



Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2010/11:25 Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet och två motioner som väckts med anledning av propositionen.

I syfte att öka punktligheten, minska driftstörningar och höja kvaliteten i järnvägssystemet föreslås i propositionen att det i järnvägslagen (2004:519) införs bestämmelser om ett ekonomiskt incitamentssystem.

Utskottet avstyrker motionsförslagen med bl.a. hänvisning till att av Sveriges medlemskap i EU följer att gemenskapens rättsakter ska genomföras. Vidare utgår utskottet ifrån att regeringen i det pågående beredningsarbetet gör en samlad bedömning av effekterna i fråga om såväl införandet av kvalitetsavgifter i järnvägssystemet som en nivåförändring av banavgifterna.

I betänkandet finns tre reservationer (S, MP, V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	6
Avslag på propositionen	6
Motionen	6
Utskottets ställningstagande	6
Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet	7
Propositionen	7
Motionerna	10
Utskottets ställningstagande	10
Reservationer	14
1. Avslag på propositionen, punkt 1 (MP, V)	14
2. Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet, punkt 2 (S)	14
3. Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet, punkt 2 (MP, V)	15
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	17
Propositionen	17
Följdmotionerna	17
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	18

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Avslag på propositionen

Riksdagen avslår motion

2010/11:T6 av Siv Holma m.fl. (V, MP) yrkande 1.

Reservation 1 (MP, V)

2. Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519) med den ändringen att ordet ”obefintlig” i 6 kap. 22 a § andra stycket punkt 2 ersätts med ordet ”obetydlig”.

Därmed bifaller riksdagen delvis proposition 2010/11:25 och avslår motionerna

2010/11:T6 av Siv Holma m.fl. (V, MP) yrkandena 2–4 och

2010/11:T7 av Anders Ygeman m.fl. (S).

Reservation 2 (S)

Reservation 3 (MP, V)

Stockholm den 30 november 2010

På trafikutskottets vägnar

Anders Ygeman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders Ygeman (S), Eliza Roszkowska Öberg (M), Pia Nilsson (S), Malin Löfsjögård (M), Sten Bergheden (M), Désirée Liljevall (S), Lars Tysklind (FP), Leif Pettersson (S), Anders Åkesson (C), Gunilla Carlsson i Hisings Backa (S), Edward Riedl (M), Stina Bergström (MP), Annelie Enochson (KD), Tony Wiklander (SD), Siv Holma (V), Leif Jakobsson (S) och Eva Bengtson Skogsberg (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlas regeringens proposition 2010/11:25 Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet och två motioner som väckts med anledning av propositionen.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut redovisas i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2. Regeringen har skaffat Lagrådets yttrande. Lagrådet har föreslagit vissa ändringar som regeringen följt.

Bakgrund

Den 8 oktober 2009 översände Europeiska kommissionen ett motiverat yttrande med anledning av att Sverige på två punkter brutit i genomförandet av direktiven i det s.k. första järnvägspaketet. Det gällde dels kravet på offentliggörande av särredovisningar i vissa fall enligt artikel 6.1 i direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar i dess lydelse enligt ändringsdirektivet 2001/12/EG, dels avsaknad av kvalitetsincitament i banavgiftssystemet som det föreskrivs i artikel 11 i direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur.

Första järnvägspaketets olika direktiv antogs 2001. I Sverige har direktiven i första hand genomförts genom järnvägslagen (2004:519) och föreskrifter meddelade i anslutning till den lagen. Nu föreslås att genomförandet kompletteras på två punkter. Det gäller främst krav på införande av verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav i banavgiftssystemet, dvs. ekonomiska styrmedel för att höja kvaliteten i järnvägssystemet. Bestämmelserna om kvalitetsincitament finns i artikel 11 i direktiv 2001/14/EG. Därutöver föreslås krav på att infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag som enligt järnvägslagen ska särredovisa sina verksamheter också ska offentliggöra denna redovisning.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I syfte att öka punktligheten, minska driftstörningar och höja kvaliteten i järnvägssystemet föreslås i propositionen att det i järnvägslagen (2004:519) införs bestämmelser om ett ekonomiskt incitamentssystem.

Redan i dag regleras leveransvillkoren för tågägen i ett trafikeringsavtal mellan infrastrukturförvaltaren och järnvägsföretaget. Nu föreslås att trafikeringsavtalet även ska innehålla villkor om s.k. verksamhetsstyrning med

kvalitetsavgifter. Den part som orsakar en avvikelse från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt nyttjande av infrastrukturen ska betala en på förhand bestämd kvalitetsavgift till sin motpart.

