

Om
" " " " " "
järnvägens
trafikledning m.m.

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

SOU

1996:9

Delbetänkande av Banverksutredningen

Om
" "
järnvägens
trafikledning m.m.

SOU

1996:9

Delbetänkande av Banverksutredningen



Statens offentliga utredningar
1996:9
Kommunikationsdepartementet

A: Ref KB
Occ SOU
18

Om järnvägens trafikledning m.m.

Delbetänkande av Banverksutredningen
Stockholm 1996

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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-405 24 81

Till statsrådet och chefen för Kommunikationsdepartementet

Genom beslut den 23 februari 1995 bemyndigade regeringen chefen för Kommunikationsdepartementet, statsrådet Ines Uusmann, att tillkalla en särskild utredare med uppgift att bl.a. föreslå utformning, finansiering och lokalisering av förändrade myndighets- och förvaltningsuppgifter inom järnvägssektorn, som en konsekvens av kommande förslag till nya regler för järnvägstrafiken.

Med stöd av regeringens bemyndigande förordnades den 18 april 1995 som särskild utredare rådmannen vid Norrköpings tingsrätt Gunilla Engberg Lindvall.

Utredningen antog namnet Banverksutredningen.

Som experter förordnades den 1 september 1995 sektionsschefen Ove Andersson, Järnvägsinspektionen, verkställande direktören Leif Axén, AB Storstockholms Lokaltrafik, direktören Bo Carlsund, Industriförbundet, planeringschefen Hans Hellström, Statens järnvägar, stabsdirektören Lars Hellsvik, Banverket, stabsdirektören Anne-Marie Snäll, Banverket samt departementssekreteraren Pia Stork, Kommunikationsdepartementet.

Utredningen får härmed överlämna delbetänkandet Om järnvägens trafikledning m.m. (SOU 1996:9).

Till betänkandet fogas särskilda yttranden av experterna Hans Hellström, Lars Hellsvik och Anne-Marie Snäll (gemensamt), av Hans Hellström samt av Lars Hellsvik och Anne-Marie Snäll (gemensamt).

Stockholm den 19 januari 1996

Gunilla Engberg Lindvall

Innehållsförteckning

Sammanfattning	7
Författningsförslag	11
1 Förslag till Järnvägslag	11
2 Förslag till Lag om ändring i järnvägssäkerhetslagen	13
3 Förslag till Lag om Järnvägsnämnden	16
4 Förslag till Förordning om statens spåranläggningar	18
5 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1988:707) med instruktion för Banverket	24
1 Inledning	27
1.1 Direktivet m.m.	27
1.2 Lagstiftningsfrågor m.m.	28
1.3 Vissa definitioner	30
2 Banfördelning m.m.	33
2.1 EG-lagstiftning	33
2.1.1 Banfördelning	33
2.1.2 Banavgifter	37
2.2 Banfördelning för enskilda järnvägar m.m.	37
3 Banfördelning och trafikledning på statens spåranläggningar	41
3.1 Inledning	41
3.2 Verksamhetsutövarna på statens spåranläggningar . .	41
3.2.1 Inledning	41
3.2.2 Trafikutövarna	42
3.2.3 Spårinnehavaren	43

3.2.4	Tidtabellläggning och trafikledning	44
3.2.5	Samarbetsavtal mellan Banverket och trafikutövare samt mellan Banverket och SJ som tidtabellläggare och trafikledare	45
3.3	Förändringar vad avser banfördelning, (tidtabellläggning) och trafikledning för statens spåranläggningar	45
3.3.1	Inledning	45
3.3.2	Trafikledningen	46
3.3.3	Banfördelning	49
3.3.4	Administrativa regler för banfördelningen	54
3.3.5	Övriga regleringar mellan aktörerna på spåret	58
3.3.6	Trafikledning	58
3.3.7	Lokalisering av vissa myndighetsuppgifter m.m.	59
3.3.8	Överklagande	60
3.3.9	Finansiering	60
3.3.10	Ikraftträdande	60
4	Överklagande	61
5	Tillstånd att driva viss internationell järnvägstrafik m.m.	65
6	Övriga frågor	75
	Särskilda yttranden	77

Sammanfattning

Europarådet utfärdade den 19 juni 1995 ett direktiv om tillstånd för järnvägsföretag (95/18/EG) och ett direktiv om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter (95/19/EG). Direktiven skall införas i svensk rätt inom två år efter deras ikraftträdande.

Riksdagen har beslutat (prop. 95/96:92, TU12, rskr. 108) om avreglering av den svenska järnvägstrafiken på statens spåranläggningar. Beslutet innebär en avreglering av godstrafiken, dock med viss företrädesrätt för etablerade trafikutövarer, samt en utökad trafikeringsrätt på stomnätet för trafikhuvudmännen i det egna länet och i angränsande län. Beslutet innebär också såvitt nu är i fråga möjligheter för Banverket att upplåta bandel med nyttjanderätt, återupptagande av banunderhåll och utökning av statens spåranläggningar. Betänkandet innehåller förslag till författningsändringar i anledning av riksdagens beslut i dessa hänseenden.

Riksdagsbeslutet innebär vidare att ansvaret för banfördelning och trafikledning skall lokaliseras till en i förhållande till operatörerna och banhallarna oberoende enhet inom Banverket, på motsvarande sätt som Järnvägsinspektionen samt att banfördelningen skall ske med hjälp av administrativa regler.

Riksdagsbeslutet överensstämmer med direktivet 95/19/EG, vars syfte är att definiera de principer och förfaranden som skall tillämpas bl.a. för tilldelning av infrastrukturkapacitet (tåglägen) för viss internationell trafik som utförs av internationella sammanslutningar av järnvägsföretag i och mellan de medlemsstater, där järnvägsföre-

tagen har sitt säte, samt sådan tilldelning för internationella kombinerade godstransporter till järnvägsföretag med säte i medlemsstat.

I betänkandet föreslås att den av riksdagen beslutade enheten, här kallad Trafikledningen, skall ledas av en järnvägsdirektör. Denne skall ansvara för och besluta om banfördelningen och trafikledningen på statens spåranläggningar. Direktören skall som framgår nedan vidare besluta om tilldelning av infrastruktur på andra spåranläggningar än statens spåranläggningar. Slutligen skall direktören fatta de beslut, som ankommer på Banverket, om rätt att trafikera spåranläggningarna med viss persontrafik. I frågor som rör banfördelning och trafikledning skall finnas en rådgivande nämnd, Trafikledningsrådet, bestående av företrädare för olika verksamhetsgrenar inom järnvägen. Nämndens ledamöter skall utses av regeringen för viss tid. Nämnden bör rådfrågas bl.a. vid utarbetande av administrativa regler för banfördelning och trafikledning och inför andra beslut av principiell karaktär.

Det har konstaterats att banfördelningen och trafikledningen har ett inte oväsentligt inslag av myndighetsutövning. Besluten om banfördelning och trafikledning bör därför fattas inom Trafikledningen. Med hänsyn till konkurrensneutraliteten bör Trafikledningen utföra även arbetet med framtagande av tidtabeller.

Trafikledningen skall i fråga om banfördelning arbeta främst i ettårsperspektivet men, som nu sker, även fördela tåglägen varje månad/var fjortonde dag och också dagligen. Det kan t.ex. i samband med infrastrukturens förnyelse finnas ett behov att kunna garantera en trafikutövare tilldelning av tåglägen på en del av anläggningarna under en längre tid än ett år. Trafikledningen bör få möjlighet att genom förhandsbesked om tilldelning av tåglägen vid kommande banfördelning garantera en trafikutövare möjlighet att få utnyttja en del av anläggningen under en längre tid.

Det är en nödvändighet att Trafikledningen både beträffande banfördelningen och trafikledningen arbetar intimt samman med dem som utövar järnvägsverksamhet. Det förutsätts att banfördelningen arbetas fram tillsammans med dessa. Verksamhetsutövarna

får också visst inflytande över banfördelningen och trafikledningen genom ledamöterna i Trafikledningsrådet.

De administrativa reglerna för banfördelningen måste stå i samklang med bestämmelserna i direktivet 95/19/EG. Med utgångspunkt från dessa bestämmelser föreslås att huvudreglen skall vara att spåranläggningen utnyttjas på bästa sätt. Företrädesrätt vid banfördelningen bör dock få ges till av staten inköpt interregional på stornätet och viss persontrafik såsom pendeltåg för arbetspendlare. Vidare får företrädesrätt ges till sådan trafik som möjliggör byggandet av ny infrastruktur. Företrädesrätten bör innebära att den som ges sådan rätt får möjlighet att genomföra trafik av ett visst slag så att syftet med trafiken uppnås. Här kan nämnas att den av riksdagen beslutade företrädesrätten för redan etablerad godstrafik bör ses som en administrativ regel för banfördelningen.

När det gäller andra spåranläggningar än statens spåranläggningar bör i enlighet med direktivet 95/19/EG införas regler om att ett tilldelningsorgan, som bör vara Trafikledningen, skall kunna besluta om tilldelning av tåglägen till sådan trafik som direktivet avser. Vederbörande spårinnehavare bör vara skyldig att i sin banfördelning tilldela de tåglägen som Trafikledningen beslutat om efter de principer som direktivet anger.

Beslut om banfördelning skall enligt direktivet 95/19/EG kunna överklagas hos domstol. Då frågor om banfördelning inte kan anses lämpliga för allmän förvaltningsdomstol, bör som överinstans inrättas Järnvägsnämnden. Järnvägsnämnden skall även vara tillsynsmyndighet över Trafikledningens banfördelning och trafikledning, så att även dagliga beslut om banfördelning och beslut om trafikledning kan bli föremål för överprövning.

Enligt direktivet 95/18/EG skall sådana sammanslutningar av järnvägsföretag och järnvägsföretag som nämns ovan, ha ett trafik-tillstånd för att få utföra trafiken. Den som får sådant tillstånd skall uppfylla vissa krav i fråga om vandel, yrkeskunnande, ekonomiska förhållanden och möjlighet att kunna täcka de skadeståndsansvar som kan uppkomma till följd av trafiken. Direktivets bestämmelser om trafik-tillstånd och bestämmelserna om tillstånd att bedriva

trafikutövning enligt järnvägssäkerhetslagen är i huvudsak desamma. Då det vore olyckligt om prövningen av säkerheten försämras genom att bl.a. vandelsprövningen tas bort från Järnvägsinspektionen och då det är onödigt att två instanser prövar samma frågor, föreslås att prövningen enligt järnvägssäkerhetslagen behålls men att denna anpassas till EG-direktivets regler. Vidare bör uppställas kravet på utländska järnvägsföretag och sammanslutningar av företag som bedriver internationella transporter i Sverige att de har sådant tillstånd som föreskrivs i direktivet. De säkerhetsintyg som föreskrivs i artikel 11 i direktivet 95/19/EG bör utfärdas av Järnvägsinspektionen.

Författningsförslag

1 Förslag till Järnvägslag

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Var och en har rätt att utan särskilt tillstånd (koncession) av regeringen anlägga en enskild järnväg, tunnelbana eller spårväg för allmän trafik.

I fråga om elektriska anläggningar finns särskilda föreskrifter.

Tidigare av Kungl. Maj:t eller regeringen beviljade tillstånd (koncessioner) att anlägga sådana anläggningar som avses i första stycket skall alltjämt gälla med undantag för skyldigheten att upprätthålla viss trafik (trafikeringsplikt).

2 § Om tillstånd att driva järnvägs-, tunnelbane- och spårvägsverksamhet m.m. finns bestämmelser i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157).

3 § Den som driver spåranläggning för järnväg skall vid banfördelning för anläggningen tilldela de tåglägen som Banverket beslutar till internationella sammanslutningar av järnvägsföretag och järnvägsföretag med säte i EES-stat som vill utnyttja anläggningen för sådana transporter som avses i rådets direktiv 95/19/EG om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter.

Med banfördelning avses fördelning av tåglägen.

Med tågläge avses ett tågs planerade läge i tidtabellen.

4 § Banverket skall vid tilldelning tågläge på en spåranläggning beakta att spåranläggningen skall utnyttjas effektivt. Tilldelningen skall ske på rättvisa och icke-diskriminerande grunder.

Banverket skall tillämpa de regler om särskilda rättigheter som föreskrivs i artikel 4 och 5 i rådets direktiv 95/19/EG om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter.

5 § För att få utnyttja av Banverket tilldelat tågläge skall järnvägsföretag med spårinnehavaren ingå de avtal av administrativ, teknisk och finansiell natur som behövs.

6 § Spårinnehavaren får ta ut avgifter för nyttjande av banan som framgår av artikel 8 första stycket i rådets direktiv 95/19/EG om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter. Vid uttag av avgifter för likvärdiga tjänster får ingen diskriminering ske.

7 § I fråga om statens spåranläggningar, som förvaltas av Banverket, finns särskilda bestämmelser i förordningen (1988:1379) om statens spåranläggningar.

8 § Banverkets beslut enligt denna lag får överklagas hos Järnvägsnämnden.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1997.

Genom lagen upphävs lagen (1985:1075) om rätt att anlägga enskild järnväg m.m.

2 Förslag till Lag om ändring i järnvägssäkerhetslagen

Härigenom föreskrivs i fråga om järnvägssäkerhetslagen (1990:1157)

dels att 4 och 8 §§ skall ha följande lydelse,

dels att 6 § skall upphöra att gälla.

dels ock att i lagen skall införas en ny paragraf, 19 a §, och före paragrafen en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

4 §

Spåranläggningar eller spårtrafik eller särskild trafikledningsverksamhet får drivas endast av den som har tillstånd till verksamheten. För verksamhet som drivs av statens järnvägar och banverket behövs inte något tillstånd.

Föreslagen lydelse

Spåranläggningar eller spårtrafik eller särskild trafikledningsverksamhet får drivas endast av den som har tillstånd till verksamheten. För verksamhet som drivs av Statens järnvägar och Banverket behövs inte något tillstånd. *För Statens järnvägar behövs dock tillstånd för att utom Sverige utföra sådana internationella transporter som avses i rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag.*

Tillstånd får beviljas den som med hänsyn till yrkeskunnande, laglydnad samt ekonomiska och andra förhållanden av betydelse kan anses uppfylla kraven i denna lag och i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Tillståndsmyndigheten får anpassa kraven med hänsyn till verksamhetens art och omfattning. I fråga om drift utom landet av internationell järnvägstrafik som avses i rådets direktiv 95/18/EG skall de krav som uppställs i artiklarna 6–9 i direktivet vara uppfyllda.

6 §

Ett tillstånd kan meddelas för viss tid eller tills vidare.

8 §

Ett tillstånd att driva spåranläggningar, spårtrafik eller särskild trafikledningsverksamhet får återkallas, om förutsättningarna för tillstånd enligt 4 § inte längre uppfylls eller om tillståndshavaren inte fullgör sina skyldigheter enligt 21 §.

Om konkursförfarande eller ackordsförfarande har inletts mot en tillståndshavare, skall tillståndet återkallas om det kan hållas för visst att företagets ekonomiska svårigheter kommer att bli bestående.

Vissa internationella transporter

19 a §

Internationella sammanslutningar av järnvägsföretag och järnvägsföretag med säte i annan EES-stat som ämnar utföra sådana internationella transporter som avses i rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag skall ha tillstånd som anges i direktivet. Vidare skall företagen uppfylla de krav som uppställs i 10–13 §§ och i 18 § denna lag.

För järnvägsföretag som uppfyller de krav som avses i första stycket andra meningen, skall Banverket utfärda säkerhetsintyg som avses i artikel 11 i rådets direktiv 95/19/EG om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1997.

3 Förslag till Lag om Järnvägsnämnden

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Järnvägsnämnden upptar överklagande över Banverkets beslut i fråga om tilldelning av tåglägen enligt järnvägslagen (1997:000) och banfördelning enligt förordningen (1996:000) om statens spåranläggningar. Nämnden utövar tillsyn över Banverket såvitt avser tillämpningen av bestämmelserna i nämnda författningar om banfördelning och trafikledning.

2 § Järnvägsnämnden består av fem ledamöter, varav en är ordförande och en vice ordförande. Ordföranden och vice ordföranden skall vara lagfarna. Övriga ledamöter skall ha erfarenhet av järnvägsverksamhet.

Ledamöterna utses av regeringen för viss tid. Regeringen får utse ersättare för ledamöterna i den omfattning som behövs.

3 § Järnvägsnämnden är beslutsför med tre ledamöter, varav minst en skall vara lagfaren.

Vid avskrivning av ärende och vid handläggning av ärende är Järnvägsnämnden beslutsför med ordföranden ensam.

Förfarande vad avser överklagande

4 § I fråga om överklaganden gäller förvaltningsprocesslagen (1971:289) utom 15 och 26 §§ i tillämpliga delar.

5 § Järnvägsnämnden skall hålla muntlig förhandling, om part begär det och det inte är uppenbart onödigt.

6 § Järnvägsnämnden skall fatta beslut i anledning av överklagande över Banverkets beslut om banfördelning inom två månader efter att handläggningen i ärendet har avslutats.

