

Ärendenummer
TRV 2022/140736

Dokumentdatum
2023-01-20

Konfidentialitetsnivå 1

Motpartens ärendenummer
I2022/02268

Mottagare
Regeringskansliet

Kopia
Diariet
GD sekreterare

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Remiss gällande Kvalitetsavgifter och regressrätt - statens insatser för att motverka tågförseningar (RiR 2022:27)

Allmänt gällande Riksrevisionens granskningsrapport

Riksrevisionen har gjort en granskning av rubricerade granskningsobjekt, vilket Trafikverket välkomnar och konstaterar att rapporten gjorts så sakligt man kan begära, då man inte vid inledningen av granskningen var insatt i det specifika sakområdet samt kände det till den omfattande historik dessa tre granskningsobjekt är förenade med.

Trafikverket har valt att kommentera både rapportens sakinhåll och hur järnvägslagstiftningen detaljstyr både Trafikverkets förutsättningar och lagens tillämpning.

Utöver gällande lagstiftning reglerar Transportstyrelsens förelägganden vad innehållet i Trafikverkets Järnvägsnätsbeskrivning (JNB) ska omfatta. Transportstyrelsen sliter dessutom tvister mellan järnvägsföretag och Trafikverket. Utfallet i föreläggandena har i flera fall resulterat i krav på förändringar och innehållit tuffa tidplaner för åtgärder.

Transportstyrelsens beslut har även inneburit ett omfattande arbete med att utveckla och implementera nya och omarbetade processer, regler, arbetssätt och tillhörande IT- stödsystem.

Allmän bakgrund

I JNB redovisas de granskningsobjekt Riksrevisionen synat i sin översyn. Innehållet i JNB avtalas årligen som en del av ett Trafikeringsavtal (TRAV), för det kommande trafikåret benämnt Tågplan.

Den årliga Tågplanen omfattar all tilldelad kapacitet samt övriga tillhörande järnvägstjänster. I TRAV regleras både innehållet i JNB samt nödvändiga

Ärendenummer
TRV 2022/140736
Motpartens ärendenummer
I2022/02268

Dokumentdatum
2023-01-20

förutsättningar av ekonomisk, teknisk och administrativ natur. Kraven att upprätta en JNB och TRAV regleras bl.a. i järnvägsmarknadslagen samt i Transportstyrelsens föreskrift ”TSFS 2022:32” där tillämpning och innehåll av järnvägslagstiftningen beskrivs.

Bakgrund Ekonomisk skada

Den 1 juli 2018 infördes den nya järnvägstrafiklagen som gav nya ersättningsmöjligheter för järnvägsföretagen, gällande utbetalda ersättningar till tredje man. Regelverket ansluter till det internationella fördraget COTIF 1999¹ om internationell järnvägstrafik.

Regressrätten omfattar infrastrukturförvaltarens ansvar för vissa ekonomiska skador som drabbar transportörer. Ersättningsskyldigheten bygger på att transportören har drabbats av en visad, ersättningsgill ekonomisk skada som beror på infrastrukturen och som har orsakats vid användning av den. En transportör som drabbats av ekonomisk skada kan framställa anspråk på ersättning gentemot Trafikverket som då bedömer om det föreligger ersättningsskyldighet och meddelar ett besked.

Hanteringens skiljer sig mellan godstrafik- och persontrafiksegmenten då de grundar sig på olika förutsättningar i järnvägstrafiklagen.

Hitills har endast persontrafiksegmentet uppfyllt kraven att redovisa tillräckliga och adekvata underlag för att Trafikverket ska kunna reglera en skada och betala ersättning.

Ekonomisk skada godstrafik

Ekonomisk skada godstrafik regleras av järnvägstrafiklagens bihang B (CIM)² och kan ersätta:

Försenat gods

- Ersättning överenskommen i transportavtal, dock högst 4 ggr. transportavgiften.

Skadat gods

- Ersätts med värdeminskning, som mest ersätts 17 beräkningsenheter per kg.

¹ COTIF 1999 är fördraget om internationell järnvägstrafik från den 9 maj 1980, i dess lydelse enligt ändringsprotokollet av den 3 juni 1999.

² Bihang B: Enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av gods på järnväg (CIM);

Ärendenummer
TRV 2022/140736
Motpartens ärendenummer
I2022/02268

Dokumentdatum
2023-01-20

Förlorat gods

- Ersätts med högst börspris, marknadspris eller gängse värde. Maximalt ersätts 17 beräkningsenheter per kg.

(beräkningsenhet = 14 SEK, maximal ersättning blir 238 kr/kg)

I de fall järnvägsföretaget varit skyldigt att ersätta sin godstransportköpare kan de yrka ersättning hos Trafikverket i de fall Trafikverket anses som vållande.

För ansökan hos ekonomisk skada gods finns ingen särskild ansökningsblankett. Orsaken är de tidiga önskemål som inkom från kunderna att få tillämpa ett enkelt ansökningsförfarande. Tillämpningen innebär att man som sökande, mailar sin anmälan till Trafikverket, innehållande de på förhand angivna uppgifterna. Efter det får transportören ett preliminärt besked och om behov finns, en begäran om kompletterande underlag, så att Trafikverket kan slutföra utredningen och därefter lämna ett slutligt besked till transportören.

