

Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Diariet
Samtliga berörda
GD kansli

PM – Trafikverkets remissyttrande avseende Remiss av promemorian Fjärde järnvägspaketet

1. Inledning

Trafikverket har fått möjligheten att lämna synpunkter på förslag till framtida lagstiftning inom järnvägsområdet i samband med remiss av Promemorian Fjärde järnvägspaketet. I denna promemoria, vilken medföljer missivet som undertecknats av Trafikverkets generaldirektör, redovisar Trafikverket sitt yttrande, där verket i huvudsak lyfter fram sådana frågor och aspekter där det enligt verkets bedömning finns problem eller behov av utveckling av bestämmelser och resonemang i förarbetet till ny järnvägslagstiftning.

Trafikverkets remissvar har strukturerats på följande sätt. Redovisningen inleds i det andra avsnittet med en sammanfattning av de reflektioner och synpunkter som Trafikverket bedömer vara de väsentligaste. I det tredje avsnittet redogörs mer utförligt för dessa väsentliga reflektioner och synpunkter. I det fjärde avsnittet redovisas detaljsynpunkter på förslaget. I det avslutande och femte avsnittet redogörs för beslutande, föredragande och deltagande i den slutliga beredningen av detta remissvar. Nedan följer en innehållsöversikt för remissvaret.

- | |
|---|
| <p>2 Sammanfattning (sid 2 – 5): 2.1 Övergripande och generella synpunkter, 2.2 Järnvägsmarknadslag, 2.3 Järnvägstekniklag, 2.4 Järnvägssäkerhetslag och 2.5 Lag om nationella järnvägssystem</p> <p>3 Väsentliga reflektioner och synpunkter (sid 6 – 21): 3.1 Generellt för promemorian, 3.2 Järnvägsmarknadslag, 3.3 Järnvägstekniklag, 3.4 Järnvägssäkerhetslag och 3.5 Lag om nationella järnvägssystem</p> <p>4 Detaljerade synpunkter (sid 22 – 58): 4.1 Järnvägsmarknadslag, 4.2 Järnvägstekniklag, 4.3 Järnvägssäkerhetslag, 4.4 Lag om nationella järnvägssystem och 4.5 Övrig författning</p> <p>5 Beslutande, föredragande och deltagande i den slutliga beredningen (sid 58)</p> |
|---|

2. Sammanfattning

2.1. Övergripande och generella synpunkter

Trafikverket är positiv till den föreslagna omstruktureringen från dagens järnvägslag till flera lagar. Det ger en mer lättöverskådlig lagstiftning med hänsyn till lagstiftningen på EU-nivån. Det är dock viktigt att systemperspektivet med avseende på marknad, teknik och säkerhet säkerställs.

Det finns enligt Trafikverket fortfarande oklarheter och fall där det kan diskuteras om EU-bestämmelser har blivit genomförda korrekt. Det vore välkommet om regeringen vid en sådan omdaning av regelverket också tar tillfället i akt och undanröjer väsentliga oklarheter.

Det är angeläget att i den nationella lagstiftningen använda samma definitioner som i direktiv och förordningar på EU-nivå, annars finns det en risk för tolknings- och tillämpningsproblem.

Trafikverket saknar en genomgång av dagens regelverk och hur de fungerar. Det är därför svårt att av promemorian få en bild av nuläge och föreslagen förändring samt vilka konsekvenser förslaget innebär i förhållande till dagens situation.

Förslagen i promemorian har till stor del fått en direktivsnära utformning. I många fall saknas en tydlig vägledning i förarbetet för olika bestämmelser, vilket kan resultera i en rättsosäkerhet.

Det finns behov av utförliga konsekvensanalyser vid genomförande av kompletterande reglering med föreskrifter. Den kompletterande regelgivningen och dess bemyndigande bör kännetecknas av en systematisk dialog, förankring och samordning där regelutvecklingsarbetet bör baseras på en nationell regleringsstrategi.

Det bör provas om tidpunkter för övergångsbestämmelserna kan skjutas framåt. Det gäller speciellt bestämmelserna för järnvägstekniklagen.

2.2. Järnvägsmarknadslag

Den svenska implementeringen av hur banarbeten hanteras i tilldelningsprocessen är inte i linje med SERA-direktivet och bör därför ändras. Det bör framgå att tilldelningsprocessen endast omfattar tilldelning av tåglägen. För att utföra banarbeten tilldelas däremot inte kapacitet, utan förekomsten av banarbeten innebär att kapaciteten för tåglägen är begränsad.

Järnvägsmarknadslagen måste anpassas för att beakta de förutsättningar och moment i kapacitetstilldelningen som följer av SERA-direktivets bilaga VII. Bestämmelserna bör ge uttryck för att tågplanen fastställs primärt i ett första skede och därefter slutligt efter hantering av kompletterande ansökningar.

Ytterligare vägledning bör ges i förarbetet avseende när infrastrukturförvaltaren ska ange sitt behov av banarbetskapacitet. Förslaget till reglering återspeglar inte de tidsramar och skyldigheter som följer av SERA-direktivets bilaga VII.

Förutsättningarna för kapacitetstilldelningen behöver utvecklas. Det finns behov av såväl utvecklade bestämmelser som utvecklad vägledning i förarbetet avseende exempelvis reservkapacitet och reservation av viss järnvägsinfrastruktur, beaktande av omständigheter av betydelse i förhållande till överbelastningsförklaring och tilldelning med stöd av prioriteringskriterier, förutsättningar för överbelastningsförklaring och tilldelat tågläge som systematiskt missbrukas.

Trafikverket anser att en utmönstring av kravet på samhällsekonomisk effektivitet kopplat till prioriteringskriterier är att föredra och anser att det vore bra att närma sig SERA-direktivets formulering. Även om samhällsekonomisk effektivitet också fortsatt är en ledstjärna för Trafikverket, så ger en mer direktivnära formulering möjligheter för en mer flexibel tillämpning.

De möjligheter som framgår av SERA-direktivet vad gäller att gynna nationella och internationella godstransporter vid tilldelning av kapacitet och ge sådana transporter en högre prioritet bör implementeras och framgå av bestämmelserna i järnvägsmarknadslagen.

Bestämmelser och vägledning behöver utvecklas avseende tilldelning av tåglägen ad hoc inom gällande tågplan. För det första bör kravet på handläggning inom 5 dagar endast avse ansökningar om enskilda tåglägen, medan övriga ad hoc ansökningar ska besvaras snabbt. För det andra behöver nuvarande oklarhet mellan ad hoc ansökningar och det nya processteget kompletterande ansökan ges ytterligare vägledning från lagstiftarens sida, bland annat avseende vid vilken tidpunkt som ad hoc regeln om fem dagars handläggningstid bör börja gälla.

Infrastrukturförvaltaren behöver ytterligare flexibilitet för att hantera tilldelning av kapacitet för tåglägen vid banarbeten och kapacitetsbegränsning. Vid situationer med stora kapacitetsbegränsningar är det nödvändigt att det finns flexibilitet för infrastrukturförvaltaren att tilldela kapacitet, en flexibilitet som i dagsläget saknas. Effekterna av detta blir ofta att godstrafiken får försämrade förutsättningar eftersom de oftast prioriteras lägre med hänsyn till kravet på samhällsekonomisk effektivitet vid tillämpning av prioriteringskriterierna.

Infrastrukturförvaltaren bör ges ett tydligare mandat vid tågstörningar för att besluta om åtgärder utöver förändring av tågplanen, allt i syfte att snabbt kunna få infrastrukturen framkomlig igen.

Trafikverket bedömer att det kan finnas anledning för lagstiftaren att göra ett uttalande i förarbetet kring hur man ser på regelverket om vertikalt integrerade företag med hänsyn till Trafikverkets roll som infrastrukturförvaltare samtidigt som Trafikverket har uppdraget att upphandla olönsam trafik och tillhandahålla fordon för den trafiken. Trafikverket har tillstånd som järnvägsföretag. Den nya definitionen av järnvägsföretag kan innebära att Trafikverket inte träffas av bestämmelserna om juridisk åtskillnad mellan järnvägsföretagsdelen i förhållande till infrastrukturförvaltdelen. Även här vore det önskvärt att det förs ett resonemang kring detta i förarbetet för att tydliggöra hur lagstiftaren ser på detta.

Det bedrivs ett utvecklingsarbete kring kapacitetstilldelning på internationell nivå, som pekar på behov av regelförändringar för att förslag till ändrad process ska kunna införas. Det finns indikationer på att EU-regelverket kan behöva förändras och att det eventuellt kan komma att ske i en ganska snabb process. Det finns därför, enligt Trafikverkets mening, behov av att Sverige på olika nivåer har beredskap för att bereda och hantera sådana förslag till förändringar.

2.3. Järnvägstekniklag

I förslaget underskattas kostnader och konsekvenser kraftigt på grund av den otydlighet som finns i förslaget och dess förarbete. Otydligheten kan resultera i oöverskådliga konsekvenser om ineffektiva och ”felaktiga” tolkningar görs. Verksamhetsutövaren bör därför ges möjlighet att tolka lagstiftningen bland annat avseende vad som ingår i unionens järnvägsnät, om inte lagstiftaren väljer att göra tolkningen vid införlivande av driftkompatibilitetsdirektivet i nationell rätt. Trafikverket anser att vi i Sverige bör vara ytterst restriktiva med att skapa nya nationella regler.

Förslaget öppnar upp för att reglera delsystem utöver TSD, vilket inte ligger i linje med den europeiska målsättningen om ett gemensamt europeiskt regelverk. Trafikverket föreslår därför justeringar i förslaget.

Det går inte att utläsa av driftkompatibilitetsdirektivet att exempelvis signalställverk ska omfattas av nationella regler och den harmoniserade godkännandeprocessen. I direktivet uttalas att nationella regler bör minskas successivt till följd av att tillämpningsområde för TSD vidgas till hela unionens järnvägssystem. Det finns ett nationellt ansvar att säkerställa att harmoniserat godkännande och nationella regler endast föreligger där det finns ett behov. En ordning som innebär att exempelvis signalställverk ska omfattas av nationella regler som ska notifieras ställer helt andra krav på verksamheten. Trafikverket bedömer kostnadsökningen från en nationell hantering till ett harmoniserat godkännande till ca 375 miljoner kronor per år. I direktivet omfattas även ”tekniska installationer för databehandling och telekommunikation”. Om dessa områden skulle bli föremål för nationella regler och harmoniserat godkännande skulle uppskattningsvis administrationen för att uppnå ett harmoniserat godkännande ge kostnadsökningar i storleksordningen 100 miljoner kronor årligen. Flera områden som med direktivets skrivningar skulle kunna bli aktuella för harmoniserat godkännande har identifierats under remissarbetets gång.

Övergångsreglerna bör uttryckas så att den hantering för godkännande som finns idag är tillåten åtminstone under 24 månader från det att det nya regelverket träder ikraft.

2.4. Järnvägssäkerhetslag

Ansvar och uppgifter inom ramen för säkerhetsstyrningssystemet är otydliga, ibland motstridiga och i vissa fall felaktiga utifrån intentionen i EU-direktiv och relevanta EU-förordningar. I förslaget läggs ett alltför långtgående ansvar på infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag som bedöms strida mot avsikten i direktivet. Direktivets bestämmelser innehåller en mer nyanserade bild jämfört med förslaget i promemorian.

EU-direktivet föreskriver att avtal ska innehålla villkor som innebär att järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare ålägger aktörerna att genomföra riskkontrollåtgärder och som ställer krav på aktörerna att använda en gemensam övervakningsprocess. Formuleringarna i förslaget stämmer inte med direktivet i denna del.

Ett systembaserat angreppssätt är en viktig princip bl.a. för säkerhetsstyrningssystemet. Regleringen kring att beakta ett systembaserat angreppssätt saknas dock i förslaget.

Trafikverket ifrågasätter om det är i enlighet med direktiv (EU) 2016/798 att begränsa tillämpligheten av järnvägssäkerhetslagen i enlighet med förslaget. Direktivet synes ha ett vidare tillämpningsområde. Tillämpningsområdet för järnvägssäkerhetslagen bedöms endast träffa delar av Trafikverkets järnvägsnät. Det kan diskuteras lämpligheten i att olika lagar, järnvägssäkerhetslagen och lag om nationella järnvägssystem, reglerar samma järnvägsnät. Det vore sannolikt bättre för Trafikverket att endast behöva förhålla sig till järnvägssäkerhetslagen för verkets hela järnvägsnät. En av konsekvenserna bedöms bli att Trafikverket behöver dubbla säkerhetstillstånd, ett under järnvägssäkerhetslagen och ett under lag om nationella järnvägssystem.

2.5. Lag om nationella järnvägssystem

Tillämpningsområdet för lagen är otydligt. Det är inte helt lätt att fastställa det exakta tillämpningsområdet för förslag till järnvägstekniklag respektive järnvägssäkerhetslag. Denna oklarhet gör i sin tur att det blir svårt att fastställa vad för tillämpningsområde som kommer att gälla för lag om nationella järnvägssystem.

3. Väsentliga reflektioner och synpunkter

3.1. Generellt för promemorian

Positivt med föreslagen struktur

Trafikverket är positiv till den föreslagna omstruktureringen från dagens järnvägslag till flera lagar. Det ger en mer lättöverskådlig lagstiftning med hänsyn till lagstiftningen på EU-nivå. Det är dock viktigt att systemperspektivet med avseende på marknad, teknik och säkerhet säkerställs.

Behov av undanröjande av oklarheter

Men det finns fortfarande både oklarheter, där lagstiftaren skulle kunna bringa ytterligare klarhet, och fall där det kan diskuteras huruvida implementeringen kan ses som korrekt implementerad. Det vore därför enligt Trafikverkets mening välkommet om regeringen vid en sådan omdaning av regelverket också tar tillfället i akt och undanröjer väsentliga oklarheter och bringar ytterligare klarhet i lagstiftningen. I dagsläget finns det exempelvis skillnader i järnvägslagen jämfört med SERA-direktivet och medföljande genomförandeakter, vilket innebär att tolkningsproblem skapas. Det gör enligt Trafikverket rättsläget oklart inom vissa områden.

Definitioner

Det är angeläget att i den nationella lagstiftningen använda samma definitioner som i direktiv och förordningar på EU-nivå. Ett närmande har skett i förslaget, men en fullständig överensstämmelse vore att föredra. Tolknings- och tillämpningsproblem kommer annars att uppstå när EU utfärdar direkt tillämpliga genomförandeakter, vilka bygger på andra definitioner än den nationella lagstiftningen.

Avsaknad av nulägesbeskrivning och bristfällig konsekvensbedömning

Promemorian saknar genomgående en beskrivning av dagens regelverk och hur dessa fungerar. Det gör det svårt för läsaren att få en bild av nuläge, föreslagen förändring och skillnaden mellan dem. Det medför också att konsekvensbeskrivning av förslagen i förhållande till dagens läge saknas. Trafikverket konstaterar att det finns flera osäkra förutsättningar kopplat till förslaget, vilka kan resultera i betydande kostnader och därmed få påverkan på statsbudgeten.

Förarbetet bör innehålla mer vägledning

Förslagen i promemorian har till stor del getts en direktivnära utformning. Trafikverket saknar dock i många fall en tydlig vägledning i förarbetet för olika bestämmelser, vilket kan resultera i en rättsosäkerhet. Det ger otydliga förutsättningar för den myndighet som har att ge ut kompletterande föreskrifter, med risk för att kompletterande reglering kan bli för omfattande och kostnadsdrivande. Det är enligt Trafikverket svårt att bedöma omfattningen av det kompletterande regelverket som kan följa av detta förslag till lagstiftning. Trafikverket ser behov av att skälen i förarbetet i flera fall behöver utvecklas för att ge en tydligare vägledning och stöd såväl för föreskrivande myndigheter som för berörda aktörer i övrigt. Det är viktigt att det samlade regelverket är så enkelt och så tydligt som möjligt för de aktörer som har att följa det – för att de ska kunna göra det och bedriva sin verksamhet på ett effektivt sätt.

Behov av utförliga konsekvensanalyser vid kompletterande reglering

De föreslagna regelverken innehåller delegeringar till den myndighet som regeringen bestämmer (Transportstyrelsen) att ta fram föreskrifter. Trafikverket vill understryka vikten av att de kommande regleringarna föregås av en tydlig problembeskrivning, redovisning av konsekvenser av om ingen reglering görs, beskrivning av effekterna av reglerna vad gäller måluppfyllnad, kostnader för statsbudgeten samt kostnadstrycket på järnvägsföretagen och järnvägsbranschen i stort. Trafikverket vill därför särskilt påminna om vikten av att förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning tillämpas i det kommande arbetet.

Kompletterande regelgivning och bemyndigande bör kännetecknas av en systematisk dialog, förankring och samordning

För att regelverket ska bli så ändamålsenligt och effektivt som möjligt är det viktigt att den samlade kompetensen inom järnvägssektorn nyttjas. Dialog och förankring med branschen varierar idag vad gäller regelutveckling. Trafikverket anser att den myndighet som regeringen ger bemyndigande att ge ut föreskrifter (Transportstyrelsen), också får i uppdrag att på ett systematiskt och förutsägbart sätt driva och samordna regelgivningsarbetet utifrån en nationell regleringsstrategi och i nära samverkan med aktörer i den svenska järnvägsbranschen.

Tidpunkter för övergångsbestämmelserna bör prövas

Vid införlivandet av fjärde järnvägspaketet i nationell rätt den 16 juni 2020 kommer nationella föreskrifter baserade på de olika lagarna enligt promemorian delvis att saknas. Man bör därför enligt Trafikverkets bedömning pröva om övergångsbestämmelserna kan skjutas framåt. Det gäller speciellt järnvägstekniklagen där Trafikverket anser att övergångsreglerna bör möjliggöra att äldre föreskrifter ska kunna tillämpas under längre tid (se även avsnitt 3.3, Järnvägstekniklag).

3.2. Järnvägsmarknadslag

Tilldelning av kapacitet för banarbete

Trafikverket har sedan lång tid tillbaka hanterat banarbeten som en del av tilldelningsprocessen. Detta synsätt har sitt ursprung i ett uttalande i proposition 2003/04:123 (s. 118). Efter föreläggande från Transportstyrelsen den 30 maj 2016 infördes villkor i Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning 2019 som innebar att ett banarbete som hamnat i konflikt med tåglägesansökningar kan förskjutas i tid, men kan inte helt trängas undan.

Detta synsätt att betrakta banarbeten och tåglägen som i de närmaste likvärdiga konkurrenter till kapacitet på infrastrukturen har inneburit många svårigheter och otydligheter för infrastrukturförvaltaren och för marknadens aktörer. Det har inte haft något direkt stöd i de europeiska rättsakterna och med reglerna i den nya bilaga VII till SERA-direktivet blir det än mer tydligt att banarbeten inte ska konkurrera om kapaciteten med tåglägesansökningarna. Trafikverket bedömer att verket inte kan leva upp till bestämmelserna i bilagan om man fortsätter att hantera behovet av kapacitet för banarbeten på det sätt som hittills gjorts. Föreläggandet av banarbeten i tid och rum enligt bilaga VII ska i många fall vara samrätt och avgjort innan tilldelningsprocessen tar sin början. Endast banarbeten av mindre omfattning som infrastrukturförvaltaren får

kännedom efter att ansökningstiden för årlig ansökan gått ut, ska infrastrukturförvaltaren samråda om under tilldelningsprocessen.

Trafikverket tolkar SERA-direktivets bilaga VII som att infrastrukturförvaltarens behov av tid i spår för underhåll med mera är en kapacitetsbegränsning för de ansökningar om kapacitet som inkommer från järnvägsföretagen. I bilaga VII föreskrivs hur samråd med sökandena ska ske. Detta ska i allmänhet ske innan den årliga tilldelningsprocessen inleds. Med föreslagna skrivningar i promemorian är det otydligt om det är regeringens mening att infrastrukturförvaltarens behov av kapacitet för underhåll ska vägas mot järnvägsföretags och sökandes kapacitet i tågplaneprocessen, eller om infrastrukturförvaltarens behov av kapacitet är undantaget från den kapacitet som kan sökas. Trafikverket anser att det är en förutsättning för en effektiv underhållsverksamhet att infrastrukturförvaltarens behov ges företräde och att tåglägen fördelas utifrån tillgänglig kapacitet efter förläggning av banarbeten.

Enligt Trafikverkets mening är den svenska implementeringen av hur banarbeten hanteras i tilldelningsprocessen inte i linje med SERA-direktivet och bör därför justeras.

Det bör enligt Trafikverkets mening tydliggöras i lagstiftningen att tilldelningsprocessen bara ska omfatta tilldelning av tåglägen och att infrastrukturförvaltarens planering av banarbeten inte ska dras in i denna process och bli föremål för överbelastningsförklaring och användning av prioriteringskriterier etc. Detta utesluter dock inte att infrastrukturförvaltaren har ansvaret att genom samråd och god framförhållning söka minimera banarbetens störande inverkan på järnvägstrafiken.