7 § Om det framkommer skiljaktiga meningar vid en överläggning, tillämpas 16 kap. rättegångsbalken.

Överklagande

8 § Nämndens beslut får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.

4 Förslag till Förordning om statens spåranläggningar

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om de spåranläggningar som tillhör staten och som drivs och förvaltas av Banverket (statens spåranläggningar).

I fråga om avgifter för trafik på statens spåranläggningar finns särskilda föreskrifter.

2 § Med trafikhuvudman avses i förordningen huvudman enligt lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik.

Spåranläggningarna

Järnvägsnäten

3 § Statens spåranläggningar består av

1. stomjärnvägar (stomnätet),
2. länsjärnvägar,
3. malmbanan.

Byggnad av spåranläggningar m.m.

4 § Regeringen bestämmer vilka spåranläggningar som ingår i stomnätet och beslutar riktlinjer för byggande av sådana anläggningar.

I fråga om byggande av stomjärnvägar finns bestämmelser i förordningen (1989:67) om plan för stomjärnvägar.

5 § Banverket bestämmer vilka av de spåranläggningar som ingår i stomnätet som är länsjärnvägar.

I fråga om byggande av länsjärnvägar finns bestämmelser i förordningen (1991:1809) om rikstäckande väghållningsplan, regionala väghållningsplaner och planer för trafikanläggningar och förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar.

6 § Om ägaren av en spåranläggning hemställer om det, får Banverket besluta att anläggningen eller en del därav skall ingå i statens spåranläggningar.

Innan beslutet fattas, skall Banverket samråda med länsstyrelsen, trafikhuvudmannen samt andra spårinnehavare som berörs.

Underhåll av länsjärnvägar

7 § Banverkets underhåll av en länsjärnväg får upphöra när persontrafiken bedrivs med färre än fem dubbelturer per dag och godstrafiken är av endast obetydlig omfattning.

Innan Banverket beslutar om att underhållet skall upphöra, skall verket samråda med kommuner, trafikhuvudmän och trafikutövare som berörs av beslutet.

8 § Banverket får återuppta underhållet av en länsjärnväg, om trafik kommer att drivas på järnvägen i tillräcklig omfattning.

Innan Banverket beslutar om att underhållet skall återupptas, skall verket samråda med kommuner och trafikhuvudmän som berörs av beslutet.

Nedläggning av järnväg

9 § Banverket får besluta att en länsjärnväg som inte underhålls skall läggas ner. Beslut om nedläggning får fattas först tre år efter beslutet om att Banverkets underhåll skall upphöra.

Innan Banverket beslutar att en länsjärnväg skall läggas ner, skall verket samråda med Försvarsmakten, Överstyrelsen för civil beredskap och övriga berörda totalförsvarsmyndigheter.

Upplåtelse av spåranläggning med nyttjanderätt

10 § Om Banverket inte avser att underhålla en del av statens spåranläggningar, får verket upplåta den delen med nyttjanderätt. Innan upplåtelse sker, skall Banverket samråda med kommuner, trafikhuvudmän och trafikutövare som berörs av beslutet.

Som villkor för upplåtelsen skall gälla att nyttjanderättshavaren skall överta ansvaret för underhållet av den upplåtna delen och för de investeringar som behövs för nyttjandet.

Trafik på statens spåranläggningar

Särskilda bestämmelser för persontrafik

11 § Statens järnvägar får bedriva persontrafik på stomjärnvägarna. Om det finns särskilda skäl, får Banverket besluta att Statens järnvägar i begränsad omfattning även får bedriva persontrafik på länsjärnvägarna.

12 § En trafikhuvudman får bedriva persontrafik på länsjärnvägarna samt lokal och regional persontrafik på stomjärnvägarna i det län där huvudmannskapet gäller. Om särskilda skäl föreligger, kan regeringen besluta att trafikhuvudmannen får bedriva sådan persontrafik på stomjärnvägar i angränsande län.

13 § Internationella sammanslutningar av järnvägsföretag får på statens spåranläggningar bedriva transittrafik för persontransporter mellan de EES-stater där företagen har sitt säte och om ett företag i sammanslutningen har säte i Sverige bedriva internationell trafik mellan Sverige och annan EES-stat där ett företag i sammanslutningen har sitt säte.

14 § Även andra trafikutövare än som avses i 11 och 12 §§ får på statens spåranläggningar utföra interregional persontrafik som upphandlas av staten.

15 § Om Statens järnvägar eller trafikhuvudmännen vid banfördelning inte ansöker om tilldelning av tågläge för persontrafik på en del av statens spåranläggningar, får Banverket besluta att annan får bedriva persontrafik på denna del.

Banverket får besluta att även annan får bedriva icke kommersiell persontrafik på statens spåranläggningar.

Banfördelning

16 § I denna förordning avses med
banfördelning: fördelning av tåglägen,
tågläge: ett tågs planerade läge i tidtabellen.

17 § Banverket beslutar om banfördelningen på statens spåranläggningar.

Om särskilda skäl föreligger, får Banverket genom bindande förhandsbesked besluta om företräde till tåglägen.

18 § Vid banfördelningen skall beaktas att statens spåranläggningar skall utnyttjas effektivt. Fördelningen skall ske på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt.

Företräde till tåglägen får dock ges till

1. den av staten köpta interregionala persontrafiken och av trafikhuvudmännen bedriven lokal och regional persontrafik,

2. trafik som möjliggör finansiering av ny infrastruktur.

Den ämnar bedriva godstrafik på de delar av statens spåranläggningar som anges i femte stycket men som inte vid föregående banfördelning har tilldelats tågläge för sådan trafik, får tilldelas tåglägen för trafiken endast om den kan antas inte i betydande mån hindra redan etablerad godstrafik.

Vad som föreskrivs i föregående stycke gäller Malmbanan, Stambanan genom Övre Norrland, Norra stambanan, Godsstråket genom Bergslagen, Södra stambanan, Bergslagsbanan, Ostkustbanan, Mittbanan på delen Sundsvall-Ånge, Västra stambanan, Västkustbanan, Norge/Vänernbanan, Värmlandsbanan på delen Kil-Laxå, Dalabanan på delen Sala-Borlänge och stomjärnvägen Flen-Eskilstuna-Västerås-Sala.

Trafikledning

19 § Banverket ansvarar för trafikledningen på statens spåranläggningar.

Avtal mellan Banverket och trafikutövare

20 § Trafikutövare får inte trafikera statens spåranläggningar utan att ha träffat nödvändiga administrativa, tekniska och finansiella avtal med Banverket.

Bemyndigande

21 § Närmare föreskrifter för tillämpningen av denna förordning beslutas av Banverket.

Överklagande

22 § Banverkets beslut i frågor som avses i 6-10 §§ får inte

överklagas. Banverkets beslut i frågor som avses i 5 § första stycket, 11 § andra stycket samt 15 och 21 §§ utom såvitt avser banfördelning och trafikledning får överklagas hos regeringen. Banverkets beslut i övrigt får överklagas hos Järnvägsnämnden.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1996, då förordningen (1988:1379) om statens spåranläggningar upphör att gälla.

5 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1988:707) med instruktion för Banverket

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (1988:707) med instruktion för Banverket

dels att 5 och 14 §§ skall ha följande lydelse,

dels att i förordningen skall införas två nya bestämmelser 9 och 9 a §§ samt före 9 och 9 a §§ två nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Inom Banverket finns *en Järnvägsinspektion* och de andra enheter verket bestämmer.

Järnvägsinspektionen leds av en direktör. För denne skall finnas en ställföreträdare.

Inom Banverket finns *Järnvägsinspektionen, Trafikledningen* och de andra enheter verket bestämmer.

Järnvägsinspektionen och Trafikledningen leds av direktörer. För dem skall finnas ställföreträdare. För frågor om banfördelning och trafikledning finns en nämnd (Trafikledningsrådet).

Ansvar och uppgifter för direktören vid Trafikledningen

9 §

Direktören vid Trafikledningen ansvarar för och beslutar i fråga om statens spåranläggningar om frågor som avses i 11 och 15 §§ förordningen (1996:000) om statens spåranläggningar samt om banfördelning och trafikledning.

Direktören vid Trafikledningen beslutar även om tilldelning av tåglägen enligt 3 § järnvägslagen (1997:000).

Trafikledningsrådet

9 a §

Trafikledningsrådet har till uppgift att vara rådgivande åt direktören vid Trafikledningen i frågor som rör banfördelning och trafikledning. Ledamöterna utses av regeringen för viss tid.

14 §¹

Generaldirektören anställs genom beslut av regeringen för en bestämd tid.

Anställningen som direktör vid Järnvägsinspektionen beslutas av regeringen efter anmälan av generaldirektören. Anställningen får begränsas att gälla längst till och med en viss tidpunkt.

Anställningarna som direktör vid Järnvägsinspektionen och som direktör vid Trafikledningen beslutas av regeringen efter anmälan av generaldirektören. Anställningarna får begränsas att gälla längst till och med en viss tidpunkt.

Övriga anställningar beslutas av Banverket.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1996.

¹ Senaste lydelse 1995:590.

1 Inledning

1.1 Direktivet m.m.

Regeringen beslöt den 23 februari 1995 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att föreslå utformning, finansiering och lokalisering av förändrade myndighets- och förvaltningsuppgifter inom järnvägssektorn, som en konsekvens av kommande förslag till nya regler för järnvägstrafiken.

Utredaren skall vidare bl.a. redovisa en analys av Banverkets myndighetsuppgifter och roll inom järnvägssektorn samt föreslå eventuella förändringar. I uppdraget ingår vidare att analysera formerna för hur det vid större infrastrukturinvesteringar går att garantera en viss omfattning av den framtida järnvägstrafiken samt föreslå hur dessa garantier kan förtydligas och förstärkas. Utredaren skall i sina förslag precisera och tydligt avgränsa Banverkets olika roller som myndighet, förvaltare och producent av järnvägstjänster. Vidare skall en redovisning lämnas om hur Banverkets totalförsvarsuppgifter fullgörs och vilken del av organisationen som bör ansvara för dessa. I alla förslag till förändringar skall även redovisas hur de författningsmässigt skall regleras.

Utredningen har tidigare redovisat den del av uppdraget som avsåg överflyttande av kommitténs (1991:02) Förhandlare för statens köp av persontrafik på järnväg m.m. arbetsuppgifter till Banverket.

I detta delbetänkande läggs fram förslag om det regelverk som behövs i anledning av riksdagens beslut (prop. 1995/96:92, TU12, rskr. 108) förutom vad som eventuellt behöver regleras i fråga om tillgång till gemensamma funktioner samt försvarsfrågorna. Vidare behandlas rådsdirektivet 95/18/EG om tillstånd till järnvägsföretag

och rådsdirektivet 95/19/EG om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter såvitt avser banfördelning och i något avseende såvitt avser banavgifter.

Samråd har skett med Inspektionskommittén (K 1995:05). Visst samråd har även skett med Kommunikationskommittén (KomKom, K 1995:01).

1.2 Lagstiftningsfrågor m.m.

1995 års riksdagsbeslut om partiell avreglering av järnvägstrafiken den 1 juli 1996 berör endast statens spåranläggningar och rör främst frågor om vem som får trafikera statens spåranläggningar och om banfördelning och trafikledning.

Rådsdirektiven 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar och 95/19/EG om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter omfattar enligt min uppfattning även andra spåranläggningar, som järnvägsföretag kan behöva trafikera för att kunna genomföra viss internationell transittrafik och internationella kombinerade godstransporter. De övriga spåranläggningar som berörs är främst bangårdar, kommunala spår som är en förbindelselänk mellan statens spåranläggningar och industrispår inom ett företags område men också sådana spår som staten upplåtit med nyttjanderätt till annan och som inte längre utgör statens spåranläggningar samt Arlandabanan och en kommande järnvägsförbindelse över Öresund.

Det kan i detta sammanhang nämnas att i ett meddelande från kommissionen föreslås direktiven komma att gälla också andra internationella transporter och cabotage av gods samt internationella persontransporter med rätt att ta upp och släppa av passagerare även inom ett annat land.

Med stöd av 1 § första stycket första punkten bemyndigandelagen (1075:88) och riksdagsbeslutet kan de författningsändringar som skall genomföras till följd av propositionen ske i förordningsform, lämpligen i en ny förordning om statens spåranläggningar.

Uppgifterna för en järnvägsnämnd av domstolskaraktär (eller överklagande av beslut enligt förordningen till förvaltningsdomstol) måste däremot vara föremål för lagstiftning.

De bestämmelser som därutöver kan behöva införas till följd av EG-lagstiftningen i form av inskränkningar för annan spårinnehavares än staten rätt att fritt förfoga över annat än statliga spår vad gäller upplåtelse för trafik och avgifter måste enligt 8 kap. 2 § regeringsformen regleras i lag.

Här kan nämnas att andra skäl att framledes skapa en ny järnvägslag är att det kan bli nödvändigt att lagstifta om att järnvägsföretagen på icke-diskriminerande grunder skall ha skyldighet att upplåta sina serviceorgan åt andra järnvägsföretag. Vidare har från Banverket anförts att det finns ett behov av att införa en svensk järnvägsstandard vad gäller spåranläggningar. Slutligen kan bestämmelser komma att behövas för tvångsmedel, sanktioner och straff i anledning av den kontroll som behövs av att rätt banavgifter erläggs. Kontrollen av banavgifter lär dock kunna ske bl.a. med hjälp av tekniska hjälpmedel.

När det gäller införande av rådsdirektivet 95/18/EG om trafik-tillstånd kan anföras följande. Trafiktillstånden får enligt direktivet utfärdas för sammanslutningar av järnvägsföretag och järnvägsföretag, som ämnar driva vissa internationella transporter. Tillstånd får ges till den som vid varje tidpunkt kommer att kunna uppfylla bl.a. de krav med avseende på gott anseende, ekonomisk förmåga, yrkesmässig kompetens och täckning för civilrättsligt ansvar (försäkringar) som föreskrivs i direktivet. Bestämmelserna i direktivet överensstämmer i hög grad med de krav som ställs upp för tillstånd enligt järnvägssäkerhetslagen (1990:1157). I denna lag finns de bestämmelser om tillsyn och sanktioner som behövs för utöva tillsyn över tillståndshavare. Det vore mycket olyckligt om prövningen av trafikutövares vandel, ekonomiska förmåga och yrkesmässiga kompetens tas från järnvägsinspektionen. Det är onödigt att järnvägsinspektionen och en annan myndighet gör i stort sett samma prövningar och har samma tillsynsskyldighet. Mot

denna bakgrund bör EG:s regler om trafikillstånd lämpligen införas i järnvägssäkerhetslagen.

1.3 Vissa definitioner

Till *spåranläggningar* hör enligt järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) spår och de övriga fasta anordningar som behövs för spårens bestånd, drift eller brukande, signal- och säkerhetsanläggningar i övrigt, trafikledningsanläggningar samt anordningar för elförsörjning av trafiken.

Med *statens spåranläggningar* menas i det följande den del av de svenska järnvägarna som ägs av staten och som står under förvaltning av Banverket. Statens spår som förvaltas av Statens järnvägar (SJ) eller till vilka nyttjanderätten överlåtits till annan ingår alltså inte i statens spåranläggningar.

Verksamheterna inom järnvägen är enligt järnvägssäkerhetslagen *drift av spåranläggningar (spårinnehav)* och *drift av spårtrafik (trafikutövning)*. *Trafikledningen* ingår i driften av spåranläggningar. Med trafikledning avses såväl den operativa trafikledningen som tidtabellläggningen. Om den som driver spåranläggningar har överlåtit ansvaret för trafikledningen på någon annan är trafikledningen att anse som en särskild verksamhetsgren (*särskild trafikledningsverksamhet*).

I förarbetena till järnvägssäkerhetslagen, prop. 1990/91:1 s 31, har begreppet spårinnehav och trafikutövning getts följande innebörd, som bör kunna användas även i samband med frågor om banfördelning. I förarbetena anförs i huvudsak följande. Driften av spåranläggningar bör omfatta konstruktion, byggande, tillverkning, underhåll och övriga åtgärder som får en bana funktionsduglig för trafik och säkerhetsmässig godtagbar. Till driften bör även hänföras åtgärder med avseende på fordon och annan materiel som i och för sig inte hör till spåranläggningen men som behövs för att bygga, handha och underhålla banan. Vidare bör elförsörjningen hänföras hit. Ansvarig för driften av en spåranläggning bör i första hand

anses vara ägaren men om denne till någon annan har överlåtit rätten att förfoga över denna kan denne vara att anses som innehavare (jfr även förarbetena till järnvägstrafiklagen, prop. 1983/84:117 s. 83 f). Övrig verksamhet – utom trafikledning och banfördelning – bör i princip hänföras till trafikutövning. Denna verksamhet omfattar då fordon och annan materiel som behövs för trafiken. Trafikutövarbegreppet har ingen enhetlig innebörd inom transporträtten. Som trafikutövare bör i detta sammanhang anses den som för egen eller annans räkning faktiskt utför trafiken med helt eller delvis egna resurser. Detta innebär att om en trafikhuvudman uppdrar åt SJ att utföra trafikhuvudmannens trafik är det SJ och inte trafikhuvudmannen som är trafikutövare. Detta gäller även om trafikhuvudmannen mot kunderna står som anordnare. Detta förhållande ändras inte av att t.ex. SJ i viss utsträckning använder av huvudmannen ägda spårfordon i verksamheten.

