

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Genom regeringsbeslut den 31 maj 2001 bemyndigades chefen för Näringsdepartementet, statsrådet Björn Rosengren, att tillkalla en särskild utredare för att göra en bred översyn av organisationen och lagstiftningen inom järnvägssektorn. Utredaren skall i en första fas av utredningen till den 31 maj 2002 utarbeta förslag till hur bestämmelserna i direktiven i det s.k. järnvägspaketet skall genomföras i svensk rätt. En fortsatt översyn av järnvägslagstiftningen skall genomföras under fas två. Då skall också förslag upprättas om hur den nya konventionen om internationell järnvägstrafik (COTIF) kan införlivas i den svenska lagstiftningen. Vidare skall organisatoriska och andra strukturella åtgärder som kan främja järnvägs-systemets effektivitet och järnvägstrafikens utveckling redovisas.

Med stöd av bemyndigandet förordnades från och med den 14 augusti 2001 f.d. generaldirektören Jan Brandborn till särskild utredare.

Som sakkunnig förordnades från och med den 9 oktober 2001 lagman Anders Iacobæus.

Till experter förordnades från och med den 9 oktober 2001 avdelningsråd Stig-Arne Ankner, departementssekreterare Tom Andersson, direktör Sven Bärström, avdelningschef Lena Ericsson, kansliråd Peter Fäldt, transportansvarig Lars Hallsten, direktör Dick Ivarsson, numera personalchef Ann-Charlotte Jakobsson, ämnesråd Kersti Karlsson, kansliråd Henrik Kjellin, VD Helena Leufstadius, utredare Annika Olsson, VD Peeter Puusepp, departementssekreterare Ulrika Rosenberg, rättssakkunnig Ulrika Sigerud, från och med den 22 januari 2002 direktör Stefan Back och från och med den 1 mars 2002 rättssakkunnig Maria Braun.

Den 3 december 2001 entledigades utredare Annika Olsson från uppdraget samt från och med den 3 december 2001 förordnades chefsamordnare Pär-Erik Westin.

Den 11 februari 2002 entledigades personalchef Ann-Charlotte Jakobsson från uppdraget samt från och med den 11 februari 2002 förordnades enhetschef Lotta Danin.

Den 15 oktober 2001 förordnades Lars Hellsvik som huvudsekreterare. Till sekreterare förordnades Lovisa Hansson från och med den 24 september 2001, Carl Silfverswärd och Åsa Tysklind från och med den 29 oktober 2001. Anita Arnell har varit utredningens assistent.

Jag har antagit namnet Järnvägsutredningen för utredningen.

Härmed överlämnar jag delbetänkandet Rätt på spåret (SOU 2002:48)

Stockholm den 31 maj 2002

Jan Brandborn

/Lars Hellsvik
Lovisa Hansson
Carl Silfverswärd
Åsa Tysklind

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
DEN NYA LAGSTIFTNINGEN	
Författningsförslag	21
1 Allmänna utgångspunkter	67
1.1 Utredningsuppdraget	67
1.2 Svenska järnvägspolitiska reformer med betydelse för författnings- och organisationsförändringar	68
1.3 Arbetets inriktning.....	72
2 Regelverket	75
2.1 Det svenska regelverket	75
2.1.1 Regelverkets utveckling.....	75
2.1.2 Synpunkter på det svenska regelverket.....	77
2.2 Den nya EG-rätten	79
2.3 Fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF)	81
2.4 EG-rättens betydelse för begreppsapparaten	83
3 Vissa viktiga verksamhetsutövare	87

3.1	Direktiven.....	87
3.1.1	Allmänt.....	87
3.1.2	Vilka roller skall de viktigare verksamhetsutövarna spela?.....	88
3.1.3	Vilka roller får inte förenas ansvarsmässigt?	89
3.1.4	Krav på förvaltningsmässigt oberoende, ekonomisk redovisning, m.m.	90
3.2	Gällande rätt.....	91
3.2.1	Allmänt.....	91
3.2.2	De viktigare verksamhetsutövarnas roller	91
3.2.3	Förvaltningsmässigt oberoende, ekonomisk redovisning m.m.	92
3.3	Överväganden	93
3.3.1	Allmänt.....	93
3.3.2	Sökande	95
3.3.3	Järnvägsföretag	98
3.3.4	Infrastrukturförvaltare	100
3.3.5	Järnvägsstyrelsen	104
3.3.6	Leverantörer av stödtjänster	107
3.3.7	Särskilda krav när rollerna som infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag förenas.....	107
4	Licens, säkerhetsintyg, tillstånd och auktorisation	115
4.1	Direktiven m.m.	115
4.1.1	Bakgrund.....	115
4.1.2	Direktiv 2001/13/EG om ändring av direktiv 95/18/EG om licens för järnvägsföretag.....	116
4.1.3	Direktiv 2001/14/EG som har ersatt direktiv 95/19/EG	117
4.1.4	Sektorsavtal mellan EU och Schweiz.....	117
4.1.5	Något om Europeiska kommissionens förslag till direktiv om säkerhet på gemenskapens järnvägar.....	118
4.2	Svensk rätt.....	118
4.3	Överväganden och förslag.....	120
4.3.1	Licens och säkerhetsintyg.....	120
4.3.2	Tillstånd	126

4.3.3	Järnvägssäkerhetslagen.....	127
4.3.4	Auktorisation	128
4.3.5	Straffbestämmelser.....	130
5	Järnvägssystem	131
5.1	Direktiv 2001/16/EG	131
5.1.1	Beredning och antagande av TSD	131
5.1.2	Kontroll av överensstämmelse och lämplighet..	133
5.2	Gällande rätt.....	134
5.3	Överväganden	135
5.3.1	Vilka delar av det svenska järnvägssystemet omfattas	137
5.3.2	Undantag från tillämpning av TSD	138
5.3.3	Uppfyllande av och överensstämmelse med väsentliga krav	140
6	Marknadstillträde	145
6.1	Direktiven	145
6.2	Svensk rätt.....	145
6.2.1	Allmänt	145
6.2.2	Godstrafik.....	146
6.2.3	Nationell persontrafik	147
6.2.4	Internationell persontrafik	148
6.2.5	Sökande.....	148
6.3	Genomförande av direktiven	148
6.3.1	Allmänt	148
6.3.2	Marknadstillträdets omfattning	149
6.3.3	Terminaler m.m.	150
6.3.4	Cabotage	150
6.3.5	Auktoriserad får ansöka om tågläge.....	151
7	Villkor för att få tillgång till infrastrukturkapacitet och tjänster	153
7.1	Direktiven	153
7.1.1	Kapacitetstilldelning	153
7.1.2	Krav på infrastrukturförvaltare	155
7.1.3	Villkor för utnyttjande av infrastruktur	156

7.1.4	Regleringsorgan.....	156
7.2	Svensk rätt.....	157
7.2.1	Allmänt.....	157
7.2.2	Statens spåranläggningar	157
	Allmänt om dagens kapacitetstilldelningsförfarande ..	157
7.2.3	Andra spåranläggningar	161
7.2.4	Tjänster	163
7.2.5	Tillsyn och kontroll.....	164
7.3	Överväganden	165
7.3.1	Allmänt.....	165
7.3.2	Beskrivning av järnvägsnät.....	168
7.3.3	Ramavtal och andra överenskommelser som styr förutsättningarna för tågplaneprocessen....	169
7.3.4	Tågplaneprocessen och trafikeringsavtalen	174
8	Avgifter	179
8.1	Direktivet	179
8.2	Svensk transportpolitik och gällande rätt	180
8.3	Överväganden	183
8.3.1	Allmänna överväganden	183
8.3.2	Avgifter för infrastrukturförvaltarens direkta kostnader.....	186
8.3.3	Avgifter för tåglägen eller annan avtalad rätt att utnyttja infrastrukturen. Kapacitets- och trängselavgifter	188
8.3.4	Avgifter för bidrag till täckning av infrastrukturens fasta kostnader.....	192
8.3.5	Avgifter i samband med internationell trafik	194
8.3.6	Avgifter för tjänster som tillhandahålls i anslutning till infrastrukturen	195
8.3.7	Andra avgifter som kan användas vid kapacitetstilldelning och för att reglera förhållandet mellan sökande och infrastrukturförvaltare.....	196
8.3.8	Avgifter i verksamhetsstyrningen	197
8.3.9	Miljö- och olycksavgifter	198
8.3.10	Fastställande och betalning av avgifter	199

8.3.11	Kompensation för kostnader som inte bärs av andra transportslag	200
9	Järnvägsstyrelsens uppgifter och organisation	203
9.1	Direktiven	203
9.1.1	Krav på regleringsorgan	203
9.1.2	Förslag i det andra järnvägspaketet	205
9.2	Gällande rätt	206
9.3	Överväganden	207
9.3.1	Järnvägsstyrelsens uppgifter	208
9.3.2	Järnvägsstyrelsens organisation	230
10	Författningskommentar	235
	Förslaget till järnvägslag	235
10.1	Första avdelningen	235
	4 §	236
10.2	Andra avdelningen	239
10.3	Tredje avdelningen	243
10.4	Fjärde avdelningen	250
10.5	Femte avdelningen	252
10.6	Sjätte avdelningen	263
	Förslaget till lag om ändring i järnvägssäkerhetslagen	265

SÄRSKILDA UPPDRAG

11	Svensk representation i internationella organisationer	267
11.1	De internationella organisationerna	267
11.2	Organisationer som behandlar transportfrågor	268
11.3	Internationella järnvägsorganisationer	269
11.4	Utvecklingen inom UIC	272
	11.4.1 Historik	272

11.4.2	Struktur	272
11.4.3	Arbetsätt	273
11.5	Överväganden om Sveriges representation i internationella organisationer	274
12	Fordonsregistrering och fordonscertifiering	281
12.1	Uppdraget	281
12.2	Läget i Sverige idag	281
12.3	Framtida krav på registrering av järnvägsfordon	284
12.4	Överväganden	286
Bilagor		
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv	291
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv	303
<i>Bilaga 3</i>	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/12/EG av den 26 februari 2002 om ändring av rådets direktiv 91/440/EG och utvecklingen av gemenskapens järnvägar	305
<i>Bilaga 4</i>	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/13/EG av den 26 februari 2001 om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag	323
<i>Bilaga 5</i>	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg	331

<i>Bilaga 6</i>	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/16/ EG av den 19 mars 2001 om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg	375
-----------------	--	-----

Förkortningar

AEIF	Gemensamt representativt organ med uppgift att bereda TSD. Organet representerar infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag (UIC), tillverkningsindustri (UNIFE) och organ som upphandlar allmännyttig persontrafik (UITP).
Artikel 21-kommittén	Kommitté upprättad med stöd av direktiven 96/48/EG och 2002/16/EG med uppgift att samråda med kommissionen inför beslut om TSD.
BV-FS	Banverkets författningssamling.
CEMT	Europeiska transportministerkonferensen.
COTIF	Fördraget om internationell järnvägstrafik.
FTE	Forum Train Europe. Samarbetsorgan för järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare med uppgift att organisera tidtabeller för internationell järnvägstrafik.
JSL	Järnvägssäkerhetslagen (1990:1157).
OTIF	Organisationen för internationella järnvägstransporter.
RIC	Regulation for the Reciprocal use of Carriages and vans.
RIV	Regulation for the Reciprocal use of Wagons

TEN	Det transeuropeiska transportnätet.
TERFN	Transeuropeiska järnvägsnätet för godstransporter.
TSD	Tekniska specifikationer för driftskompatibilitet.
UIC	Internationella järnvägsunionen.

Sammanfattning

Uppdraget

Järnvägsutredningen skall med utgångspunkt från konsumentintresset föreslå åtgärder som effektiviserar järnvägen och gör järnvägens persontrafik och godstransporter mer attraktiva. Det har präglat arbetet redan i det som nu rapporteras även om uppgiften i första hand har varit att utarbeta förslag till hur bestämmelserna i direktiven i det första så kallade järnvägspaketet skall genomföras i svensk rätt.

En fortsatt översyn av järnvägslagstiftningen skall genomföras i nästa skede av utredningen. Då skall också förslag tas fram om hur den nya konventionen om internationell järnvägstrafik (COTIF) kan införlivas i den svenska lagstiftningen. Vidare skall organisatoriska och andra åtgärder som kan främja järnvägstrafikens utveckling redovisas.

Tillämpningsområdet för den nya järnvägslagen

En ny järnvägslag föreslås gälla fr.o.m. mars 2003. Den kommer att omfatta järnvägstrafik och järnvägsinfrastruktur samt villkoren för utnyttjande av infrastrukturen och de tjänster som tillhandahålls i anslutning till den. Vidare regleras vilka som skall ha rätt att organisera eller bedriva järnvägstrafik eller att vara infrastrukturförvaltare. Lagen innehåller också villkor för hur järnvägssystemet i dess olika delsystem och komponenter får utvecklas.

Lagen omfattar inte andra spårbundna system som tunnelbana eller spårväg. Frågan om och hur bestämmelser för denna typ av spårbunden trafik skall inkluderas i järnvägslagen kommer att övervägas under fas två av utredningen. Järnvägssystem som tekniskt

eller trafikeringsmässigt är helt fristående från övrig järnväg eller järnvägstrafik undantas också från lagens tillämpningsområde.

Verksamhetsutövare (kap. 3 och 9)

Framgången med den svenska järnvägsreformen består till stora delar i att systemet öppnats och att nya aktörer har fått möjlighet att planera och bedriva järnvägstrafik. Jag tänker då bl.a. på trafik- huvudmännens möjlighet att redan från 1988 organisera lokal och regional persontrafik och den betydelse detta haft för utvecklingen av denna trafik. Vissa godstransportkunder fungerar i praktiken med gott resultat på liknande sätt i samarbetet med Banverket. Jag föreslår därför

att sökande införs som ett begrepp för alla som har ett allmänt eller kommersiellt intresse av att organisera person- eller godstrafik på det svenska järnvägsnätet; sökande som erhållit *auktorisation* skall, inom de ramar som följer av rätten till marknadstillträde, ha rätt att ansöka om tåglägen eller annan infrastrukturkapacitet.

Den inte minst efter år 2001 strukturellt alltmer uppdelade järnvägssektorn kräver förstärkta myndighetsfunktioner som säkerställer järnvägssystemets effektivitet. Teknik och administrativa rutiner måste utvecklas så att möjligheten att bedriva järnvägstrafik underlättas. Samspelet mellan sökande, infrastrukturförvaltare och andra intressenter måste få utvecklas så att nya och innovativa idéer om hur järnvägstrafik kan organiseras och bedrivas bereds plats i systemet. Samtidigt måste de viktiga principerna om konkurrensneutralitet och icke-diskriminering i olika relationer upprätthållas. Järnvägens redan höga säkerhet måste också garanteras och utvecklas. För att säkerställa att dessa ambitioner skall kunna upprätthållas föreslår jag

att en Järnvägsstyrelse skall inrättas,

att Järnvägsstyrelsens uppgifter skall vara att

- bidra till att effektiviteten inom järnvägssystemet utvecklas,
- främja en effektiv konkurrens på marknaderna för järnvägstjänster,
- övervaka och vid behov vidareutveckla villkor för användande av infrastrukturkapacitet och tjänster inom järnvägssystemet,
- tillse att järnvägssystemet blir driftskompatibelt, och

- övervaka säkerheten i järnvägssystemet genom att meddela föreskrifter, kontrollera efterlevnad samt utreda olyckor och olyckstillbud.

Licens, säkerhetsintyg, tillstånd och auktorisation (kap. 4)

Dokumenterad kompetens hos huvudintressenterna är en förutsättning för järnvägssystemets effektivitet. Det är vidare väsentligt att de krav som ställs på de olika aktörerna är enhetliga inom EU och väl förenliga med regelverken i andra för oss viktiga länder. Betydelsen ligger dels i att vi därigenom får möjlighet att upphandla järnvägstjänster på en större marknad, dels i att resor och godstransporter mellan Sverige och dessa länder underlättas. Mina förslag innebär bl.a.

att utfärdande av licens och säkerhetsintyg i betydande utsträckning ersätter tidigare tillstånd för järnvägsföretag,

att kravet på tillstånd för infrastrukturförvaltare utsträcks till att också omfatta Banverket, och

att auktorisation införs som en förutsättning för att andra sökande än järnvägsföretag skall få ansöka om infrastrukturkapacitet; härigenom säkerställs att sådana sökande har tillräckligt yrkeskunnande för att organisera järnvägstrafik och att de har ekonomiska förutsättningar och är försäkrade så att de kan bära det ansvar som tecknande av trafikeringsavtal med infrastrukturförvaltare innebär.

Järnvägssystem (kap. 5)

Förslaget till järnvägslag innebär att bestämmelserna i direktivet om driftskompatibilitet på det s.k. transeuropeiska nätverket (TEN) införlivas i svensk lagstiftning. Ökad driftskompatibilitet är en avgörande fråga för effektiviteten inom järnvägssystemet. Jag har därför valt att föreslå

att TEN- standard skall införas som norm för hela det svenska järnvägsnätet, och

att regeringen, eller myndighet som regeringen bestämmer, dock skall kunna medge undantag för infrastruktur inom terminalområden, industrispår och liknande eller annan mindre trafikerad järnväg; förutsättningen är att driftskompatibiliteten i förhållande

till det övriga nätet inte väsentligt försvaras för berörd person- eller godstrafik.

Marknadstillträde (kap. 6)

Marknadstillträdet består dels i rätt att organisera järnvägstrafik, dels i rätt att som järnvägsföretag också utföra järnvägstrafik. Mina förslag inom detta område begränsas i denna första fas av utredningen till godstrafiken. Jag återkommer i huvudbetänkandet till persontrafiken. Det innebär att rätten att organisera och bedriva inrikes persontrafik behålls oförändrad enligt nuvarande bestämmelser.

För godstrafiken innebär de nya bestämmelserna

att s.k. auktoriserad sökande ges rätt att ansöka och sluta avtal om tågläge eller annan infrastrukturkapacitet för att organisera godstrafikflöden,

att utländskt företag eller annan utländsk organisation ges motsvarande rätt om svenskt företag eller organisation tillåts som sökande i det land i vilket den utländska organisationen har sitt säte,

att samtliga järnvägsföretag med säte i Sverige har tillgång till hela det svenska järnvägsnätet för att bedriva godstrafik,

att samtliga järnvägsföretag med säte i EES-stat eller Schweiz också har tillgång till hela det svenska järnvägsnätet för att bedriva internationell godstrafik, och

att cabotage tillåts om svenska järnvägsföretag ges motsvarande rätt i de länder där det eller de företag som bedriver den internationella transporten har sitt säte.

Kapacitetstilldelning (kap. 7)

Verksamhet på spåren måste ske i planerade former för att framkomlighet och säkerhet skall kunna garanteras. När det råder brist på kapacitet måste dessutom den samhällsekonomiskt mest betydelsefulla verksamheten prioriteras. De principer som föreslås gälla innebär

att samhällsekonomisk effektivitet skall gälla som grund för prioritering mellan olika önskemål,

att tidigare särskilt utpekad möjlighet till prioritering av samhällsköpt trafik tas bort, och

att s.k. grand-fathers rights inte längre tillåts.

Information som sökande behöver för att planera trafik och förbereda en ansökan skall tillgodoses genom

att varje infrastrukturförvaltare efter samråd med berörda intressenter upprättar en beskrivning av sitt järnvägsnät, inkl. beskrivning av kapacitetstilldelningsprocess, avgifts- och andra nyttjandevillkor m.m. och

att alla infrastrukturförvaltare skall lämna information om de viktigaste punkterna i sina nätbeskrivningar till Banverket; verket skall inom ramen för sektorsansvaret sammanställa en översikt över de viktigaste villkoren för att ansöka om kapacitet och utnyttja olika delar av de svenska järnvägsnäten, inkl. viktiga tjänster som tillhandahålls i anslutning till infrastrukturen.

Tågplane- och andra processer skall utformas så att transportkundernas önskemål kan tas om hand och speglas i avtalen mellan sökanden och infrastrukturförvaltare. För att underlätta detta anser jag bl.a.

att infrastrukturförvaltarna skall samarbeta med varandra och de som tillhandahåller tjänster,

att trafikeringsavtal, förutom tåglägen och annan specifikation av tilldelad kapacitet, reglerar villkor för utnyttjandet samt möjligheter för ändringar och tillägg till avtalad kapacitet,

att ramavtal med långsiktiga utfästelser om infrastrukturkapacitet oavsett löptid endast bör slutas om särskilda skäl föreligger; sådana skäl kan vara att båda parter eller endera av dem genom avtal åtar sig omfattande investeringar som främjar en effektiv järnvägstrafik,

att avtal mellan infrastrukturförvaltare skall kunna slutas utan tidsbegränsning om de avser investeringar för kapacitetsförstärkning som den ene infrastrukturförvaltaren bidrar till som ett alternativ till investering i egen infrastruktur,

att infrastrukturförvaltaren svarar för tågplaneprocessen; i syfte att säkerställa icke-diskriminering skall bilaterala eller andra överläggningar mellan sökanden utan infrastrukturförvaltarens vetskap eller direkta insyn ej vara tillåtna under tågplaneprocessen, och

att utveckling av ekonomiska styrinstrument eller andra objektiva kriterier för prioritering mellan olika önskemål är angelägna.

Avgifter (kap. 8)

Mina förslag till grundläggande principer för avgifter som tas ut i samband med upprättande av avtal om samt utnyttjande av infrastruktur och andra tjänster ansluter i allt väsentligt till de principer som redan tillämpas på de statliga spåranslagningarna. Jag föreslår nu att dessa grundläggande principer skall tillämpas över hela det svenska järnvägsnätet (jfr. förhållandena inom vägtrafiken). De viktigaste inslagen i dessa principer och mitt förslag är

att avgifter för utnyttjande av infrastruktur även fortsättningsvis skall baseras på den kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaden,

att de direkta kostnader som uppstår för infrastrukturförvaltaren i samband med utnyttjandet av infrastrukturen skall fastställas av infrastrukturförvaltaren och betalas till denne,

att avgifter för täckande av infrastrukturförvaltarens fasta kostnader endast får tas ut efter regeringens medgivande; avgifterna får inte förhindra ett från samhällsekonomisk synpunkt effektivt utnyttjande av infrastrukturen,

att avgifter som speglar brist på kapacitet får tas ut enligt de villkor som regeringen bestämmer för att åstadkomma ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen när denna är överbelastad,

att avgifter, efter regeringens medgivande, får användas som ett ekonomiskt styrmedel i kapacitetstilldelningsprocessen om syftet är att mäta sökandes betalningsvilja för tillgång till tåglägen, infrastrukturkapacitet på terminalområden m m.,

att särskilda avgifter får tillämpas för så kallade särskilda projekt som inte skulle komma till stånd utan privat finansiering eller risktagande,

att marknadsprissättning får tillämpas för tjänster som erbjuds i anslutning till infrastrukturen; hänsyn skall tas till järnvägstrafikens konkurrensförmåga och om geografiskt eller annat monopol föreligger skall avgifterna sättas till självkostnad, och

att riksdagen fastställer miljöavgifter och avgifter för järnvägstrafikens olycksrisker; avgifterna skall inbetalas till statsbudgeten av den som svarar för uppbörden.

Internationell representation (kap. 11)

Den fortsatta omstruktureringen av den svenska järnvägssektorn har medfört att frågan om svensk representation i olika internationella organ behöver ses över. Det är inte minst viktigt att de svenska järnvägsintressena blir allsidigt belysta inte endast i det arbete som är direkt kopplat till regeringen utan också i det arbete som bedrivs i medlemsägda organ som den internationella järnvägsunionen (UIC), i branschägda organ som biträder kommissionen i utvecklingen av specifikationer för bättre driftskompatibilitet etc. Jag har i betänkandet belyst hur representationen bör ske och hur förutsättningarna bör utformas. Förslagen innebär bl.a.

att Järnvägsstyrelsen och Banverket bör biträda regeringen i det internationella samarbetet,

att regeringen och myndigheterna anlitar och låter sig representeras av de bästa experterna från olika intressenter inom järnvägssektorn eller från annat håll i olika former av internationellt utvecklingsarbete,

att frågan om kompetens för deltagande i det internationella samarbetet uppmärksammas i den årliga uppföljningsdialogen mellan regeringen och berörda myndigheter, och

att sektorsmedel skall kunna användas till stöd för branschorgan eller enskilda aktörer så att svenska järnvägsintressen blir allsidigt representerade i olika organ som är betydelsefulla för det internationella regelverkets utveckling.

Fordonsregistrering och fordonscertifiering (kap. 12)

Det finns i dag inga lagstadgade krav på registrering av järnvägsfordon. Fordon som används för trafik på den svenska järnvägsinfrastrukturen skall dock vara godkända av Järnvägsinspektionen. Dessutom gäller krav på spårmedgivande från Banverket för att få använda fordonen på statens spåransläggningar. Undantagna från dessa krav är fordon som används i internationell trafik och som är godkända och registrerade enligt internationella överenskommelser. Krav på registrering kommer med all sannolikhet att införas enligt de riktlinjer som presenterats i det andra järnvägspaketet. I

avvakten på att dessa bestämmelser utvecklas och för att lösa de problem som uppstått i samband med den fortsatta omstruktureringen av den svenska järnvägssektorn föreslår jag

att Green Cargo AB (vid ev. behov även SJ AB) på uppdrag av staten fortsätter att registrera s.k. privatvagnar även efter årsskiftet,

att en arbetsgrupp med koppling till Järnvägsutredningen bildas för att undersöka hur säkerhetsrelaterad och annan registrering skall ske; en möjlig lösning skulle kunna vara ett bolag som under Järnvägsstyrelsens tillsyn mot avgift (jämför vägsidan) svarar för registrering av samtliga svenskregistrerade järnvägsfordon, och

att kompetensen hos denna grupp också utnyttjas i den fortsatta beredningen inom EU av dessa frågor.

Konsekvenser för enskilda och företag

Jag bedömer att de nu framlagda förslagen kommer att gagna effektiviteten i järnvägssystemet utan att för den skull innebära några nya pålagor för enskilda personer eller företag. De ökade krav som det innebär att införa standarden för det transeuropeiska transportnätet som norm för hela det svenska järnvägsnätet bör kunna balanseras med de undantag som regeringen kan meddela. Krav på att upprätta beskrivning av järnvägsnätet bör inte heller behöva göras betungande för de kapillära delarna av järnvägsnätet.

Författningsförslag

1 Förslag till järnvägslag

Första avdelningen

Allmänna bestämmelser

Inledande bestämmelse

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om järnvägstrafik, järnvägsinfrastruktur och rullande materiel på järnväg.

Bestämmelser om säkerheten vid järnväg m.m. finns även i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) och lagen (2000:1336) om järnvägssystem för höghastighetståg.

Bestämmelser om järnvägsbefordran och om ansvarighet i annat fall än vid befordran för skador till följd av järnvägsdrift finns i järnvägstrafiklagen (1985:192). Bestämmelser om järnvägsbefordran och ansvarighet vid internationell järnvägstrafik finns i lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik.