SERA-direktivet artikel 53 anger att ansökningar om infrastrukturkapacitet ska inges under tågplaneprocessen, men enligt definitionen i artikel 3 definieras "infrastrukturkapacitet" som "möjlighet att planera begärda tåglägen för en del av infrastrukturen under en viss period". Regleringar av tågplaneprocessen i övrigt handlar om "infrastrukturkapacitet" och "sökanden", vilket rör sig om tåglägen. Att tågplaneprocessens prioriteringskriterier för samhällsekonomisk effektivitet ska tillämpas på situationer där behov av banarbeten står i konflikt med önskemål om tåglägen torde enligt Trafikverkets bedömning innebära en felaktig tolkning av SERA-direktivet.

SERA-direktivets artikel 53 bör istället tolkas som att infrastrukturförvaltarna ska redovisa behov av att utföra åtgärder i infrastrukturen, så att järnvägsföretag och andra sökanden får en bra bild av detta. Det stämmer med den nyligen antagna bilaga VII till SERA-direktivet. Av beslutet 2017/2075 om beslut av Bilaga VII i preamble 5 är det tydligt uttryckt att infrastrukturförvaltarens behov av tider i spår för banarbeten ska utgöra förutsättningar i tilldelningsprocessen. Där uttrycks att "de sökande bör få tidig information om kommande kapacitetsbegränsningar som gör det möjligt för dem att anpassa sin verksamhet och sina transportbehov till begränsningar av infrastrukturkapaciteten."

Infrastrukturförvaltarna ska försöka möta ansökningar från sökande så långt som möjligt och vidta anpassningar av banarbeten, men det kan inte vara fråga om att tillämpa prioriteringskriterier mellan banarbete och tågäge. Överbelastningsförklaring och prioriteringskriterier bör endast användas för att skilja på ansökningar om tåglägen.

Trafikverket har föreslagit förtydliganden som innebär att infrastrukturförvaltaren anger sitt behov av infrastrukturkapacitet och att förvaltaren inte deltar i kapacitetstilldelningsprocessen i form av en ansökan.

Reglering av kapacitetstilldelningen behöver beakta de procedurregler som följer av SERA-direktivets bilaga VII

Genom det direkt gällande beslutet avseende SERA-direktivets bilaga VII har utvecklade regler för tilldelningsprocessen blivit tillämpliga i Sverige. Det lagförslag som nu lagts fram beaktar inte de nya moment i kapacitetstilldelningen som införts genom bilaga VII. Den svenska lagtexten kommer därmed inte ge en komplett bild över olika moment i kapacitetstilldelningsprocessen på något lättöverskådligt sätt, eftersom förslaget inte tar in det nya processteget avseende kompletterande ansökningar i lagtexten. Enligt Trafikverkets mening bör bestämmelserna ge uttryck för att tågplanen fastställs primärt i ett första skede och därefter slutligt efter hantering av kompletterande ansökningar.

Tidpunkt för att ange behov av kapacitet för banarbeten

I 7 kap. 13 § föreskrivs att infrastrukturförvaltaren senast under tilldelningsförfarandet ska ange vilken infrastrukturkapacitet som förvaltaren önskar använda för planerade banarbeten. Tidpunkten för när infrastrukturförvaltaren ska ange sitt behov av banarbetskäpacityt har således i den svenska lagstiftningen reglerats på ett tämligen öppet och oprecist sätt. Såsom beskrivits i promemorian är det viktigt att den svenska lagen stämmer överens med det direkt tillämpliga beslutet avseende bilaga VII, och Trafikverket uppfattar det som att de tidsramar och de skyldigheter infrastrukturförvaltaren har när det gäller information och samråd och som framgår av Bilaga VII till SERA-direktivet, är orsaken till att lagförslaget utformats på det sätt som skett.

I promemorian (avsnitt 16.2.4) beskrivs att infrastrukturförvaltaren ska ange sitt behov av kapacitet för banarbeten senast då järnvägsföretag och andra sökanden anger sitt behov av kapacitet. Detta uttalande måste tolkas som att Trafikverket senast vid sista dag för årlig ansökan ska ange sitt behov av banarbeten. Det är emellertid inte helt förenligt med bestämmelsen i bilaga VII, eftersom punkt 12, anger att infrastrukturförvaltaren kan meddela mindre kapacitetsbegränsningar så sent som fyra månader innan ändringen av tågplanen under vissa förutsättningar. I avsnittets sammanfattning beskrivs vidare med uttrycket "under tilldelningsförfarandet" avses det förfarande som leder fram till tilldelade tågplanen. Detta uttalande torde innebära att infrastrukturförvaltaren senast vid fastställelsen av tågplanen måste ha angivet sitt behov av kapacitet. De olika uttalandena förefaller var oförenliga med varandra vilket leder till att tolkningen av regleringen i den här delen blir otydlig och rättsosäker.

Förutsättningar för kapacitetstilldelning behöver utvecklas

Trafikverket ser behov av att förutsättningarna för tilldelning av kapacitet utvecklas. Utöver synen på kapacitet för banarbeten och förändringsbehov med anledning av SERA-direktivets bilaga VII, ser Trafikverket även behov av förändrade bestämmelser eller ytterligare vägledning från lagstiftarens sida avseende bland annat reservkapacitet och reservation av viss järnvägsinfrastruktur (7 kap. 3 §), beaktande av omständigheter av betydelse i förhållande till överbelastningsförklaring och tilldelning med stöd av prioriteringskriterier (7 kap. 14 §), överbelastningsförklaring (7 kap. 18 §) och tilldelat

tågläge som systematiskt missbrukas (7 kap. 25 §). Reflektioner och synpunkter kring detta redovisas under detaljerade synpunkter.

Samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande

Under de senaste åren har det såväl i slutbetänkandet av Utredningen om järnvägens organisation (SOU 2015:110) som i delrapport från Sverigeförhandlingen (SOU 2017:105) föreslagits att järnvägslagens regler om prioritering av trafik bör ändras så att kravet på samhällsekonomisk effektivitet tas bort. Trafikverket har tidigare i samband med Sverigeförhandlingens öppna samråd avseende regelverk för marknadstillträde och kapacitetstilldelning för höghastighetsjärnväg ställt sig positiv till en utmönstring av kravet på samhällsekonomisk effektivitet.

Trafikverket anser att det är bra att närma sig direktivets formulering där prioriteringskriterierna ska "ta hänsyn till tjänstens betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som följaktligen inte kommer att tilldelas kapacitet". Även om samhällsekonomisk effektivitet också fortsatt kommer att vara en ledstjärna för Trafikverket, så bedömer verket att en formulering med en mer direktivnära författningstext ger möjlighet till en något mer flexibel tillämpning och att det bidrar till att skapa nya möjligheter för infrastrukturförvaltare att utforma sina prioriteringskriterier.

Samhällsekonomisk effektivitet är ett etablerat begrepp inom nationalekonomin och grundar sig på välfärdsteori, som innebär att samhällets resurser används samhällsekonomiskt effektivt när samhällets välfärd maximeras. Det är dock en svår uppgift att använda samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen som huvudprincip för prioritering i konflikter om tåglägen. Problemet handlar dels om att optimera användningen av kapacitet, dels att värdera de ansökningar om tåglägen som lämnas till infrastrukturförvaltaren. Det senare ställer bl.a. krav på tillförlitliga uppgifter om lönsamhet och vinster för att kunna bedöma värdet för olika ansökningar.

Den modell för prioriteringskriterier som Trafikverket utvecklat för att hantera intressekonflikter mellan sökande har fått mycket kritik från olika håll. Dagens modell syftar till att lösa en enskild intressekonflikt och har inget helhetsperspektiv. Det saknas idag en kvalitetssäkrad och gemensam modell för att avgöra den samhällsekonomiska effektiviteten för alla de olika segment och trafikupplägg som finns inom järnvägstrafiken. Trafikverkets bedömning är att dagens modell inte kommer att fungera över tid, utan behöver ersättas med andra prioriteringskriterier – inte minst för att kunna ge bättre förutsättningar för godstrafik på järnväg som annars riskerar att slås ut på grund av begränsad kapacitet (se även synpunkter nedan avseende "Bättre förutsättningar att prioritera godstrafik"). För att kunna göra det, behövs enligt Trafikverkets bedömning, andra förutsättningar i lagstiftningen vad gäller prioriteringskriterier. Genom att närma sig direktivets formulering i svensk lagstiftning skapas en ökad flexibilitet. Trafikverket bedömer att det skulle möjliggöra en utveckling av prioriteringskriterierna där det är exempelvis möjligt att ta såväl ett större helhetsperspektiv som att möjliggöra ett mer differentierat upplägg för olika delar av järnvägsnätet.

Bättre förutsättningar att prioritera godstrafik

I SERA-direktivet anges i artikel 47.4 att medlemsstaten för att gynna nationella och internationella godstransporter med järnväg får vidta nödvändiga åtgärder för att sådana tjänster ska prioriteras vid tilldelning av infrastrukturkapacitet. I artikel 47.5 anges att betydelsen av godstransporter och särskilt internationella sådana ska beaktas i tillräcklig grad när prioriteringskriterierna bestäms. Dessa möjligheter bör enligt Trafikverkets mening tydligt framgå av bestämmelserna i järnvägsmarknadslagen, vilket enligt Trafikverkets bedömning, skulle ge infrastrukturförvaltaren ytterligare möjligheter att prioritera godstrafiken högre i tilldelningsprocessen.

Ad hoc- Inom gällande tågplan

När det gäller regeln i förslaget till 7 kap 21 § angående ad hoc-ansökningar föreligger det enligt Trafikverkets uppfattning två olika problemställningar.

För det första bör bestämmelsen anpassas till SERA-direktivet, där endast ad hoc ansökningar om "enskilda tåglägen" ska besvaras inom fem dagar. Med järnvägslagens lydelse (som kvarstår i remissförslaget) omfattas alla ad hoc ansökningar av detta krav, vilket medför att även mer omfattande ansökningar med större trafikupplägg, för vilka en handläggningstid på maximalt fem dagar är mycket svårt att leva upp till, också omfattas av kravet. Femdagarskravet bör således endast gälla för ad hoc ansökningar om enskilda tåglägen under innevarande tågplan, medan övriga ad hoc ansökningar ska besvaras snabbt i enlighet med SERA-direktivets artikel 48.

För det andra innebär lagförslaget att det kommer föreligga oklarheter mellan ad hoc-ansökningar och det nya processteget kompletterande ansökan. Femdagarsregeln som gäller ad hoc-ansökningar återfinns som en artikel i SERA-direktivet, medan bestämmelserna om kompletterande ansökan införts genom det delegerade beslutet (EU) 2017/2075 som gäller som svensk lag utan vidare reglering (bilaga VII). Vid genomförandet av direktivet i svensk lag behöver konflikten mellan dessa regelverk klaras ut.

Det är formuleringen "ansökan om tågläge inom en redan gällande tågplan..." som innebär svårigheter. Det är utifrån lagförslaget svårt att fastställa vid vilken tidpunkt en tågplan ska räknas vara gällande, och när ad hoc-regeln om fem dagars handläggningstid därmed börjar gälla. Denna formulering "inom gällande tågplan" är inte en reglering som följer av direktivet. Trafikverket har hittills tolkat regeln som att tågplanen är gällande efter att tågplanen fastställts, dvs. redan innan ändringen av tågplanen. Trafikverket har så snart som det varit praktiskt möjligt efter tågplanens fastställande tagit emot och handlagt ad hoc-ansökningar.

Emellertid innebär det nya processteget kompletterande ansökan som införts genom bilaga VII att parallella ansökningssystem skulle vara igång samtidigt. Dels ad hoc-ansökningar med fem dagars handläggningstid, och dels kompletterande ansökningar. Detta är av praktiska skäl olyckligt då det inte är möjligt att med säkerhet besvara vilken kapacitet som faktiskt är ledig för ad hoc, innan tågplanen justerats med kompletterande ansökningar och fastställts slutligt.

Dessutom anges i SERA-direktivets bilaga VII att infrastrukturförvaltaren vid uppdateringen av utkastet, som ska ske senast en månad före ändringen av tågplanen (se bilaga VII punkt 6 andra stycket), ska beakta alla tåglägen som tilldelats efter det att tidsfristen för årlig ansökan har löpt ut. Om tågplanen är att anse som gällande redan efter den primära fastställelsen som sker omkring den 20 september skulle det innebära att såväl kompletterande ansökningar som ad hoc-ansökningar skulle vara med i uppdateringen som ska ske senast en månad innan tågplanens ändring. Såsom beskrivits ovan är det nödvändigt att de kompletterande ansökningarna handläggs innan ad hoc-ansökningar kan behandlas för att det ska vara logisk följd i processen.

Prioritering av trafik vid kapacitetsbegränsning

Vid inskränkningar i den ordinarie kapaciteten på grund av banarbeten anges i promemorian att den trafik som representerar den minst samhällsekonomiskt lönsamma är den som ska träda tillbaka. Trafikverket vill framhålla att det i denna typ av situationer med stora kapacitetsbegränsningar är nödvändigt att det finns en flexibilitet för infrastrukturförvaltaren vid tilldelning av kapacitet.

De grunder för prioritering av trafik som Trafikverket använder vid kapacitetsfördelning i den årliga tågplanen är mycket svåra att använda vid tillfälliga och kraftiga kapacitetsinskränkningar. Effekterna av detta blir att godstrafiken ofta är den som prioriteras lägst, eftersom den trafiken i generella termer ges den lägsta värderingen i de samhällsekonomiskt grundade kriterierna som används för att fastställa den samhällsekonomiskt mest motiverade trafiken vid den årliga tilldelningen i tågplanen. Trafikverket understryker att det för en effektiv planering och prioritering av tågtrafiken vid stora kapacitetsinskränkningar är viktigt att Trafikverket ges möjlighet att göra en samlad bedömning utifrån den aktuella situationen och att Trafikverket därmed ges möjlighet till viss flexibilitet vid beslut om tilldelning av kapacitet. Tillämpning av prioriteringskriterierna vid tillfälliga begränsningar medför annars att det vid stora kapacitetsinskränkningar är godstrafiken som till stor del kommer att bli utan kapacitet.

Det finns inga hinder mot en flexibilitet för infrastrukturförvaltaren i det bakomliggande SERA-direktivet. Enligt punkt 17 i bilaga VII ska infrastrukturförvaltaren ange de kriterier som ska ligga till grund för vilka tåg av varje typ av trafik som ska ledas om vid mycket stora begränsningar av kapaciteten, och dessutom i järnvägsnätsbeskrivningen presentera en preliminär fördelning av den återstående kapaciteten för olika typer av trafik (segment).

Det är tydligt i direktivet att förhållandena vid tillfälliga kapacitetsbegränsningar är att betrakta som särfall, där den begränsade kapacitetssituationen kräver en annan prioritering.

Det behöver finnas utrymme för infrastrukturförvaltaren att möta politiska beslut om att t.ex. gynna godstrafiken vid vissa tillfällen. Den föreslagna lydelsen i 7 kap. 3 § torde också ge utrymme för det, men författningskommentarerna om detta är mycket tvetydiga. Trafikverket framhåller att infrastrukturförvaltaren måste ha möjlighet att utifrån det specifika fallet göra bedömningar som går utöver de prioriteringskriterier som används i tågplanprocessen. De ska naturligtvis ha sin grund i samhällets bästa, men det kan inte räknas fram på samma sätt vid ett enskilt tillfälle, som i en hel tågplan.

Beslut om åtgärder vid trafikstörningar

Det är önskvärt att infrastrukturförvaltaren ges ett tydligare mandat att vid trafikstörningar kunna besluta om åtgärder utöver förändring av tågplanen – allt i syfte att snabbt kunna få infrastrukturen framkomlig igen. Det kan även övervägas om det finns behov av att särskilt reglera infrastrukturförvaltarens rätt att begära ersättning av berörda järnvägsföretag för insatsen.

I befintlig lagstiftning (Järnvägslagen 6 kap. 17 §) framgår att infrastrukturförvaltaren får vidta nödvändiga åtgärder. Enligt 6 kap. 18 § är järnvägsföretag skyldigt att ställa resurser till förfogande enligt överenskommelse. Med eget lok och tydligt mandat kan infrastrukturförvaltaren själv snabbt dra undan hindrande tåg. Trafikverket kommer att leasa hjälplok i enlighet med det som redovisats i regeringsuppdraget. Ett tydligare mandat i denna fråga för infrastrukturförvaltaren vore önskvärt enligt Trafikverket.

Vertikalt integrerat företag

Nya bestämmelser har införts i nationell författning avseende infrastrukturförvaltarens oberoende. När det gäller beskrivningen i 5 kap. 2 § punkt 4 kan man få intrycket av att Trafikverket på grund av uppdraget att upphandla olönsam trafik kan komma att träffas av rekvisiten och vara att betrakta som ett vertikalt integrerat företag. Det kan därför finnas anledning att på nytt granska förhållandet med Trafikverkets uppgift som infrastrukturförvaltare tillsammans med uppdraget att upphandla olönsam trafik. Det vore fördelaktigt om lagstiftaren i förarbetena gör ett uttalande om hur man ser på regelverket om vertikalt integrerade företag med hänsyn till 5 kap. 2 § punkt 4 järnvägsmarknadslagen och med tanke på att Trafikverket utöver sin roll som infrastrukturförvaltare även har ansvaret för att upphandla olönsam trafik och att tillhandahålla fordon för den trafiken.

Även den tredje punkten i bestämmelsen (5 kap. 2 §) kan eventuellt träffa Trafikverket, eftersom Trafikverket har tillstånd som järnvägsföretag. Enligt 5 kap 4 § krävs att järnvägsföretagsdelen av Trafikverket är juridiskt åtskild från infrastrukturförvaltarens del. Detta torde då innebära att Trafikverket ska tillskapa en juridisk person för den verksamhet som verkar som järnvägsföretag. Den nya definitionen av järnvägsföretag kan dock innebära att Trafikverket inte faller in under punkt 3, då ett järnvägsföretag ska ha som sin huvudsakliga sysselsättning att bedriva gods- eller persontrafik eller tillhandahålla dragkraft. Det vore önskvärt enligt Trafikverkets mening att det förs ett resonemang kring detta i förarbetet för att tydliggöra hur lagstiftaren ser på detta.

Behov av beredskap för ytterligare reglering på EU-nivå

På europeisk nivå drivs ett utvecklingsarbete kring kapacitetstilldelning, ”Redesign of the international timetabling process” (TTR). De förslag som tagits fram inom ramen för TTR aktualiserar behovet av att reservera kapacitet för olika segment (se avsnitt om reservkapacitet mm ovan), vilket kan sätta ytterligare fokus på denna fråga. Det råder i dagsläget olika uppfattningar kring vilka regelförändringar som är nödvändiga för att möjliggöra ett införande av förslagen inom TTR eller liknande förändringar. Det finns indikationer på att EU-lagstiftningen kan komma att förändras snabbt p.g.a. det internationella arbete som bedrivs kopplat till TTR och de signaler som getts från

Kommissionens sida. Det finns därför, enligt Trafikverkets mening, behov av att Sverige på olika nivåer har beredskap för att bereda och hantera sådana förslag till förändringar.

3.3. Järnvägstekniklag

Bedömning av konsekvenser och kostnader

Trafikverket bedömer att regeringskansliet generellt underskattat förslagets konsekvenser och kostnader. Trafikverket befarar att nuvarande förslag till järnvägstekniklag, med dess betydande förändringar, inte ryms inom befintliga anslagsnivåer inom utgiftsområde 22.

Trafikverket anser att förslaget medför en stor osäkerhet eftersom otydligheten i förslaget ger överskådliga konsekvenser. Vid en första, enkel bedömning, bedöms förslaget ge ökade administrativa kostnader, väsentligt ökade anläggningstekniska och underhållsmässiga kostnader samt samhällsekonomiskt odefinierade konsekvenser och kostnadsökningar, både direkta och indirekta, såsom följer av exempelvis försenade anläggningsprojekt.

Trafikverket menar att det är av största vikt att nationellt bedöma de skyldigheter som åligger medlemsstaten enligt EU-lagstiftningen, och hålla dem åtskilda från skyldigheter som medlemsstaten utifrån EU-lagstiftningen bedömer omfattas av ytterligare reglering.

Ändamålsenlig, tydlig och effektiv reglering

Trafikverket efterlyser en mycket ändamålsenlig, tydlig och effektiv reglering. De föreslagna regelverken innehåller delegeringar till Transportstyrelsen att ta fram föreskrifter. Trafikverket vill understryka vikten av att de kommande regleringarna föregås av en tydlig problembeskrivning, redovisning av konsekvenserna av om ingen reglering görs, beskrivning av effekterna av reglerna vad gäller måluppfyllnad, kostnader för statsbudgeten samt kostnadstrycket på järnvägsföretagen och järnvägsbranschen. Trafikverket vill därför särskilt påminna om vikten av förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning i det kommande arbetet. Utöver en ändamålsenlig, tydlig och effektiv reglering efterlyser Trafikverket en tydlig vägledning i föreskriftsarbetet till förslaget. Trafikverket vill även belysa den av regeringskansliet svenska modellen i EU-förhandlingsarbetet, som förespråkar frivilliga verktyg såsom vägledningar, riktlinjer och handledningar i stället för reglering.

Trafikverket efterlyser en mycket restriktiv hållning till att skapa fler regler. Järnvägssektorns regelbehov kan avgränsas till färre och bättre regler, något som faller inom ramen för syftet med fjärde järnvägspaketet om att begränsa medlemsstaternas möjlighet att skapa nationella regler.