Även frågor om vem som skall anses *bedriva trafik* är generellt sett svårt att ge ett entydigt svar på. När det gäller persontrafiken på statens spåranläggningar måste den anses bedriva trafik som enligt förordningen ges rätt att bedriva den trafik det är fråga om. När det t.ex. gäller den lokala och regionala trafiken inom ett län är det trafikhuvudmannen som har rätten att bedriva den trafiken. Om huvudmannen själv utövar trafiken eller har anlitat ett järnvägsföretag för att göra detta har ingen betydelse för frågan om vem som bedriver trafiken. Trafikhuvudmannen har inte avstått från sin rätt att bedriva trafik på spåren utan har endast anlitat någon annan som entreprenör. Emellertid kan givetvis trafikhuvudmannen låta sig företrädas t.ex. vid banfördelningen av ett järnvägsföretag, som anlitas som trafikutövare.

När det gäller godstrafiken och annan persontrafik kommer i de flesta fall den som bedriver trafik också vara den som är trafikutövare. Det kan dock tänkas att ett järnvägsföretag, utan att

därför betraktas som speditör, i någon utsträckning anlitar en annan trafikutövare för viss trafik.

Banfördelning innebär en fördelning av tåglägen.

Tågläge är ett tågs planerade läge i tidtabellen.

2 Banfördelning m.m.

2.1 EG-lagstiftning

2.1.1 Banfördelning

I syfte att underlätta anpassningen av gemenskapens järnvägar till den enhetliga marknadens behov och öka deras effektivitet har Rådets direktiv 91/440/EEG om utveckling av gemenskapens järnvägar tillkommit.

Detta skall enligt direktivet ske

- genom att säkerställa förvaltningsmässigt oberoende för järnvägsföretagen,
- skilja förvaltningen av järnvägsdriften och infrastrukturen från transportverksamheten, varvid ett särskiljande av räkenskaper skall vara ett obligatorium,
- förbättra den ekonomiska strukturen hos företagen och
- säkerställa tillgången till medlemsstaternas järnvägsnät för internationella sammanslutningar av järnvägsföretag och för järnvägsföretag sysselsatta inom internationell kombinerad godstransport.

Av intresse för denna utredning är frågan om att säkerställa tillgången till medlemsstaternas järnvägsnät.

Direktivet gäller förvaltningen av järnvägsinfrastruktur, dvs. varje offentligt organ eller företag som framför allt är ansvarigt för anläggning och underhåll av järnvägsinfrastrukturen samt för skötseln av styr- och säkerhetssystemen, och järnvägstransporter utförda av järnvägsföretag som är etablerade eller kommer att etableras i en medlemsstat.

Järnvägsföretag vars verksamhet är begränsad till uteslutande stadstrafik, förortstrafik eller regional trafik omfattas inte av direktivet. Med stads- och förortstrafik avses transporter som utförs för att tillgodose transportbehoven inom en stadskärna eller en storstadsregion samt transportbehoven mellan denna storstadsregion och omgivande områden. Med regional trafik avses transporter som utförs för att tillgodose transportbehoven i en region.

Med järnvägsföretag avses varje privat eller offentligt företag vars huvudsakliga verksamhet är gods och/eller passagerarbefordran på järnväg med krav på att företaget skall säkerställa drift av trafik, dvs. tillhandahålla dragfordon.

Internationella sammanslutningar av företag, dvs. varje sammanslutning av minst två järnvägsföretag i olika medlemsländer med ändamål att utföra internationella transporter mellan medlemsstaterna, skall enligt artikel 10 ha tillträde till och rätt att bedriva transittrafik i de medlemsstater där de till sammanslutningen hörande järnvägsföretagen har sitt säte, liksom rätt till transittrafik i andra medlemsstater för internationell trafik mellan de medlemsstater där de företag som ingår i dessa sammanslutningar har sitt säte.

Järnvägsföretag skall enligt samma artikel på skäligen villkor beviljas tillträde till infrastrukturen i de andra medlemsstaterna för att bedriva internationella kombinerade transporter.

Dessa bestämmelser har införts i svensk rätt år 1994 genom införande av en ny paragraf, 9 a §, i förordningen (1988:1379) om statens spåranläggningar, varigenom föreskrivs att regeringen får ge internationella sammanslutningar av järnvägsföretag med säte i EES-stater rätt att trafikera statens spåranläggningar med genomgående trafik, och att regeringen också får ge trafikeringsrätt till järnvägsföretag med säte i EES-stat som vill utnyttja statens spåranläggningar för internationella kombinerade transporter.

Det har ansetts viktigt att säkerställa att järnvägsföretag och de internationella grupperingar som de bildar drar full nytta av de nya tillträdesrätterna. För att åstadkomma detta skall inom EES inrättas gemensamma regler för tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet

och uttag av banavgifter som är icke-diskriminerande. Direktiv 95/19/EG om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter har tillkommit i syfte att definiera de principer och förfaranden som skall tillämpas vid tilldelningen av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter för järnvägsföretag som är, eller kommer att vara, etablerade inom gemenskapen och de internationella grupperingar som de bildar i de fall där sådana företag eller grupperingar av företag utför sådan trafik som avses i artikel 10 ovan. Med järnvägsföretag avses varje privat eller offentligt företag vars huvudsakliga verksamhet består i att tillhandahålla järnvägstransporttjänster för varor och/eller passagerare varvid dragfordonet skall vara försäkrade av företaget, dvs. dragkraften skall tillhandahållas av företaget.

Järnvägsinfrastrukturkapacitet skall beviljas i form av tilldelning av järnvägsspår. Med järnvägsspår menas enligt EG-direktivet den infrastrukturkapacitet som krävs för att köra ett visst tåg mellan två platser vid en given tidpunkt. I stället för järnvägsspår kommer här fortsättningsvis begreppet tågläge att användas. Med tilldelning avses tilldelning av tåglägen av ett tilldelningsorgan, dvs. den myndighet och/eller infrastrukturförvaltare som medlemsstaten har utsett för att tilldela infrastrukturkapacitet.

Tilldelningsorganet skall ha kännedom om alla tillgängliga tåglägen och skall särskilt se till att tåglägen tilldelas på rättvisa och inte diskriminerande grunder och att med vissa undantag tilldelningsförfarandet ger en optimal och effektiv användning av infrastrukturen.

Företräde får ges åt tjänster som tillhandahålls i det allmännas intresse, dvs. vissa tjänster som inte skulle ha utförts utan viss ersättning från staten och tjänster som helt eller delvis utförs på infrastruktur som byggts eller utvecklats för vissa specifika tjänster (specialiserade höghastighets- eller fraktlinjer). Regeln om företräde skall tillämpas i fråga om alla tjänster som avses i artikel 10 i direktiv 91/440/EEG. Medlemsstaterna får kompensera infrastrukturförvaltaren i anledning av regeln om företräde för tjänster som tillhandahålls i det allmännas intresse för de förluster som är en

följd härav. Vidare får medlemsstaterna på icke diskriminerande grunder bevilja särskilda rättigheter vad gäller tilldelning av infrastrukturkapacitet till järnvägsföretag som utför vissa typer av tjänster eller utför dem i vissa områden om dessa rättigheter är oundgängliga för att säkerställa en tillräcklig nivå på tillhandahållande av offentliga tjänster, eller en effektiv användning av infrastrukturkapaciteten eller för att möjliggöra finansiering av ny infrastruktur.

De järnvägsföretag som tilldelats tåglägen skall sluta de nödvändiga administrativa, tekniska och finansiella avtalen med spårinnehavaren.

Medlemsstaterna får föreskriva att till ansökningen om banfördelningen skall fogas en deposition eller liknande från vilken får dras av ett belopp som motsvarar kostnader för behandlingen av ansökan och uteblivna banavgifter på grund av att tilldelade tåglägen inte används.

Medlemsstaten skall se till att beslut om banfördelning skall kunna överklagas till en oberoende instans av domstolskaraktär.

Sverige skall inom två år sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.

Kommissionen har i meddelande om utvecklingen av gemenskapens järnvägar föreslagit att artikel 10 i direktiv 91/440/EEG skall ändras på bl.a. följande sätt.

Järnvägsföretag som är eller kommer att etableras i en medlemsstat skall ha tillträdesrätt till infrastrukturen och rätt till transittrafik i den medlemsstat där de har sitt säte och i andra medlemsstater på skäliga villkor för att bedriva

- internationell trafik och cabotagetrafik för godstransporter och för kombinerade godstransporter, där cabotage innebär nationell trafik som tillhandahålls av ett järnvägsföretag i en annan medlemsstat än den där företaget har sitt säte,
- internationell trafik för passagerartransporter, inklusive rättigheten att hämta upp och lämna av passagerare på alla mellanliggande platser mellan platsen för ankomst och avgång.

2.1.2 Banavgifter

Enligt artikel 6 i rådsdirektivet 95/19/EG skall i infrastrukturförvaltarens räkenskaper under normala verksamhetsförhållanden över en rimlig tidsperiod inkomsterna från infrastrukturavgifter och statsbidrag å ena sidan åtminstone balansera utgifterna för infrastrukturen å andra sidan. Infrastrukturförvaltaren får finansiera genomförandet av av infrastrukturen inklusive tillhandahållande eller förnyelse av tillgångarna och dra nytta av det investerade kapitalet. Enligt artikel 7 får ingen diskriminering ske vid uttag av banavgifter för likvärdiga tjänster på samma marknad. De avgifter som tas ut av infrastrukturförvaltaren skall enligt artikel 8 fastställas i enlighet med tjänstens natur, när den utförs, marknadssituationen och arten och graden av slitage på infrastrukturen. I fråga om offentliga tjänster får totalavtal slutas i fråga om betalning av banavgifter. Banavgifterna skall enligt artikel 9 betalas till vederbörande infrastrukturförvaltare. Medlemsstaterna får kräva att infrastrukturförvaltaren lämnar all information som behövs för att kontroll skall kunna ske av att avgifterna tas ut på icke diskriminerande grunder. Infrastrukturförvaltaren skall i god tid informera berörda järnvägsföretag om större förändringar av kvaliteten eller kapaciteten för den berörda infrastrukturen. Medlemsstaterna får enligt artikel 12 föreskriva att ansökningar om tillträde till infrastrukturen skall åtföljas av en deposition eller att en liknande säkerhet ställs, vilken kan tas i anspråk för kostnader för behandling av ansökan och senare förluster av inkomster, om tilldelade tåglägen inte används. Beslut om uttag av infrastrukturavgifter skall kunna överklagas hos en oberoende instans av domstolskaraktär.

2.2 Banfördelning för enskilda järnvägar m.m.

Enligt min uppfattning innebär rådsdirektivet 95/19/EG att internationella sammanslutningar av järnvägsföretag med säte i EES-stat

som vill utföra transittransporter eller sådant järnvägsföretag som vill utföra internationella kombinerade transporter skall genom ett särskilt utsett tilldelningsorgan kunna få tåglägen för sin transport genom Sverige ända fram till målet för transporten i Sverige. Med målet får avses platsen för avlastning eller ett järnvägsspår som mottagande företag råder över.

De spåranläggningar som här är av intresse att befara är de spåranläggningar som utgörs av spår i hamnar eller är anslutna till statens spåranläggningar. Dessa är bl.a. bangårdar, kommunala spår som förbinder statens spåranläggningar med industrispår, statens spår som inte förvaltas av Banverket (t.ex. av SJ förvaltade spår och spår som upplåtits med nyttjanderätt såsom Inlandsbanan) samt planerade Arlandabanan och förbindelsen över Öresund.

Enligt uppgift kan ifrågasättas att avsikten med rådets direktiv har varit att göra inskränkning i de privata spårinnehavarnas förfoganderätt över sina anläggningar. Jag anser under alla omständigheter att vad ovan anförts är i överensstämmelse med ordalydelsen i direktivet samt är praktiskt och – med hänsyn till en trolig omfattning av den internationella trafiken – rimligt.

Bestämmelser om tilldelning av tåglägen på sådana anläggningar kan lämpligen tas in i en särskild järnvägslag, som ersätter lagen (1985:1075) om rätt att anlägga enskilda järnvägar m.m.

I lagen skall även finnas de bestämmelser om fastställande av banavgifter m.m. som rådets direktiv 95/19/EG föreskriver.

1 §

Paragrafen motsvarar 1 och 2 §§ i lagen (1985:1075) om rätt att anlägga enskild järnväg m.m.

2–3 §§

I direktiv 95/18/EG föreskrivs att järnvägsföretag för att få utföra viss internationell trafik skall ha särskilt tillstånd till detta. Vidare

föreskrivs i rådets direktiv 95/19/EG att sådana företag skall uppvisa särskilda säkerhetsintyg. Se närmare om tillstånd enligt järnvägssäkerhetslagen och säkerhetsintyg i avsnitt 5.

Riksdagen har beslutat (prop. 1995/96:92, TU12, rskr. 108) att inom Banverket skall en självständig enhet ansvara för banfördelning och trafikledning på statens spåranläggningar. I denna utredning föreslås enheten få namnet Trafikledningen. Trafikledningen bör utses som organ för tilldelning av tåglägen på annan spåranläggning än statens spåranläggningar.

4 §

Trafikledningen skall höra en spårinnehavare, innan enheten beslutar om tilldelning av spåräge på innehavarens spåranläggning. Det är väsentlig att Trafikledningens beslut bidrar till att en spåranläggning används på bästa sätt. Det kan ligga i spårinnehavarens intresse att på sin spåranläggning ge företrädesrättigheter och andra särskilda rättigheter åt vissa trafikutövare. Detta får ske inom de ramar som ställs upp i direktivet 95/19/EG. Trafikledningen skall i sin tilldelning av tåglägen beakta sådana intressen, om spårinnehavaren begär det. I förordningen om statens spåranläggningar har EG-reglerna anpassats till de förhållanden som råder på dessa anläggningar.

5 §

Behovet av avtal mellan spårinnehavare och trafikutövare behandlas i avsnitt 3.3.5.

6 §

I paragrafen anges rådsdirektivets principer för beräkning av banavgifter. Det kan vara av värde att dessa tas in i detta lagförslag

även om fastställande av banavgifter och överklagande av sådana banavgifter m.m. ännu ej utarbetats.

7 §

Avregleringen av statens spåranslagningar ske redan den 1 juli 1996. Jag har därför och då det i övrigt förefaller mest praktiskt valt att föreslå att sådana författningsändringar skall tas in i förordningen om statens spåranslagningar.

8 §

Se avsnitt 4.

3 Banfördelning och trafikledning på statens spåranläggningar

3.1 Inledning

I fråga om statens spåranläggningar har riksdagen beslutat (prop. 1995/96:92, TU12, rskr. 108) att ansvaret för banfördelningen och trafikledningen skall lokaliseras till en i förhållande till operatörerna och banhallarna oberoende enhet inom Banverket, på motsvarande sätt som Järnvägsinspektionen. Här nedan kommer de närmare utformningen av uppgifterna att behandlas. Dessa frågor har här behandlats tämligen ingående med hänsyn till att inom järnvägsbranschen finns olika uppfattning om vad enhetens ansvar för banfördelning och trafikledning bör innebära. I prop. 1995/96:92 Nya förutsättningar för järnvägstrafiken, s. 14, har anförts att enheten även bör ha ansvar för att ge tillstånd till icke kommersiell tågtrafik på det statliga bannätet. Bl.a. i anledning härav kommer att tas upp var inom Banverket frågor om rätt att bedriva persontrafik på statens spåranläggningar skall behandlas.

3.2 Verksamhetsutövarna på statens spåranläggningar

3.2.1 Inledning

Verksamheterna på spåret har delats in i spårinnehav och trafikutövning samt särskild trafikledningsverksamhet, om den som driver spåranläggningar har överlåtit ansvaret för tidtabellläggningen

(banfördelningen) och trafikledningen till någon annan. Verksamhetsutövarna på statens spåranläggningar är följande.

3.2.2 Trafikutövarna

Genom 1988-års trafikpolitiska beslut (prop. 1987/88:50, TU2, rskr. 226) vidtogs olika åtgärder för att skapa en framtidsinriktad järnvägspolitik såvitt rör statens spåranläggningar. Huvuduppgiften för SJ skall vara att driva järnvägstrafik, 1 § förordningen (1988:626) med instruktion för statens järnvägar. Trafikhuvudmännen fick ett utökat ansvar för de lokala och regionala persontransporterna inom respektive län, inkluderande även järnvägs-transporter, 1 § lagen (1978:438) om huvudmannskap för viss kollektiv persontrafik.