De grundläggande villkoren för systemet ska läggas fast i infrastrukturförvaltarens järnvägsnätsbeskrivning och de närmare villkoren preciseras i trafikeringsavtalet. Samma grundprinciper för verksamhetsstyrningen ska tillämpas för en infrastrukturförvaltarens hela järnvägsnät och alla järnvägsföretag ska behandlas på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt. Infrastrukturförvaltaren åläggs också inrätta ett rapporteringssystem för att registrera avvikelserna. I propositionen föreslås även bestämmelser om offentliggörande av särredovisningar samt undantag från krav på upprättande av särredovisningar i vissa fall.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

Utskottets överväganden

Avslag på propositionen

Utskottets förslag i korthet

Av Sveriges medlemskap i EU följer att gemenskapens rättsakter ska genomföras. Motionen avslås av riksdagen.

Jämför reservation 1 (MP, V).

Motionen

I *motion 2010/11:T6 yrkande 1 av Siv Holma m.fl. (V, MP)* framhålls att regeringen försöker lösa problemen inom järnvägsområdet genom att införa marknadsbaserade avgifter, där den som är skuld till förseningen får betala till den andra parten, i stället för att satsa mer resurser på nya järnvägar och banunderhåll. Situationen hade kanske varit annorlunda om järnvägssystemet redan i dag hade stor kapacitet och bra underhåll. Då hade kvalitetsstyrande avgifter kunnat ha en rimlig funktion, menar motionärerna. Men att införa ett sådant system i dagens järnvägsnät, med dess uppenbara brister, är inte ändamålsenligt. Fokus bör – enligt motionen – ligga på att undanröja orsakerna till dagens problem med kapacitetsbrist och dåligt underhåll. Motionärerna föreslår därför att riksdagen avslår proposition 2010/11:25 Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis erinra om att av Sveriges medlemskap i EU följer att gemenskapens rättsakter ska genomföras. När det gäller genomförandet av det s.k. första järnvägspaketet översände Europeiska kommissionen den 8 oktober 2009 ett motiverat yttrande med anledning av att Sverige på två punkter brustit i genomförandet av direktiven i det första järnvägspaketet. Det gällde dels kravet på offentliggörande av särredovisningar i vissa fall enligt artikel 6.1 i direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar i dess lydelse enligt ändringsdirektivet 2001/12/EG, dels avsaknad av kvalitetsincitament i banavgiftssystemet som det föreskrivs i artikel 11 i direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur.

Utskottet välkomnar att regeringen nu överlämnar ett lagförslag till riksdagen som innebär ett fullständigt genomförande av det första järnvägspaketet. Utskottet *avstyrker* därmed *motion 2010/2011:T6 yrkande 1 (V, MP)*.

Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519) och avslår motionerna.

Jämför reservationerna 2 (S) och 3 (MP, V).

Propositionen

Verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter för ökad effektivitet

Regeringen föreslår att en järnvägsnätsbeskrivning – utöver nuvarande innehåll – även ska omfatta villkor för utnyttjande av infrastrukturen. Ett trafikeringsavtal ska innehålla villkor om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter. Kvalitetsavgift ska betalas av den part som orsakar avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen.

Regeringen bedömer bl.a. att infrastrukturförvaltare, järnvägsföretag och de som har auktorisation enligt 3 kap. 5 § järnvägslagen (2004:519) bör motiveras att reducera driftstörningar och förbättra järnvägsnätets prestanda. Detta bör åstadkommas genom att verksamhetsstyrning införs som en del av avgiftssystemet.

Av propositionen framgår att syftet bakom artikel 11 i direktiv 2001/14/EG är att inom ramen för avgiftssystemet i fråga om infrastrukturen genom kvalitetskrav på utförande ge infrastrukturförvaltare, järnvägsföretag eller de som har auktorisation ekonomiska incitament att motverka uppkomsten av driftstörningar och förbättra järnvägsnätets prestanda. Kravet på förbättrade prestanda i kombination med att verksamhetsstyrningens ekonomiska incitament ska vara relaterade till infrastrukturförvaltarens avgiftssystem medför att verksamhetsstyrningen bör inriktas mot att förebygga avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen, oavsett om skada uppstått eller ej i det enskilda fallet.

Verksamhetsstyrningen och annan reglering av ansvaret mellan parterna i järnvägssystemet

Regeringen bedömer att verksamhetsstyrning och regler eller avtal för skadereglering bör ses som komplementära system för effektivisering av järnvägssystemet.