Trafikverket stödjer dock idén om harmoniserade regler liknande de för TSD och CSM framför särreglering i den egna medlemsstaten. Trafikverket anser att i den mån medlemsstaten ska nyskapa regler ska det göras efter en ordentlig analys enligt ovan. Europeiska järnvägsbyrån arbetar exempelvis ofta med att skriva vägledningar riktade till branschen eller skapa interna checklistor för sin personal som stöd vid tillsyn av aktörer, som ett alternativ till ökad reglering.

Samordning av regelutveckling för järnväg

Trafikverket föreslår att regeringen utser en myndighet som får bemyndigandet att samordna och driva det svenska regelgivningsarbetet för järnväg både nationellt och internationellt, utifrån svenska intressen. I dagsläget saknas en sådan systematisk samordning. Om samordning sker grundar sig detta på enskilda initiativ.

Det kan noteras att, det enligt den rådande ansvarsfördelningen inom staten, är regeringkansliet som har det övergripande ansvaret för den nationella järnvägssektorn, dess reglering, kostnader och effektivitet.

Unionens järnvägssystem

Driftskompatibilitetsdirektivets bilaga I(1) anger vilka delar som omfattar unionens järnvägssystem. Därutöver så beskrivs vilka delsystem som omfattas i unionens järnvägssystem i bilaga II.

Både bilaga I och bilaga II i direktivet lämnar en flexibilitet på vad som omfattas av unionens järnvägssystem. I dagsläget finns det inte någon nationell överenskommelse om vad som omfattas, utan det är upp till respektive bedömningstillfälle att avgöra. Det läggs mycket resurser på dialoger och utredningsarbete för att tydliggöra detta.

För att undvika merarbete kring tolkningar med anledning av direktivets skrivning kring vilka delar som ingår i unionens järnvägssystem så föreslår Trafikverket att verksamhetsutövaren ska tolka lagstiftningen, om inte lagstiftaren väljer att göra tolkningen vid införlivande av driftskompatibilitetsdirektivet i nationell rätt. Därutöver anser Trafikverket att Sverige ska vara ytterst restriktiva med att skapa nya nationella tekniska regler.

Full tillämpning av TSD på delar av det svenska järnvägsnätet som inte tydligt anges omfattas av direktivets definition av unionens järnvägssystem bör undvikas på grund av de ökade kostnader som det skulle resultera i. Därtill kan en full tillämpning av TSD inom dessa delar äventyra projekts eller åtgärders genomförande; dvs. åtgärden kan utebli på grund av för hög kostnad i förhållande till nytta.

Väsentliga krav och TSD

I Driftskompatibilitetsdirektivet 2016/797/EU (kapitel II) anges att det i TSD slås fast hur varje delsystem ska uppfylla de väsentliga kraven i 2016/797, kapitel I. Därutöver kan en TSD även omfatta information om vilka situationer där en gemensam europeisk reglering ännu inte uppnåtts, utan där diskrepans har identifierats mellan medlemsstaterna. Den senare informationen i TSD anges som "öppna punkter" eller "specialfall" och regleras, än så länge, på nationell nivå men med krav om att reglerna ska vara transparenta och lättillgängliga. Öppna punkter och specialfall är föremål för nationella regler.

I EU kommissionens och Europeiska järnvägsbyråns (ERA) arbete med att utveckla TSD och skapa en gemensam europeisk reglering för järnvägssystemet i Europa har målsättningen under en lång tid varit att rensa TSD från krav som inte bidrar till interoperabilitet. ERA arbetar även systematiskt med att minska den nationella regleringen via ett specifikt projekt "cleaning up of national rules". Målsättningen kan

således uttryckas som att TSD omfattar nödvändig reglering för att uppfylla direktivets väsentliga krav. Arbetet med olika TSD och delsystem har fortskridit olika långt och en del TSD är mer rigida än andra. Dock gäller samma övergripande målsättningar.

Trafikverket anser att skrivningen i förslag till ny järnvägstekniklag 2 kap. 2 § Väsentliga krav och TSD:er öppnar upp för att reglera ett delsystem utöver TSD, vilket inte ligger i linje med den europeiska målsättningen om ett gemensamt europeiskt harmoniserat regelverk för järnvägssystemet i Europa.

Trafikverket föreslår, med anledning av ovan, följande förändring till förslag till ny järnvägstekniklag 2 kap. 2 § Väsentliga krav och TSD:er:

”Varje delsystem och varje driftskompatibilitetskomponent som ingår i delsystemet ska uppfylla föreskrivna väsentliga krav om: 1. Säkerhet, 2. tillförlitlighet och tillgänglighet, 3. hälsa, 4. miljöskydd, 5. teknisk kompatibilitet och 6. tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Delsystem som överensstämmer med TSD och nationella regler ska därmed också anses följa de ovan föreskrivna väsentliga kraven. Varje delsystem ska dessutom överensstämma med föreskrivna TSD:er och nationella regler.”

Trafikverket förslår även att relevanta avsnitt i förarbetet till järnvägstekniklagen ändras utifrån samma lydelse.

Nationella regler och harmoniserat godkännande

I förarbetet till Driftskompatibilitetsdirektivets 2016/797/EU, skäl (18), skäl (24), skäl (25), skäl (26) anges att nationella regler omfattar regelverk för ”öppna punkter” och ”specialfall” i TSD. Driftskompatibilitetsdirektivets definitioner, artikel 2.30 anger att nationella regler är:

”... alla bindande regler som har antagits i en medlemsstat, oavsett vilket organ som har utfärdat dem, och som innehåller andra järnvägssäkerhetsrelaterade eller tekniska krav än dem som anges i unionsregler eller internationella regler vilka i den medlemsstaten är tillämpliga på järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare eller tredje parter, ...”

Driftskompatibilitetsdirektivets artikel 13.2, Överensstämmelse med TSD:er och nationella regler, anger att:

”Nationella regler som tillämpas för att tillgodose de väsentliga kraven och, i tillämpliga fall, godtagbara nationella sätt att uppfylla kraven ska vara tillämpliga i följande fall: a) Om TSD:erna inte omfattar eller inte fullt ut omfattar vissa aspekter som motsvarar de väsentliga kraven, inbegripet sådana öppna punkter som avses i artikel 4.6. b) Om det enligt artikel 7 har anmälts att en eller flera TSD:er, eller delar av dem, inte tillämpas. c) Om ett specialfall kräver tillämpning av tekniska föreskrifter som inte omfattas av relevant TSD. d) Om nationella regler används för att specificera befintliga system, begränsat till syftet att bedöma fordonets tekniska kompatibilitet med järnvägsnätet. e) För järnvägsnät och fordon som inte omfattas av TSD:er. f) Som en brådskande och tillfällig preventiv åtgärd, i synnerhet efter en olycka.”

I direktivets bilaga I anges de delar som omfattas av "unionens järnvägssystem" som för olika delsystem har olika tydliga omfattningar och avgränsningar. För ett par delsystem skulle, utifrån vad som omfattas av unionens järnvägssystem (2016/97/EU bilaga I), varje liten skruv och mutter kunna omfattas. Det skulle kunna innebära att nationella regler ska tas fram och notifieras för skruven och muttern, den gång de kan anses vara en del av "unionens järnvägssystem", vilket skapar en överreglering till ingen nytta.

Förslag till ny järnvägstekniklag skulle kunna tolkas som att signalställverk, växeldriv och bomdriv föranleder att nationella regler tas fram och notifieras. Det kan enligt Trafikverkets mening inte utläsas av driftskompatibilitetsdirektivet att exempelvis signalställverk ska omfattas av nationella regler och den harmoniserade godkännandeprocessen. Signalställverk är inte någon driftkompatibilitetskomponent och omfattas därför inte av någon TSD. Signalställverk bidrar inte till teknisk harmonisering eller öppnande av den inre marknaden. Varje medlemsstat har sin modell/sina modeller av ställverk, som är anpassat till förhållanden i respektive medlemsstat. I direktivet uttalas att nationella regler bör minskas successivt till följd av att tillämpningsområdet för TSD vidgas till hela unionens järnvägssystem. Befintlig hantering av signalställverk fungerar bra och bygger på europeiska CENELEC-standarder och gällande CSM-RA-förordning. Därmed kommer det väsentliga kravet om säkerhet att bevisas av ett oberoende bedömningsorgan enligt CSM-RA.

En ordning som innebär att exempelvis signalställverk ska omfattas av nationella regler som ska notifieras hos EU kommissionen ställer helt andra krav. Det skulle innebära nya arbetssätt och processer inom Trafikverket, godkännandeprocess, tillämpning och användning av utsett organ (nya aktörer som idag inte finns inom järnvägssektorn för fasta installationer) etc. Därtill ska nationella regler nyskapas. Trafikverket bedömer att kostnadsökningen från nationell hantering till harmoniserat godkännande är ca tre gånger större. Den reella kostnadsökningen bedöms till ca 375 miljoner kronor per år för godkännande av ca 2 000 årliga förändringar i signalställverk. Därtill är Trafikverket tveksamt till om detta bidrar till ökad säkerhet, nytta och minskade kostnader.

I och med direktivets flexibilitet finns det en risk att fler och fler fasta installationer i järnvägsanläggningen bedöms kräva ett harmoniserat godkännande (EG-kontrollförfarande). Infrastruktur kopplad till telekommunikationsanläggningen avseende transmissionssystem dvs. optokabel, IP/MPLS och våglängdsutrustning hanteras i dagsläget inte i någon godkännandeprocess alls, varken på EU-nivå eller på nationell nivå. Infrastrukturen används även till andra ändamål än järnvägssystemet och en nationell tolkning att telekommunikationsanläggningen avseende transmissionssystem, dvs. optokabel, IP/MPLS och våglängdsutrustning, omfattas av direktivets väsentliga krav och därmed ska regleras med nationella regler, skulle innebära enorma konsekvenser för Trafikverket.

I driftskompatibilitetsdirektivet nämns även att tekniska installationer för data-behandling och telekommunikation ingår. Dessa områden är, undantaget GSM-R, helt utanför nuvarande TSD:er och definition av dem saknas. Tolkar man in datahallar och dess utrustning, fiberkabel, transmissionssystem samt IP-nät i detta blir en total reglering omöjlig då mycket av detta även används för andra områden än järnväg och

kan leda till att järnvägsregleringen lägger hinder för till exempel digitalisering av väginfrastrukturen. Trafikverket bedömer kostnaderna för den administrativa delen till minst 10 miljoner kronor per år, om allt ska hanteras med nationella regler och harmoniserat godkännande. Därutöver tillkommer konsekvenser och kostnadsökningar i storleksordningen 100 miljoner kronor per år då gemensamt utnyttjande av resurser kan försvåras eller förhindras av längre implementeringstider samt att detta är infrastruktur som är delvis är gemensam med vägsystem och administrativa system.

Med den stora tolkningsfrihet som gäller för nationella regler så finns det risk att det i framtiden även ställs krav på harmoniserat godkännande för gränssnitt till elkraftsystemet.

I förslag till järnvägstekniklag ges bilden av att dagens oberoende granskare och anläggningsassessorer, dvs. ett femtiotal olika personer och företag, borde kunna axla den nya rollen som utsedda organ. Det framgår dock inte om vilken nivå som utsedda organ ska göra sitt jobb på, om varje anläggningsändring ska bedömas och om utsedda organ också ska ha kompetens att bedöma om de funktioner som de nationella reglerna kräver. Trafikverket vill tydliggöra att det kräver en helt annan kompetens att bedöma utvecklingen av mjukvara än att göra en bedömning som anläggningsassessor i ett anläggningsprojekt.

I förslag till järnvägstekniklag fås även känslan att lagstiftaren underskattar utmaningen att arbeta efter EU:s godkännandemoduler. Det framställs som ett välkänt och etablerat arbets sätt, men detta kan ifrågasättas, åtminstone i Sverige.

Trafikverket anser att det finns ett stort nationellt ansvar av att säkerställa att harmoniserat godkännande och nationella regler endast föreligger där det finns ett sådant behov. Trafikverket anser också att bedömning och kontroll av regelverket behöver tydliggöras.

I förslag till ny järnvägstekniklag, 1 kap. 11 § anges: ”Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som utgör den svenska delen av Europeiska unionens järnvägssystem enligt bilaga I till direktiv (EU) 2016/797”.

Trafikverket anser att det bör säkerställas att den myndighet som tilldelas ett sådant omfattande mandat också har krav på sig att arbetet ska ske i nära samverkan med branschens aktörer, för att uppnå effektiva regler för den svenska järnvägsbranschen. Berörda aktörer (infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag), som har kompetens och erfarenhet, bör i större grad involveras i framtagandet av nationell lagstiftning. Det ställer krav på tydlighet avseende ansvar och befogenheter samt samarbetsformer vid framtagande av nationell lagstiftning.

Trafikverket föreslår därför följande tillägg i järnvägstekniklagen med anledning av bemyndiganden;

”den myndighet som regeringen bestämmer får ett mandat att meddela föreskrifter, och att myndigheten i föreskriftsarbetet samordnar arbetet med en nationell regleringsstrategi, säkerställer relevant expertkompetens i arbetet samt genomför erforderliga bedömningar av föreskrifternas konsekvenser, nytta och kostnader, i samverkan med relevanta aktörer i den svenska järnvägsbranschen.”

Naturligtvis kan ovanstående krav om samordning säkerställas på annat sätt, såsom via myndighetsinstruktion eller regleringsbrev.

Det bör även tydliggöras att det fortsättningsvis är tillåtet att ha interna företagsregler, så länge de inte strider mot kraven på driftkompatibilitet.

Övergångsregler (avsnitt 21.3)

Harmoniserat godkännande av nationella regler innebär att utsedda organ ska intyga överensstämmelse med nationella regler. I dagsläget finns inga utsedda organ, i väntan på att direktivet ska implementeras i svensk lagstiftning samt på att Transportstyrelsen ska föreskriva kring regelverket för utsedda organ. Tidsaspekten kommer att kräva att Transportstyrelsen även tar fram övergångsregler. Trafikverket ser behov av att redan nu flagga för den risk som kan förknippas med den nya rollen som utsedda organ får i kombination med den kompetensbrist som redan föreligger i branschen.

I dagsläget saknas notifierade nationella regler för fasta installationer. Transportstyrelsen har även meddelat att de fokuserar på nationella regler för fordon samt annat föreskriftsarbete. Trafikverket har efterfrågat ett samarbete med Transportstyrelsen gällande de nationella reglerna samt även i arbetet med tillhörande konsekvensutredningar.

Enligt förarbetet till förslag till ny järnvägstekniklag, kap 21.3 anges följande:

- Järnvägstekniklagen träder i kraft den 16 juni 2020.
- Beslut om undantag från krav på att tillämpa en teknisk specifikation för driftkompatibilitet som har meddelats före ikraftträdandet ska fortsätta gälla.
- Äldre föreskrifter för kontroll av överensstämmelse med nationella regler enligt 2 kap. 4 § gäller till utgången av 15 juni 2021.

Vid införlivande av fjärde järnvägspaketet i nationell rätt den 16 juni 2020, så kommer nationella föreskrifter baserade på den nya järnvägslagen att saknas. Därutöver föranleder både den nya nationella järnvägstekniklagen och de nya relaterade nationella föreskrifterna ett arbete om att förändra Trafikverkets interna regelverk.

Med anledning av den situation som råder där underliggande regelverk inte finns tillgängligt och beslutat, så ser Trafikverket ett stort behov av övergångsregler som sträcker sig längre än 15 juni 2021.

Trafikverket föreslår att övergångsreglerna tillåter den hantering för godkännande som finns idag, åtminstone 24 månader från det att det nya regelverket träder ikraft.

Undantag från TSD

Tillämpningsområdet för driftkompatibiliteten utvidgas genom direktiv (EU) 2016/797 från att omfatta TEN-nätet till att omfatta hela Europeiska Unionens järnvägssystem. Samtidigt begränsas möjligheterna för medlemsstaterna att beviljas undantag från att tillämpa TSD:er genom artikel 7 i direktivet.

Regeringskansliet uttalar i promemorian att de förändringar som direktiv (EU) 2016/797 innebär avseende tillämpningsområdet inte bedöms medföra några ökade kostnader i den svenska järnvägssektorn (kap 24.2.2 sid. 668).

Trafikverket bedömer att det faktum att TSD-anpassning ska ske i hela järnvägsnätet, med begränsade möjligheter till undantag, medför ekonomiska konsekvenser i form av kostnadsökningar för Trafikverket. Konsekvensbeskrivningen kopplad till denna viktiga fråga är väldigt kortfattad i promemorian.

Konsekvensernas omfattning är beroende av den innebörd som ska ges av uttrycket ”hota kompatibiliteten” i artikel 7.1c. i direktivet. Hur ska man se på den exempeluppräknings som finns, ”lastprofilen, spårvidden eller spåravståndet eller den elektriska spänningen”? Är det endast faktorer av denna karaktär som kan beaktas vid en undantagsansökan eller kan man även fortsättningsvis beakta andra aspekter, såsom t.ex. kompatibilitetshot utifrån relationen fordon-infrastruktur avseende trafikstyrning och signalering (ERTMS)?

Trafikverket föreslår att ett förtydligande görs, i lagen eller dess förarbete, som också kan vara vägledande för kommande arbete med föreskrifter i frågan.

3.4. Järnvägssäkerhetslag

Ansvar och uppgifter bedöms inte vara i linje med järnvägssäkerhetsdirektivet

Enligt Trafikverkets bedömning är ansvar och uppgifter inom ramen för säkerhetsstyrningssystemet ottydliga, ibland motstridiga och i vissa fall felaktiga utifrån intentionen i EU-direktiv och relevanta EU-förordningar.

Regleringen i järnvägssäkerhetslagen lägger ett alltför långtgående ansvar på infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag som bedöms strida mot avsikten i järnvägssäkerhetsdirektivet. Den uppdelning av aktörer som finns i järnvägssäkerhetsdirektivet finns inte i förslag till järnvägssäkerhetslag, vilket innebär att infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag får ett alltför långtgående ansvar jämfört med intentionen i direktivet. I direktivet anges att infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ska ta ansvar för sina delar, men andra aktörer ska inte hindras att ta ansvar. Direktivet har således en nyansering som saknas i förslaget till järnvägssäkerhetslag.

Trafikverket anser vidare att det som anges i järnvägssäkerhetslagen kring avtal om riskkontrollåtgärder och övervakningsprocess inte överensstämmer med motsvarande reglering i järnvägssäkerhetsdirektivet. Avtal, som enligt direktivet ska finnas, ska enligt direktivet innehålla villkor som innebär att järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare ålägger aktörerna att genomföra riskkontrollåtgärder. Avtalen ska enligt direktivet även uppställa krav på att aktörerna ska använda en gemensam övervakningsprocess. Lagförslaget ställer dock mer långtgående krav på infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag, genom att dessa åläggs att i avtal reglera själva genomförandet av riskkontrollåtgärderna.

Reglering kring att beakta ett systembaserat angreppssätt saknas

Systembaserat angreppssätt är en viktig princip bl.a. för säkerhetsstyrningssystemet. Kraven framgår i järnvägssäkerhetsdirektivet artikel 4. Om inte grundläggande principer finns på plats blir inriktningen inte i linje med tanken i direktivet och därmed blir EU-förordningar inom området svåra eller omöjliga att genomföra. I promemorian anges att medlemsstaterna har en skyldighet att säkerställa att åtgärder för utveckling och

förbättring av säkerheten på järnvägarna görs med beaktande av ett systembaserat angreppssätt, men detta införs inte i lagstiftningen enligt förslaget.

Tillämpningsområdet träffar endast Trafikverkets järnvägsnät delvis

Såvitt Trafikverket kan se så kommer viss del av Trafikverkets järnvägsnät regleras av den föreslagna lagen (1 kap. 3 §), medan andra delar kommer att regleras av lag om nationella järnvägssystem. Tillämpningsområdet för den nya järnvägssäkerhetslagen synes således bli annorlunda än vad som är fallet i fråga om dagens säkerhetsbestämmelser i järnvägslagen, där hela Trafikverkets järnvägsnät i säkerhetsavseende regleras av en och samma lag.

Trafikverket ifrågasätter lämpligheten av att olika lagar reglerar samma järnvägsnät, och bedömer att det kommer att uppkomma gränsdragningsproblem.

Vilka konsekvenser lagförslaget får är svåra att fullständigt överblicka. Ingenstans i promemorian kan vi se en konsekvensanalys av ett förändrat tillämpningsområde för en infrastrukturförvaltare som träffas av både järnvägssäkerhetslagen och lag om nationella järnvägssystem, eller av vilka konsekvenser detta skulle få i en tillståndsprovning för ett säkerhetstillstånd. En av konsekvenserna bedöms dock bli att Trafikverket behöver ha dubbla tillstånd, ett under järnvägssäkerhetslagen och ett under lag om nationella järnvägssystem.

