

Banverkets myndighetsroll m.m.

SOU

1996:33

Slutbetänkande av Banverksutredningen

A: T&F KB
Occ SOU
35



Statens offentliga utredningar
1996:33
Kommunikationsdepartementet

Banverkets myndighetsroll m.m.

Slutbetänkande av Banverksutredningen
Stockholm 1996

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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

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

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

Broschyren kan beställas hos:

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

Tryckt av
REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1996

ISBN 91-38-20200-X
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kommunikationsdepartementet

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

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

Utredningen antog namnet Banverksutredningen.

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

Banverksutredningen lämnade den 15 november 1995 ett förslag angående överflyttande av arbetsuppgifterna för kommittén (1991:03) Förhandlare för statens köp av persontrafik på järnväg till en självständig enhet inom Banverket. Utredningen överlämnade vidare den 19 januari 1996 delbetänkandet SOU 1996:9 Om järnvägens trafikledning m.m.

Härmed överlämnas Banverksutredningens slutbetänkande SOU 1996:33 Banverkets myndighetsroll m.m.

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

Stockholm den 5 mars 1996

Gunilla Engberg Lindvall

Innehållsförteckning

Sammanfattning	7
Författningsförslag	11
1 Förslag till lag om ändring i järnvägslagen (1997:000)	11
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:000) om Järnvägsnämnden	15
3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:1378) om avgifter för trafik på statens spåranläggningar	17
4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:000) om ändring i förordningen (1988:707) med instruktion för Banverket	19
5 Förslag till förordning med ändring i förordningen (1992:1467) med instruktion för Vägverket	21
6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1989:67) om plan för stomjärnvägar	22
7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:1809) om rikstäckande väghållningsplan, regionala väghållningsplaner och planer för trafikanläggningar	23
1 Inledning	25
2 Banverkets myndighetsuppgifter och roll inom järnvägssektorn	27
2.1 Inledning	27

2.2	Central förvaltningsmyndighet med ansvar för att främja järnvägens utveckling m.m.	28
2.3	Miljöanpassad järnvägstrafik	35
2.4	Forskning	36
2.5	Myndighetsuppgifter såvitt rör trafik på statens spåranläggningar m.m.	37
3	Trafikavgifter	39
3.1	Nuvarande förhållanden	39
3.2	EG-lagstiftning	39
3.3	Utredningens förslag om en ny järnvägslag	41
3.4	Uttag av trafikavgifter	41
4	Garantier för järnvägstrafik efter större infrastrukturinvesteringar	45
4.1	Inledning	45
4.2	Bakgrund	45
4.2.1	Regler för byggande av järnväg m.m.	45
4.2.2	Trafikutövare på statens spåranläggningar	47
4.2.3	Offentliga tjänster	48
4.3	Möjligheter att garantera viss trafik på spåren	49
4.3.1	Planering	49
4.3.2	Långsiktig banfördelning	51
4.3.3	Extern finansiering	52
5	Ikraftträdande	53
6	Finansiering	53
	Särskilda yttranden	55
<i>Bilaga</i>	Förslag om inrättande av Delegationen för köp av viss kollektivtrafik	61

Sammanfattning

Banverkets myndighetsuppgifter och roll inom järnvägssektorn

Banverket har ett sektorsövergripande ansvar inom järnvägens område. Banverket har härvid som uppgift att främja järnvägens utveckling. I fråga om banhållningsfrågor gäller ansvaret främst forsknings- och försvarsfrågor. I sammanhanget kan också nämnas att Banverket har att pröva frågor om åtkomst av mark enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnvägar. Frågor som rör såväl banhållning som trafikutövning är miljöfrågor och frågor om handikappanpassning. Banverkets sektorsövergripande roll bör förstärkas. Banverket bör ta ett ansvar för järnvägstransportsystemet som helhet, vilket går utöver verkets ansvar för myndighetsuppgifterna och för statens spåranläggningar. Banverket bör driva frågor som medför att trafikpolitiska mål uppnås som att järnvägstransporternas andel av det totala transportarbetet ökar. Banverket bör på eget initiativ eller efter de förslag som kommer fram vid kontakter med transportköpare, andra aktörer på järnvägarna eller kommunala och statliga organ arbeta fram förslag till förändringar som behövs eller på annat sätt främja utvecklingen inom järnvägens område.

Trafikavgifter

Europarådets direktiv 95/19/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter skall införas i svensk rätt före juli 1997. Enligt direktivet skall en spårinnehavare under normala verksamhetsförhållanden över en rimlig tidsperiod balan-

sera utgifterna och inkomsterna av trafikavgifter och eventuella statsbidrag. Spårinnehavaren får finansiera anläggningen och dess förnyelse och förränta investerat kapital. De avgifter som tas ut för nyttjandet av en bana skall därutöver fastställas med hänsyn till bl.a. arten och graden av slitage på anläggningen och marknads-situationen. För likvärdiga tjänster på samma marknad får ingen diskriminering ske vid uttag av trafikavgifter. Uttag av trafikavgifter skall kunna bli föremål för domstolsprövning.

Utredningen föreslår att direktivets bestämmelser införs för enskilda järnvägar och andra järnvägar som inte utgörs statens spåranläggningar i den järnvägslag, som föreslås i Banutredningens delbetänkande SOU 1996:9 Om järnvägens trafikledning m.m. I fråga om avgifter för trafik på statens spåranläggningar föreslås ingen ändring.

Beslut om uttag av trafikavgifter på enskilda m.fl. järnvägar skall kunna prövas av Banverket (Trafikledningen). Banverkets beslut i sådana frågor och i fråga om uttag av trafikavgifter på statens spåranläggningar skall kunna överklagas hos Järnvägsnämnden.

Garantier för järnvägstrafik efter större infrastrukturinvesteringar

Möjligheterna att garantera trafik på statens spåranläggningar efter större investeringar är begränsade. Ett gediget beslutsunderlag vad avser behovet hos transportköparna av ifrågakarande investering i dess planerade utformning är givetvis grunden för att investeringen kommer till nytta.

Med hänsyn till järnvägarnas egenart kan dock i beslutsunderlaget trafikutövarnas och större transportköparens vilja och möjlighet att utnyttja banan efter investeringen särskilt beaktas. En viss garanti för att banan kommer att trafikeras efter en större investering är att det finns ett bärkraftigt trafikupplägg från en eller flera som vill bedriva trafik på banan efter investeringen samt ordnad finansiering av trafiken. En sådan garanti kan förstärkas genom

möjligheten att genom förhandsbesked ge en trafikutövare viss tillgång till en bana med en skyldighet att helt eller delvis betala de trafikavgifter som staten går förlustig, om trafikutövaren inte utnyttjar sin tilldelning av tåglägen. En investering bör inte få tas in i den närmaste fyraårsplanen för investeringar i statens spåranläggningar, om inte ett realistiskt upplägg finns för trafik i tillräcklig omfattning.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i järnvägslagen (1997:000)

Härigenom föreskrivs i fråga om järnvägslagen (1997:000)
dels att nuvarande 6 och 7–8 §§ skall betecknas 7 och
12–13 §§,

dels att de nya 7 och 12–13 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 6 och
8–11 §§, av följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 1996:9

Föreslagen lydelse

6 §

*Spårinnehavare skall i god
tid informera dem som bedriver
trafik på spåranläggningen om
större förändringar i möjlighe-
ten att utnyttja anläggningen.*

7 §

*Spårinnehavaren får ta ut
avgifter för nyttjande av banan
som framgår av artikel 8 första*

*Avgifterna för nyttjande av
en spåranläggning (trafikavgif-
ter) skall bestämmas så att de*

stycket i rådets direktiv 95/19/EG om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter.

tillsammans med de statsbidrag som kan utgå täcker spårinnehavarens utgifter för anläggningen på grund av investeringar, underhåll och drift. De får därutöver bestämmas så att de förräntar i spåranläggningen investerat kapital. Avgifterna skall i övrigt bestämmas med hänsyn till det slags trafik som avgiften avser, marknadssituationen och arten och graden av slitage på infrastrukturen.

Vid uttag av avgifter för likvärdiga tjänster får ingen diskriminering ske.

8 §

Spårinnehavaren är skyldig att till Banverket lämna de uppgifter som behövs för kontroll av att trafikavgifter tas ut på icke-diskriminerande grunder.

9 §

Banverket får meddela de förelägganden som behövs i enskilda fall för att denna lag skall efterlevas.

10 §

Beslut om tilldelning av tåglägen enligt 3 § och förelägganden enligt 9 § får förenas med vite.

11 §

Regeringen eller den myndighet regeringen föreskriver får meddela föreskrifter om hur trafikavgifter skall fastställas.

12 §

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

Om trafikavgifter på statens spåranläggningar finns bestämmelser i förordningen (1988:1379) om avgifter för trafik på statens spåranläggningar.

13 §

Spårinnehavares uttag av trafikavgifter får prövas av Banverket.

Banverkets beslut enligt denna lag får överklagas hos Järnvägsnämnden.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1997.

2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1997:000) om Järnvägsnämnden

Härigenom föreskrivs att 1 och 6 §§ lagen (1997:000) om Järnvägsnämnden skall ha följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 1996:9

Föreskriven lydelse

1 §

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

Järnvägsnämnden upptar överklagande över Banverkets beslut i fråga om

1. tilldelning av tåglägen enligt järnvägslagen (1997:000) och banfördelning enligt förordningen (1996:000) om statens spåranläggningar

2. uttag av avgifter för nyttjande av en spåranläggning enligt järnvägslagen och enligt förordningen (1988:1378) om avgifter för trafik på statens spåranläggningar.

Nämnden utövar tillsyn över Banverket såvitt avser tillämpningen av bestämmelserna i nämnda författningar om banfördelning och trafikledning.

6 §

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

Järnvägsnämnden skall *meddela* beslut i anledning av överklagande över Banverkets beslut om banfördelning *och uttag av trafikavgifter* inom två månader efter att handläggningen i ärendet har avslutats.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1997.

3 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1988:1378) om avgifter för trafik på statens spåranläggningar

Regeringen föreskriver att 14 § förordningen (1988:1378) om avgifter för trafik på statens spåranläggningar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

Banverkets beslut enligt denna förordning får överklagas hos *regeringen*.

Banverkets beslut enligt denna förordning får överklagas hos *Järnvägsnämnden*.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1997.

4 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:000) om ändring i förordningen (1988:707) med instruktion för Banverket

Regeringen föreskriver att 9 § förordningen (1996:000) om ändring i förordningen (1988:707) med instruktion för Banverket skall ha följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 1996:9

Föreslagen lydelse

9 §

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

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

Direktören vid Trafikledningen beslutar även om tilldelning av tåglägen enligt 3 § järnvägslagen (1997:000) *samt prövar frågor om uttag av trafikavgifter enligt samma lag.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1997.

5 Förslag till Förordning med ändring i förordningen (1992:1467) med instruktion för Vägverket

Regeringen föreskriver att 13 § förordningen (1992:1467) med instruktion för Vägverket skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

Nämnden för yrkestrafikfrågor består av Vägverkets generaldirektör, eller den han utser, ordförande, samt företrädare för Rikspolisstyrelsen, Riksskatteverket, länsstyrelserna, Svenska busstrafikförbundet, Svenska lokaltrafikföreningen, Svenska taxiförbundet, Svenska transportarbetareförbundet och Svenska åkeriförbundet.

Den rådgivande delegationen för handikappfrågor består av Vägverkets generaldirektör, eller den han utser, ordförande, samt företrädare för Statens handikappråd, Statens järnvägar, Svenska kommunförbundet, Svenska lokaltrafikföreningen, Handikappinstitutet, Handikappförbundets centralkommitté, De handikappades riksförbund och Synskadades riksförbund.

Den rådgivande delegationen för handikappfrågor består av Vägverkets generaldirektör, eller den han utser, ordförande, samt företrädare för *Banverket*, Statens handikappråd, Statens järnvägar, Svenska kommunförbundet, Svenska lokaltrafikföreningen, Handikappinstitutet, Handikappförbundets centralkommitté, De handikappades riksförbund och Synskadades riksförbund.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1997.

6 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1989:67) om plan för stomjärnvägar

Regeringen föreskriver att 3 § förordningen (1989:67) om plan för stomjärnvägar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Planen skall avse tio år och redovisa alla nybyggnader av stomjärnvägar som beräknas bli utförda under planens giltighetstid. I planen skall också tas upp sådana ombyggnader av stomjärnvägar, som innebär en väsentlig förbättring av järnvägen.

Planen skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning.

Om det inte är uppenbart att en järnväg kommer att trafikerats i tillräcklig omfattning efter en större ny- eller ombyggnad, skall krävas att långtgående planer på ett realistiskt trafikupplägg finns samt finansiering av trafiken för att investeringen skall tas in i planen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1997.

¹ Senaste lydelse 1994:13.