Av propositionen framgår att för närvarande finns inga bestämmelser i svensk rätt, utöver de i järnvägslagen (2004:519), som reglerar relationen mellan infrastrukturförvaltaren och dennes kunder.

Enligt regeringen beror detta på att järnvägstrafiklagen (1985:192) och lagen om internationell järnvägstrafik (1985:193) endast reglerar järnvägens ansvar i förhållande till dess transportkunder och till tredje man. Sedan 1988 har järnvägen varit organisatoriskt uppdelad på flera ansvariga subjekt. Dessa lagar är därför delvis föråldrade och för närvarande föremål

för översyn inom Justitiedepartementet. Syftet är att modernisera och anpassa dem till Vilniusprotokollet av den 3 juni 1999 om ändring av fördraget av den 9 maj 1980 om internationell järnvägstrafik (Cotif), som Sverige undertecknat men ännu inte ratificerat.

Parternas inflytande över utformningen av verksamhetsstyrningen

Regeringen bedömer att parterna i samband med upprättande av järnvägsnätsbeskrivning och överläggningar om trafikeringsavtal ska komma överens om hur verksamhetsstyrningen ska utformas och när kvalitetsavgifter ska erläggas.

Innebörden av verksamhetsstyrningen är att infrastrukturförvaltaren ska vara skyldig att betala kvalitetsavgift när denne inte tillhandahåller framkomlighet i enlighet med tågplan och avtalade villkor. Järnvägsföretag och, i förekommande fall, auktoriserade ska samtidigt vara skyldiga att betala kvalitetsavgift för av dem orsakade avvikelser från avtalade villkor. Regeringen framhåller att systemet inte syftar till att kompensera skadelidande parter för konsekvenserna av avvikelser från avtalade villkor utan att motivera parterna att utföra verksamheten så att driftstörning och därav följande skador eller andra effektivitetsförluster i järnvägssystemet inte uppstår.

Beräkning av kvalitetsavgifter

Regeringen föreslår att kvalitetsavgifter ska utformas så att både infrastrukturförvaltaren och den som utnyttjar infrastrukturen vidtar skäliga åtgärder för att förebygga driftstörningar i järnvägssystemet. Regeringen bedömer att en järnvägsnätsbeskrivning bör innehålla infrastrukturförvaltarens grundprinciper för kvalitetsavgifter.

Regeringen konstaterar i sammanhanget att det inledningsvis inte kommer att bli helt lätt att hitta en optimal nivå på kvalitetsavgifterna och villkoren för betalning av dessa. Trafikverket och övriga branschaktörer kommer därför att engageras i detta arbete. Regeringen har också för avsikt att låta myndigheten Trafikanalys följa upp och utvärdera införandet. I uppdraget bör ligga, enligt regeringen, att utvärdera om avgifterna uppnår avsett ändamål vad gäller kvalitet och effektivitet i järnvägssystemet samt vid behov föreslå förändringar.

Undantag från krav på verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter

Regeringen föreslår att i ett trafikeringsavtal får undantag göras från kravet på verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter i fråga om

- lågt trafikerade järnvägsnät
- delar av järnvägsnät, där risken för driftstörningar på grund av parts avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen är obefintlig

- tider på dygnet då risken för driftstörningar på grund av sådana avvikelser är obetydlig.

Begränsningar i tillämpningen av verksamhetsstyrningen

Regeringen föreslår att verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter ska gälla endast vid normala driftsförhållanden. Infrastrukturförvaltaren avgör när det inte längre råder normala driftsförhållanden och ska då genast underätta berörda järnvägsföretag och trafikorganisatörer med auktorisation om detta. Motsvarande gäller när det åter råder normala driftsförhållanden.

Registrering och rapportering av avvikelser

Regeringen föreslår att för järnvägsnät där verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter tillämpas ska infrastrukturförvaltaren tillhandahålla ett system för rapportering och registrering av avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen samt orsakerna till sådana avvikelser.