3.5. Lag om nationella järnvägssystem

Tillämpningsområdet är otydligt

Det är enligt Trafikverket inte helt lätt att fastställa det exakta tillämpningsområdet för förslagen till järnvägstekniklag respektive järnvägssäkerhetslag (1 kap. 2 §). Trafikverket konstaterar att ett antal definitioner och begrepp, där bedömningen av innebörden inte är helt given, kommer att bli avgörande för omfattningen av tillämpningsområdet för dessa båda lagar, så som nu redovisade lagförslag ser ut. Denna oklarhet gör i sin tur att det blir svårt att fastställa vad för tillämpningsområde som kommer att gälla för lag om nationella järnvägssystem.

Tillämpningsföreskrifter kommer att få stor betydelse

Trafikverket uppfattar att tillämpningsföreskrifter kommer att få stor betydelse för de verksamheter som kommer att regleras av lag om nationella järnvägssystem.

På så sätt kommer regelverket att kunna vara flexibelt, vilket är till fördel. Trafikverket vill dock framhålla vikten av framförhållning och förutsebarhet för verksamhetsutövarna vid arbetet med att ta fram föreskrifter.

4. Detaljerade synpunkter

Nedan redovisas Trafikverkets detaljerade synpunkter avseende bestämmelser och resonemang i förarbetet. I den mån en utförlig redogörelse för Trafikverkets synpunkter framgår av avsnittet 3 Väsentliga reflektioner och synpunkter anges endast en hänvisning nedan till detta avsnitt.

4.1. Järnvägsmarknadslag

Allmänna bestämmelser

1 kap 1 § Förslag till tillägg avslutningsvis: ”... i lydelse enligt direktiv 2016/2370/EU jämte kommissionens delegerade beslut 2017/2075/EU.”

Definitioner

1 kap 11 § Drift av järnvägsinfrastruktur. Föreslår följande ändring: ”*tilldelning av tåglägen, trafikledning och uttag av avgifter för infrastruktur*”, i enlighet med direktiv 2016/2370/EU.

Infrastrukturförvaltare. Föreslår följande ändring: ”*varje organ eller företag som ansvarar för drift, underhåll och modernisering av järnvägsinfrastruktur på ett nät, samt för deltagande i dess utveckling i enlighet med gällande föreskrifter om utveckling och finansiering av infrastrukturen*”, i enlighet med direktiv 2016/2370/EU.

Järnvägsföretag. Definitionen av järnvägsföretag ändras. Den nya definitionen innebär att endast den som har som huvudsaklig uppgift att bedriva person- eller godstrafik, eller enbart tillhandahålla dragkraft omfattas av järnvägsmarknadslagens regler för järnvägsföretag, i första hand tillståndskravet (licens). Vidare anges att denna förändring innebär att Trafikverkets entreprenörer som utför järnvägsunderhåll inte kommer att behöva licens utan bara ett säkerhetsrelaterat tillstånd. Man kan då fråga sig om Trafikverkets leverantör av röjningstjänster kommer att behöva licens eller bara ett säkerhetsintyg. De har som sin huvudsakliga uppgift att tillhandahålla dragkraft, men de verkar inte på järnvägstransportmarknaden.

Trafikverket menar att det vore önskvärt att i definitionen av järnvägsföretag i järnvägsmarknadslagen behålla rekvisitet avseende tillstånd att utföra trafik. Det medför att den aktör som ansöker om infrastrukturkapacitet och som inte har tillstånd att bedriva trafik automatiskt är att betrakta som en annan sökande.

Det skulle också innebära att definitionen överensstämmer med SERA-direktivet där järnvägsföretag definieras som ”varje offentligt eller privat företag med tillstånd i enlighet med detta direktiv vars verksamhet...”.

Järnvägsföretag. Föreslår följande ändring: ”*Varje offentligt eller privat företag som uppfyller kraven för att få tillhandahålla dragkraft och utföra*”

järnvägstrafik eller enbart tillhandahålla dragkraft enligt bestämmelserna i järnvägssäkerhetslagen, eller lagen om nationella järnvägssystem och vars verksamhet består i att tillhandahålla gods- eller persontrafik på järnväg, inklusive dragkraft, eller att enbart tillhandahålla dragkraft.”

Järnvägsinfrastruktur. Definitionen är svårsläst. Trafikverket föreslår att lagstiftaren prövar om definitionen för järnvägsinfrastruktur kan behöva utvecklas ytterligare. Man kan exempelvis överväga om undantaget av ”andra anläggningar för tjänster än stationer för passagerare” bör utgå för att uppnå överensstämmelse med SERA-direktivet. Användning av järnvägsinfrastruktur såsom denna definierats i SERA-direktivets bilaga I och omfattas av kravet på tillhandahållande av minimitjänster i SERA-direktivets bilaga II punkt 1c. Att undanta t.ex. godsterminaler på detta vis från de rättigheter som stipuleras i SERA avseende minimipaketet av tillträdestjänster torde ge grund för kritik från EU. I ett förhandsavgörande från EU-domstolen 2019-09-30 i mål nr C- 210/18 framgår att: ”Bilaga II till Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde, ska tolkas så, att de ”plattformar för passagerare” som avses i bilaga I till det direktivet, utgör en sådan del av järnvägsinfrastrukturen vars användning omfattas av minimipaket av tillträdestjänster i enlighet med punkt 1 c i nyssnämnda bilaga II.”

Begreppet ”privatägd” föreslås i promemorian användas istället för direktivets ”privata” vad gäller anslutningslinjer och sidospår, eftersom syftet i direktivet verkar vara att träffa offentligt förvaltade anläggningar i vissa fall, till skillnad mot privata anslutningsspår och sidospår. Om vissa regler ska träffa den av staten förvaltade infrastrukturen, kanske det kan tydliggöras genom att detta anges, istället för att söka en definition som ska söka träffa allt som inte omfattas av statens förvaltning.

Järnvägsnät. Föreslår följande ändring: ”*hela den järnvägsinfrastruktur...*”, i enlighet med SERA-direktivet artikel 3).

Väsentliga uppgifter. Föreslår följande tillägg: ”*beslutsfattande om tilldelning av tåglägen, inbegripet både fastställelse och bedömning av tillgänglighet samt tilldelning av individuella tåglägen, och beslutsfattande...*”, i enlighet med direktiv 2016/2370/EU.

I författningskommentaren till definitionen av ”tågläge” anges i förbifarten att ”spårkapacitet [ska] tilldelas tillsammans med tjänsten [inom en anläggning för tjänst]”, s 709. Trafikverket vill här framhålla att begreppet kapacitet inte bör användas för tillträde till spår inom anläggningar för tjänster för att undvika risk för sammanblandning med tåglägestilldelning. Trafikverket vill också framhålla att det inte finns några juridiska hinder mot att spår kan tilldelas inom anläggningar för tjänster separat och från en annan aktör än den som utför tjänsten.

Komplettering/Förslag till tillägg: *"infrastrukturkapacitet: möjlighet att planera begärda tåglägen för en del av infrastrukturen under en viss period"*, i enlighet med SERA-direktivet.

Komplettering/Förslag till tillägg: *"tilldelning: tilldelning av infrastrukturkapacitet av en infrastrukturförvaltare"*, i enlighet med SERA-direktivet.

Komplettering/Förslag till tillägg: *"samordning: det förfarande genom vilket infrastrukturförvaltaren och sökande ska försöka finna en lösning på situationer där det finns konkurrerande ansökningar om infrastrukturkapacitet"*, i enlighet med SERA-direktivet.

Banarbetskapacitet oavsett åtgärd

I promemorian används olika begrepp för åtgärder i infrastrukturen. Underhåll, basunderhåll, moderniseringar, reinvesteringar, investeringar, vidmakthållande och utveckling. När dessa begrepp används i samband med resonemang om kapacitet för banarbeten är det viktigt att notera att det för banarbetskapacitet och planering av denna kapacitet inte är någon skillnad på vilken typ av åtgärd som ska utföras eller hur den benämns.

Samarbetsavtal

4 kap. 10 § Inledande mening. Föreslår att meningen förtydligas avseende hur detta ska kunna ske på ett icke-diskriminerande sätt och vad ett sådant avtal kan omfatta.

Andra stycket. Föreslår att det förtydligas avseende huruvida detta medför en rätt för tillsynsmyndigheten att ingripa i och påverka avtalstecknandet.

Infrastrukturförvaltarens oberoende och Vertikalt integrerat företag / Låneförbud

4 kap. 12 § Det införs uttryckliga bestämmelser om att infrastrukturförvaltaren inte får bevilja lån vare sig direkt eller indirekt. Vad kommer de reglerna att få för effekt på företaget som inte betalar banavgifterna i tid. I dagsläget har Trafikverket avtalsvillkor som innebär att Trafikverket äger rätt att säga upp trafikeringsavtalet om järnvägsföretaget betalar minst två fakturor efter förfallodagen för sent. Kan ett betalningsuppskov träffas av förbudet mot indirekt lån. Trafikverket ser behov av att detta förtydligas i förarbetena.

Infrastrukturförvaltares oberoende och krav på vertikalt integrerade företag

5 kap. 1 § Andra stycket. Föreslår följande avslutande tillägg: *"... Med kontroll avses i detta kapitel kontroll i den mening som avses i rådets förordning 139/2004/EG."*

5 kap. 2 § Se även synpunkter under avsnittet "Väsentliga reflektioner och synpunkter" och avsnittet "Vertikalt integrerat företag".

Punkt 4. Föreslår följande avslutande tillägg: *"... och inte är separata juridiska personer"*, i enlighet med direktiv 2016/2370/EU.

Tilldelning av infrastrukturkapacitet

7 kap. 2 § Sista stycket. Föreslår följande ändring: ”... som följer av bilaga VII till direktiv 2012/34/EU”.

7 kap. 3 § Se även synpunkter under avsnittet ”Väsentliga reflektioner och synpunkter” och avsnitten ”Samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande”, ”Bättre förutsättningar för att prioritera godstrafik” och ”Prioritering av trafik vid kapacitetsbegränsning”.

Enligt SERA-direktivet ska kapacitet reserveras för tillkommande ad hoc ansökningar, även vid överbelastning. Infrastrukturförvaltarens skyldighet att ”bedöma behovet av att organisera tåglägen för olika typer av transporter, inklusive behovet av reservkapacitet” har en oklar innebörd. Det har visat sig svårt att tillämpa denna regel i verkligheten, då det kan vara svårt för infrastrukturförvaltaren att avvisa faktiska tåglägesansökningar i den årliga tågplaneprocessen till förmån för eventuella ad hoc ansökningar i ett senare skede (som kanske aldrig aktualiseras). Kapacitet får vidare reserveras för viss järnvägstrafik om det finns alternativ järnvägsinfrastruktur, men om kapacitet finns tillgänglig får reservationen inte utesluta trafik om järnvägsfordonen har de tekniska egenskaper som krävs.

Till ledning för den praktiska tillämpningen av denna regel bör det förtydligas i nationell lagstiftning i vilken utsträckning och på vilket sätt som infrastrukturförvaltaren kan och ska agera för att tillgodose behoven av olika typer av transporter utifrån detta lagrum. En skyldighet att avsätta reservkapacitet för möjliga ad hoc ansökningar bör framgå tydligt av järnvägsmarknadslagen, då det annars kan anses märkligt att avslå en ansökan för att det kanske kommer att inkomma en ansökan vid ett senare tillfälle.

Första stycket första meningen. Föreslår att ”bedöma behovet av att organisera tåglägen för olika typer av transporter” förtydligas avseende vad denna skyldighet innebär. Medför den t.ex. att infrastrukturförvaltaren ska indela tillgänglig kapacitet i segment för olika trafiktyper?

Första stycket sista meningen. Föreslår att ”som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen” ändras till ”I prioriteringskriterierna ska hänsyn tas till tjänstens betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som följaktligen inte kommer att tilldelas kapacitet. Betydelsen av godstransporttjänster och särskilt internationella sådana ska beaktas i tillräcklig grad när prioriteringskriterierna bestäms.”, i enlighet med SERA-direktivets artikel 47.

Andra stycket första meningen. Föreslår följande ändring: ”... efter samråd med berörda parter,”

Andra stycket första meningen. Föreslår att det förtydligas vad som ska anses utgöra ”alternativ järnvägsinfrastruktur”.

7 kap. 12 § Rubriken före. Föreslår att rubriken bör utgå, då skillnaden mellan redovisning av banarbetsbehov och tilldelning av tåglägen efter ansökan därom behöver tydliggöras.

Första stycket. Föreslår att "infrastrukturkapacitet i form av tågläge" ändras till "*tågläge på tillgänglig infrastrukturkapacitet*".

7 kap. 13 § Se även synpunkter under avsnittet "Väsentliga reflektioner och synpunkter" och avsnitten "Tilldelning av kapacitet för banarbete" och "Tidpunkt för att ange behov av kapacitet för banarbete".

Första stycket. Tilldelningsförfarandet avser endast tilldelning av tåglägen på tillgänglig kapacitet. Föreslår att formuleringen ändras till följande: "*Infrastrukturförvaltaren ska redovisa sina behov av att begränsa tillgängligheten till banan på grund av banarbeten i enlighet med bestämmelserna i bilaga VII till direktiv 2012/34/EU.*"

Komplettering/tillägg nytt stycke. Föreslår tillägg med hänvisning till SERA-direktivets artikel 53.2: "*Vid planering av banarbete ska infrastrukturförvaltaren ta tillräcklig hänsyn till hur begränsningar av tillgänglig infrastrukturkapacitet påverkar de sökande.*"

7 kap. 14-21 §§ Se även synpunkter under avsnittet "Väsentliga reflektioner och synpunkter" och avsnittet "Reglering av kapacitetstilldelningen behöver beakta de procedurregler som följer av SERA-direktivets bilaga VII och Behov av beredskap för ytterligare reglering på EU-nivå".

7 kap. 14 § Vid genomförandet av SERA-direktivets regler om infrastrukturförvaltarens skyldighet att beakta omständigheter av betydelse för sökanden har inte direktivets formulering följts fullt ut. Det har medfört att tillämpningen av bestämmelserna, som återfinns i SERA-direktivets artikel 45.1, inte har reglerats i förhållande till tillämpningen av prioriteringskriterier. Reglerna om tillämpningen av prioriteringskriterier finns i SERA-direktivets artiklar 47.3 och 47.4 och innebär att prioriteringskriterierna ska ta hänsyn till tjänstens betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som följaktligen inte kommer att tilldelas kapacitet.

Rimligtvis måste reglerna tolkas så att om en konflikt i tilldelningsprocessen har medfört att infrastrukturen förklarats överbelastad och prioriteringskriterier har tillämpats så måste resultatet av den tillämpningen följas. Det torde då inte kunna vara så att i strid med prioriteringskriteriernas utfall fatta ett annat beslut på grundval av sökandens behov. Lagtexten behöver därför kompletteras för att återge bestämmelsen i SERA-direktivets artikel 45.1 på ett fullödigt sätt.

I det andra stycket har orden "i så stor utsträckning som möjligt utelämnats". Lagregeln innebär i sin nuvarande utformning att infrastrukturförvaltaren alltid ska beakta omständigheter av betydelse för den sökande. Emellertid är det inte alltid möjligt att efterleva kravet gentemot alla sökande samtidigt. Det gäller när de sökande har motstående intressen.

Om läget är sådant att kapaciteten efter överbelastningsförklaring ska fördelas med stöd av prioriteringskriterier kan regelverket inte innebära annat än att det utfall som prioriteringskriterierna ger ska följas. I annat fall skulle det innebära att infrastrukturförvaltaren kan väga in omständigheter som är helt okända för sökandena vid ansökningstillfället. Om inte prioriteringskriterierna gäller, vad gäller då? Det rimmar illa med det bakomliggande syftet med direktivet att skapa en transparent och rättvis fördelning av infrastrukturkapaciteten.

Det vore därför önskvärt, enligt Trafikverkets bedömning, om ytterligare vägledning kan ges hur infrastrukturförvaltare ska förstå denna bestämmelse.

Utöver resonemanget närmast ovan, bör bestämmelsen ändras av fler skäl bland annat av skäl som anförs under väsentliga reflektioner. Samma begrepp som används i SERA-direktivet och dess bilaga VII bör användas, samtidigt som processen enligt bilaga VII behöver förtydligas. Trafikverket föreslår följande formulering:

”Tågplan ska upprättas en gång per år. Utifrån de ansökningar om tågläge som inkommit före sista datum för ansökan om tågläge i tågplanprocessen ska infrastrukturförvaltaren utarbeta och offentliggöra ett utkast till tågplan senast fyra månader efter sista datum för ansökan om tågläge i tågplanprocessen. Detta första utkast ska innehålla dels preliminära tilldelningar av tåglägen, dels kapacitet som, i syfte att kunna tillgodose troliga marknadsbehov av att kunna erhålla tåglägen med kort framförhållning, reserveras för att möjliggöra tilldelning av tåglägen under tågplanens giltighet efter ansökningar ad hoc. Vid upprättande av detta första utkast ska infrastrukturförvaltaren så långt möjligt söka tillgodose inkomna ansökningar om tågläge, med beaktande av risken för störningskänslighet i tågplanen samt i så stor utsträckning som möjligt beakta den ekonomiska effekten på sökandens verksamhet och andra förhållanden av betydelse för sökanden.

Berörda parter ska ges möjlighet att yttra sig över detta första utkast och tidsfristen för detta yttrande får inte understiga en månad.

7 kap. 16 § Föreslår följande ändring: ”... i en primär tågplan.”

7 kap. 18 § Kraven på Trafikverket att överbelastningsförklara skärps. I förslaget föreslås att infrastrukturförvaltaren ska ha en skyldighet (och inte en möjlighet som i nuvarande reglering) att överbelastningsförklara i förväg om det är uppenbart att en betydande kapacitetsbrist kan förväntas på en del av infrastrukturen inom kommande tågplanepperiod.

En sådan förändring innebär att det kommer att krävas ytterligare resurser för att genomföra kapacitetsanalyser och upprätta kapacitetsförstärkningsplaner. Det får också till följd att fler intressekonflikter i kapacitets-tilldelningsprocessen behöver lösas med prioriteringskriterier istället för att

först använda samordningsförfarandet för att lösa konflikter. Det kommer enligt Trafikverkets bedömning sannolikt resultera i att verkets organisation och kapacitetstilldelningsfunktion behöver stärkas upp för att klara av att hantera fler tvister.

Det kan finnas behov av att pröva om direktivets formulering ”inom en nära framtid” blir implementerad på ett adekvat sätt med förslagets formulering ”inom kommande tågplanepериод”.

7 kap 20 a § Ny rubrik före förslag till ny bestämmelse (7 kap. 20 a §): *”Kompletterande ansökningar”*

7 kap 20 a § Föreslår en ny bestämmelse: *”Ansökningar som inkommer efter den sista ansökningdagen för årlig ansökan enligt p. 2 bilaga VII ska beaktas i enlighet med bestämmelserna i bilaga VII.*

När alla erforderliga moment i tilldelningsprocessen är genomförda ska infrastrukturförvaltaren fastställa den slutligt upprättade tågplanen. Detta ska ske årligen i enlighet med direktiv 2012/34/EU bilaga VII.”

7 kap 21 § Föreslår ny rubrik före: *”Ad hoc”*

7 kap. 21 § Se även synpunkter under avsnittet ”Väsentliga reflektioner och synpunkter” och avsnittet ”Ad hoc – Inom gällande tågplan”.

Föreslår att bestämmelsen får en ny lydelse: *”Utifrån uppskattade marknadsbehov ska en tågplan innehålla kapacitet som reserverats av infrastrukturförvaltaren för att så långt möjligt kunna tillmötesgå troliga ansökningar om tåglägen under innevarande tågplan (ad hoc-ansökningar). Infrastrukturförvaltaren ska besvara sådana ad hoc-ansökningar om enskilda tåglägen inom fem arbetsdagar. Ad hoc-ansökningar av större omfattning ska istället besvaras så fort som möjligt.”*

Åtgärder vid störningar

7 kap 22 § Se även synpunkter under avsnittet ”Väsentliga reflektioner och synpunkter” och avsnittet ”Beslut om åtgärder vid trafikstörningar”.

Föreslår en justering, i enlighet med ordalydelsen i SERA-direktivets artikel 54.1: *”Vid störningar i järnvägstrafiken ska infrastrukturförvaltaren vidta alla nödvändiga åtgärder...”*

Tågläge

7 kap 24 § Förslag till ändrad lydelse i den första meningen: *”Rätten att utnyttja en bestämd infrastrukturkapacitet i form av ett tågläge får tilldelas sökande för högst en tågplanepериод”, i enlighet med SERA-direktivets artikel 38.2.*

7 kap 25 § Det finns behov av reglering av infrastrukturförvaltarens ansvar och befogenhet i fall där ett tilldelat tågläge systematiskt används på ett felaktigt sätt så att störningar uppstår för övrig trafik. Ett sådant missbruk bör även det kunna beaktas och ligga sökanden till last vid kommande tåglägesansökningar. SERA-direktivets artikel 52 ger infrastrukturförvaltaren rätt att beakta tidigare grad av utnyttjande av tilldelade tåglägen, men fångar inte systematiskt missbruk av tilldelat tågläge. Den kvalitetsstyrning som tillämpats (bland annat i form av kvalitetsavgifter) har vid enstaka företeelser visat sig otillräckliga för att komma tillrätta med systematiskt missbruk av tåglägen. Trafikverket bedömer att det inte är motiverat att ändra hela kvalitetsstyrningen för att hantera sådana enstaka situationer. Det vore enligt Trafikverkets mening en oproportionerlig åtgärd. Däremot bör infrastrukturförvaltarna ges ytterligare möjlighet i lag att beivra sådant missbruk.