7 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1991:1809) om rikstäckande väghållningsplan, regionala väghållningsplaner och planer för trafikanläggningar

Regeringen föreskriver att 15 § förordningen (1991:1809) om rikstäckande väghållningsplan, regionala väghållningsplaner och planer för trafikanläggningar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §

Planen för länstrafikanläggningar skall redovisa alla företag som beräknas bli utförda under planens giltighetstid med hänsyn till de medel eller bidrag som anvisas i statsbudgeten för att bygga länstrafikanläggningar eller till andra finansiella förutsättningar.

Företagen skall anges i ordning efter angelägenhetsgrad. Vid byggande av länstrafikanläggningar skall den i planen fastställda angelägenhetsordningen i huvudsak följas.

Om det inte är uppenbart att en järnväg kommer att trafikeras i tillräcklig omfattning efter en större investering, skall krävas att långtgående planer på ett realistiskt trafikupplägg

finns samt finansiering av trafiken för att investeringen skall tas med i planen för länstrafikanläggningar.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1997.

1 Inledning

Regeringen beslutade den 23 februari 1995 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att föreslå utformning, finansiering och lokalisering av förändrade myndighets- och förvaltningsuppgifter inom järnvägssektorn, som en konsekvens av kommande förslag till nya regler för järnvägstrafiken. Utredaren skall även redovisa en analys av Banverkets myndighetsuppgifter och roll inom järnvägssektorn samt föreslå eventuella förändringar. Vidare skall formerna för hur det går att garantera en viss omfattning av den framtida järnvägstrafiken analyseras och förslag lämnas hur dessa garantier kan förtydligas och förstärkas. I alla förslag till förändringar skall även redovisas hur ändringen författningsmässigt skall regleras.

Utredningen har den 19 januari 1996 avgett delbetänkandet SOU 1996:9 Om järnvägens trafikledning m.m. I delbetänkandet har lagts fram förslag om det regelverk som behövs i anledning av riksdagens beslut (prop. 1995/96:92, TU12, rskr. 108) om banfördelning m.m. utom vad som behöver regleras i fråga om tillgång till gemensamma funktioner. Vidare har i betänkandet behandlats rådskonferensdirektivet 95/18/EG om tillstånd till järnvägsföretag och direktivet 95/19/EG om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter såvitt avser banfördelning.

Detta slutbetänkande behandlar Banverkets myndighetsuppgifter och roll inom järnvägssektorn, rådskonferensdirektivet 95/19/EG såvitt avser uttag av trafikavgifter samt frågor om garantier för järnvägstrafik efter större investeringar i infrastrukturen.

Utredningen har i sitt arbete samrått med Kommunikationskommittén, KomKom, (K 1995:01).

Utredaren har den 15 november 1995 till Kommunikationsdepartementet överlämnat ett förslag om överflyttande av de arbetsuppgifter som utfördes av kommittén (K 1991:02) Förhandlare för statens köp av persontrafik på järnväg till en självständig enhet inom Banverket, Delegationen för köp av viss kollektivtrafik. Detta förslag, som har genomförts med viss justering, bifogas som en bilaga till betänkandet.

2 Banverkets myndighetsuppgifter och roll inom järnvägssektorn

2.1 Inledning

Genom 1988-års trafikpolitiska beslut (1987/88:50, TU19, rskr. 160) delades Statens järnvägar, SJ, i ett affärsverk för trafiken, SJ, och Banverket med ansvar för infrastrukturen. Regeringen bemyndigades att besluta om den närmare arbetsfördelningen mellan SJ och Banverket.

Banverkets arbetsuppgifter framgår främst genom förordningen (1988:707) med instruktion för Banverket. Av instruktionen framgår att verket skall vara central förvaltningsmyndighet för järnvägsfrågor. Verkets huvuduppgifter är bl.a. att

1. främja järnvägen utveckling,
2. driva och förvalta statens spåranläggningar,
3. främja en miljöanpassad järnvägstrafik och
4. initiera, planera och stödja tillämpad samhällsmotiverad forskning och utveckling inom sitt verksamhetsområde.

Som självständiga enheter inom Banverket finns Järnvägsinspektionen med ansvaret för järnvägssäkerheten och Delegationen för köp av viss kollektivtrafik. Järnvägsinspektionens uppgifter framgår främst av prop. 1990/91:1 Om säkerheten vid järnväg, tunnelbana och spårväg, m.m. I denna utredningens delbetänkande SOU 1996:9 Om järnvägens trafikledning m.m., s. 65 ff, föreslås utvidgade uppgifter för inspektionen. Arbetsuppgifterna för Delegationen för köp av viss kollektivtrafik framgår av bilagan till detta betänkande. Vidare har riksdagen beslutat (prop. 1995/96:92, TU12, rskr. 108) att en fristående enhet inom Banverket skall

ansvara för banfördelningen och trafikledningen på statens spåranläggningar samt för trafikeringsrättsfrågor. Enhetens verksamhetsområde framgår av propositionen. Ett förslag om enhetens, Trafikledningen, uppgifter finns ovan nämnda delbetänkande. Dessa enheter kommer inte att behandlas i det följande.

Enligt direktiven skall utredningen redovisa en analys av Banverkets myndighetsuppgifter och roll inom järnvägssektorn samt föreslå eventuella förändringar. Förslagets inriktning skall vara att Banverkets roll som sektorsorgan för järnvägstransportsektorn bör förstärkas och bli mer väldefinierad. Rollen skall vidare innebära en mer långtgående helhetssyn vad gäller infrastruktur och trafik.

2.2 Central förvaltningsmyndighet med ansvar för att främja järnvägens utveckling m.m.

Banverket har tilldelats ansvaret för frågor som är sektorsövergripande inom järnvägsområdet. Banverket har härvid som uppgift att främja järnvägens utveckling. I fråga om i huvudsak banhållningsfrågor gäller det sektorsövergripande ansvaret främst forskning och försvarsfrågor. I sammanhanget kan också nämnas att Banverket har att pröva frågor om åtkomst av mark enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnvägar. Frågor som rör såväl banhållning som trafikutövning är miljöfrågor och frågor om handikappanpassning.

I vissa fall är Banverkets sektorsroll överordnad rollen som förvaltare av statens spåranläggningar. Detta gäller t.ex. uppgiften att främja järnvägens utveckling och miljöfrågorna. Den sektorsövergripande rollen kan ofta också ses som en del av Banverkets roll som förvaltare, eftersom Banverket förvaltar det huvudsakliga nationella järnvägsnätet. Detta gäller t.ex. att främja järnvägstrafikens utveckling. I vissa fall kan den sektorsövergripande rollen komma i konflikt med Banverkets intressen som förvaltare av statens spåranläggningar. Som exempel kan nämnas hjälp med finansieringsplaner för andra banhållare. Det är sammantaget vik-

tigt att Banverket även i sin förvaltarroll tar hänsyn till sin övergripande sektorsroll men att det är också viktigt att skillnaden står klar i situationer som kan innebära en konflikt mellan rollerna.

Uppgiften att främja järnvägens utveckling

Banverket bildades genom att SJ genom 1988 års trafikpolitiska beslut delades i nuvarande SJ som skall bedriva järnvägstrafik på företagsekonomiska grunder och Banverket, som skall ha en sektorsövergripande roll samt driva och förvalta statens spåranläggningar. En nära kontakt har givetvis fortsatt mellan Banverket och SJ. Banverket har sedan bildandet tilldelats mycket medel för investeringar i statens spåranläggningar och har haft en stor uppgift i planering och byggande av järnvägar. Statliga spåranläggningar, som förvaltas av Banverket, består av ca 600 mil stomjärnvägar och 360 mil länsjärnvägar samt malmbanan. Utöver vissa spår av typ industrispår, som förfogas av SJ, finns bl.a. även statliga Inlandsbanan, som är upplåten med nyttjanderätt till Inlandsbanan AB (IBAB). Därutöver finns, av intresse i detta sammanhang, vissa enskilda spåranläggningar och omfattande industrispår. Som tidigare nämnts i utredningen kan SJ sägas ha monopol på järnvägstrafiken på stornätet och i fråga om godstrafiken även på länsjärnvägarna. Persontrafik på länsjärnvägarna får bedrivas av trafikhuvudmännen (THM). I fråga om trafik, som bedrivs av THM finns ytterligare någon entreprenör än SJ. Vissa internationella företag kan få trafikera spåranläggningarna. Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB) får trafikera stomjärnvägen Boden – Luleå och malmbanan. På malmbanan bedriver SJ och Norska statsbaner trafik åt LKAB. Andra kan få bedriva trafik på anläggningarna, om SJ och THM avstår från sin trafikeringsrätt. Viss godstrafik i form av matartrafik till SJ:s trafik förekommer.

I fråga om Banverkets tidigare insatser för att främja järnvägens utveckling har vid kontakter med Banverket som exempel bl.a. framhållits följande.

Banverket deltagit aktivt i processen med att utveckla trafiken på malmбанan vad avser LKAB:s malmtrafik och de s.k. ARE-tågen. Detta gäller båda storskaliga lösningar med systemtåg. För nya trafikutövare har Banverket ställt viss utrustning till förfogande. Banverket har också beslutat om trafikeringsrätt för annan trafikutövare än SJ på spår, som faktiskt inte har trafikerats av SJ, något som inte överklagats av SJ.

I fråga om tekniska insatser kan nämnas att Banverket har deltagit i utvecklandet av olika tekniska lösningar i syfte att främja trafiken, bl.a. att tåg skall kunna köras mellan Sverige och Finland trots olika spårvidd i länderna.

Vidare har Banverket främst efter initiativ av Kommunikationsdepartementet hjälpt till med principer för finansiering av olika delar av det nationella järnvägsnätet och andra funktioner av infrastrukturkaraktär. Som exempel kan nämnas Banverkets arbete med Öresundsförbindelsen och Mälärlanbanan.

Banverket har på senare tid deltagit med flera projekt för KomKoms räkning. Banverket deltar i olika internationella samsarbetsorgan.

En ny förutsättning för Banverkets roll som sektorsövergripande myndighet är riksdagens beslut (prop. 1995/96:92, TU12, rskr. 108), som innebär att den 1 juli 1996 kommer en partiell avreglering att ske av trafiken på statens spåranläggningar. Syftet är att järnvägstrafiken skall kunna öka sin andel av det totala transportarbetet. Avregleringen innebär i huvudsak att trafikhuvudmännen får bedriva persontrafik även på stornätet i sitt län och efter prövning i angränsande län, om det främjar den lokala och regionala trafiken i det egna länet. Vidare innebär det att konkurrens införs för godstrafiken om än med företrädesrätt för redan etablerad trafik. För att få förutsättningar för konkurrens har beslutats att ansvaret för banfördelning och trafikledning skall flyttas från SJ till en neutral instans, Trafikledningen inom Banverket.

Uppgiften för Banverket att som central förvaltningsmyndighet främja järnvägens utveckling bör innebära att Banverket skall ta ett ansvar för järnvägstransportsystemet som helhet, vilket går

utöver verkets ansvar för myndighetsuppgifter och statens spåranläggningar. Banverket bör ha ett resultatansvar för målen inom järnvägstransportsystemet, trots att verket inte förfogar över alla medel för att nå de av samhället fastställda målen. Ett motsvarande krav har regeringen i prop. 1995/96:131 Vägverkets sektorsansvar inom vägtransportsystemet m.m. föreslagit skall gälla för Vägverket. Banverket har som framgår ovan redan i viss utsträckning arbetat med frågor av det slag som kan bli aktuella i detta sammanhang. Banverkets sektorsövergripande roll bör dock vara mer aktiv och pådrivande.

För att uppnå målet för järnvägspolitiken att järnvägstransporternas andel av det totala transportarbetet ökas fordras att Banverket som sektorsmyndighet aktivt driver olika järnvägsfrågor. Det är i detta sammanhang av stor vikt att Banverket följer med i samhällsutvecklingen genom en naturlig kontakt med länsstyrelser, kommuner och andra samhällsorgan. Det är också väsentligt att Banverket genom en löpande kontakt med trafikutövare, transportköpare och andra infrastrukturhållare skapar sig en bild av en möjlig utveckling av järnvägstransporterna. Deltagande i det internationella arbetet är också viktigt i sammanhanget. Förutom att ta egna initiativ om att utnyttja utvecklingspotentialer bör Banverket genom sin roll som sektorsövergripande myndighet bearbeta förslag från övriga samhällsorgan, övriga aktörer inom järnvägssektorn och från transportköparna samt göra den föreskrivna samhällsekonomiska bedömningen av förslagen. Det bör vara Banverkets roll att lägga fram de förslag till förändringar som behövs.