Enligt beslutet skall SJ ha trafikeringsrätt till godstrafiken på statens spåranläggningar och till persontrafiken på stomnätet. Trafikhuvudmännen fick trafikeringsrätten vad avser persontrafiken på länsjärnvägarna. Efter särskild prövning kan dock SJ få rätt att bedriva persontrafik på länsjärnväg och trafikhuvudmännen lokal eller regional persontrafik på stomnätet. Sedermera har Loussasvaara-Kiirunavaara Aktiebolag som ett komplement till trafiken på malmbanan fått möjlighet att efter prövning bedriva trafik på stomnätet på sträckan Boden–Luleå. Vidare får trafikutövare tilldelas trafikeringsrätt på stomnätet för den interregionala trafik som upphandlas av staten och därtill kompletterande trafik som upphandlas av trafikhuvudmännen. Internationella sammanslutningar av järnvägsföretag med säte i EES-stater får bedriva trafik på statens spåranläggningar för genomgående trafik, och järnvägsföretag med säte i en EES-stat får bedriva internationella kombinerade godstransporter. Banverket får besluta om vem som får trafikera malmbanan. Slutligen kan andra trafikutövare få utnyttja anläggningarna, om SJ eller trafikhuvudmännen avstår från sin trafikeringsrätt på någon sträcka. Sådana delar av statens spåranläggningar som inte längre trafikeras reguljärt kan regeringen utan ersättning upplåta med nyttjanderätt för turisttrafik till musei-

förening eller någon annan som bedöms lämplig, 7–9 §§ förordningen (1988:1379) om statens spåranläggningar.

Riksdagen har beslutat om en partiell avreglering av järnvägs-
trafiken fr.o.m. den 1 juli 1996. Avregleringen innebär att nya
godstrafikanter skall få tillgång till statens spåranläggningar, dock
att den etablerade godstrafiken skall ha viss företrädesrätt vid
banfördelningen. Företrädesrätten innebär att tillkommande trafik
skall tillåtas på de viktigaste linjerna endast i den utsträckning som
den inte innebär en påtaglig försämring för redan etablerad gods-
trafik. Smärre justeringar och kompletteringar av tågplanen som inte
medför allvarliga störningar för den etablerade trafiken bör dock
tillåtas. Vidare innebär riksdagsbeslutet att trafikhuvudmännen skall
få bedriva lokal och regional persontrafik inom det egna länet och,
efter särskild prövning av regeringen, i angränsande län om syftet
är att utveckla den lokala eller regionala persontrafiken i det egna
länet. Slutligen skall Banverket få tillåta icke kommersiell tågtrafik
som musei-, turist- och chartertåg på det statliga bannätet.

3.2.3 Spårinnehavaren

Genom det trafikpolitiska beslutet år 1988 infördes vidare att staten
genom en s.k. vägtrafikmodell skulle ta ansvaret för infrastrukturen
innebärande att kostnaderna för infrastrukturen skall bekostas av
skattemedel och att trafikutövarna skall till staten betala banavgifter
för nyttjandet av banan. Banverket skapades för att vara en central
förvaltningsmyndighet för frågor som rör järnvägar. Verket är en
anslagsmyndighet. En av verkets huvuduppgifter är att driva och
förvalta statens spåranläggningar, 1 § förordningen (1988:707) med
instruktion för Banverket. För nybyggnader av stomnätet inklu-
derande ombyggnader som innebär väsentliga förbättringar upprättar
Banverket tioåriga planer, som fastställs av regeringen. Planerna
skall förnyas vart tredje år om inte regeringen föreskriver annat, 1,
3 och 7 §§ förordningen (1989:67) om plan för stombanvägar. När
det gäller investeringar i länsjärnvägar upprättar länsstyrelserna
tioåriga planer för länet efter hörande av bl.a. Banverket. Planerna

skall förnyas vart tredje år, 14, 17 och 19 §§ förordningen (1991:1809) om rikstäckande väghållningplan, regionala väghållningsplaner och planer för länstrafikanläggningar. Banverket upprättar en driftplan för den långsiktiga strategin för inriktningen av drift- och vidmakthållandeverksamheten. Banverkets nuvarande driftplan gäller åren 1994–2003. Banverket beslutar om när underhållet av länsjärnvägar skall upphöra och om nedläggning av länsjärnvägar. Besluten får inte överklagas, 14, 15 och 17 §§ förordningen om statens spåranläggningar. I fråga om underhåll och nedläggning av järnväg har vissa förändringar beslutats av riksdagen.

Som framgår nedan får Banverket även fatta vissa beslut om rätt att trafikera statens spåranläggningar. Banverket får meddela närmare föreskrifter för tillämpningen av förordningen om statens spåranläggningar.

3.2.4 Tidtabellläggning och trafikledning

Vilka som har trafikeringsrätt på statens spåranläggningar bestäms som ovan nämnts i huvudsak genom förordningen om statens spåranläggningar. Ytterligare trafikutövare kan enligt förordningen få tillgång till spåren genom beslut av regeringen eller Banverket. Fördelningen av tåglägen mellan dessa trafikutövare ombesörjs i dag enligt förordningen av SJ, som har ansvaret för tidtabellläggningen. SJ har även ansvaret för den operativa trafikledningen. SJ får också meddela föreskrifter om trafikledningen. SJ:s beslut i fråga om tidtabellläggning och trafikledning kan överklagas hos Banverket av trafikutövarna, 13, 16 och 17 §§. Banverkets beslut får inte överklagas. Enligt uppgift har Banverket inte i något fall prövat ett överklagande. Den nya beslutade ordningen för banfördelning och trafikledning framgår av avsnitt 3.3.

3.2.5 Samarbetsavtal mellan Banverket och trafikutövare samt mellan Banverket och SJ som tidtabelläggare och trafikledare

Samarbetet mellan Banverket och SJ regleras i dag genom banupplåtelseavtal. Som tidigare nämnts beslutar dock SJ om tidtabellläggning och trafikledning.

Banupplåtelseavtalet skall enligt ramavtalet mellan SJ och Banverket (CBUA) skapa möjligheter till både tågföringskvalitet och effektivitet i banarbeten. I ramavtalet regleras, såvitt här är av intresse, hur samarbetet skall ske mellan parterna och de sanktioner som kan komma i fråga när någondera parten orsakar att en anläggning inte kan tas i bruk vid överenskommen tidpunkt, inte kan frigöras för planerad åtgärd vid överenskommen tidpunkt eller inte tas i bruk som planerat samt innehållet i banupplåtelseavtalen (BUA).

Banupplåtelseavtalen innebär banupplåtelse av viss sträcka eller vissa sträckor för längst ett år i taget. BUA skall kompletteras med korttidsavtal (KBUA) som skall gälla 4-veckorsperioder, vilka avtal skall omförhandlas varannan vecka och reglerar trafik och banarbete vid mer detaljerad kännedom om det aktuella läget för arbetets bedrivande. I BUA anges att särskilda avtal bör slutas i anledning av större banarbeten. I övrigt innehåller BUA bl.a. överenskomelser om uppföljning och utvärdering bl.a. av driftstörningar.

3.3 Förändringar vad avser banfördelning, (tidtabellläggning) och trafikledning för statens spåranläggningar

3.3.1 Inledning

Enligt riksdagens beslut (prop. 1995/96:92, TU12, rskr. 108) skall som tidigare nämnts ansvaret för banfördelning och trafikledning

ligga på en i förhållande till operatörerna och banhållarna oberoende enhet inom Banverket, på motsvarande sätt som Järnvägsinspektionen. Operatörer och banhållare bör dock ges insyn i verksamheten och även ett visst inflytande. Vidare är en förutsättning för en väl fungerande banfördelning och trafikledning att denna verksamhet sker i samverkan mellan de olika aktörerna inom järnvägssektorn.

I propositionen anförs att det finns teoretiskt sett två olika modeller för att fördela bankapacitet. Den ena modellen bygger på administrativa regler och den andra modellen är efterfrågebaserad och därigenom prisstyrd. SJ tillämpar i dag en administrativ modell som har sin utgångspunkt i de kommersiella förutsättningarna för järnvägstrafiken. Riksdagsbeslutet innebär att banfördelningen tills vidare bör ske med hjälp av administrativa regler.

Regeringen skall återkomma till riksdagen med förslag om bl.a. trafiktillstånd och möjligheten att överklaga banfördelningsbeslut.

3.3.2 Trafikledningen

Utgångspunkten för inrättandet av en banfördelnings- och trafikledningsenhet och formerna för enhetens arbete är enligt riksdagens beslut följande.

- Ansvaret för banfördelningen och trafikledningen skall organiseras i en ny, självständig enhet som administrativt inordnas i Banverket.
- Banverket och trafikutövarna skall ha en visst inflytande och insyn i verksamheten.
- En förutsättning för en väl fungerande banfördelning och trafikledning är att denna verksamhet sker i samverkan mellan de olika aktörerna inom järnvägssektorn.
- En viktig utgångspunkt för inrättandet är att skapa goda förutsättningar för konkurrensneutralitet.
- Banfördelningen bör ske med hjälp av administrativa regler.

- I enhetens ansvar bör också ingå att besluta om när icke kommersiell trafik som musei-, turist- och chartertåg får utövas på det statliga bannätet.

Allmänt om enhetens arbete

En självständig enhet inom Banverket skall alltså ha ansvaret för trafikledningen och banfördelningen. Denna enhet kan benämnas Trafikledningen. Detta är i överensstämmelse med nomenklaturen i järnvägssäkerhetslagen, där trafikledningsbegreppet omfattar såväl trafikledning som tidtabellläggning (banfördelning). Av propositionen framgår inte att detta ansvar skall ligga på en inspektionsmyndighet eller än mindre på en överklagningsinstans i beslutsprocessen. Enligt vad som uppgetts från Kommunikationsdepartementet har detta inte heller varit syftet med förslaget utan syftet är att Trafikledningen skall ombesörja banfördelningen och trafikledningen. I direktiv 95/19/EG om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter avses också med "tilldelningsorgan" den myndighet och/eller infrastrukturförvaltare som medlemsstaten har utsett för att tilldela infrastrukturkapacitet. I utredningen Ds 1992:101 Bolagisering av affärsverk, Konstitutionella aspekter, s. 52 ff, anförs bl.a. att ett inte oväsentligt inslag av myndighetsutövning utgörs av SJ:s beslut om trafikledningen på statens spåranläggningar enligt 13 § förordningen (1988:1379) om statens spåranläggningar. Den operativa trafikledningen och de beslut som tas i fråga om banfördelning måste anses i huvudsak utgöra myndighetsutövning. Något beslut om att enheten får delegera sin myndighetsutövning finns inte i riksdagsbeslutet.

När det gäller banfördelningen har SJ och Banverket under utredningsarbetet anfört bl.a. att ansvaret för banfördelningen bör innebära att fördelningen sker genom överenskommelse mellan Banverket och övriga aktörer på banan och att enheten beslutar enligt vad som överenskommit eller, om överenskommelse inte nås medlar eller, om medlingen misslyckas, fattar de beslut som behövs. Emellertid måste tidtabellsarbetet under förhandlingarna be-

drivas av något organ. Om enheten inte är inblandad i banfördelningsprocessen annat än i slutskedet av denna kommer endast SJ:s resurser eller annans som driver järnvägsverksamhet att användas för tidtabellsarbetet under sammanjämkningen. Det lär dessutom vara förenat med betydande svårigheter att i slutskedet av tidtabellläggningen göra ändringar i de framarbetade tidtabellerna. Om större ändringar skall göras då, innebär det, såvitt jag förstår, en i stort sett en helt ny tidtabellläggning. Enligt min uppfattning får inte beslutsfattaren under sådana omständigheter en ur konkurrenssynpunkt tillräckligt självständig ställning. Detsamma gäller om han endast övervakar tidtabellsarbete som utförs av en eller flera aktörer.

Banfördelningen skall enligt riksdagsbeslutet ske genom administrativa regler. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer skall besluta om dessa föreskrifter. De följdföreskrifter som i detta hänseende skall meddelas till förordningen om statens spår- anläggningar bör beslutas av Trafikledningen.

Trafikledningsrådet

De olika aktörerna på statens spår- anläggningar skall ha visst inflytande över och insyn i Trafikledningens verksamhet. Som också nämnts är det viktigt för en god banfördelning och trafikledning att aktörerna på banan samverkar med varandra. Inte minst är det viktigt att Banverket har en nära kontakt med trafikutövarna. Som kommer att framgå i kommande avsnitt förutsätter Trafikledningens arbete en mycket nära kontakt med aktörerna på spåret och en nära samverkan mellan samtliga aktörer på spåren. Emellertid är av värde för arbetet inom Trafikledningen att även ett mer formaliserat samarbete finns, främst för att utarbeta de administrativa reglerna för banfördelningen och trafikledningen. Det kan också under utarbetandet av banfördelningen komma upp frågor av principiell betydelse som behöver diskuteras med en kunnig grupp. Till enheten bör därför knytas rådgivare, Trafikledningsrådet. Ledamöterna i rådet bör utses av regeringen.

3.3.3 Banfördelning

Banfördelningen skall ske efter de administrativa regler som utformas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Jag återkommer till dessa regler i avsnitt 3.3.4. Hur banfördelningen praktiskt skall gå till, får givetvis Trafikledningen successivt arbeta fram. En utgångspunkt för Trafikledningens arbete kan vara följande skiss. Den här nedan tecknade modellen har sin förebild i SJ:s tidtabellläggning i dag, som den har uppgetts för mig.

Årlig planering

Banfördelningen sker i dag tre gånger om året. Jag förutsätter att banfördelningen tills vidare kommer att ungefärligen ske på inarbetat sätt. Arbetet med banfördelningen sker således kontinuerligt. Inför banfördelningen skall Banverket till Trafikledningen ge in sin tänkta banarbetsplan, vilken skall utgöra en av grunderna för tidtabellsarbetet. Därefter skall de som ämnar bedriva trafik till Trafikledningen inkomma med ansökningar om tåglägen för den kommande perioden. För uppgift om affärs- eller driftförhållanden bör 8 kap. 6 § sekretesslagen vara tillämplig hos Trafikledningen. Trafikutövarna får viss ledning i de administrativa reglerna för banfördelningen i sin bedömning av vilken tilldelning av bankapacitet som är möjlig att få. Vidare kan trafikutövaren samråda med Trafikledningen om det utrymme på spåranläggningen som banarbetsplanen ger. Det är viktigt att trafikutövarnas ansökningar om tilldelning av spårkapacitet ger Trafikledningen en god bild av syftet med trafiken och vilka som är förutsättningarna för att trafiken skall kunna drivas effektivt. Av vikt kan t.ex. vara att persontrafiken avgår vid samma tid varje dag för arbetspendlare eller att ett godståg når bestämmelseorten vid en viss tidpunkt, t.ex. för att vidare transport av godset skall fungera. Med utgångspunkt från Banverkets plan och trafikutövarnas ansökningar med där angivna förutsättningar för önskad trafik, får enheten arbeta fram hur de olika tågen skall gå. Banfördelningen skall som nämnts ske

efter administrativa regler. Jag förutsätter dock att enheten i nära samverkan med Banverket och trafikutövarna kommer att försöka jämka samman önskemålen i en allmänt accepterad banfördelning. Detta kan lämpligen ske bl.a. vid en eller flera tidtabellskonferenser.

Banverkets deltagande i banfördelningsarbetet bör inte vara begränsat endast till att lägga fram sin banarbetsplan och vid behov jämka denna. Banverket kan också som sektorsmyndighet verka för en viss fördelning av tåglägen mellan olika trafikutövare. Banverket skall också ha avgörandet om banstandarder medger trafik i den omfattning som den tänkta banfördelningen innebär. En förutsättning för banfördelningsarbetet är att Trafikledningen har nära kontakt med Banverket i övrigt om banstandarder under sitt arbete med banfördelningen eller att Banverket tillhandahåller en ban-deklaration. De följdavtal mellan Banverket och trafikutövarna som kan behövas för att reglera deras inbördes förhållanden inom de ramar som Trafikledningen bestämt bör sannolikt utarbetas parallellt med besluten om banfördelning.

När förhandlingsarbetet är klart och resultatet ur banstandard-synpunkt har godkänts av Banverket, kan Trafikledningen besluta om banfördelningen (tidtabeller).

Det kan också tänkas att Trafikledningen finner att en fråga behöver slutgiltigt lösas under processen med att arbeta fram banfördelningen. Trafikledningen bör i sådana fall fatta ett särskilt beslut, som kan överklagas.

Besluten om banfördelning skall kunna överklagas. Enligt direktivet 95/19/EG skall överklagningsbesluten vara föremål för domstolsprövning. Se avsnitt 4.