Även om något direkt uttryckligt stöd för detta förslag till skrivning inte finns i direktivet, så får det ändå anses följa av intentionerna i lagstiftningen och av trafikeringsavtalet att den tilldelade kapaciteten ska nyttjas i enlighet med villkor för trafiken och i enlighet med tågplanen. Föreslår följande ändring: *”Den som har tilldelats ett tågläge och under en månad inte har utnyttjat tågläget i den utsträckning som anges i beskrivningen av järnvägsnätet eller systematiskt orsakar avvikelser från tågplanen vid nyttjandet av tågläget, eller bryter mot villkoren för tågläget, ska på begäran av infrastrukturförvaltaren avstå från tågläget...”*

Ramavtal

7 kap 26 § Första stycket. Föreslår ny lydelse: *”En infrastrukturförvaltare och en sökande får ingå ramavtal om nyttjande av infrastruktur för längre tid än en tågplanepå period. Ett sådant ramavtal ska ange de särskilda egenskaper hos den infrastruktur som den sökande har behov av och ska vara utformat på ett sådant sätt att den sökandes legitima kommersiella behov tillgodoses. Ramavtal får inte i detalj ange tåglägen och inte heller utformas på ett sätt som hindrar andra sökande från att använda den relevanta infrastrukturen.”*, i enlighet med SERA-direktivet artikel 42.

Verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter

7 kap 31 § Föreslår ändrad formulering: *”...vidtar skäliga åtgärder för att minimera driftstörningar i järnvägssystemet...”*

Avgifter för minimipaketet av tillträdestjänster

8 kap. 3 § Enligt förslag till ny järnvägsmarknadslag 8 kap 3 § ska avgifter för utnyttjande av de tillträdestjänster som avses i 7 kap 1 § (minimipaketet) fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon. Trafikverket välkomnar tydliggörande i författningskommentaren att de direkta kostnader som omfattas av 8 kap 3 § endast avser de direkta kostnader infrastrukturförvaltaren har för minimipaketet av tillträdestjänster. Externa kostnader för t.ex. buller, olyckor och

föreningar omfattas därmed inte av de direkta kostnader som måste ingå i banavgifterna enligt förslagets 8 kap 3 §.

- 8 kap 4 § Första stycket första meningen. Föreslår justering: *"Infrastrukturförvaltaren får för att visa att det föreligger en brist på kapacitet ..."*, i enlighet med SERA-direktivet artikel 31.4.
- 9 kap. 5 § I promemorian föreslås att tjänsteleverantörer ska samarbeta för att säkerställa icke-diskriminerande tillträde till trafik genom en anläggning för tjänst för att nå en annan anläggning för tjänst. Avgiften för sådan genomfartstrafik får inte överstiga kostnaden för att tillhandhålla tjänsten plus en rimlig vinst, enligt förslagets 9 kap 6 §. Lagförslaget motsvarar ingen bestämmelse i det bakomliggande EU-direktivet. Det redovisas inte i vilken utsträckning denna reglering är nödvändig, vilket kan vara ett skäl att överväga behovet av bestämmelsen. Trafikverket noterar också att järnvägsmarknadslagen innehåller regler som reglerar förhållandet mellan järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare, samt mellan järnvägsföretag och tjänsteleverantörer vad gäller tillträde och avgifter. Det är oklart vilken relation 5 § är tänkt att reglera. Ordalydelsen ger en skyldighet tjänsteleverantörer emellan. Författningskommentaren anger istället att tjänsteleverantören ges en skyldighet att sälja en viss tjänst till järnvägsföretagen (s. 769), det vill säga regleringen avser att träffa relationen mellan järnvägsföretag och tjänsteleverantör. Det finns behov av att tydliggöra vilken relation man avser att reglera om regleringen ska införas. I SERA-direktivet anges att "avgiften för minimipaketet och tillträde till infrastruktur som förbinder anläggningar för tjänster ska fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs", samtidigt som självkostnadsprincipen gäller för de tjänster som räknas upp i direktivets bilaga II p. 2 – 4. Det bör tydliggöras hur den föreslagna avgiftsprincipen förhåller sig till artikel 31.3 i SERA-direktivet.
- 8.1.1 Trafikverket anser att överföra nuvarande definitioner från järnvägslagen utan anpassning till SERA-direktivet kommer att medföra tolkningsproblem. Järnvägsmarknadslagen bör därför ha samma definitioner som SERA-direktivet. Rättsläget blir annars oklart när nationellt implementerade direktiv har andra definitioner än de direkt gällande genomförandeakter som kan utfärdas av EU.
- 8.1.2 Föreslagen definition av järnvägsnät med ordet "sammanhängande" kan tänkas innebära att en infrastrukturförvaltare med flera "öar" av järnvägsinfrastruktur måste upprätta flera järnvägsnätsbeskrivningar och ha en separat tilldelningsprocess för varje nät som denne förvaltar etc.
- Föreslagen definition av "järnvägsföretag" överensstämmer med direktiv 2016/798/EU, men inte med SERA-direktivet, vilket kan tyckas inkonsekvent. Se förslag till ändring i enlighet med SERA-direktivet ovan.

Det är bra att det tydliggörs att endast tåg bör tilldelas tåglägen och att en tågplan är en plan över tilldelade tåglägen. Dagens definition med ”plan över användning av järnvägsinfrastruktur” är vidare och medför tolkningsproblem.

Föreslagen definition av ”drift av järnvägsinfrastruktur” och ”väsentliga uppgifter” motsvarar inte riktigt SERA-direktivets ändringsdirektiv 2016/2370/EU. ”Väsentliga uppgifter inom infrastrukturförvaltningen” innefattar där ”beslutsfattande om tilldelning av tåglägen, inbegripet både fastställelse och bedömning av tillgänglighet samt tilldelning av individuella tåglägen”. Detta tydliggör att infrastrukturförvaltaren äger att planera nödvändiga åtgärder på banan jämte tilldelningsprocessen för tåglägen, utan att blanda in dem båda i processen för tilldelning av tåglägen etc. Tåglägen kan endast tilldelas där banan är tillgänglig. För att tydliggöra att det är infrastrukturförvaltarens ansvar och rättighet att avgöra när banan är tillgänglig för trafik (med beaktande av samrådsskyldighet etc. enligt SERA-direktivets bilaga VII) bör direktivets ordalydelse därför överföras till svensk lag.

Direktivens definitioner av infrastrukturkapacitet respektive tilldelning saknas i föreliggande förslag. Av dessa tydliggörs ytterligare att tilldelningsprocessen endast avser tåglägen.

Järnvägsmarknadslagen bör, enligt Trafikverkets mening, ha samma definitioner som SERA-direktivet. Rättsläget blir annars oklart när nationellt implementerade direktiv har andra definitioner är de direkt gällande genomförandeakter som kan utfärdas av EU.

- 8.1.3 I skälen för förslaget anges att ”med beslutsfattande om tilldelning av tåglägen, inbegrips både fastställelse och bedömning av tillgänglighet samt tilldelning av individuella tåglägen”. För tydlighets skull bör detta framgå direkt av lagtexten, då ordalydelsen ger vid handen att det ankommer på infrastrukturförvaltaren att avgöra när banan är tillgänglig för att ingå i processen för tilldelning av tåglägen respektive när tillgängligheten begränsas av inplanerade banarbeten. Detta förtydligar att det vid förläggning av banarbeten inte kan bli fråga om överbelastningsförklaring etc. p.g.a. att en tåglägesansökan är i konflikt med ett inplanerat banarbete.

Trafikverket föreslår att följande formulering bör läggas till i lagtexten: *”Med beslutsfattande om tilldelning av tåglägen inbegrips både fastställelse och bedömning av tillgänglighet samt tilldelning av individuella tåglägen”.*

- 16.2.1 Trafikverket ser utvecklingsbehov med hänsyn till SERA-direktivets bilaga VII. Trafikverket anser att det är bra att direktivsartikelns görs bindande genom nationell rätt även om bilaga VII gäller. Den direkt gällande karaktären hos beslutet om bilaga VII torde vara att ses som udda i ett direktiv.

16.2.4 Styckets rubrik bör ändras till ”Redovisning av banarbetsbehov”.

Förslagets ordalydelse bör ändras så att ”*infrastrukturförvaltaren ska redovisa sina behov av att begränsa tillgängligheten till banan på grund av banarbeten i enlighet med bilaga VII till direktiv 2012/34/EU*”.

Formuleringen från proposition 2003/04:123 s. 118, om att infrastrukturförvaltarens önskemål om användning av kapacitet för utförande av planerade banarbeten i det närmaste skulle jämföras med en kapacitetsansökan från en organisatör eller utförare av järnvägstrafik, har gett upphov till tolkningar som inte torde vara i linje med SERA-direktivet. Det bör, enligt Trafikverkets mening, istället tydliggöras bortom alla tvivel att det 1) inte är fråga om att banarbeten och tåglägen ska jämföras och ingå i samma tilldelningsprocess, och att 2) infrastrukturförvaltaren därmed inte ska ansöka hos sig själv (när infrastrukturförvaltare och tilldelningsorgan är samma juridiska person), utan att infrastrukturförvaltaren inom ramen för sitt förvaltaransvar har att se till att planera verksamheten på järnvägsnätet på så vis att en optimal fördelning mellan nödvändiga banarbeten och trafikering utifrån aktuella ansökningar uppnås. I skälen till förslaget används begreppen ”ange”, ”redovisa”, ”informera” och för att markera att det handlar om en ensidig uppgift för infrastrukturförvaltaren, som inte är föremål för tilldelningsprocessen av tåglägen, bör tidigare motivering och hänvisning därtill utgå. Definitionen av infrastrukturkapacitet jämte tilldelning i SERA-direktivet ger vid handen att det endast är tåglägen som ska vara föremål för tilldelningsprocessen. Det är av stor vikt att detta klargörs i den svenska lagstiftningen till ledning för rättstillämpningen.

SERA-direktivets artikel 53 torde endast vara tillämplig på de situationer där ett separat tilldelningsorgan existerar; en juridisk person kan rimligen inte ansöka om något hos sig själv. Dessutom anger SERA-direktivets artikel 41 att ansökningar om infrastrukturkapacitet får göras av ”sökande”, vilket per definition enligt SERA-direktivets artikel 3.18 är järnvägsföretag och trafikorganiserare.

Stora delar av arbetet med redovisning av banarbetsbehov ska ju numera ske enligt direkt gällande SERA-direktivets bilaga VII, varför en hänvisning till denna torde vara på sin plats. Då bilagan är tämligen svårtolkad skulle lite närmare riktlinjer välkomnas i lagstiftningen, exempelvis vad ska förstås med ”återstående kapacitet” i punkt 17.

16.2.5 Förslaget bör justeras. Regelverket avseende kapacitetstilldelningsprocessen enligt bilaga VII behöver förtydligas i den svenska lagen. Det bör tydliggöras att det utkast till tågplan som ska tas fram av infrastrukturförvaltaren ska utarbetas utifrån de ansökningar om tåglägen som inkommit före sista datum för tåglägesansökan avseende kommande tågplan (och med beaktande av behovet av reservkapacitet, se vidare nedan).

Detta utkast ska offentliggöras (bilaga VII punkt 5) och det bör skrivas in i lagtexten att detta första utkast innehåller en preliminär tåglägestilldelning.

Efter det att det första utkastet remissbehandlats kan en primär tågplan fastställas, eventuellt efter samordning av ansökningar, förfarande för skyndsamt tvistlösning samt beslut med anledning av överbelastningsförklaring. Infrastrukturförvaltaren har också att söka tillgodose ansökningar som inkommit efter sista datum för ansökan om tågläge i tågplanen men dessa kan bara beviljas om det finns utrymme (ändringsvilja hos tilldelade järnvägsföretag/sökande) bland de sökande som tilldelats tåglägen i den primära tågplanen.

Oaktat den direkta tillämpligheten av bilaga VII är det önskvärt att det i svensk lagstiftning tydliggörs att infrastrukturförvaltaren ska uppdatera den primära tågplanen med eventuella justeringar med anledning av kompletterande ansökningar och offentliggöra en slutligt fastställd tågplan.

16.2.7 I lagtexten har man förtydligat att det inte är att betrakta som en överlåtelse av tågläget om en organisatör anlitar ett järnvägsföretag att utföra trafiken. I motivet har man också uttalat att det inte är en fråga om överlåtelse om ett järnvägsföretag (t.ex. på grund av att man förlorar sina tillstånd) övergår till att istället verka som organisatör. Trafikverket bedömer att det även vore bra om situationen där en organisatör tillåter att det anlitate järnvägsföretaget också tillhandahåller transporter för sin egen räkning utan att ha rätt till tågläget kommenteras i förarbetet. Hur ser lagstiftaren på företeelsen att ett tågläge som tilldelats en organisatör för dennes behov av transport och som anlitar ett järnvägsföretag för denna transport tillåter att det järnvägsföretaget också för egen räkning tillhandahåller transport till egna kunder vid utförandet av uppdraget på organisatörens tågläge? Trafikverket ser behov av ytterligare vägledning.

16.2.8 Enligt SERA-direktivet artikel 35 jämte bilaga VI punkt 2a ska infrastrukturförvaltaren komma överens med sökande om de viktigaste parametrarna för verksamhetsstyrningen. Avtalsfriheten bör inte inskränkas.

Förslag: *Bemyndigandet att utfärda föreskrifter bör utgå.*

Infrastrukturförvaltaren har enligt regelverket en skyldighet att tillmötesgå alla tåglägesansökningar så långt det är möjligt. Verksamhetsstyrningen med avgifter ska vara så utformat att både infrastrukturförvaltaren och järnvägsföretagen vidtar skäligen åtgärder för att reducera driftsstörningar i järnvägssystemet och förbättra järnvägens prestanda.

En av de allra viktigaste åtgärderna som infrastrukturförvaltaren kan göra för att reducera driftsstörningarna i järnvägssystemet är att skapa en tågplan som innehåller tillräckligt mycket återställningstid så att följdverkningarna av de driftsstörningar som förekommer begränsas. Såsom lagen är utformad finns inte denna skyldighet särskilt väl uttryckt, men utgör likväl den grundläggande förutsättningen för att de driftsstörningar som uppstår inte ska leda till allvarliga följdverkningar. Det hade varit lämpligt om man i förarbetena förde ett resonemang kring detta där man

pekar ut infrastrukturförvaltarens ansvar för att tillskapa en tillräckligt robust tågplan.

16.2.9 I förslaget anges att regeringen ”bör” utfärda vissa föreskrifter, medan SERA-direktivet talar om att störningsåtgärderna ”ska” utföras. Den tvingande karaktären riskerar att gå förlorad om saken inte regleras i järnvägsmarknadslagen på motsvarande sätt.

16.4.6 Trafikverket är positiv till att bokningsavgiften inte kopplas till banavgiften.

Ny bestämmelse i Trafikverkets instruktion

22.4.2 I promemorian föreslås att en bestämmelse bör föras in i Trafikverkets instruktion med innebörden att Trafikverket regelbundet, i samråd med berörda parter, ska analysera behovet av att ingå avtal om allmän trafik och publicera behovsanalysen i en rapport, se s. 632 ff. Trafikverket menar att det inte är nödvändigt att reglera detta ytterligare då nuvarande hantering uppfyller kraven i EU:s kollektivtrafikförordning. Det följer således redan av rättsordningen att detta ska ske. Att det ska fastställas i nationell rätt kan inte innebära att det ska vara ett krav på uttrycklig författningsreglering utan bör ses som att det är något som medlemsstaterna har att bestämma över.

Den föreslagna ändringen i instruktionen är en detaljstyrning som inte är lämplig. Dessutom verkar det reglera något annat än kravet i EU:s kollektivtrafikförordning som avser hanteringen av policydokument (artikel 2a p.1 fjärde stycket). Policydokument med politiska mål som Trafikverket har att förhålla sig till avser regeringen och riksdagens transportpolitiska mål så som de kommer till uttryck i t.ex. propositioner, Trafikverkets instruktion, särskilda regeringsuppdrag etc. Det är således inget som Trafikverket kan samråda med berörda parter om. Den utredning som Trafikverket skickar på remiss är en utredning av behovet av trafik med utgångspunkt i de transportpolitiska målen (”policydokument”) och med förslag på trafik dvs. förslag på allmän trafikplikt.

Den föreslagna ändringen i instruktionen är inte i linje med verkets arbets-sätt, då Trafikverket remitterar utredningar till berörda parter. Artikel 2a.1 i kollektivtrafikförordningen är inte särskilt tydlig och bör därför inte över-regleras.

Avtal om allmän trafik

22.5 I promemorian görs bedömningen att reglerna i EU:s kollektivtrafik-förordning om obligatoriskt innehåll i avtal om allmän trafik och i allmänna bestämmelser inte medför behov av ändringar i svensk rätt, se s. 634 ff.

Vid stycket som inleds med ”Den nya punkten 8...” (s. 635) bör man överväga att förtydliga att den information som ska tillgängliggöras vid ett anbudsförfarande inte nödvändigtvis behöver återfinnas i upphandlings-dokumentet. Det kan t.ex. tillgängliggöras genom tydlig hänvisning om var informationen finns eller genom en länk till denna.

Ett anbudsunderlag kan ju ta tid att arbeta fram och om informationen (som den upphandlande myndigheten måste få från tredje part) ska tillhandahållas i dokumentet kan det finnas risk för att den förändras och att det tillhandahålls felaktig information.

Övrigt

Trafikverket ser också att det är viktigt att den uppdelning som nu tydliggörs mellan infrastruktur och anläggningar för tjänster tydligt återspeglas i eventuellt kommande förändringar i 6 kap. järnvägsförordningen (2004:526) om underhåll, nedläggning och upplåtelse av järnvägsnät som förvaltas av staten. Om regleringen i förordningen i sin ordalydelse endast omfattar järnvägsnät, är det tydligt att anläggningar för tjänster inte omfattas av reglerna om underhåll, nedläggning och upplåtelse.

4.2. Järnvägstekniklag

Se även synpunkter under avsnittet "Väsentliga reflektioner och synpunkter" och avsnitten "Ändamålsenlig, tydlig och effektiv reglering" och "Samordning av regelutveckling för järnväg".

Undantag från tillämpningsområdet

1 kap. 4 § Formuleringen i punkt 4 innebär "järnvägsnät" och "fordon" var för sig, och inte som ett sammanskrivet "järnvägsnät och fordon". Det finns en risk att om det tolkas som en sammanskrivning så kan det innebära ett slut för vårt rullande kulturarv som trafikerar järnvägsnät som inte är avsedda att uteslutande användas för lokala, historiska eller turiständamål, dvs. på det "vanliga järnvägsnätet". Förslag; lägg till "4 järnvägsnät och eller fordon..." för att tydliggöra.

Definitioner

1 kap. 10 § ERTMS-utrustning: Föreslår att definitionen ändras till "Europeiskt trafikstyrningssystem för järnväg", som även anges i järnvägstermbanken RailLexic 5.

Genomförandeplan: Föreslår att genomförandeplanens legala status anges.

Modernisering: I dagsläget saknas nationella definitioner för exempelvis "ett större eller mindre arbete". Föreslår att verksamhetsutövaren får i uppdrag (eller ett mandat) att definiera detta. Se även nedan.

Ombyggnation: Ett villkor är att underlag för EG-kontroll behöver ändras, men de underlagen kan mycket väl ändras även vid en modernisering. Det är inte konsekvent och tydligt definierat. Föreslår att definitionen justeras för "modernisering" enligt samma lydelse.

Bemyndiganden

1 kap. 11 § Se även synpunkter under avsnittet "Väsentliga reflektioner och synpunkter" och avsnittet "Unionens järnvägssystem" och "Nationella regler och harmoniserat godkännande".

Punkt 2. Bedömer att det är svårt att formulera sådana föreskrifter. Föreslår att verksamhetsutövarens inriktning får styra detta.

Punkt 3 – 4. Bedömer att det finns en stor risk att sådana föreskrifter ej kommer att utfärdas, vilket skulle medföra en fortsatt otydlighet.

Väsentliga krav och TSD:er

2 kap. 2 § Se även synpunkter under avsnittet ”Väsentliga reflektioner och synpunkter” och avsnittet ”Väsentliga krav och TSD”.

I förslaget anges ”Varje delsystem ska dessutom...”. Varje delsystem ska i första hand uppfylla TSD-kraven då de är förordningar och rättsligt sett har en högre juridisk status än denna nationella lag.

I förslaget anges ”... och nationella regler.” Det avser införande av artikel 4 i direktivet. Om man betänker att de nationella reglerna har fyllt i öppna punkter i TSD:n, så kan det te sig märkligt att när TSD:n sedan stänger den öppna punkten, så ska komponenten/delsystemet överensstämma med den nationella regeln som ersätts. Detta blir ännu märkligare med tanke på att den nationella regeln kan se olika ut i olika medlemsstater. Föreslår att det förtydligas vad som avses med ”nationella regler” i detta sammanhang.