Jag menar vidare att Banverkets utveckling som självständig sektorsmyndighet är en viktig förutsättning för att uppnå de trafikpolitiska målen såsom ökad konkurrens på statens spåranläggningar och ett optimalt nyttjande av infrastrukturen. En del i detta arbete är att verka för att banfördelningen och trafikledningen kan skötas på ett sätt som skapar goda förutsättningar för konkurrensneutralitet. Det kan också vara av intresse att Banverket i överläggningarna inför beslut om banfördelning stöder de trafiklös-

ningar som enligt Banverket är bäst ur samhällsekonomisk synvinkel. Ett exempel på vilka insatser Banverket kan göra i sin sektorsroll är att Banverket ställer till förfogande sådan ekonomisk expertis som inför begäran om banfördelningen kan hjälpa till med samhällsekonomiska beräkningar av trafik som skall etableras. Detta kan även gälla även redan etablerad trafik såsom trafik-huvudmännens lokala och regionala trafik. Banverket kan också i rollen som sektorsmyndighet på annat sätt underlätta för nya trafikutövare att etablera sig. Som ovan anförts har Banverket redan nu engagerat sig i sådana frågor.

Lagen om byggande av järnväg

Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg reglerar åtkomsten av mark för järnvägsändamål. Den som avser att bygga en järnväg skall upprätta en järnvägsplan innehållande bl.a. den mark, som behöver tas i anspråk för järnvägen. Banverket skall ställa ut järnvägsplanen för granskning. Det är vidare Banverket som fastställer planen efter samråd med berörda länsstyrelser eller t.ex. om överenskommelse inte kan ske, hänskjuter frågan om att fastställa planen till regeringens prövning.

Försvarsfrågor

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) har inom totalförsvaret ansvaret för ledning och samordning av det civila försvaret. ÖCB ansvarar också för beredskapsplaneringen inom bl.a. funktionen Transporter. Banverket ansvarar för de direkta beredskapsförberedelserna rörande delfunktionen banhållning så att denna verksamhet kan bedrivas även under störda förhållanden. Det kan konstateras att Banverket från den 1 juli 1996 kommer som ansvarig för delfunktionen banhållning att få ansvaret även för banfördelning och trafikledning. Någon författningsändring fordras inte i anledning härav. Enligt prop. 1995/96:92, s 18 ff, skall Banverkets

försvarsfrågor även fortsättningsvis handläggas av den med SJ gemensamma enheten SJ/BV Stab försvar.

Handikappanpassning

Enligt lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik skall den som har tillsyn över kollektivtrafik och den som utövar sådan trafik se till att trafiken anpassas med hänsyn till handikappade. Med kollektivtrafiken avses i lagen sådan trafik för personbefordran som tillhandahålls allmänheten mot ersättning och som bedrivs enligt turlista eller som taxitrafik. Enligt lagen skall handikappades särskilda behov beaktas så långt det är möjligt, när kollektivtrafik planeras och utförs. Vidare skall de färdmedel som används så långt det är möjligt vara lämpade för handikappade resenärer. Slutligen hänvisas till bestämmelser i plan- och bygglagen (1987:10).

Enligt förordningen (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik skall anpassningen ske i den takt och i den omfattning som bedöms skälig med hänsyn till syftet och till de tekniska och ekonomiska förutsättningarna hos dem som utövar trafiken. Hänsyn skall tas till de särskilda förhållandena för kollektivtrafiken i tätortsområden. Vidare skall särskilt beaktas att kraven på säkerhet för resenärer och övriga berörda tillgodoses. Vägverket skall initiera, planera och följa upp anpassningen samt verka för att anpassningen samordnas. Banverket skall inom sitt område meddela de föreskrifter som behövs om färdmedlens och terminalernas konstruktion, utrustning och drift. Innan verket meddelar föreskrifter skall verket samråda med berörda myndigheter samt med företrädare för handikappade och för dem som utövar trafiken.

Banverket har inte meddelat några föreskrifter om vad som skall gälla för handikappanpassningen inom järnvägssektorn. Däremot deltar verket vid investeringar med råd om handikappanpassning i olika hänseenden.

Inom Vägverket finns en rådgivande delegation för handikappfrågor, som består av företrädare för Vägverket, Sveriges Handi-

kappråd, SJ, Svenska kommunförbundet, Svenska lokaltrafikföreningen, Handikappinstitutet och organisationer för rörelsehindrade. Banverket är inte företrätt i delegationen. Banverket deltar dock i olika samrådsgrupper med bl.a. handikapporganisationer. Enligt min uppfattning bör Banverket som sektorsansvarig för handikappfrågor för järnvägen ha en företrädare i delegationen för handikappfrågor.

Underlag för bidrag till kollektivtrafikanläggningar

Förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. omfattar bestämmelser om statsbidrag bl.a. till trafikhuvudmän för byggande av regionala kollektivtrafikanläggningar såsom spåranläggningar för regional kollektiv persontrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov. När det är fråga om sådana spåranläggningar skall enligt förordningen Banverket bestämma kostnaderna som skall ligga till grund för beräkning av bidragsbeloppet.

Vägmärkesförordningen

Den som innehavaren järnväg eller spårväg sätter enligt 81 § vägmärkesförordningen (1978:1001), VMF, upp och underhåller kryssmärken 1.1.34, signalanläggningar 12.1 och säkerhetsanordningar i plankorsningar som avses i 55 §, dvs. helboms- och halv-bomsanläggningar samt svarar för att anläggningarna fungerar på sätt anges i VMF. Enligt 79 § VMF prövar Banverket efter samråd med Vägverket frågor om uppsättande och indragning av sådana märken, anläggningar och anordningar. I fråga om signalanläggningarna och säkerhetsanordningarna skall samråd även ske med vederbörande länsstyrelse.

2.3 Miljöanpassad järnvägstrafik

I propositionen 1990/91:90 En god livsmiljö sägs bl.a. följande: Järnvägen har en strategisk betydelse i ett miljöanpassat transportsystem. Arbetet med att skapa förutsättningar för effektiva konkurrenskraftiga person- och godstransporter på järnväg bör därför fortgå. Järnvägssystemet skall byggas ut där det har förutsättningar att vara ett konkurrenskraftigt alternativ inom såväl person- som godstransportområdet. En ökning av kombitrafiken i syfte att minska den långväga, tunga lastbilstrafiken är angelägen från miljösynpunkt. Miljökonsekvensbeskrivningar skall upprättas vid banverkets projektering av nya spårssystem samt vid väsentlig ombyggnad. I banverkets sektorsansvar skall ingå att begränsa järnvägens negativa miljöeffekter.

Banverket valde inledningsvis att koncentrera sig på ett åtgärdsprogram för bullerdämpning, miljöåtgärder vid impregneringsplatser och ogräsbekämpning. Verket har även arbetat med program för dämpning av vibrationer, eliminering av freonanvändning m.m. Verket håller på att se över behovet av åtgärder inom järnvägsområdet och skall utarbeta en miljöstrategi för verksamheten. Verket samarbetar med Naturvårdsverket, andra trafikverk m.fl. i projektet Miljöanpassat transportsystem, MaTs. Verket arbetar bl.a. även med inriktningsplanering åt KomKom.

Banverket har inga maktbefogenheter när det gäller att genomdriva krav på miljövårdande åtgärder. Banverket kan dock genom förslag om ändring av trafikavgifterna påverka valet av de fordon som används i järnvägstrafiken.

Det finns ett stort intresse hos Banverket att utvidga insatserna i fråga om miljön. Detta gäller även de delar av miljöfrågorna som avser samhällsplanering, gestaltning och estetik.

2.4 Forskning

I syfte att effektivisera forskningen, skapa bättre överblick och underlätta styrningen och samordningen föreslogs i prop. 1992/93:170 Forskning för kunskap och framsteg en klarare rollfördelning inom den övergripande kommunikationsforskningen. I propositionen görs en åtskillnad mellan statens ansvar för övergripande kommunikationsforskning och det ansvar staten kan ha som producent och förvaltare av bl.a. trafikanläggningar och ägare av enskilda transportföretag. Sådan forskning och utveckling som gäller egenutvecklingen, dvs. den syftar enbart till att ge resp. förvaltningsmyndighet ett beslutsunderlag för deras löpande verksamhet ansågs naturligt ligga på myndigheten. Motsvarande skulle gälla för affärsverk och aktiebolag. Ansvaret för den övergripande kommunikationsforskningen lades på Kommunikationsforskningsberedningen (KFB).

Av propositionen framgår vidare: KFB skall planera, initiera, stödja och samordna övergripande kommunikationspolitiskt motiverad forskning, utveckling och demonstrationsverksamhet. Beredningen ska bygga upp en kunskapsbas och säkerställa tillgången till välfungerande forskningsmiljöer och kompetenta forskare, ha ansvar för sådan forskning och utveckling som syftar till att ta fram underlag som kan bidra till statsmakternas mål för sektorns utveckling och stödja kunskapsutvecklingen inom områden där det saknas en naturlig huvudman för verksamheten. Den övergripande forskningen inom järnvägstrafiken som avser SJ:s verksamhetsområde skulle fortsättningsvis innehas av KFB. Vidare skulle beredningen ha ansvaret för all övrig långsiktig kunskapsuppbyggande sektorsforskning även inom Banverkets verksamhetsområde. När det däremot gäller övergripande forskning av tillämplig karaktär inom Banverkets verksamhetsområde bör ansvaret ligga på verket. Sådan forskning bör dock inte ske i verkets regi utan skall beställas av annan.

Det förhållandet att banfördelningen och trafikledningen genom riksdagens beslut (prop. 1995/96:92, TU12, rskr. 108) flyttas från

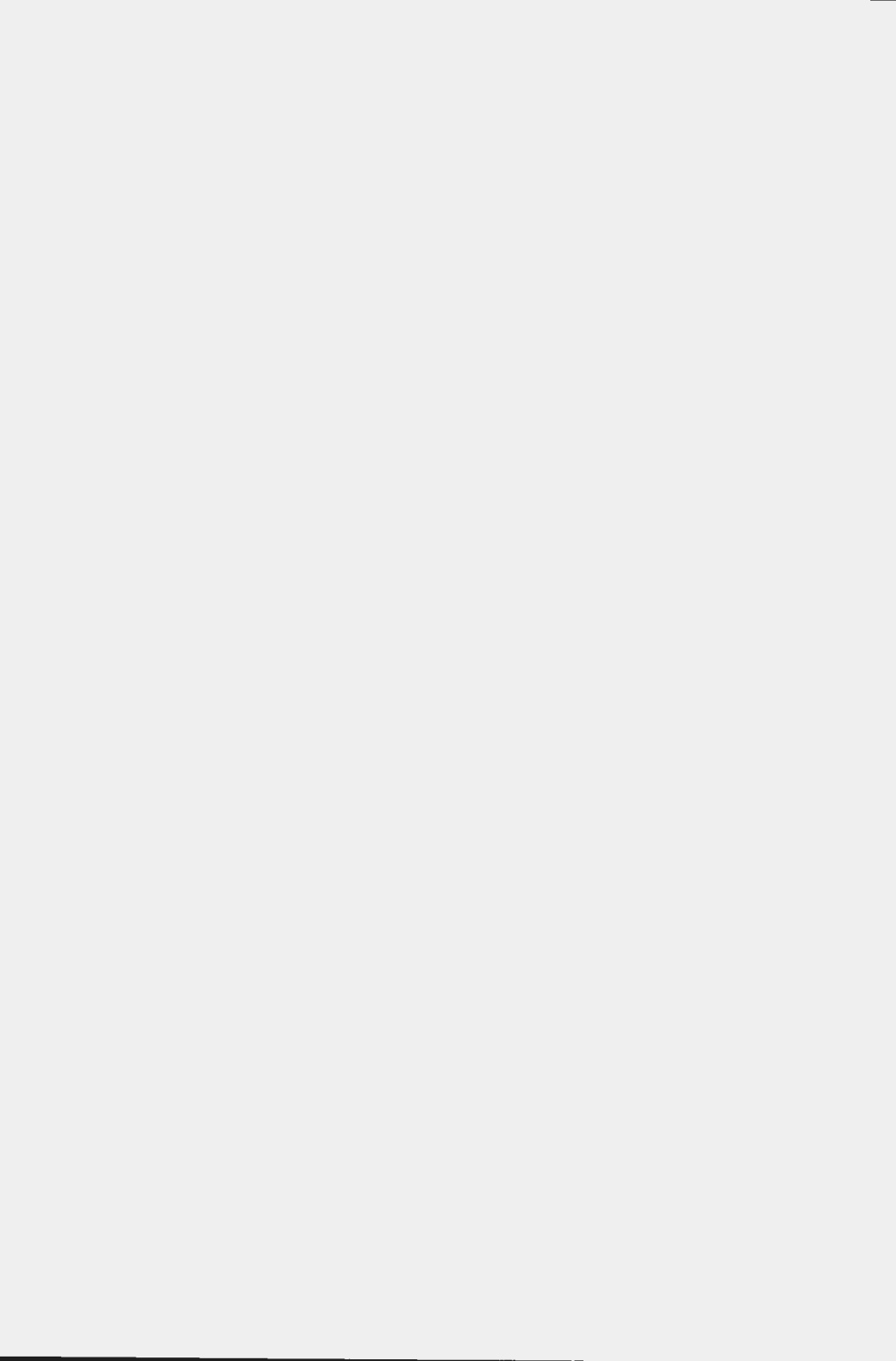
SJ till Banverket bör medföra att Banverket roll inom forskningen utvidgas.