Godstrafiken har haft stora svårigheter att utverka en ekonomisk ersättning för ekonomisk skada och ingen ersättning har därav hittills utbetalats till något godstrafikföretag sedan lagstiftningens tillkomst.

Sedan 1 juli 2018, då lagen trädde i kraft, har 40 st. ansökningar om ersättning inkommit. Det blygsamma inflödet av ärenden beror på att lagen inte omfattar järnvägsföretagens samtliga kostnader vid en trafikstörning.

Lagen medger endast ersättning för försenat, skadat eller förlorat gods, dvs. inte de kostnader som uppstår i produktionen vid en störning, inräknat de kostnader som uppstår hos transportören för att få fram godset till slutkunden. Ett tydligt exempel på ersättningsgrund är om det finns ett transportavtal som reglerar mellan en transportköpare och dess transportör, där kvalitetsklausuler i form av viten finns inskrivna.

Omlastning, lagerhållning, alternativa transportsätt, personalens övertid m.m. är exempel på sådana kostnader som belastar järnvägsföretagen, men

Ärendenummer
TRV 2022/140736
Motpartens ärendenummer
I2022/02268

Dokumentdatum
2023-01-20

som inte medger möjlighet för transportören att få ersättning.

År	Antal ärenden	Ansökt belopp	Varav			Utbetalt belopp
			Försenat gods	Skadat gods	Förlorat gods	
2018	0	0 kr	0 kr	0 kr	0 kr	0 kr
2019	9	10 158 266 kr	1 734 770 kr	583 283 kr	7 840 213 kr	0 kr
2020	3	12 273 461 kr	78 297 kr	583 283 kr	11 611 881 kr	0 kr
2021	16	10 476 919 kr	958 922 kr	920 703 kr	8 597 294 kr	0 kr
2022	12	1 123 792 kr	117 030 kr	1 006 762 kr	0 kr	0 kr
Summa	40	34 032 438 kr	2 889 019 kr	3 094 031 kr	28 049 388 kr	0 kr

År	Antal ärenden	Ansökt belopp	Utbetalt belopp	Varav Produktions-	
				merkostnader	merkostnader % av ansökt belopp
2018	0	0 kr	0 kr	0	0%
2019	9	10 158 266 kr	0 kr	1 734 770	17%
2020	3	12 273 461 kr	0 kr	7 972 662	65%
2021	16	10 476 919 kr	0 kr	9 612 157	92%
2022	12	1 123 792 kr	0 kr	112 530	10%
Summa	40	34 032 438 kr	0 kr	19 432 119	

De främsta anledningarna till att inga ersättningar betalats ut till transportörerna är att:

Stor andel av ansökningarna enbart rör s.k. produktionsmerkostnader, exempelvis lagerhållning, omlastning, bevakning, alternativa transportsätt m.m.

- Lagen kan enbart medge ersättning för försenat gods om viten, gällande tider kopplade till summor, är inskrivna i det transportavtal som är upprättat mellan godstransportören och dess kund.
- Transportörerna vid skadat gods har svårt att verifiera skadornas värde.

Ärendenummer
TRV 2022/140736
Motpartens ärendenummer
I2022/02268

Dokumentdatum
2023-01-20

- Vid förlorat gods finns det allt som oftast ett restvärde, detta restvärde är svårt för transportörerna att verifiera.

Trafikverket anser att intentionen i lagstiftningen för segmentet godstrafik varit svår att leva upp till för transportören, med de avgränsningar och förutsättningar som finns i rådande regelverk.

Ekonomisk skada persontrafik

Ekonomisk skada persontrafik regleras av järnvägstrafiklagens bihang A (CIV)³, lagen om kollektivtrafikresenärens rättigheter och tågpassagerarförordningen och kan ersätta:

- Vid förseningar och inställda tåg.
- Kostnader som transportören betalt till sin resenär, när denne drabbats av försening till sin slutstation.
- Ersättningstrafik.
- Hotell, mat och förfriskningar.

I de fall som järnvägsföretaget varit skyldiga att ersätta resenär eller anordna ersättningstrafik kan de yrka på ersättning hos Trafikverket i de fall Trafikverket anses som vållande.

För framställan om krav på ersättning finns en framtagen blankett, som ska fyllas i med relevanta uppgifter och skickas in till Trafikverket. Då mängden ansökningar var så stor, bedömdes det nödvändigt med en formaliserad ansökningsblankett. Ett exempel på behovet av en sådan var att det inkom 350 000 st. krav på ganska kort tid. En mycket stor andel av dom var varken sorterade eller segmenterade för att kunna godkännas, då de inte uppfyllde de kriterier lagstiftningen omfattade. För Trafikverkets handläggare innebar detta en stor arbetsbelastning.

Sedan dess har verksamheten successivt anpassats till behovet av handläggning och utredning. Stora insatser har genomförts för att skapa en tydlig kommunikation och information till de som ställer krav på ersättning. Ett stödsystem för handläggarna har utvecklats för att korta ledtiderna och i dagsläget får sökande besked om bifall, delvis bifall eller avslag inom 30 dagar.