Långsiktig planering

Målet med banfördelningsverksamheten bör vara att få en optimal och effektiv användning av infrastrukturen. Detta bör inte nödvändigtvis innebära att bästa användningen av statens spåranläggningar är maximal trafik under en banfördelningsperiod varför en-

heten i viss mån måste tänka långsiktigare vid banfördelningen än vad som kommande banfördelningsperiod i och för sig ger anledning till. Frågan är dock vilket inflytande Trafikledningen skall ha långsiktigt. Utgångspunkten är att enheten skall verka på statens spåranläggningar tillsammans med spårinnehavaren Banverket och trafikutövarna. Det blir sannolikt ett litet antal agerande, vilket medför att ett intimt samarbete kan ske. Det utrymme man samsas om är också sådant att ett samverkan måste ske. Enhetens uppgift blir som nämnts att samordna de behov som finns i branschen och om önskade tåglägen ej kan skapas, fatta beslut efter fastställda, administrativa riktlinjer. Jag anser det inte vara Trafikledningens uppgift att lägga upp långsiktiga strategier för järnvägstrafiken, som Banverket och trafikutövarna skall anpassa sina planer efter, utan Trafikledningens tyngdpunkt skall främst vara ettårsperspektivet och det kortare perspektivet. I vissa sammanhang kommer det dock behövas att trafikutövarna garanteras tåglägen under en längre tid. Det kan vara i samband med större infrastrukturinvesteringar eller i samband med större investeringar inom ett trafikföretag eller i samband med avtal om transporter, som ur samhällelig synpunkt bör få företräde på järnvägen. Trafikledningen bör genom förhandsbesked om tilldelning av viss spårkapacitet kunna tillfredsställa sådana önskemål. Sådana beslut måste självfallet inte vara så detaljerade som en tidtabell utan avse t.ex. garantier om vissa tåglägen per dag. Det är viktigt att långsiktig banfördelning skall ske genom beslut av Trafikledningen och inte genom t.ex. avtal mellan Banverket och respektive trafikutövar. Skälen härtill är bl.a. att banfördelningen bör beslutas av en och samma instans för att aktörerna på banan skall ha en översikt över banfördelningen, att samverkan skall ske vid banfördelningen och att en enhetlig tillämpning av de administrativa reglerna för banfördelning skall ske.

Banverkets verksamhet styrs av längre investerings- eller underhållsplaner. Som en konsekvens av sin beslutanderätt främst vad avser långsiktig banfördelning bör Trafikledningen höras, innan sådana planer fastställs.

Kortsiktig planering

Emellertid är inte verksamheterna på spåranläggningarna statiska under den tid för vilken banfördelningen är bestämd. Banarbetena påverkas av väderleken och andra faktorer. Trafikutövarna behöver sätta in extratåg, ställa in tåg eller göra smärre justeringar i sin tidtabell. En löpande justering av tidtabellen måste således kunna göras av Trafikledningen efter framställning av någon aktör och sedan samråd skett med övriga berörda aktörer. Sådana banfördelningsbeslut bör kunna bli föremål för överprövning. Emellertid kan svårigheter föreligga för vederbörande trafikutövare att ens hinna klaga, innan det överklagade beslutet har verkställts. Ansvaret för den kortsiktiga tidtabelljusteringen kommer därför att i hög grad åvila Trafikledningen. Detsamma gäller för övrigt trafikledningen. Överklagningsinstansen bör därför, som tidigare anförts, också vara en inspektionsmyndighet, som i efterhand kan kontrollera hur banfördelningen och trafikledningen sköts av Trafikledningen.

Vissa konsekvenser för SJ och Banverket av Trafikledningens inrättande

SJ beslutar nu om banfördelningen och ombesörjer trafikledningen på statens spåranläggningar. Detta innebär att övriga trafikutövare nu får hos SJ ansöka om tåglägen och att SJ beslutar om i vilken ordning tågen skall släppas fram på spåren. SJ har integrerat denna myndighetsutövning i sin övriga verksamhet med följd att de som handhar frågor om banfördelning utgör en del av SJ:s affärsmässiga verksamhet. De som ombesörjer trafikledningen handhar även andra frågor inom SJ. Detta avser uppgifter från rekvisering av tåg till biljettförsäljning och godshantering. Det får förutsättas att arbetsuppgifterna sköts på det sätt som är rationellast för SJ. Självfallet kommer det förhållandet att Trafikledningen, i anledning av att flera aktörer bereds tillfälle att bedriva godstrafik på spåren, skall ombesörja banfördelningen och trafikledningen att medföra vissa svårigheter för SJ innebärande längre beslutsvägar, viss tidsutdräkt

och dubbelarbete. Med de arbetsuppgifter som Trafikledningen kommer att få, kommer det dock att åligga enheten att arbeta nära trafikutövarna i dessa frågor. För att få ett effektivt system utan onödiga fördyrningar och dubbelarbete kommer SJ att behöva samarbeta nära med Trafikledningen på ett tidigt stadium i utarbetandet av tidtabellen. Ju tidigare detta samarbete börjar desto starkare står SJ inför en kommande konkurrenssituation. SJ har beräknat kostnaden för 1996 för banfördelning och trafikledning till 396 miljoner kronor, om SJ fortsätter att handha uppgifterna. Kostnaden för Trafikledningen och ökade kostnader för SJ, om Trafikledningen skall utföra uppgifterna, har beräknats till 152 miljoner kronor mer eller 548 miljoner kronor. Kommunikationsdepartementet har begärt anslag för Trafikledningens verksamhet med 450 miljoner kronor.

Inom Banverket finns en oro för att verket skall mista kontakten med trafikutövarna genom inrättandet av Trafikledningen. Banverket har sedan en tid tillbaka särskilt betonat att medarbetarna skall ta hänsyn till sina "kunder", trafikutövarna. Även om anledningen härtill har varit att Banverket har ämnat att på mer affärs-mässiga grunder fördela bankapaciteten mellan trafikutövarna, vore det beklagligt om denna positiva trend inte fullföljs på grund av att Trafikledningen inrättas. Emellertid skall givetvis syftet med Banverkets förvaltning av statens spåranläggningar vara att ordna de praktiska förutsättningarna för en god och omfattande trafik på statens spåranläggningar. Det förhållandet att Banverket som infrastrukturförvaltare inte får besluta om vilka trafikutövare som utnyttjar statens spåranläggningar – frågor som Banverket inte heller i dag beslutar om – behöver inte innebära att Banverket tappar kontakten med trafikutövarna. Banverket skall aktivt delta i banfördelningsarbetet som aktör på banan och som sektorsmyndighet. Vidare bör Banverket godkänna banfördelningen ur bankapacitetssynpunkt. Slutligen skall Banverket ingå de avtal med trafikutövarna om förhållandet mellan Banverket och trafikutövarna som Trafikledningens beslut ger anledning till.

3.3.4 Administrativa regler för banfördelningen

Bakgrund

Enligt riksdagsbeslutet skall banfördelningen ske efter administrativa regler.

Enligt Rådets direktiv 95/19/EG får före de internationella transporter som avses i direktivet prioriteras trafik grundad på allmän trafikeringsplikt och trafik på infrastruktur som byggts för vissa tjänster. Vidare får enligt EG-direktivet särskilda rättigheter tilldelas järnvägsföretag som utför vissa typer av tjänster eller utför dem inom vissa områden om dessa rättigheter är oundgängliga för att säkerställa en tillräcklig nivå på tillhandahållandet av offentliga tjänster eller en effektiv användning av infrastrukturkapacitet eller för att möjliggöra en finansiering av ny infrastruktur.

Inom persontrafiken skall enligt riksdagsbeslutet den persontrafik som Statens järnvägar och trafikhuvudmännen bedriver även fortsättningsvis ha särskilda rättigheter. SJ skall således även fortsättningsvis ha rätt att bedriva persontrafik på stornätet, inom varje län nu tillsammans med vederbörande trafikhuvudmans regionala och lokala trafik. Trafikhuvudmännen behåller rätten att trafikera länsjärnvägarna. Vidare skall trafikhuvudmännen efter särskild prövning av regeringen kunna trafikera stomjärnvägarna i angränsande län, om det främjar den lokala och regionala trafiken i det egna länet. SJ:s möjligheter att efter Banverkets prövning få bedriva persontrafik på länsjärnväg består. Persontrafik kan också få drivas av någon annan, om SJ eller trafikhuvudmännen avstår från att trafikera en del av anläggningen. Jag återkommer i avsnitt 3.3.7. med frågan om när SJ eller trafikhuvudmännen kan anses ha avstått från att bedriva trafik på en bana. Enligt prop. 1995/96:92, Nya förutsättningar för järnvägstrafiken, skall Trafikledningen besluta att icke kommersiell trafik får drivas på anläggningarna.

Framledes skall som tidigare nämnts den etablerade godstrafiken ha viss företrädesrätt vid banfördelningen.

Administrativa regler

Den allmänna regeln för banfördelningen bör vara att statens spår-
anläggningar skall användas optimalt och effektivt. De admini-
strativa reglerna får inte strida mot EG-reglerna, vilka skall införas
i svensk rätt.

Enligt direktiv 95/19/EG får som tidigare nämnts företräde ges
åt tjänster som tillhandahålls i det allmännas intresse och tjänster
som helt eller delvis utförs på infrastruktur som byggts eller
utvecklats för vissa specifika tjänster (specialiserade höghastighets-
eller fraktlinjer). Vidare får medlemsstaterna på icke diskrimi-
nerande grunder bevilja särskilda rättigheter vad gäller tilldelning
av infrastrukturkapacitet till järnvägsföretag som utför vissa typer
av tjänster eller utför dem i vissa områden om dessa rättigheter är
oumbärliga för att säkerställa en tillräcklig nivå på tillhandahållande
av offentliga tjänster, eller en effektiv användning av infrastruk-
turkapaciteten eller för att möjliggöra finansiering av ny infra-
struktur.

Generellt bör reglerna som ger en trafikutövare företrädesrätt
innebära att denne ges möjlighet att genomföra trafik av ett visst
slag så att syftet med trafiken uppnås. En företrädesrätt kan alltså
få olika innebörd för olika slags trafik. Så är t.ex. pendeltrafi-
kanterna beroende av en regelbunden trafik med tät trafik i vissa
tidsskeden för arbetspendlare medan det för en godstransportör kan
vara av vikt att ett tåg kommer i tid till en färja. Det är bl.a. därför
som tidigare nämnts viktigt att ansökan om tilldelning av bankapa-
citet innehåller de väsentliga uppgifterna om syftet med trafiken för
att enheten skall kunna göra rätt bedömning.

De offentliga tjänster som finns i Sverige är i princip den av
staten köpta interregionala trafiken, som inte kan utföras på affärs-
mässiga grunder men som bör bedrivas av regionalpolitiska skäl.
Som offentliga tjänster enligt direktivet kan också anses trafik-
huvudmännens persontrafik i den mån denna omfattas av direktivet.

När det gäller godstransporter har riksdagen beslutat att redan etablerad godstrafik skall prioriteras på de viktigaste linjesträckningarna. I prop. 1995/96:92, s. 11 ff anför:

”Regeringen anser att rätten att bedriva godstrafik på det statliga bannätet skall vara öppen för alla som uppfyller de av staten angivna kraven. För att bibehålla järnvägstrafikens konkurrenskraft och stordriftsfördelar anser regeringen vidare att på ett avgränsat bannät bör den etablerade godstrafiken få företrädesrätt vid banfördelningen. I en ny tågplan bör därför i första hand redan etablerade operatörer beredas möjlighet att även fortsättningsvis kunna bedriva denna trafik. I andra hand bör tillkommande trafik och nya operatörer ges möjlighet att utnyttja den tillgängliga bankapaciteten. Företrädesrätten innebär således att vid banfördelningen till nästkommande tågplaneperiod skall tillkommande trafik inte tillåtas om den innebär en påtaglig försämring för redan etablerad trafik. Smärre justeringar och kompletteringar av tidtabellen som inte medför allvarliga störningar för den etablerade trafiken bör dock tillåtas. Ett sådant förfarande vid banfördelningen har vissa likheter med de s.k. grandfathers rights som i dag tillämpas inom luftfarten. Dessa rättigheter ger en etablerad operatör rätt att få samma start- eller landningstid som i föregående tidsperiod, om den har utnyttjats. Företrädesrätten bör gälla järnvägar, förutom Malm-banan, som har betydande godsflöden. Dessa är Stambanan genom Övre Norrland, Norra stambanan, Godsstråket genom Bergslagen, Södra stambanan, Bergslagsbanan, Ostkustbanan, Mittbanan på delen Sundsvall-Ånge, Västra stambanan, Väst-kustbanan, Norge/Vänernbanan, Värmlandsbanan på delen Kil-Laxå, Dalabanen på delen Sala-Borlänge samt stomjärn-vägen Flen-Eskilstuna-Västerås-Sala.”

Företrädesrätten till godstrafik har alltså en annan mer specifik innebörd än vad som föreslagits som generell betydelse av begreppet.

Det kan ifrågasättas vad som avses med redan etablerad gods- trafik. Jag anser mot bakgrund av propositionens inriktning mot en långsam övergång till ökad konkurrens på spåren att med redan etablerad godstrafik bör tills vidare anses den godstrafik som en trafikutövare kan utföra på de tilldelade tåglägena. Det bör således sakna betydelse om det är fråga om systemtrafik eller vagnslast- trafik. Begreppet etablerad godstrafik skulle då inte knytas till en typ av transporter, transport av visst slag av gods eller viss kund.

Vidare kan företräde behöva ges åt trafik som är nödvändig för finansieringen av ny infrastruktur.

Det bör också här nämnas att tidtabellen måste läggas upp så att de olika järnvägsföretagens tåg- och vagnskapacitet m.m. utnyttjas så bra som möjligt.

Vissa av reglerna bör tas in i förordningen om statens spår- anläggningar. Dessa skall kompletteras genom föreskrifter av Tra- fikledningen. Som tidigare nämnts bör Trafikledningen samråda med Trafikledningsrådet, innan föreskrifterna beslutas.

Såväl besluten om principer för fördelning som fördelnings- besluten kommer att kunna överklagas.

3.3.5 Övriga regleringar mellan aktörerna på spåret

Enligt artikel 10 punkten 5 i direktivet 95/19/EG skall de järnvägsföretag som tilldelats infrastrukturkapacitet sluta de nödvändiga administrativa, tekniska och finansiella avtalen med infrastrukturförvaltaren. För att få trafikera svenska spåranläggningar bör på trafikutövare generellt uppställas krav på att dessa skall ingå de avtal med spårinnehavare som Trafikledningens tilldelning av tåg-lägen ger anledning till. Dessa avtal kan bl.a. komma att reglera vad som skall åligga trafikutövarna för att inte utnyttja banan mer än banstandarden tål. Vidare kan bli aktuellt att avtala om trafikutövarens möjlighet att utföra sin tågplan på spåret och de sanktioner som skall drabba spårinnehavaren om så inte är fallet.

Det finns möjligheter enligt EG-direktivet att kräva att trafikutövare ersätter vissa kostnader för Trafikledningens administration och för uteblivna banavgifter, om vederbörande inte upprätthåller den trafik som banfördelningen förutsätter. Jag återkommer till denna fråga i slutbetänkandet.

Aktörerna på statens spåranläggningar är i sin verksamhet i hög grad beroende av andra aktörers beteenden. Jag anser att det utöver vad ovan anförts tills vidare får åvila aktörerna att överenskomma om de samarbetsavtal och eventuella sanktioner som här kan bli aktuella. Behov kommer sannolikt att finnas av att trafikutövarna sinsemellan i någon form reglerar frågan om skadestånd vid misskötsamhet från någons sida som påverkar den andres verksamhet.

3.3.6 Trafikledning

Med trafikledning avses den operativa ledningen av tågrörelserna. Genom trafikledningen ges också klartecken för banarbete. I trafik-

ledningen bör också ingå att informera Banverket och trafikutövarna om de åtgärder dessa behöver göra med hänsyn till framkomligheten för att tågrörelserna skall löpa som avsett.

Trafikledningen, som har väsentliga inslag av myndighetsutövning, skall ombesörjas av Trafikledningen. På vissa bansträckor utförs i dag tågklareringen av personal, som också utför andra göromål såsom biljettförsäljning. Tågklareringen kan i sådana fall utgöra endast en liten del av arbetsuppgifterna. Hur myndighetsuppgifterna skall utföras för Trafikledningen i sådana fall skall utredas särskilt.

Trafikledningen bör kunna åta sig arbetsuppgifter som är nära förbundna med trafikledningen såsom åtgärder vid störningar och information till resenärer.

3.3.7 Lokalisering av vissa myndighetsuppgifter m.m.

Enligt förordningen om statens spåranläggningar ankommer det på Banverket att besluta om att SJ får bedriva persontrafik på länsjärnvägarna och att medge någon annan att bedriva persontrafik om SJ eller trafikhuvudmännen avstår från att bedriva sådan trafik på någon del av statens spåranläggningar. Vidare får Banverket besluta om att icke kommersiell persontrafik får bedrivas på statens spåranläggningar. Slutligen får Banverket besluta om vem som får trafikera malmbanan. Som en konsekvens av Trafikledningens ansvarsområde i övrigt bör sådana beslut inom Banverket fattas av Trafikledningen (jfr prop. 1995/96:92, s. 14).