Forskningsfrågorna inom transportområdet är under övervägande. En forskningspolitisk proposition planeras till hösten 1996.

2.5 Myndighetsuppgifter såvitt rör trafik på statens spåranläggningar m.m.

Bland Banverkets myndighetsuppgifter kan i detta sammanhang tas upp även vissa beslut som endast rör statens spåranläggningar men som utgör myndighetsutövning. Banverkets rätt att meddela föreskrifter till förordningen (1988:1379) om statens spåranläggningar och förordningen (1988:1378) om avgifter för trafik på statens spåranläggningar är sådan myndighetsutövning. I utredningens delbetänkande SOU 1996:9 Om järnvägens trafikledning m.m. har föreslagits att direktören vid Trafikledningen skall inom Banverket besluta i frågor som rör rätten trafikera statens spåranläggningar. Detta innebär att direktören även har rätt att meddela föreskrifter i sådana frågor.

Av intresse här är Banverkets rätt att bestämma vilka av de spåranläggningar som ingår i stomnätet som är länsvägar. Ett sådant beslut innebär att investeringar i den delen av stomnätet omfattas av planen för länstrafikanläggningar enligt förordningen (1991:1809) om rikstäckande väghållningsplan, regionala väghållningsplaner och planer för länstrafikanläggningar samt att investeringen bekostas med bidrag som anvisas i statsbudgeten för att bygga länstrafikanläggningar. En annan följd av beslutet kan bli att en trafik huvudman får rätt att bedriva trafik på stomnätet i ett annat län. Denna konsekvens gör att beslutet kan vara att anses som myndighetsutövning. Det förhållandet att beslutet kan få betydelse även för trafikeringsrätten bör dock inte innebära att beslutsrätten överflyttas till direktören för Trafikledningen.



3 Trafikavgifter

3.1 Nuvarande förhållanden

Trafikavgifter för trafik på statens spåranläggningar utgår i form av fasta och rörliga avgifter. De fasta avgifterna skall enligt 1988 års trafikpolitiska beslut beräknas för varje fordon i trafik på liknande sätt som fordonsskatten för den tunga landsvägstrafiken. De rörliga avgifterna skall enligt beslutet anpassas till de beräknade kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna för järnvägstrafiken. Avgifterna framgår av förordningen (1988:1378) om avgifter för trafik på statens spåranläggningar. Banverkets beslut enligt förordningen får överklagas hos regeringen.

Det finns i svensk rätt inga särskilda regler om uttag av avgifter för trafik på enskilda spåranläggningar.

3.2 EG-lagstiftning

Enligt Europarådets direktiv 95/19/EG om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter, vars regler skall införas i svensk rätt senast i juni 1997, skall följande gälla för uttag av infrastrukturavgifter.

Enligt artikel 6.1 skall infrastrukturförvaltarens räkenskaper under normala verksamhetsförhållanden över en rimlig tidsperiod åtminstone innefatta att inkomsterna från infrastrukturavgifter och statsbidrag å ena sidan balanserar utgifterna för infrastrukturen å andra sidan. Infrastrukturförvaltaren får enligt punkt 2 finansiera

genomförandet av infrastrukturen inklusive tillhandahållande eller förnyelse av tillgångarna och dra nytta av det investerade kapitalet.

Enligt artikel 7.1 får ingen diskriminering ske vid uttag av trafikavgifter för likvärdiga tjänster på samma marknad. Efter samråd med infrastrukturförvaltaren skall enligt punkt 2 medlemsstaterna ange reglerna för att fastställa infrastrukturavgifterna. Dessa regler skall förse infrastrukturförvaltaren med hjälpmedel för att effektivt marknadsföra den tillgängliga infrastrukturkapaciteten.

De avgifter som tas ut av infrastrukturförvaltaren skall enligt artikel 8.1 fastställas i enlighet med tjänstens natur, när den utförs, marknadssituationen och arten och graden av slitage på infrastrukturen. I fråga om offentliga tjänster får enligt punkt 2 totalavtal slutas för förfarandena för betalning av trafikavgifter.

Trafikavgifterna skall enligt artikel 9.1 betalas till vederbörande infrastrukturförvaltare. Medlemsstaterna får enligt punkt 2 kräva att infrastrukturförvaltaren lämnar all information som behövs för att kontroll skall kunna ske av att avgifterna tas ut på icke diskriminerande grunder. Infrastrukturförvaltaren skall enligt punkt 3 i god tid informera berörda järnvägsföretag om större förändringar av kvaliteten eller kapaciteten för den berörda infrastrukturen. Medlemsstaterna får enligt artikel 12 föreskriva att ansökningar om tillträde till infrastrukturen skall åtföljas av en deposition eller att en liknande säkerhet ställs, vilken kan tas i anspråk för kostnader för behandling av ansökan och senare förluster av inkomster, om tilldelade tåglägen inte används.

Beslut om uttag av infrastrukturavgifter skall enligt artikel 13 kunna överklagas hos en oberoende instans av domstolskaraktär. Instansen skall fatta sitt beslut inom två månader efter det att all relevant information lämnades in.

3.3 Utredningens förslag om en ny järnvägslag

I Banverksutredningens delbetänkande SOU 1996:9 Om järnvägens trafikledning m.m. gjordes bedömningen att EG-direktivet gäller även privata järnvägar. Utredningen föreslog i anledning härav att en ny järnvägslag skall införas. Den föreslagna järnvägslagen innehåller bl.a. en bestämmelse om skyldighet för den som driver ett spåranslagning att tilldela de tåglägen som Banverket (Trafikledningen) beslutar till viss internationell trafik. Lagen gäller internationella sammanslutningar av järnvägsföretag med säte i EES-stat som vill bedriva transittrafik mellan de EES-stater där företagen har sitt säte och, om ett företag i sammanslutningen har sitt säte i Sverige, bedriva internationell persontrafik mellan Sverige och annan EES-stat, där ett företag i sammanslutningen har sitt säte. Lagen gäller vidare järnvägsföretag med säte i EES-stat som vill utnyttja en spåranslagning för kombinerade gods-transporter. I lagen finns vidare en bestämmelse om att spårinnehavaren får ta ut avgifter för nyttjande av banan på sätt framgår av artikel 8 i EG-direktivet, nämligen att spårinnehavare skall få ta ut avgifter, som fastställs i enlighet med tjänstens natur, när den utförs, marknadssituationen och arten och graden av slitage på infrastrukturen. Vidare stadgas att vid uttag av avgifter för likvärdiga tjänster får ingen diskriminering ske (jfr artikel 7 i direktivet). I delbetänkandet konstaterades att järnvägslagen skall kompletteras med de regler om trafikavgifter m.m. som direktivet föreskriver.

3.4 Uttag av trafikavgifter

Utredningen föreslår följande ändring i förslaget om järnvägslag med hänsyn till direktivets regler om uttag av infrastrukturavgifter. Med hänsyn till avsikten med lagstiftningen, nämligen att skapa lika förutsättningar för järnvägstransporterna, bör de här föreslagna ändringarna i lagen gälla all trafik på enskilda järnvägar och alltså

inte enbart internationella transporter. I fråga om uttag av avgifter för statens spåranläggningar föreslås endast ändring på så sätt att Banverkets beslut om uttag av trafikavgifter får överklagas hos Järnvägsnämnden i stället för hos regeringen.

Ändringar i järnvägslagen

6 §

Bestämmelsen motsvarar artikel 9.3 i direktivet 95/19/EG.

7 §

I 6 § delbetänkandets lagförslag, nuvarande 7 §, finns stadgat att en spårinnehavare får ta ut avgifter för nyttjande av spåranläggningen med beaktande av tjänstens natur, när den utförs, marknadssituationen och arten och graden av slitage på infrastrukturen (jfr artikel 8.1). I detta sammanhang kan även regleras skyldigheten i artikel 6.1 i direktivet för en spårinnehavare att låta inkomster från spåranläggningen balansera utgifterna. Det kan anmärkas att enligt direktivet skall spårinnehavarens räkenskaper balanseras under normala verksamhetsförhållanden över en rimlig tidsperiod. Tilläggas bör vad som framgår av andra punkten i artikeln, nämligen att spårinnehavaren får genom avgifterna finansiera investeringar och underhåll av spåranläggningen samt kostnaderna för att tillhandahålla anläggningen. Spårinnehavaren får därutöver förränta sitt kapital.

8–10 §§

8 § motsvarar artikel 9.2 i direktivet. Banverket ges här en möjlighet att få information om spårinnehavarens principer och underlag för uttag av trafikavgifter vid prövning av frågor om

uttag av sådana avgifter. Skyldigheten att lämna information bör förenas med en möjlighet för Banverket att vid vite förelägga en spårinnehavare att utge informationen.

Som en garanti för att beslut om tilldelning av tågläge på en spåransläggning följs av spårinnehavaren, bör beslutet kunna förenas med vite.

11 §

Paragrafen ger ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att ange reglerna för fastställande av infrastrukturavgifterna enligt artikel 7. Det får förutsättas att regeringen delegerar föreskrifträtten till Banverket (Trafikledningen).

12 §

Ovan har återgivits bestämmelserna i förordningen (1988:1379) om avgifter för trafik på statens spåransläggningar. Systemet för att bestämma dessa trafikavgifter torde kunna godtas även mot bakgrund av bestämmelserna i direktivet 95/19/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter.

13 §

Enligt EG-direktivets artikel 12 skall beslut om uttag av trafikavgifter kunna överklagas hos domstol.

Konkurrenslagstiftningen behandlar frågor om bl.a. diskriminering. Frågor om uttag av trafikavgifter kan även som rättstvister mellan enskilda prövas av allmän domstol. Det vore emellertid av värde om samma myndighet prövade frågor om uttag av avgifter som prövar frågor om banfördelning. Jag föreslår därför att frågor om spårinnehavarens uttag av trafikavgifter får prövas av Ban-

verket (Trafikledningen), var beslut får överklagas hos Järnvägsnämnden. I ellagstiftningen t.ex. finns liknande bestämmelser om att nättariffer (se prop. 1993/94:162, s 110 ff) får prövas av en särskild nätmyndighet, vars beslut får överklagas hos förvaltningsdomstol. I likhet med vad som anförs om nättariffer bör frågor om att få tillbaka erlagda avgifter lösas avtalsvägen men att i annat fall möjligheten finns att få frågan om återbetalning prövad av allmän domstol.

När det gäller avgifter för trafik på statens spåranläggningar får Banverkets beslut i fråga om avgifter överklagas hos regeringen. Genom lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut kan sådan beslut bli föremål för domstolsprövning. Det är emellertid av värde att samtliga beslut om uttag av trafikavgifter prövas av samma instans. Därför bör även beslut om uttag av avgifter för trafik på statens spåranläggningar kunna överklagas hos Järnvägsnämnden.

I lagen om Järnvägsnämnd bör följdändringar göras i anledning av förslagen.

4 Garantier för järnvägstrafik efter större infrastrukturinvesteringar

4.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att analysera formerna för hur de vid större infrastrukturinvesteringar går att garantera en viss omfattning av den framtida järnvägstrafiken samt föreslå hur dessa garantier kan förtydligas och förstärkas.

4.2 Bakgrund

4.2.1 Regler för byggande av järnväg m.m.

Statens spåranläggningar är enligt förordningen (1988:1379) om statens spåranläggningar de av staten ägda spåren som drivs och förvaltas av Banverket. Statens spåranläggningar består av stomjärnvägar, länsjärnvägar och malmbanan.

Regeringen beslutar om vilka spåranläggningar som ingår i stornätet och beslutar om riktlinjer för byggande av sådana anläggningar. Regeringen fastställer också Banverkets flerårsplan för byggande och väsentliga ombyggnader av stomjärnvägar, som upprättas efter hörande av bl.a. Statens järnvägar (SJ), berörda centrala verk och länsstyrelser. Länsstyrelsen skall höra berörda trafikutövare, trafikhuvudmän (THM) och kommunerna i länet. Planen skall avse tio år, och förnyas vart fjärde år. Flerårsplanen ligger till grund för fördelning av medel i statsbudgeten till sådant byggande. Planen skall bl.a. innehålla vilka nyinvesteringsobjekt

som behöver utföras under planperioden för att uppnå fastlagd inriktning för respektive stråk. Bestämmelser härom finns i förordningen om statens spåranläggningar och i förordningen (1989:67) om plan för stomjärnvägar. Till nyinvesteringar i stomjärnvägar har i budgetpropositionen för budgetåret 1993/94 anslagits ca 4,5 miljarder kr, för budgetåret 1994/95 ca 6,3 miljarder kr och för budgetåret 1995/96 har föreslagits investeringar med ca 9,4 miljarder kr, varav ca 5,9 miljarder kr för tiden juli 1995–juni 1996.