Särredovisning

I propositionen anges att syftet bakom bestämmelserna om särredovisning i direktiv 91/440/EEG är att främja en effektiv konkurrens på marknaderna för gods- och persontransporter på järnväg samt icke-diskriminerande tillgång till infrastruktur för tillhandahållare av sådana transporttjänster. Den skyldighet att särredovisa som åläggs vissa verksamhetsutövare i enlighet med bestämmelserna i 4 kap. järnvägslagen (2004:519) bör, enligt regeringen, inte vara mer omfattande än vad som motiveras av detta syfte. Det är också angeläget att företagen i järnvägsbranschen inte i onödan åläggs administrativt betungande uppgifter. Det förslås därför ett undantag från skyldigheten att särredovisa som innebär att den som bedriver järnvägstrafik och förvaltar järnvägsinfrastruktur endast i syfte att förse den egna verksamheten med sådana tjänster inte ska behöva särredovisa sina olika verksamhetsgrenar. Undantaget ska endast gälla om verksamheten bedrivs utan offentligt stöd.

Regeringen föreslår därför att den som är skyldig att särredovisa verksamhet ska offentliggöra redovisningen. Vidare föreslås att skyldighet att särredovisa inte ska gälla för den verksamhetsutövare som, utan att motta offentligt stöd, bedriver järnvägstrafik och förvaltar järnvägsinfrastruktur endast i syfte att förse den egna verksamheten med sådana tjänster som avses i 6 kap. 23 § järnvägslagen.

Ikraftträdande

De nya bestämmelserna i järnvägslagen (2004:519) föreslås träda i kraft den 1 januari 2011. Äldre föreskrifter ska gälla för trafikeringsavtal som avser trafik under tågplanperioden 2011.

Motionerna

I *motion 2010/11:T7 av Anders Ygeman m.fl. (S)* framhålls att järnvägssystemet befinner sig i djup kris; varje åtgärd som kan förbättra för resenärer och godstransportköpare måste därför beaktas. Motionärerna anser att ett ekonomiskt incitamentssystem endast får ses som ett komplement och inte ett substitut till de stora investeringar som krävs i järnvägssystemet. Motionärerna bejakar syftet med regeringens förslag om att uppnå ett mer effektivt utnyttjande av den befintliga infrastrukturen. Problemet är dock – enligt vad som framhålls i motionen – att den befintliga infrastrukturen är oerhört sliten och att kapacitetstaket är nått på många av de viktigaste bandelarna. Ett järnvägssystem som slagit i kapacitetstaket saknar förmåga att hantera störningar. Minsta avvikelse från ideala förhållanden riskerar att leda till kaosartade förhållanden i hela järnvägsnätet.

Motionärerna säger dock inte nej till ekonomiska styrmedel för att effektivisera nyttjandet av järnvägen, men framhåller att en sådan förändring måste paras med mycket offensiva investeringar i nya spår samt långsiktigt utökade resurser för drift och underhåll.

I *motion 2010/11:T6 yrkande 2 av Siv Holma m.fl. (V, MP)* tas frågan upp om att använda banavgifter som ett verktyg för fördelning av spårkapacitet. Motionärerna menar att som en konsekvens av regeringens viljeinriktning att tågoperatörer ska kunna köpa sig före i kön vill nu regeringen även att de som betalat mest även ska få en högre ersättning vid driftstörning. Enligt vad som framhålls i motionen ska banavgifter inte utformas så att någon kan köpa sig framkomlighet därmed krävs inte heller olika nivåer på ersättning vid driftstörning.

I samma motion (*yrkande 3*) delar motionärerna regeringens bedömning att det kan finnas situationer när ett system med kvalitetsavgifter kan förefalla onödigt, t.ex. i fråga om lågtrafikerade järnvägsnät eller tider på dygnet när risken för driftstörningar är obetydliga. Motionärerna menar dock att det inte räcker med – som regeringen föreslår – att möjliggöra undantag. Motionärerna föreslår i stället att det *ska* göras undantag i sådana situationer.

Motionärerna (*yrkande 4*) efterlyser vidare en samlad bild av hur tågtrafiken påverkas av regeringens förslag på avgiftsförändringar. I motionen framhålls att det krävs bättre konsekvensanalyser av vilka effekter en samlad höjning av banavgifter i kombination med kvalitetsstyrande avgifter får för tågtrafiken på lång sikt.

Utskottets ställningstagande

Med anledning av de frågor om bl.a. järnvägsinvesteringar och banunderhåll som bl.a. tas upp i motion 2010/11:T7 (S) vill utskottet erinra om tidigare uttalanden i dessa frågor – senast i juni 2010.