Banverket kan som nämnts besluta att någon annan än SJ och trafikhuvudmännen får bedriva persontrafik om dessa avstår från att utöva sådan trafik på någon del av spåranläggningarna. Enligt propositionen är det inte lämpligt att nu förändra villkoren för den interregionala persontrafiken. Frågan är dock vad som fordras för att SJ och trafikhuvudmännen skall anses ha avstått från sin rätt att trafikera spåren. Banverket har i beslut utgått från att avstående har skett genom att en bana de facto inte har trafikerats. Jag vill föreslå

att SJ och trafikhuvudmännen skall anses avstå från sin rätt att trafikera en del om spåranläggningen, om dessa vid en banfördelning inte begär tåglägen på denna del.

3.3.8 Överklagande

Se avsnitt 4.

3.3.9 Finansiering

Enligt riksdagsbeslutet skall alla kostnader som är förknippade med trafikledning och banfördelning finansieras med anslagsmedel. För att täcka de ökade kostnaderna skall enligt beslutet en motsvarande höjning ske av banavgifterna. Jag ämnar återkomma till denna fråga i slutbetänkandet.

Frågan om kostnader för Järnvägsnämnden behandlas i avsnitt 4.

3.3.10 Ikraftträdande

Ändringarna i fråga om statens spåranläggningar skall genomföras per den 1 juli 1996.

4 Överklagande

Enligt förordningen (1988:1379) om statens spåranläggningar får trafikutövarna överklaga SJ:s beslut i fråga om trafikledning, dvs. tidtabellläggning (banfördelning) och trafikledning till Banverket. Banverkets beslut får inte överklagas. Beslutsfunktionen för banfördelning och tidtabellläggning för statens spåranläggningar skall flyttas till Trafikledningen. I detta betänkande föreslås att Trafikledningen även skall få besluta om viss tilldelning av tåglägen på andra järnvägar än statens spåranläggningar.

Den ordning som nu råder med överklagande över banledning- och trafikledningsbeslut till en statlig myndighet har i och för sig varit tillfredsställande. Enligt rådsdirektivet 95/19/EG skall emellertid överklagande av beslut om banfördelning beträffande den trafik som direktivet avser vara föremål för domstolsprövning. I prop. 1995/96:42 har anförts att regeringen skall återkomma med lagförslag angående rätten att överklaga Trafikledningens beslut över banfördelningen på statens spåranläggningar.

Inom järnvägsbranschen finns ett stort intresse av att besluten om banfördelning m.m. kan överklagas till en instans med särskild kompetens i järnvägsfrågor. Av intresse är också att överinstansen behandlar dessa frågor snabbt. I EG-direktivet föreskrivs att överinstansen skall besluta i ärenden inom två månader efter att all relevant information lämnats in. Vissa överklaganden måste dock kunna avgöras betydligt snabbare än så. De här framförda skälen för att inrätta en särskild överinstans för banfördelningafrågor är dock inte i sig tillräckliga för att överklagande skall få ske till annan instans än allmän förvaltningsdomstol (jfr prop. 1993/94: 200). Vad som främst talar för att en särskild överinstans inrättas är följande. Banfördelningen skall ske enligt administrativa regler. Den

viktigaste regeln är att järnvägsspåren används effektivt. Sådana frågor är inte lämpliga att lägga på en allmän förvaltningsdomstol, såvida inte domstolsprövningen endast rör lagligheten hos överklagade beslut. Vidare kommer inte alla banfördelningsfrågor att kunna behandlas av en överinstans på grund av tidsbrist. Banfördelningen sker i dag enligt uppgift tre gånger om året. Sådana fördelningar justeras dock varje månad/var fjortonde dag. Vidare sker viss banfördelning t.o.m. dagligen. Verkställigheten av besluten kan inte avvakta överinstansens prövning. För att även den banfördelning som sker med kort varsel skall kunna överprövas är det lämpligt att samma instans som prövar överklaganden också ser till att Trafikledningen i sådana fall och vad avser trafikledningen rättar sig efter de regler som uppställs för verksamheten. För ändamålet bör inrättas Järnvägsnämnden.

Angående Järnvägsnämndens sammansättning och reglerna för dess verksamhet, se kommentarerna till de enskilda paragraferna nedan.

Järnvägsnämnden bör sammanträda på ort och plats som ordföranden bestämmer.

Nämnden bör ha tillgång till sekreterare i mån av behov. För Buss- och taxivärderingsnämnden skulle tidigare Transportrådet, resp. Trafiksäkerhetsverket hålla med kanslifunktion. Numera ligger kanslifunktionen på Vägverket. Detta arrangemang har dock fungerat endast på så sätt att kanslifunktionen betalat ut arvoden till nämndens ledamöter och sekreterare. Nämndens sekreterare har, trots periodvis ganska omfattande verksamhet, skött övriga sysslor. Det finns inte någon lämplig myndighet inom järnvägsområdet att lägga Järnvägsnämndens kanslifunktion på utom möjligen Järnvägsinspektionen. Jag anser att Järnvägsnämnden bör ha tillgång till ett eget kansli i den omfattning som Järnvägsnämnden finner erforderligt. Inledningsvis torde nämndens verksamhet inte ha någon större omfattning. Med fasta arvoden till ordförande och sekreterare, timanställd personal på kansliet samt ersättning per sammanträde till ledamöterna torde årskostnaden för Järnvägsnämnden inledningsvis inte överstiga 100 000 kr.

Järnvägsnämnden bör bekostas genom banavgifterna.

1 §

Enligt förordningen om statens spåranläggningar får SJ:s beslut om trafikledning, dvs. banfördelning och trafikledning, överklagas hos Banverket av dem som trafikerar anläggningarna. Rätt att överklaga Trafikledningens beslut både såvitt avser järnvägslagen och förordningen om statens spåranläggningar bör framledes tillkomma den som bedriver trafik på den spåranläggning som beslutet avser, såvida han berörs av beslutet. Vidare berörs spårinnehavarna av besluten och bör få överklaga dessa. Banverket som spårinnehavare har inte någon beslutanderätt vad avser banfördelningen. Banverket bör därför som spårinnehavare få överklaga Trafikledningens beslut i den mån Trafikledningen planerar in tåg på tid då Banverket enligt banarbetsplanen avser att disponera banan för underhållsarbeten eller liknande.

Skälet till att Järnvägsnämnden skall ha viss tillsyn över Trafikledningen framgår ovan.

2-3 §§

Med hänsyn till jävsreglerna bör Järnvägsnämnden bestå av relativt många ledamöter men kunna vara beslutsför med tre ledamöter. Om direktörens för Trafikledningen beslut om administrativa regler överklagas, bör järnvägsnämnden vara fulltalig om inte särskilda skäl talar emot såsom jävsliknande situationer.

Järnvägsnämnden skall vara en domstol vad avser överklagande av Trafikledningens banfördelningsbeslut. Jag förutsätter att de lagfarna ledamöterna skall ha domarkompetens.

Beslut skall inte kunna fattas av nämnden utan att en ledamot med järnvägskompetens ingår i den.

Även banavgifter skall kunna överklagas hos domstol. Järnvägsnämnden kan därför komma att tillföras ekonomisk expertis.

4 §

Förvaltningsprocesslagen (1971:289) bör vara tillämplig på förfarandet i Järnvägsnämnden när det gäller överklaganden. I 15 och 26 §§ föreskrivs om ersättning av allmänna medel till part, vittne och sakkunnig i anledning av inställelse inför rätten. I förfarandet i järnvägsnämnden bör parterna stå för sådana kostnader. Järnvägsnämnden bör ha en sådan sammansättning att nämnden själv inte behöver kalla någon sakkunnig att höras.

När det gäller övriga ärenden är förvaltningslagen (1086:223) tillämplig.

6 §

I rådet direktiv 95/19/EG om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter skall överklagningsinstansen fatta sitt beslut inom två månader efter att all relevant information lämnades in.

5 Tillstånd att driva viss internationell järnvägstrafik m.m.

Rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag innehåller i huvudsak följande. Direktivet behandlar de kriterier, som är tillämpliga på en medlemsstats utfärdande, förnyelse eller ändring av tillstånd som är avsedda för internationella sammanslutningar av järnvägsföretag, som bedriver transittrafik mellan två EES-stater där de har sitt säte, och för järnvägsföretag med säte i EES-stat som bedriver internationella kombinerade godstransporter. Ett tillstånd skall gälla överallt inom gemenskapens territorium. I direktivet avses med järnvägsföretag varje företag vars huvudsakliga verksamhet består i att tillhandahålla järnvägstransporttjänster för varor och/eller passagerare med ett krav på att företaget skall tillhandahålla dragfordonen.

Varje medlemsstat skall utse det organ som är ansvarigt för utfärdandet av tillstånd och för att verkställa sådant som det genom direktivet åligger staten att genomföra. Ett järnvägsföretag skall få söka tillstånd i det land där det är etablerat. Tillstånd får inte utfärdas eller förlängas om kraven enligt direktivet inte är uppfyllda. Järnvägsföretag har rätt att få tillstånd om kraven är uppfyllda. Inget företag skall få tillstånd att tillhandahålla järnvägstjänster som avses i direktivet utan ett lämplighetstillstånd för sådana tjänster. Tillstånd enligt direktivet skall inte i sig berättiga innehavaren till tillträde till järnvägsinfrastrukturen.

Innan ett järnvägsföretag börjar sin verksamhet, måste det för berörda staters tillståndsmyndigheter kunna visa att det vid varje tidpunkt kommer att kunna uppfylla uppställda krav på vandel,

ekonomisk förmåga, yrkesmässig kompetens och täckning för de skadestånd som kan uppkomma på grund av järnvägsdriften.

I fråga om vandel ställs kraven att järnvägsföretaget eller de personer som ansvarar för dess skötsel inte skall ha dömts för allvarliga brott inklusive ekonomiska brott, inte ha varit föremål för konkursförfarande, inte ha dömts för allvarliga överträdelser av särskild lagstiftning som är tillämplig på transporter eller för allvarlig eller upprepad underlåtenhet att uppfylla skyldigheter enligt social- eller arbetsrättslig lagstiftning, inklusive skyldigheter enligt lagstiftningen om arbetarskydd.

Kraven på ekonomisk förmåga är uppfyllda om ett järnvägsföretag visar att det vid en realistiskt bedömning är i stånd att uppfylla verkliga och eventuella skyldigheter under det närmaste året.

Kraven på lämplighet är uppfyllda då järnvägsföretaget förfogar över eller kommer att förfoga över en driftorganisation och besitter de nödvändiga kunskaperna och/eller erfarenheterna för en säker och effektiv affärsmässig ledning och övervakning. Vidare krävs att företagets säkerhetspersonal, i synnerhet lokförarna, har tillräckliga kvalifikationer samt att personalen, den rullande materielen och organisationen kan garantera en hög säkerhetsnivå för den avsedda trafiken.

Järnvägsföretaget skall vidare vara tillräckligt försäkrat eller ha vidtagit motsvarande åtgärder för att i händelse av olycka kunna ta sitt ansvar enligt nationell och internationell lagstiftning mot särskilt passagerare, bagage, gods, post eller tredje man.

Ett tillstånd skall vara giltigt så länge tillståndshavaren uppfyller kraven för tillståndet. Omprövning får dock ske minst vart femte år.

Om det föreligger allvarliga tvivel på om en tillståndshavare efterlever kraven i direktivet, får tillståndsmyndigheten kontrollera om kraven uppfylls. Om tillståndsmyndigheten är förvissad om att så inte är fallet, skall tillståndet återkallas interimistiskt eller slutligt. Varje tillståndsmyndighet har skyldighet att omedelbart

meddela en myndighet som har utfärdat ett tillstånd, om det finns allvarliga tvivel på att tillståndshavaren inte uppfyller direktivets krav.

Om ett tillstånd återkallats på grund av ekonomisk oförmåga hos ett företag, får tillståndsmyndigheten besluta om ett tillfälligt tillstånd under tid då företaget omorganiserar. Tillståndet får dock inte gälla i mer än sex månader.

Om ett företag inte påbörjar någon verksamhet inom sex månader från tillståndets utfärdande eller upphört med sin verksamhet under sex månader, får tillståndsmyndigheten besluta om att en ny ansökan om tillstånd skall ges in eller att ett tillstånd tillfälligt skall dras in. Järnvägsföretaget kan dock i vissa fall begära längre tidsfrist för påbörjande av verksamheten.

Om ändringar sker som påverkar ett järnvägsföretags rättsliga ställning, särskilt vid samgående eller övertagande, får tillståndsmyndigheten begära en ny tillståndsansökan. Om inte säkerheten är i fara, skall dock företaget få fortsätta sin verksamhet. Vidare skall omprövning av tillståndet ske om en tillståndshavare skall göra betydande ändringar av eller utvidgar sin verksamhet.

En tillståndshavare som blivit föremål för konkursförfarande får inte behålla sitt tillstånd, om myndigheten är övertygad om att det inte föreligger några realistiska möjligheter att omstrukturera företaget.

Järnvägsföretagen skall också följa bestämmelserna i nationella lagstiftningar, särskilt i fråga om specifika tekniska och operationella krav för järnvägstjänster, säkerhetskrav för personal, rullande materiel och företagets interna organisation samt bestämmelser om hälsa, säkerhet, sociala förhållanden och arbetstagarnas och konsumenternas rättigheter. Företagen skall vidare respektera överenskommelser som rör internationella järnvägstransporter i de medlemsstater där de bedriver verksamhet.

Järnvägsföretagen skall ha ett år på sig att anpassa verksamheten till de krav i direktivet som inte berör verksamhetens säkerhet. Till-

stånd skall meddelas inom tre månader efter det att handläggningen är avslutad. Beslut enligt direktivet skall kunna överklagas hos domstol.

När det gäller införande av rådsdirektivet i svensk rätt kan anföras följande. Trafiktillstånden får enligt direktivet utfärdas för sådana järnvägsföretag, som vid varje tidpunkt kommer att kunna uppfylla bl.a. de krav med avseende på gott anseende, ekonomisk förmåga, yrkesmässig kompetens och täckning för civilrättsligt ansvar (försäkringar) som föreskrivs i direktivet. Bestämmelserna i direktivet överensstämmer i hög grad med de krav som ställs upp för tillstånd enligt järnvägssäkerhetslagen (1990:1157), där tillstånd att driva trafik får beviljas den som med hänsyn till yrkeskunnande, laglydnad samt ekonomiska och andra förhållanden av betydelse kan anses uppfylla kraven i lagen och dess följdförfattningar. Enligt förarbetena till järnvägssäkerhetslagen skall uppställas de krav som är befogat med hänsyn till verksamhetens omfattning, prop 1990/91:1, s 39. Att med stöd av järnvägssäkerhetslagen ställa samma krav på tillståndshavare som i direktivet är helt rimligt med följande undantag. I direktivet ställs högre krav än som är brukar ställas i svensk rätt på så sätt att det i direktivet inte finns begränsning att vandelsprövningen skall avse en begränsad tid t.ex. fem år bakåt i tiden. Vidare ställs i direktivet något högre krav på tillståndshavares ekonomiska lämplighet än i järnvägssäkerhetslagen. Det kan här påpekas att det inte varit främmande att i järnvägssäkerhetslagen införa motsvarande krav på ekonomisk lämplighet som i direktivet. När vi utarbetade denna lag, fanns i ett långt framskridet skede samma krav på lämpligheten som framgår av direktivet. För att underlätta för nya trafikutövare att etablera sig på marknaden, sänktes dock kravet i slutskedet av arbetet.

Även i övrigt såsom i fråga om tillståndets giltighetstid finns vissa skillnader i direktivet och järnvägssäkerhetslagen. Dessa skillnader torde dock kunna elimineras genom smärre ändringar i järnvägssäkerhetslagen.

I järnvägssäkerhetslagen finns de bestämmelser om tillsyn och sanktioner som behövs för att utöva tillsyn över tillståndshavare.

Enligt min uppfattning är det olämpligt att provningar av trafik-utövares lämplighet att driva trafik görs av olika myndigheter beroende på vilken slags trafik som är i fråga. Det vore mycket olyckligt om provningen av järnvägstrafikutövarnas vandel, ekonomiska förmåga och yrkesmässiga kompetens tas bort från järnvägsinspektionen. Detta vore att slå sönder den svenska modellen för provning av säkerheten. Skall sådan provning beträffande den som driver olika spåranläggningar samt den som driver trafik på tunnelbana och spårväg i så fall också skall tas bort från järnvägsinspektionen? Tankegången bakom järnvägssäkerhetslagen är att en dålig ekonomi riskerar säkerheten. Det är därför inte orimligt att Järnvägsinspektionen av säkerhetskäl återkallar ett tillstånd för någon som t.ex. inte kan betala sina banavgifter. Mot denna bakgrund och med hänsyn till vad som anförts ovan, bör all provning av tillståndshavarens lämplighet ligga på Järnvägsinspektionen. Reglerna i direktivet 95/18/EG om trafik tillstånd för internationella transporter bör således införas i järnvägssäkerhetslagen. Om EG-rätten vidareutvecklas åt ett annat håll än den svenska säkerhetslagstiftningen, får frågan omprövas.