I fråga om investeringar i länsvägar och länsjärnvägar upprättar vederbörande länsstyrelse en tioårig plan för länstrafikanläggningar efter hörande av bl.a. Banverket, THM, kommuner och andra som har väsentligt intresse i ärendet. Den skall revideras vart fjärde år. Planen skall upprättas främst med utgångspunkt från regionala och lokala behov. Planen skall ligga till grund för fördelning av medel i statsbudgeten (LTA-anslaget). Föreskrifter härom finns i förordningen (1991:1809) om rikstäckande väghållningsplan, regionala väghållningsplaner och planer för trafikanläggningar. Anslaget för byggande av länstrafikanläggningar uppgick enligt senaste budgetpropositionen till ca 1,5 miljarder kr för budgetåret 1993/94, ca 2,2 miljarder kr för budgetåret 1994/95 och till ca 2,4 miljarder kr för budgetåret 1995/96, varav ca 1,5 miljarder kr avsåg tiden juli 1995 – juni 1996.

Det förekommer också att kommuner och landsting i syfte att få bättre persontrafik bekostar viss del av byggandet av järnvägar.

Det kan konstateras att frågan om en järnväg, som huvudsakligen byggs i en eller flera industrierts intresse, är att bedöma som länsjärnväg eller stomjärnväg i praktiken kan komma att avgöras med hänsyn till banans geografiska läge.

Enligt lagen (1985:1075) om rätt att anlägga enskilda järnvägar m.m har var och en rätt att utan särskilt tillstånd anlägga enskild

järnväg. I denna utrednings delbetänkande SOU 1996:9 Om järnvägens trafikledning m.m. föreslås att denna bestämmelse tas in i en ny järnvägslag.

4.2.2 Trafikutövare på statens spåranläggningar

SJ har enligt huvudregeln i förordningen om statens spåranläggningar rätt att bedriva persontrafik på stornätet och efter särskild prövning på länsjärnvägar. THM får bedriva persontrafik på länsjärnvägarna. Enligt riksdagsbelutet (prop. 1995/96:92, TU12, rskr. 108) skall THM från den 1 juli 1996 även få rätt att bedriva persontrafik på stornätet i det egna länet. Vidare skall THM efter särskild prövning få utföra lokal och regional persontrafik på stornätet i angränsande län om syftet är att utveckla den lokala och regionala persontrafiken i det egna länet. Om SJ och THM avstår från att trafikera en del av statens spåranläggningar kan annan få rätt att bedriva persontrafik på den delen. Banverket skall vidare få tillåta icke kommersiell tågtrafik som musei-, turist- och chartertåg på det statliga bannätet.

SJ har idag rätten att bedriva godstrafik på statens spåranläggningar. På sträckan Boden–Luleå får dock Banverket ge LKAB rätt att bedriva viss godstrafik. Vidare får regeringen ge internationella sammanslutningar av järnvägsföretag med säte i EES-stater rätt att trafikera statens spåranläggningar med genomgående trafik och järnvägsföretag med säte i EES-stat rätt att utföra internationella kombinerade godstransporter på anläggningarna. Om SJ avstår från sin trafikeringsrätt på del av anläggningarna, får Banverket ge annan rätt att bedriva godstransporter där.

Godstrafiken på järnvägen avregleras partiellt genom riksdagens beslut. Avregleringen innebär att nya godstrafikanter skall få tillgång till statens spåranläggningar, dock att den etablerade godstrafiken skall ha viss företrädesrätt till trafik på de viktigaste linjerna. Företrädesrätten innebär att tillkommande trafik skall tillåtas på dessa linjer endast i den utsträckning som den inte medför en påtaglig försämring för redan etablerad godstrafik.

Avregleringen bör enligt propositionen komma att innebära att utöver SJ ytterligare järnvägsföretag etablerar sig på marknaden främst för att utföra matartrafik.

4.2.3 Offentliga tjänster

I rådets förordning (EEG) nr 1191/69 om medlemsstaternas åtgärder i fråga om allmän trafikplikt på järnväg, väg och inre vattenvägar, senast ändrad genom förordningen (EEG) nr 1893/91, stadgas om skyldighet för medlemsstaterna att upphäva de med begreppet offentlig tjänst förbundna förpliktelser som definieras i förordningen. Företag som uteslutande utför stads-, förorts- eller regional trafik får undantas från tillämpningen av förordningen. För att säkerställa en tillräcklig tillgång till transporttjänster, särskilt med beaktande av sociala och miljömässiga faktorer samt fysisk planering eller för att erbjuda specialtaxor för vissa grupper av passagerare, får vederbörande myndighet ingå avtal med ett transportföretag om trafiktjänster på grund av allmän trafikplikt. Med trafikplikt menas i förordningen skyldigheter som ett transportföretag inte alls skulle fullfölja eller inte fullgöra i samma utsträckning eller på samma sätt, om det tog hänsyn till enbart sina egna affärsintressen. Allmän trafikplikt innebär skyldighet att bedriva verksamhet, skyldighet att utföra transporter och/eller skyldighet att följa taxebestämmelser.

Offentliga tjänster förekommer i Sverige i form av statens upphandling av olönsam järnvägstrafik. Möjligheten att genom statliga köp garantera trafik efter större infrastrukturinvesteringar lämnas åsido i det följande.

Enligt lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik skall det i varje län, för att främja en tillfredsställande trafikförsörjning, finnas en trafikhuvudman (THM) som ansvarar för den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter. Trafikens omfattning skall anges i en trafikförsörjningsplan, som respektive THM antar. THM är landstinget och kommunerna i länet gemensamt, dock att i Stockholms län är landstinget huvud-

man och i Gotlands län kommunen. En trafikhuvudman har vissa möjligheter att besluta om annan sammansättning av dem som är trafikhuvudman. THM:s uppgifter handhas, om inte landstinget eller en kommun ensam är huvudman, i kommunalförbund eller i aktiebolag, där de som är huvudman skall inneha samtliga aktier. Trafikhuvudmannalagen uppställer vissa regler för hur vid oenighet underskott i verksamheten skall fördelas mellan dem som är huvudman.

Trafikhuvudmännens trafik vilken kan anses utgöra en form av offentliga tjänster behandlas nedan.

4.3 Möjligheter att garantera viss trafik på spåren

4.3.1 Planering

Enligt 1988 års trafikpolitiska beslut skall investeringsplaneringen för järnvägarna liksom för vägarna ske utifrån ett samhällsekonomiskt grundat bedömningssystem.

Möjligheterna att bedöma om en järnväg kommer att trafikeras efter större investeringar, ligger i dag i förmågan att under planeringstiden bedöma behovet av järnvägstrafik på ifrågavarande sträckning. Banverket har påpekat att de resvaneundersökningar som finns är inaktuella men håller på att förnyas. Som en komponent i behovsbedömningen ligger att investeringarna utformas så att infrastrukturen anpassas till transportköparnas behov genom att samordning sker med kommunal planering, genom en genomtänkt strategi för stationers belägenhet osv.

På järnvägarna är det en begränsad krets som bedriver järnvägstrafik, något som sannolikt kommer att vara fallet även efter avregleringen av järnvägstrafiken. I fråga om godstrafiken kan även delvis förutses vilka större transportköpare som kan komma att utnyttja järnvägen. Denna egenhet hos järnvägarna utnyttjas för att bedöma behovet av investeringar i järnvägsanläggningar. Enligt

min uppfattning ligger möjligheten att garantera viss trafik på en bansträckning i en utökad koppling till de här nämnda grupperna vid planeringen av en investering.

En garanti för att en järnvägsanläggning blir trafikerad finns om Banverket eller annan som ämnar göra en större investering i en järnväg i sin planering för ifrågavarande investering måste ange ett realistiskt trafikupplägg från någon eller några som ämnar bedriva trafik på bansträckningen och finansieringen för trafiken.

Med hänsyn till att SJ och THM skall behålla sin dominerande ställning vad avser persontrafik på statens spåranläggningar och särskilt till THM:s roll som ansvarig för den lokala och regionala trafiken i ett län får det förutsättas att det av allmännas medel endast skall satsas på byggande järnvägar för persontrafikens behov, där THM och SJ är berett att låta trafikera spåret. Att satsning skulle ske på större investeringar i järnväg för persontrafikens skull på sträckningar, där SJ och THM inte är berett att satsa på trafiken utan avstår sin trafikeringsrätt torde endast undantagsvis bli aktuellt. När det gäller persontrafik blir alltså främst frågan om hur vid planering av större infrastrukturinvesteringar i järnväg kan garanteras att SJ och/eller THM kommer att bedriva sådan trafik på järnvägen.

Som framgår ovan regleras planeringen av investeringar i statens spåranläggningar genom förordningen om plan för stomjärnvägar och förordningen om rikstäckande väghållningsplan, regionala väghållningsplaner och planer för trafikanläggningar.

Krav på långtgående planer för ett tillräckligt bärkraftigt trafikupplägg och finansiering av trafiken bör uppställas som en förutsättning för att en större investering skall tas in i stomnätplanen eller den plan som avser länstrafikanläggningar. Om det är uppenbart att ifrågavarande bana kommer att trafikeras i tillräcklig omfattning, bör dock sådana förutsättningar inte krävas. Jag föreslår att bestämmelser av denna innebörd skall tas in i förordningen om rikstäckande väghållningsplan, regionala väghållningsplaner och planer för länstrafikanläggningar och i förordningen om plan för stomjärnvägar.

När det gäller andra järnvägar än statens spåranläggningar men där staten lämnar bidrag till en investering, bör garantier för banans trafikering efter investeringen vara en förutsättning för bidraget.

4.3.2 Långsiktig banfördelning

En annan förstärkning av garantierna om att en järnvägssträcka blir trafikerad ges givetvis om SJ, THM eller annan som bedriver järnvägstrafik genom förhandsbesked från Trafikledningen om långsiktig banupplåtelse kan få garantier för att få trafikera den nya eller upprustade järnvägssträckningen för viss tid, förslagsvis fem år. Detta förfarande beskrivs i utredningens delbetänkande SOU 1996:9 Om järnvägens trafikledning m.m., s. 50 ff.

Enligt rådets direktiv 95/19/EG om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter skall järnvägsinfrastrukturkapacitet tilldelas på rättvisa och icke-diskriminerande grunder och tilldelningsförfarandet ge en optimal och effektiv användning av infrastrukturen. Undantag från det sista kravet kan ske genom att det får säkerställas att företräde ges bl.a. tjänster som helt eller delvis utförs på infrastruktur, som byggts eller utvecklats för vissa specifika tjänster (specialiserade höghastighets- eller fraktlinjer). Vidare får medlemsstaterna på icke-diskriminerande grunder bevilja särskilda rättigheter vad gäller tilldelning av infrastrukturkapacitet till järnvägsföretag bl.a. för att möjliggöra finansiering av ny infrastruktur. Enligt direktivet får krävas att ett järnvägsföretag ställer säkerhet för betalning av uteblivna trafikavgifter i anledning av att tilldelade tåglägen inte utnyttjas och för administrativa kostnader.

De som ämnar bedriva trafik och även transportköpare som inför byggandet av infrastruktur visar långtgående planer på att utnyttja den aktuella banan bör kunna garanteras viss bantilldelning. I det sammanhanget kan även de som deltar i finansieringen av investeringen få ett inflytande över bantilldelningen. För att sådan långsiktig tilldelning av tåglägen skall garantera viss trafik

på spåren, bör tilldelningen förenas med en skyldighet för den som tilldelas tåglägena att helt eller delvis ersätta Banverket för eventuella förluster av trafikavgifter för det fall att tilldelningen inte utnyttjas.

Banverket har anfört att inom branschen diskuteras möjligheten att avtala om högre viten än vad som motsvarar ersättning för uteblivna trafikavgifter, om en trafikutövare inte utnyttjar banor på vilka Banverket skall göra investeringar för trafikutövarens trafik. Jag vill emellertid ifrågasätta om krav på sådana avtal för att investeringar skall ske är avsedda att främja järnvägstrafiken.

Slutligen kan anföras att de förslag till garantier för järnvägs- trafik efter större investeringar i infrastruktur som lämnas i utredningen effektivare kan användas för att garantera trafik efter mindre investeringar och framför allt investeringar i infrastrukturen för ett särskilt ändamål.