EG-kontroll av delsystem

2 kap. 3 § Kopplat till rubriken före. Tredjepartsgranskning är en kontroll på redan genomförda interna kontroller. Föreslår att det bör finnas större möjligheter till egenkontroll.

Avseende den sista meningen, se även synpunkter avseende 2 kap. 2 §.

2 kap. 4 § Kontroll av anmält organ. För existerande infrastruktur finns förfarandet (2014/881) där syftet enligt Annex 2.1 är “The following procedure may be applied for demonstrating the compliance of existing fixed installations with the TSIs without being subject to the ‘EC’ verification procedure.” Därför bör inte denna paragraf gälla för existerande infrastruktur. Föreslår att existerande infrastruktur inom delsystemen Energi och Infrastruktur undantas.

EG-försäkran

2 kap. 8 § EU kommissionen har en databas där de publicerar all godkänd EG-försäkran. För att det inte ska uppstå praktiska problem så föreslår Trafikverket att det tydliggörs att leverantören ska ha publicerat sin EG-försäkran i databasen som upprättats av Kommissionen (från 2011/217/EU).

Föreslår följande tillägg: *”För att anses vara en giltig EG-försäkran ska EG-försäkran ha publicerats i EU kommissionens databas för EG-försäkran”.*

Undantag från tillämpning av TSD

2 kap. 10 § Se även synpunkter under avsnittet ”Väsentliga reflektioner och synpunkter” och avsnittet ”Undantag från TSD”.

Trafikverket är tveksam till bestämmelsen och huruvida det stämmer. I 2016/797 art7.4 är det tydligt att medlemsstaten ska lämna en begäran till Kommissionen att få frångå tillämpningen av TSD:er. I praktiken är det sannolikt tillsynsmyndigheten som begär undantag hos Kommissionen. Handläggningstiden förväntas öka markant. Dock tveksamt om detta kommer att gälla när ERA publicerat sin process för att ”ansöka om undantag från TSD”. Syftet är att ERA ska göra en bedömning om undantag kan ges. Förslagsvis ses denna paragraf över.

Bemyndiganden

2 kap. 11 § Punkt 4. Tveksamt om detta kommer att hålla, när nu ERA ska bedöma och godkänna vilka nationella regler som får antas.

Godkännande av fasta installationer

3 kap. 2 § Sökande definieras i direktivet. Definitionen verkar dock inte var uttömmande, då man skriver ”t.ex.” i visst avseende. Trafikverket efterlyser ett förtydligande avseende vem som kan uppträda som sökande i godkännandeprocessen. Kan t.ex. en av infrastrukturförvaltaren anlita underhållsentreprenör vara sökande? Detta vore i så fall ett viktigt förtydligande med hänsyn till Trafikverkets processer.

3 kap. 3 § Punkt 3. Denna skrivning innebär i praktiken att alla ändringar kräver nytt godkännande. Det kan medföra att godkännandehantering blir mer omfattande än den är idag. Föreslår att denna skrivning ses över.

3 kap. 3 § Sista stycket. Tillsynsmyndigheten avgör om nytt godkännande behövs, vilket är omvänt jämfört med 4 kap. 5 §. Föreslår att formuleringen ses över och att den fungerar ihop med 4 kap. 5 §.

Godkännande av fordon

4 kap. 1 § Andra stycket. Bestämmelsen fungerar inte för t.ex. elektrisk kompatibilitet. Den kompatibilitetsstudie som ska göras enligt TSD ENE och standarden EN 50388 ska beakta de varierande egenskaperna som finns elektriskt för respektive område som fordonet ska trafikera. Föreslår att formuleringen ses över eller att delsystemet Energi undantas.

4 kap. 12 § Andra stycket. Det svenska fordonsregistret upphör år 2021 och ersätts med det europeiska.

Tillsyn

5 kap. 1 § Den tolkning som görs i dagsläget är att det inte är Transportstyrelsen som ska utöva tillsyn över elektriska anläggningar, utan det ska Elsäkerhetsverket göra. Men ska Transportstyrelsen ändå godkänna elektriska anläggningar?

Formuleringen i järnvägslag (2004:519) 2 kap. 13 a § ”om inte annat är särskilt föreskrivet” finns inte med i denna omarbetning. Föreslår att ”om inte annat är särskilt föreskrivet” läggs till.

5 kap. 6 § Motsvarande bestämmelse finns inte när det gäller järnvägsföretag – fordon. Ett beslut enligt denna bestämmelse bör inte gälla omedelbart, i enlighet med 7 kap. 5 §. Precis som för sanktionsavgift bör ett undantag gälla för dessa ingripande beslut, såvida det inte bedöms föreligga en omedelbar säkerhetsrisk. Föreslår att denna bestämmelse placeras i järnvägssäkerhetslagen. En hänvisning skulle då kunna göras till den bestämmelsen.

Register

5 kap. 13 § Svenska fordonsregistret upphör år 2021 och ersätts med det europeiska.

5 kap. 14 § Rubriken före (Infrastrukturregister). Vilket register avses här? Föreslår att det förtydligas om det är kopplat till det europeiska infrastrukturregister (som i RINF) eller om detta är något annat nationellt infrastrukturregister som avses.

ERA har redan påbörjat ett arbete med syftet att infrastrukturförvaltarna själva ska kunna ladda upp sin information. Föreslår att bestämmelsen ger utrymme för viss flexibilitet för en förändrad hantering på EU-nivå.

Det anges ”offentliggöra ett register över järnvägsinfrastruktur”. Det är ERA:s roll att offentliggöra det. Föreslår därför att det förtydligas om detta gäller ett nationellt register eller något annat.

Anmälda och utsedda organ

5 kap. 19 § Varför anges endast EG-kontroll, jämför med formulering i 5 kap. 23 §. Föreslår att ”och EG-försäkran” läggs till.

5 kap. 22 § Varför anges endast EG-kontroll, jämför med formulering i 5 kap. 23 §. Föreslår att ”och EG-försäkran” läggs till.

Överklagande

7 kap. 6 § Punkt 5 a. Avses verkligen bara nybyggnation? I direktiv 2016/797 står ”projekt”. Trafikverket befarar att Ådals-, Botnia, Haparanda och Västerdalsbanan inte skulle räknas som ”nybyggnationsprojekt”, vilket i så fall skulle betyda att Trafikverket måste ansöka om förhandsgodkännande från ERA vid förändringar på dessa banor. Å andra sidan kan ”nybyggnationsprojekt” vara ett förtydligande, att inga (kommande) installationer som utgör avrop på befintligt ESTER-avtal behöver ansöka om förhandsgodkännande från ERA. Om det är syftet så tycker TRV att det är bra. I så fall blir förhandsgodkännande aktuellt först i samband med ”ESTER 2.0”. Föreslår att formuleringen i bestämmelsen ses över för att tydliggöra vad som avses, ”nybyggnadsprojekt” eller ”projekt”.

Nationella regler

9.1.10 Nationella regler (s.284, andra stycket). Det nationella infrastrukturregistret beskriver befintlig anläggning utifrån ett antal parametrar. I dagsläget finns inga regler i det nationella infrastrukturregistret och det europeiska registret är inte heller byggt för att omfatta regler. Föreslår därför att text stryks. Se nedan.

”Vid brådskande och preventiva åtgärder får dock medlemsstaterna anta och omedelbart börja tillämpa en nationell regel med förbehåll för ERA:s bedömning. Medlemsstaterna får också besluta att inte anmäla regler och begränsningar av strikt lokal karaktär. ~~Reglerna ska då i stället tas in eller hänvisas till i det nationella infrastrukturregistret.~~ När nu aktuellt anmälningsförfarande tillämpas...”

Grundläggande krav för godkännande

13.1.1 Grundläggande krav för godkännande (s.386, första stycket). På vilket sätt anses uppgifterna i det nationella infrastrukturregistret vara sammankopplat med godkännande av fasta installationer? Det nationella infrastrukturregistret beskriver befintlig anläggning utifrån ett antal fördefinierade parametrar och ska användas när järnvägsföretag ska kontrollera sina fordons kompatibilitet med den tänkta rutten. Föreslår därför att text stryks. Se nedan.

”Huruvida detta rekvisit är uppfyllt ska fastställas på grundval av tillämpliga TSD:er, nationella regler ~~och uppgifter i det nationella infrastrukturregistret (artikel 18.4).~~ Utöver dessa krav ska sökanden visa att integrationen av delsystemet uppfyller krav på säkerhet...”

Infrastrukturregister

18.12.3 Infrastrukturregister (s.587, förslags/bedömningsrutan). Det är inte helt tydligt vad som avses med ”infrastrukturregister”. Föreslår därför att det tydliggörs att det gäller det nationella registret, som en del i kraven enligt RINF-förordningen om att respektive medlemsstat ska tillhandahålla uppgifter till RINF.

Föreslår följande justering av texten i förslaget: *”Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om det nationella infrastrukturregistret och om rapporteringsskyldighet till detta.”*

Enligt EU-lagstiftningen är det ERA som ansvarar för att ”offentliggöra infrastrukturregistret”. Föreslår därför att vi tydliggör att Trafikverket ska föra det nationella infrastrukturregistret samt att Trafikverket skickar nationell data om anläggningen (enligt fördefinierade parametrar) från det nationella infrastrukturregistret till det europeiska infrastrukturregistret.

Föreslår följande justering av texten i bedömningen: *”Trafikverket bör åläggas att meddela föreskrifter om det nationella infrastrukturregistret*

och rapporteringsskyldighet till detta. Trafikverket bör även föra det nationella infrastrukturregistret och tillhandahålla medlemsstatens data till det europeiska infrastrukturregistret.”

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

21.3 Se även synpunkter under avsnittet ”Väsentliga reflektioner och synpunkter” och avsnittet ”Övergångsregler”.

Konsekvensanalys

24.2 Se även synpunkter under avsnittet ”Väsentliga reflektioner och synpunkter” och avsnittet ”Bedömning av konsekvenser och kostnader”.

4.3. Järnvägssäkerhetslag

Tillämpningsområde träffar endast en del av Trafikverkets nät

1 kap. 3 § Se även synpunkter under avsnittet ”Väsentliga reflektioner och synpunkter” och avsnittet ”Tillämpningsområdet träffar endast Trafikverkets järnvägsnät delvis”.

Såvitt Trafikverket kan se så kommer viss del av Trafikverkets järnvägsnät regleras av den föreslagna lagen, medan andra delar kommer att regleras av lag om nationella järnvägssystem. Tillämpningsområdet för den nya järnvägssäkerhetslagen synes således bli annorlunda än vad som är fallet i fråga om dagens säkerhetsbestämmelser i järnvägslagen, där hela Trafikverkets järnvägsnät i säkerhetsavseende regleras av en och samma lag.

Vilka konsekvenser lagförslaget får är svåra att fullständigt överblicka. Ingenstans i promemorian kan vi se att man har analyserat konsekvenserna av förändringen av tillämpningsområdet för en infrastrukturförvaltare med infrastruktur som träffas av både järnvägssäkerhetslagen och lag om nationella järnvägssystem, eller vilka konsekvenser detta skulle få i en tillståndsprövning för ett säkerhetstillstånd. En av konsekvenserna bedöms dock bli att Trafikverket behöver ha dubbla tillstånd - ett under järnvägssäkerhetslagen och ett under lag om nationella järnvägssystem.

Trafikverket ifrågasätter lämpligheten av att olika lagar reglerar samma järnvägsnät, och bedömer att det kommer att uppkomma gränsdragningsproblem. Det vore för Trafikverkets del bättre att istället tillämpa samma lag för hela det järnvägsnät som verket förvaltar.

Vidare så ifrågasätter Trafikverket om det är i enlighet med direktiv (EU) 2016/798 att begränsa tillämpligheten av järnvägssäkerhetslagen enligt vad som är föreslaget. Direktiv (EU) 2016/798 synes ha ett vidare tillämpningsområde än förslaget till järnvägssäkerhetslag, sett till angivet tillämpningsområde för direktivet (artikel 2.1). Tillämpningsområdet i nämnda artikel är inte avhängigt tillämpligheten av driftskompatibilitetsdirektivet, dvs. direktiv (EU) 2016/797. Så är dock fallet beträffande tillämplighetsområdet enligt förslag till järnvägssäkerhetslag. Följaktligen synes det som att förslag till järnvägssäkerhetslag kan komma att få ett annat, mindre omfattande

tillämpningsområde jämfört med direktiv (EU) 2016/798. Såvitt Trafikverket kan se, skulle man kunna anse att direktiv (EU) 2016/798 inte har genomförts fullt ut för det fallet att tillämpningsområdet för järnvägs-säkerhetslagen följer i enlighet med förslaget.

Trafikverket bedömer att ett tillägg enligt nedan, som ett andra stycke i bestämmelsen, skulle lösa den ovan beskrivna problematiken avseende att olika lagar blir tillämpliga på ett och samma järnvägsnät.

Förslag (andra stycke): *”Lagen gäller även övrig järnvägsinfrastruktur som en infrastrukturförvaltare förvaltar för det fallet att lagen enligt första stycket är tillämplig på någon del av infrastrukturförvaltarens järnvägsnät.”*

Definitionerna behöver ses över

1 kap. 7§ Definitionen för järnvägsinfrastruktur skiljer sig åt i järnvägssäkerhetslagen och järnvägsmarknadslagen. Detta kan medföra en otydlighet om huruvida en tjänsteleverantörs uppgifter ska omfattas av säkerhetsstyrningssystemet och därmed säkerhetstillståndet eller inte.

I järnvägssäkerhetslagen anges i 1 kap 7 § bl.a. ”järnvägsinfrastruktur: spår-, signal- och säkerhetsanläggningar avsedda för järnvägstrafik, trafikledningsanläggningar, anordningar för elförsörjning av trafiken samt övriga fasta anordningar som behövs för anläggningarnas bestånd, drift eller brukande”.

I järnvägsmarknadslagen anges i 1 kap. 11 § bl.a. ”järnvägsinfrastruktur: spår-, signal- och säkerhetsanläggningar avsedda för järnvägstrafik, trafikledningsanläggningar, anordningar för elförsörjning av trafiken samt övriga fasta anordningar som behövs för anläggningarnas bestånd, drift eller brukande, med undantag för sådana anläggningar inom privatägda anslutningslinjer, privatägda sidospår och andra anläggningar för tjänster än stationer för passagerare”.

Trafikverket anser vidare att det behövs en definition av begreppet ”järnvägssystem”, eftersom detta begrepp förekommer i flera av de föreslagna bestämmelserna. Trafikverket föreslår att en sådan definition förs in i lagen, lämpligen enligt den definition som nu finns i järnvägslagen.

I sammanhanget vill Trafikverket även framföra att det redan i nu gällande svensk lagstiftning finns definitioner som avviker från definitionerna i EU-förordningar och järnvägssäkerhetsdirektivet. Detta kan bli svårhanterat för olika aktörer, eftersom järnvägssäkerhet är ett system där de olika delarna i slutändan kommer att behöva hanteras tillsammans. Av den anledningen är det enligt Trafikverkets bedömning av stor vikt att definitioner i svensk författning stämmer överens med det som anges i direktiv och förordningar på EU-nivå.

Exempel på skillnader i definitioner som kommer att skapa problem vid rapportering:

- Direktiv (EU) 2016/798, artikel 3.11. *olycka*: en oönskad eller ouppsåtlig plötslig händelse, eller en viss följd av sådana händelser, som får skadliga följder; olyckor indelas i följande kategorier: kollisioner, urspårningar, plankorsningsolyckor, personolyckor som inbegriper rullande materiel i rörelse, bränder och övriga olyckor,
- Direktiv (EU) 2016/798, artikel 3.12. *allvarlig olycka*: varje form av tågkollision eller tågurspårning som resulterar i att minst en person dödas eller att minst fem personer skadas allvarligt eller i omfattande skador på rullande materiel, infrastruktur eller miljön, och varje annan olycka med samma följder och med uppenbara konsekvenser för regleringen av järnvägssäkerheten eller säkerhetshanteringen; omfattande skador: skador vars kostnad utredningsorganet omedelbart kan uppskatta till sammanlagt minst 2 miljoner EUR,
- Lag (1990:712) om undersökning av olyckor, 2§ punkt 3. *Järnvägsolyckor*: Olyckor vid järnvägs-, tunnelbane- eller spårvägsdrift orsakade antingen av kollisioner mellan spårfordon eller urspårningar eller av andra händelser med betydelse för säkerheten som har medfört att
 - a) minst en person har avlidit eller minst fem personer har blivit allvarligt skadade, eller
 - b) spårfordon, spåranläggningar, egendom som inte transporterats med spårfordonet eller miljön har fått så omfattande skador att de sammanlagda kostnaderna uppskattas till ett belopp motsvarande minst två miljoner euro,

Olikheterna i definitionerna ovan kan enligt Trafikverkets uppfattning leda till problem och förvirring i statistiska sammanhang. Detta eftersom olycka i svensk lagstiftning kan sägas motsvara allvarlig olycka på EU-nivå. Av lagförslagets 2 kap. 1 § följer att infrastrukturförvaltare ska rapportera data på indikatorer som framgår av direktiv (EU) 2016/798, där bl.a. de olika kategorierna för olyckor finns definierade. Olycka på EU-nivå avser enligt ovan fler händelser än det som svensk lag avser. Trafikverket befarar med anledning av detta problem vid den framtida rapporteringen, för det fall att definitionerna inte harmoniseras.

Genomförandet av EU-bestämmelserna behöver tydliggöras

2 kap. 1 § I förslaget hänvisas det i paragrafen till EU-bestämmelserna. Trafikverket anser att genomförandet behöver tydliggöras, så att det är tydligt vad som ska gälla som svensk lag. Enligt Trafikverket uppkommer viss oklarhet om det endast anges t.ex. att gemensamma säkerhetsindikatorer har fastställts samt att dessa ”framgår av direktiv (EU) 2016/798”.

Liknande hänvisningar förekommer även i andra bestämmelser, och även beträffande dessa efterlyser Trafikverket klargöranden avseende genomförandet.

Alltför långtgående ansvar för infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag

2 kap. 2 § Se även synpunkter under avsnittet ”Väsentliga reflektioner och synpunkter” och avsnittet ”Ansvar och uppgifter bedöms inte vara i linje med järnvägssäkerhetsdirektivet”.

Trafikverket anser att bestämmelsen måste omarbetas. Trafikverket ser att ansvaret enligt den föreslagna bestämmelsen, såsom den formulerats, är ett solidariskt ansvar för infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag, vilket rimligen inte är tanken.

Ansvaret är vidare, enligt förslaget till järnvägssäkerhetslag, kopplat till järnvägssystemet, vilket som begrepp inte är definierat i förslaget. Det begrepp som ansvaret kopplas till måste enligt Trafikverkets bedömning definieras. Trafikverket anser dock att ett mer korrekt genomförande vore att ansvaret istället kopplas till de delar som respektive aktör ansvarar för i säkerhetsstyrningssystemet, enligt (EU) 2016/798 Artikel 4.1.

Trafikverkets huvudsakliga invändning mot lagförslaget är dock att ansvaret för infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag utvidgas jämfört med vad som gäller enligt EU-bestämmelserna, vilket Trafikverket utvecklar nedan.

Den uppdelning av aktörer som finns i järnvägssäkerhetsdirektivet finns inte i järnvägssäkerhetslagen, vilket innebär att infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag får ett alltför långtgående ansvar i förhållande till intentionen i direktivet. Trafikverket menar att en sådan förskjutning i fråga om ansvar, där järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare åläggs allt ansvar, är till synes oförenligt med direktiv (EU) 2016/798, artikel 4.4.

Trafikverket kan vidare inte se att de enligt promemorian befarade svårigheterna avseende sanktionering av en bestämmelse motsvarande direktiv (EU) 2016/798, artikel 4.4. b, utgör ett hållbart skäl till att avstå från att genomföra bestämmelsen.

Trafikverket anser även att andra lagrum i direktivet än de ovan nämnda ger stöd för den ovan redovisade uppfattningen om att ett mer begränsat ansvar åligger infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag enligt EU-bestämmelserna.

Till att börja med vill Trafikverket framhålla artikel 4.1e, av vilken bestämmelse det framgår att järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare har huvudansvaret för sina respektive delar i systemet, vilken bestämmelse nyanseras av artikel 4.3c där järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare ska ålägga aktörer som avses i samma artikels punkt 4 att genomföra riskkontrollåtgärder. Det ska härvid framhållas att det är en stor skillnad på att ålägga någon att genomföra riskkontrollåtgärder jämfört med att säkerställa

att riskkontrollåtgärder är de rimliga eller korrekta för ändamålet. I det första fallet behövs endast en övergripande kunskap om hur styrsystemet ser ut. I det andra fallet krävs mer detaljerad kunskap om hur säkerhetsnivån påverkas av respektive riskkontrollåtgärd så att rätt säkerhetsnivå kan upprätthållas.