Enligt artikel 11 i rådsdirektivet 95/19/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter skall föreskrivas att järnvägsföretag som vill trafikera svenska spåranläggningar skall lämna in ett säkerhetsintyg som beskriver företagets säkerhetskrav. För att få ett säkerhetsintyg skall järnvägsföretaget uppfylla de krav som ställs upp i svensk lagstiftning, som anger de tekniska och operationella krav som är specifika för järnvägstjänster och de säkerhetskrav som gäller för personal, rullande materiel och företagets interna organisation. Enligt direktivet måste företaget särskilt visa att den personal som den har i sin tjänst för att sköta och följa de tåg som avses med direktivet har den nödvändiga utbildningen för att rätta sig efter de trafikregler som infrastrukturhallaren ställer upp och att uppfylla de säkerhetskrav som pålagts det i tågrörelsernas intresse. Järnvägsföretaget måste

också visa att den rullande materielen som ingår i dessa tåg har godkänt av den offentliga myndigheten eller av infrastruktur-förvaltaren och kontrollerats i enlighet med de gällande bestämmelser som är tillämpliga på infrastrukturen. Säkerhetsintyget skall utfärdas av den myndighet som av den medlemsstat i vilken infrastrukturen är belägen har fått i uppdrag att sköta detta.

En bestämmelse om utfärdande av säkerhetsintyg bör tas in i järnvägssäkerhetslagen. Sådan intyg bör utfärdas av Järnvägsinspektionen.

Förändringarna torde kunna genomföras utan att Järnvägsinspektionen initialt tillförs ytterligare medel.

4 §

För svenska trafikutövare bör även fortsättningsvis vara tillräckligt att ha ett "vanligt" tillstånd enligt järnvägssäkerhetslagen för att få driva trafik oavsett om detta sker i Sverige eller utomlands men att en viss skärpning av den ekonomiska lämpligheten och vandeln bör ske enligt vad som anförs nedan.

SJ har undantagits från tillståndsplikten enligt järnvägssäkerhetslagen, eftersom det enligt prop. 1990/91:1 är det föga meningfullt att SJ skall behöva söka tillstånd för att bedriva verksamhet som statsmakterna har ålagt verket att driva. Detta skäl har emellertid ingen bäring vad avser den internationella trafiken som avses i direktivet 95/18/EG utom Sverige. SJ bör därför vara skyldigt att ha tillstånd enligt direktivet för att utomlands få driva sådan internationell järnvägstrafik.

I lagen bör vidare tas in en bestämmelse att utländska järnvägsföretag som i Sverige bedriver internationella transporter som avses i ovan nämnda direktiv skall ha sådant tillstånd som avses i direktivet. Järnvägsinspektionens tillsyn bör gälla även sådana utländska tillstånd.

Som framgår ovan har i nämnda proposition framförts att olika krav får uppställas på olika verksamhetsutövare beroende på omfattningen av verksamheten och dess art. Det kan vara av intresse

att här återges vad som i propositionen (s. 39 ff) anförs om tillståndsprovningen. Tillståndsprovningen bör innefatta en prövning av om sökanden har förutsättningar för att driva en från säkerhets-synpunkt betryggande verksamhet av den art som ansökningen om tillstånd avser. Olika kravnivåer kan vara aktuella. Högre krav måste t.ex. ställas för en bana som används för persontrafik än för en som används för enbart godstrafik. Ett företag som driver omfattande järnvägstrafik måste givetvis uppfylla högre krav i fråga om kompetens och ha en mer omfattande organisation än ett företag som endast driver trafik på en kortare linje osv. Detta innebär att sökanden måste tillhandahålla ett tillräckligt omfattande underlag för att järnvägsinspektionen skall kunna bedöma sökandens lämplighet. – Ett tillstånd bör som huvudregel avse en verksamhet av ett visst slag och en viss omfattning. Större förändringar i verksamheten bör fordra ett nytt tillstånd. Om dessa förändringar innebär en inte oväsentlig ökning av trafikeringen, måste kanske helt andra krav ställas på de ansvariga i företaget och på företagets kapacitet. – Prövningen av en sökandens personliga och ekonomiska förutsättningar bör främst omfatta yrkeskunnande, laglydand och ekonomisk lämplighet. När det gäller yrkeskunnandet är det främst branscherfarenhet samt administrativt och ekonomiskt kunnande som skall prövas. Vid prövningen bör sökandens tillgång till kvalificerade medhjälpare givetvis beaktas. Ett krav på laglydnad syftar, på motsvarande sätt som i yrkestrafiklagen(1988:263) till en garanti så långt möjligt för att verksamheten skall drivas efter de föreskrifter som reglerar verksamheten och efter de villkor som järnvägsinspektionen i övrigt ställer. – I fråga om den ekonomiska lämpligheten är det främst sökandens ekonomiska förutsättningar att driva verksamheten efter uppställda normer som bör prövas. Om sökandens ekonomiska kalkyl är för optimistisk finns det nämligen risk för att man i verksamheten underlåter att uppfylla sådana säkerhetskrav som kostar pengar utan att ge någon intäkt. Sökandens allmänna kreditvärdighet kan i det sammanhanget ha betydelse. – Som NO framhållit, bör givetvis, utan att säkerheten eftersätts, rimliga krav ställas på den som vill börja driva järnväg,

tunnelbana eller spårväg. Jag vill framhålla att den nya järnvägspolitiken innebär att en livskraftig spårtrafik skall skapas bl.a. genom möjligheter till nyetablering och ökad konkurrens. – I fråga om aktiebolag och ekonomiska föreningar bör tillståndsprovningen avse bolagets eller föreningens ledning, i fråga om handelsbolag bolagsmännen och i fråga om ideella föreningar deras styrelse. Den ekonomiska provningen skall dock främst avse bolaget eller föreningen.

Min uppfattning är att Järnvägsinspektionen med hänsyn till EGlagstiftningen och den ökade avregleringen i fråga om trafik på järnvägsnätet bör kunna ställa så höga krav på den ekonomiska lämpligheten hos trafikutövarna och andra tillståndshavare som anges i direktivet och att inspektionen i och för sig kan göra det utan särskild lagändring. Dessa högre krav på ekonomisk lämplighet bör omfatta krav på tillräckliga försäkringar eller andra garantier för att verksamhetsutövarna kan betala eventuella skadeståndsanspråk som kan komma att riktas mot dem på grund av verksamheten. En rimlig bedömning bör göras av behovet av försäkringar och garantier. Däremot finns inte anledning att generellt ställa rådsdirektivets hårdare vandelskrav på alla trafikutövare.

Jag föreslår att i paragrafen skall införas ett nytt stycke, där det slås fast att olika krav får ställas på olika verksamhetsutövare med hänsyn till verksamhetens omfattning och art. Det skall dock särskilt föreskrivas att de i direktivet uppställda kraven skall gälla för internationella transporter utomlands.

6 §

Enligt rådsdirektivet finns inte någon generell möjlighet att tidsbegränsa ett tillstånd utan att kontroll skall ske genom att tillstånden omprövas. Paragrafen bör anpassas härtill. Det kan här påpekas att slopandet av tidsbegränsningen kommer att gälla alla verksamhetsgrenar. Vidare kan påpekas att någon begränsning av Järnvägsinspektionens omprövning av meddelade tillstånd inte finns. Tvärt-

om får förutsättas att Järnvägsinspektionen fortlöpande utövar tillsyn över verksamhetsutövarna.

8 §

I direktivet föreskrivs särskilt att den som är föremål för konkursförfarande e.d. inte skall få behålla sitt tillstånd, om tillståndsmyndigheten är övertygad om att det inte föreligger några realistiska möjligheter att åstadkomma en tillfredsställande finansiell omstrukturering inom rimlig tid. Även om det enligt järnvägssäkerhetslagen i dess nuvarande lydelse finns möjlighet att återkalla tillstånd på denna grund, bör för tydlighetens skull denna återkallelsegrund påpekas.

19 a §

Angående första stycket, se ovan.

Järnvägsinspektionens beslut om säkerhetsintyg som avses i artikel 11 i direktiv 95/19/EG utgör en form av tillståndsprovning. Besluten bör kunna överklagas.

6 Övriga frågor

I riksdagsbeslutet (prop. 1995/96:42, TU2, rskr.) har behandlats frågor om upplåtelse av del av statens spåranläggningar med nyttjanderätt, återupptagande av banunderhåll och utökning av statens spåranläggningar. De författningsändringar som fordras i anledning härav har gjorts i den föreslagna förordningen om statens spåranläggningar.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Anne-Marie Snäll, Hans Hellström och Lars Hellsvik

Banfördelning och trafikledning

Riksdagens beslut angående banfördelning och trafikledning innebär att ansvaret för dessa funktioner bör ligga på en i förhållande till operatörerna och banhallarna självständig enhet inom Banverket. Enligt riksdagen bör det ankomma på regeringen att närmare besluta om inrättandet av den självständiga enheten samt formerna för enhetens arbete. Det har särskilt uttryckts det väsentliga i att banfördelningen och trafikledningen även i fortsättningen kan bedrivas i effektiva och smidiga former.

Utredarens förslag innebär att det totala utförandeansvaret för banfördelning och trafikledning skall ligga på den självständiga enheten. Vi anser däremot att det är både nödvändigt och förenligt med riksdagsbeslutet att behålla och utveckla den nuvarande processen och formerna för banupplåtelse. Detta skulle innebära att den självständiga enheten ges ett övergripande ansvar och uppgiften att fatta de slutgiltiga besluten.

Utredaren motiverar sitt förslag bl a med att banfördelning och trafikledning i sin helhet utgör myndighetsutövning. Vi delar inte denna uppfattning. Se vidare nedan.

Kommentarer till utredarens förslag

Banupplåtelsen försvåras om den skall utföras av en enhet som inte direkt förfogar över samtliga de faktorer som behöver samspela och justeras för att kunna erbjuda trafikeringmöjlighet enligt önskemål. Härvid avses t.ex. dimensionering av trafikledningsinsatser och fysiska åtgärder i banan.

Processen blir otymplig, ineffektiv och långsam genom att den måste ske mellan tre parter. Det finns också risk att processen kommer att äga rum utifrån alltför statiska antaganden beträffande kapacitet och standard på banan. Särskilt allvarliga blir förhållandena i det operativa samspellet mellan trafikintressenterna och banhållaren då kommunikationsvägarna måste vara mycket korta och ske mellan personer som har mandat att snabbt och effektivt besluta om nödvändiga anpassningar i trafikföretagens resp. banhållarens verksamhet.

Om en tredje fristående part utför den operativa trafikledningen skulle kopplingen till trafikföretagens transportledningar och Banverkets driftledning bli ineffektiv med komplicerade beslutsvägar. Det är t.ex. beslut om extratåg eller ändringar i banarbeten som förekommer dagligen i stort antal och som måste lösas direkt i den operativa verksamheten. Det är vidare t.ex. beslut om att bryta förbindelser och information till kunder som trafikledningen nu utför åt transportledningen.

En fristående enhet av det slag som föreslås av utredaren har inte något ekonomiskt resultatansvar liknande trafikföretagens eller banhållarens och framförallt inte några ekonomiska resurser som gör det möjligt att tillämpa ekonomiska incitament i avtal och i samarbetet mellan parterna. Utredarens förslag försvårar också utveckling av Banverkets roller på det sätt som avses i direktiven till denna utredning och de riktlinjer som Banverket arbetar efter i pågående omorganisation. Därmed försvåras också utvecklingen av dialogen med trafikintressenterna.

Vårt förslag

BV och SJ har sedan 1988 successivt utvecklat processen för och formerna för banupplåtelse till ett väl fungerande samarbete. I banupplåtelseavtalen (BUA) överenskommer parterna om **var, när** och under **vilka villkor** (hastighet, axellast m.m.) som tågen får framföras under kommande tidtabellsperiod. I avtalen anges också den tid, som är avsedd för banunderhåll.

I korttidsavtal, som omfattar den närmaste 4-veckorsperioden och som revideras var fjortonde dag, regleras användningen mer i detalj genom tillägg och justeringar i förhållande till tidigare tåg- och banarbetsplaner.

Villkoren för upprättande och tillämpning av års- och korttidsavtal regleras i ett särskilt ramavtal. Bl.a. finns där föreskrifter om reglering av skador och formerna för att lösa tvister mellan parterna. I syfte att effektivisera banförvaltningen och samarbetet parterna emellan har i de senaste ramavtalen också fogats in regler för ersättningar vid ändring av eller brott mot mer betydande avtalsvillkor. BV och SJ är utifrån hittills vunna erfarenheter överens om att en ökad användning av sådana incitament är viktiga och verkningsfulla i strävan att höja effektiviteten hos trafikföretag och banhållare och samarbetet dem emellan. Dessa ambitioner riskerar att spolieras med den modell som föreslås av utredaren.

Ett effektivt samarbete förutsätter kontinuerlig dialog och dagliga överenskommelser mellan parterna.

Det är angeläget att den ovan beskrivna processen får fortsätta att utvecklas i direkt samarbete mellan huvudintressenterna – Banverket å den ena sidan och SJ och andra trafikintressenter å den andra. Dessa bör alltså även fortsättningsvis avtala om tidtabells-lägen och därmed sammanhängande villkor för olika tåg eller tåg-system, tid för banarbete, villkor för inplanering av tillkommande tågrörelser eller banarbeten efter ingångna årsavtal etc.

Samordningen av banfördelningen bör ske vid tidtabellskonferenser. Deltagare skall vara SJ, andra tågoperatörer och Banverket.

Eftersom tidtabellsplaneringen inverkar på SJ:s, andra operatörers och Banverkets kostnader är det mycket viktigt att alla parter

deltar samtidigt i denna konferens. Principen bör vara att nå överenskommelse via förhandlingar mellan operatörerna och Banverket eller mellan operatörerna sinsemellan. Det måste naturligtvis så långt det är möjligt ske med respekt för att kommersiella intressen måste kunna skyddas.

Den självständiga enheten bör följa och övervaka processen och pröva om de olika avtalen är förenliga med av riksdagen och regeringen fastställda principer för fördelning av tid mellan olika trafikintressenter resp. mellan dessa och banhållaren. Enheten bör således genom beslut konfirmera avtalen innan de blir giltiga. Enheten bör också vara direkt beslutande om parterna inte kan enas om avtal eller vid tvist mellan olika trafikintressenter eller trafikintressent och banhållare. Enligt vår uppfattning är det endast dessa beslut som skulle kunna liknas vid myndighetsutövning.

För att ett tåg ska kunna framföras enligt tidtabellen måste banan vara framkomlig, vilket innebär att den dels måste fungera utan tekniska hinder för trafiken (banhållning), dels måste vara fri från hinder från andra tåg eller fordon på spåret (trafikledningens uppgift).

Både trafikledning och banhållning fyller således funktionen att möjliggöra framförandet av tåg. Funktionerna måste därför samverka om man skall kunna utkräva ett entydigt ansvar i förhållande till banupplåtelseavtalen för hur tågen faktiskt har kunnat framföras.

Trafikledningen är emellertid väsentlig också i samspelet mellan olika funktioner inom trafikföretagen. Trafikledningen bör därför – under Banverkets ansvar – utföras på ett sätt som tillgodoser trafikintressenternas behov av nära koppling till trafikledningen och deras möjlighet till insyn i och påverkan på förutsättningarna för att bedriva den.

I separata särskilda yttranden redovisar Banverket och SJ frågor som är av specifikt intresse för respektive organisation.

Personella resurser för tågklarering måste i många fall kunna samutnyttjas för andra uppgifter inom trafikföretagen eller ban-

hållaren så att inte kostnadsnivån höjs och effektiviteten försämras inom järnvägen.

Den självständiga banfördelnings- och trafikledningsenheten bör även i detta sammanhang ha ett övergripande ansvar för riktlinjer för hur arbetet får bedrivas samt fungera som överprövare eller skiljedomare vid tvister mellan parterna.

Med vårt beskrivna system uppnås såväl den direkta dialogen mellan banhållare och trafikintressenter som syftet att via den självständiga enheten garantera neutralitet och icke-diskriminering.

Den ovan beskrivna modellen bör beslutas att gälla tills vidare och utvärderas 1998.

Utöver ovan angivna generella påpekanden bör följande särskilda kommentarer lämnas till några punkter i av utredaren föreslagna författningstexter inkl. kommentarer.

Särskilda kommentarer

Järnvägslag

- 3 § Det torde *inte* som utredaren föreslår, vara lämpligt att Banverket (= Banfördelningsenheten) beslutar om banfördelning på spåranläggning som tillhör annan än Banverket. *Det bör göras av resp. spårinnehavare.* Däremot skulle enheten kunna fungera som överprövare.
- 4 § EU-direktiv 95/19 föreskriver *inte* som utredaren anser, att spårinnehavaren kan begära att tillämpa reglerna om särskilda rättigheter betr. viss trafiks företräde. *Det är staten som enligt EU-direktiven anses kunna utöva denna rätt.*

Förordning om statens spåranläggningar

- 16 § Banfördelning bör enligt vår uppfattning avse såväl överenskommelser om tåglägen som *tid för banarbeten*. Banfördelning är ett interaktivt arbete för att optimera mellan dessa aktiviteter. Utredarens syn på banfördelning är enligt beskrivning av planeringsprocessen inte präglad av detta synsätt. Det nära samarbetet som är nödvändigt mellan trafikutövare och banhållare på såväl kort som lång sikt kommer inte fram i utredarens beskrivning.
- 18 § Om rätten att ge företräde till tåglägen överhuvudtaget skall finnas i förordningen, bör det anges att rätten *endast avses i förhållande till internationell trafik enligt EU-direktiven*.
Övriga prioriteringsregler bör utredas successivt i kommande tolkning och tillämpning av riksdagens beslutade riktlinjer.