³ Bihang A: Enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av resande på järnväg (CIV);

Ärendenummer
TRV 2022/140736
Motpartens ärendenummer
I2022/02268

Dokumentdatum
2023-01-20

Utförd utveckling av modellen

- Trafikverket har skapat en rapport som används vid ärendehantering. Den beskriver vilka situationer och förutsättningar som uppfyller grundkraven för regress. Rapporten är tillgänglig för och kan användas av alla sökande.
- Tät kommunikation med de sökande har gjort att kvaliteten på anspråken sedan starten år 2018 stadigt förbättrats.
- Fortsatt utveckling av handläggningsverktyget "eSkada" pågår och målet på sikt är att automatiska besked ska kunna genereras.
- En förstudie är gjord i samverkan med branschen i syfte att utveckla fler ansökningssätt i digitaliserad form.

Gällande Riksrevisionens granskningsrapport anser Trafikverket att den inte ger en korrekt bild av hur tillämpningen av regress för persontrafik, då den enbart belyser uppstartsfasen under uppstarten år 2018 och 2019. Utmaningarna har sedan dess arbetats bort enligt ovan nämnda aktiviteter.

Bakgrund Kvalitetsavgifter

Historiskt har inriktningen varit att ha en så enkel och förståelig kvalitetsmodell som järnvägslagstiftningen medger och utveckla nya komponenter steg för steg, för att undvika ödesdigra språngkostnader som särskilt mindre godsföretag får svårigheter att bära och finansiera.

Arbetsättet har varit att i förväg prognostisera ett kommande utfall inför varje förändring i JNB, i samverkan med branschen. Samverkan sker via fysiska arbetsmöten, formella samråd samt enskilda kundmöten som Trafikverket regelbundet genomför.

Trafikverket vill särskilt poängtera att kvalitetsmodellens syfte är och har varit att ständigt medverka till att förändra och förbättra samtliga avtalsparters beteenden, via avgifter för relevanta brister inför ett tågs avgång, undervägs och efter trafikens genomförande, oavsett vilken typ av järnvägsaktör, geografi samt tid på dygnet tågfärden sker.

Ärendenummer
TRV 2022/140736
Motpartens ärendenummer
I2022/02268

Dokumentdatum
2023-01-20

Kommentar till valda delar av innehållet i Riksrevisionens granskning

Den **feta** texten anger rubrik och den *kursiverade* texten är ordagrant hämtad från Riksrevisionens rapport, följt av Trafikverkets egna kommentarer och synpunkter.

Tågförseningarna minskar inte trots införda styrmedel

”Tågförseningarna har totalt sett inte minskat sedan införandet av styrmedlen. De sammanlagda driftlednings- och infrastrukturrelaterade förseningarna har inte heller minskat sedan införandet.”

Kommentar: Förvisso är så fallet, men det bör särskilt noteras att både trafikvolymen och antal banarbeten ökat under år 2012 fram till och med 2019. Enligt årsstatistik från Trafikanalys har trafikvolymen ökat från 146 milj. tågkm år 2012 till 168 milj. tågkm år 2019. Ökningen utgör 22 milj. tågkm (15,1 %). En övergripande beräkning av antalet banarbeten resulterar i en ökning i paritet med antalet tågkm.

Trafikverkets uppfattning är att det skett en positiv utveckling under denna period, då Trafikverket lyckats undvika fler förseningar trots att både trafik och banarbeten ökat.

Under pandemiåren 2020 och 2021 var punktligheten nära att klara punktlighetsmålet 95 %. Under den perioden kördes i stort sett en oförändrad volym med godståg. Smärre reduceringar gjordes för regional och lokal persontrafik. Medel och långväga persontrafik drabbades hårdast av pandemin vilket medförde en större reducering av trafiken.

Dock påverkades regulariteten, främst inom persontrafiken, då pandemin var oberäknelig och konsekvenserna av den varit svåra att gardera sig mot och förebygga. Sjuktalet var höga med under en lång period.

Riksrevisionens granskning visar också att det förekommer brister i orsakskodning och kvalitetssäkring av förseningsorsaker vilket gör att utbetalningar inom båda styrmedlen blir felaktiga.

Kommentar: När man på kort tid startar upp nya modeller finns det risker att inte fullt ut hinna med att kvalitetssäkra IT- stöd, rutiner och arbetssätt. Utbetalningar som utförs till branschen har under åren förbättrats i kvalitet, baserat på förbättringar i både arbetssätt och IT-stöd samt att nya

Ärendenummer
TRV 2022/140736
Motpartens ärendenummer
I2022/02268

Dokumentdatum
2023-01-20

tillämpningar som innebär att felrättningar av koder i efterhand kan göras, via en överprövningsprocess.

Ekonomisk skada persontrafik är inte helt beroende av orsakskodning då sökande kan ha rätt till ersättning för sitt redan utbetalda skadestånd, även om det är en orsakskod som påvisar annat. Orsakskoder är en av flera parametrar i utredning av rätt till ersättning.

Därvidlag menar Trafikverket att styrmedlen i sig inte kan betraktas vara felaktiga, då de fel i kodning som inträffar är ringa i förhållande till helheten och som dessutom kan rättas till och därav inte allvarligt påverka kvaliteten i faktureringen gentemot kund.

Det är dessutom inte klart att målen för punktlighet och förseningar ligger på en samhällsekonomiskt effektiv nivå.