4.3.3 Extern finansiering

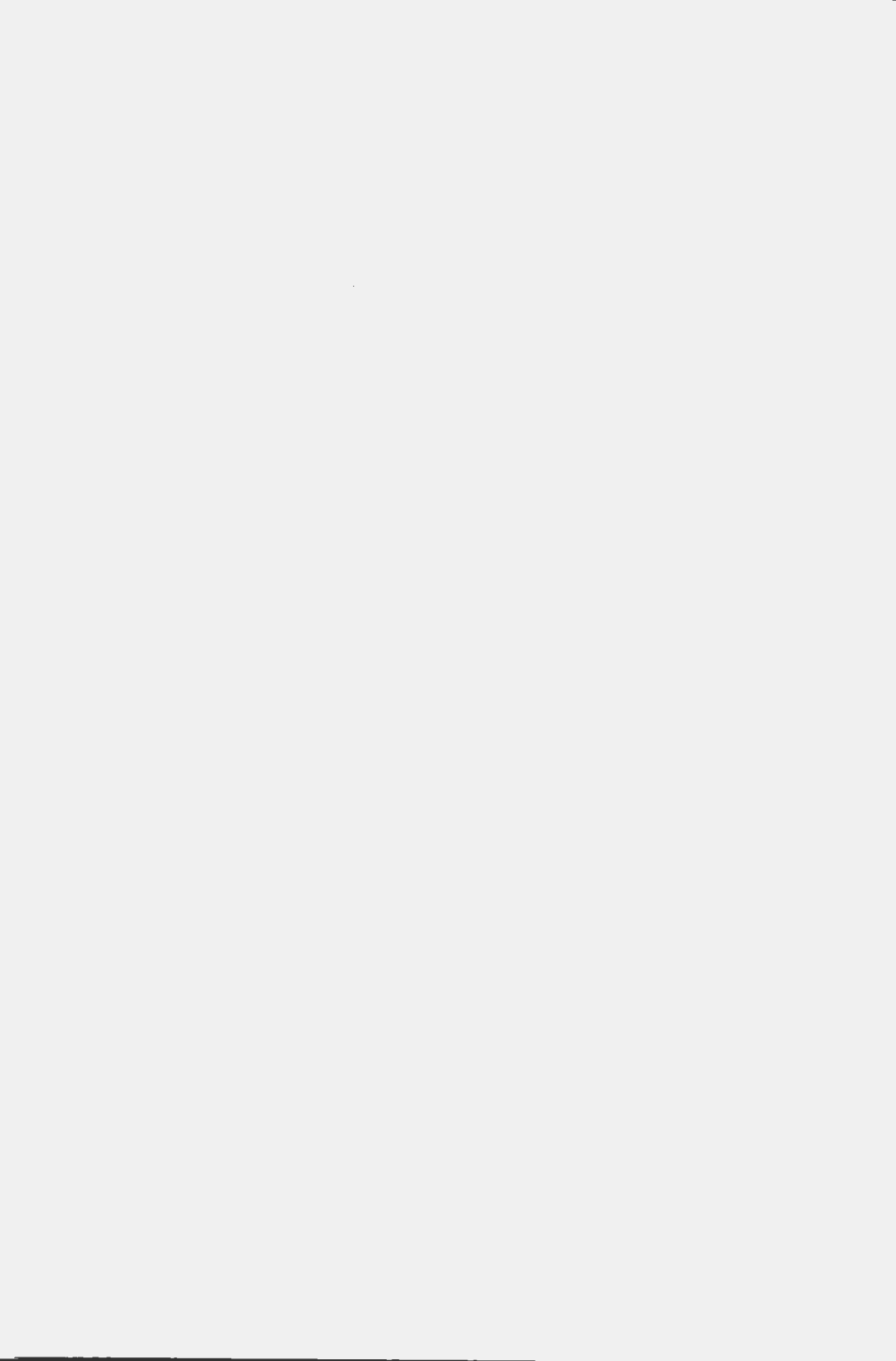
I viss mån kan det också anses ligga en garanti för i vart fall viss trafikhuvudmannatrafik, om en kommun eller ett landsting är berett att satsa egna pengar på infrastrukturen.

5 Ikraftträdande

Direktivet 95/19/EG skall införas i svensk rätt före juli 1997. I utredningens delbetänkande SOU 1996:9 Om järnvägens trafikledning m.m. föreslås att Järnvägslagen skall träda i kraft den 1 juli 1997. Nu föreslagna ändringar i lagarna samt ändringarna i Banverkets instruktion och förordningen om avgifter för trafik på statens spåranläggningar bör träda i kraft vid samma tidpunkt. Övriga föreslagna författningsändringar bör lämpligen träda i kraft den 1 januari 1997.

6 Finansiering

Förslagen i detta betänkande torde inledningsvis inte medföra något behov av finansieringsförslag. Frågan om hur Banverkets och Järnvägsnämndens insatser i fråga om banfördelning och uttag av trafikavgifter för enskilda järnvägar kan dock behöva tas upp senare.



Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Bo Carlsund

Enligt 1988 års trafikpolitiska beslut skall investeringsplaneringen för järnvägarna ske utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det innebär att inga större eller mindre investeringar skall göras på det statliga bannätet som inte bedöms samhällsekonomiskt lönsamma enligt gängse kalkylmetod. Detta är inte ett tillräckligt krav, eftersom det kan finnas många projekt som uppfyller lönsamhetskravet. Självfallet är det inte heller någon garanti för den framtida trafikomfattningen.

Om något krav skall skrivas in i 3 § förordningen (1989:67) om plan för stomjärnvägar resp i 15 § förordningen (1991:1809) om rikstäckande väghållningsplan m m bör det vara kravet på samhällsekonomisk lönsamhet. Utredningsförslaget om krav på "långtgående planer på ett realistiskt trafikupplägg..." samt "finansiering av trafiken" är enligt min uppfattning allt för oprecist.

Särskilt yttrande av Hans Hellström

För att undvika att *felaktiga investeringar* i infrastrukturen genomförs, föreslår utredaren att reglering införs i författningar. Detta skulle uppnås genom att föreskriva att det skall krävas långtgående planer på ett realistiskt/bärkraftigt trafikupplägg samt finansiering av trafiken, innan en investering i infrastrukturen tas in i planerna. Detta skulle föreskrivas såväl i förordning om plan för stomjärnvägar som i förordning om länstrafikanläggningar.

Jag anser att det i allmänhet är omöjligt att ge sådana planer någon bindande karaktär. Marknadsförutsättningarna förändras i allmänhet på ett sådant sätt att planerna kan behöva omarbetas radikalt. Näringslivsstrukturen förändras, industrier läggs ner, resmönster ändras etc.

Bindande planer för trafikupplägg kan därför i huvudsak inte krävas. De enda fall där det skulle kunna vara tillämpligt är trafik som offentliga organ såsom trafikhuvudmän upphandlar. Det kan då vara fråga om särskilda anläggningar som uppförs specifikt för ett ändamål, t ex en plattform.

För övrigt måste principen vara att Banverket skall göra så noggranna bedömningar som möjligt av förutsättningarna för de infrastrukturobjekt som skall planeras. Därefter får staten ta den risk som kan uppstå att förutsättningarna förändras så att anläggningen inte får den användning som planerats.

Det är viktigt att ha samma principer inom olika trafikslag. Det finns inga liknande författningsenliga krav på t ex väg-investeringar. Om detta införs ensidigt beträffande järnvägs-investeringar, kan det inverka hämmande på utvecklingen av järnvägen. Någon förordningstext som reglerar denna fråga bör därför inte införas.

Utredaren föreslår även att det skall vara möjligt att utkräva de *banavgifter*, som inte utfaller, om en planerad trafik inte kommer till stånd.

Detta strider mot principerna för banavgifterna, som ju skall vara baserade på de samhällsekonomiska marginalkostnaderna för faktiskt utförd trafik. Banavgifterna är inte en inkomstkälla för Banverket.

Utredaren föreslår vidare att Banverket, inför beslut om banfördelning, stöder de *trafiklösningar* som enligt Banverket är bäst ur samhällsekonomisk synvinkel.

Jag anser att sådana bedömningar är alltför svåra att få tillförlitliga och kan leda till godtycke. Banfördelningen bör i stället baseras på överenskommelser mellan trafikutövarna, som efter förhandlingar justerar sina trafiklösningar tills tidtabellen går

ihop. Först om det visar sig omöjligt att få en lösning, skall den självständiga enheten vid Banverket besluta.

Det bör även påpekas att utredaren, liksom i delrapporten, tar upp sin bedömning att EU-direktivet om banfördelning även gäller *privata järnvägar*.

Enligt vad som framkommit från andra källor kan detta inte tolkas så att den självständiga enheten vid Banverket har rätt att besluta om banfördelning på privata järnvägar. Detta skall göras av spårinnehavaren.

Utredaren anger beträffande *järnvägsnämndens beslut* att sådana skall meddelas inom två månader efter att handläggning har avslutats.

Detta skulle vid tillämpning få en förödande effekt på järnvägens konkurrensförmåga, då andra trafikslag inte har någon liknande byråkrati. Tiden från överklagande till beslut måste vara mycket kort. I annat fall måste interimslösningar kunna genomföras.

Det anges dessutom i EU-direktiven att tiden för beslut skall räknas från det att all relevant information lämnats in och inte från handläggningens avslutning. Direktiven understryker också att effektiviteten hos järnvägssystemet bör förbättras, vilket inte kan uppnås med det föreslagna förfarandet.

Särskilt yttrande av Ann-Marie Snäll och Lars Hellsvik

I betänkandet (SOU 1996:09) Om Järnvägens trafikledning presenterades en modell där banfördelning och trafikledning skulle utövas åtskild från banhållningen. Våra invändningar mot en sådan ansvarsfördelning (se särskilt yttrande till betänkandet) är relevant också för detta betänkande och de ytterligare förslag som berör Trafikledningsenhet m m. Vi kan därför inte acceptera de lag- och instruktionsförslag som ges i betänkandet.

Motivet för att inom Banverket hålla samman sektorsansvar med förvaltningen av statens spåranläggningar är att överväganden och beslut som rör sektorn som helhet därigenom kan speglas i erfarenheter från det operativa samarbetet mellan trafikintressenter och banhållare i förvaltarrollen. En avlövad och inskränkt förvaltarroll framstår därför som mindre genomtänkt även i detta perspektiv om man vill värna om effektivitet och kvalitet i sektorsrollen.

Garantier om trafik m m

I utredarens uppgift har ingått att överväga hur man skulle kunna erhålla garantier om trafik i samband med beslut om större baninvesteringar.

Det är uppenbart att järnvägens karaktär med ett fåtal trafikutövare, i kombination med långsiktiga och kapitalintensiva investeringar hos såväl banhållaren som trafikutövaren, leder till att parterna har ömsesidiga behov av utfästelser och garantier om tillgång till respektive användning av infrastrukturen. Hur önskemålen fördelar sig över tiden och i det enskilda fallet beror på risksituationen för banhållare respektive trafikintressent. Det är därför, vilket också framgår av utredningen, svårt att finna eller föreskriva entydiga modeller för det i och för sig rättmätiga kravet att banhållaren så långt möjligt skall verifiera antaganden och förväntade utfall av olika investerings- och andra program för infrastrukturen.

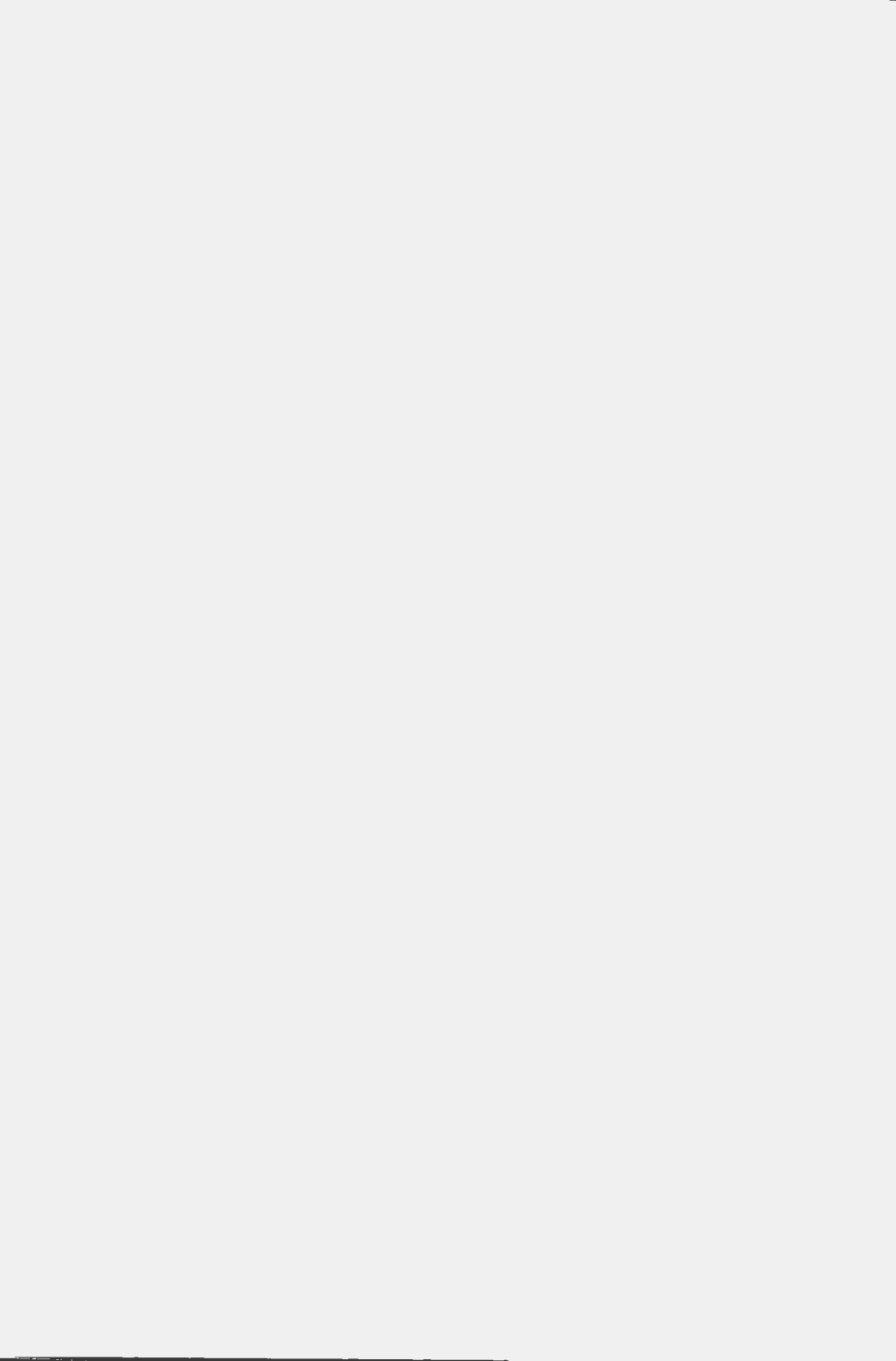
I detta sammanhang bör erinras om att 1988 års trafikpolitiska beslut innebar ett medvetet ökat risktagande från statens sida i akt och mening att kunna utveckla järnvägens infrastruktur och utövandet av trafik på liknande premisser som inom andra trafiksektorer. Ökade krav på garantier från trafikutövarens sida kan därför motverka ambitionen att få mer trafik överförd till järnväg från framförallt väg.