Syfte

2 § Lagens syfte är att ge klara regler för bedrivande av järnvägsverksamhet och åstadkomma en tydlig och ändamålsenlig myndighetsstruktur. Därigenom kan lagen främja effektiviteten och säkerheten i det svenska järnvägssystemet, stärka järnvägens roll som ett av enskilda konsumenter och näringslivet efterfrågat transportmedel samt bidra till utvecklingen av ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Tillämpningsområde

3 § Lagen är tillämplig på all järnvägstrafik, järnvägsinfrastruktur, och rullande materiel på järnväg i Sverige och på svensk tågfarja. Lagen gäller dock inte trafik på eller infrastruktur för tunnelbana, spårväg eller annan spårbunden trafik eller spårinfrastruktur som är tekniskt eller trafikeringsmässigt fristående från övriga delar av järnvägssystemet.

Definitioner

4 § Vid tillämpningen av denna lag och de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen avses med

anmält organ: organ som har till uppgift att bedöma överensstämmelse och lämplighet hos komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet eller att handlägga förfarandet för EG-kontroll av delsystem som ingår i det transeuropeiska järnvägssystemet,

befintligt järnvägssystem: hela det befintliga järnvägssystemet bestående av järnvägsinfrastruktur, med linjer och fasta installationer, samt rullande materiel av alla kategorier och ursprung som färdas på denna infrastruktur,

delsystem: strukturellt eller funktionellt bestämda delar av det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg på sätt som anges i bilaga II till Europaparlamentets och rådets direktiv 2001:16 av den 19 mars 2001 om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg,

driftskompatibilitet: egenskapen hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg att erbjuda säker tågtrafik utan driftsavbrott samtidigt som vissa prestandakrav uppfylls genom att den grundar sig på alla de föreskrifter samt tekniska och driftsmässiga villkor som skall iakttas för att de väsentliga kraven skall uppfyllas,

europaisk specifikation: en gemensam teknisk specifikation, ett europeiskt tekniskt godkännande eller en nationell standard som genomför en europeisk standard, så som de definieras i artikel 1.8–12 i direktiv 93/38/EEG,

infrastrukturförvaltare: fysisk eller juridisk person som svarar för drift av järnvägsinfrastruktur,

internationell godstrafik: transporttjänster med tåg som passerar minst en gräns till en medlemsstat; tåget får bildas och kopplas isär

och vagnar eller vagngrupper får ha olika ursprung och olika destination förutsatt att alla vagnar passerar minst en gräns före lossning av last,

internationell sammanslutning: sammanslutning av järnvägsföretag i olika medlemsländer med ändamål att utföra internationella transporter mellan medlemsstaterna,

järnvägsföretag: fysisk eller juridisk person som har beviljats licens, eller för regional godstrafik tillstånd enligt järnvägssäkerhetslagen (1990:1157), för att framföra tåg eller annan rullande materiel,

järnvägsinfrastruktur: spår, signal- samt säkerhetsanläggningar i övrigt, trafikledningsanläggningar och anordningar för elförsörjning av trafiken samt övriga fasta anordningar som behövs för spårens bestånd, drift eller brukande,

järnvägsnät: all järnvägsinfrastruktur som förvaltas av en infrastrukturförvaltare

komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet: alla grundläggande komponenter, grupper av komponenter, underenheter eller kompletta enheter av materiel som har införlivats eller avses införlivas i ett delsystem och som driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg är direkt eller indirekt beroende av; begreppet komponent omfattar såväl materiella föremål som immateriella föremål, t.ex. programvara,

modernisering: sådant större arbete för att byta ett delsystem eller en del av ett delsystem som kräver att ett nytt tillstånd för ibruktagande, på sätt som avses i direktiv 2001/16/EG, måste utfärdas,

ombyggnad: sådant större arbete för att ändra ett delsystem eller en del av ett delsystem som kräver att ett nytt tillstånd för ibruktagande, på sätt som avses i artikel 14.1 i direktiv 2001/16/EG, måste utfärdas,

sökande: järnvägsföretag eller annan fysisk eller juridisk person med auktorisation som har ett allmännyttigt eller kommersiellt intresse av att organisera järnvägstrafik,

teknisk specifikation för driftskompatibilitet (TSD): specifikation för delsystem och beståndsdelar i ett delsystem för att de väsentliga kraven skall kunna uppfyllas,

transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg: hela det järnvägssystem som består av de järnvägsnät som definieras i bilaga

I till direktiv 2001/16/EG och den rullande materiel som är avsedd att trafikera dessa järnvägsnät,

transeuropeiska transportnätet: transportnät som anges i Europaparlamentet och rådets beslut nr 1692/96/EG av den 23 juli 1996 om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet, ändrat genom Europaparlamentet och rådets beslut nr 1346/2001/EG av den 22 maj 2001,

tågläge: den infrastrukturkapacitet som behövs för att framföra ett tåg från en plats till annan under en viss period,

tågplan: uppgifter om planerad användning av järnvägsinfrastruktur under viss period,

väsentligt krav: krav som skall uppfyllas av det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg, dess delsystem, komponenter och gränssnitt och som närmare anges i bilaga III till direktiv 2001/16/EG.

Bilagor

5 § Bilagorna I–III till direktiv 2001/16/EG och bilagorna II och III till direktiv 2001/14/EG fogas som bilagor 1–5 till denna lag.

Andra avdelningen

Järnvägssystem

Inledande bestämmelse

1 § Denna avdelning innehåller bestämmelser om de krav som gäller

1. för delsystem och för komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet och

2. för annan järnvägsinfrastruktur och för annan rullande materiel.

I 2–11 §§ finns bestämmelser som gäller för delsystem och för komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet och som har projekterats, byggts, byggts om, moderniserats eller tagits i bruk efter denna lags ikraftträdande.

I 12 och 13 §§ finns bestämmelser som gäller för annan järnvägsinfrastruktur och för annan rullande materiel.

Driftskompatibilitetskrav

2 § Delsystem och komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet skall uppfylla de villkor som föreskrivs i denna lag och som anges i föreskrifter som meddelas med stöd av lagen när det gäller projektering, uppbyggnad, ibruktagande, ombyggnad, modernisering, drift och underhåll. Den personal som är sysselsatt med driften av infrastruktur eller rullande materiel skall på motsvarande sätt uppfylla krav på yrkesmässiga kvalifikationer och villkor avseende hälsa och säkerhet.

För järnvägssystem som ingår i det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg finns särskilda bestämmelser i lagen (2000:1336) om järnvägssystem för höghastighetståg.

Bedömning av överensstämmelse

3 § Bedömning av överensstämmelse och lämplighet i fråga om komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet och delsystem skall göras enligt de förfaranden som föreskrivs med stöd av denna lag och som anges som bedömningsförfaranden i tillämpliga tekniska specifikationer.

4 § EG-kontroll av delsystem skall utföras av anmälda organ enligt föreskrifter som meddelas enligt denna lag. Om så föreskrivs i tillämpliga tekniska specifikationer skall bedömning av överensstämmelse och lämplighet i fråga om komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet göras under medverkan av ett anmält organ enligt föreskrifter som meddelas enligt denna lag.

För anmälda organ finns också bestämmelser i lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

Krav på komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet

5 § Komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet och som skall ingå i ett svenskt järnvägssystem för konventionella tåg får släppas ut på marknaden endast om de gör det möjligt att uppnå driftskompatibilitet och uppfyller väsentliga krav enligt denna lag samt har genomgått den bedömning av överensstämmelse eller lämplighet som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

När komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet används, skall det tillses att de används inom det användningsområde och på det sätt som de är avsedda för samt att de installeras och underhålls korrekt.

6 § Om komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet är försedda med en EG-försäkran om överensstämmelse eller lämplighet skall de betraktas som överensstämmande med de väsentliga krav som gäller för dem.

Krav på delsystem

7 § Ett delsystem får tas i bruk endast om det har utformats, anlagts och installerats samt drivs och underhålls så att det inte inverkar menligt på uppfyllandet av de väsentliga krav som gäller för det när det integreras i järnvägssystemet för konventionella tåg.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om väsentliga krav och krav på EG-kontroll när det gäller delsystem.

8 § Om ett delsystem är försett med en EG-kontrollförklaring skall det betraktas som driftskompatibelt och överensstämmande med de väsentliga krav som gäller för det.

Ibruktagande av delsystem

9 § Ett delsystem får endast tas i bruk efter beslut av Järnvägsstyrelsen.

Beslut om undantag

10 § För sådan järnvägsinfrastruktur och rullande materiel som ingår i det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, efter anmälan till kommissionen, besluta om undantag från att tillämpa viss teknisk specifikation för driftskompatibilitet:

1. för ett projekt som gäller en ny linje eller ombyggnad av en befintlig linje om projektet är långt framskridet eller ett avtal om ett sådant projekt håller på att genomföras då den tekniska specifi-

kationen för driftskompatibilitet offentliggörs i Europeiska gemenskapernas officiella tidning,

2. för ett projekt som gäller en ny linje eller ombyggnad av en befintlig linje om lastprofilen, spårvidden, spåravståndet eller den elektriska spänningen enligt en teknisk specifikation för driftskompatibilitet är inkompatibel med den befintliga linjen,

3. för ett projekt som gäller en ny linje eller ombyggnad av en befintlig linje om tillämpningen av en teknisk specifikation för kompatibilitet hotar projektets lönsamhet eller kompatibiliteten hos det svenska järnvägssystemet, eller

4. om villkoren för att snabbt återupprätta järnvägsförbindelserna efter en olyckshändelse eller en naturkatastrof inte medger, tekniskt eller ekonomiskt, att motsvarande tekniska specifikationer för driftskompatibilitet tillämpas.

Vid beslut enligt första stycket punkt 2 och 3 skall en rekommendation från kommissionen beaktas.

11 § För sådan järnvägsinfrastruktur och rullande materiel som inte ingår i det transeuropeiska järnvägsnätet för konventionella tåg får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer om särskilda skäl föreligger besluta om undantag från att tillämpa en viss teknisk specifikation för driftskompatibilitet.

Krav på viss järnvägsinfrastruktur och rullande materiel

12 § Sådan järnvägsinfrastruktur och rullande materiel som avses i 1 § tredje stycket skall vara av sådan beskaffenhet att skador till följd av verksamheten förebyggs.

13 § Sådan järnvägsinfrastruktur och rullande materiel som avses i 1 § tredje stycket får endast tas i bruk efter beslut av järnvägsstyrelsen.

Tredje avdelningen

Verksamhetsutövare

1 Kap. Järnvägsföretag

Inledande bestämmelser

1 § Detta kapitel innehåller bestämmelser om licens och säkerhetsintyg.

Reglerna i detta kapitel gäller inte den som endast bedriver regional godstrafik på järnväg.

2 § Järnvägstrafik får bedrivas endast av fysisk eller juridisk person som har beviljats licens och säkerhetsintyg i enlighet med detta kapitel.

Licens

3 § Järnvägsstyrelsen prövar frågor om licens för den som har hemvist eller säte i Sverige.

Licens utfärdad i en annan EES-stat eller i Schweiz gäller i Sverige.

4 § Licens får endast ges till den som

1. avser att framföra tåg eller annan rullande materiel,
2. med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomiska förhållanden och gott anseende anses vara lämplig att bedriva järnvägstrafik,
3. har den organisation som krävs för att utöva en säker och effektiv järnvägstrafik och
4. visar att han genom försäkring eller annat likvärdigt arrangemang har täckning för den skadeståndsskyldighet som kan uppkomma till följd av trafiken.

Den som driver verksamheten ansvarar för att kravet på organisation enligt första stycket uppfylls.

Säkerhetsintyg

5 § Järnvägsstyrelsen prövar frågor om säkerhetsintyg för järnvägsföretag.

6 § Säkerhetsintyg får beviljas järnvägsföretag som bedöms ha möjlighet att uppfylla de krav som anges i 8–13 §§ och i föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av denna lag.

Järnvägsstyrelsen får anpassa kraven med hänsyn till verksamhetens art och omfattning.

7 § I samband med att säkerhetsintyg meddelas eller under ett säkerhetsintygs giltighetstid får Järnvägsstyrelsen föreskriva de närmare villkor för verksamheten som behövs från säkerhetssynpunkt.

8 § Järnvägstrafik skall bedrivas så att skador till följd av trafiken förebyggs.

9 § Den som är sysselsatt i verksamheten skall ha god kännedom om de förhållanden, föreskrifter och villkor som gäller för verksamheten och som berör hans arbetsuppgifter.

Arbetsuppgifter av betydelse för säkerheten får utföras endast av den som med hänsyn till yrkeskunnande, hälsotillstånd och personliga förhållanden i övrigt anses lämplig.

10 § Den som bedriver järnvägstrafik får inte tilldela någon arbetsuppgifter av betydelse för säkerheten utan att denne har genomgått läkarundersökning som utvisar att hinder av hälsoskäl inte föreligger.

Den som har arbetsuppgifter av betydelse för säkerheten skall regelbundet genomgå läkarundersökning. Järnvägsföretaget får från sådana arbetsuppgifter avstå den som inte följer ett åläggande att genomgå undersökning.

11 § Rullande materiel som järnvägsföretagen avser att utnyttja skall uppfylla de krav som anges i 2 avd. och i lagen (2000:1336) om järnvägssystem för höghastighetståg.

12 § För driften av järnvägstrafiken skall varje järnvägsföretag ha en säkerhetsordning som skall utformas på det sätt som regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriver.

13 § Försäkring eller annat likvärdigt arrangemang skall vara av sådan omfattning att kostnader för de skador som kan uppkomma till följd av trafiken blir fullt täckta.

14 § Järnvägsföretagets ledning ansvarar för att de i 8–13 §§ angivna kraven uppfylls.

Återkallelse av licens eller säkerhetsintyg

15 § En licens att driva järnvägstrafik eller ett säkerhetsintyg får återkallas om förutsättningarna för licensen eller intyget inte längre uppfylls eller om innehavaren av licensen eller intyget inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt bestämmelser som utfärdas med stöd av lagen.

Om konkursförfarande eller ackordsförfarande har inletts mot en innehavare av licens, skall licensen återkallas, om det finns grundad anledning att anta att en tillfredsställande finansiell omstrukturering inte kan åstadkommas inom rimlig tid.

16 § Järnvägsstyrelsen prövar frågor om återkallelse av licens och säkerhetsintyg enligt 15 §.

2 Kap. Infrastrukturförvaltare

Inledande bestämmelser

1 § Fysisk eller juridisk person som har ansvar för järnvägsinfrastruktur skall ha tillstånd till verksamheten i enlighet med detta kapitel.

I driften av järnvägsinfrastruktur ingår trafikledning. Trafikledningen är dock en särskild verksamhet och kräver särskilt tillstånd om den som har ansvaret för infrastrukturen har överlåtit trafikledningen till någon annan.

Tillstånd m.m.

2 § Tillstånd får endast ges till den som med hänsyn till personlig vandel, organisation, försäkringsskydd och säkerhetstänkande uppfyller krav motsvarande dem som ställs på ett järnvägsföretag enligt 3 avd. 1 kap. 4 och 6 §§.

Järnvägsstyrelsen får bevilja tillstånd på det sätt som anges i 3 avd. 1 kap. Kraven på organisation får dock anpassas med hänsyn till verksamhetens art och omfattning.

3 § Infrastrukturförvaltarens ledning ansvarar för att de i 2 § första stycket angivna kraven uppfylls.

4 § Frågor om tillstånd att bedriva järnvägsinfrastruktur prövas av Järnvägsstyrelsen.

Återkallelse av tillstånd

5 § Ett tillstånd att driva järnvägsinfrastruktur får återkallas, om förutsättningarna för tillståndet inte längre uppfylls eller om tillståndshavaren inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag

eller enligt bestämmelser som har utfärdats med stöd av lagen.

Om konkursförfarande eller ackordsförfarande har inletts mot en tillståndshavare skall tillståndet återkallas, om det finns grundad anledning att anta att en tillfredsställande finansiell omstrukturering inte kan åstadkommas inom rimlig tid.

6 § Frågor om återkallelse av tillstånd prövas av Järnvägsstyrelsen.

3 Kap. Övriga verksamhetsutövare*Inledande bestämmelser*

1 § Fysisk eller juridisk person som inte är järnvägsföretag skall vara auktoriserad för att få ansöka om infrastrukturkapacitet enligt 5 avd. 1 kap.

Järnvägsstyrelsen prövar frågor om sådan auktorisation.

Auktorisation

2 § Auktorisation får beviljas den som har ett allmännyttigt eller kommersiellt intresse av att organisera järnvägstrafik och som uppfyller de krav som gäller för licens enligt 3 avd. 1 kap. 4 § första stycket 2 och 4.

Återkallelse av auktorisation

3 § En auktorisation får återkallas om förutsättningarna för den inte längre uppfylls.

Om konkursförfarande eller ackordsförfarande har inletts mot någon som har fått auktorisation skall denna återkallas, om det finns grundad anledning att anta att en tillfredsställande finansiell omstrukturering inte kan åstadkommas inom rimlig tid.

4 § Järnvägsstyrelsen prövar frågor om återkallelse av auktorisation enligt 3 §.

4 Kap. Särskilda redovisningskrav

1 § Den som förvaltar infrastruktur eller bedriver järnvägstrafik skall i förekommande fall särredovisa och upprätta separata balans- och resultaträkningar för följande verksamhet:

1. tillhandahållande av transporttjänster, varvid allmänna medel som avser köp eller annat stöd till persontransport skall anges särskilt,

2. godstrafik på järnväg,

3. infrastrukturförvaltning, varvid allmänna medel som erhållits för driften av infrastrukturen skall anges särskilt.

2 § Allmänna medel som erhållits för att bedriva persontrafik eller för drift av infrastruktur får enbart användas i den verksamhet de är avsedda för.

3 § Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela ytterligare föreskrifter om redovisning av ett järnvägsföretags verksamhet.

Fjärde avdelningen

Marknadstillträde

Allmänna bestämmelser

1 § En infrastrukturförvaltare bestämmer, med de begränsningar som anges i denna avdelning, vem som har rätt att bedriva trafik på hans järnvägsnät.

2 § Den som har rätt att bedriva trafik har också rätt att ansöka om infrastrukturkapacitet för denna trafik.

Persontrafik

3 § Regeringen utfärdar bestämmelser om rätt att bedriva nationell persontrafik på statens spåranläggningar.

4 § Internationell sammanslutning som uppfyller kraven i 3 avd. 1 kap. 6–7 §§, har rätt att utföra genomgående persontrafik på järnvägsinfrastruktur i Sverige, om trafiken sker mellan de EES-stater eller Schweiz där företagen har sitt säte. Om ett företag i sammanslutningen har säte i Sverige, har det även rätt att bedriva trafik mellan Sverige och annan EES-stat eller Schweiz där ett företag i sammanslutningen har sitt säte.

Godstrafik

5 § Järnvägsföretag med säte i Sverige har rätt att utföra godstrafik på svenska järnvägsnät. Sådan rätt har också järnvägsföretag med säte i annan EES-stat eller Schweiz. För att få utföra trafik måste järnvägsföretaget uppfylla kraven i 3 avd. 1 kap. 6–7 §§. Rätten att utföra trafik skall, för annat än svenskt järnvägsföretag, omfatta rätt att ta emot och lämna ut gods inom landet under förutsättning att motsvarande rätt medges svenskt järnvägsföretag i den EES-stat eller Schweiz där järnvägsföretaget har sitt säte.

6 § Den som har auktorisation och har hemvist eller säte i Sverige har rätt att ansöka om infrastrukturkapacitet för godstrafik. Annan som har auktorisation har rätt att ansöka om infrastrukturkapacitet för godstrafik om motsvarande rätt ges svensk fysisk eller juridisk person med ett allmännyttigt eller kommersiellt intresse av att organisera järnvägstrafik som önskar ansöka om infrastrukturkapacitet i det land där den auktoriserade har hemvist eller säte.

Femte avdelningen

Villkor vid tilldelning och utnyttjande av infrastrukturkapacitet och tjänster

1 Kap. Allmänt om kapacitetstilldelning och beskrivning av järnvägsnät

Allmänt

1 § Reglerna i denna avdelning gäller vid kapacitetstilldelning och beskrivning av järnvägsnät. Reglerna gäller inte på

1. järnvägsnät som enbart är avsedda att användas för personbefordran i stads- och förortstrafik eller
2. privatägd järnvägsinfrastruktur som endast används av ägaren för egen godstrafik.

2 § En infrastrukturförvaltare är skyldig att mot avgift upplåta infrastrukturkapacitet i enlighet med denna lag för sådan trafik som avses i avdelning 4.

En infrastrukturförvaltare svarar för kapacitetstilldelningen och för att denna sker på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt.

3 § Den som tillhandahåller sådan tjänst som avses i bilaga II punkt 2 och 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg, är skyldig att göra detta på icke-diskriminerande villkor till var och en som har tilldelats infrastrukturkapacitet

Beskrivning av järnvägsnätet

4 § En infrastrukturförvaltare skall upprätta en beskrivning av det järnvägsnät han råder över. Beskrivningen skall ange tillgänglig infrastruktur och dess egenskaper, innehålla information om villkoren för att få tillträde till infrastrukturen, principer för avgifter och taxor, principer för kapacitetstilldelningen, uppgift om inom vilken tid och på vilket sätt ansökan om kapacitet skall göras samt principer för samordningsförfarandet. Beskrivningen skall upprättas efter samråd med dem som tidigare har ansökt om infrastrukturkapacitet och annan vars möjlighet att upphandla järnvägstjänster under perioden kan påverkas.

5 § Beskrivningen av järnvägsnätet skall offentliggöras senast fyra månader före sista dagen för ansökan om infrastrukturkapacitet inför tågplan och skall uppdateras regelbundet.

6 § En infrastrukturförvaltare skall lämna uppgifter ur sin järnvägsnätsbeskrivning till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

7 § En infrastrukturförvaltare svarar för att kapacitetstilldelningen sker i enlighet med den tidsplan för tilldelningsförfarandet som framgår av bilaga III till direktiv 2001/14/EG.

Infrastrukturförvaltare skall samarbeta vid tilldelning av infrastruktur på mer än ett järnvägsnät. Inom ramen för detta samarbete skall infrastrukturförvaltarna bedöma behovet av och organisera tåglägen för internationell godstrafik.

2 Kap. Tilldelningsförfarandet

Allmänt

1 § En sökande som vill få tillgång till infrastrukturkapacitet skall anmäla sina önskemål till infrastrukturförvaltaren på det sätt och inom den tid som framgår av beskrivningen av järnvägsnätet. I det fall en ansökan avser infrastrukturkapacitet på fler än ett järnvägsnät får sökanden inte ansökan till en av infrastrukturförvaltarna. Denne skall begära kapacitet hos övriga berörda infrastrukturförvaltare i enlighet med sökandens ansökan.

2 § Samtidigt som en sökande skall anmäla sina önskemål skall infrastrukturförvaltaren ange vilken infrastrukturkapacitet som skall användas för planerade banarbeten.

3 § En infrastrukturförvaltare får tilldela tågläge eller annat utnyttjande av infrastrukturkapacitet för högst en tågplanepperiod.

Tilldelningsförfarandet inför en tågplan

4 § Infrastrukturförvaltaren skall ta fram förslag till tågplan med utgångspunkt från de ansökningar som inkommit. I förslaget skall de tåglagen för internationell trafik vilka överenskommit med andra infrastrukturförvaltare ingå.

Infrastrukturförvaltaren skall i så stor utsträckning som möjligt tillmötesgå alla ansökningar om infrastrukturkapacitet. Han skall ta hänsyn till alla förhållanden av betydelse för sökanden inklusive den ekonomiska effekten på sökandens verksamhet. De som har ansökt om infrastrukturkapacitet skall ges möjlighet att yttra sig över förslaget till tågplan.

5 § Infrastrukturförvaltaren skall genom samordning av ansökningarna söka lösa de eventuella intressekonflikter som uppstår vid kapacitetstilldelningen. Principer för denna samordning skall anges i infrastrukturförvaltarens beskrivning av järnvägsnätet.

Infrastrukturförvaltaren har rätt att, om det behövs och inom rimliga gränser, föreslå annan infrastrukturkapacitet än vad sökanden begärt.

Om ett tågläge inte har utnyttjats kan detta beaktas vid en senare tilldelning av tåglagen. Om och hur detta görs skall anges i beskrivningen av järnvägsnätet.

6 § Om ansökningarna kan samordnas fastställer infrastrukturförvaltaren kapacitetstilldelningen i en tågplan.

7 § Om det vid samordningsförfarandet eller efter tvistlösning inte går att tillgodose ansökningarna skall infrastrukturförvaltaren snarast förklara den del av infrastrukturen där ansökningarna är oförenliga som överbelastad. Infrastrukturförvaltaren kan även förklara infrastruktur där kapacitetsbrist kan förväntas inom en snar framtid som överbelastad.

8 § Vid tilldelning av kapacitet på infrastruktur som har förklarats överbelastad har infrastrukturförvaltaren rätt att ta ut en extra avgift i enlighet med 5 avd. 5 kap. 3 §. Den som godtar att betala denna avgift får företräde vid tilldelningen.

9 § Om avgift enligt 5 avd. 5 kap. 3 § inte har tillämpats eller inte har lett till att alla sökande har tilldelats tågläge beslutar infrastrukturförvaltaren om kapacitetstilldelning enligt de prioriteringskriterier som anges i järnvägsnätsbeskrivningen. Dessa skall bestämmas så att de medger ett från samhällsekonomisk synpunkt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Betydelsen av snabba godstransporter och internationella godstransporter skall beaktas.

10 § För ansökningar om infrastrukturkapacitet som inkommer efter sista ansökningssdag inför tågplan, men innan tågplan har fastställts, sker kapacitetstilldelning på den infrastrukturkapacitet som återstår sedan i rätt tid inkomna ansökningar tilldelats kapacitet.

En ansökan om tågläge inom gällande tågplan skall av infrastrukturförvaltaren besvaras snarast och inom högst fem arbetsdagar. Tilldelning förutsätter att det finns ledig infrastrukturkapacitet.

Åtgärder vid störningar och liknande

11 § Vid störningar i järnvägstrafiken får infrastrukturförvaltaren i syfte att återställa trafiken till normala förhållanden vidta åtgärder som inte är förenliga med tidigare beslut om kapacitetstilldelning.

12 § Infrastrukturförvaltaren får vid röjnings- och nödsituationer begära att järnvägsföretagen i rimlig omfattning ställer sådana resurser till förfogande som infrastrukturförvaltaren bedömer vara mest lämpliga för att så snart som möjligt återställa förhållandena till de normala.

Om tågläge

13 § Den som har tilldelats tågläge får inte överlåta det. Ett tågläge skall inte anses överlåtet om en sökande som inte är järnvägsföretag anlitar ett järnvägsföretag för att utföra trafiken.

Den som har överlåtit ett tågläge får vägras tilldelning av tåglägen vid samma eller nästkommande tågplanepериод.