Trafikverket vill vidare framhålla artikel 4.3 d, angående vilken detaljkunskap som ett järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare behöver ha kring säkerställandet av att aktörerna i punkt 4 genomför riskkontrollåtgärderna. Av direktivets reglering följer att järnvägsföretag och infrastrukturförvaltarna ska ombesörja sina skyldigheter i detta avseende genom att använda den gemensamma metoden för övervakning, dvs. enligt förordning (EU) 1078/2012. Därigenom ska säkerställas att säkerhetsstyrsystemets del av att övervakningen fungerar för de riskkontrollåtgärder som aktören anger. Ansvar i detta avseende för infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag begränsar sig alltså till övervakning, såvida inte ett större åtagande gjorts gentemot aktörerna av infrastrukturförvaltaren respektive järnvägsföretaget.

Trafikverket anser således att flera regleringar i direktivet ger uttryck för ett mer nyanserat synsätt i fråga om ansvar i jämförelse med lagförslaget. Även av direktivets skäl 7, 8 och 9 menar Trafikverket att det framgår att intentionen är annorlunda än vad som kommit till uttryck i lagförslaget – se särskilt skäl 8 som anger att infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ska ta ansvar för sina delar, men andra aktörer ska inte hindras att ta ansvar.

Trafikverket föreslår mot den ovan angivna bakgrunden att lagrummet ges en annan lydelse, som verket menar överensstämmer med de ovan nämnda EU-bestämmelserna. Förslagsvis utformas bestämmelsen enligt följande:

Förslag: ”Infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ansvarar för säkerheten i sina respektive delar av järnvägssystemet”

Utöver ovanstående förslag behöver lagstiftaren säkerställa att den nyansering som följer av direktivet också framgår i förslag till ny lagstiftning som helhet.

Krav på säkerhetsstyrningssystem behöver utvecklas

2 kap. 3 § Se även synpunkter under avsnittet ”Väsentliga reflektioner och synpunkter” och avsnittet ”Reglering kring ett systembaserat angreppssätt saknas”.

Trafikverket anser att det saknas reglering kring beaktande av ett systembaserat angreppssätt samt att definitionen av säkerhetsstyrningssystem bör vara den samma som i järnvägssäkerhetsdirektivet.

Beaktande av ett systembaserat angreppssätt saknas

Systembaserat angreppssätt är en viktig princip bl.a. för säkerhetsstyrningssystemet. Kraven framgår av järnvägssäkerhetsdirektivet artikel 4.1 och indirekt på flera andra ställen i direktivet.

Som sagt anser Trafikverket att man bör lagstifta om principen om att beakta ett systembaserat angreppssätt. Om inte grundläggande principer finns på plats i lagen blir dess inriktning inte i linje med intentionerna i direktivet, vilket i sin tur kan leda till att det blir svårt eller rent av omöjligt att samtidigt följa lagen och EU-förordningar på området.

Nödvändigheten av att beakta ett systembaserat angreppssätt betonas i promemorian på sid 164 med att ”Medlemsstaterna har en skyldighet att säkerställa att åtgärder för utveckling och förbättring av säkerheten på järnvägarna görs med beaktande av ett systembaserat angreppssätt”, och på sid 255 med att ”Medlemsstaterna har enligt direktiv (EU) 2016/798 (artikel 4.1 c) en skyldighet att säkerställa att åtgärder för utveckling och förbättring av säkerheten på järnvägarna görs med beaktande av ett systembaserat angreppssätt”.

Det kan i sammanhanget även framhållas att ett systembaserat angreppssätt är en förutsättning för ett fungerande säkerhetsstyrningssystem.

Det är alltså Trafikverkets uppfattning att principen om att beakta ett systembaserat angreppssätt bör framgå redan av lagtexten.

Definition av säkerhetsstyrningssystem avviker från direktivet

Lagförslagets skrivning om säkerhetsstyrningssystem skiljer sig från definitionen i direktiv (EU) 2016/798, artikel 3.

Ordet ”åtgärder” saknas i lagförslagets skrivning, vilket riskerar att öka otydligheten kring riskkontrollåtgärder. Eftersom riskkontrollåtgärder är en mycket viktig del i ett säkerhetsstyrningssystem är det viktigt att även ”åtgärder” finns med i formuleringen. Vikten av riskkontrollåtgärder belyses i promemorian på ett flertal ställen.

Avvikande definitioner försvårar avsevärt när krav i EU-förordningar ska uppfyllas eftersom EU-förordningar är en förlängning av det som finns i direktivet. Avvikelsen i detta fall försvårar förståelsen och tillämpningen av EU-förordningar. Trafikverket föreslår därför att begreppet ”åtgärder” tas med i bestämmelsens första stycke enligt förslaget nedan.

Förslag: *”Infrastrukturförvaltares och järnvägsföretags verksamhet ska omfattas av ett säkerhetsstyrningssystem. Säkerhetsstyrningssystemet, som ska dokumenteras, utgörs av den organisation som införts, de åtgärder och de förfaranden som fastställts för att trygga en säker verksamhet.”*

Skrivningar kring riskkontrollåtgärder behöver utvecklas

2 kap. 7 § Se även synpunkter under avsnittet ”Väsentliga reflektioner och synpunkter” och avsnittet ”Ansvar och uppgifter bedöms inte vara i linje med järnvägssäkerhetsdirektivet”.

Paragrafen innehåller krav på riskkontrollåtgärder. Trafikverket bedömer att den förslagna bestämmelsen dels är delvis felaktigt formulerad, dels ofullständig.

Kravet på riskkontrollåtgärder bedöms vara delvis felaktigt formulerat

Riskkontrollåtgärder är en delmängd av säkerhetsstyrningssystemet och bör därför regleras tillsammans med regleringen om säkerhetsstyrningssystem. Av den anledningen föreslår vi att rubriken ”Krav på riskkontrollåtgärder” utgår, så att regleringen om riskkontrollåtgärder därigenom inordnas under rubriken ”*Krav på säkerhetsstyrningssystem*”.

I direktivet (EU) 2016/798 regleras samlat kraven avseende säkerhetsstyrningssystem (Artikel 4.1 d, punkten iii), krav avseende riskkontrollåtgärder vid ändring (Artikel 4.1 d punkten i) och krav på övriga gemensamma säkerhetsmetoder och krav för nationella regler (Artikel 4.1.d punkten ii). Artikel 6 pekar på de gemensamma säkerhetsmetoder som kommer att vara tillämpliga, där gemensamma säkerhetsmetoder enligt artikel 6.1 a är en av dem.

Det kan dock enligt Trafikverket uppfattning ifrågasättas om ett krav på riskkontrollåtgärder överhuvudtaget behövs i lagen eftersom Trafikverket menar att en sådan skyldighet måste anses framgå av den redan gällande förordningen (EU) 2018/762, bilaga I respektive II, kap 3.1.1 för krav på alla riskkontrollåtgärder som krävs i ett säkerhetsstyrningssystem samt kap 3.1.2 och 5.4 för krav på riskkontrollåtgärder vid ändring. Såvitt Trafikverket kan se så skulle därför lagförslagets 2 kap. 7 § kunna strykas.

Trafikverket menar vidare att lagförslagets 2 kap. 7 § kan ses som överflödigt även med hänsyn till innehållet i lagförslagets 2 kap. 3 §. Detta eftersom denna bestämmelse 2.kap 3 § punkt 3 föreskriver tillämpning av ”de gemensamma säkerhetsmetoderna”, där metoder enligt järnvägssäkerhetsdirektivet, artikel 6.1 a (CSM RA) får anses ingå. Andra gemensamma säkerhetsmetoder som finns uppräknade i direktivet (EU) 2016/798 artikel 6, och som är tillämpliga för infrastrukturförvaltaren, bedöms vara genomförda genom skrivningen i 2 kap. 3 § punkt 3, vilka är artikel 6.1 b (CSM sms), del av artikel 6.1.c (CSM Mon) och artikel 6.1 f (planerad CSM ASLP Assessment of Safety Level Performance).

För det fallet att man ändå anser det lämpligt med en reglering i lagen så ser Trafikverket att ett alternativ skulle kunna vara ett tillägg till 2 kap. 3 § på så sätt att en fjärde punkt läggs till i bestämmelsen enligt följande (vilket skulle kräva redaktionella följdändringar i punkterna två och tre).

Förslag: "4. säkerställa att gemensamma säkerhetsmetoder som avses i artikel 6.1 a i direktiv (EU) 2016/798 används".

Följande referenser och utdrag ur EU-bestämmelserna anser vi ger stöd för vår redovisade uppfattning.

I (EU) 2016/798 finns följande formulerat där det framgår att riskkontrollåtgärder är en delmängd av säkerhetsstyrningssystemet. Skäl (15) "... Säkerhetsstyrningssystemet är det erkända verktyget för att kontrollera risker, ...".

I (EU) 2018/762 ställs krav på innehållet i ett säkerhetsstyrningssystem där bl.a. står att säkerhetsåtgärder ska införas. I bilaga II krav 3.1.1.1 föreskrivs (här avses alla riskkontrollåtgärder i säkerhetsstyrningssystemet) att: Krav 3.1.1.1 Organisationen ska... "c) utveckla och införa säkerhetsåtgärder, ...".

Av dokument från Europeiska Unionens järnvägsbyrå framkommer i dokument ERA/GUI/02-2011/SAF, Version 1, 13/12/2010, att säkerhetsåtgärd går att jämföra med riskkontrollåtgärd. Dokumentet finns inte på svenska vad vi vet. Regulation 352/2009/EC är slopad och ersatt av (EU) 402/2013.

35	Risk control measures = safety measures	'safety measures' means a set of actions either reducing the rate of occurrence of a hazard or mitigating its consequences in order to achieve and/or maintain an acceptable level of risk; [Regulation 352/2009/EC ⁷ , Annex I, 1.1.5]
----	---	--

I bilaga II krav 3.1.1.1 föreskrivs (här avses riskkontrollåtgärder vid ändring) att: Krav 3.1.2.1 Organisationen ska identifiera potentiella säkerhetsrisker och lämpliga säkerhetsåtgärder (se 3.1.1 Riskbedömning) innan en ändring införs (se 5.4 Hantering av ändringar), i enlighet med den riskhanteringsprocess som anges i förordning (EU) nr 402/2013 (1), samt beakta de säkerhetsrisker som kommer av själva ändringsprocessen.

I (EU) 2018/798 Artikel 3(9) definieras säkerhetsstyrningssystem: "organisation, åtgärder och förfaranden som införts av en infrastrukturförvaltare eller ett järnvägsföretag för att trygga en säker verksamhet,..."

Syftet med säkerhetsstyrningssystem är att alla risker ska kunna kontrolleras till en acceptabel nivå. Säkerhetsstyrningssystem ska uppfylla alla kraven i förordningen (EU) 2018/762, vilket bl.a. innebär att systemet som helhet ska införa tillräckliga riskkontrollåtgärder (=säkerhetsåtgärder) så att en acceptabel risknivå kan erhållas i förhållande till säkerhetsmålet. I lagförslagets skrivning om hur riskkontrollåtgärder ska genomföras finns dock endast en referens till artikel 6.1 a i direktiv (EU) 2016/798, som avser metoderna för riskvärdering och riskbedömning enligt förordningen (EU) 402/2013 (ibland benämnd CSM RA). Trafikverket vill med anledning av detta framhålla att den nämnda förordningen endast gäller vid ändringar avseende säkerhetsstyrningssystemet, och lagförslagets skrivning om hur riskkontrollåtgärder ska genomföras blir därmed inte överensstämmande

med det mer omfattande, heltäckande krav som gäller enligt direktivets artikel 4.

Skrivningen om samarbete kring riskkontrollåtgärder är felaktigt

Infrastrukturförvaltaren och järnvägsföretag ska inte genomföra alla nödvändiga riskkontrollåtgärder i samarbete med varandra. Om lagförslaget ska förstås på sådant sätt får det till konsekvens att Trafikverket behöver samarbeta med andra när verket inför riskkontrollåtgärder som endast påverkar den egna verksamheten. Det är endast riskkontrollåtgärder där båda parter säkerhetsstyrningssystem påverkas av risken/riskkällan som det är lämpligt att samarbeta, och detta bör komma till uttryck i lagtexten. Förslagsvis åtgärdas detta genom att första meningen i lagförslagets 2 kap. 7 § byts ut mot följande text:

Förslag: ”Infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ska genomföra nödvändiga riskkontrollåtgärder. I de fall en risk påverkar flera säkerhetsstyrningssystem ska berörda infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag genomföra riskkontrollåtgärder i samarbete med varandra och i förekommande fall även med andra aktörer som berörs.”

Följande utdrag ur EU-bestämmelserna anser vi ger stöd för vår redovisade uppfattning.

I (EU) 2016/798 finns följande formulerat: Skäl (7) ”Huvudaktörerna i unionens järnvägssystem, dvs. infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag, bör ha fullt ansvar för säkerheten i sina respektive delar av systemet. När så är lämpligt bör de samarbeta vid införande av riskkontrollåtgärder.” Skäl (9) ”Varje järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och enhet med ansvar för underhåll bör säkerställa att dess entreprenörer och andra parter genomför riskkontrollåtgärder.”

I (EU)2018/762 ställs krav på innehållet i ett säkerhetsstyrningssystem där bl.a. står att säkerhetsåtgärder ska införas. I bilaga II krav 3.1.1.1 föreskrivs att: ”Organisationen ska... e) erkänna behovet av att, i tillämpliga fall, samarbeta med andra berörda parter (t.ex. järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare, tillverkare, underhållsleverantörer, underhållsansvarig enhet, fordonsinnehavare, tjänsteleverantörer och upphandlande enheter) om delade risker och införandet av lämpliga säkerhetsåtgärder, ...”

Innebörden är alltså att infrastrukturförvaltaren ska samarbeta med järnvägsföretag eller andra aktörer när det finns risker/riskkällor som påverkar båda parter säkerhetsstyrningssystem. Trafikverket föreslår att en sådan skrivning införs enligt ovan i järnvägssäkerhetslagen. Detta fråntar inte respektive parts ansvar - se argumentationen om ansvarsfördelning avseende lagförslagets 2 kap. 2 § respektive 2 kap. 8 § om avtal för riskkontrollåtgärder.

Reglering kring avtal för riskkontrollåtgärder bedöms vara otydlig och felaktigt

2 kap. 8§ Se även synpunkter under avsnittet ”Väsentliga reflektioner och synpunkter” och avsnittet ”Ansvar och uppgifter bedöms inte vara i linje med järnvägssäkerhetsdirektivet”.

Trafikverket anser att det bör förtydligas hur den nu föreslagna bestämmelsen förhåller sig till bestämmelserna i förordning (EU) 1078/2012, vars artikel 3 anger att en infrastrukturförvaltare kan uppfylla sina skyldigheter avseende övervakning genom kontraktsmässiga överenskommelser (se även promemorians förslag i 9.1.4, s. 258).

Trafikverket vill vidare framhålla att förordning (EU) 1078/2012 innebär skyldigheter, förutom för infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag, också för enheter som ansvarar för underhåll. Det synes därför inte vara korrekt - eller möjligt - att, såsom i lagförslaget, fördela allt ansvar enbart på infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag.

Utöver detta så uppfattar Trafikverket att vad järnvägssäkerhetslagen anger om vad som ska åstadkommas med avtalen om riskkontrollåtgärder inte överensstämmer med EU-bestämmelserna. Trafikverket utvecklar detta i följande stycken.

Enligt järnvägssäkerhetsdirektivet gäller, enligt artikel 4.3, att avtal ska upprättas, där så är lämpligt, varigenom järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare ska 1) ålägga aktörer enligt artikel 4.4 att genomföra riskkontrollåtgärder, vilket framgår av artikel 4.3 c, och 2) säkerställa att entreprenörer ska använda gemensam övervakningsprocess, vilket framgår av artikel 4.3 d.

Förslaget till skrivning i järnvägssäkerhetslagens 2 kap. 8 § anger istället att infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ska säkerställa att aktörer som anlitas, och som kan påverka säkerheten, ”genomför nödvändiga riskkontrollåtgärder i enlighet med de gemensamma säkerhetsmetoder(na) för övervakning [...]”.

Trafikverket anser att dessa båda regleringar är olika, genom att lagförslagets reglering innebär att avtal som upprättas ska reglera inte endast *att* riskkontrollåtgärder ska utföras, utan också *hur* dessa ska genomföras. Trafikverket bedömer således att lagförslaget inte överensstämmer med järnvägssäkerhetsdirektivet.

Trafikverket vill i sammanhanget även framhålla att de gemensamma säkerhetsmetoderna för övervakning, enligt förordning (EU) 1078/2012 (även benämnd ”CSM Mon”), endast uppställer krav avseende övervakningsprocessen, och av förordningens artikel 3.1 b framgår vidare att det är just övervakningsprocessen som det ska skrivas kontrakt om. Bestämmelserna i förordningen anger således hur riskkontrollåtgärderna ska övervakas, t.ex. vilka verksamheter som övervakningsprocessen ska innefatta. De säger däremot inte något om hur riskkontrollåtgärder ska genomföras.

Medan alltså järnvägssäkerhetsdirektivet och den nyssnämnda förordningen endast kräver avtal som dels anger att riskkontrollåtgärder ska utföras, dels etablerar en övervakningsprocess avseende dessa, så innebär lagförslaget, såvitt Trafikverket kan se, ett krav på upprättande av avtal som reglerar själva genomförandet av riskkontrollåtgärderna. Trafikverket uppfattar således att lagförslagets reglering är annorlunda och mer långtgående än EU-bestämmelserna. Trafikverket är vidare av uppfattningen att lagförslaget innebär en överflyttning av ansvar jämfört med EU-bestämmelserna, eftersom ansvar för utformningen av andra aktörers riskkontrollåtgärder överförs till infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag med en dylik lagreglering. En följd av detta blir att det för infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag kommer att saknas lagstöd för att dels ålägga aktörerna att genomföra riskkontrollåtgärder, dels kräva att aktörerna ska införa den gemensamma metoden för övervakning som avses i artikel 6.1 c, som är närmare reglerad genom ovan nämnda förordning (EU) 1078/2012. Detta menar Trafikverket i sin tur kan medföra att infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag kan komma att drabbas av kostnader för säkerhetsarbete som enligt EU-bestämmelserna får bäras av andra aktörer.

2 kap. 9 § Trafikverket ifrågasätter att skyldigheterna enligt den föreslagna bestämmelsen åläggs infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag. Såvitt Trafikverket kan se så strider detta mot artikel 4.5 i direktiv (EU) 2016/798, eftersom nyssnämnda bestämmelse ålägger även andra parter ansvaret för att vidta korrigerande åtgärder m.m.

Krav på personal bör inte utvidgas

2 kap. 12 § Järnvägslagens reglering i 2 kap. 3 §, avseende ”de som är sysselsatta i en infrastrukturförvaltares eller ett järnvägsföretags verksamhet”, omfattar endast anställda – se Prop. 2003/04:123, s. 171. Trafikverket uppfattar att det inte finns någon avsikt att i det nu pågående lagstiftningsarbetet utöka tillämpningsområdet för regleringen avseende de som är sysselsatta i en infrastrukturförvaltares eller ett järnvägsföretags verksamhet. Trafikverket anser att det kan vara lämpligt att i författningskommentaren göra ett förtydligande om att någon förändring i den nya lagstiftningen inte är avsedd jämfört med befintlig lagstiftning för att i möjligaste mån undvika oklarheter.

Bestämmelser kring underhållsansvarig enhet för fordon behöver utvecklas

2 kap. 16 § Det saknas hänvisning till den nya ECM-förordningen (EU) 2019/779.

I nu gällande ECM förordning 2011/445 art 4.1 handlar det om underhållssystem, vilket även förslag till järnvägssäkerhetslag använder. Emellertid så har den nya ECM-förordningen 779/2019 en annan benämning. I artikel 3 används termen certifieringssystem. Detta är förvisso lite motsägelsefullt då det enligt ERA inte alltid krävs certifiering av ECM (annat än för godsvagnar). ERA:s slutsats är att fordon som uteslutande används av ett och

samma järnvägsföretag/infrastrukturförvaltare innebär att företaget själv kan välja om de vill omfattas av en certifiering av fordonen eller inordna dessa inom ramen för säkerhetsstyrningssystemet. Detta är en viktig slutsats som borde framgå av promemorian och kommande lagstiftning.

2 kap. 18 § Referensen till ny EU-förordning (EU) 2019/779 saknas. Förordningen gäller från ikraftträdandet av järnvägssäkerhetslagen. Ny referens behöver därför uppdateras.

Formulering kring avtalsvillkor

4 kap. 4 § Trafikverket anser att formuleringen är felaktig avseende att infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ska redovisa avtal om riskkontrollåtgärder. Se de synpunkter och resonemang som förs om riskkontrollåtgärder kopplat till 2 kap. 8 § ovan.

I (EU) 2016/798 artikel 4(3)(d) regleras att avtalsvillkor ska redovisas på begäran av byrån eller av den nationella säkerhetsmyndigheten. Avtalsvillkoren gäller för den gemensamma säkerhetsmetoden för övervakningsprocesser. I skäl 9 direktiv EU 2016/798 bedöms intentionen framgå ännu tydligare och i linje med Trafikverkets tidigare resonemang.

Ordningsbestämmelserna behöver förtydligas och utvecklas

5 kap. 1 § Trafikverket ser att behov av ett förtydligande av järnvägslagens reglering. Järnvägsföretag bör rimligen inte ha rätt att på egen hand till vem som helst lämna generella och obegränsade tillstånd att beträda en infrastrukturförvaltares spårområde. Nuvarande reglering kan dock tolkas som att detta är möjligt.