Kommentar: Om man ska beräkna hur punktlighetsmålet 95 % ska uppnås för hela järnvägssystemet behövs samtliga åtgärder särredovisas dvs. vad var och en av varje enskild åtgärd och komponent medför. I dagsläget bedömer Trafikverket att det med dagens kunskap inte är möjligt att hitta så detaljerade effektsamband och att ytterligare kunskaper behöver tillföras i form av forskning och nya rön. Ett problem är att det parallellt utförs underhåll och körs trafik där inte bara Sverige omfattas, då en hel del internationell trafik över broarna i Öresund och Lilla och Stora Bält medfört nya långväga godståg som kör långa sträckor och påverkas av störningar i andra länders anläggningar och järnvägstrafik. Tyvärr finns heller ingen känd internationell kunskap att tillgå, för att hitta alla effektsamband.

Tågplanen utgår ifrån de ansökningar som varje företag skickar in till Trafikverket, tillsammans med verkets egna behov av kapacitet för underhåll av anläggningen. Därefter sker optimering av planen, där konflikter löses ut med särskilda prioriteringskriterier via samhällsekonomiska lösningar, där fler än en sökande kan vara involverad. Konstruktionen av tåglägen sker utifrån särskilda konstruktionsregler som finns utarbetade för de större linjerna. I reglerna beskrivs hur tätt man kan planera in tågen samt hur långa gångtider som ska tillämpas för olika fordon och tåg.

När tågplanen är fastställd tillkommer möjligheter att ansöka om ledig s.k. adhoc kapacitet. Finns ingen sådan kapacitet avslås en sådan ansökan.

Därav är slutsatsen att Tågplanen i sig inte är utformad på en optimal samhällsekonomisk grund, då den svenska järnvägslagstiftningen samt

Ärendenummer
TRV 2022/140736
Motpartens ärendenummer
I2022/02268

Dokumentdatum
2023-01-20

internationella EU-direktiv, förutsätter en hantering med ett kundperspektiv som förtecken dvs. att varje ansökan ska behandlas tåg för tåg och inte som större tågssystem med hela trafikutbudet i ett sammanhang. Det mest optimala för att kunna optimera kapacitetsuttaget, skulle naturligtvis vara att alla tåg kördes med samma hastighet och hade samma konfiguration i sin sammansättning. Om så vore fallet skulle det inte finnas någon järnvägsmarknad kvar som väljer tåget som transportmedel.

Trafikverkets administrativa kostnader för regresssystemet är stora på grund av mycket manuellt arbete.

Kommentar: Trafikverket delar delvis den iakttagelsen, men en orsak till detta är att den kostnad för IT-utveckling som fanns med i uppstarten 2018-2019, inte bör kopplas med löpande administration år för år.

Det borde också vara mer rättvist att som mått jämföra antalet ärenden/ administrationskostnaden.

På sid. 75 i prop. 2017/18:62, förutspåddes att transportörerna av kostnads-skäl inte skulle ansöka om låga belopp samt att de allmänna bevisreglerna för skadeståndsmål torde begränsa granskningsbehovet.

Tyvärr har utfallet visat att de inlämnade kraven på skadestånd i många fall omfattade små summor och därigenom skapade mycket merarbete hos Trafikverkets handläggare.

I övrigt innebär lagstiftningens utformning att kostnader som uppstått ska vara ersättningsgrundande och att ersättning för varje tågbiljett, fakturor m.m. ska redovisas och hanteras innan utbetalning av dessa kostnader sker.

Då tidsperioden från beslut till införande av lagen endast utgjorde 3 månader, bedrevs ett intensivt arbete med rekrytering och särskild utbildning som i början påverkade förmågan att handlägga yrkanden på ersättning.

Under senaste åren har en utveckling av IT-stöd genomförts vilket underlättar hanteringen. Stickprov slumpas nu fram med hjälp av systemet, men dessa kontrolleras fortsatt manuellt, då alla sökande presenterar sina underlag på olika sätt.

Trafikverkets arbete för att motverka tågförseningar behöver förbättras

Granskningen visar också att styrmedlen inte har någon stor påverkan på Trafikverkets arbete med planering och prioritering av förebyggande

Ärendenummer
TRV 2022/140736
Motpartens ärendenummer
I2022/02268

Dokumentdatum
2023-01-20

åtgärder för att minska driftlednings- och infrastrukturelaterade störningar. Trafikverket och branschens gemensamma punktlighetsmål om 95 procent och dess uttryck i förseningstider samt verkets interna mål för förseningstider saknar koppling till styrmedlen. Kostnaderna för styrmedlen påverkar inte Trafikverkets arbete med planering och prioritering av förebyggande åtgärder för infrastrukturelaterade förseningar i större utsträckning.

Kommentar: Trafikverkets arbete med att uppnå 95 % punktlighet är ett mycket högt prioriterat mål och det pågår en hel del aktiviteter som stöder det målet. Det handlar t.ex. om att arbeta med förebyggande underhåll på ett systematiskt sätt för att undvika akuta infrastrukturfel, utföra riskminimering vid perioder med omfattande banarbeten samt att arbeta med proaktiv prioritering av trafik vid större trafikstörningar.