14 § En sökande som under en månad inte har utnyttjat ett tågläge i den utsträckning som anges i beskrivningen av järnvägsnätet skall på begäran av infrastrukturförvaltaren avstå från tågläget. Detta gäller inte om det låga utnyttjandet beror på faktorer som inte är av ekonomisk art och som ligger utanför sökandens kontroll.

3 Kap. Trafikerings- och ramavtal

Trafikeringsavtal

1 § I samband med tilldelning av tågläge skall sökanden och infrastrukturförvaltaren ingå avtal om de villkor av administrativ, teknisk och finansiell natur som behövs för utnyttjandet av tågläge. Avtalsvillkoren skall vara konkurrensneutrala och icke-diskriminerande.

Kommer parterna inte överens om villkoren, får Järnvägsstyrelsen på begäran av part fastställa de administrativa, tekniska och finansiella villkor som skall gälla för den aktuella trafiken i den utsträckning det är nödvändigt för att villkoren skall vara i enlighet med denna lag.

Trafik får inte utföras utan att avtal enligt första stycket har träffats.

Ramavtal

2 § Sökanden och infrastrukturförvaltaren får träffa ramavtal om utnyttjande av infrastruktur för längre tid än en tågplanepериод. För att få träffa ramavtal för längre tid än fem år krävs särskilda skäl, såsom att endera parten ansvarar för särskilda investeringar eller risker som främjar en effektiv järnvägstrafik.

För att få träffa ramavtal med längre giltighetstid än tio år krävs synnerliga skäl, såsom att endera parten genom avtal åtar sig omfattande och långsiktiga investeringar.

3 § Ramavtalet får inte ange bestämda tåglägen eller på annat sätt utformas så att det utesluter andra sökandes rätt att använda infrastrukturen.

4 § Ramavtalet skall medge att dess innehåll ändras eller begränsas för att göra det möjligt att bättre utnyttja infrastrukturen. Om det blir nödvändigt att ändra eller upphäva avtalet, skall ersättning utgå.

4 Kap. Särskilda åtgärder beträffande järnvägsinfrastruktur

Järnvägsinfrastruktur för viss trafik

1 § Järnvägsinfrastruktur får av infrastrukturförvaltaren reserveras för att utnyttjas för viss järnvägstrafik under förutsättning att alternativ järnvägsinfrastruktur finns. Sådan reservation skall anges i beskrivningen av järnvägsnätet. Att järnvägsinfrastrukturen reserveras för viss järnvägstrafik får inte hindra annan trafik från att utnyttja denna järnvägsinfrastruktur om kapacitet finns tillgänglig och den rullande materielen har de tekniska egenskaper som behövs.

Åtgärder beträffande överbelastad järnvägsinfrastruktur

2 § När järnvägsinfrastruktur har förklarats överbelastad enligt 5 avd. 2 kap. 7 § skall infrastrukturförvaltaren göra en kapacitetsanalys och en kapacitetsförstärkningsplan. Om det föreligger en godkänd kapacitetsförstärkningsplan och denna plan håller på att genomföras behöver någon ny kapacitetsanalys och kapacitetsförstärkningsplan inte göras.

Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, meddelar närmare föreskrifter om förfarandet.

5 Kap. Avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur m.m.

Inledande bestämmelser

1 § Infrastrukturförvaltaren skall ta ut avgift för utnyttjandet av järnvägsinfrastrukturen. Avgiften skall, med de undantag som anges i tredje stycket, beräknas enligt de principer som anges i detta kapitel.

Avgifter för tjänster som tillhandahålls i samband med utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen bestäms av den som tillhandahåller tjänsterna. Avgiften skall beräknas enligt de principer som anges i 8 §.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, kan meddela undantag från skyldigheten att beräkna avgifter enligt detta kapitel om utnyttjande av infrastruktur ingår som en liten del av en mer omfattande prestation som prissätts utan uppdelning på olika kostnadselement och en annan avgiftsberäkning inte är till ekonomisk nackdel för dem som utnyttjar infrastrukturen.

Marginalkostnadsbaserade avgifter

2 § Avgiften för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen skall beräknas med utgångspunkt från den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförande av rullande materiel på järnvägsinfrastrukturen om inte annat följer av 5–7 §§.

Avgiften får bestämmas med hänsyn till den genomsnittliga kostnad som uppkommer till följd av det slags framförande som avgiften avser eller beräknas med hänsyn till den genomsnittliga kostnaden för alla slag av framförande av rullande materiel.

3 § Infrastrukturförvaltaren får för att åstadkomma ett samhälls-ekonomiskt effektivt utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen ta ut en extra avgift för utnyttjandet av överbelastad infrastruktur. Regeringen meddelar närmare bestämmelser om villkoren för att ta ut en sådan avgift.

4 § Den som är skyldig att betala avgift för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur enligt detta kapitel skall även betala en avgift för den miljöpåverkan och olycksrisk som framförande av tåg eller annan rullande materiel innebär.

Avgiftens storlek framgår av bilaga 6 till denna lag.

Särskilda avgifter

5 § Regeringen får medge infrastrukturförvaltaren att bestämma en ytterligare avgift för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen utöver de avgifter som följer av 2–4 §§. Sådan avgift skall vara icke-diskriminerande.

Ett medgivande enligt första stycket får endast ges om det är förenligt med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.

6 § Infrastrukturförvaltaren får bestämma avgifter och villkor för utnyttjande av särskilda infrastrukturprojekt som har avslutats efter den 15 mars 1986 om projekten ökar effektiviteten i järnvägssystemet och de inte skulle ha kommit till stånd om avgifterna hade begränsats på det sätt som följer av 2–4 §§. Avgiften skall då bestämmas på grundval av den långsiktiga kostnaden för dessa projekt.

7 § Infrastrukturförvaltaren får ge rabatt på avgifter enligt 2, 5 och 6 §§ för att främja utvecklingen av ny järnvägstrafik eller användningen av klart underutnyttjade linjer. Rabatten skall vara tidsbegränsad och på lika villkor tillgänglig för alla användare i viss trafik.

Avgifter för tjänster

8 § Avgiften för tjänster som tillhandahålls i samband med utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen får inte vara diskriminerande. I de fall den som förfogar över sådana tjänster är ensam om att tillhandahålla viss tjänst skall avgiften beräknas utifrån kostnaden för att tillhandahålla tjänsten och beräknas efter det faktiska utnyttjande som köparen av tjänsten har begärt.

Förhandlingar om avgiftsnivån

9 § Infrastrukturförvaltaren och en sökande får föra förhandlingar om nivån på de avgifter som avses i 5 eller 6 §§ under förutsättning att Järnvägsstyrelsen tillförsäkras full insyn i förhandlingarna.

Om Järnvägsstyrelsen finner att det är sannolikt att förhandlingarna förs på grunder som strider mot någon av bestämmelserna i 5–6 §§ kan Järnvägsstyrelsen förbjuda parterna att tillämpa de framförhandlade villkoren innan det har skett en sådan prövning som anges i 6 avd. 4 kap. 3 §.

Betalning av avgifter

10 § Avgifter enligt 2, 3, 5 och 6 §§ skall betalas till infrastrukturförvaltaren.

Infrastrukturförvaltaren, eller den myndighet som regeringen bestämmer, skall även uppbära, redovisa och till staten betala in de avgifter som har fastställts enligt 4 §. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om hur denna redovisning och inbetalning skall gå till.

Om infrastrukturförvaltaren inte själv svarar för de åtgärder som krävs för att förstärka kapaciteten på överbelastad infrastruktur skall denne i sin tur betala den extra avgift som är uttagen med stöd av 3 § till den som har ekonomiskt och annat ansvar för åtgärderna.

Infrastrukturförvaltaren får men är inte skyldig att ta ut hela eller del av avgiften för kapacitet och tjänster som har begärts men inte utnyttjats. Detta gäller dock inte avgift enligt 4 §.

Avgiften för sådan tjänst som anges i 1 § andra stycket skall betalas till den som tillhandahåller tjänsten.

Sjätte avdelningen

Tillsyn, straffbestämmelser, ytterligare bemyndiganden m.m.

1 Kap Tillsyn

Inledande bestämmelser

1 § Järnvägsstyrelsen utövar tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna i 2–5 avd. och av de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av bemyndiganden i denna lag.

2 § För elektriska anläggningar finns särskilda föreskrifter i ellagen (1997:857).

3 § Järnvägsstyrelsen har rätt att när det behövs för tillsynen

1. på begäran få upplysningar och ta del av handlingar,
2. få tillträde till anläggningar, fordon och annan materiel, områden, lokaler och andra utrymmen som berörs av verksamheten, dock inte bostäder,

3. utan kostnad få tillgång till erforderlig personal, materiel eller liknande vid provkörningar och andra materielprov.

Det åligger polis-, och tullmyndighet att lämna den hjälp som behövs för tillsynen.

Järnvägsstyrelsen har rätt att begära verkställighet hos kronofogdemyndigheten av ett beslut som gäller åtgärder enligt första stycket. Beslutet får verkställas enligt utsökningsbalken.

4 § Järnvägsstyrelsen får meddela de beslut om förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för efterlevnaden av denna lag eller de föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen.

Beslut om föreläggande och förbud får förenas med vite.

Särskilt om kontroll av driftskompatibilitet

5 § Om en komponent som är nödvändig för driftskompatibilitet är försedd med en EG-försäkran och har släppts ut på marknaden

och används på det sätt som den är avsedd för, men komponenten ändå medför en risk för att de väsentliga kraven inte längre kommer att uppfyllas, får Järnvägsstyrelsen meddela beslut som begränsar komponentens användningsområde, förbjuder dess utsläppande på marknaden eller avser återkallelse från marknaden.

Om ett strukturellt delsystem som är försett med EG-kontrollförklaring inte uppfyller villkoren i denna lag eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, får Järnvägsstyrelsen besluta om kompletterande kontroller.

2 Kap. Straffbestämmelser

[1 § Till böter eller fängelse i högst ett år skall den dömas som

1. bedriver verksamhet utan föreskriven licens, säkerhetsintyg eller tillstånd,
2. anlitar någon att utföra arbetsuppgifter av betydelse för säkerheten eller använder materiel som inte uppfyller angivna säkerhetskrav,
3. bryter mot villkor som meddelats enligt 3 avd. denna lag,
4. använder rullande materiel utan beslut enligt 2 avd. denna lag.

2 § Den som för ett maskindrivet spårfordon på järnväg efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Till samma straff döms också den som för ett maskindrivet spårfordon på järnväg efter att ha intagit narkotika som avses i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) i så stor mängd att det under eller efter färden finns något narkotiskt ämne kvar i blodet. Detta gäller dock inte om narkotikan intagits i enlighet med läkares eller annan behörig receptutfärdares ordination.

Till samma straff döms också den som för ett maskindrivet spårfordon på järnväg och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker att det kan antas att han eller hon inte kan framföra fordonet på ett betryggande sätt. Detsamma gäller om föraren är lika påverkad av något annat medel.

Är ett brott som avses i första, andra eller tredje stycket att anse som grovt, skall föraren dömas till fängelse i högst två år. Vid bedömning om brottet är grovt skall särskilt beaktas om

1. föraren har haft en alkoholkoncentration som uppgått till minst 1,0 promille i blodet eller 0,50 milligram per liter i utandningsluften,

2. föraren annars har varit avsevärt påverkad av alkohol eller något annat medel, eller

3. framförandet av fordonet har inneburit en påtaglig fara för trafiksäkerheten.

Den som utan att föra ett fordon som avses i första stycket vid järnväg fullgör tjänst, i vilken ingår uppgifter av väsentlig betydelse för säkerheten och då är så påverkad av alkohol eller något annat medel att det kan antas att han eller hon inte kan utföra dessa uppgifter på ett betryggande sätt döms till böter eller fängelse i högst två år.

3 § Verksamhetsutövare som försummar (i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157)) föreskriven rapporteringsskyldighet skall dömas till böter.

4 § Den som bryter mot förbud att beträda spårområde skall dömas till penningböter.]

3 Kap. Ytterligare bemyndiganden

1 § Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter som avses i 8 kap. 3 § och 7 § 5 p. regeringsformen om föreskrifterna avser järnvägsinfrastruktur, rullande materiel på järnväg eller järnvägstrafik samt föreskrifter om avgifter för granskning och kontroll enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har utfärdats med stöd av lagen.

2 § Regeringen får överlåta åt Järnvägsstyrelsen att meddela föreskrifter eller medge undantag som avses i denna lag.

4 Kap. Överklagande m.m.

Allmänna bestämmelser

1 § Beslut som Järnvägsstyrelsen i särskilt fall har meddelat enligt denna lag eller enligt föreskrift som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Andra beslut av Järnvägsstyrelsen får överklagas hos regeringen.

2 § Ett beslut enligt denna lag gäller omedelbart om inte den beslutande myndigheten förordnar annat.

Granskning av villkor för utnyttjande av infrastrukturkapacitet

3 § Den som känner sig orättvist behandlad, diskriminerad eller missgynnad av ett beslut av en infrastrukturförvaltare eller ett järnvägsföretag i en fråga som avses i 5 avd. kan klaga på beslutet hos Järnvägsstyrelsen.

En begäran om Järnvägsstyrelsens prövning skall göras skriftligen.

4 § Järnvägsstyrelsen har rätt att få in all relevant information från den som har fattat beslutet, den klagande och övriga som berörs av beslutet. Sådan information skall lämnas utan dröjsmål.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den . Beslut som har meddelats före ikraftträdandet överklagas enligt äldre bestämmelser. Genom lagen upphävs lagen (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet och förordningen (1997:757) om tilldelning av spårkapacitet.

2. Den som vid denna lags ikraftträdande har de tillstånd som krävs enligt järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) för att bedriva järnvägstrafik får fortsätta att bedriva trafik med stöd av dessa tillstånd, dock längst till utgången av år 2004.

3. Om det i lag eller någon annan författning hänvisas till en föreskrift som har ersatts genom bestämmelse i denna lag, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

4. Om det i lag eller annan författning hänvisas till Järnvägsinspektionen skall i stället Järnvägsstyrelsen avses.

5. Äldre föreskrifter utfärdade av Järnvägsinspektionen och av Tågtrafikledningen gäller till utgången av år 2004.

2 Förslag till Lag om ändring i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157)

Härigenom föreskrivs i fråga om järnvägssäkerhetslagen (1990:1157)

dels att i 1 a, 5, 7, 9, 17–19, 20–22, 34 och 35 §§ ordet "Järnvägsinspektionen" skall bytas ut mot "Järnvägsstyrelsen",

dels att 19 a och 19 b §§ skall upphöra att gälla,

dels att 1, 4, 8 och 29 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag gäller säkerheten vid järnväg, tunnelbana och spårväg.

Denna lag gäller säkerheten vid järnväg, tunnelbana och spårväg.

För sådan järnvägsverksamhet som enligt 1 avd. 1 kap. 3 § järnvägslagen [xx:xx] omfattas av den lagen gäller endast 24–28 §§ i denna lag. För den som endast bedriver regional godstrafik på järnväg gäller även 1–16 §§ i denna lag.

Banverket har ett samlat ansvar för säkerheten. *Inom Banverket handhas vissa säkerhetsfrågor självständigt av Järnvägsinspektionen.*

Järnvägsstyrelsen har ett samlat ansvar för säkerheten.

4 §

Spåranläggningar eller spårtrafik eller särskild trafikledningsverksamhet får drivas endast av den som har tillstånd till verksamheten. *För verksamhet som drivs av Statens*

Spåranläggningar eller spårtrafik eller särskild trafikledningsverksamhet får drivas endast av den som har tillstånd till verksamheten.

järnvägar och Banverket behövs inte något tillstånd. För Statens järnvägar behövs dock licens för sådan trafik som avses i 19 a §.

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

Tillståndsmyndigheten får anpassa kraven med hänsyn till verksamhetens art och omfattning. *I fråga om drift utomlands av internationell järnvägstrafik skall dock alltid kraven i andra stycket och*

10–16 §§ gälla. Järnvägsföretag som beviljas tillstånd enligt denna paragraf samt sammanslutningar och företag som beviljas licens enligt 19 a § skall genom försäkring eller på annat likvärdigt sätt ha täckt den skadeståndsskyldighet som kan uppkomma till följd av järnvägstrafiken.

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

Tillståndsmyndigheten får anpassa kraven med hänsyn till verksamhetens art och omfattning.

Den som beviljas tillstånd enligt denna paragraf skall genom försäkring eller på annat likvärdigt sätt ha täckt den skadeståndsskyldighet som kan uppkomma till följd av järnvägstrafiken.

8 §

Ett tillstånd att driva spåranläggningar, spårtrafik eller särskild trafikledningsverksamhet *eller ett säkerhetsintyg enligt 19 a §* får återkallas, om förutsättningarna för tillståndet eller intyget inte längre uppfylls eller om tillståndshavaren *eller innehavaren av intyget* inte fullgör sina skyldigheter enligt

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

21 §.

Om konkursförfarande eller ackordsförfarande har inletts mot en tillståndshavare eller en *innehavare av säkerhetsintyg*, skall tillståndet eller intyget återkallas, om det finns grundad anledning att anta att en tillfredsställande finansiell omstrukturering inte kan åstadkommas inom rimlig tid.

Om konkursförfarande eller ackordsförfarande har inletts mot en tillståndshavare skall tillståndet eller intyget återkallas, om det finns grundad anledning att anta att en tillfredsställande finansiell omstrukturering inte kan åstadkommas inom rimlig tid.

29 §

Till böter eller fängelse i högst ett år skall den dömas som

1. utan tillstånd driver tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag eller *driver verksamhet i strid med 19 a §*,

2. av uppsåt eller grov oaktsamhet i sin verksamhet anlitar någon att utföra arbetsuppgifter av betydelse för säkerheten eller använder materiel som inte uppfyller säkerhetskraven enligt 12 eller 13 § eller inte uppfyller kravet enligt 14 § på säkerhetsordning,

3. av uppsåt eller oaktsamhet bryter mot villkor som meddelats med stöd av 7 §,

4. av uppsåt eller oaktsamhet i verksamheten använder materiel som inte har godkänts enligt 17 eller 18 §.

Den som har underlåtit att följa ett föreläggande vid vite eller som överträtt ett vitesförbud skall inte dömas till ansvar enligt denna lag för

Till böter eller fängelse i högst ett år skall den dömas som

1. utan tillstånd driver tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag,

2. av uppsåt eller grov oaktsamhet i sin verksamhet anlitar någon att utföra arbetsuppgifter av betydelse för säkerheten eller använder materiel som inte uppfyller säkerhetskraven enligt 12 eller 13 § eller inte uppfyller kravet enligt 14 § på säkerhetsordning,

3. av uppsåt eller oaktsamhet bryter mot villkor som meddelats med stöd av 7 §,

4. av uppsåt eller oaktsamhet i verksamheten använder materiel som inte har godkänts enligt 17 eller 18 §.

Den som har underlåtit att följa ett föreläggande vid vite eller som överträtt ett vitesförbud skall inte dömas till ansvar enligt denna lag för

gärning som omfattas av gärning som omfattas av
föreläggandet eller förbudet. föreläggandet eller förbudet.

Denna lag träder i kraft den

Bilaga I

BILAGA I (direktiv 2001/16/EG)

1. Infrastrukturer

Infrastrukturerna för det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg är de som ingår i det transeuropeiska transportnät som anges i Europaparlamentets och rådets beslut nr 1692/96/EG av den 23 juli 1996 om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet(1) eller i senare ändringar av beslutet föranledda av den revidering som avses i artikel 21 i beslutet.

Vad detta direktiv beträffar delas nätet upp i följande kategorier:

- linjer avsedda för persontrafik,
- linjer avsedda för blandad trafik (person- och godstrafik),
- linjer särskilt anlagda eller ombyggda för godstrafik,
- knutpunkter för persontrafik,
- knutpunkter för godstrafik, inkl. intermodala terminaler,
- anslutningsspår mellan de uppräknade delarna.

Infrastrukturerna omfattar systemen för trafikledning, lokalisering och navigering: tekniska installationer för databehandling och telekommunikation för långväga persontransport och för godstransport på detta nät för att garantera säker och samstämd drift av nätet och effektiv trafikledning.

2. Rullande materiel

Rullande materiel omfattar all materiel som trafikerar hela eller delar av det transeuropeiska järnvägsnätet för konventionella tåg, bland annat

- motorvagnståg med el- eller förbränningsmotordrift,
- lok med el- eller förbränningsmotordrift,
- personvagnar,
- godsvagnar, inbegripet rullande materiel konstruerat för transport av lastbilar.

Var och en av kategorierna ovan skall delas upp i

- rullande materiel för internationell användning,
- rullande materiel för nationell användning,
- med vederbörligt beaktande av materielens lokala eller regionala användning eller långdistansanvändning.

3. Kompatibilitet hos det transeuropeiska järnvägsnätet för konventionella tåg

För att järnvägstransporterna i Europa skall kunna hålla hög kvalitet krävs bland annat en utomordentligt god kompatibilitet mellan infrastrukturen (i vid mening, dvs. inbegripet delsystemens fasta installationer) och den rullande materielen (inbegripet komponenter ombord i delsystemen). Prestanda, säkerhet, tjänstens kvalitet och kostnaderna är beroende av denna kompatibilitet. (1) EGT L 228, 9.9.1996, s. 1.

Bilaga 2

BILAGA II (direktiv 2001/16/EG)

Delsystem

1. Förteckning över delsystemen

Vad detta direktiv beträffar indelas det transeuropeiska järnvägs-systemet för konventionella tåg i delsystem, som motsvarar antingen

a) strukturellt definierade områden som

- infrastrukturer,
- energi,
- kontrollstyrning och signalering,
- drift och trafikledning,
- rullande materiel, eller

b) funktionellt definierade områden som

- underhåll,
- telematikapplikationer avsedda för person- och godstrafik.

2. Beskrivning av delsystemen

För varje delsystem eller del av ett delsystem skall det gemensamma representativa organet vid utarbetandet av motsvarande TSD-förslag lägga fram ett förslag till förteckning över de delar och aspekter som har anknytning till driftskompatibiliteten. Utan att detta är att uppfatta som att vissa aspekter eller driftskompatibilitetskomponenter anges i förväg, eller att delsystemen skall anpassas till TSD i någon viss ordning, skall delsystemen bland annat inbegripa följande:

2.1 Infrastruktur

Spår, växlar och kryss, konstbyggnader (broar, tunnlar m.m.), infrastruktur vid stationer (plattformar och lastkajer, tillfartsanordningar inbegripet för rörelsehindrades behov m.m.) samt säkerhets- och skyddsutrustning.

2.2 Energi

Strömförsörjningssystem, luftledningar och strömvtagarsystem.

2.3 Kontrollstyrning och signalering

All utrustning som är nödvändig för att säkerställa säkerhet, styrning och kontroll för trafiken med de tåg som med tillstånd trafikerar nätet.

2.4 Drift och trafikledning

Förfaranden och utrustning som krävs för en sammanhängande drift av de olika strukturella delsystemen, både under normala förhållanden och vid nöddrift, inbegripet framförande av tåg, trafikplanering och trafikledning. Samtliga yrkeskvalifikationer som krävs för att kunna utföra gränsöverskridande arbete.

2.5 Telematikapplikationer

I överensstämmelse med bilaga I består detta delsystem av följande två delar:

- a) applikationer som ingår i servicen till passagerarna, bland annat information till resande före och under resan, biljettbokningssystem, betalningssystem, bagagehantering, anslutningssamordning mellan tåg och med andra transportsätt,
- b) applikationer för godstrafiken, bland annat informationssystem (övervakning i realtid av gods och tåg), ranger- och tilldelningssystem, reserverings- betalnings- och faktureringsystem, anslutningssamordning med andra transportsätt, utfärdande av elektroniska följedokument.

2.6 Rullande materiel

Strukturen, styr- och kontrollsystem för all tågutrustning, drivsystem och energiomvandlingssystem, bromssystem, koppel, hjul (boggier, axlar) och hjulupphängning, dörrar, gränssnitt mellan människa och maskin (förare, tågpersonal, passagerare inbegripet

för rörelsehindrades behov), aktiva eller passiva säkerhetsanordningar, anordningar som krävs för passagerarnas och tågpersonalens hälsa.

2.7 Underhåll

Förfaranden, utrustning, installationer för underhållslogistik, resurser som medger utförande av obligatoriska reparationer och förebyggande underhåll som krävs för att säkerställa driftskompatibiliteten i järnvägssystemet och garantera nödvändiga prestanda.

Bilaga 3

BILAGA III (direktiv 2001/16/EG)

Väsentliga krav

1. Allmänna krav
 - 1.1 Säkerhet
 - 1.1.1 Utformning, uppförande eller tillverkning samt underhåll och övervakning av säkerhetskritiska komponenter och särskilt av komponenter som är av betydelse för tågtrafiken skall ske på ett sätt som garanterar en säkerhetsnivå motsvarande de mål som ställts upp för nätet, också i vissa angivna nöddriftssituationer.
 - 1.1.2 Parametrar som avser kontaktytan hjul-räls skall följa de kriterier för körstabilitet som är nödvändiga för att garantera säker trafik vid högsta tillåtna hastighet.
 - 1.1.3 De komponenter som används skall under hela sin livslängd kunna motstå angivna, normala eller exceptionella påkänningar. Genom lämpliga åtgärder skall de säkerhetsmässiga konsekvenserna av oförutsedda fel i komponenterna begränsas.
 - 1.1.4 Fasta installationer och rullande materiel skall utformas och material för dessa väljas på ett sådant sätt att uppkomst, spridning och följderna av eld och rök begränsas i händelse av brand.
 - 1.1.5 Anordningar som är avsedda att hanteras av användarna skall vara så utformade att de är ofarliga att använda och inte medför någon hälso- eller säkerhetsrisk för användarna vid en förutsägbar användning i strid med anvisningarna.
 - 1.2 Tillförlitlighet och tillgänglighet

Övervakning och underhåll av fasta eller rörliga delar som ingår i tågtrafiken skall organiseras och utföras på ett sådant sätt och i sådan omfattning att komponenternas funktionsduglighet bibehålls under angivna förhållanden.

1.3 Hälsa

1.3.1 Material som vid normal användning kan komma att innebära en hälsofara för personer som utsätts för dem får inte användas i tågen eller i järnvägsinfrastrukturerna.

1.3.2 Materialen skall väljas, iordningställas och användas på så sätt att utsläpp av rök eller skadliga och farliga gaser begränsas, särskilt i händelse av brand.

1.4 Miljöskydd

1.4.1 Den miljöpåverkan som anläggning och drift av det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg medför skall bedömas och beaktas vid utformningen av detta system i enlighet med gällande gemenskapsbestämmelser.

1.4.2 De material som används i tågen och i infrastrukturen får inte medföra utsläpp av rök eller gaser som är skadliga och farliga för miljön, särskilt i händelse av brand.

1.4.3 Rullande materiel och energiförsörjningssystem skall utformas och byggas på så sätt att de är elektromagnetiskt kompatibla med installationer, anläggningar och utrustning samt allmänna och privata nät med vilka det föreligger risk för interferens.

