten.

Genom att aktörerna får rätt incitament att vidta åtgärder för att reducera störningarna till ett minimum kan lagstiftaren avstå från alltför detaljerade regler på teknisk utformning (inklusive underhåll) av infrastruktur och fordon, vilka riskerar att utgöra ett mindre effektivt styrmedel. Det är infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag som är bäst lämpade att utforma fordonen och infrastrukturen i enlighet med vad deras kunder efterfrågar.

Eftersom det är viktigt hur avgifterna utformas är det tillika viktigt hur tillsynen av fastställande och uttag av sådan avgift som avses i 7 kap. 5 a § järnvägslagen utförs, dvs. vilken nivå tillsynsmyndigheten bedömer att avgifterna ska ligga på för att nå upp till lagens krav och hur rapporterings- och uppbördssystemet bör vara utformat för att fungera optimalt. Regeringen ger av den anledningen i uppdrag till Transportstyrelsen att redovisa hur myndighetens tillsynsarbete avseende avgifter som syftar till att minska störningar i järnvägssystemet bedrivs och om det är motiverat skärpa tillsynen.

Bakgrund

Bestämmelserna om verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande grundas på Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av

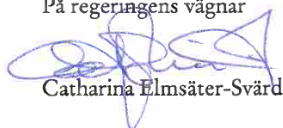
3

järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg som upphävdes när direktiv 2012/34/EU trädde i kraft.

Syftet bakom EU-regleringen – som numera framgår av artikel 35 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde – om verksamhetsstyrning med kvalitetskrav på utförande är att inom ramen för avgiftssystemet för infrastruktur motivera järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare att reducera driftsstörningar till ett minimum och förbättra järnvägsnätets prestanda. Denna verksamhetsstyrning får inbegripa sanktioner för verksamhet som stör driften av järnvägsnätet, ersättning till de företag som lider skada av trafikstörningarna och bonus till verksamheter som går bättre än planerat.

Enligt 7 kap. 5 a § järnvägslagen ska dessa avgifter utformas så att både infrastrukturförvaltaren och den som utnyttjar infrastrukturen vidtar skäligen åtgärder för att förebygga driftsstörningar i järnvägssystemet. Enligt 6 kap. 4 a § järnvägslagen ska infrastrukturförvaltaren tillhandahålla ett system för att rapportera och registrera avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen samt orsakerna till sådana avvikelser.

På regeringens vägnar



Catharina Elmsäter-Svärd



Ulf Andersson

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BA
Justitiedepartementet/L3
Trafikanalys
Trafikverket
Statens väg- och transportforskningsinstitut