Några fler axplock av aktiviteter som påverkar punktligheten och kvaliteten är:

- Nationella och regionala planer för arbetstider i spår.
- Tidig processkoordinering benämnd TPÅ där varje större banarbete och restriktion förplaneras och samordnas så att trafikeringen kan fortgå med så lite påverkan som möjligt.
- Framtagande av ny orsakskodlista med tonvikt på att den ska vara tydligare, mer tillämpbar och skapa högre kvalitet och utgöra grund för bättre analyser och åtgärder.
- Införande och upphandling av röjningslok som utplaceras på strategiska geografiska områden i syfte att snabbt kunna förflytta fordon som fått haverier alt. skadad infrastruktur som medför trafikstopp och fordon som inte för egen maskin kan förflyttas.
- Punktinsatser för halkbekämpning på känsliga platser.
- Arbetssätt på bangårdar där syftet är att tillsammans med järnvägsföretagen hjälpas åt att informera varandra om förseningsorsaker samt ställa rätt frågor till varandra för att öka informationskvaliteten vid orsakskodning.

Internationellt genomförs i de s.k. godskorridorerna regelbundna uppföljningar av den internationella trafik som trafikerar varje enskild korridor. Trafikverket deltar aktivt i denna aktivitet.

Arbete utförs även inom branschsamarbetet i TTT (Tillsammans för tåg i tid) tillsammans med branschen. I det arbetet genomförs vissa analyser,

Ärendenummer
TRV 2022/140736
Motpartens ärendenummer
I2022/02268

Dokumentdatum
2023-01-20

aktiviteter och planer framåt, där både Trafikverket och branschrepresentanter leder olika arbetsgrupper och forum.

Vidare kan de driftledningsrelaterade förseningarna som orsakas av en trafikledares prioriteringsbeslut vara nödvändiga att orsaka för att minska de totala förseningarna i järnvägssystemet som helhet.

Kommentar: Denna observation är ingen specifik egen förutsättning, då Trafikverket genomför en mycket stor mängd åtgärder som kostar pengar men medför samhällsnytta i stort.

Indikationer på att styrmedlen ger otillräckliga incitament för att minska tågförseningar och att de leder till ineffektiv användning av resurser

Samtidigt har dock kostnaderna för drift och underhåll av järnvägar ökat i högre takt under samma period. Detta kan tyda på att kvalitetsavgifterna inte har fått någon stor effekt på punktligheten, trots de stora och ökande investeringarna i järnvägsunderhåll under de senaste åren.

Kommentar: En viktig orsak till att kostnaderna för drift och underhåll av järnvägar ökar är att bristande förebyggande underhåll medför akuta anläggningsfel och akuta underhållsbehov. Det är därför svårt att dra några slutsatser i vilken utsträckning kvalitetsavgiftsmodellen aktivt bidragit till en effektiv styrning av järnvägsunderhållet.

Förseningar och tåginställelser

Brister i orsakskodningen förekommer av flera skäl. Ett skäl till att orsakskoder blir felaktiga är att trafikledarna inte alltid hinner orsakskoda under sitt arbetspass eftersom det ska göras parallellt med trafikledningsarbetet. Om orsakskodning görs i all hast eller i efterhand blir träffsäkerheten sämre. Ett annat skäl är att det inte genomförs någon ordentlig utbildning i orsakskodning på central nivå utan upplärning sker framför allt på arbetsplatsen. De ansvariga för inrapportering av orsakskoder får inte heller någon systematisk återkoppling om orsakskodningens kvalitet. Sådan återkoppling hade kunnat skapa ett bättre långsiktigt lärande och förbättra kvaliteten i orsakskodningen.

Trafikverket har inte alltid en till 100 % korrekt bild av förseningsorsak i det initiala skedet, men behöver ändå agera och fatta prioriteringsbeslut vad gäller tågtrafikens framförande. Dessa beslut kan också ha rena trafik-

Ärendenummer
TRV 2022/140736
Motpartens ärendenummer
I2022/02268

Dokumentdatum
2023-01-20

säkerhetsmässiga grunder. Det är därför inte alltid möjligt att hitta rätt orsakskod under det arbetspass en trafikledare tjänstgör. Därav är det inte rätt att uttrycka att de utför felaktig kodning utan snarare att de sätter den kod för stunden de innehar information om.

Det görs interna mätningar som visar att orsakskodningen har blivit betydligt bättre de senaste 3-4 åren, inklusive att färre antal BONOS (prövningar) av orsakskoder görs i dagsläget.

Utbildningsmaterial avseende orsakskodning har vid ett flertal tillfällen tagits fram nationellt och personal från orsaksutredningsenheten har även ordnat utbildningstillfällen på olika arbetstillfällen. Bedömningen är att förbättringen i kvalitet i orsakskodning under senare år till stor del beror på sådana insatser. Några fler exempel på åtgärder i verksamheten är:

- Individuella onlineutbildningar,
- Regionala utredare inom organisationen har fått rollen att utbilda operativ personal i Trafikcentralerna,
- Styrande dokument som TDOK 2014:0259 vid tillämpning vid kodning.

Detta innebär att kvalitetssäkring av orsakskoder ibland missas helt, vilket medför att felaktiga koder tillåts passera och att förseningsstatistiken blir av sämre kvalitet. Detta är särskilt vanligt när det gäller kvalitetssäkring av infrastrukturrelaterade orsakskoder.

Kommentar: Kodmöten genomförs alla vardagar, där representanter deltar från flera verksamhetsområden inom Trafikverket, t.ex. Underhåll, Investering, Stora Projekt, Trafikplanering samt Information- och Kommunikationsteknik.