I betänkandet om åtgärdsplaneringen för transportsystemet 2010–2021 (bet. 2009/10:TU24) framhölls bl.a. att det vid utskottets budgetbehandling hösten 2009 i samband med motionsförslag om utökade järnvägssatsningar bl.a. konstaterades att det fanns ett antal angelägna järnvägsprojekt i landet utskottet därför såg positivt på att järnvägsinvesteringarna ökade med 1,6 miljarder kronor mellan 2008 och 2010. Motsvarande ökning för väginvesteringar var 858 miljoner kronor. Utskottet ville även framhålla vad som uttalades under riksmötet 2008/09 i samband med behandlingen av regeringens proposition Framtidens resor och transporter– infrastruktur för hållbar tillväxt. Utskottet underströk då, med hänsyn till tidigare bristande överensstämmelse mellan planeringsnivåer och anslagstilldelning, betydelsen av en realistisk planeringsram och välkomnade därför att den föreslagna ramen stod i samklang med de anslagshöjningar som regeringen föreslagit. Enligt utskottets mening hade regeringen bedömt anslagsbehovet för 2010 på ett sätt som gav det tillskott som kunde förenas med en fortsatt ansvarsfull finanspolitik.

Utskottet kunde i sammanhanget också konstatera att det av budgetpropositionerna framgått att de sammanlagda anslagen för investeringar i nationell och regional plan hade ökat från 15,7 miljarder kronor under mandatperiod 2002–2006 till 31 miljarder kronor under mandatperioden 2006–2010, vilket är en ökning med 15,3 miljarder kronor.

När det gäller banunderhåll framhölls också i betänkandet bl.a. att regeringen under planeringsperioden 2010–2021 avsatt 64 miljarder kronor till drift och underhåll av det statliga järnvägsnätet. Regeringen bedömde att effekterna av tilldelad ram för drift och underhåll på järnvägsnätet bl.a. skulle vara förbättrad ankomstpunktighet i storstäder och på de större stråken jämfört med i dag. Vidare bedömdes att det vid bildandet av Trafikverket skapades förutsättningar för att ta till vara synergier genom sammanförandet av Vägverket och Banverket. Trafikverket som kvalificerad beställare av varor och tjänster kunde också utvecklas och effektiviseras ytterligare. De effektiviseringsvinster som uppstod genom detta arbete skulle komma att frigöra medel som kunde användas till Trafikverkets väg- och banhållning.

Utskottet kunde också konstatera att det av budgetpropositionerna framgått att de sammanlagda anslagen för drift, underhåll och reinvesteringar hade ökat från 15 miljarder kronor under mandatperioden 2002–2006 till 19,2 miljarder kronor under mandatperioden 2006–2010, vilket är en ökning med 4,2 miljarder kronor.

Utskottet vill i sammanhanget också peka på att i budgetpropositionen för 2011 konstaterar regeringen att anläggningsmarknaden har låg produktivitetsutveckling och att konkurrensen och innovationsförmågan är svag. Regeringen har därför tillkallat en kommitté som ska följa upp och analysera de statliga beställarnas agerande för att förbättra produktiviteten och

innovationsgraden i anläggningsbranschen (dir. 2009:92). Syftet med uppdraget är att öka kunskapen om olika åtgärders effekter och därmed skapa underlag för framtida agerande.

Som utskottet ser det har regeringen väl uppmärksammat behovet av investeringar och underhåll i järnvägssystemet och avsatt de resurser som kan förenas med en ansvarsfull finanspolitik. Vidare har regeringen påbörjat en beredning i syfte att bl.a. förbättra produktiviteten i anläggningsbranschen. Detta sammantaget med regeringens förslag om ett ekonomiskt incitamentssystem torde – enligt utskottets mening – leda till ökad punktlighet, minskade driftstörningar och en höjd kvalitet i järnvägssystemet.

Några initiativ i enlighet med vad som efterfrågas i motionen anser utskottet inte vara motiverade. *Motion 2010/11:T7 (S) avstyrks* således.

Med anledning av de frågor som tas upp i motion 2010/11:T6 (V, MP) vill utskottet inledningsvis hänvisa till vad som ovan anförts om järnvägsinvesteringar och banunderhåll. När det gäller motionens förslag i yrkande 2 om banavgifter och ersättningar vid driftstörningar vill utskottet erinra om att regeringen tidigare, bl.a. i budgetpropositionen för 2010 (2009/10:1, utg.omr. 22 Kommunikationer), givit uttryck för uppfattningen att det av effektivitetsskäl är önskvärt att metoder för såväl tilldelning som tillhandahållande av tåglägen, baserade på användning av ekonomiska styrmedel, utvecklas. Utskottet delar därför regeringens uppfattning att det är viktigt att verksamhetsstyrningen kan användas för att utveckla banavgifterna så att de bidrar till att effektivisera planeringen av framkomlighet, t.ex. för hantering av trafiken vid trafikstörningar. Utskottet vill också erinra om att såväl direktiv 2001/14/EG som järnvägslagen (2004:519) under vissa villkor tillåter att infrastrukturförvaltare tilldelar tåglägen baserade på bl.a. järnvägsföretagens betalningsvilja för framkomlighet.