Enligt vår uppfattning finns det redan inom järnvägssektorn förståelse för de problem som utredaren ombetts analysera.

Exempelvis finns det i ramavtal för banupplåtelseavtal mellan Banverket och SJ klausuler om viten om särskilt överenskomna åtgärder i banan inte kommer till användning - eller alternativt inte blir klara i tid. Bakgrunden till sådana överenskommelser är naturligtvis att vare sig banhållare eller trafikföretag är betjänta av att statliga medel missbrukas och järnvägssektorn därigenom kommer i dålig dager inför kommande fördelningar av medel mellan olika sektorer. Även om viten knyts till mer avskiljbara och för enskilda trafikintressenter avgränsbara åtgärder ger de ändå en indirekt garanti för att spåranläggningarna i övrigt kommer att utnyttjas.

Det ligger m a o i parternas intresse och i en fortsatt och utvecklad dialog mellan banhållaren och trafikintressenter att utveckla lämpliga former för de garantier som Riksdagen och Regeringen rättmätigt kan förvänta sig i utbyte mot samhällets ökade åtaganden. Diskussioner om viten m m bör därvid kunna föras fritt och inte vare sig till form eller nivå vara begränsade till banavgifterna.

Enligt vår uppfattning är det olämpligt att i förordning rikta särskilda och svårtolkade krav på garantier om trafikering enbart riktade mot järnvägen. I stället bör dessa frågor övervägas tvärsektoriellt och bl a behandlas i de planeringsdirektiv som styr arbetet med drift- och investeringsplaner inom de olika trafiksektorerna.



Bilaga

Förslag om inrättande av Delegationen för köp av viss kollektivtrafik

Till statsrådet och chefen för Kommunikationsdepartementet

Regeringen beslöt den 23 februari 1995 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att bl.a. föreslå utformning, finansiering och lokalisering av förändrade myndighets- och förvaltningsuppgifter inom järnvägssektorn, som en konsekvens av kommande förslag till nya regler för järnvägstrafiken, samt att redovisa en analys av Banverkets myndighetsuppgifter och roll inom järnvägssektorn och föreslå eventuella förändringar.

Som särskild utredare förordnades den 11 april 1995 rådmannen Gunilla Engberg Lindvall. Vidare har förordnats experter.

Utredningen antog namnet Banverksutredningen.

Härmed överlämnar utredaren ett delbetänkande om överflyttning av arbetsuppgifter från kommittén (K 1991:02) Förhandlare för statens köp av persontrafik på järnväg m.m. till en delegationen knuten till Banverket.

Samråd har skett med kommittén Förhandlare för statens köp av persontrafik på järnväg m.m. och Banverket.

Norrköping den 15 november 1995

Gunilla Engberg Lindvall

Lagtext

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1988:707) med instruktion för Banverket

dels att 1 § skall ha följande lydelse,

dels att i förordningen skall införas två nya bestämmelser, 5 a och 15 §§, samt närmast före 5 a § en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

I §¹

Banverket är central förvaltningsmyndighet för frågor som rör järnvägar. Verkets huvuduppgifter är att

1. främja järnvägens utveckling,
2. driva och förvalta statens spåranläggningar,
3. ha hand om säkerhetsfrågor för spårtrafik,
4. främja en miljöanpassad järnvägstrafik.

Vidare skall Banverket initiera, planera och stödja tillämpad samhällsmotiverad forskning och utveckling inom sitt verksamhetsområde. Verket skall därvid utarbeta program för forskning och utveckling inom området i samverkan med andra berörda forskningsstödjande myndigheter, dokumentera den forskning verket stödjer, informera om forskningsresultaten samt svara för att forskningen utvärderas.

*Delegationen för köp av viss
kollektivtrafik är knuten till
Banverket. Verket svarar för*

¹ Senaste lydelse 1994:612.

delegationens handläggar- och kanslifunktioner.

***Delegationen för köp av
viss kollektivtrafik***

5 a §

Delegationen för köp av viss kollektivtrafik skall bereda och administrera statens köp av persontrafik på järnväg och statens ersättning till trafikhusvudmän för köp av viss kollektivtrafik. Delegationen skall i övrigt företräda staten enligt vad regeringen beslutar.

Delegationen består av förhandlare.

15 §

Förhandlare i delegationen för köp av viss kollektivtrafik förordnas av regeringen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1996.

1 Inledning

Regeringen beslöt den 11 april 1991 (dir. 1991:23) att tillkalla en förhandlare för att förhandla om och administrera statens köp av interregional persontrafik på järnväg samt statens ersättning till trafikhuvudmännen för köp av viss persontrafik på järnväg. Uppgiften hade dittills skötts av Transportrådet, som då avvecklades. Mot bakgrund av att Banverkets roll som sektorsmyndighet skall förstärkas, har beslutats att kommittén (K 1991:02) Förhandlare för statens köp av persontrafik på järnväg m.m. fr.o.m. den 1 januari 1996 skall inordnas i Banverket på liknande sätt som Järnvägsinspektionen (prop. 1994/95:100. bil. 7, TU19, rskr. 299).

Banverksutredningens uppdrag är bl.a. att föreslå utformning, finansiering och lokalisering av förändrade myndighets- och förvaltningsuppgifter inom järnvägssektorn, som en konsekvens av kommande förslag till nya regler för järnvägstrafiken. I uppdraget ingår att föreslå hur kommittén (K 1991:02) Förhandlare för statens köp av persontrafik på järnväg m.m., skall inordnas i Banverket. Banverksutredningen skall redovisa hur förändringen skall regleras författningsmässigt.

2 Arbetsuppgifter för kommittén (K 1991:02) Förhandlare för statens köp av persontrafik på järnväg m.m.

Kommittén (K 1991:02) Förhandlare för statens köp av persontrafik på järnväg m.m. har som huvudsakliga uppgifter att för statens räkning förhandla om köp av interregional persontrafik på järnväg och att avtala om ersättning till huvudmän som avses i lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik (trafikhuvudmännen) för köp av viss kollektivtrafik samt att följa upp träffade avtal och att sköta den administration som avtalen medför. Vidare skall kommittén företräda staten i frågor rörande avtalet mellan staten och Inlandsbanan Aktiebolag (IBAB)

om ändrat huvudmannaskap för inlandsbanan och följa upp statens avtal med Skyways AB om viss flygtrafik mellan Umeå och Östersund och utbetala ersättning till bolaget enligt avtalet.

2.1 Köp av interregional persontrafik på järnväg

Före det trafikpolitiska beslutet av år 1988 utbetalade staten ersättning till Statens järnvägar (SJ) för att SJ skulle bedriva trafik på det s.k. ersättningsberättigade bannätet. Det trafikpolitiska beslutet innebär att SJ:s huvuduppgift skall vara att driva järnvägstrafik. Trafiken skall bedrivas kommersiellt. För att trygga sådan interregional persontrafik på stornätet som inte kan upprätthållas på affärsmässiga grunder men som har en klar regionalpolitisk betydelse, skall staten köpa viss interregional persontrafik. Vidare skulle staten köpa viss trafik på bl.a. malmbanan, som tidigare ingått i det ersättningsberättigade bannätet. Köpen skedde ursprungligen främst från SJ. För att upphandlingen skall kunna ske under konkurrens skedde år 1993 en avreglering av järnvägstrafiken på så sätt att andra trafikutövare än SJ kan få trafikeringsrätt på statens spåranläggningar för att bedriva den interregionala persontrafik som upphandlas av staten.

Av det senaste direktivet (1995:57) för Kommittén (K 1991:02) Förhandlare för statens köp av persontrafik på järnväg m.m. framgår i fråga om köp av järnvägstrafik bl.a. följande.

Förhandlaren skall upprätta ett preliminärt avtal om köp av sådan interregional persontrafik på stornätet och malmbanan som är av särskild regionalpolitisk betydelse men som inte kan drivas på företagsekonomiska villkor. Vidare skall förhandlaren från SJ upphandla gemensamma funktioner (trafikledning, stationer, biljettsystem etc.) eller, om överenskommelse inte kan nås, föreslå regeringen vilka villkor som skall gälla för tillgången till dessa funktioner.

Vid bedömningen av vilken trafik som skall upphandlas, skall förhandlaren särskilt ta hänsyn till vilka utvecklingsmöjligheter trafiken bedöms ha och till vilka alternativa rese-möjligheter som

finns. Upphandlad trafik bör vara samordnad med annan trafik i den meningen att resenärernas behov av anslutningsmöjligheter beaktas i största möjliga utsträckning.

Avtalstiden – som tidigare varit ett år – skall f.n. omfatta trafikåret 1996 och hela kalenderåret 1997 men kan uppgå till längst fem år. En förutsättning för mer långsiktiga avtal om trafik är att sådana avtal leder till minskade statliga kostnader och en påtaglig standardhöjning för den upphandlade trafiken. Vid långsiktiga avtal om köp av persontrafik på järnväg kan förhandlaren välja att ställa rullande materiel till operatörens förfogande i stället för underskottstäckning för den upphandlade trafiken. Förhandlaren har möjlighet att hyra lämplig fordonspark av SJ för att utnyttjas på det upphandlade nätet. I de fall överenskommelse inte kan nås om lämplig hyreskostnad, skall förhandlaren föreslå regeringen en hyra för den rullande materielen.

Upphandlingen skall ske under konkurrens och enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. I övrigt skall tillämpas ministerrådets förordning (EEG) nr 1107/70 om stöd till transporter på järnväg, väg och inre vattenvägar med ändringar nr 1473/75, 1658/82, 1100/89 och 3578/92 samt förordningen (EEG) nr 1191/69 om medlemsstaternas åtgärder i fråga om allmän trafikplikt på järnväg, väg och inre vattenvägar med ändring nr 1893/91. Vid val av operatör skall ansvar och kostnader för gemensamma funktioner och rullande materiel beaktas.

Trafiklösningarna skall så långt som möjligt vara regionalt förankrade. Förhandlaren bör därför samråda med trafikhuvudmännen.

Avtalet skall underställas regeringen för godkännande. Kostnadsramen för upphandlad trafik och för administrations- och lönekostnader för kommittén är den anslagsnivå som riksdagen beslutat om.

Statens köp av olönsam järnvägstrafik finansieras genom anslaget Köp av interregional persontrafik på järnväg m.m. Genom anslaget bekostas även SJ:s samordnande arbete med tidtabeller

och tågledning m.m. för länsjärnvägarna. Som framgår nedan bekostas genom anslaget även drift- och investeringsbidrag till Inlandsbanan Aktiebolag (IBAB) och köp av viss flygtrafik. Anslaget för 1995/96 uppgår till 795,9 milj. kr, varav 470 milj. beräknat för juli 1995 – juni 1996. Av beloppet avser 742,9 milj.kr köp av olönsam persontrafik på järnväg, varav 98,6 milj. kr. utgör ersättning till SJ för samkostnader, och 1,5 milj. kr ersättning för kommitténs förhandlings- och administrationskostnader.