Orsakskodning av förseningar

Orsakskodning gjordes på Trafikverket även innan kvalitetsavgifterna fanns, men sedan införandet av avgifterna har betydelsen ökat och därmed kraven på kvalitet. Före införandet av kvalitetsavgiftssystemet var det möjligt att ange "vilken kod som helst" och en oberoende och systematisk granskning av orsakskoderna saknades. Sedan införandet har orsakskodningen utvecklats och blivit mer noggrann eftersom det handlar om utbetalningar av ekonomiska medel som måste grundas på ett väl

Ärendenummer
TRV 2022/140736
Motpartens ärendenummer
I2022/02268

Dokumentdatum
2023-01-20

underbyggt underlag. Ansvariga för orsakskodningen har fått bättre riktlinjer för hur de ska handskas med orsakskoderna och fått bättre instruktioner om vilka koder de ska använda i vilka situationer.

Kommentar: Trafikverket instämmer till fullo av denna observation. Mycket har förbättrats de senaste åren i andemening att säkra fakturaunderlag, öka kundnöjdheten med kodhantering och dess kvalitet samt inom organisationen medverka i utbildningar och framtagande av nya arbetssätt samt utgöra stöd till verksamheten i olika tillämpningsfrågor.

Systemet med kvalitetsavgifter

Trafikverket baserar inte utformningen av kvalitetsavgiftssystemet på analyser av vad avgifternas strukturer och nivåer har för effekter på förseningar eller punktlighet. Kvalitetsavgiftssystemet utformas efter överenskommelse med branschen, och bedömningar görs utifrån ett affärsriskperspektiv, vilket innebär att Trafikverket beaktar järnvägsföretagens ekonomiska förutsättningar.

Kommentar: Trafikverket har tagit hänsyn till effekter på förseningar/punktlighet vid utformningen av systemet, men på grund av begränsningar i befintliga IT-system och befintlig information, har det inte varit möjligt att tillgodose alla önskemål och synpunkter. Därför har vissa förenklingar och avgränsningar gjorts i nuvarande modeller. Det stämmer att hänsyn tagits till vilka konsekvenser stora kvalitetsavgifter kan få för mindre järnvägsföretag, t.ex. för följd-förseningar vid en stor störning.

Detta innebär att kvalitetsavgiftsmodellen är mer fördelaktigt utformad för järnvägsföretagen än för Trafikverket när det gäller förseningar.

Kommentar: Det är delvis sant, men Trafikverket är också leverantör av tjänster och tillhandahållande av anläggningen för transporterna. Trafikverkets verksamhet och tillhörande beslut i olika frågor har en oerhörd betydelse för kundernas verksamhet. Därav har Trafikverket valt att sätta ett ökat tryck på sin egen verksamhet och organisation för att kvalitetssystemet ska bli ett starkare incitament för Trafikverket att leverera god kvalitet.

Ärendenummer
TRV 2022/140736
Motpartens ärendenummer
I2022/02268

Dokumentdatum
2023-01-20

Kvalitetsavgiftssystemet omfattar fler av Trafikverkets förseningar än järnvägsföretagens

Att järnvägsföretagens följdförseningar är undantagna från kvalitetsavgiftssystemet kan innebära att det är svårare för styrmedlet att ge tillräckliga incitament till järnvägsföretag att vidta skäliga åtgärder för att minimera sina störningar.

Kommentar: Det är korrekt att modellen just nu får den konsekvensen, men i samband med utredningens SOU bedömde utredaren att ansvar för följdförseningar inte kan komma i fråga eftersom järnvägsföretagen inte kan överblicka följdeffekterna och inte har ekonomisk förmåga att täcka sådana effekter samt att det finns stora utmaningar att få till en konkret modell för följdförseningar.

Trafikverket har lokaliserat några fler risker:

1. Trafiksäkerheten riskerar försämrans i det fall betalningsförmågan blir låg hos det orsakande järnvägsföretaget. Transportstyrelsen bevakar och ingriper i det fall järnvägsföretag hamnar i obestånd och konsekvensen kan bli att järnvägsföretagets licenser och tillstånd äventyras.
2. Incitamenten att reducera förseningar minskar för de övriga järnvägsföretag som inte orsakat förseningen.
3. Ett systemskifte innebärande att nya principer för rotorsaker till förseningar införs och inte minst en betydande IT-utveckling i ett antal verktyg, nya arbetssätt och stor utbildningsinsats för operativ trafikledning.

Trafikverket genomför inte djupare analyser vid beslutande av kvalitetsavgifternas strukturer och nivåer

Trafikverket gör inte analyser av vad olika strukturer för och nivåer på avgifter har för effekter på förseningar eller punktlighet. Bedömningarna görs utifrån ett affärsriskperspektiv, vilket innebär att Trafikverket tar hänsyn till att avgifterna inte ska riskera att slå ut eller diskriminera aktörer på marknaden.

Kommentar: Det faktum att Trafikverket gör vissa affärsriskbedömningar, ska inte ses som det är de enda överväganden och bedömningar som görs innan nya avgifter sätts samt givetvis att ingen avgift direkt ska diskriminera

Ärendenummer
TRV 2022/140736
Motpartens ärendenummer
I2022/02268

Dokumentdatum
2023-01-20

enskilda aktörer. Diskriminering och avsiktligt ojusta avgifter som riktar sig mot en enda kund ska inte förekomma.