I samma motion (yrkande 3) föreslås införande av ett obligatoriskt krav på undantag för verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter för bl.a. lågtrafikerade järnvägar. Utskottet har här en annan uppfattning och anser – i likhet med regeringen – att om trafiken är av ringa omfattning eller om störningar inte medför särskilt stora konsekvenser bör formerna för verksamhetsstyrning inte lagregleras utan lämnas till de berörda parterna att reglera på frivillig väg.

I motionen efterfrågas också konsekvensanalyser av effekterna av en höjning av banavgifter i kombination med införande av kvalitetsstyrande avgifter (yrkande 4). Utskottet vill med anledning av motionsförslaget peka på att regeringen i propositionen framhåller att det inledningsvis inte kommer att bli helt lätt att hitta en optimal nivå på kvalitetsavgifterna och villkoren för betalning av dessa. Framför allt Trafikverket men även övriga branschaktörer kommer därför att engageras i detta arbete. Regeringen har också för avsikt att låta myndigheten Trafikanalys följa upp och utvärdera införandet. I uppdraget bör ligga att utvärdera om avgifterna uppnår avsett ändamål vad gäller kvalitet och effektivitet i järnvägssystemet samt vid behov föreslå förändringar. Utskottet vill också peka på att Ban-

verket (numera Trafikverket) inom ramen för långsiktiga drift- och underhållsanalyser har redovisat ett regeringsuppdrag om vilken nivå banavgifterna bör ligga på under perioden 2010–2019. Resultatet visar bl.a. att utformandet av ett framtida avgiftssystem inte enbart kan handla om att skatta och debitera samtliga relevanta avgifter för järnvägen, utan att samtidigt analysera kostnadsuttaget för andra trafikslag.

Utskottet utgår ifrån att regeringen i det pågående beredningsarbetet gör en samlad bedömning av effekterna i fråga om såväl införandet av kvalitetsavgifter i järnvägssystemet som en nivåförändring av banavgifterna. *Motion 2010/11:T6 yrkandena 2–4 (V, MP) avstyrks* således.

Utskottet föreslår en rättning i lagtexten. Det gäller 6 kap. 22 a § om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter, där ordet ”obefintlig” i andra stycket punkt 2 ska ersättas med ordet ”obetydlig”. I övrigt och mot bakgrund av det anförda föreslår utskottet att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519).

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Avslag på propositionen, punkt 1 (MP, V) av Stina Bergström (MP) och Siv Holma (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens lagförslag.

Därmed bifaller riksdagen motion

2010/11:T6 av Siv Holma m.fl. (V, MP) yrkande 1.

Ställningstagande

Vi vill framhålla att i stället för att satsa mer resurser på nya järnvägar och banunderhåll väljer regeringen att försöka lösa problemet genom att införa marknadsbaserade avgifter där den som är skuld till förseningen får betala till den andra parten. Det är precis som att försöka bota symtomen på en patient utan att ta reda på grundorsaken till sjukdomssymtomen.

Situationen hade kanske varit annorlunda om järnvägssystemet redan i dag hade stor kapacitet och bra underhåll. Då hade kvalitetsstyrande avgifter kunnat ha en rimlig funktion. Men att införa ett sådant system i dagens järnvägsnät, med dess uppenbara brister, är inte ändamålsenligt, anser vi. Fokus bör ligga på att undanröja orsakerna till dagens problem: kapacitetsbrist och dåligt underhåll. Riksdagen bör därför avslå proposition 2010/11: 25 Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet.

2. Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet, punkt 2 (S) av Anders Ygeman (S), Pia Nilsson (S), Désirée Liljevall (S), Leif Pettersson (S), Gunilla Carlsson i Hisings Backa (S) och Leif Jakobsson (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519) med den ändringen att ordet ”obefintlig” i 6 kap. 22 a § andra stycket punkt 2 ersätts med ordet ”obetydlig” och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2010/11:T7 av Anders Ygeman m.fl. (S),

bifaller delvis proposition 2010/11:25 och avslår motion

2010/11:T6 av Siv Holma m.fl. (V, MP) yrkandena 2–4.