1.4.4 Det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg skall drivas under iakttagande av föreskrivna gränsvärden för buller.

1.4.5 Det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg får inte ge upphov till markvibrationer som är oacceptabla för verksamhet och omgivningar som ligger nära infrastrukturen och som är normalt underhållna.

1.5 Teknisk kompatibilitet

Infrastrukturens och de fasta installationernas tekniska egenskaper skall vara kompatibla inbördes och med de tekniska egenskaperna hos tåg som skall trafikera det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg. När det på vissa delar av nätet visar sig svårt att ta hänsyn till dessa egenskaper kan tillfälliga lösningar som garanterar framtida kompatibilitet utnyttjas.

2. SÄRSKILDA KRAV FÖR VARJE DELSYSTEM

2.1 Infrastrukturer

2.1.1 Säkerhet

Anpassade åtgärder skall vidtas för att hindra oönskat tillträde till eller intrång i installationerna.

Åtgärder skall vidtas för att begränsa den olycksrisk människor utsätts för, särskilt när tåg passerar stationer i hög hastighet. Infrastruktur till vilken allmänheten har tillträde skall utformas och byggas på ett sådant sätt att säkerhetsriskerna för människor begränsas (stabilitet, brand, tillträde, evakuering, plattformar osv.). Lämpliga åtgärder skall vidtas för att ta hänsyn till de särskilda säkerhetsförhållandena i långa tunnlar.

2.2 Energi

2.2.1 Säkerhet

Driften av energiförsörjningssystemen får varken inverka på säkerheten för tåg eller människor (användare, driftspersonal, personer som bor nära järnvägen och tredje man).

2.2.2 Miljöskydd

Driften av försörjningssystemen för elenergi eller bränsle får inte ge skador på miljön utöver angivna gränsvärden.

2.2.3 Teknisk kompatibilitet

- försörjningssystemen för elenergi eller bränsle skall
- möjliggöra för tågen att uppnå angivna prestanda,- beträffande elenergi, vara kompatibla med de strömvtagare som är installerade på tågen.

2.2.2 Kontrollstyrning och signalering

2.3.1 Säkerhet

Anläggningar och åtgärder för kontrollstyrning och signalering skall möjliggöra tågtrafik med en säkerhetsnivå som motsvarar de mål som fastställts för nätet. Systemen för kontrollstyrning och signalering skall medge fortsatt säker trafik för tåg med tillstånd att rulla under särskilda försämrade omständigheter.

2.3.2 Teknisk kompatibilitet

Ny infrastruktur och ny rullande materiel som tillverkas eller utvecklas efter det att kompatibla system för kontrollstyrning och signalering införts, skall anpassas så att de kan användas med dessa system. Utrustning för kontrollstyrning och signalering som installeras i tågförarhytterna skall möjliggöra normal drift under angivna förhållanden i det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg.

2.4 Rullande materiel

2.4.1 Säkerhet

Rullande materiel och förbindelserna mellan vagnar skall utformas så att passagerarutrymmen och förarhytt skyddas i händelse av kollision eller urspärning. Den elektriska utrustningen får inte försämra driftsäkerheten för kontrollstyrnings- och signalanläggningarna. Bromsteknik och bromskrafter skall vara förenliga med spårens, konstbyggnadernas och signalsystemens konstruktion. För att människors säkerhet inte skall äventyras skall åtgärder vidtas för att begränsa åtkomligheten till spänningsförande komponenter. Det skall finnas anordningar som gör det möjligt för

passagerare att i händelse av fara göra lokföraren uppmärksam på situationen och för tågpersonalen att sätta sig i förbindelse med denne. Dörrarna skall vara försedda med läs- och öppningssystem som garanterar passagerarnas säkerhet. Det skall finnas tydligt markerade nödutgångar. Lämpliga åtgärder skall vidtas för att ta hänsyn till de särskilda säkerhetsförhållandena i långa tunnlar. Tågen skall vara utrustade med ett tillräckligt kraftfullt och oberoende nödbelysningsystem. Tågen skall vara utrustade med en högtalaranläggning som möjliggör för tågpersonal och personal i kontrollcentraler utanför tåget att överföra meddelanden till de resande.

2.4.2 Tillförlitlighet och tillgänglighet

Den grundläggande utrustningen för hjul, drivsystem, bromsar och kontrollstyrning skall vara utformad på så sätt att tågets färd kan fortsätta i angivna nöddriftssituationer utan allvarliga konsekvenser för den utrustning som fortfarande fungerar.

2.4.3 Teknisk kompatibilitet

Den elektriska utrustningen skall vara kompatibel med installationerna för kontrollstyrning och signalering. Vid elektrisk drivning skall strömvtagarnas egenskaper möjliggöra tågtrafik med strömförsörjningssystemen vid det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg. Den rullande materielen skall ha sådana egenskaper att den är i stånd att trafikera de linjer som den planeras trafikera.

2.5 Underhåll

2.5.1 Hälsa och säkerhet

De tekniska installationer och metoder som används vid anläggningarna skall garantera säker drift av det berörda delsystemet och får inte utgöra någon risk för människors hälsa och säkerhet.

2.5.2 Miljöskydd

Tekniska installationer och metoder som används vid underhållsanläggningar får inte överskrida tillåtna miljögränsvärden.

2.5.3 Teknisk kompatibilitet

Underhållsanläggningar för konventionell rullande materiel skall kunna användas för säkerhets-, hygien- och komfortarbeten för all sådan materiel för vilken anläggningen är avsedd.

2.6 Drift och trafikledning

2.6.1 Säkerhet

Enhetliga regler för drift av nätet samt för lokförarnas och tåg- och kontrollcentralspersonalens kvalifikationer skall garantera säker drift under beaktande av de olika kraven vid internationellt och inhemskt arbete. Underhållsätgärder, underhållsfrekvens, utbildning och kvalifikationer för personal vid underhållsanläggningar och kontrollcentraler samt de kvalitetssäkringssystem som inrättats vid dessa anläggningar av de berörda operatörerna skall garantera en hög säkerhetsnivå.

2.6.2 Tillförlitlighet och tillgänglighet

Underhållsätgärder, underhållsfrekvens, utbildning och kvalifikationer för personal vid underhållsanläggningar och kontrollcentraler samt de kvalitetssäkringssystem som inrättats vid dessa anläggningar av de berörda operatörerna skall garantera en hög tillförlitlighet i och tillgänglighet till systemet.

2.6.3 Teknisk kompatibilitet

Enhetliga regler för drift av nätet samt för lokförarnas och tåg- och driftledningspersonalens kvalifikationer skall garantera effektiv drift av det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg under beaktande av de olika kraven vid internationellt och inhemskt arbete.

2.7 Telematikapplikationer för person- och godstrafik

2.7.1 Teknisk kompatibilitet

De väsentliga kraven för telematikapplikationer avsedda att garantera resande och godskunder en lägsta servicenivå gäller i första hand den tekniska kompatibiliteten. När det gäller dessa applikationer måste följande uppnås:

- databaser, programvara och dataöverföringsprotokoll skall utarbetas för största möjliga datautbyte mellan de olika applikationerna och mellan operatörerna, men utbytet skall inte omfatta konfidentiella handelsdata,
- användarna måste enkelt kunna få tillgång till information.

2.7.2 Tillförlitlighet och tillgänglighet

Användning, handhavande, uppdatering och underhåll av databaserna, programvaran och dataöverföringsprotokollen skall ske för högsta möjliga effektivitet och kvalitet.

2.7.3 Hälsa

Gränssnitten mellan systemen och användarna skall följa minimireglerna för ergonomi och hälsoskydd.

2.7.4 Säkerhet

Integritet och tillförlitlighet skall ligga på en tillräckligt hög nivå när det gäller lagring eller överföring av information som har samband med säkerheten.

Bilaga 4

BILAGA II (direktiv 2001/14/EG)

Tjänster som skall tillhandahållas järnvägsföretagen

1. Minimipaket av tillträdestjänster skall omfatta följande:

- a) behandling av ansökningar om infrastrukturkapacitet,
- b) rätt att utnyttja den kapacitet som beviljats,
- c) användning av växlar och övergångsspår i tågspår,
- d) trafikledning inklusive signalsystem, kontroll, tågklarering samt överföring och tillhandahållande av information om tågrörelser,
- e) all övrig information som behövs för att utföra eller driva den järnvägstrafik för vilken kapacitet har tilldelats.

2. Som bantillträdestjänster och tillhandahållande av tjänster räknas följande:

- a) användning av elförsörjningsutrustning för drivmotorström till tåg där det finns tillgång till sådan,
- b) bränsledepåer,
- c) stationer för passagerare, inklusive byggnader och övriga faciliteter,
- d) godsterminaler,
- e) rangerbangårdar,

- f) tåg bildningsmöjligheter,
- g) sidospår för uppställning,
- h) underhålls- och andra tekniska anläggningar.

3. Följande tjänster får räknas som tilläggstjänster:

- a) drivmotorström,
- b) uppvärmning före avgång av persontåg,
- c) bränsleförsörjning, växling och alla andra tjänster som tillhandahålls vid ovan nämnda faciliteter för tillträdestjänster,
- d) skräddarsydda kontrakt för kontroll av transport av farligt gods,- assistans för drift av icke-standardtåg.

4. Följande tjänster får räknas som extra tjänster:

- a) tillträde till telekommunikationsnät,
- b) tillhandahållande av extra information,
- c) teknisk kontroll av rullande materiel.

Bilaga 5

BILAGA III (direktiv 2001/14/EG)

Tidsplan för tilldelningsförfarandet

1. Tågplanen skall upprättas en gång per kalenderår.
2. Ändring av den gällande tågplanen skall ske vid midnatt den sista lördagen i maj. Om en ändring eller justering genomförs efter sommaren skall detta ske vid midnatt den sista lördagen i september varje år och vid sådana andra tidpunkter mellan dessa datum som behövs. Infrastrukturförvaltarna får komma överens om olika datum och i så fall skall kommissionen informeras om detta.
3. Sista ansökningsdagen för ansökningar om kapacitet som skall införas i tågplanen får inte infalla tidigare än 12 månader innan planen börjar gälla.
4. Senast 11 månader innan tågplanen börjar gälla skall infrastrukturen säkerställa att preliminära tåglägen för internationell trafik har upprättats i samarbete med andra relevanta tilldelningsorgan i enlighet med artikel 15. Infrastrukturförvaltarna skall säkerställa att man så långt som möjligt håller sig till dessa under de senare processerna.
5. Senast fyra månader efter det att tidsfristen för budgivning från sökande löpt ut skall infrastrukturförvaltaren utarbeta ett utkast till tågplan.

1 Allmänna utgångspunkter

1.1 Utredningsuppdraget

Uppdragen för Järnvägsutredningen framgår av regeringens direktiv 2001:48 med tilläggsdirektiv 2002:16. Den första fasen av mitt arbete skall resultera i förslag till de författnings- och organisationsförändringar som är lämpliga för att genomföra direktiven i det så kallade järnvägspaketet. Med detta avses

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/12/EG om ändring av direktivet 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar,
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/13/EG om ändring av direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag,
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg, samt
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/16/EG om driftskompatibilitet för transeuropeiska konventionella järnvägar.

EG-rätten och annan internationell lagstiftning har successivt fått en ökad betydelse för svensk järnvägspolitik och svenska och internationella järnvägstransporter. Det är bakgrunden till varför jag getts i uppdrag att överväga hur regeringen och olika järnvägsintressenter bör representeras i de olika internationella organisationer som är betydelsefulla för järnvägens utveckling. Detsamma gäller delvis också uppgiften att överväga hur privatvagnar bör registreras och certifieras i en allt friare järnvägsmarknad, särskilt de som går i internationell trafik.

Resultatet av en allmän översynen av den svenska järnvägslagstiftningen skall redovisas senast den 15 mars 2003. Förutom fortsatt översyn av gällande svensk järnvägslagstiftning skall jag då bl.a. överväga hur konventionen om internationell järnvägstrafik

(COTIF) skall införlivas i svensk rätt. Det är också då som järnvägstrafiklagen med dess betydelse för transportkunderna kommer att ses över. Författningsförslagen skall inkludera ändringar som föranleds av mina fortsatta överväganden om framtida villkor för att bedriva person- och godstrafik på järnväg. Jag kommer i nästa fas också att lämna övriga förslag om hur järnvägssystemet som helhet bör utformas för att främja utvecklingen av järnvägstransporterna. Övervägandena kommer att göras med transportkundernas intressen som utgångspunkt. Detta har redan nu styrt mina överväganden, speciellt vad gäller marknadstillträde och kapacitetsfördelning. Avtalen mellan järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltarna eller andra som tillhandahåller service och stödfunktioner inom järnvägssystemet måste utvecklas så att de speglar slutkonsumenternas önskemål och bidrar till att dessa kan tillgodoses.

1.2 Svenska järnvägspolitiska reformer med betydelse för författnings- och organisationsförändringar

De järnvägsreformer som genomförts i Sverige sedan 1988 har successivt ändrat styrkeförhållandena mellan olika intressenter inom järnvägssystemet och deras relationer till omvärlden. Detta har medfört ett ökat behov av att lyfta fram och renodla olika ansvarsområden och klargöra hur rollerna bör utövas. Behovet av särskilda organ som löser tvister som tidigare avgjordes genom beslut av högste chef inom järnvägsförvaltningen utgör ett inslag i detta.

Det är väsentligt att notera att den järnvägspolitiska reformen 1988 i första hand introducerade nya förutsättningar för att bedriva järnvägstrafik och för att planera och finansiera järnvägens infrastruktur. De som bedriver järnvägstrafik betalar sedan 1989 avgifter för utnyttjande av infrastrukturen på liknande sätt som på vägsidan. Planering av hur de statliga spåranläggningarna skall utvecklas bedöms med hjälp av samhällsekonomiska bedömningar. Finansieringen av drift och underhåll av samt investeringar i infrastrukturen sker för större delen av det svenska järnvägsnätet genom anslag över statsbudgeten. Det tidigare slutna järnvägssystemet är öppet för inflytande så att inte enbart trafikföretagen utan även andra intressenter i samhället har samma möjligheter som på vägsidan att påverka utvecklingen av infrastrukturen.

För att skapa dessa radikalt nya förutsättningar klövs det vertikalt integrerade järnvägssystemet med affärsverket SJ som statlig huvudman i två nya verk: Banverket som förvaltningsansvarig under regeringen för järnvägens infrastruktur och SJ som affärsdrivande verk med ansvar för trafiken. Öppningen av systemet innebar att länstrafikhuvudmännen gavs möjlighet att organisera och, om de så ville, bedriva persontrafik på länsjärnvägarna. Järnvägsinspektionen bildades som en neutral garant för säkerheten inom systemet.

Den betydande och då unika reform som skedde 1988 innebar naturligtvis nya regleringar, dock inte av så genomgripande art som kanske kunde förväntas. Skälet var bl.a. att reformen endast skapade två nya verk som vart och ett hade tämligen tydliga roller och kontaktytor mot omvärlden. Det rädde också "maktbalans" mellan de två huvudaktörerna: SJ svarade med ett i stort sett fullständigt legalt monopol för trafiken. Man behärskade också trafikplanering och trafikledning genom att behålla ansvaret för dessa funktioner inom affärsverket. Banverket svarade för att infrastrukturen utvecklades och hölls tekniskt farbar. Det ansågs därför möjligt att låta Banverket fungera som beslutsinstans i de konflikter som kunde uppstå mellan SJ, trafik huvudmännen och andra enstaka trafikutövare.

Det kan hävdas att uppdelningen i två självständiga aktörer, visserligen båda inom staten, borde ha föranlett att man redan 1988 gjort en uppdelning av ansvaret gentemot tredje man. I stället kom detta att helt föras till infrastrukturförvaltaren. Sektorsinternt fördelas detta ansvar med hjälp av banupplåtelseavtal som upprättas mellan Banverket respektive SJ och andra trafikutövare.

Utvecklingen av normer för spåranläggningar och fordon förutsettes, med undantag från normering från säkerhetssynpunkt, också ske hos respektive huvudaktörer utan externa krav på avstämning mellan parterna. Även här har banupplåtelseavtalen och de allmänna villkor som överenskommit som grund för dessa kommit att ersätta författningar och normer. Nackdelarna med detta tillstånd har bl.a. kunnat iakttas vid introduktion av nya fordon, speciellt hos nya aktörer, och vid byggande av järnvägsinfrastruktur utanför Banverkets förvaltning.

Persontrafikmarknaden öppnades 1993 för konkurrens i den upphandlade interregionala trafiken. År 1996 utökades trafik huvudmännens rättigheter att bedriva persontrafik på järnvägen. Inrikes godstrafik avreglerades dessutom nästan helt med undantag

för skydd för existerande trafik, i praktiken SJ:s godstrafik. För såväl person- som godstrafik gällde att järnvägsföretagen skulle ha sitt säte i Sverige. Det gällde dock inte järnvägsföretag som bedriver internationell kombitrafik eller ingår i så kallade internationella sammanslutningar av järnvägsföretag som redan enligt direktiv 1991/440/EEG haft rätt att bedriva internationell person- och godstrafik på de svenska spåren. Avregleringen åtföljdes av krav på att stationer, terminalanläggningar och andra s.k. gemensamma funktioner inom SJ skulle öppnas för andra trafikintressenter på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor. Kraven åtföljdes dock inte av något särskilt författningsmässigt stöd för någon myndighetsfunktion att övervaka att dessa krav efterlevdes. Svagheten med denna lösning med nyckelfunktioner oreglerat kvar inom den dominerande aktören visade sig snart i den praktiska hanteringen.

Samtidigt som denna avreglering skedde överfördes trafikledningen till Banverket. Det var nödvändigt för att i det nya läget kunna garantera en opartisk behandling av de olika järnvägsföretag och trafikhuvudmän som nu kunde ansöka om tåglägen och organisera eller bedriva trafik på spåren. En enhet, Tågtrafikledningen, gavs en delvis självständig ställning för att kunna fungera som regleringsorgan såväl mellan olika trafikutövare som mellan dessa och Banverket. Denna roll utsträcktes också att gälla för internationell spårtrafik på privata spåranslagningar genom lagen (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet. Genom regeringsbeslut 1999-05-27, då nästan all statlig terminalinfrastruktur och vissa ytterligare persontrafikanläggningar överfördes till Banverket från SJ, vidgades infrastrukturansvaret även till att mer generellt omfatta terminalinfrastruktur. Utanför infrastrukturen hamnade fortfarande stationer och flertalet tjänster som tillhandahålls inom terminalområdena. De senare tillhandahålls fortfarande i stor utsträckning av något av järnvägsföretagen.

Det stora och avgörande steget mot helt nya strukturella förhållanden togs emellertid först 2001 då SJ delades i två helt oberoende statligt ägda bolag för person- respektive godstrafik. Samtidigt bildades ett antal oberoende tillhandahållare av tjänster under AB Swedcarrier, bl.a. Jernhusen AB som förvaltar stationer samt underhålls- och verkstadsföretag. Ett antal av dessa har enligt intentionerna sålts till privata intressenter. Flera av dessa företag har en dominerande ställning inom sitt verksamhetsområde.

Genom dessa händelser förändrades drastiskt styrkeförhållandena mellan järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltarna. De senare, speciellt Banverket, är nu de personellt och finansiellt starka aktörerna inom sektorn. För Banverkets del förstärks detta genom att man förenar infrastrukturförvaltningen med ansvaret för samordning inom järnvägssektorn och med andra myndighetsuppgifter. Utvecklingen påverkar inte enbart styrkeförhållanden i förhandlingar och annan dialog mellan intressenterna. Den påverkar också hur trafiksidan i framtiden har förmåga att delta i forsknings- och utvecklingsarbete liksom i diskussioner om fortsatta reformåtgärder inom landet och inom EU. Risken för bristande balans mellan infrastruktur- och trafikutövarasikter måste därför uppmärksammas i dessa sammanhang, inte minst i arbetet med framtagning av de nya tekniska och andra normer som har till syfte att öka driftskompatibiliteten inom det europeiska järnvägssystemet.

Under år 2001 integrerades också Tågtrafikledningens operativa verksamhet helt i Banverket. Denna utveckling var ett naturligt led i att framhäva trafikledningens roll som leverantör av framkomlighet på spåren enligt de tåglägen och tillhörande villkor som överenskommit mellan trafikutövarna och Banverket. För övriga infrastrukturförvaltare har detta varit fallet enligt järnvägs-säkerhetslagen redan sedan 1991. Detsamma gäller också inom de av EU:s medlemsstater som genomfört reformer i linje med den svenska lösningen.

Tågtrafikledningens myndighetsroll har emellertid samtidigt försvagats och utövas för tillfället under samma chef som ansvarar för trafikplaneringen och trafikledningen inom Banverket. Detta har skett samtidigt som de förändrade styrkeförhållandena parterna emellan snarare kunde ha förväntats leda till förstärkta myndighetsfunktioner med ansvar för att övervaka kapacitetsfördelning och andra inslag i relationen mellan infrastrukturförvaltare och trafikintressenter. Från jävssynpunkt har uppgiften om tvistlösning vid oenighet om avtalsvillkor kommit att bli särskilt prekär. Järnvägsföretagens successivt förlorade kontroll över stöd- och servicefunktioner är ett ytterligare argument för stärkt tillsyn och kontroll och för att överväga hur tvister skall hanteras i de nya externa relationer som kan uppstå.

Behovet av en förstärkt reglering av det svenska järnvägssystemet med utvecklade myndighetsfunktioner kan i många stycken konstateras vara identiska med de krav som ställs i den nya EG-rätten. Märkligt vore också annat eftersom det svenska järnvägssy-

stemet i öppenhet och funktion i övrigt i stora stycken nått den punkt som regleringen i EG-direktiven vill frammana. Det finns därför anledning att se genomförandet av de nu aktuella EG-direktiven som ett inslag i den omreglering av svensk järnvägsrätt som ändå skulle bli nödvändig att företa.

1.3 Arbetets inriktning

Det har varit uppenbart att jag redan i denna första fas av utredningen måste göra ett antal strategiska överväganden och ställningstaganden. Förslagen till författningsförändringar har inte heller kunnat begränsas till ändringar och kompletteringar i de författningar som reglerar berörda områden i dagens svenska lagstiftning. Skälen till detta är flera:

För det första ges i de nya direktiven om marknadstillträde och kapacitetstilldelning m.m. (direktiv 2001/12/EG respektive 2001/14/EG) i flera viktiga frågor enbart ramar inom vilka medlemsstaterna måste göra ett stort antal vägval i det nationella lagstiftningsarbetet. Det gäller exempelvis hur långt det utvidgade marknadstillträdet skall utsträckas, hur processen för tilldelning av licenser och kapacitet skall regleras eller hur avgiftsprinciper skall utformas.

För det andra ställer redan införlivandet av de nu aktuella direktiven krav på ändrad struktur och ändrad regleringsnivå inom områdena kapacitetstilldelning och fastställande och uttag av infrastrukturavgifter. Vidare medför direktiven och de principiella ställningstaganden som skall göras i olika vägvalsfrågor att definitioner måste ses över i centrala delar av den svenska järnvägslagstiftningen.

Jag har därför valt att redan nu föreslå en ny och för framtida behov robust struktur för järnvägslagstiftningen. Avsikten är att lagen enligt kommande förslag i huvudbetänkandet bl.a. skall kompletteras med en avdelning som ersätter dagens järnvägstrafiklag. Jag kommer vidare att överväga om och hur järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) i sin helhet skall införlivas i den nya järnvägslagen.

Slutligen krävs noggranna överväganden om hur reglerande funktioner skall utvecklas och vilka ingrepp och kompletteringar detta föranleder i nuvarande myndighetsstruktur. De senaste strukturella reformer som skett i Sverige påskyndar som påpekats behovet av åtgärder inom detta område.

Jag har under arbetet tagit del av det andra järnvägspaket som presenterats av kommissionen under våren. Tänkbara konsekvenser av det föreslagna säkerhetsdirektivet, förslaget om inrättande av en överstatlig järnvägsbyrå och andra frågor som kan påverka den långsiktiga författnings- och organisationsutvecklingen i Sverige, liksom utvecklingen av rättigheter och skyldigheter för olika intressenter inom järnvägssektorn, har beaktats. Flera experter som är knutna till utredningen liksom delar av sekretariatet har också deltagit i kommissionens arbetsgrupper för genomförandet av det första järnvägspaketet.

Regleringen av ett öppet järnvägssystem måste vara tydlig så att olika funktionskrav inte eftersätts. Samtidigt måste den lämna utrymme för nya och effektiva lösningar på de problem som sektorns aktörer ställs inför. Jag har redan under denna fas inlett överläggningar med sektorns intressenter för att med dem överväga t.ex. hur fördelning av kapacitet bör ske i ett öppet järnvägssystem med en ökad mångfald trafikutövare. Samråd har också skett med Banverket och SIKÄ under deras gemensamma uppdrag om banavgifter. Dessa inledande diskussioner har varit värdefulla för min huvuduppgift i denna fas, inte minst för bedömningen om hur ramarna för olika aktörer, processer och överenskommelser inom järnvägssystemet bör utformas i den nya järnvägslagstiftningen.

Jag återkommer i huvudbetänkandet till hur strukturella och andra lösningar bör utvecklas inom de ramar som nu föreslås.

2 Regelverket

2.1 Det svenska regelverket

De författningar som reglerar järnvägen i Sverige i dag kan grovt indelas i tre kategorier efter ändamålet bakom regleringen nämligen:

- krav på teknisk standard och säkerhet,
- regler för tillträde till järnvägsmarknaden och
- regler om det inbördes förhållandet mellan dem som agerar på järnvägsmarknaden.

Till den första kategorien kan hänföras lagen (1995:1649) och förordningen (1995:1652) om byggande av järnväg, järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) och förordningen (1990:1165) om säkerheten vid järnväg, spårväg och tunnelbana samt lagen (2000:1336) och förordningen (2000:1339) om järnvägssystem för höghastighetståg. Den andra kategorien omfattar förordningen (1996:734) om statens spåranläggningar och lagen (1997:756) och förordningen (1997:757) om tilldelning av spårkapacitet. I den tredje kategorien ingår järnvägstrafiklagen (1985:192) och lagen (1985:183) om internationell järnvägstrafik.

2.1.1 Regelverkets utveckling

SJ hade länge ensamrätt att bedriva såväl person- som godstrafik. Detta har inverkat på regelsystemets utformning.

Sedan den 1 juli 1990 har det varit möjligt att upphandla viss persontrafik i konkurrens. Då fick länstrafikhuvudmännen ansvaret för den regionala persontrafiken på järnväg. Möjligheten för trafik- huvudmännen att bedriva trafiken i egen regi eller efter

upphandling begränsades dock till en början till länsjärnvägarna. För av staten upphandlad s.k. olönsam trafik har upphandling i konkurrens varit möjlig sedan 1993. Det var dock först i samband med upphandlingen 1999 som en viss del av denna trafik övertogs av andra järnvägsföretag än SJ. På tre av tio av staten upphandlade interregionala tåglinjer, beträffande nattågstrafiken mellan Stockholm/Göteborg och övre Norrland, samt på linjerna Göteborg-Malmö samt Nässjö-Skövde förlorade SJ upphandlingen och trafiken gick till Tågkompaniet AB, BSM Järnväg AB och Sydvästen. I samband med att dessa operatörer kom in på persontrafikmarknaden uppmärksammades svagheter i regleringen vilket lett till vissa ändringar i förordningen (1996:734) om statens spår-anläggningar.