Att Trafikverket har som regel att samråda innan beslut är också ett krav enligt lagstiftningen då samtliga lagstyrda järnvägstjänsters avgifter ingår som en del i JNB. Vidare har Transportstyrelsen till uppgift att tillse att kvalitetsavgiftssystemet utformas på ett sätt som medför att lagstiftningens krav uppfylls.

Trafikverkets administrativa kostnader för kvalitetsavgiftssystemet ökar

De administrativa kostnaderna för kvalitetsavgiftssystemet har ökat från 2,5 miljoner kronor 2012 till 9,6 miljoner 2019, vilket motsvarar en ökning med 285 procent i 2019 års fasta priser (diagram 5).¹¹² Ökningen förklaras med att det 2017 infördes en möjlighet till begäran om ny orsakskod för inställda tåg (BRIO), och arbetet med detta räknas som en administrativ kostnad för kvalitetsavgifterna. Det är också ett resultat av att resurserna på enheten orsaksutredning utökades från 6 till 15 personer under 2017, och att regionala kvalitetsutredare infördes.

Kommentar: Det är korrekt att utökade administrativa resurser tillkommit sedan start, beroende på nya lagstiftningen av ekonomisk skada och regress år 2018 samt att Trafikverket haft och har en egen ambition att förbättra kvaliteten i kodning samt att jobba med utbildning, tillämpning, granskning, utveckling och förvaltning av kvalitetsmodellen.

Trafikverkets kvalitetsavgiftsutbetalningar ökar

De stora ökningarna i kvalitetsavgiftsutbetalningar för förseningar kan förklaras med förändringar i avgifternas struktur och storlek över tid.

Kommentar: Detta är helt i enlighet med den dåvarande strategin vid införandet. Det fanns inget annat beslutsstöd vilket tvingade Trafikverket att prova sig fram genom successivt och i ordnade former införa nya komponenter och kontinuerligt höja avgifterna och att successivt stärka incitamentet för alla berörda järnvägsaktörer. Ett exempel på en tydlig inriktning var merförseningsavgiften som vid starttidpunkten var 10 kr, till att idag i Tågplan 23 uppgå till 75 kr per förseningsminut (>5 min försening).

Ärendenummer
TRV 2022/140736
Motpartens ärendenummer
I2022/02268

Dokumentdatum
2023-01-20

Järnvägsföretagens kvalitetsavgiftsutbetalningar ökar för förseningar men minskar för inställda tåg

Järnvägsföretagens kvalitetsavgiftsutbetalningar ökar för förseningar men minskar för inställda tåg

Kommentar: Trafikverkets analys är att de höjda avgifterna medfört att järnvägsföretagen ändrat sitt beteende och hellre avbokar i god tid än gör det dagen före den tänkta trafikstarten, som var tillåtet innan avgiften infördes. Effekten av det innebär att andra järnvägsföretag kan nyttja kapaciteten eller att Trafikverket kan utföra åtgärder i anläggningen och därigenom framkallat en större nytta än att den förblir outnyttjad.

Kvalitetsavgiftsutbetalningar räknas av från regressersättningar

Järnvägsföretagen anser att sammanblandningen av systemen inte är rimlig och att regressersättningar inte bör kvittas mot utbetalda kvalitetsavgifter.

Kommentar: Lagtexten lyder:

*- Bestämmelserna i CUI om infrastrukturförvaltarens ansvar för **ekonomisk skada** som tillfogas transportören ska tillämpas även på skada som uppkommer till följd av dennes förseningsansvar enligt EU:s tågpassagerarförordning och lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter. Bestämmelserna om infrastrukturförvaltarens ansvar ska i denna del vara tvingande till transportörens förmån. Från sådan ersättning ska kvalitetsavgifter för samma händelse alltid avräknas.*

Lagstiftaren är tydlig med den regeln dvs, att dubbel ersättning inte ska utges till järnvägsföretag.

Trafikverkets och järnvägsbranschens mål för punktlighet och förseningar

Punktlighetsmålet bestämdes gemensamt av Trafikverket och branschen för att ha ett gemensamt långsiktigt mål att arbeta mot. Det saknas en samhällsekonomisk analys bakom framtagningen av punktlighetsmålet och det är oklart om nivån på 95 procent är en samhällsekonomiskt effektiv nivå av punktlighet.

Ärendenummer
TRV 2022/140736
Motpartens ärendenummer
I2022/02268

Dokumentdatum
2023-01-20

Kommentar: Järnvägsbranschens samverkansforum (JBS) fastställde punktlighetsmålet till 95 % utifrån ett kundperspektiv, där logiken säger att stor kundnöjdhet via hög punktlighet leder ökat antal resande och mer gods på järnväg, vilket i högsta grad bidrar till stor samhällsnytta.

6 Slutsatser och rekommendationer

Utformningen av kvalitetsavgiftssystemet beaktar inte målen för punktlighet och förseningar, och grundar sig inte heller på en analys av vad avgifternas strukturer och nivåer har för effekter på förseningar eller punktlighet

Kommentarer: Vid utformningen av kvalitetsmodellen har tanken varit att varje enskild händelse eller störning i sig leder till förbättrad kvalitet där varje enskild störning bör avgiftsättas enhetligt, oavsett förseningsorsak, då förseningen drabbar trafiksystemet i lika stor omfattning.