Lag om järnvägsnämnd

- 2 § Järnvägsnämnden, som skall ta upp överklagande av tilldelning av tåglägen, föreslås av utredaren bestå av fem ledamöter, varav ordförande och vice ordförande skall vara lagfarna. Övriga ledamöter skall ha erfarenhet av järnvägsverksamhet.
Vi anser att järnvägsnämndens tyngd betr. järnvägs-erfarenhet bör utökas via vice ordförande. Ordföranden bör ha inriktning på konkurrensrätt.

Särskilt yttrande av Hans Hellström

Utöver det särskilda yttrande som jag lämnar tillsammans med Anne-Marie Snäll och Lars Hellsvik, vill jag framföra följande.

Den del av problemen som avser relationerna mellan banhållare och trafikutövare beskrivs i nämnda gemensamma yttrande. Här tas de speciella problem upp som berör SJ som trafikutövare.

Utredarens rapport saknar analys av effekter av olika alternativ för organisation av banfördelning och trafikledning. Detta gör det omöjligt att bedöma vilka konsekvenser den av utredaren föreslagna modellen kommer att få. Det nämns endast i förbigående att den föreslagna nya ordningen kommer att medföra vissa svårigheter för SJ. Om järnvägens konkurrenskraft skall kunna upprätthållas får en sådan försämring inte accepteras.

Planeringen av tågtrafik genomförs i ett mycket komplicerat växelspel mellan trafik och infrastruktur. Det är marknadens krav på bl.a. transporttider, punktlighet och sammanhängande system som måste beaktas. Det är vidare fordonens, personalens och verkstädernas effektiva utnyttjande som i hög grad påverkas av trafikplaneringen. Det är avvägningar mellan alla dessa faktorer och infrastrukturens förutsättningar som resulterar i en tidtabell. För att uppnå de rätta avvägningarna måste tågoperatörerna vara direkt och löpande involverade i trafikplaneringen inkl. banfördelning. Detta kan enligt min uppfattning inte uppnås med den självständiga enheten.

Trafikledningen har en central roll vid järnvägstrafik och utgör en integrerad del av trafikverksamheten. Det är vid störningar av olika slag som den måste ingripa. Dessa ingrepp innebär produktionsomläggningar och får avsevärda effekter på tågoperatörens ekonomi. För att minimera störningarnas effekter måste trafikledningen ta en mängd kontakter med olika funktioner. Lok, vagnar, personal, underhållsarbeten m.m. måste omdisponeras på ett sätt som ger minsta möjliga negativa effekter. Om tågoperatören skall kunna ta ansvar för sina kundåtaganden och sin ekonomi måste trafik-

ledningen utföras på ett sätt som tillgodoser deras behov av nära koppling till trafikledningen. Detta kan enligt min uppfattning inte uåånås med den självständiga enheten.

Om banfördelning och trafikledning skulle utföras av den självständiga enheten utan samordning med resurser hos SJ, andra trafikutövare och Banverket skulle dessutom avsevärda kostnadsökningar uppstå. Storleken härav kan framgå av följande exempel hämtat från nuvarande förhållanden vid SJ.

De resurser som SJ har för samordning av sin totala trafikplanering kommer SJ att behöva ha i samma omfattning som för närvarande. Om banfördelningen skulle utföras av den självständiga enheten, skulle denna behöva egna resurser för detta, dvs. marginell användning av SJ:s resurser blir inte möjlig. Detta skulle innebära en kostnad på ca 13 Mkr/år för banfördelning.

Vid trafikledningscentralerna utförs tågklarering för de fjärrstyrda linjerna och stationerna samt tågledning för samtliga linjer. Den personal som utför dessa trafikledningsuppgifter utför även SJ-specifika trafikuppgifter. Detta är information till kunder, transportledning för persontrafiken avseende bl.a. upprätthållande av anslutningar och anordnande av viss ersättningstrafik.

Om trafikledning skulle utföras av den självständiga enheten, skulle denna behöva helt egna resurser för detta. Detta skulle innebära en kostnadsökning på ca 8 Mkr/år. SJ:s egna kostnader för trafikuppgifter kommer då dessutom att bli högre än för närvarande på grund av att samordningen med trafikledningen försvinner. Slutligen måste SJ ha i huvudsak ständig bemanning i trafikledningscentralerna för att kunna ha fullständig information om trafikläget. Effekten på SJ:s kostnader för detta beräknas bli ca 30 Mkr/år.

På icke fjärrstyrda stationer utförs tågklarering. Den personal som utför dessa trafikledningsuppgifter utför även SJ-specifika trafikuppgifter. Detta är dels information till kunder på ett antal större stationer, dels biljettförsäljning, expressgodshantering och vagnväxling på mindre stationer. Dessa uppgifter utförs ofta på marginalen, eftersom tågklarararuppgiften är primär.

Om trafikledningen skulle utföras isolerat från övrig verksamhet av den särskilda banfördelningsenheten, skulle denna behöva helt egna resurser för detta. Samanvändning med SJ:s resurser för ovannämnda trafikuppgifter kompliceras. Detta skulle innebära en ökad kostnad på de berörda stationerna på ca 20 Mkr/år. SJ:s egna kostnader för dessa trafikuppgifter skulle då dessutom bli dyrare än för närvarande, om samordningen med trafikledningen inte blir möjlig, ca 80 Mkr/år. Om en samordning med trafikledningen inte kan åstadkommas kommer SJ emellertid inte att kunna bära alla dessa höga kostnader. Effekten blir att biljettförsäljningen på närmare 100 stationer och godsvagnshanteringen på ett antal terminaler måste upphöra. Merkostnaderna för information till kunder skulle dock kvarstå.

De administrativa kostnaderna kan även förväntas bli högre om trafikledningen sköts av banfördelningsenheten. Samanvändning av resurser blir då inte möjlig vilket kostar ca 5 Mkr/år.

SJ har i rapporter och remissvar beskrivit på vilket sätt banfördelning och trafikledning skulle kunna utföras av SJ på ett konkurrensneutralt sätt i en situation med flera trafikutövare. Jag anser att en sådan lösning är den enda realistiska, särskilt på kort sikt. SJ skulle då utföra arbetet ifråga på entreprenad med den fristående enheten som övervakande. Liknande lösningar har valts i många andra EU-länder, medan det i Sverige av utredaren inte anses möjligt. Utredaren anser att den viktigaste anledningen till detta är att trafikledning är myndighetsutövning, vilket utan analys påstås i en departementsutredning, Ds 1992:101.

Inget EU-land har mig veterligt haft en sådan uppfattning utan man har gett trafikledningen en kommersiell roll, oftast inom det nationella järnvägsföretaget. Ett bra exempel på detta är Finland, där den statliga Banförvaltningscentralen lägger ut bl.a. arbetet med tidtabeller och trafikledning på det finska SJ.

Särskilt yttrande av Anne-Marie Snäll och Lars Hellsvik

Riksdagens beslut angående banfördelning och trafikledning innebär att ansvaret för dessa funktioner bör ligga på en i förhållande till operatörerna och banhallarna helt självständig enhet. Enligt riksdagen bör det ankomma på regeringen att närmare besluta om inrättandet av den självständiga enheten samt formerna för enhetens arbete. Det har särskilt uttryckts det väsentliga i att banfördelningen och trafikledningen även i fortsättningen kan bedrivas i effektiva och smidiga former.

Banverket ser för närvarande över organisationen för att anpassa den till ett ökat sektoransvar och en tydligare, effektivare och mer trafikorienterad förvaltningsroll i linje med direktiven till denna utredning. Verket har senast i rapport 1995-06-30, Banverkets nya organisation, sammanfattat innebörden av en sådan utveckling. Rapporten ligger till grund för den fortsatta organisationsöversynen.

Banverkets syn på banförvaltningen kan – i de avseenden som är relevanta för denna rapport – kort sammanfattas enligt nedan.

Syftet med Banverkets verksamhet är att främja järnvägens utveckling. Det innebär enligt vår uppfattning att tillsammans med olika intressenter utveckla fysiska och andra förutsättningar så att en allt större mängd av det totala transportarbetet sker på järnväg. Det operativa samarbetet med trafikintressenterna måste i ett system som järnvägen manifesteras i avtal eller överenskommelser som kan gälla allt från rätten att bedriva ett lokaltågssystem under 10-tals år till möjligheten att köra extratåg kommande dag eller det ögonblickliga behov som uppstår om ett lok havererar.

Överenskommelserna stipulerar i varierande utsträckning – beroende på tidsperspektivet och parternas behov eller önskemål om utfästelser och garantier –

Var man får köra (rummet)
När (tiden)
under vilka *villkor* (t.ex. betr. axellast, hastighet, spårkvalitet, punktlighet m.m.).

De två första villkoren sammanfattas i regel som tid eller tidsfält för tåglägen i en s.k. grafisk tidtabell.

För att ett tåg skall kunna framföras enligt tidtabellen måste banan vara framkomlig, vilket innebär att den dels måste vara farbar och fungera utan tekniska hinder för trafiken (banhållning), dels måste vara fri från hinder från andra tåg eller fordon på spåret (trafikledningens uppgift).

De uppgifter och åtagande som faller på Banverket med en sådan förvaltarroll innebär att verket måste ha det dagliga, löpande ansvaret för såväl banupplåtelsefunktionen som banhållningen och trafikledningen.

Tåglägena upplåts i en förhandlingsprocess där banfördelningen ("försäljningsavdelningen") jämkar samman önskemål från olika trafikintressenter.

Trafikledningen ("leveransavdelningen") ser till att trafikintressenterna verkligen får den framkomlighet och farbarhet som avtalats.

Den direkta dialogen mellan en mångfald av olika trafikintressenter och Banverket är viktig för förnyelsen inom järnvägen. Ju fler som kan delta i en direkt och aktiv dialog med Banverket, desto bättre blir förutsättningarna för produktutveckling och effektivitet hos såväl trafikansvariga som Banverket i dess olika roller.

Den dialog som leder till avtal om tågläge säkerställer inte bara att slutkundernas önskemål tillgodoses på bästa sätt i den operativa planeringen och det dagliga samarbetet på banan – den ger dess-

utom en nödvändig återföring till samhällsekonomisk och övrig prövning av järnvägens framtid.

Den förvaltarsyn och funktionsfördelning som vi här redovisat är enligt vår uppfattning väl förenlig med riksdagens beslut om inrättande av den självständiga enheten för banfördelning och trafikledning. Denna enhets viktiga ansvar bör emellertid bl.a. vara att följa och övervaka banfördelningsprocessen och pröva om de olika avtalen är förenliga med av riksdagen och regeringen fastställda principer för fördelning av tid mellan olika trafikintressenter resp. mellan dessa och banhållaren. Enheten bör således genom beslut konfirmera avtalen innan de blir giltiga. Enheten bör också vara direkt beslutande om parterna inte kan enas om avtal eller vid tvist mellan olika trafikintressenter eller trafikintressent och banhållare.

Utredarens förslag innebär att även utförandeansvaret för banfördelning och trafikledning skall ligga på den självständiga enheten. Utredaren motiverar sitt förslag bl.a. med att banfördelning och trafikledning i sin helhet utgör myndighetsutövning och därför inte kan delegeras. Enligt vår uppfattning är det endast beslut i den övervakande rollen eller när enheten skiljer tvist eller genom beslut tar över avtal som kan liknas vid myndighetsutövning. Resten faller under beteenden som bör regleras i avtal mellan parterna.

Den syn som utredaren ger uttryck för har vad vi känner till ingen motsvarighet i jämförbara sektorer – t.ex. energi- (Sv Kraftnät) eller teleområdet (Telia m.fl. i förhållande till Post- och Telestyrelsen).

En enhet av det slag och med de uppgifter som föreslås av utredaren innebär också att det utanför kontroll av Banverkets styrelse och generaldirektör skulle kunna fattas beslut som direkt påverkar Banverkets instruktionsenliga och ekonomiska resultatansvar gentemot regeringen och riksdagen (att främja järnvägens utveckling genom en aktiv samhällsekonomiskt motiverad banupplåtelse under samtidigt ansvar för att inom givna finansiella ramar genomföra de drift- och investeringsplaner som regeringen fastställt).

Den föreslagna ansvars- och organisationsmodellen strider enligt vår uppfattning mot grundläggande principer för organisations- och ekonomistyrning.

1775



Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikråden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna – en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]

Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]

Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]

Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]

Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]

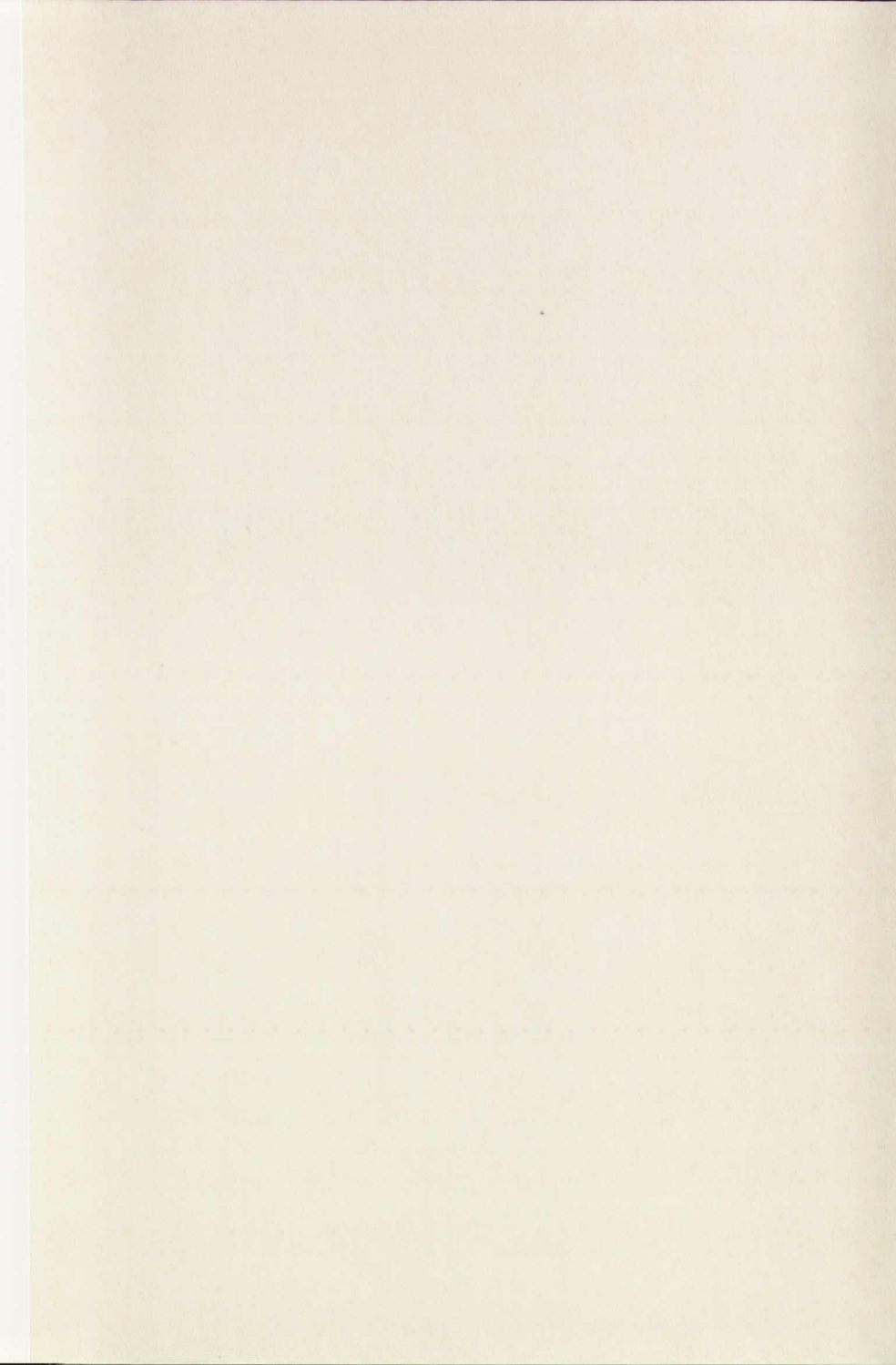
Civildepartementet

Fritid i förändring.

Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]

Miljödepartementet

Batterierna – en laddad fråga. [8]



FRITZES

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-203021, TELEFON 08-6909090

ISBN 91-38-20163-1
ISSN 0375-250X