Ett transportpolitiskt beslut 1995 (prop. 1995/96:92, bet. 1995/96:TU12, rskr.1995/96:108) ledde till att godstrafikmarknaden 1996 öppnades för konkurrens i fråga om nationell godstrafik på järnväg. Detta skedde samtidigt som direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 95/19/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg infördes i svensk lagstiftning genom förordningen (1996:734) om statens spår-anläggningar och ändringar i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157). Denna reglering följdes av lag (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet vilken reglerar tillträde till andra spår-anläggningar än de som drivs och förvaltas av Banverket.

Genom direktiv 91/440/EEG om utveckling av gemenskapens järnvägar infördes krav på att förvaltningen av järnvägsdriften och infrastrukturen skulle skiljas från transportverksamheten, åtminstone räkenskapsmässigt. Motivet var att härigenom öka förutsättningarna för konkurrens på lika villkor mellan nya och befintliga nationella järnvägsföretag. Kravet har lett till att ett antal medlemsstater i EU har gjort mer eller mindre långtgående uppdelning av bana och trafik. Den förändring av järnvägsbegreppet som blev följden inom EU gjorde en revidering av fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF) nödvändig. Vissa provisoriska ändringar i COTIF ledde 1995 till motsvarande ändringar i lagen (1993:1477) om ändring i lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik och i järnvägstrafiklagen (1985:192).

Genom lagen (2000:1336) om järnvägssystem för höghastighetståg infördes direktiv 1996/48/EG om driftskompatibilitet hos

det transeuropeiska järnvägsnätet för höghastighetståg. Dessa regler rör teknisk normering.

Järnvägen har i det mesta själv fastställt reglerna för sin verksamhet. Detta grundar sig på att verksamheten i princip drivits av den nationella järnvägsförvaltningen, dvs. av staten. Behov av rättslig reglering har inte ansetts föreligga annat än beträffande vissa ansvarsförhållanden.

Det finns dock ett mycket detaljerat regelverk för hur järnvägs- trafik skall bedrivas. Stora delar av detta regelverk återfinns som Statens järnvägars föreskrifter (SJF) eller Banverkets föreskrifter (BVF), dvs. interna föreskrifter vilka i princip är bindande endast för SJ:s respektive Banverkets egen personal. I samband med järnvägssäkerhetslagens tillkomst konstaterades att andra trafikutövare också måste rätta sig efter föreskrifter för trafiken och att dessa föreskrifter kräver antingen lagform eller bemyndigande för att vara bindande för enskilda (prop. 1990/91:1 sid. 17). Detta ledde till att Järnvägsinspektionen gavs föreskriftsrätt.

I samband med att trafikledningen flyttades från SJ till Tågtrafikledningen gavs denna föreskriftsrätt i fråga om bl.a. tillvägagångssättet vid ansökningar om tågläge. Banverket som inte kan sägas ha motsvarande föreskriftsrätt har via avtal med trafikutövarna om tillträde till banan civilrättsligt knutit upp dessa mot sina egna föreskrifter. En viss osäkerhet beträffande avtalsinnehållet torde därmed uppkomma i och med att trafikutövarna är skyldiga att hålla sig uppdaterade om de ändringar som Banverket gör i dessa föreskrifter.

Offentlighetsrättslig bindning genom föreskrifter ger genom föreskrivet remissförfarande möjlighet att påtala eventuell kostnadspåverkan på verksamheten och ger möjlighet till överprövning av fastställda föreskrifter. Såvitt avser avtalet finns möjlighet för part att vid oenighet om avtalsinnehållet hänskjuta frågan till Tågtrafikledningen för fastställande av de administrativa, tekniska och finansiella villkor som skall gälla för trafiken.

2.1.2 Synpunkter på det svenska regelverket

Mot bakgrund av bl.a. den förändring järnvägen genomgått och den avreglering som skett på den svenska järnvägsmarknaden har ett behov uppstått av en allmän översyn av regelverket. Järnvägsförfattningarna är till största delen skrivna utifrån en annan verklighet

än dagens. Det kan i vissa fall diskuteras om rätt regleringsnivå används. Säkerheten regleras t.ex. i Järnvägssäkerhetslagen (1990:1157). Rätten att bedriva trafik på huvuddelen av det svenska järnvägsnätet regleras däremot i förordning, nämligen förordningen (1996:734) om statens spår-anläggningar. Denna rätt på andra spår-anläggningar regleras i lagen (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet. Det finns exempel på att ett och samma begrepp används i olika betydelse i olika järnvägsförfattningar och att vissa regler, t.ex. beträffande ansvarets placering i fråga om skadestånd, är sådana att marknadens parter valt att inte tillämpa dem eftersom de fungerar mindre väl på dagens järnvägsmarknad.

Trafikregler upprättas fortfarande i stort internt hos trafikutövarna. Orsaken till detta står kanske främst att finna i att järnvägsmarknaden vid Järnvägssäkerhetslagens tillkomst inte kan sägas ha varit öppen för konkurrens. Situationen är i detta avseende annorlunda i dag.

Av Järnvägsinspektionen föreskrifter (BV-FS 1996:2, BV-FS 2000:2 och BV-FS 1995:3) framgår att en ansökan om tillstånd att bedriva järnvägstrafik skall innehålla uppgifter om säkerhetsordning. Denna skall i sin tur bl.a. innehålla en trafiksäkerhetsinstruktion dvs. bestämmelser om bedrivande av trafik och arbeten på spåret. I sin trafiksäkerhetsinstruktion skall järnvägsföretaget såvitt nu är av intresse ange bestämmelser om utseende och innebörd hos använda tavlor skyltar, märken, handsignaler, ljussignaler m.m. och bestämmelser om spårfordons passage över plankorsningar. Enligt Järnvägsinspektionens föreskrift skall trafiksäkerhetsinstruktion som berör flera verksamhetsutövare vara likalydande i gemensamma delar.

Det kan ifrågasättas om detta är ett ändamålsenligt sätt att få fram trafikregler för järnvägen. I princip innebär regleringen att dessa lämnats åt marknadens aktörer att ta fram. Konsekvensen har blivit att SJ:s interna regler kopierats av nya trafikutövare. Problem med överskådlighet och svårighet att faktiskt ange vad som gäller har lett till att ett arbete påbörjats, det s.k. TRI- (trafiksäkerhetsinstruktions-) arbetet, vilket innefattar en översyn av rådande reglering och ett ställningstagande till om reglerna är sådana att de bör tas fram av branschen eller om de är sådana att de bör regleras genom offentligt bindande föreskrifter.

En självklarhet i detta sammanhang är att järnvägsföretaget ansvarar för sin verksamhet. En annan sak är om detta också ska ta fram reglerna för hur samspelet mellan järnvägsföretagen skall ske

på de spåranläggningar där fler än en operatör bedriver trafik. Järnvägsinspektionens föreskrifter kan dock anses ha präglats av att lämna långtgående befogenheter till marknaden när det gäller att ta fram regler för trafiken på spåranläggningar. Föreskrifter om samspelet mellan järnvägsföretagens operativa personal och trafikledningen, däribland skyldigheten att efterkomma trafikledningens ordergivning, signaler etc. bör regleras genom författning. Denna och liknande frågor kommer att bli föremål för min bredare översyn av järnvägsregleringen.

2.2 Den nya EG-rätten

Arbetet med att integrera järnvägen i den inre marknaden har fortsatt. Det s.k. första järnvägspaketet innebär ändring av direktiv 91/440/EEG om gemenskapens järnvägar genom direktiv 2001/12/EG, ändring av direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag genom direktiv 2001/13/EG medan direktiv 95/19/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter ersätts av direktiv 2001/14/EG. I paketet regleras ansvars- och befogenhetsfördelningen inom järnvägssektorn och mellan sektorn och staten. Detta innebär bl.a. ett krav på att inrätta ett från infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag fristående regleringsorgan. Vidare införs krav på att funktioner för kapacitets- och infrastrukturprissättning skall skiljas organisatoriskt från trafikutövare samt att säkerhetscertifiering skall skiljas från såväl infrastrukturförvaltare som trafikutövare.

Principer för tillträdesrätten ingår i paketet. Dessa innebär att ett särskilt transeuropeiskt järnvägsnät för godstransporter (TERFN) definieras. På detta nät kommer järnvägsföretag som är etablerade inom EU att få utföra internationell godstrafik. Denna reglering innefattar en, om än förhållandevis blygsam, utvidgning av marknadstillträdet. Tillträdesrätt införs vidare till terminaler och vissa hamnar. Efter den 15 mars 2008 skall tillträdesrätten utvidgas till att omfatta hela järnvägsnätet inom EU. Direktivet inför dock inte rätt till cabotage, dvs. rätt att lasta och lossa gods inom ett land.

Det regleringsorgan som varje medlemsstat skall inrätta skall ha till uppgift att behandla klagomål från järnvägsmarknadens parter som anser sig på något sätt orättvist behandlade eller diskriminerade vid kapacitetstilldelningsförfarandet eller i avgifts-

sättningen. Detta regleringsorgan skall ha rätt att besluta om nödvändiga åtgärder för att korrigera en negativ utveckling på marknaderna för järnvägstransporttjänster och skall i detta avseende kunna agera såväl på anmälan som på eget initiativ.

Beträffande licenskravet görs en utvidgning genom direktiv 2001/13/EG på så sätt att detta omfattar alla järnvägsföretag och därmed inte längre är knutet till tillträdesrättens omfattning enligt direktiv 91/440/EEG, vilket tidigare inneburit problem för de medlemsstater som infört vidare tillträdesrätt. En licens utfärdad i en medlemsstat inom EU skall vara giltig inom hela gemenskapen. Krav införs på att den nationella tillståndmyndigheten informerar kommissionen om vilka licenser som utfärdas, ändras eller återkallas.

Principer för fördelning av infrastrukturkapacitet och prissättning läggs fast. Kapacitetsfördelningsprocessen harmoniseras, men nationella regler får tillämpas för prioritering av tågägen vid kapacitetsbrist. Genom direktiv 2001/14/EG införs detaljerade bestämmelser såvitt avser avgiftssättning och kapacitetsfördelning samtidigt som marknadens parter ges insyn i processen. Förbud mot handel med tågägen mellan operatörer och mot tillämpning av s.k. grandfathers rights, dvs. historiskt betingad prioritet, införs. Infrastrukturförvaltaren åläggs att upprätta en beskrivning av järnvägsnätet. Beskrivningen skall ange de villkor som gäller för att få tillträde till järnvägsinfrastrukturen och skall i övrigt innehålla all den information som är nödvändig för att kunna utnyttja tillträdesrätten.

Ramavtal får ingås mellan infrastrukturförvaltare och sökande. Dessa avtal får inte i detalj ange tågägen. Krav införs på att en samordningsprocess för hantering av intressekonflikter i kapacitetsfördelningsprocessen upprättas. Prioriteringskriterier får användas för fördelning av kapacitet på överbelastad infrastruktur. Analyser och planer skall upprättas för de delar av infrastrukturen där inte alla ansökningar om kapacitet kan tillgodoses och i fall där kapacitetsbrist kan förutses.

Direktivet innehåller vidare principer för fastställande och uttag av avgifter. Banavgifterna skall baseras på marginalkostnadsprissättning men med möjlighet att ta ut högre avgifter om marknaden tål detta. Viss reglering finns också beträffande de tjänster som skall tillhandahållas järnvägsföretag för att dessa skall kunna bedriva trafik. Prissättning på terminaltjänster måste t.ex. ske på icke-diskriminerande sätt.

Direktiv 1996/48/EG om driftskompatibilitet hos det transeuropeiska järnvägsnätet för höghastighetståg har följts upp av direktiv 2001/16/EG om driftskompatibilitet hos det transeuropeiska järnvägsnätet för konventionella tåg.

2.3 Fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF)

Ett omfattande revisionsarbete har genomförts vad avser fördraget om internationell järnvägstrafik samt dess underprotokoll och bihang, i fortsättningen benämnt COTIF. Ändringarna som beslutades vid organisationen för internationell järnvägstrafiks (OTIF) femte generalförsamling i Vilnius 1999 förutsätter ratifikation. COTIF innehåller civilrättsliga och offentligrättsliga regler beträffande internationella järnvägstransporter av såväl passagerare som gods.

Översynen av COTIF var föranledd av de förändringar som skett på järnvägsmarknaden genom den mer eller mindre långtgående uppdelning av järnvägsförvaltningar i infrastruktur och transportverksamhet som genomförts inom EU. Bihangen till COTIF är följande: CIV och CIM som innehåller enhetliga rättsregler för befordran av passagerare och gods, RID regler om internationell befordran av farligt gods, CUV regler om vagnar som används i internationell trafik och ansvaret för dessa vagnar, CUI regler om trafikeringsavtal för internationell trafik samt APTU regler om antagande av normer för tekniskt godkännande av och om enhetliga tekniska föreskrifter för järnvägsmaterial i internationell trafik och ATMF regler om godkännande av järnvägsmaterial i internationell trafik. Vid eventuell kollision mellan regelverk stadgar COTIF att EG-rätten har företräde för EUs medlemsländer.

De ändringar som översynen resulterat i är bl.a. en frikoppling från den förteckning (listor) över järnvägslinjer som tidigare utgjorde grunden för konventionens tillämpning. Tidigare måste, för att konventionen skulle vara tillämplig, järnvägslinjen där transporten skulle utföras finnas angiven på listor som hölls av OTIF. Detta krav på inskrivning på listor är i huvudsak borttaget vilket medför att reglernas tillämpningsområde utvidgas. Vidare har befordringsskyldigheten (respektive trafikeringskyldigheten) upphört. (Jfr. prop. 1983/84:117 sid. 28). När det gäller ansvar har fastslagits att transportören är den som ansvarar gentemot kunden.

Frågan om järnvägens ansvar för skador är i dag reglerat på olika sätt beroende på om transporten är nationell eller internationell. Såvitt gäller internationell transport ligger ansvaret hos transportören medan det vid nationell transport placerats hos järnvägens innehavare. I samband med införlivandet av tilläggsbestämmelser i COTIF angavs i proposition 1994/95:111 att en skillnad ifråga om ansvarets placering var mindre tillfredsställande men att den fick godtas i avvaktan på den då pågående revisionen av COTIF. "Skulle revisionen av COTIF innebära att ansvaret enligt konventionen fördelas på något annat sätt än enligt järnvägstrafiklagen får frågan om ansvarsfördelningen vid inrikes trafik tas upp till förnyat övervägande" (prop. 1994/95:111 sid. 34). Jag konstaterar att frågan bör tas upp på nytt.

Reglerna om farligt gods (RID) är i dag knutna till CIM, vilket innebär att de är tillämpliga endast vid transport enligt CIM fraktsedel. Vissa transporter faller därför ibland utanför regelsystemet. I syfte att undvika detta har RID gjorts till ett fristående instrument vilket även innebär att tillämpningsområdet för dessa regler blir större.

En nyhet är bihanget med regler för vagnutnyttjande (CUV). Detta innehåller ansvarsregler som är tillämpliga då transportföretag använder varandras vagnar i internationell trafik. Likaledes nytt är bihanget med regler för nyttjande av infrastrukturen (CUI). Detta kan sägas ge delvis innehåll åt det ramavtal eller trafikeringsavtal som får användas enligt EG-direktiven. CUI innehåller främst regler om ansvarsfördelning mellan infrastrukturförvaltare och transportör.

Syftet bakom de två tekniska bihangen är att åstadkomma interoperabilitet och att göra godkännande eller validering av normer eller föreskrifter till ett offentligt åtagande. Det innebär att intresseorganisationer som den internationella järnvägsunionen (UIC) fortsatt kan utarbeta förslag till normer.

En särskild teknisk expertkommitté skall enligt det mellanstatliga regelverket inrättas för att validera eller anta normer eller föreskrifter. Tanken har varit att redan existerande tekniska standarder och föreskrifter som är internationellt erkända skall inarbetas i de tekniska bihangen.

Tekniskt godkännande av järnvägsfordon och material regleras i ATMF. Avsikten är att de järnvägsfordon och det material som kommer till användning i internationell trafik skall överensstämma

med de specifikationer som kommer att finnas enligt APTU. En databank över godkända fordon skall finnas vid OTIF.

Enligt reglerna ställs även krav på underhållsverkstäder. När dessa regler träder i kraft kommer de att ha företräde framför RIC- (Regulation for the Reciprocal use of Carriages and vans) och RIV- (Regulation for the Reciprocal use of Wagons) överenskommelserna och torde på sikt, tillsammans med EGs regler om interoperabilitet, komma att ersätta RIC och RIV.

Nytt i COTIF-sammanhang är vidare att engelska införts som konventions- och arbetspråk vid sidan av franska och tyska.

Det finns möjlighet att välja att inte ansluta sig till vissa av reglerna i COTIF, däribland de tekniska standarderna. Från svensk sida har dock som svar på förfrågan från OTIF i januari 2000 framförts att avsikten är att ansluta sig till de tekniska bihangen i sin helhet.

2.4 EG-rättens betydelse för begreppsapparaten

Direktiven 91/440/EEG, 95/18/EG och 2001/14/EG innehåller en begreppsapparat som delvis avviker från de begrepp som används i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157), lagen (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet och förordningen om statens spåranslagningar (1996:734). Den avviker också från den begreppsapparat som används i direktiven 96/48/EG och 2001/16/EG. I svensk lagstiftning är spåranslagningar, spårinnehavare och trafikutövare centrala begrepp. I direktiven 91/440/EEG, 95/18/EG och 2001/14/EG motsvaras dessa begrepp av järnvägsinfrastruktur, infrastrukturförvaltare och sökande. Det senare begreppet inkluderar järnvägsföretag som en särskild kategori sökande.

I direktiv 96/48/EG och 2001/16/EG betraktas järnvägen från ett tekniskt systemperspektiv utifrån syftet att åstadkomma en teknisk harmonisering av de europeiska järnvägarna. De viktiga begreppen är i detta sammanhang driftskompatibilitet, väsentliga krav, delsystem, och komponenter nödvändiga för driftskompatibilitet. Dessa begrepp används i lagen (2000:1336) om järnvägssystem för höghastighetståg, som införlivar direktiv 96/48/EG i svensk rätt.

Begreppsapparaten i förslaget till järnvägslag är i huvudsak uppbyggd på den begreppsapparat som används i direktiven

91/440/EEG, 95/18/EG och 2001/14/EG. I lagförslaget avdelning 2 används dock också begrepp hämtade från direktiv 2001/16/EG.

Skälet till att jag valt att inte använda begreppen spåranslagning, spårinnehavare och trafikutövare är att de svenska versionerna av gemenskapens rättsakter på järnvägsområdet sedan länge innehåller en viss terminologi som inte överensstämmer med järnvägssäkerhetslagens (1990:1157). Direktiv behöver visserligen inte införlivas ord för ord i nationell rätt, men när det gäller beteckningarna på järnvägssystemets centrala aktörer anser jag att det är en klar fördel om samma terminologi används i svensk lagstiftning som i den Europeiska gemenskapens rättsakter. Eventuellt mindre goda översättningar i de svenska versionerna av gemenskapens rättsakter bör enligt min mening inte annat än i undantagsfall anföras som argument för användande av annan terminologi i de lagar som införlivar dem i svensk rätt.

Det är svårt att i efterhand ändra språkbruket i de svenska versionerna av gemenskapens rättsakter. En ändring förutsätter nytt beslut av Europaparlamentet och rådet, som enligt min mening inte i onödan bör belastas med krav på åtgärder som i huvudsak är språkligt motiverade. Jag anser därför att den begreppsapparat som används i den svenska versionen av direktiven 91/440/EEG, 2001/12/EG, 2001/13/EG, 2001/14/EG och 2001/16/EG bör användas även i svensk lag och författning.

I den svenska översättningen av kommissionens förslag till säkerhetsdirektiv som nu behandlas av Europaparlamentet och rådet har begreppen banhållare och trafikutövare använts istället för infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag respektive sökande. Samma sak gäller för de svenska versioner av TSD för höghastighetstågssystem som håller på att utarbetas. I de svenska versionerna av de redan antagna rättsakterna på järnvägsområdet används dock genomgående begreppen infrastrukturförvaltare, järnvägsföretag och i direktiv 2001/14/EG även begreppet sökande. Enligt min mening bör regeringen agera för att säkerställa språklig överensstämmelse mellan de svenska versionerna av redan antagna rättsakter på järnvägsområdet i förhållande till de förslag till rättsakter som nu behandlas.

Jag föreslår i kapitel 1 att järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) under en övergångsperiod bör bibehållas för tillämpning på spårvägs- och tunnelbaneverksamhet samt på järnvägsverksamhet som inte omfattas av mitt förslag till järnvägslag. Om mitt förslag accepteras kommer begreppen trafikutövare, spårinnehavare och

späranläggningar att även fortsättningsvis användas för reglering av viss järnvägsverksamhet. Trots detta anser jag att begreppen järnvägsinfrastruktur, infrastrukturförvaltare, sökande och järnvägsföretag bör användas i förslaget till järnvägslag. Olägenheten av att beteckna samma eller snarlika företeelser med olika ord uppvägs enligt min mening av att bättre begreppslig överensstämmelse med EG-rätten uppnås samt genom att olägenheten begränsar sig till en kortare övergångsperiod.

I lagförslagens avdelning 2 används som nämnts delvis begrepp hämtade från direktiv 2001/16/EG. Bestämmelserna i 2 avd. 2–11 §§ avser delsystem och komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet medan bestämmelserna i 2 avd. 12 och 13 §§ reglerar infrastruktur och rullande materiel som inte omfattas av bestämmelser om driftskompatibilitet. Delsystem och komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet är begrepp som används i direktiv 2001/16/EG, som innehåller bestämmelser om krav på det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg. I detta järnvägssystem är rullande materiel ett delsystem medan infrastrukturen delas in flera olika delsystem. För de delar av det svenska järnvägssystemet som inte skall omfattas av driftskompatibilitetskraven i direktiven 96/48/EG och 2001/16/EG används istället begreppen infrastruktur och rullande materiel. Indelningen i delsystem och komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet fyller i dessa fall ingen funktion.

3 Vissa viktiga verksamhetsutövare

I detta kapitel diskuterar jag vilka roller i järnvägssystemet olika aktörer skall kunna utöva. Jag uppmärksammar speciellt de krav som bör ställas på aktörerna för att tillåta dem att vara verksamma i de olika rollerna. Diskussionen koncentreras först till organisatoriska frågor och därmed sammanhängande krav. I anslutning till en genomgång av reglerna om auktorisation, licens, säkerhetsintyg och tillstånd följer en diskussion om vilka övriga krav som ställs på de fysiska eller juridiska personer som vill verka som sökande, järnvägsföretag eller infrastrukturförvaltare i järnvägssystemet.

3.1 Direktiven

3.1.1 Allmänt

Direktiven i det första järnvägspaketet syftar till att harmonisera medlemsstaternas nationella regler om tillträde till och användning av järnvägsinfrastruktur och därmed förknippade ekonomiska, administrativa och tekniska villkor. Direktiven förutsätter att aktörer verksamma i rollerna sökande, järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare deltar i produktionen av järnvägstransporttjänster. Järnvägsföretaget får alltid uppträda som sökande. Direktiven lämnar dock möjlighet för medlemsstaterna att låta även andra aktörer vara verksamma i rollen som sökande.

Sökande, järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare förutsätts i direktiven arbeta i samverkan och konkurrens med varandra under överinseende av självständiga regleringsorgan. Centrala frågor är i detta sammanhang: Får flera roller förenas inom ramen för en aktör? I vilken utsträckning är sådana lösningar förenliga med icke-diskriminerande tillträde till järnvägsinfrastrukturen för konkurrens?

rande sökande och järnvägsföretag? Direktiven 91/440/EEG, ändrat genom 2001/12/EG och 2001/14/EG innehåller ett antal ganska svårtillämpade bestämmelser rörande under vilka organisatoriska förutsättningar aktörer som vill förena rollerna infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag skall kunna verka i järnvägssystemet. Därtill innehåller direktiven också regler med krav på infrastrukturförvaltares och järnvägsföretags ekonomiska redovisning som syftar till att försvåra korssubventionering mellan olika verksamheter.

3.1.2 Vilka roller skall de viktigare verksamhetsutövarna spela?

I direktiven definieras ett järnvägsföretag som ett företag vars roll i järnvägssystemet grundas på uppgiften att svara för dragning av tåg och annan rullande materiel. Det är ovidkommande om järnvägsföretaget gör detta i syfte att själv tillhandahålla gods- eller persontrafiktjänster på transportmarknaden eller om det vill uppträda som underleverantör – bägge alternativen faller under definitionen. Järnvägsföretaget kan ha ansvaret direkt mot transportkunden, men måste inte ha det.

En sökande skall, enligt direktivets definition, på grundval av ett kommersiellt eller allmännyttigt intresse ha rätt att ansöka om infrastrukturkapacitet. Av de exempel på sökande som räknas upp i definitionen har jag slutit mig till att huvuduppgiften för en sökande är att organisera järnvägstrafik, dvs. att svara för planering av trafikupplägg. Detta är förklaringen till att järnvägsföretaget alltid är att betrakta som sökande. Om andra än järnvägsföretag tillåts verka i järnvägssystemet är det uppenbart att deras verksamhet delvis sammanfaller med järnvägsföretagens. Bägge kategorierna sökande kan svara för att organisera järnvägstrafik, men endast järnvägsföretaget kan svara för järnvägens åkerifunktion, dvs. framföra tåg eller rullande materiel på infrastrukturen.

Direktivens definition ger vid handen att infrastrukturförvaltarens huvuduppgift består i att svara för anläggande och underhåll av järnvägsinfrastruktur. Infrastrukturförvaltaren får också ha till uppgift att svara för drift av kontroll och säkerhetssystem. Av artikel 13 i direktiv 2001/14/EG framgår också indirekt att tilldelning av infrastrukturkapacitet skall räknas in i infrastrukturförvaltarens huvuduppgift.

Direktiven anger av naturliga skäl ingen huvuduppgift för den som ansvarar för järnvägssystemets regleringsfunktioner. Det säger sig självt att uppgiften är att säkerställa efterlevnad av direktivets bestämmelser. Frågan är istället på vilket sätt regleringsfunktionernas verksamhet bör utövas för att åstadkomma efterlevnad av direktivets bestämmelser samt vilka krav på organisation och självständighet som bör ställas på den som svarar för regleringsfunktionen? Den förra frågan diskuteras i följande punkt samt i avsnitt 3.3.5 i detta kapitel. Till den senare frågan återkommer jag i kapitel 9.