En försening är en försening oavsett orsak är slutsatsen. Störningarna har olika längd och omfattning i stort, men det fångas upp i modellen, via den händelse som kopplats ihop med förseningen. Som tidigare beskrivits finns det gjorda avgränsningar och begränsningar och självklart finns plats för ständiga förbättringar.

Kvalitetsavgifter och regressrätt är inte så effektiva styrmedel för att minska tåg förseningar som de är tänkta att vara

Brister i orsakskodning beror på tidsbrist och otillräcklig utbildning, medan brister i kvalitetssäkring handlar om korta granskningstider. Detta medför att statistikens kvalitet blir sämre, vilket gör att utbetalningar inom kvalitetsavgifts- och regresssystemen blir felaktiga. Det minskar också effektiviteten i planering, prioritering och genomförande av förebyggande åtgärder.

Kommentar: Att antalet fel är högt och att statistikens kvalitet försämras samt att utbetalningar är felaktiga beskrivs som ett stort problem. Detta dementerar Trafikverket. Riksrevisionen nämner inget om den rättningsprocess som genomförs, där Trafikverket kvalitetssäkrar kodningen innan den levereras till järnvägsföretagen. Trafikverket granskar och återkopplar synpunkter på felaktigheter och om frågan ska prövas överlämnas

Ärendenummer
TRV 2022/140736
Motpartens ärendenummer
I2022/02268

Dokumentdatum
2023-01-20

den till den nya tvistefunktionen. Där hanteras stridiga kodningar parterna emellan, innan utbetalningar sker till berörda järnvägsföretag.

Riksrevisionen konstaterar också att järnvägsföretagens följdförseningar inte omfattas av kvalitetsavgifter trots att dessa förseningar står för cirka 11 procent av alla förseningar, vilket innebär att järnvägsföretag inte ges de största incitamenten för att förebygga sina förseningar.

Kommentar: Det är korrekt beskrivet och skälet till varför så ännu ej skett finns redovisats tidigare i dokumentet.

Regresssystemets kostnadseffektivitet kan förbättras genom exempelvis förenkling och digitalisering av ansöknings- och hanteringsprocessen.

Kommentar: Trafikverket menar att lagstiftningen i sig medför stor administrativ börda för alla inblandade parter, då den inte omfattar samtliga kostnader som uppstått vid en försening och där Trafikverket orsakat hela eller delar av dom. Ett tåg kan t.ex. råka ut för 10 st. olika förseningar under tågets resväg där Trafikverket endast orsakat 5 st. Därmed blir det en handläggningstid med viss utredning och beräkningsmetodik att räkna ut procentuella andelar innan utbetalning sker. Skadeståndslagen anger att det är den sökandes ansvar att inkomma med bevis för att styrka både ansvar och sin kostnad.

Kvalitetsavgifter och regressrätt har liten påverkan på Trafikverkets arbete med att motverka tågförseningar

Trafikverket gör systematiska analyser av förseningsvolymen som är orsakade av brister i infrastrukturen, men däremot analyseras inte samtliga utbetalningar för kvalitetsavgifter och regressrätt i dessa analyser

Kommentar: Trafikverket instämmer i att regressrätten för godsföretag har liten påverkan då inga ersättningar hittills utbetalats.

Ärendenummer
TRV 2022/140736
Motpartens ärendenummer
I2022/02268

Dokumentdatum
2023-01-20

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Roberto Maiorana.
Föredragande har varit verksamhetsutvecklare Hans Stenbacka Trafik.

Samråd har skett med Ann-Sofi Granberg chef verksamhetsområde Trafik,
och Maria Dädeby Lindqvist Senior Utredningsledare Underhåll.

I den slutliga handläggningen har sektions- och enhetscheferna Marie
Persson, Marlene Nilsson, Fredrik Eriksson, Karin Nordner och Emil
Arvidsson verksamhetsområde Trafik deltagit samt verksjuristerna Anna
Löwenhamn Lundberg, Jan Allevåg, Gustav Hellsing och Sven Johansson.

Roberto Maiorana
Generaldirektör

Hans Stenbacka
Verksamhetsutvecklare

hans.stenbacka@trafikverket.se
Direkt: 010-123 14 20
Mobil: 070-325 30 77

Trafikverket

Adress: 781 89 Borlänge
Besöksadress: Röda vägen 1
Telefon: 0771-921 921
Trafikverket.se

Dokumentegenskaper, Ärendenummer TRV 2022/140736, Motpartens ärendenummer I2022/02268, Dokumentdatum 2023-01-20, Dokumenttyp BREV. Konfidentialitetsnivå.[Konfidentialitetsnivå]

Ovanstående textfält är endast avsett att läsas digitalt och får ej tas bort. Det innehåller uppgifter från
sidhuvudet och gör att dokumentets egenskaper blir tillgängliga enligt Lag (2018:1937) om tillgänglighet
till digital offentlig service.

Trafikverket
781 89 Borlänge
Besöksadress: Röda vägen 1

Texttelefon: 010-123 50 50
Telefon: 0771 - 921 921
Trafikverket@Trafikverket.se
www.Trafikverket.se

Hans Stenbacka
Trafik
Direkt: +46 (0)10- 123 14 20
Mobil: +46(0) 70-325 30 77
hans.stenbacka@Trafikverket.se