Ställningstagande

Vi vill inledningsvis framhålla att – sett isolerat – stödjer vi regeringens förslag om att det i järnvägslagen (2004:519) införs bestämmelser om ett ekonomiskt incitamentssystem. Järnvägssystemet befinner sig i djup kris och varje åtgärd som kan förbättra för resenärer och godstransportköpare måste därför beaktas. Men ett ekonomiskt incitamentssystem får endast ses som ett komplement och inte som ett substitut till de stora investeringar som krävs i järnvägssystemet.

Regeringens förslag syftar till ett mer effektivt utnyttjande av den befintliga infrastrukturen, vilket vi anser är bra. Problemet är dock att den befintliga infrastrukturen är oerhört sliten och att kapacitetstaket är nått på många av de viktigaste bandelarna. Ett järnvägssystem som slagit i kapacitetstaket saknar förmåga att hantera störningar. Trots detta saknas det kapacitetshöjande åtgärder längs den södra och västra stambanan, dvs. ryggraden i det svenska järnvägssystemet, i regeringens plan för investeringar i transportinfrastrukturen fram till 2021. Vi kan också konstatera att i regeringens budget för 2011 aviseras en halvering av nyinvesteringarna fram till 2014 och att resurserna för järnvägsunderhållet dras ned.

Vi vill också uppmärksamma att Trafikverket i skrivelse till regeringen den 16 november 2010 bl.a. framhållit att regeringens sänkta planeringsram för drift och underhåll av järnväg får mycket stora negativa konsekvenser för bl.a. punktligheten.

Vi motsätter oss inte ett införande av ekonomiska styrmedel för att effektivisera järnvägssystemet. Vi anser dock att en sådan systemförändring måste förenas med mycket offensiva investeringar i nya spår och långsiktigt utökade resurser för drift och underhåll.

Vad vi nu anfört bör riksdagen tillkännage för regeringen som sin mening.

3. Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet, punkt 2 (MP, V)

av Stina Bergström (MP) och Siv Holma (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519) med den ändringen att ordet ”obefintlig” i 6 kap. 22 a § andra stycket punkt 2 ersätts med ordet ”obetydlig” och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2010/11:T6 av Siv Holma m.fl. (V, MP) yrkandena 2–4, bifaller delvis proposition 2010/11:25 och avslår motion 2010/11:T7 av Anders Ygeman m.fl. (S).

Ställningstagande

Vi vill framhålla att som en konsekvens av regeringens viljeinriktning att tågoperatörer ska kunna köpa sig före i kön vill nu regeringen även att de som betalat mest även ska få en högre ersättning vid driftstörning. Vi anser att banavgifter inte ska utformas så att någon kan köpa sig framkomlighet; därmed krävs inte heller olika nivåer på ersättning vid driftstörning.

Vi delar regeringens bedömning att det kan finnas situationer när ett system med kvalitetsavgifter kan förefalla onödigt, t.ex. i fråga om lågtrafikerade järnvägsnät eller tider på dygnet när risken för driftstörningar är obetydliga. Vi anser dock att det inte räcker med – som regeringen föreslår – att möjliggöra undantag. Vi föreslår att det ska göras undantag i sådana situationer. Regeringen bör därför göra en skyndsam översyn av lagen i enlighet med detta.

Regeringen överväger flera förändringar av avgifterna i järnvägstrafiken. Detta innebär sammantaget stora förändringar för järnvägssystemet. Vi efterlyser därför en samlad bild av hur tågtrafiken påverkas av regeringens förslag på avgiftsförändringar. Vi anser att det krävs bättre konsekvensanalyser om vilka effekter en samlad höjning av banavgifter i kombination med kvalitetsstyrande avgifter får för tågtrafiken på lång sikt.

Vad vi nu anfört bör riksdagen tillkännage för regeringen som sin mening.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2010/11:25 Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519).

Följdmotionerna

2010/11:T6 av Siv Holma m.fl. (V, MP):

1. Riksdagen avslår regeringens proposition Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att banavgifter inte ska utformas så att någon kan köpa sig framkomlighet och därmed krävs inte heller olika nivåer på ersättningen vid driftstörning.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att det i ett trafikeringsavtal ska kunna göras undantag från kravet på verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter när det handlar om lågtrafikerade järnvägsnät, om delar av järnvägen där driftstörningar anses obefintliga eller om tider på dygnet då risken för driftstörningar är obetydliga.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att det krävs bättre konsekvensanalyser av vilka effekter en samlad höjning av banavgifterna i kombination med kvalitetsstyrande avgifter får för tågtrafiken på lång sikt.