3.1.3 Vilka roller får inte förenas ansvarsmässigt?

I direktiv 91/440/EEG, (art. 6.3), åläggs medlemsstaterna att "...vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa de uppgifter, enligt förteckningen i bilaga II, som ett rättvist och icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen är beroende av..." och ansvarsmässigt placera dessa uppgifter på aktörer som inte själva tillhandahåller järnvägstransporttjänster. Uppgifterna i bilaga II består av beslutsfattande i samband med utfärdande av licens för järnvägsföretag, tilldelning av infrastrukturkapacitet, fastställande och uttag av infrastrukturavgifter samt kontroll av att skyldigheter avseende offentligt upphandlad eller annan järnvägstrafik av allmännyttig karaktär uppfylls vid tillhandahållandet av den. Sista meningen i artikel 6.3 anger dessutom att medlemsstaterna för kommissionen måste kunna påvisa att målet, ett rättvist och icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen, är uppnått oavsett vilken organisationsmodell som valts.

Av andra stycket i artikel 6.3 framgår att medlemsstaterna har rätt att om de så vill överlåta förvaltning av järnvägsinfrastruktur, som består av annat än beslut om kapacitetstilldelning och fastställande av infrastrukturavgifter, på ett järnvägsföretag. Tågklarering kan alltså utföras av ett järnvägsföretag, däremot inte planering och tilldelning av tåglägen, vagnuttag m.m.

I artiklarna 4.2 och 14.2 i direktiv 2001/14/EG regleras villkoren för kapacitetstilldelning och fastställande och uttag av infrastrukturavgifter om "...infrastrukturförvaltaren inte är oberoende i förhållande till samtliga järnvägsföretag i juridisk mening och med avseende på organisation och beslutsfattande." I dessa fall skall tilldelning av infrastrukturkapacitet och alla uppgifter i kapitel II,

med undantag av uppbörd av infrastrukturavgifter utföras av ett eller flera organ som "... är oberoende i förhållande till samtliga järnvägsföretag i juridisk mening och med avseende på organisation och beslutsfattande." Detta är det enda undantaget från huvudregeln att tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet bara kan utföras av en infrastrukturförvaltare (art. 13.1).

Ett järnvägsföretag eller en infrastrukturförvaltare får inte heller svara för de regleringsuppgifter som anges i direktiv 91/440/EEG, (art 10.7), och direktiv 2001/14/EG (art. 30). Regleringsuppgifterna syftar till att säkra att direktivens underliggande principer om tillträde till infrastrukturen på rättvisa och icke-diskriminerande villkor får genomslag i järnvägssektorn. Sammantaget kan sägas att direktiven tillmäter regleringsrollen relativt stor betydelse.

3.1.4 Krav på förvaltningsmässigt oberoende, ekonomisk redovisning, m.m.

I korthet anges i direktiv 91/440/EEG att järnvägsföretag skall vara förvaltningsmässigt oberoende av staten beträffande företagets administration, ekonomi och bokföring (art 4.1). Därutöver ställs också i artikel 6.1 krav på att järnvägsföretag skall föra och offentliggöra separata resultat- och balansräkningar för trafikverksamhet och förvaltning av infrastruktur. Allmänna medel som utbetalas till ett av dessa verksamhetsområden får inte överföras till det andra och järnvägsföretagets bokföring skall spegla detta förbud. Järnvägsföretag skall också upprätta separata balans- och resultaträkningar för verksamhet som avser tillhandahållande av transporter för gods på järnväg och särredovisa medel som avser persontransport i allmänhetens tjänst. Dessa medel får inte heller överföras till annan verksamhet i företaget (art 9.4).

Infrastrukturförvaltare skall ha ansvaret för sin egen förvaltning, administration och interna kontroll (art 4.2.). Inom ramen för den allmänna politik som fastställs av staten skall infrastrukturförvaltare också upprätta en verksamhetsplan, inklusive investerings- och finansieringsplaner (art 7.4).

3.2 Gällande rätt

3.2.1 Allmänt

Den svenska utvecklingen har på flera områden gått längre än vad direktiven kräver. Denna utveckling har emellertid inte drivits fram genom reglering i lag. Riksdagen och regeringen har istället direkt organiserat verksamheten på de statligt ägda järnvägarna inom ramen för en järnvägslagstiftning som i princip endast reglerar säkerhetskrav samt relationen mellan järnvägen (bana och trafik sammantagna) och transportkunden respektive tredje man. Följden är att järnvägslagstiftningen, utifrån ett icke-diskrimineringsperspektiv, i mycket ringa utsträckning reglerar hur produktionen av järnvägstransporttjänster skall organiseras. I järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) och lagen om tilldelning av spårkapacitet (1997:757) samt i ett flertal olika förordningar, avtal, bolagsordningar och ägardirektiv återfinns regler, klausuler osv. av betydelse för utformning av roller och rollinnehavare i den svenska järnvägssektorn. Riksdagen och regeringen har i nästan samtliga fall haft ett bestämmande inflytande över innehållet.

3.2.2 De viktigare verksamhetsutövarnas roller

I järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) regleras frågor kring ansvar och organisation inom järnvägssystemet från ett renodlat säkerhetsperspektiv. I lagens 3 § görs en ansvarsmässig skillnad mellan drift av spårtrafik och drift av spåranslagning, men det finns inget specifikt krav på organisatorisk separation mellan dessa bägge verksamheter. Trafikutövare svarar för drift av spårtrafik och spårinnehavare för drift av spåranslagning. Trafikutövare och spårinnehavare måste ha tillstånd för att få bedriva verksamhet.

Trafikledning ingår som en del av driften av spåranslagning, men betraktas som en särskild verksamhetsgren som kan utföras av någon annan än spårinnehavaren. I det fallet krävs dock särskilt tillstånd. Med trafikledning avses i järnvägssäkerhetslagen såväl

tidtabellsplanering som den trafikledande verksamhet som utförs av tågledare eller tågklarerare.

Med utgångspunkt från 3 § i järnvägssäkerhetslagen är det möjligt för trafikutövare och spårinnehavare att kombinera dessa roller med i princip vilka andra roller eller uppgifter inom järnvägssektorn som helst. De enda begränsningarna följer av vad som är förenligt med eventuella ägarkrav samt med de krav järnvägssäkerhetslagen ställer på den som ansöker om tillstånd.

Riksdagen och regeringen har dock valt en annan väg och givit trafikhuvudmän och Rikstrafiken roller som organisatörer av bl.a. järnvägstrafik. Dessa aktörer måste inte uppträda som trafikutövare i järnvägssäkerhetslagens mening, utan kan utföra sin uppgift utan tillstånd från Järnvägsinspektionen. Någon motsvarighet till dem finns inte på godstransportområdet. För att organisera godstrafik på järnväg krävs därför fortfarande tillstånd att bedriva verksamhet som trafikutövare. Riksdagen och regeringen har också valt att renodla rollerna för de aktörer som skapats genom styckningen av affärsverket SJ. De nya aktörerna har utformats som respektive järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare eller leverantörer av stöd-tjänster till järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare.

Detta utesluter dock inte en viss marginell förening av rollerna trafikutövare och spårinnehavare. T.ex. har Banverket tillstånd som trafikutövare för att kunna framföra de tåg eller annan rullande materiel som behövs för utförandet av uppgiften att förvalta infrastrukturen. Green Cargo AB har tillstånd i egenskap av spårinnehavare av vissa terminalspår.

På Inlandsbanan, Arlandabanan, ett stort antal industri-, terminal- och hamnspår samt på vissa fristående banor för lokal persontrafik är dock förhållandena annorlunda. Här uppträder inte sällan aktörer vars själva verksamhetsidé förutsätter en förening av rollerna järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare, t.ex. IBAB och A-Train AB.

3.2.3 Förvaltningsmässigt oberoende, ekonomisk redovisning m.m.

Banverket utgör som förvaltningsmyndighet en del av staten. Banverkets ledning har dock långtgående förvaltningsmässig självständighet med stöd av verkets instruktion, anslag och övriga villkor för den ekonomiska förvaltningen. Övriga spårinnehavare är

civilrättsligt reglerade, vilket även är fallet med samtliga trafikutövare.

Banverkets upprättande av verksamhets-, investerings- och finansieringsplaner styrs av ett flertal statliga regleringar som sammantagna reglerar ett antal cykliska planeringsprocesser. Processerna syftar till att koordinera planering och finansiering samt till att säkerställa att Banverket effektivt utvecklar och förvaltar statens spåranläggningar. Banverkets liksom övriga förvaltningsmyndigheters ekonomiska redovisning regleras genom olika förordningar och tillsyn utövas av Riksrevisionsverket. Övriga spårinnehavares planeringsverksamhet styrs av allmänna regleringar av aktiebolag, handelsbolag, enskilda firmor osv.

Trafikutövers ekonomiska redovisning sker i enlighet med bokföringslagen (1999:1078) och årsredovisningslagen (1995:1554). Företag upprättar balans- och resultaträkning för hela verksamheten och väljer själv den indelning i verksamhetsgrenar som ligger till grund för bokföring samt redovisning av verksamhetens resultat.

3.3 Överväganden

3.3.1 Allmänt

Direktiven i det första järnvägspaketet syftar till att harmonisera nationella regler som rör tillträde till järnvägsinfrastruktur samt tekniska, administrativa och ekonomiska villkor förknippade därmed. Syftet till trots är direktiven skrivna utifrån förutsättningen att unionens medlemsländer även fortsättningsvis kommer att organisera järnvägsverksamhet på mycket olika sätt. Direktiven syftar med andra ord inte till att skapa en gemensam europeisk järnvägsmodell. De ställer endast vissa krav som varje nationell modell måste klara av. Utifrån denna utgångspunkt kan jag för det första konstatera att den svenska järnvägsmodell som utvecklats successivt sedan 1988 i mycket hög utsträckning svarar mot direktivens krav. I vissa avseenden har den svenska utvecklingen kommit längre än den europeiska, t.ex. beträffande tillträdesregler.

Min utgångspunkt beträffande hur direktivens bestämmelser skall införlivas är att bygga vidare på svenska erfarenheter från

1988. Med detta menar jag främst att hålla fast vid ansatsen att öppna järnvägssystemet för olika former av inflytande från transportkunder och andra intressenter. Denna ansats ställer dels krav på åtgärder för att åstadkomma effektiv konkurrens mellan järnvägsföretag, dels på åtgärder som syftar till att ge olika intressenter ett mer direkt inflytande i järnvägssystemets produktionsprocesser. Bägge typerna av åtgärder kräver noggranna överväganden om rollspel och utformning av ansvarsgränser inom järnvägssystemet.

Produktionen av järnvägstransporttjänster är en komplex process och i Sverige har den ansvarsmässigt delats upp på allt fler aktörer. Järnvägssektorns aktörer har i allt högre utsträckning specialiserat sina respektive verksamheter och valt att vara verksamma i ett eller ett fåtal led i produktionsprocessen. Den nödvändiga samordningen sker huvudsakligen på grundval av avtal inom ramen för framförallt konkurrenslagens, järnvägssäkerhetslagens och järnvägstrafiklagens bestämmelser. Detta har lett till ett system där aktörerna haft en ganska stor frihet att själva bestämma formerna för såväl organisationen av produktionsprocessen som för deras inbördes relationer. Min ambition har varit att ta tillvara den flexibilitet detta system erbjuder samtidigt som jag funnit det motiverat att i lagen bygga in vissa garantier för att den inte skall kunna missbrukas av vissa aktörer med stark ställning på marknaderna för järnvägstjänster.

Mitt förslag till införlivande av direktivens bestämmelser bygger på att produktionen av järnvägstransporttjänster tydligt skall ta sin utgångspunkt i transportkundernas efterfrågan och de avtal som ingås mellan dessa och järnvägsföretag, trafikhuvudmän eller andra typer av transportansvariga aktörer. De underliggande avtal som reglerar hur infrastrukturförvaltare, verkstadsägare, terminal- eller stationshållare m.m. samverkar med det transportansvariga järnvägsföretaget måste utformas med respekt för transportavtalets innehåll.

Järnvägssystemets roller

I mitt förslag till järnvägslag har jag i huvudsak använt direktivens begreppsapparat för att beteckna de aktörer som spelar huvudrollerna i produktionen av järnvägstransporttjänster. I det följande diskuterar jag hur järnvägssystemets funktioner bör

fördelas på aktörerna sökande, järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och järnvägsmyndighet. Systemfunktionerna har jag valt att ange på följande sätt:

- ansvar för transportavtal med transportkund,
- ansvar för trafikupplägg och tidtabeller,
- ansvar för framförande av tåg och rullande materiel på infrastrukturen,
- ansvar för tilldelning av infrastrukturkapacitet samt fastställande och uttag av infrastrukturavgifter,
- ansvar för trafikledning utförd av tågledare och tågklarare,
- ansvar för anläggande och underhåll av infrastruktur,
- ansvar för olika typer av stödtjänster, som fordonsreparationer, stations- och terminaldrift osv.
- ansvar för reglering, tillsyn och kontroll.

3.3.2 Sökande

En sökande skall enligt definitionen i direktiv 2001/14/EG (art. 2) vara ett järnvägsföretag eller en internationell sammanslutning av järnvägsföretag. I vissa medlemsstater räcker det att vara en fysisk eller juridisk person som har ett kommersiellt eller allmännyttigt intresse av att ansöka om infrastrukturkapacitet. Det krävs dock att man är auktoriserad. En auktoriserad sökande har ett antal definierade rättigheter och skyldigheter i förhållande till infrastrukturförvaltaren avseende främst användning av infrastrukturkapacitet och som utvecklas närmare i kapitel 7 och 8.

Skälen till att medlemsstaterna i nationell lagstiftning efter eget skön skall kunna utvidga kretsen sökande till andra aktörer än järnvägsföretag och deras internationella sammanslutningar framgår inte närmare av direktivet. Från min synpunkt sett framstår det från effektivitetssynpunkt som önskvärt att öppna möjligheter för speditörer och andra organisatörer av godsflöden att på samma sätt som trafikhuvudmän agera som sökande i järnvägssystemet. Därigenom underlättas planering av intermodala transportkedjor och möjligheten för järnvägen att spela en mer betydelsefull roll inte minst beträffande de långväga godstransporterna.

Utifrån perspektivet att det är önskvärt att öppna järnvägssystemet för direkt inflytande från transportkunder och andra intressenter anser jag att möjligheten att verka som sökande därför bör beredas fler aktörer än järnvägsföretag och deras internationella

sammanslutningar. En sådan åtgärd ligger också i linje med vad som redan i dag i begränsad utsträckning gäller på statens spåranläggningar. Jag vill dock här gå något längre och dels ge aktörer verksamma på godstransportmarknaden, dels ge trafikhuvudmän, Rikstrafiken och aktörer på persontrafikmarknaden med ett kommersiellt intresse möjlighet att verka som sökande på svenska järnvägsnät.

Avgränsningen av begreppet sökande bör, förutom kravet på kommersiellt eller allmännyttigt intresse, enligt min mening göras i förhållande till uppgifterna att organisera respektive genomföra järnvägstrafik. Att organisera järnvägstrafiken består i att svara för planering av tidtabeller och trafikupplägg. Att bedriva järnvägstrafiken består i att svara för framförande av tåg och rullande materiel. Bägge uppgifterna leder till behov av att på något sätt reglera relationen med infrastrukturförvaltaren. Organisation av järnvägstrafik rör de kapacitetsmässiga förutsättningarna för att bedriva trafik i speciella mönster eller system. Genomförandet av järnvägstrafik ställer krav på reglering av under vilka villkor framförandet av tåg och rullande materiel enligt trafikuppläggets mönster kan ske.

Att järnvägsföretag, som alltså alltid har rätt att organisera järnvägstrafik, själva ofta svarar för bägge dessa uppgifter är varken nytt eller kontroversiellt. Det är inte heller någon nyhet att andra än järnvägsföretag kan svara för organisering av järnvägstrafikupplägg och planering av tidtabeller utan att för den skull behöva ha tillstånd att verka som järnvägsföretag (trafikutövare med järnvägs-säkerhetslagens terminologi).

I Sverige svarar t.ex. trafikhuvudmännen för planering av tidtabeller och trafikupplägg för lokal och regional trafik. De har också ofta byggt upp egna biljettsystem och ingår då via försäljningen av biljetter transportavtal direkt med transportkunderna. För att fullgöra sina skyldigheter i enlighet med transportavtalet kan trafikhuvudmännen antingen själva framföra tåg och rullande materiel, eller upphandla tjänsten av järnvägsföretag. Svarar trafikhuvudmannen själv för framförandet av tåg och rullande materiel måste denne inneha tillstånd att verka som järnvägsföretag. Upphandlas tjänsten krävs att järnvägsföretaget ifråga har tillstånd. Trafikhuvudmännen har på grundval av de beskrivna uppgifterna i järnvägssystemet givits rätt att ansöka om tåglägen för regional och lokal persontrafik på statens spåranlägg-

ningar. De utgör därmed tydliga exempel på sökande i direktivets 2001/14/EG mening.

Rikstrafiken bör enligt min mening också kunna betecknas som en sökande. Rikstrafikens uppgift är att samordna persontrafik. I järnvägssystemet innebär detta att samordna interregional, regional och lokal järnvägstrafik. Detta görs dels genom samarbete med järnvägsföretag och trafikhuvudmän, dels genom upphandling av viss persontrafik på järnväg. Rikstrafiken använder sig som upphandlare i dag av s.k. nettoavtal. Nettoavtalen reglerar ekonomiska bidrag för trafik som bedrivs på kommersiella villkor av ett järnvägsföretag. Avtalet reglerar stödet i förhållande till trafikens utsträckning, omfattning och andra relevanta villkor. Rikstrafiken ställer i dessa sammanhang inte sällan krav på att det järnvägsföretag som vinner upphandlingen skall köra enligt tidtabell av visst slag, mellan specificerade orter osv. Det är sedan järnvägsföretagets skyldighet att i avtal med infrastrukturförvaltaren åstadkomma trafik i enlighet med de av Rikstrafiken ställda kraven.

I praktiken har Rikstrafiken sett sig tvungen att på mer informell basis upprätta en relation med infrastrukturförvaltare inför förhandlingar med de järnvägsföretag som deltar i upphandlingen. Den informella dialogen avser krav på trafikupplägg och tidtabeller. Infrastrukturförvaltaren förfogar ytterst över infrastrukturkapacitetens användning och det är därför poänglöst att avkräva järnvägsföretagen garantier beträffande infrastrukturansvändningen när de inte själva förfogar över den. Även infrastrukturförvaltaren har intresse av en relation till Rikstrafiken avseende t.ex. framtida planer på upphandling av trafik. En sådan relation underlättar i hög grad infrastrukturförvaltarens långsiktiga planering av användning och utbyggnad av infrastrukturen.

Det framstår mot denna bakgrund inte som självklart att järnvägsföretag som framför tåg och rullande materiel på grundval av upphandlingsavtal med Rikstrafiken i alla delar själva kan svara för hur trafiken skall organiseras. Enligt min mening bör därför Rikstrafikens, infrastrukturförvaltares och järnvägsföretags inbördes relationer regleras tydligare genom att även Rikstrafiken ges status som sökande i direktivets mening.

Trafikhuvudmän och Rikstrafiken är två exempel på aktörer som bör få verka som sökande på grundval av ett allmännyttigt intresse av att kunna ansöka om infrastrukturkapacitet. Det är i nuläget svårt att bedöma vilka aktörer som skulle vilja verka som sökande

på grundval av ett kommersiellt intresse. På godstransportmarknaden borde det finnas flera aktörer med intresse av att uppträda som sökande, t.ex. speditörer, större industriföretag med stora transportvolymerna osv. På persontransportmarknaden är sannolikt intresset svagare, men det bör inte uteslutas att researrangörer skulle kunna tänkas vilja organisera charterresor och i samband därmed ikläda sig rollen som sökande.

Vem som helst som anser sig ha ett allmännyttigt eller kommersiellt intresse av att kunna ansöka om infrastrukturkapacitet bör dock inte kunna uppträda som sökande. Jag har därför föreslagit att en sökande skall vara auktoriserad för att få ansöka om infrastrukturkapacitet. Denna regel är inte tillämplig om sökande är ett licensierat järnvägsföretag. Innehav av licens ger automatiskt järnvägsföretag rätt att ansöka om infrastrukturkapacitet. För sökande som inte är järnvägsföretag gäller att inför utfärdandet av en auktorisation skall behörig myndighet pröva om sökande kan anses ha ett allmännyttigt eller kommersiellt intresse samt uppfyller kraven enligt 3 avd. 2 kap. 2 §, se vidare kapitel 4.

Till detta kommer att en infrastrukturförvaltare får ställa krav på en auktoriserad sökande för att säkerställa berättigade förväntningar om framtida intäkter och utnyttjande av infrastrukturen.

3.3.3 Järnvägsföretag

3.3.3.1 Allmänt

Enligt direktivens bestämmelser kan ett järnvägsföretag, med undantag för tilldelning av infrastrukturkapacitet, fastställande och uttag av infrastrukturavgifter samt vissa rena myndighetsuppgifter, svara för alla funktioner i järnvägssystemet. Skälet till att järnvägsföretag inte får svara för alla funktioner är att detta inte ansetts förenligt med kravet på icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen.

De flesta svenska järnvägsföretag har i dag koncentrerat sin verksamhet till bedrivande av järnvägstrafik. Vissa av dem är verksamma i en nästan renodlad järnvägsakeriroll. Andra har kombinerat denna uppgift med att organisera trafikupplägg i syfte

att själva tillhandahålla transporttjänster på transportmarknaden. De har därmed valt att organisera sin verksamhet kring funktionerna ansvar för transportavtal med transportkunder, ansvar för tidtabeller och trafikupplägg samt ansvar för framförande av tåg och rullande materiel.

För att korrekt införliva direktivens krav är det nödvändigt att i lag införa en regel som förbjuder järnvägsföretag att svara för beslut om tilldelning av infrastrukturkapacitet samt för beslut om fastställande av infrastrukturavgifter. Problemet är att järnvägsföretag kan äga eller förvalta infrastruktur. A-Train AB och IBAB är exempel på företag som kombinerar ansvar för trafik med ansvar för infrastrukturförvaltning. Det finns ett flertal andra exempel, men då rör det sig om förvaltning av olika industri-, terminal- och anslutningsspår. En direkt tillämpning av direktivens bestämmelser innebär att denna typ av företag måste göra sig av med infrastrukturen. Alternativet är att överlåta förvaltningen av infrastrukturen, eller åtminstone den del av förvaltningen som utgör kapacitetstilldelning, åt en renodlad infrastrukturförvaltare, som inte är ekonomiskt, organisatoriskt eller beslutsmässigt beroende av ett järnvägsföretag.

Direktivens bestämmelser har i detta fall endast ett icke-diskriminerings syfte och jag menar därför att svensk lagstiftning måste kunna lämna utrymme för ett visst mått av praktiska lösningar i de fall som här beskrivs. Det viktiga måste vara att åstadkomma en lösning där åtgärderna står i proportion till den effekt som skall uppnås. Jag redovisar i avsnitt 3.3.7 hur jag anser att dessa frågor skall hanteras.

3.3.3.2 Krav på järnvägsföretags ekonomiska redovisning och förvaltningsmässiga oberoende.

Svenska järnvägsföretag är i dag tvungna att utforma sin ekonomiska redovisning i enlighet med bestämmelserna i årsredovisningslagen (1995:1554) och bokföringslagen (1999:1078), som inte i alla delar motsvarar kraven i direktiv 91/440/EEG. Jag föreslår därför att en särskild regel rörande järnvägsföretags ekonomiska redovisningsskyldighet införs i lagen enligt samma modell som gäller för företag verksamma på elmarknaden. Syftet bakom regeln är att motverka diskriminerande korssubventionering. Regels innebörd är att järnvägsföretag åläggs att utöver ordinarie

årsredovisning till regeringen eller den myndighet regeringen utser i särskild ordning redovisa ekonomisk ställning och resultat. Den extra redovisningen skall innehålla separata balans- och resultaträkningar för förvaltning av infrastruktur respektive för tillhandahållande av transport- och trafiktjänster på godsmarknaden. Därtill skall medel som erhållits som betalning för att utföra upphandlad allmännyttig järnvägstrafik eller för drift av infrastruktur redovisas separat i järnvägsföretagets bokföring.

Enligt artikel 4 i direktiv 91/440/EEG skall järnvägsföretag vara tillförsäkrade ett förvaltningsmässigt oberoende i förhållande till staten. Oberoendet rör företagsledningens kontroll över företagets administration, ekonomi och bokföring. Inom civilrätten finns ett utvecklat regelverk som, beträffande dessa frågor, inte behöver kompletteras. Något offentligrättsligt reglerat järnvägsföretag finns inte längre i Sverige och jag anser därför att det inte föreligger något särskilt behov av ytterligare lagreglering rörande järnvägsföretags förvaltningsmässiga oberoende.

3.3.4 Infrastrukturförvaltare

3.3.4.1 Allmänt

Direktivens definition av infrastrukturförvaltare antyder att dess huvuduppgift i järnvägssystemet är att driva järnvägsinfrastruktur, dvs. att projektera, anlägga, underhålla och svara för driften av de anläggningar som är nödvändiga för att järnvägsföretag skall kunna bruka infrastrukturen. Från produktsynpunkt kan detta betecknas som att infrastrukturförvaltaren tillhandahåller en tekniskt farbar infrastruktur.

Tekniskt farbar infrastruktur är bara en av flera produktionsmässiga förutsättningar för att åstadkomma järnvägstrafik. Infrastrukturen måste också vara trafikalt farbar om ett järnvägsföretag skall kunna framföra tåg och rullande materiel på infrastrukturen utan att kollidera med andra spårburna fordon. Trafikal farbarhet uppnås genom planering av användandet av infrastrukturen i syfte att garantera att två eller fler tåg inte kan befinna sig på samma punkt samtidigt. Planeringen resulterar i tåglägen, växlingsrörelser, vagnuttag m.fl. former av planerat

kapacitetsutnyttjande, som i tid och rum preciserar den rullande materielens position på infrastrukturen. Trafikal farbarhet förutsätter också s.k. trafikteknisk farbarhet, dvs. fungerande fordon.

Teknisk, trafikal och trafikteknisk farbarhet är alltså produktionsmässiga förutsättningar för en fungerande järnvägstrafik. För att åstadkomma effektiv järnvägstrafik måste även hänsyn tas till transportmarknadens kunder och de förutsättningar som följer av deras efterfrågan på transporttjänster. Det är ju poänglöst att framföra tåg som inte används av kunderna på transportmarknaden.

För sökande framstår därför infrastrukturens framkomlighet för de transporttjänster som efterfrågas av transportkunderna som den produkt infrastrukturförvaltaren bör tillhandahålla. En enskild sökandes värdering av produkten framkomlighet kan dock variera kraftigt beroende på hur väl den korresponderar med transportkundernas efterfrågan av transporttjänster. Exempelvis representerar sannolikt framkomlighet för snabbtåg på västra stambanan från Stockholm till Göteborg en lördag mellan 09.00 och 12.20 ett ganska stort värde, eftersom antalet presumtiva betalningsvilliga resenärer är stort. Framkomlighet för samma typ av trafik på natten mellan kl. 02.00 och 05.20 är värdelös.