2.2 Ersättning till trafikhuvudmän för viss kollektivtrafik

Genom det trafikpolitiska beslutet fick trafikhuvudmännen ett planerings- och samordningsansvar inte bara för persontransporter på väg utan även för andra regionala och lokala persontransporter inom respektive län. Trafikhuvudmännen skall ha möjlighet att välja det trafikmedel som passar den lokala och regionala trafiken bäst. För att detta skall kunna ske på villkor som främjar en samhällsekonomiskt riktig trafikuppläggning, fick trafikhuvudmännen ekonomiska förutsättningar för att kunna ta ansvaret för den lokala och regionala järnvägstrafiken. Mellan staten, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet och Svenska lokaltrafikföreningen (SLTF) träffades en överenskommelse om vissa principer för lokal och regional persontrafik på järnväg m.m. Regeringen eller den myndighet regeringen förordnar skall teckna överenskommelser med trafikhuvudmännen om ersättning för övertagande av trafik på en viss sträcka. Normalt skall avtalen vara tioåriga. Ersättningens storlek skall motsvara SJ:s kostnad vid övertagandet för att upprätthålla den aktuella tågtrafiken. Indexuppräknning sker årligen. Om Banverket kräver viss trafik för fortsatt underhåll av en bana, skall statens ersättning till trafikhuvudmännen täcka kostnaden för minst det antal turer som Banverket kräver.

I direktiven (1991:23) Förhandlare för statens köp av persontrafik på järnväg m.m. anförs att uppgiften att avtala om ersättning till trafikhuvudmännen för viss persontrafik på järnväg numera är en begränsad uppgift, då avtal tecknats för i princip alla järnvägar. Uppgiften består därför tills vidare i huvudsak i att räkna om ersättningarna enligt gällande avtal.

Avtal har träffats för arton länsjärnvägar.

Ersättningen finansieras genom anslaget Ersättning till trafikhuvudmännen för köp av viss persontrafik på järnväg, numera omdöpt till Ersättning till trafikhuvudmännen för köp av viss kollektivtrafik som en markering av att trafikhuvudmännen har frihet att välja vilken typ av färdmedel anslaget skall användas till. Genom anslaget finansieras sedan budgetåret 1991/92 även ersättningstrafik utmed inlandsbanan. Anslaget för budgetåret 1995/96 uppgår till ca 309,5 milj. kr, varav 204,3 milj. kr beräknat för juli 1995 – juni 1996.

2.3 Administrera och följa upp verksamheten

Enligt direktiven (1991:23) Förhandlare för statens köp av persontrafik på järnväg m.m. skall kommittén förse regeringen med nödvändigt budgetunderlag inför budgetpropositionsarbetet m.m. I uppgiften ingår även att följa upp ingångna avtal och följa utvecklingen på länsjärnvägarna och den regionala trafiken på stornätet. Vidare ingår uppgiften att ta fram underlag för beredning inom regeringen av frågor som rör tågupphandlingen och persontrafiken på länsjärnvägarna.

2.4 Inlandsbanan

Riksdagen beslöt år 1992 (prop 1992/93:9, 49 och 91, TU3, rskr. 113) att Inlandsbanans intressenter, inledningsvis berörda kommuner, skulle få överta ansvaret för Inlandsbanan. Kommunerna har bildat Inlandsbanan Aktiebolag (IBAB) för övertagande och drift av banan. Enligt riksdagsbeslutet skall

Inlandsbanan överlätas till IBAB med nyttjanderätt. Staten skall till IBAB under fem år betala ett drift- och investeringsbidrag. Regeringen beslöt den 15 april 1993 att godkänna ett avtal mellan staten och IBAB angående sådan upplåtelse. Regeringsbeslutet innebär att Kommittén (K 1991:02) Statens förhandlare för köp av persontrafik på järnväg m.m. bl.a. skall följa upp om IBAB uppfyller sina åtaganden enligt avtalet så att det årliga bidraget kan utbetalas. Av anslaget Köp av interregional persontrafik på järnväg m.m. för budgetåret 1995/96 utgör 44 milj. kr investerings- och driftbidrag till IBAB.

2.5 Flygtrafik

I prop. 1992/92:150, bilaga 5, anförs att staten har ett särskilt ansvar för att snabba och bra kommunikationer mellan Jämtlands län och regionsjukhuset i Umeå kan säkerställas. Vidare konstaterade att det kan bli nödvändigt att staten genom upphandling säkrar en fortsatt flygtrafik mellan orterna. Till särskild förhandlare att ansvara för och administrera upphandling av flygtrafiken på sträckan Östersund-Umeå om denna inte kan drivas på företagsekonomiska villkor utsågs generaldirektören Kaj Janéus tillika förhandlare för statens köp av persontrafik på järnväg m.m.

Avtal har sedermera träffats mellan staten och Skyways AB om köp av flygtrafik på sträckan Östersund-Umeå.

Genom regeringsbeslut den 9 juni 1994 godkändes ett avtal med Skyways AB om köp av flygtrafik på sträckan Östersund-Umeå. I beslutet förordnades att kommittén (K 1991:02) Förhandlare för statens köp av persontrafik på järnväg m.m. skulle följa upp avtalet och ombesörja att ersättningen för trafik utbetalas enligt avtalet.

Som tidigare anförts belastar kostnaden i samband med upphandlingen av flygtrafiken mellan Östersund och Umeå anslaget Köp av interregional persontrafik på järnväg m.m. Anslaget belastas för budgetåret 1995/96 med 7,5 milj. kr.

3 Kommittéuppgifterna i Banverket

Enligt riksdagens beslut (prop. 1994/95:100, bilaga 7, TU19, rskr. 299) skall kommittén (K 1991:02) Förhandlare för statens köp av persontrafik på järnväg m.m. inordnas i Banverket på likartat sätt som Järnvägsinspektionen.

Järnvägsinspektionen är av administrativa och ekonomiska skäl inordnad i Banverket. Av förordningen (1988:707) med instruktion för Banverket framgår bl.a. följande. Inom Banverket finns en Järnvägsinspektion och de andra enheter verket bestämmer. Järnvägsinspektionen leds av en direktör, som skall ha en ställföreträdare. Direktören ansvarar för och beslutar i de frågor som utgör inspektionens arbetsuppgifter. Direktören för inspektionen tillsätts av regeringen medan övrig personal tillsätts av Banverket. – Järnvägsinspektionen har eget anslag i statsbudgeten.

Kommitténs arbete omfattar, som framgår ovan, främst olika förhandlingar för statens räkning, uppföljning av träffade avtal och utbetalning av medel i anledning av avtalen. Arbetet är mycket fluktuerande under året. Med det nya budgetåret kommer det huvudsakligen att bli koncentrerat till förhandlingsarbete under tre månader varje vår.

Kommittén består av en förhandlare. Ytterligare förhandlare har hittills inte förordnats i kommittén. I kommittén är anställd en sekreterare, som arbetar ca 60 procent åt kommittén och i övrigt åt Kommunikationsdepartementet. Vidare har som arvoderad sekreterare förordnats en departementssekreterare vid departementet för att sköta administrativa uppgifter såsom utbetalningar av medel. Sekreteraren arbetar ca 40 procent åt kommittén. Kommittén anlitar vidare en konsult med järnvägsteknisk kompetens för vissa uppgifter i samband med uppföljningen av avtalet om Inlandsbanan.

Med hänsyn till arten hos kommitténs arbetsuppgifter är det, även med beaktande av att Banverkets roll som sektorsorgan för järnvägssektorn skall förstärkas, mindre lämpligt att för närvarande lägga uppgifterna på en enhet inom Banverket. Arbetet kräver sådan kompetens och är så fluktuerande att det liksom i kom-

mittén bör ledas av en eller flera förhandlare som har sitt uppdrag av regeringen. Till Banverket bör därför administrativt knytas en delegation bestående av förhandlare, som handlägger frågorna om köp av persontrafik på järnväg m.m.

Delegationens handläggar- och kanslifunktioner bör dock kunna ombesörjas av personal från Banverket.

Kommittén handhar inte bara frågor som rör järnvägstrafik utan utbetalar f.n. ersättning även för flygtrafik. Vidare utbetalar kommittén ersättning till trafikhuvudmännen för köp av kollektivtrafik med de färdmedel som huvudmännen beslutar om. Även om överflyttandet av kommitténs arbetsuppgifter till Banverket tyder på att delegationens arbete skall vara fokuserat på persontrafik på järnväg, vill jag ändå mot bakgrund av vad jag inledningsvis anfört i stycket föreslå att delegationen skall omnämnas Delegationen för köp av viss kollektivtrafik.

Delegationen för köp av viss kollektivtrafik skall inrättas den 1 januari 1996.

Återstående medel på anslagen Statens köp av interregional persontrafik på järnväg m.m. och Ersättning till trafikhuvudmän för köp av viss kollektivtrafik bör överföras till Banverket per den 1 januari 1996.



Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna - en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgettag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Utrikesdepartementet

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

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

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

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

Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]

Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]

Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]

Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]

EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]

Bättre trafik med väginformatik. [17]

Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]

Banverkets myndighetsroll m.m. [33]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]

Budgetlag - regeringens befohigheter på finansmaktens område. [14]

Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]

Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]

Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]

Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års

universitets- och högskolereform. [21]

Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till

inflytande, delaktighet och ansvar. [22]

En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande [27]

Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]

Forskning och Pengar [29]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn [13]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia

att digitalisera svensk television. [25]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns

upphandling av varor och tjänster med

miljöpåverkan. [23]

Civildepartementet

Fritid i förändring

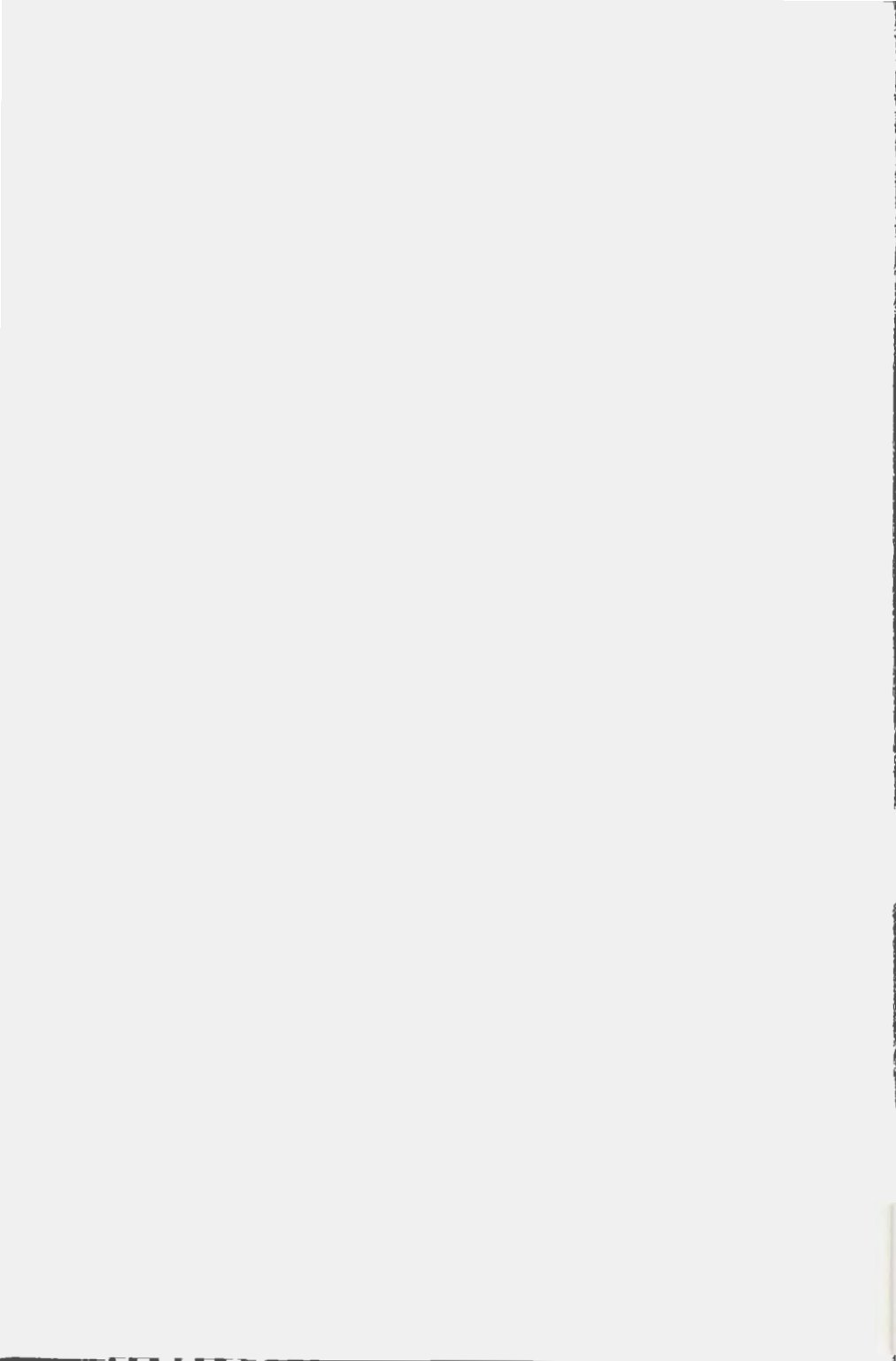
Om kön och fördelning av fritidsresurser [3]

Forskning för vår vardag. [10]

Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]





FRITZES

POSTADRESS: 166 47 STOCKHOLM
FAX 08-20 50 21, TELEFON 08-690 90 90

ISBN 91-38-20200-X
ISSN 0375-250X