2010/11:T7 av Anders Ygeman m.fl. (S):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ekonomiska styrmedel för att effektivisera nyttjandet av järnvägen måste paras med offensiva investeringar i nya spår samt långsiktigt utökade resurser för drift och underhåll.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i järnvägslagen
(2004:519)

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om järnvägslagen (2004:519) dels att 4 kap. 2 § och 6 kap. 5 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas fem nya paragrafer, 4 kap. 1 b §, 6 kap. 4 a, 22 a och 22 b §§ och 7 kap. 5 a §, samt närmast före 6 kap. 4 a §, 6 kap. 22 a § och 7 kap. 5 a § nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***4 kap.***1 b §*

Den som är skyldig att särredovisa verksamhet enligt 1 § ska offentliggöra redovisningen.

2 §

Bestämmelserna i detta kapitel gäller inte för den som utför till sin omfattning obetydlig trafik med museijärnvägsfordon eller annan liknande materiel.

Bestämmelserna i detta kapitel gäller inte för den som utför till sin omfattning obetydlig trafik med museijärnvägsfordon eller annan liknande materiel.

Skyldighet att särredovisa enligt 1 § gäller inte heller för den verksamhetsutövare som, utan att motta offentligt stöd, bedriver järnvägstrafik och förvaltar järnvägsinfrastruktur endast i syfte att förse den egna verksamheten med sådana tjänster som avses i 6 kap. 23 §.

¹ Jfr rådets direktiv 91/440/EG av den 29 juli 1991 om utvecklingen av gemenskapens järnvägar (EGT L 237, 24.8.1991, s. 25, Celex 31991L440), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/58/EG av den 23 oktober 2007 om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur (EUT L 315, 3.12.2007, s. 44, Celex 32007L0058), och Europaparlamentet och rådets direktiv 2001/14/EG av den 23 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur (EGT L 75, 15.3.2001, s. 29, Celex 32001L0014), senast ändrat genom Europaparlamentet och rådets direktiv 2007/58/EG.

6 kap.***Rapportering av avvikelser******4 a §***

För järnvägsnät där verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter enligt 22 a § tillämpas ska infrastrukturförvaltaren tillhandahålla ett system för att rapportera och registrera avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen samt orsakerna till sådana avvikelser.

5 §

En infrastrukturförvaltare *skall* upprätta en beskrivning av det järnvägsnät förvaltaren råder över. Beskrivningen *skall* innehålla uppgifter om tillgänglig infrastruktur samt information om villkoren för *att få* tillträde till *den* och om förfaranden och kriterier för fördelning av infrastrukturkapacitet.

Beskrivningen *skall* upprättas efter samråd med berörda parter. Beskrivningen *skall* offentliggöras, uppdateras regelbundet och ändras vid behov.

En infrastrukturförvaltare *ska* upprätta en beskrivning av det järnvägsnät förvaltaren råder över. Beskrivningen *ska* innehålla uppgifter om tillgänglig infrastruktur samt information om villkoren för tillträde till *och utnyttjande av infrastrukturen* och om förfaranden och kriterier för fördelning av infrastrukturkapacitet.

Beskrivningen *ska* upprättas efter samråd med berörda parter. Beskrivningen *ska* offentliggöras, uppdateras regelbundet och ändras vid behov.

Verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter***22 a §***

Ett trafikeringsavtal ska innehålla villkor om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter enligt 7 kap. 5 a §, som ska gälla vid normala driftförhållanden. Kvalitetsavgiften ska betalas av den part som orsakar avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen.

I ett trafikeringsavtal får undantag göras från kravet på verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter i fråga om

1. lågt trafikerade järnvägsnät,
2. delar av järnvägsnät, där risken för driftsstörningar på grund av parts avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen är obefintlig, och
3. tider på dygnet då risken för driftsstörningar på grund av sådana avvikelser är obetydlig.

22 b §

Infrastrukturförvaltaren avgör när det inte längre råder normala driftsförhållanden och ska då genast underrätta berörda järnvägsföretag och trafikorganisationer med auktorisation enligt 3 kap. 5 § om detta. Motsvarande gäller när det åter råder normala driftsförhållanden.

7 kap.

Kvalitetsavgifter för att förebygga driftsstörningar

5 a §

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011. Äldre föreskrifter gäller för trafikeringsavtal som avser trafik under tågplanperioden 2011.