Infrastrukturförvaltare har mer sällan direkta relationer med transportkunder och resenärer och har därför svårt att ta ställning till hur deras efterfrågan ser ut. Infrastrukturförvaltaren har dock en direkt relation med sökande, som i sin tur har en direkt relation med transportkunderna. Relationen mellan sökande och transportkunder baseras antingen på att sökande sluter transportavtal med transportkunder och är operativ utförare av trafiktjänsten, eller på att sökande uppträder som trafikentreprenör åt den aktör som sluter transportavtal med transportkunder. För infrastrukturförvaltaren är det därför rationellt att basera planering av framkomlighet på sökandes efterfrågan.

Om infrastrukturförvaltaren skall kunna tillhandahålla framkomlighet i enlighet med sökandes efterfrågan måste samtliga marknads- och produktionsmässiga planeringsförutsättningar i varje enskilt fall regleras. Infrastrukturförvaltaren behärskar de planeringsförutsättningar som följer av ansvaret för teknisk och trafikal farbarhet medan varje sökande behärskar de förutsättningar som följer av ansvar för den trafiktekniska farbarheten. Kollektivet sökande besitter därtill den information om transportkundernas

efterfrågan av transporttjänster, som bör komma till uttryck i fördelningen av infrastrukturkapaciteten i form av tåglägen, vagnuttag, m.m. Koordineringen av samtliga dessa planeringsförutsättningar sker i infrastrukturförvaltarens tilldelningsprocess och regleras i administrativa, ekonomiska och tekniska överenskommelser mellan infrastrukturförvaltaren och varje sökande.

Enligt min mening är det önskvärt att varje trafikrörelses samtliga planeringsförutsättningar behandlas parallellt i tilldelningsprocessen och att tågläget och villkoren för dess användande ses som en odelbar helhet. En sekventiell behandling riskerar att leda till situationer där sökande och infrastrukturförvaltare är överens om tågläge, men inte för villkoren för dess användande, eller vice versa. I värsta fall leder detta till att sökande inte kan eller vill använda ett eller flera tåglägen, vars planering fick till följd att andra sökandes tåglägen inte fick efterfrågad utformning.

Överenskommelserna mellan infrastrukturförvaltare och sökande reglerar bl.a. frågor som är nödvändiga för infrastrukturförvaltarens leverans av den planerade framkomligheten. Leveransen av framkomlighet produceras av tågledare eller tågklarare verksamma i trafikledningscentraler eller på stationer. Deras uppgift är att övervaka att järnvägstrafiken utförs i enlighet med planerade tåglägen och övriga avtalade villkor. Den planerade framkomligheten bör ge trafikledningsfunktionen förutsättningar att efter störningar snabbt återställa trafiken till ett tillstånd som motsvarar de villkor som överenskommit mellan infrastrukturförvaltaren och varje sökande.

I detta sammanhang bör sambanden mellan olika produktionsförutsättningar och vikten av en effektiv planeringsmässig koordinering av dem uppmärksammas. En sökandes fordon kan t.ex. visa sig vara av sådan beskaffenhet att ett planerat tågläge inte kan utnyttjas på avsett sätt. Detta kan i sin tur påverka andra sökandes överenskomna trafikering av infrastrukturen. Trafikledningen måste i detta läge först besluta om de åtgärder som behövs för att hålla banan trafikalt farbar. Därefter om vilka åtgärder som behövs för att återställa trafiken. I andra fall medger inte den tekniska farbarheten trafik enligt planeringsförutsättningarna, t.ex. till följd av genomförande av oplanerade banarbeten. Dessa typer av störningar kan delvis minimeras genom en effektiv tilldelningsprocess. Ju fler produktionsförutsättningar som kan tas

om hand på ett koordinerat sätt i tilldelningsprocessen, desto mindre blir risken för störningar.

3.3.4.2 Förvaltningsmässiga krav på infrastrukturförvaltare

Infrastrukturförvaltare skall enligt artikel 4 i direktiv 91/440/EEG ha ansvaret för sin egen förvaltning, administration och interna kontroll. I motsats till vad som gäller för järnvägsföretag finns här inget krav på oberoende ställning. En lägre grad av självständighet krävs alltså beträffande ledning av infrastrukturverksamhet än av järnvägstrafikverksamhet.

Förutom Banverket är alla svenska infrastrukturförvaltare civilrättsligt reglerade. De civilrättsligt reglerade infrastrukturförvaltarnas förvaltningsmässiga oberoende är från många olika aspekter reglerat i ett flertal lagar. Regleringarna uppfyller med råge direktivets krav. Banverket är som förvaltningsmyndighet dock en del av staten och lyder under regeringen. Enligt min mening är emellertid den självständighet i beslutsfattande som Banverkets styrelse och generaldirektör i dag har i förhållande till riksdag och regering fullt tillräcklig för att kunna anses vara förenlig med kraven som ställs i artikel 4.

Artikel 7 i direktiv 91/440/EEG innehåller också krav på upprättande av verksamhetsplan, inklusive investerings- och finansieringsplaner. Planen skall upprättas inom ramen för den allmänna politik som fastställs av staten. Syftet bakom detta generella krav på infrastrukturförvaltare är att "...planen skall utformas för att säkerställa en optimal och effektiv användning och utveckling av infrastrukturen samtidigt som ekonomisk balans säkerställs och medel tillhandahålls som gör det möjligt att uppnå dessa krav". Om syftet bakom regeln är klart är det enligt min mening mer oklart om regeln faktiskt är utformad i syfte att gälla alla infrastrukturförvaltare. Regeln verkar förutsätta offentlig finansiering eller direkt statlig kontroll av infrastrukturen. Alla järnvägsnät är emellertid inte föremål för offentlig finansiering eller direkt statlig kontroll.

Beträffande Banverkets verksamhetsplanering innebär kravet i artikel 7 inga problem. Jag kan inte heller se några problem när det gäller IBAB eller andra infrastrukturförvaltare som på uppdrag av staten eller en kommun förvaltar offentligt ägd infrastruktur. Här reglerar staten eller kommunerna i avtal eller i författning

infrastrukturförvaltarens planeringsskyldighet på ett sätt som överensstämmer med kravet i artikel 7. När det gäller övriga infrastrukturförvaltare kan först och främst konstateras att de är civilrättsligt reglerade. Kraven på deras verksamhet kommer till uttryck i allmänna regleringar av aktiebolag, handelsbolag, enskilda firmor osv. I den mån driften av infrastrukturen helt eller delvis finansieras med offentliga medel brukar som villkor för finansieringen infrastrukturförvaltaren avkrävas redovisning av hur medlen skall användas. Staten kan ställa krav på utarbetande av kompletterande dokument, om detta krav inte kan tillgodoses inom ramen för infrastrukturförvaltarens ordinarie affärsplaner.

När driften av infrastruktur inte är offentligt finansierad bör enligt min mening infrastrukturförvaltaren inte avkrävas någon ytterligare redovisning av planerad verksamhet. Särskilt inte i de fall det rör sig om planer för en privatägd infrastruktur med lågt kapacitetsutnyttjande och begränsad geografisk utsträckning, vilket det i dessa fall nästan uteslutande torde röra sig om. Jag föreslår i kapitel 7 att infrastrukturförvaltare åläggs skyldighet att upprätta vissa dokument och planer som innehåller uppgifter om infrastrukturens användning och utveckling. Jag kan inte se något behov av att komplettera dessa krav med ett allmänt krav på infrastrukturförvaltares verksamhetsplanering. Jag anser därför inte att det är nödvändigt att i lag införa ytterligare bestämmelser rörande skyldighet för infrastrukturförvaltaren.

3.3.5 Järnvägsstyrelsen

Ett öppet järnvägssystem ger transportkunder och andra intressenter möjlighet att välja mellan olika leverantörer av järnvägstransporttjänster. Det ger också möjlighet att verka i olika roller inom systemet. Ett sådant system blir med nödvändighet komplext och innehåller många friktionsytor. Skall det fungera effektivt är det nödvändigt att friktionen inte blir för hög och då behövs reglering i form av tydliga regler och fungerande konfliktlösningsmekanismer. Brist på effektiv reglering leder till höga transaktionskostnader för aktörerna i systemet, vilket i sin tur leder till lägre systemeffektivitet.

Direktiven i det första järnvägspaketet reglerar järnvägssystemet utifrån syftena icke-diskriminering, effektiv konkurrens och säkerhet. Medlemsstaterna åläggs att inrätta särskilda

regleringsorgan respektive organ som licensierar järnvägsföretag och utfärdar säkerhetsintyg. De s.k. driftskompatibilitetsdirektiven (96/48/EG och 2001/16/EG) reglerar järnvägssystemet utifrån det övergripande perspektivet driftskompatibilitet, som i sin tur inbegriper perspektiven tillförlitlighet och tillgänglighet, miljö, säkerhet, teknisk kompatibilitet och hälsa. I det s.k. andra järnvägs-paketet, som nu behandlas av Europaparlamentet och rådet, krävs att medlemsstaterna inrättar särskilda nationella säkerhetsmyndigheter som skall utföra de uppgifter som följer av direktiven.

I det första järnvägspaketets direktiv ställs krav på att organ som reglerar järnvägssystemet utifrån perspektiven icke-diskriminering och effektiv konkurrens skall vara oberoende i förhållande till såväl järnvägsföretag som infrastrukturförvaltare. För organ som utfärdar säkerhetsintyg och licens inskränker sig kravet till oberoende av sökande och i driftskompatibilitetsdirektiven finns inga krav alls. I det andra järnvägspaketet föreslås att den nationella säkerhetsmyndigheten skall vara oberoende från både infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag. Av detta följer att Tågtrafikledningens myndighetsuppgifter måste ha skiljts ut från Banverket senast den 15 mars 2003, om direktivens krav skall uppfyllas. Järnvägsinspektionen måste inte skiljas ut från Banverket nu, men jag ser inga skäl till att avvakta med detta.

Mot bakgrund av betydelsen av effektiva regleringsfunktioner, kraven i det första järnvägspaketet samt förslagen i det andra järnvägspaketet anser jag det motiverat att tillskapa starka självständiga regleringsfunktioner i den svenska järnvägssektorn. Konflikter inom sektorn kan ju inte längre förebyggas eller lösas av generaldirektören på ett affärsverk, som omfattar nästan hela järnvägssystemet.

De kan inte heller lösas på förhandlingsbasis mellan systemets olika aktörer. En förhandlingsmodell förutsätter att aktörerna är få och något sänär jämställda sett från maktsynpunkt. En sådan balans-situation har rätt intill nyligen, men efter den slutliga uppdelningen av affärsverket SJ i flera olika bolag vid årsskiftet 2000/2001 är situationen en annan.

Starka regleringsfunktioner kan enligt min mening inte vara uppsplittrade på många små av varandra oberoende myndigheter. Jag anser därför att järnvägssektorns regleringsfunktioner bör sammanföras i en ny myndighet – Järnvägsstyrelsen. Järnvägsstyrelsens övergripande uppgifter bör enligt min mening bestå i att:

- bidra till att effektiviteten inom järnvägssystemet utvecklas,
- främja en effektiv konkurrens på marknaderna för järnvägstjänster,
- övervaka och vid behov vidareutveckla villkor för användande av infrastrukturkapacitet och tjänster inom järnvägssystemet,
- tillse att järnvägssystemet blir driftskompatibelt och
- övervaka säkerheten i järnvägssystemet genom att meddela föreskrifter, kontrollera efterlevnad samt utreda olyckor och olyckstillbud.

Det finns enligt min mening vissa samband mellan dessa uppgifter. Föreskrifter syftande till driftskompatibilitet rörande utformning av trafikregler eller järnvägsmateriel kan t.ex. få konsekvenser för konkurrensförhållanden på marknaderna för transport- och järnvägstjänster. På samma sätt kan föreskrifter syftande till att påverka konkurrensförhållanden på någon av marknaderna för järnvägstjänster få konsekvenser för säkerheten i järnvägssystemet osv. Förekomsten av dessa samband är ytterligare ett skäl bakom min uppfattning att järnvägssystemet bäst gagnas av inrättandet av en myndighet, som har förmåga att anlägga ett helhetsperspektiv på järnvägssystemet.

Enligt min mening skall Järnvägsstyrelsen utifrån ett helhetsperspektiv på järnvägssystemet snabbt kunna ingripa och lösa konflikter, främst på grundval av klagomål men också genom egna initiativ. Myndigheten skall också kunna förebygga konflikter genom utfärdande av föreskrifter. Järnvägsstyrelsen får dock aldrig ta över de andra aktörernas ansvar. Tanken bakom det öppna järnvägssystemet är ju att låta transportkundernas och andra intressenters efterfrågan komma till uttryck i nya produktionsmönster och transporttjänster. Sökande, järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare m.fl. aktörer förutsätts därför vilja ta risker och experimentera, vilket kräver handlingsfrihet. Järnvägsstyrelsen får i sin myndighetsroll inte kväva ansatser till nytänkande eller initiativrikedom hos systemets aktörer eller på annat sätt i onödan begränsa deras handlingsfrihet.

Avsikten är alltså inte att skapa en stor ny aktör inom det svenska järnvägssystemet. Däremot är det viktigt att Järnvägsstyrelsen blir effektiv genom att förses med rätta mandat och med rätt kompetens.

3.3.6 Leverantörer av stödtjänster

Slutligen finns en mängd aktörer som levererar olika typer av stödtjänster till framförallt järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltarna. Många av stödtjänsterna, t.ex. stationshållning och terminaldrift, är av stor vikt för järnvägens konkurrenskraft. Marknaderna för vissa stödtjänster fungerar enligt min mening mindre väl och jag ämnar i huvudbetänkandet återkomma till denna fråga. Här skall bara uppmärksammas att jag på grundval av bestämmelser i direktiv 2001/14/EG föreslagit reglering i lag av tillträdet till vissa anläggningar i vilka olika typer av stödtjänster utförs. Jag har också föreslagit regler rörande prissättningen av vissa stödtjänster. Detta utvecklas närmare i kapitel 8.

3.3.7 Särskilda krav när rollerna som infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag förenas

3.3.7.1 Allmänt

Innebörden av bestämmelserna i direktivet 91/440/EG samt direktiv 2001/14/EG är att företag eller annat organ som i juridisk mening eller med avseende på organisation eller beslutsfattande förenar rollerna som infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag inte tillåts svara för kapacitetsfördelning och beslut om avgifter. Dessa principer ligger i linje med den svenska grunduppfattningen om att järnvägsinfrastruktur skall hållas skild från järnvägsdriften. Bl.a. till följd av att även terminalspår m.m. nu räknas till infrastruktur kan emellertid en alltför strikt tillämpning av denna princip få oönskade konsekvenser på effektiviteten inom järnvägs-systemet.

Jag vill i detta sammanhang poängtera att direktiven med rätta ställer långtgående krav på självständighet för infrastrukturförvaltning och drift av järnvägstrafik. Motsvarande krav på självständighet mellan ansvar för tjänster och trafik finns inte. Det är dessutom så att det vidgade infrastrukturbegrepp som jag föreslår härleds från direktivets långtgående reglering av tillgången till terminalspår och andra funktioner som inte omfattas av de förordningar (kommissionens förordning EEG/2598/70 och rådets förordning EEG/1108/70) som definierar vad som ingår i olika

trafikslags infrastruktur. Det kan därför förväntas att medlemsstaterna kommer att göra olika tolkningar av hur direktivens krav på reglering skall omsättas i denna fråga.

Den grundläggande principen för all kapacitetstilldelning och all avgiftssättning skall enligt min uppfattning vara icke-diskriminering och konkurrensneutralitet. Dessa principer slås också fast i 5 avd. 1 kap. 2 § i mitt förslag till järnvägslag. Jag anser att det vore olyckligt att i detalj nu försöka slå fast vad som skall gälla i alla de tänkbara fall då ansvar för trafik, infrastruktur och tjänster förenas inom en organisation. Ett av de viktigaste skälen för Järnvägsstyrelsen är att tillskapa en funktion som med kraft kan övervaka de grundläggande principerna för marknadstillträde, kapacitetsfördelning och avgifter och vid behov utveckla det kompletterande regelverk som kan behövas som vägledning för marknadens aktörer. Järnvägsstyrelsen bör här aktivt använda sig av det bemyndigande som föreslås i 6 avd. 2 kap. 1 och 3 §§ i förslaget till järnvägslag. Vad jag här anför beträffande den förenade rollen infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag bör i förekommande fall också uppmärksammas när infrastrukturförvaltare och annan sökande förenas inom samma företag. Organisatoriska eller andra hinder för icke-diskriminerande tillgång till tjänster bör dessutom ges likvärdig som tilldelningen av infrastrukturkapacitet.

Jag utvecklar nedan hur jag anser att de nu berörda frågorna bör hanteras. Frågornas betydelse för de två större infrastrukturförvaltarna vid sidan av Banverket, IBAB och A-Train AB, kommenteras särskilt.

3.3.7.2 Huvudregel

Direktivens principer bör gälla som huvudprincip även i Sverige. Det innebär att företag eller annat organ som förenar infrastrukturförvaltning med att bedriva järnvägstrafik inte får svara för kapacitetsfördelning. Koncerner eller andra grupper med sinsemellan beroende organ för infrastrukturförvaltning och trafik bör här betraktas likvärdigt som ett enskilt företag som innehåller dessa funktioner. Kapacitetsfördelningen skall i båda fallen överlåtas till en särskild fysisk eller juridisk person som är oberoende i förhållande till den sökande eller dennes systerorgan.

Enligt min uppfattning skall en oberoende infrastrukturförvaltare som det integrerade företaget överlåter

kapacitetsfördelningen till kunna betraktas som ett oberoende kapacitetsfördelningsorgan. I många fall torde detta underlätta för andra sökande, särskilt när den oberoende infrastrukturförvaltaren genom detta förfaringsätt kommer att fungera som kapacitetsfördelare för ett antal sammanhängande järnvägsnät. Vaksamhet måste dock iakttas så att sådana lösningar rycker undan möjligheterna till en för sökande gynnsam konkurrens mellan infrastrukturförvaltare.

I de fall ansvaret för teknisk farbarhet och planering av framkomlighet är uppdelat på flera aktörer uppstår alltid vissa problem. Den som svarar för planering av framkomlighet förfogar inte själv över möjligheten att planera banarbeten och andra åtgärder nödvändiga för åstadkommandet av teknisk farbarhet och får därför svårt att samordna produktionen av teknisk farbarhet med planerandet av framkomlighet. Detta leder i sin tur till att det blir svårare att effektivt tillhandahålla framkomlighet i enlighet med sökandes efterfrågan. Från denna synpunkt sett kan jag konstatera att regeln i artikel 14.2 i direktiv 2001/14/EG inte bara löser utan också skapar problem. Direktivets bestämmelser ger ingen som helst ledning beträffande hur samspelet mellan den som svarar för teknisk farbarhet och den som svarar för planering respektive leverans av framkomlighet praktiskt skall gå till. Det enda som med säkerhet kan konstateras är att ytterligare en ansvarsrelation behövs.

I praktiken blir det vertikalt integrerade företaget enligt mitt förslag inte längre infrastrukturförvaltare i den mening som uttrycks i direktivet 2001/14/EG utan enbart tillhandahållare av tekniskt farbarhet till den som svarar för kapacitetsfördelningen. Detta innebär att den tilldelningsansvarige också måste svara för nödvändiga avtal om framkomligheten med sökande.

Arlandabanan och A-train – ett exempel på hudregeln

A-Train AB hör till kategorin integrerat företag där såväl infrastrukturförvaltning som trafikrörelse har en betydande omfattning. Detta innebär att A-Train AB måste överlåta kapacitetstilldelnings- och trafikledningsfunktionerna på ett självständigt fördelningsorgan. A-Train ABs infrastruktur ansluter till och är trafikeringsmässigt beroende av statens spåranläggningar. A-Train AB har därför aldrig svarat för trafikledningen utan har

redan från starten anlitat Banverket för utförande av denna uppgift. Däremot fastställer företaget nu egen tågplan. Mitt förslag är att A-Train AB överläter även denna uppgift på Banverket och att regeringen bemyndigas ta upp förhandlingar avseende nödvändiga justeringar i projektavtalet mellan staten och A-Train ABs ägare om detta. Jag har i dialogen med A-train AB uppfattat att man anser en sådan lösning vara möjlig. Den nära samverkan som krävs mellan A-Train AB i egenskap av infrastrukturförvaltare och Banverket för att få såväl A-Trains egen som annan trafik att fungera gör att den formella skillnaden mellan dagsläget och den av mig föreslagna lösningen är ytterst begränsad. Den förstärkta myndighetsroll som tillskapandet av Järnvägsstyrelsen innebär bör utgöra en ytterligare garanti mot att den dominerande och ansvarige infrastrukturförvaltaren skulle missbruka sin ställning gentemot samarbetspartnern.

3.3.7.3 Undantag då järnvägsföretag kan tillåtas sköta trafikledningen

Förbudet i direktiven avser ansvar för beslut om tilldelning. Detta lämnar möjlighet för järnvägsföretag att på uppdrag av infrastrukturförvaltare tillåtas svara för utförandet av vissa kapacitetstilldelningsuppgifter som innehåller moment av beslutsfattande. Förutsättningen är att det rör sig om infrastruktur som kan anses vara av mindre intresse från icke-diskrimineringssynpunkt, t.ex. infrastruktur som är mindre trafikerad och där risken för kapacitetsbrist är låg.

T.ex. bör det vara möjligt för järnvägsföretag att svara för den verksamhet som består i att tågklarare och tågledare leder trafiken i enlighet med uppgjord tågplan. Jag tänker bl.a. på situationer då ett trafikföretag är ensamt om att trafikera en del av linjenätet eller terminalområden. En förutsättning är att infrastrukturförvaltaren fastställer tågplanen och järnvägsföretagets interna föreskrifter beträffande hur tågklarare och tågledare bör uppträda i olika situationer. En ytterligare förutsättning är att järnvägsföretaget har tillstånd från Järnvägsstyrelsen att verka som infrastrukturförvaltare. Tillståndet vilar på en prövning omfattande bl.a. yrkesskicklighet. Innehav av tillstånd bör därmed i sig utgöra en tillräcklig garanti för att järnvägsföretaget från säkerhetssynpunkt kan anses vara lämpligt att utföra tågklaringsuppgifter.

3.3.7.4 Undantag i koncernsituationer

Om ledningen av verksamheten i de organ som ingår i en företagskoncern eller liknande sker så att kraven på icke-diskriminering och konkurrensneutralitet är tillgodosedda bör kapacitetsfördelningen få utföras av en för uppgiften särskilt utpekad fysisk eller juridisk person inom gruppen. Järnvägsstyrelsen bör emellertid med omedelbar verkan kunna förklara en sådan lösning med kraven enligt huvudregeln om man i tillsyn eller i prövning som föräns av anmälan från sökande finner att kraven på icke-diskriminering inte uppfylls.

IBAB – ett exempel på en infrastrukturförvaltare som bedriver kommersiell trafik i begränsad omfattning i ett dotterbolag.

IBAB utgör ett exempel på en infrastrukturförvaltare som i begränsad utsträckning bedriver egen trafik. Enligt vad jag erfarit i kontakterna med IBAB har man för avsikt att organisera om företaget så att den begränsade sommartrafik som bedrivs i egen regi kommer att redovisas i ett särskilt projektbolag. I internationella sammanhang brukar det från svensk sida anföras att det inte är tillräckligt att infrastrukturen avskiljs i ett särskilt dotterbolag för att slippa stämpeln integrerat företag. I fallet IBAB måste jag dock samtidigt konstatera att den organisatoriska åtskillnad som IBAB tänker genomföra borde vara tillfyllest. Mina slutsatser får naturligtvis omprövas om Järnvägsstyrelsen i sin allmänna tillsyn eller efter klagomål från sökande finner att lösningen inte är acceptabel.

3.3.7.5 Undantag för infrastrukturförvaltare som driver egen trafik som del av banunderhållet

Från diskrimineringssynpunkt anser jag att det vore orimligt att tolka regeln i artikel 14.1 i direktiv 2001/14/EG som ett förbud för infrastrukturförvaltare att själva få framföra tåg och rullande materiel som är nödvändiga för drift eller underhåll av infrastrukturen, eller med andra ord, för åstadkommandet av

teknisk farbarhet. Jag anser därför att denna typ av trafik skall undantas från det generella förbudet för infrastrukturförvaltare att framföra tåg och rullande materiel.

Från icke-diskrimineringssynpunkt kan det emellertid finnas skäl att begränsa infrastrukturförvaltares möjligheter att låta andra nyttja sin egen rullande materiel för trafikuppgifter som inte har samband med drift av infrastruktur. Denna och liknande frågor förutsätter jag att järnvägsmyndigheten analyserar vidare inom ramen för sin föreskriftsverksamhet.

3.3.7.6 Järnvägsföretag som äger viss infrastruktur

Den huvudregel som jag föreslagit bör i tillämpliga delar användas beträffande terminal- och anslutningsspår, t.ex. de som ägs av Green Cargo AB respektive SJ AB i den mån de ansluter till statens spåranläggningar respektive allmänt upplåtna terminalanläggningar. Banverket eller annan infrastrukturförvaltare bör på anmodan av järnvägsföretag som äger infrastrukturen och mot betalning ta över ansvaret för tilldelning av kapacitet på järnvägsföretagets infrastruktur. Förutsättningen är naturligtvis att spåranläggningarna ifråga används eller kommer att användas av flera järnvägsföretag. På detta sätt undviks en situation där järnvägsföretag antingen tvingas till en onödig och kanske kostsam organisatorisk förändring eller till att i värsta fall lägga ned infrastrukturen ifråga.

Då alternativ till järnvägsföretagets infrastruktur saknas bör Järnvägsstyrelsen kunna pröva om den kapacitet som järnvägsföretaget tar i anspråk för egna ändamål står i rimlig proportion till den verksamhet som denne utför.

Om infrastrukturen kommer att trafikeras av ett större antal trafikföretag bör total integration med huvudinfrastruktur kunna aktualiseras. Jag påminner om att prövning av integration med statens spåranläggningar kan initieras av t.ex. ett järnvägsföretag enligt 6 § i förordningen (1996:734) om statens spåranläggningar.

3.3.7.7 Avgifter

Beträffande beslut om fastställande och uttag av infrastrukturavgifter anser jag inte att det för svensk del är behövligt med ett i lag angivet generellt förbud för järnvägsföretag att svara för denna typ av beslut. Jag föreslår i kapitel 8 att infrastrukturavgifter som huvudprincip skall marginalkostnadsbaseras. Möjligheten att använda marginalkostnadsbaserade avgifter för diskriminering av konkurrenter är mycket liten. Andra avgifter får tas ut först efter särskilt medgivande av regeringen. Dessa avgifter kan dels avse rätt att ta ut särskild avgift för användning av s.k. specialprojekt, dels rätt att utöver de marginalkostnadsbaserade avgifterna ta ut högre avgifter för tågägen eller annan avtalad rätt att använda infrastruktur, som inte kan betraktas som specialprojekt. I det senare fallet skall den högre avgiften avspegla sökandes betalningsvilja, dvs. uttag av avgiften får inte leda till minskad användning av infrastrukturen.