Det tillstånd att beträda spårområde som annan än infrastrukturförvaltaren har är rimligen beroende av vad för kapacitet som upplåtits. Ett järnvägsföretag har således rimligen inte tillträde till infrastrukturen i vidare mån än vad som följer av den kapacitetstilldelning som skett. Järnvägsföretaget kan således inte heller tillåta annan ett mer vittgående tillstånd att beträda spårområdet jämfört med kapacitetstilldelningen till järnvägsföretaget.

Eftersom det tillstånd att beträda spårområdet som ett järnvägsföretag kan lämna till en tredje man enligt ovan är begränsat till den kapacitet som järnvägsföretaget har, så bör detta enligt Trafikverkets uppfattning förtydligas i lagen. Bestämmelsen skrivs förslagsvis om.

Förslag: ”Utan infrastrukturförvaltarens tillstånd får inte någon beträda spårområdet för järnväg utom på platser där det klart framgår att allmänheten har tillträde. Järnvägsföretagets personal har infrastrukturförvaltares tillstånd att beträda spårområdet i den utsträckning som är nödvändig för att nyttja kapacitet som tilldelats järnvägsföretaget. Järnvägsföretaget kan i samma utsträckning bevilja annan än järnvägsföretaget tillstånd att beträda spårområdet.”

5 kap. 3-4 §§ Trafikverket har tidigare framfört önskemål om att Järnvägslagen 9 kap. 3 § bör ändras. I det sammanhanget har följande framförts.

Trafikverket har ingen sådan befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst som anges i 9 kap. 3 § järnvägslagen. I stället upphandlar Trafikverket ordningsvakter, vilka förordnas av Polismyndigheten. Dessa förordnanden är inte alltid optimala för det behov som finns. I vissa fall har Polismyndigheten också vägrat förordna ordningsvakt, med motivet att Trafikverket kan tillgodose detta genom befattningshavare i säkerhets- och ordningstjänst. Trafikverket har önskemål om att Trafikverket (viss befattningshavare) ska kunna förordna ordningsvakter att tjänstgöra vid järnvägssystemet, med de befogenheter som anges i 9:3 järnvägslagen. Trafikverket önskar också ett klagörande angående vilka geografiska områden som omfattas av begreppet järnvägssystemet. I dag är gränsen svår att dra p.g.a. att infrastruktur anläggningen byggs ihop med allmänna ytor, som exempelvis butiker, och andra kommunikationsmedels ytor som bussterminaler, tunnelbana och liknande.

Trafikverket efterlyser ett klagörande av att en befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnvägssystem kan överföra de befogenheter som tillkommer denne till annan, t.ex. anställda vid vaktbolag. Trafikverket önskar vidare att det klargörs i vad mån det i sådant fall krävs några särskilda kvalifikationer av den till vilken befogenheter överförs, och i vad mån överföringen av befogenheter måste ske på särskilt sätt för att vara giltig.

Trafikverket är angeläget om att denna bestämmelse förtydligas, då det med nu gällande lydelse är svårt att tillämpa bestämmelsen.

Såvitt Trafikverket bedömer är det inte ändamålsenligt att de aktuella befogenheterna begränsas till någon viss personalkategori. Trafikverket anser vidare att den geografiska tillämpligheten bör utökas samt att terminologin bör göras enhetlig. Trafikverket önskar vidare att det klargörs i bestämmelsen att befogenheterna kan delegeras till annan part genom förordnande av ordningsvakt. Trafikverket föreslår således att lagrummen ges följande lydelse:

Förslag 5 kap. 3 §: "Infrastrukturförvaltaren får från anläggning som infrastrukturförvaltaren råder över avlägsna den som överträder förbudet i 1 §, den som uppträder berusad eller stör ordningen och den som genom sitt uppträdande äventyrar säkerheten i järnvägsdriften. Om det är absolut nödvändigt, får infrastrukturförvaltaren omhänderta sådana personer. Om så sker, ska Polismyndigheten omedelbart underrättas. Omhändertagna får hållas kvar till dess att de har överlämnats till en polisman eller det inte längre finns skäl till omhändertagande, dock längst sex timmar.

Infrastrukturförvaltaren får från anläggning som infrastrukturförvaltaren råder över avlägsna den som överträder förbudet i 2 §.

Infrastrukturförvaltare får delegera befogenheterna enligt denna bestämmelse till annan genom förordnande av ordningsvakt enligt lag (1980:578) om ordningsvakter.”

Förslag 5 kap. 4 §, första stycket: *”För att verkställa en åtgärd enligt 3 § får infrastrukturförvaltaren inte använda strängare medel än förhållandena kräver.”*

Se även förslag avseende lag (1980:578) om ordningsvakter i avsnitt 8.

4.4. Lag om nationella järnvägssystem

Se även synpunkter under avsnittet ”Väsentliga reflektioner och synpunkter” och avsnittet ”Tillämpningsområdet är otydligt” och ”Tillämpningsföreskrifter kommer att få stor betydelse”.

1 kap. 4 § Lagförslaget innehåller en definition av begreppet *fordon* enligt följande: *”järnvägsfordon på hjul, med eller utan dragkraft, som kan framföras på järnvägsspår”*. Definitionen skiljer sig från definitionerna i förslagen till järnvägssäkerhetslag och järnvägstekniklag, där man talar om *”trafikering av järnvägsnät”* i stället för *”framföras på järnvägsspår”*. Trafikverket ser behov av ett förtydligande avseende huruvida det med ”hjul” endast avses stålhjul eller om även gummihjul avses. Ifall gummihjul inkluderas i definitionen blir vägfordon, t.ex. traktorgravare, inkluderade i definitionen. Det är enligt Trafikverkets mening önskvärt med ett förtydligande som möjliggör en gränsdragning i förhållande till *”tung spårgående arbetsredskap”*.

2 kap. 1 § Bestämmelsen bör enligt Trafikverket omarbetas. Ansvaret enligt den föreslagna bestämmelsen, såsom den formulerats, är ett solidariskt ansvar för infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag, vilket rimligen inte är tanken. Jämför med det som anges i beaktandesats 7 i direktiv (EU) 2016/798, där det talas om ansvar för säkerheten i sina respektive delar av systemet.

Den föreslagna bestämmelsen är enligt Trafikverkets uppfattning utan motsvarighet i nu gällande bestämmelser. Förslaget till bestämmelse upplevs som svårtolkat. Den föreslagna bestämmelsen synes enbart ålägga parterna ett opreciserat ansvar, snarare än ett ansvar för fullgörande av vissa uppgifter. Vad för sorts ansvar, eller vilka uppgifter och kontroller m.m. som ska utföras framgår inte.

2 kap. 6 § Enligt lagförslaget får infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ett ansvar för att genomföra s.k. riskkontrollåtgärder i samarbete med andra järnvägsaktörer. Det är dock svårt att utläsa vilka närmare krav som ställs i detta avseende. Trafikverket efterlyser mer tydlighet och förutsebarhet i detta avseende, även med beaktande av att det finns ett bemyndigande att meddela föreskrifter i denna fråga.

- 2 kap. 12 § I punkt 4 och på ytterligare ställen, används begreppet spårtrafik. Ibland används dock istället begreppet järnvägstrafik. För det fallet att det föreligger en skillnad i betydelse bör denna tydliggöras. I annat fall bör terminologin vara konsekvent.
- 3 kap. 2 § Föreslagen lydelse av bestämmelsen kan uppfattas så att det är tillräckligt för godkännande att uppfylla krav med avseende på personer med funktionsnedsättning. Bestämmelsen bör därför omformuleras. Förslag: ”... på ett sådant sätt att den uppfyller dels kraven på säkerhet, dels kraven på tillgänglighet...”
- 3 kap. 11-12 §§: Det s.k. svenska fordonsregistret ska enligt information från Transportstyrelsen upphöra år 2021, vilket inte är kommenterat i lagförslaget.
- 5 kap. 7-8 §§: Det s.k. svenska fordonsregistret ska enligt information från Transportstyrelsen upphöra år 2021, vilket inte är kommenterat i lagförslaget.
- 6 kap. 1 § Trafikverket ser behov av att förtydliga regleringen i 6 kap. 1 §. Det är angeläget att regelverket i detta avseende är tydligt, eftersom det i annat fall kan uppkomma bl.a. säkerhetsrisker. Enligt Trafikverket är det inte rimligt eller på något sätt ändamålsenligt att järnvägsföretag har rätt att på egen hand till vem som helst lämna generella och obegränsade tillstånd att beträda en infrastrukturförvaltares spårområde. Den föreslagna regleringen kan dock tolkas som att detta är möjligt, och den bör därför ändras.

Det tillstånd att beträda spårområde som annan än infrastrukturförvaltaren har är rimligen beroende av vad för kapacitet som upplåtits. Ett järnvägsföretag har således rimligen inte tillträde till infrastrukturen i vidare mån än vad som följer av den kapacitetstilldelning som skett. Järnvägsföretaget kan således inte heller tillåta annan ett mer vittgående tillstånd att beträda spårområdet jämfört med kapacitetstilldelningen till järnvägsföretaget.

Eftersom det tillstånd att beträda spårområdet som ett järnvägsföretag kan lämna till en tredje man enligt ovan är begränsat till den kapacitet som järnvägsföretaget tilldelats, så bör detta enligt Trafikverkets uppfattning förtydligas i lagen. Bestämmelsen skrivs förslagsvis om enligt vad som föreslagits i fråga om förslag till järnvägssäkerhetslag, dvs. på så sätt att tillträdesrätt och möjlighet att lämna tillstånd till tillträde begränsas – se förslag till formulering nedan under avsnittet med detaljerade synpunkter.

Bestämmelsen bör ges en annan utformning. Lämpligen utformas bestämmelsen enligt det ändringsförslag som Trafikverket lämnat avseende 5 kap. 1 § i förslaget till järnvägssäkerhetslag – dvs. enligt följande:

Förslag: *”Utan infrastrukturförvaltarens tillstånd får inte någon beträda spårområdet för järnväg utom på platser där det klart framgår att allmänheten har tillträde. Järnvägsföretagets personal har infrastrukturförvaltarens tillstånd att beträda spårområdet i den utsträckning som är nödvändig för att nyttja kapacitet som tilldelats*

järnvägsföretaget. Järnvägsföretaget kan i samma utsträckning bevilja annan än järnvägsföretaget tillstånd att beträda spårområdet.”

6 kap. 2-4 §§ Trafikverket anser att föreslagna bestämmelser i 6 kap. 2 – 4 §§ kommer att vara svåra att tillämpa i praktiken. Trafikverket bedömer att det inte är ändamålsenligt att de aktuella befogenheterna begränsas till någon viss personalkategori. Trafikverket anser vidare att den geografiska tillämpligheten bör utökas samt att terminologin bör göras enhetlig. Trafikverket anser vidare att det bör klargöras i bestämmelsen att befogenheterna kan delegeras till annan part genom förordnande av ordningsvakt. Bestämmelserna bör enligt Trafikverkets mening skrivas om enligt vad som föreslagits i fråga om förslag till järnvägssäkerhetslag, se förslag till formulering nedan under avsnittet med detaljerade synpunkter.

Bestämmelserna bör ges annorlunda utformning. Lämpligen utformas bestämmelserna enligt de ändringsförslag som Trafikverket lämnat avseende 5 kap. 3 – 4 §§ i förslaget till järnvägssäkerhetslag, dvs. enligt följande:

Förslag 6 kap. 3 §: ”Infrastrukturförvaltare får från anläggning som infrastrukturförvaltaren råder över avlägsna den som överträder förbudet i 1 §, den som uppträder berusad eller stör ordningen och den som genom sitt uppträdande äventyrar säkerheten i järnvägstrafiken. Om det är absolut nödvändigt, får infrastrukturförvaltaren omhänderta sådana personer. Om så sker, ska Polismyndigheten omedelbart underrättas. Omhändertagna får hållas kvar till dess att de har överlämnats till en polisman eller det inte längre finns skäl till omhändertagande, dock längst sex timmar.

Infrastrukturförvaltare får från anläggning som infrastrukturförvaltaren råder över avlägsna den som överträder förbudet i 2 §.

Infrastrukturförvaltare får delegera befogenheterna enligt denna bestämmelse till annan genom förordnande av ordningsvakt enligt lag (1980:578) om ordningsvakter.”

Förslag 6 kap. 4 §, första stycket: ”För att verkställa en åtgärd enligt 3 § får infrastrukturförvaltaren inte använda strängare medel än förhållandena kräver.”

Se även förslag avseende lag (1980:578) om ordningsvakter i avsnitt 8.

7 kap. 1 § Bestämmelsen (punkt 4) behöver förtydligas så att det framgår att det avser personal, dvs. de som är sysselsatta i en infrastrukturförvaltares eller ett järnvägsföretags verksamhet.

8 kap. 2 § I denna bestämmelse förekommer begreppet "maskindrivet spårfordon". Det är otydligt vad som avses med detta, och huruvida tanken är att något annat än fordon enligt 1 kap. 4 § ska omfattas. Tydlighet behövs, i synnerhet med avseende på att det är fråga om en straffbestämmelse. Förslagsvis byts begreppet "maskindrivet spårfordon" ut mot "fordon".

14.1.3 Tester kan vara utformade på olika sätt och ske vid olika granskningsfaser. Säkerhetsnivån behöver därför beaktas för varje typ av test. Detta bör gälla både tester av järnvägsinfrastruktur och fordon.

Förslag: "... vilken lägsta säkerhetsnivå som måste ha uppnåtts inför testerna..." bör istället lyda "... vilken lägsta säkerhetsnivå som måste ha uppnåtts inför varje typ av test".

4.5. Övrig författning

Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket

Definitionen av anläggningar för tjänster förtydligas genom att infrastruktur för järnvägstrafik och anläggningar för tjänster tydligt åtskiljs i den nya järnvägsmarknadslagen. Tillträde till, och avgifter för anläggningar för tjänster och tjänster som tillhandahålls i sådana anläggningar regleras i förslag till järnvägsmarknadslag i ett eget kapitel 9.

Trafikverket blir med den nya järnvägsmarknadslagen då i järnvägsmarknadslagens bemärkelse infrastrukturförvaltare för vissa spår och anläggningar, och förvaltare av anläggningar för tjänster för t.ex. bangårdar och uppställningsspår. Trafikverket anser att ett tillägg behövs i 2 § 9 p. i förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket. Nuvarande lydelse att Trafikverket ska "vara infrastrukturförvaltare för det järnvägsnät som tillhör staten, om inte något annat beslutats".

Förslag: "Trafikverket ska vara infrastrukturförvaltare för det järnvägsnät, och förvaltare av anläggningar för tjänster, som tillhör staten, om inte något annat beslutats".

Trafikverket ser också att det är viktigt att den uppdelning som nu tydliggörs mellan infrastruktur och anläggningar för tjänster tydligt återspeglas i eventuellt kommande förändringar i 6 kap. järnvägsförordningen (2004:526) om underhåll, nedläggning och upplåtelse av järnvägsnät som förvaltas av staten. Om regleringen i förordningen i sin ordalydelse endast omfattar järnvägsnät, är det tydligt att anläggningar för tjänster inte omfattas av reglerna om underhåll, nedläggning och upplåtelse.

Lag (2010:1065) om kollektivtrafik

3 kap. 4 a § Det bör övervägas att förtydliga 4 a kap. 3 § kollektivtrafiklagen så att det blir tydligare att det bara är artikel 5.2 – 5.6 i EU:s kollektivtrafikförordning som inte gäller och att övriga bestämmelser måste tillämpas.

Direkttildelning motiverad av exceptionella omständigheter och tilldelning efter förhandsanmälan

22.6.4 I promemorian anges att eftersom direkttildelning är tillämplig så blir ändringsbestämmelserna i 14 kapitlet i lagen om upphandling av koncessioner (2016:1147) (LUK) inte tillämpligt, (s. 640 f.). Ändringsbestämmelserna i LUK reglerar olika förutsättningar för att justera avtalet under dess löptid ifall behov av detta uppstår. Om inte ändringsbestämmelserna är tillämpliga är då tanken att praxis beträffande ändring av avtalet istället ska gälla (jfr vad som sägs i Prop 2016/17:28 sid 49 om att tillämpa praxis istället för 14:9 i LUK och att den därför är undantagen i 4 a kap. 6§)? Ändringar som inte är väsentliga har ansetts tillåtna i praxis och har av kommissionen i tolkningsriktlinjen ansetts tillämpbar även beträffande EU:s kollektivtrafikförordning (avsnitt 2.3.6).

Direkttildelade avtal kan ha en löptid på 10 – 15 år (artikel 4.3 och artikel 5.6) och det kan då uppstå behov av att göra förändringar under avtalets löptid. Om varje ändring (trots att den inte är väsentlig) då ska göras med stöd i en direkttilldelningsbestämmelse så innebär det en ganska omständlig process i och med att direkttilldelningar ska annonseras ett år i förväg enligt kollektivtrafikförordningen art. 7.2, om inget av undantagen är tillämpliga.

Det bör därför övervägas om det är möjligt att göra 14 kap. i LUK tillämpligt även beträffande direkttildelade avtal alternativt att tydliggöra att praxis beträffande väsentliga ändringar istället är tillämpligt dvs. att ändringar som inte är väsentliga är tillåtna under det direkttildelade avtalets löptid.

Beträffande tilldelning enligt artikel 5.3b torde det vara givet att 14 kap. i LUK (med undantag för 9 §) ska vara tillämpligt eftersom det utgör ett tilldelningsförfarande enligt artikel 5.3 och att lagstiftaren tidigare ansett att tilldelning enligt 5.3 så är det möjligt att göra bestämmelserna i 14 kap. i LUK tillämpliga (se 4 a kap. 6 § i kollektivtrafiklagen).

Tilldelning efter förhandsmeddelande

22.6.4 Angående promemorians resonemang om tilldelning efter förhandsmeddelande, sid 641, vill Trafikverket framhålla följande. Förfarandet som regleras i artikel 5.3 b i kollektivtrafikförordningen är enligt ordalydelsen ett förfarande man kan välja inom ramen för artikel 5.3 (vid tillämpning av artikel 5.3). Eftersom 5.3b gäller vid tillämpningen av artikel 5.3 bör man överväga ett förtydligande i 4 a kap. 6 § kollektivtrafiklagen i och med att den anger vad som gäller vid förfarande enligt artikel 5.3.

Det bör kanske framhållas att för det fallet inte samtliga villkor i a-d i artikel 5.3 b är uppfyllda, t.ex. om fler än ett företag har anmält intresse, så ska ett konkurrensutsatt anbuds förfarande enligt artikel 5.3 annonseras (alternativt om det är möjligt att direkttilldela enligt någon annan bestämmelse). Det kan således bli en väldigt utdragen process först annonsering på 1 år enligt artikel 7.2, sedan annonsering enligt 5.3b och om det inte kan avslutas, ny annonsering.

Se även kommentar ovan om 14 kap. LUK.

Offentliggörande av årsrapporter

22.8 Trafikverket, Transportstyrelsen eller Trafikanalys föreslås verka för en central tillgång av årsrapporter, sid 651 f. Det vore mer naturligt att lägga denna uppgift på Transportstyrelsen som redan har en tillsynsfunktion över årsrapporteringen (enligt 5 kap. 1 § p. 2 kollektivtrafiklagen), och därmed har tillgång till årsrapporterna. Därtill kan Transportstyrelsen meddela föreläggande om årsrapportering inte gjorts medan Trafikverket saknar befogenheter avseende detta. Det kan även övervägas om det är lämpligt att lägga uppgiften på Trafikverket som är en behörig myndighet som upphandlar trafik och således omfattas av kravet på att utfärda en årsrapport i artikel 7.1 i EU:s kollektivtrafikförordning.

Lag (1980:578) om ordningsvakter

2 § I lag (1980:578) om ordningsvakter görs lämpligen ett tillägg enligt följande:

Förslag: ”5. anläggning som infrastrukturförvaltare enligt järnvägs-säkerhetslagen (2020:XXX) råder över och som allmänheten har tillträde till.”

5. Beslutande, föredragande och deltagande i den slutliga beredningen

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Lena Erixon. Föredragande har varit Anders Svensson, central funktion Strategisk utveckling. I den slutliga beredningen har följande deltagit: Tommy Jonsson, ställföreträdande chef verksamhetsområde Planering, Örjan Falegård, ställföreträdande chef verksamhetsområde Trafik, Håkan Äijä, ställföreträdande chef verksamhetsområde Underhåll, Susanne Skovgaard, chef central funktion Strategisk utveckling och Chefsjurist Charlotta Lindmark.

I den slutliga beredningen har även följande deltagit: Caroline Huusko, verksamhetsområde Underhåll, Susanne Kallman, verksamhetsområde Planering, Hans Stenbacka, verksamhetsområde Trafik, Helena Andersson, verksamhetsområde Planering, Jan Allevåg, central funktion Juridik och planprovning, Sven Johansson, central funktion Juridik och planprovning, Anna Löwenhamn Lundberg, central funktion Juridik och planprovning samt Christina Norström central funktion Juridik och planprovning.