Det framstår som skäligen poänglöst att i dessa fall föreskriva ett starkare skydd mot diskriminering med hjälp av infrastrukturavgifter än vad som gäller för prissättningen av själva terminaltjänster. Det gäller även när tjänsterna tillhandahålls av ett järnvägsföretag. Dock måste samma avgifter användas internt som mot externa kunder. Tjänsteverksamheten bör också särredovisas från övrig verksamhet inom företaget på samma sätt som gäller kraven på särredovisning av infrastruktur.

A-train och IBAB

A-Train AB har rätt att prissätta användningen av infrastrukturen i enlighet med de regler som gäller för s.k. specialprojekt (se vidare kap 8). Att infrastrukturavgifterna inte utformas på ett diskriminerande sätt kan staten reglera i projektavtalet med A-Train ABs ägare. Därigenom bör också föreskrivas att A-Train AB skall avgiftsbelägga den egna trafikens användande av Arlandabanan på samma sätt som andra järnvägsföretags trafik. Liksom tidigare beträffande kapacitetsfördelningen har A-Trains ledning ställt sig

förstående till en sådan lösning som ett sätt att hantera den nya lagstiftningen.

IBAB tillämpar redan enligt avtal med staten samma avgiftssystem som på de statliga spåranläggningarna. Kraven på likvärdig och transparent redovisning av infrastrukturavgifter för den egna trafiken bör tillgodoses genom den organisatoriska lösning som IBAB kommer att genomföra.

4 Licens, säkerhetsintyg, tillstånd och auktorisation

4.1 Direktiven m.m.

4.1.1 Bakgrund

Sedan de första stegen mot en enda marknad för godstransporter på järnväg togs genom rådets direktiv 91/440/EEG av den 29 juli 1991 om utvecklingen av gemenskapens järnvägar (direktivet ändrat genom direktiv 2001/12/EG) har det varit uppenbart att frågor om säkerhet utgör ett av de huvudsakliga hindren på vägen mot en mer öppen marknad. Olika nationella säkerhetskrav och därmed olika säkerhetsföreskrifter för järnvägen är huvudorsaken till att internationella järnvägstransporter fortfarande huvudsakligen sköts på det traditionella sättet, nämligen av nationella operatörer som lämnar över tåg och ansvar vid gränserna.

Genom direktiven om driftskompatibilitet (direktiv 96/48/EG om järnvägssystem för höghastighetståg och direktiv 2001/16/EG om järnvägssystem för konventionella tåg) har de väsentliga kraven för säkerhet på delsystemnivå definierats och ytterligare specificerats genom tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD). Dessa TSD är dock inte tillämpliga på befintlig järnvägsutrustning och omfattar inte de övergripande kraven på säkerhet och lednings- och regleringsaspekter.

I direktiv 95/18/EG infördes ett krav på licens för företag som avser att bedriva järnvägstrafik. Licensen skall gälla inom hela EES. Licensen skall, enligt direktiv 2001/14/EG som bland annat behandlar frågor om säkerhetscertifiering av järnvägsföretag och som har ersatt direktiv 95/19/EG, kunna kombineras med ett nationellt säkerhetsintyg som omfattar ett järnvägsföretags alla trafikområden. Dessa bestämmelser syftar visserligen till att underlätta för internationell järnvägstrafik, men det finns endast få exempel på järnvägsföretag som bedriver internationell trafik enligt bestämmelserna.

För närvarande finns det olika nationella strategier, mål och metoder vad gäller järnvägssäkerhet. Tekniska standarder såväl som krav på personal och ledningsorganisation varierar från medlemsstat till medlemsstat och förfarandet att godkänna rullande materiel eller att certifiera personal eller järnvägsföretag har inte anpassats till behovet av ett integrerat europeiskt järnvägssystem.

4.1.2 Direktiv 2001/13/EG om ändring av direktiv 95/18/EG om licens för järnvägsföretag

Enligt direktiv 91/440/EEG har järnvägsföretag och internationella sammanslutningar av järnvägsföretag viss tillträdesrätt till internationell järnvägstrafik.

Det var för att säkerställa att tillträdesrätten till järnvägsinfrastrukturen tillämpades på ett enhetligt och icke-diskriminerande sätt inom hela gemenskapen som ett krav på licens för företag som avser att bedriva järnvägstrafik infördes genom direktiv 95/18/EG.

Enligt sistnämnda direktiv är det fråga om en generell licens som skall gälla inom hela EES och som skall utfärdas efter en prövning av företaget utifrån en ekonomisk och säkerhetsmässig bedömning. Därtill kommer att företaget och de som ansvarar för dess skötsel skall ha gott anseende, dvs. inte ha dömts för allvarigare brott eller överträdelser av regler på transportområdet och inte ha försatts i konkurs. Slutligen skall företaget enligt direktivet vara tillräckligt försäkrat eller ha vidtagit likvärdiga arrangemang för att täcka sin ansvarsskyldighet i händelse av olyckor. Licensprövningen innebär alltså kort sagt en prövning av om den som ansöker om licens är lämplig att bedriva järnvägstrafik.

Direktivet 95/18/EG var emellertid endast tillämpligt på sådan trafik som avsågs i tidigare gällande artikel 10 i rådets direktiv 91/440/EG (före dess ändring genom direktiv 2001/12/EG). Det var således endast internationella sammanslutningar av företag som utförde internationell järnvägstrafik samt företag som utförde internationella kombinerade godstransporter på järnväg som omfattades av bestämmelserna i direktiv 95/18/EG.

Eftersom vissa medlemsstater har beviljat tillträdesrätt utöver vad som föreskrevs i direktiv 91/440/EEG har de principer för licens som är fastställda i direktiv 95/18/EG utvidgats genom direktiv 2001/13/EG till att gälla för alla företag som avser att bedriva

järnvägstrafik och som är eller kommer att vara etablerade inom gemenskapen.

4.1.3 Direktiv 2001/14/EG som har ersatt direktiv 95/19/EG

Direktiv 95/19/EG behandlade tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter och innehöll därtill bestämmelser om säkerhetsintyg. Av artikel 11 i direktivet följde att ett speciellt säkerhetsintyg skulle företas innan trafiken fick påbörjas. För att få ett sådant intyg skulle järnvägsföretaget enligt samma artikel följa föreskrifterna i nationell lagstiftning avseende tekniska och driftsmässiga krav som är specifika för järnvägstrafiken samt säkerhetskrav för personal, rullande materiel och för järnvägsföretagets interna organisation. Även detta direktiv var begränsat till att gälla endast sådan trafik som avsågs i tidigare gällande artikel 10 i direktiv 91/440/EEG (jämför avsnitt 4.1.2).

Artikel 32 i direktiv 2001/14/EG motsvarar till sitt innehåll tidigare gällande artikel 11 i direktiv 95/19/EG. Genom införandet av direktiv 2001/14/EG begränsas bestämmelserna om säkerhetsintyg inte längre till att gälla endast viss trafik. I direktivet föreskrivs att alla järnvägsföretag som har licens skall ha ett lämpligt säkerhetsintyg innan de utför järnvägstrafik.

Bestämmelser om järnvägssäkerhet och däribland om säkerhetsintyg är inte europeiskt harmoniserade utan utgörs av nationella regler som utfärdas på olika nivåer eller av företagen själva. Frågan om utfärdande av säkerhetsintyg prövas i respektive medlemsland som järnvägsföretaget avser att bedriva järnvägstrafik i.

Direktiv 2001/14/EG innehåller även en reglering som låter andra än järnvägsföretag med licens att ansöka om infrastrukturkapacitet.

4.1.4 Sektorsavtal mellan EU och Schweiz

Mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan har träffats ett avtal som kommer att träda i kraft den 1 juni 2002. Det rör sig om ett odelbart paket på sammanlagt sju sektorsavtal, varav ett rör gods- och persontransporter på väg och järnväg. Till följd av sistnämnda sektorsavtal kommer Schweiz från avtalets ikraftträdande att tillämpa gemen-

skapens regler vad gäller bl.a. bestämmelser om licens och säkerhetsintyg.

4.1.5 Något om Europeiska kommissionens förslag till direktiv om säkerhet på gemenskapens järnvägar

Systemet med olika nationella bestämmelser om järnvägssäkerhet är ett hinder för utvecklingen av ett gemensamt europeiskt järnvägssystem. Tanken är emellertid att gällande nationella system bör utvecklas mot ömsesidigt erkännande eller mot en europeisk harmonisering.

Kommissionen har som ett steg i den riktningen lagt ett förslag till direktiv om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och av direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg, KOM (2002) 21 slutlig. Förslaget innebär bl.a. att säkerhetsintyget delas in i två delar. Den ena delen är giltig på europeisk nivå och omfattar säkerhetssystemet medan den andra delen avser säkerhetsbestämmelser, rullande materiel och den personal som behövs för säker trafik.

Enligt kommissionens förslag skall därför bl.a. bestämmelserna om säkerhetsintyg i direktiv 2001/14/EG ersättas med nya bestämmelser och reglerna i artikel 8 om krav på yrkesmässig lämplighet i direktiv 95/18/EG ändras. Krav på rullande materiel och personal skall enligt förslaget även fortsättningsvis ställas vid prövningen av om säkerhetsintyg skall utfärdas men inte längre dessutom ingå vid licensprövningen.

Det går för närvarande inte att med säkerhet uttala sig om när och i vilken mån förslaget kommer att genomföras.

4.2 Svensk rätt

Järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) reglerar säkerheten vid järnväg, tunnelbana och spårväg. Enligt järnvägssäkerhetslagen i dess nuvarande lydelse gäller bl.a. följande.

Järnvägs-, tunnelbane- och spårvägsverksamhet består av drift av spåranläggningar (spårinnehav) och drift av spårtrafik (trafikutövning).

I driften av spåranläggningar ingår trafikledning. Trafikledning är emellertid en särskild verksamhetsgren vid sidan om drift av spåranläggningar om den som driver spåranläggningen har överlåtit ansvaret härför till någon annan (särskild trafikledningsverksamhet).

Spåranläggningar, spårtrafik eller särskild trafikledningsverksamhet får i princip drivas endast av den som har tillstånd till verksamheten. Enligt lagen får dock Banverket bedriva verksamhet utan tillstånd.

Lagen säger även att Statens Järnvägar (SJ) får bedriva trafik utan tillstånd. För viss internationell trafik anges dock att SJ behöver licens. Med SJ avsågs affärsverket SJ i dess form före bolagiseringen vid årsskiftet 2000/2001. Bestämmelsen i fråga är efter bolagiseringen inte längre tillämplig.

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

Vid tillståndsprövningen prövas dels om den som ansöker om tillstånd är lämplig som verksamhetsutövare, dels verksamhetens säkerhetsmässiga förhållanden såsom informations- och samverkanssystem och säkerhetsordningen.

För vissa internationella järnvägstransporter krävs särskilt tillstånd (licens). Om en licens är utfärdad i annat EES-land krävs för att få driva järnvägstrafik i Sverige därutöver ett säkerhetsintyg. Intyget utfärdas efter kontroll av att vissa i lagen föreskrivna krav är uppfyllda. Dessa krav rör bl.a. verksamhetens organisation, personal och rullande materiel. Prövningen motsvarar till vissa delar den säkerhetsprövning som föreskrivs för tillstånd i lagen.

Bestämmelserna om krav på särskilt tillstånd (licens) och säkerhetsintyg för vissa internationella järnvägstransporter infördes i lagen för att genomföra direktiv 95/18/EG och artikel 11 i direktivet 95/19/EG.

Tillståndsmyndigheten får vad gäller prövningen av tillstånd anpassa kraven med hänsyn till verksamhetens art och omfattning. I fråga om drift utomlands av internationell järnvägstrafik finns inte någon sådan anpassningsmöjlighet.

Ett tillstånd att driva spåranläggningar, spårtrafik eller särskild trafikledningsverksamhet eller ett säkerhetsintyg får återkallas om förutsättningarna för tillståndet eller intyget inte längre uppfylls eller om tillståndshavaren eller innehavaren av intyget inte fullgör vissa i lagen föreskrivna skyldigheter. Det finns bl.a. möjlighet att

återkalla ett tillstånd eller ett säkerhetsintyg på den grunden att innehavaren av tillståndet eller intyget blir föremål för konkursförfarande.

4.3 Överväganden och förslag

4.3.1 Licens och säkerhetsintyg

4.3.1.1 Allmänt

Förslagen till nya bestämmelser om licens och säkerhetsintyg för järnvägsföretag är avsedda att genomföra dels de ändringar som gjorts av direktiv 95/18/EG genom 2001/13/EG, dels artikel 32 i direktiv 2001/14/EG. Ändringarna rör i huvudsak direktivens tillämpningsområden. Eftersom dessa direktiv numera föreskriver att reglerna om licens och säkerhetsintyg i princip skall gälla för alla företag som avser att bedriva järnvägstrafik, och då licensen skall gälla inom hela EES och i Schweiz, bör den nuvarande tillståndsprövningen delas in i två olika slags prövningar, en som avser licens och en annan som avser säkerhetsintyg.

De krav som nämns i avsnitten 4.3.1.2 och 4.3.1.3 ställs i allt väsentligt redan i dag för drift av järnvägstrafik. Redogörelsen lämnas bl.a. för att tydliggöra vilka krav som bör hänföras till lämplighetsbedömningen respektive den rena säkerhetsbedömningen.

Licens- och säkerhetsintyg kommer vidare att i huvudsak beviljas enligt samma principer som tillstånd beviljas enligt nu gällande bestämmelser. Även tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om licens och säkerhetsintyg bör utövas på motsvarande sätt som tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om tillstånd utövas i dag. I regeringens propositioner 1990/91:1 och 1995/96:192 har redogörelser lämnats i dessa avseenden.

En följd av de föreslagna bestämmelserna om licens och säkerhetsintyg är att en fysisk eller juridisk person med hemvist eller säte i Sverige som avser att bedriva såväl nationell som internationell järnvägstrafik inte längre behöver både ett tillstånd och en licens, vid sidan av säkerhetsintyget, för att kunna göra det.

Jag föreslår att bestämmelserna om licens och säkerhetsintyg för järnvägsföretag införs i den nya järnvägslagen. I den mån drift av järnvägstrafik är undantagen från den nya järnvägslagens tillämpningsområde gäller i detta avseende järnvägssäkerhetslagens bestämmelser.

4.3.1.2 Licensprövningen

Järnvägstrafik får bedrivas endast av fysisk eller juridisk person som har beviljats bl.a. licens.

Den föreslagna myndigheten Järnvägsstyrelsen bör pröva frågor om licens för den som har hemvist eller säte i Sverige. Licensen skall gälla inom EES och i Schweiz.

De föreslagna reglerna som avser licens motsvarar i sak de nu gällande reglerna för tillståndsprövning som rör frågan om den som ansöker om tillstånd bedöms lämplig att bedriva järnvägstrafik. Vad kraven närmare innebär har redovisats i regeringens proposition 1990/91:1.

I samband med licensprövningen skall Järnvägsstyrelsen bl.a. pröva om den fysiska eller juridiska person som ansöker om licens avser att svara för framförande av tåg eller annan rullande materiel. Skälet till en sådan prövning är att förhindra okynnesansökningar.

Gott anseende, ekonomisk förmåga och yrkesmässig kompetens

De krav som i dag ställs vid tillståndsprövningen enligt järnvägs-säkerhetslagen och som avser gott anseende, ekonomisk förmåga och yrkesmässig kompetens bör ställas vid prövningen av licens.

I fråga om aktiebolag och ekonomiska föreningar bör prövningen avse bolagets eller föreningens ledning, i fråga om handelsbolag bolagsmännen och i fråga om ideella föreningar deras styrelse. Den ekonomiska prövningen skall dock främst avse bolaget eller föreningen.

Organisation

Enligt direktiv 2001/14/EG skall ett järnvägsföretag för att få ett säkerhetsintyg bl.a. följa de säkerhetskrav som gäller för järnvägsföretagets interna organisation.

Krav på företagets organisation ställs även i direktiv 95/18/EG där det anges att kravet ställs ur såväl säkerhets- som effektivitetssynpunkt.

För att undvika att samma fråga prövas mer än en gång föreslår jag att det endast vid licensprövningen prövas om kraven på företagets organisation är uppfyllda. Detta innebär dock att det blir en viss gråzon eftersom en slags säkerhetsprövning, som lämpligen

borde hänföras till prövningen för säkerhetsintyg, faller under licensprövningen.

Enligt järnvägssäkerhetslagen är det möjligt att beträffande ett företag som avser att bedriva järnvägstrafik endast i Sverige anpassa kravet på organisationen i förhållande till verksamhetens art och omfattning. Eftersom direktiv 95/18/EG inte tillåter någon sådan anpassningsmöjlighet kan denna möjlighet inte ges i den förslagna järnvägslagen. Det innebär att samma kravnivå på organisation kommer att ställas på den som avser att bedriva internationell järnvägstrafik som på den som avser att bedriva järnvägstrafik på en kortare linje i Sverige. Vad gäller den som endast bedriver regional godstrafik, t.ex. shortline-företag, anser jag dock att kravet på organisation även fortsättningsvis bör kunna anpassas med hänsyn till verksamhetens art och omfattning. Jag föreslår därför att reglerna om licens och säkerhetsintyg i den nya järnvägslagen inte skall gälla för dem utan att de i stället skall omfattas av järnvägssäkerhetslagens bestämmelser om tillstånd.

Ansvar för att den som skall bedriva järnvägstrafik är organiserad på ett sätt som är godtagbart från säkerhets- och effektivitetssynpunkt vilar, liksom enligt gällande bestämmelser i järnvägssäkerhetslagen, ytterst på den som driver verksamheten.

Innehav av försäkring eller annat likvärdigt arrangemang

Enligt direktiv 95/18/EG om licens skall den som avser att bedriva järnvägstrafik vara tillräckligt försäkrat eller ha vidtagit likvärdiga arrangemang för att täcka sin ansvarsskyldighet i händelse av olyckor.

Ansvarsreglerna är olika i olika EES-länder vilket medför att de belopp som en försäkring eller annat likvärdigt arrangemang skall täcka för den skadeståndsskyldighet som kan uppkomma till följd av trafiken också är olika. Detta innebär att licensen som enligt direktivet skall gälla inom EES inte helt och hållet kommer att kunna göra det.

Det kan i detta sammanhang nämnas att delegationer från Danmark och Tyskland i en rapport, daterad den 14 mars 2002, till Europeiska kommissionen föreslagit en licens som kan sägas bestå av två delar. Den ena delen skall täcka alla krav som anges i direktiv 95/18/EG utom kravet på försäkring eller annat likvärdigt arrangemang. Denna del skall gälla inom hela Europeiska unionen.

Den andra delen omfattar kravet på försäkring eller annat likvärdigt arrangemang och föreslås inte bli föremål för närmare gemenskapsreglering. Ett järnvägsföretag skall vara försäkrat i enlighet med bestämmelser som gäller härom i det land som företaget avser att bedriva trafik i. Om dessa bestämmelser ställer krav på ett högre försäkringsbelopp än bestämmelserna som gäller i landet som har utfärdat licensen måste järnvägsföretaget teckna en tilläggsförsäkring.

På grund av problematiken kring skyldigheten att ha erforderlig försäkring överväger Europeiska kommissionen att genom en s.k. "kommissionens communication" bl.a. förklara hur föreskrifterna om licens i direktiv 95/18/EG skall tillämpas och ge licensen en standard. Om och när en sådan kommunikation kommer att genomföras går det för närvarande inte att med säkerhet uttala sig om.

Mot denna bakgrund anser jag att endast ett grundläggande krav på innehav av en försäkring eller annat likvärdigt arrangemang för den skadeståndsskyldighet som kan uppkomma i händelse av olyckor skall ställas vid licensprövningen. Mer preciserade krav i detta avseende får föreskrivas i bestämmelserna om säkerhetsintyg.

I sammanhanget bör nämnas att enligt järnvägstrafiklagen (1985:192) är det infrastrukturförvaltarna som är skadeståndsansvariga i händelse av olyckor gentemot tredje man. Enligt överenskommelser i branschen har dock järnvägsföretagen tagit över denna ansvarsskyldighet.

Omprövning

Licensen skall liksom tillstånd i dag fortlöpande omprövas för att kontrollera att förutsättningarna för licens föreligger.

Informationsskyldighet

För att samtliga myndigheter som prövar frågor om licens skall få information om licenser utfärdade av övriga EES-länder och Schweiz föreskrivs i direktiv 95/18/EG en skyldighet för varje sådan myndighet att informera kommissionen när den har beviljat eller återkallat en licens. I en kommande förordning med instruktion för Järnvägsstyrelsen bör därför finnas bestämmelser om

skyldighet för Järnvägsstyrelsen att omedelbart underrätta Europeiska kommissionen om myndigheten utfärdar eller återkallar en licens för ett järnvägsföretag. Kommissionen skall i sin tur omedelbart lämna denna information vidare till övriga EES-länder och Schweiz.

4.3.1.3 Prövningen för säkerhetsintyg

Innehav av licens är inte tillräckligt för att utföra järnvägstrafik i EES-stater och, från och med den 1 juni 2002, i Schweiz. För att beviljas tillträde till visst järnvägsnät krävs det dessutom att järnvägsföretaget ansöker om och får ett säkerhetsintyg. Det kan nämnas att ytterligare en förutsättning för att få utföra järnvägstrafik är att sökanden och infrastrukturförvaltaren träffar s.k. trafikeringsavtal. Det närmare innehållet i bestämmelser om säkerhetsintyg utformas i respektive EES-stat och i Schweiz.

De föreslagna reglerna för prövning om järnvägsföretaget har förutsättningar att driva en från säkerhetssynpunkt betryggande verksamhet av den art som ansökningen om säkerhetsintyg avser motsvarar i princip den del av nu gällande ordningen för tillståndsprövning som gäller de rent säkerhetsmässiga förhållandena såsom informations- och samverkanssystem och säkerhetsordningen. Vad kraven närmare innebär har redovisats i regeringens proposition 1990/91:1.

Frågor om säkerhetsintyg för järnvägsföretag prövas av myndighet i den EES-stat eller Schweiz som järnvägsföretaget avser att bedriva järnvägstrafik i. Om ett järnvägsföretag avser att utföra järnvägstrafik i Sverige bör det vara den föreslagna myndigheten Järnvägsstyrelsen som prövar ansökningar om säkerhetsintyg. Ett säkerhetsintyg gäller endast i det land som det är utfärdat i.

Liksom Järnvägsinspektionen gör i dag bör Järnvägsstyrelsen pröva om järnvägsföretaget har förutsättningar att driva en från säkerhetssynpunkt betryggande verksamhet av den art som ansökan om säkerhetsintyg avser. Kraven som ställs kan alltså anpassas i förhållande till var järnvägsföretaget planerar att bedriva trafik och vilken sorts trafik som avses.

Personal, rullande materiel, säkerhetsordning och läkarkontroller

De krav som i dag ställs vid tillståndsprövningen för nationell järnvägstrafik och som avser personal, rullande materiel och säkerhetsordning bör ställas vid prövningen för säkerhetsintyg. Detsamma bör gälla kravet på att den som har arbetsuppgifter av betydelse för säkerheten skall genomgå regelbundna läkarkontroller.

Vad gäller kraven på kompetens hos personal och på rullande materiel finns följande att säga. I direktiv 95/18/EG föreskrivs bl.a. att personalen och den rullande materielen skall garantera en hög säkerhetsnivå för de tjänster som kommer att utföras. Även i artikel 32 om säkerhetsintyg i direktiv 2001/14/EG ställs emellertid krav från säkerhetssynpunkt på personalen och den rullande materielen. I EG-kommissionens förslag till säkerhetsdirektiv föreslås att det endast vid prövningen för säkerhetsintyg skall ställas sådana krav (se avsnitt 4.1.5). På grund härav och för att undvika att samma fråga prövas mer än en gång anser jag att kraven på personal och rullande materiel bör hänföras till prövningen för utfärdande av säkerhetsintyg.

Enligt bestämmelserna i järnvägssäkerhetslagen följer att rullande materiel som används vid utövande av järnvägstrafik och vid drift av järnvägsinfrastruktur skall vara av sådan beskaffenhet att skador till följd av verksamheten förebyggs. Det innebär att sådant rullande materiel skall vara godtagbart från säkerhetssynpunkt.

Ansvar för att verksamheten är betryggande ur säkerhetssynpunkt vilar liksom enligt gällande bestämmelser i järnvägssäkerhetslagen ytterst på den som bedriver verksamheten, dvs. järnvägsföretagets ledning. Det åligger alltså järnvägsföretagets ledning att bl.a. uppfylla kravet på att rullande material som används på järnväg är godtagbart från säkerhetssynpunkt.

Artikel 32 i direktiv 2001/14/EG måste förstås så att det vid prövningen för säkerhetsintyg skall ställas krav på rullande materiel såväl från säkerhetssynpunkt som driftskompatibilitetssynpunkt. På grund härav föreslår jag att det i järnvägslagen föreskrivs att järnvägsföretagets ledning även ansvarar för att rullande materiel som de avser att utnyttja uppfyller kraven i andra avdelningen i järnvägslagen och i lagen (2000:1336) om järnvägssystem för höghastighetståg.

Försäkringsbelopp

I avsnitt 4.3.1.2 har redogjorts för skälet till att preciserade krav på försäkring eller annat likvärdigt skydd avseende den skadeståndsskyldighet som kan uppkomma till följd av trafiken bör ingå i prövningen av om säkerhetsintyg skall beviljas och inte i licensprövningen.

I dag gäller enligt trafikeringsavtal mellan Banverket och järnvägsföretag att en försäkring eller annat likvärdigt arrangemang skall täcka kostnader för sådana skador upp till ett belopp om 300 miljoner kronor per skadetillfälle. Denna beloppsgräns ligger i ungefärlig nivå med vad som gäller i Sverige med avseende på vägtrafik. Det bör dock också nämnas att en liknande beloppsgräns för flygtrafik ligger på en betydligt högre nivå. Enligt min åsikt är ett belopp om 300 miljoner kronor per skadetillfälle för lågt för järnvägssektorn. Jag vill dock för närvarande inte rekommendera en lämplig lägsta nivå i det aktuella avseendet.

4.3.1.4 Återkallelse av licens eller säkerhetsintyg

Om en licens för ett järnvägsföretag utfärdad inom EES eller i Schweiz återkallas bör utan vidare prövning även ett säkerhetsintyg för järnvägsföretaget utfärdat av Järnvägsstyrelsen återkallas. Utan licens har nämligen ett järnvägsföretag inte rätt att bedriva trafik och säkerhetsintyget blir utan värde. Järnvägsstyrelsen får information av Europeiska kommissionen om återkallelse har skett av en licens utfärdad i ett annat EES-land eller i Schweiz.

Ett säkerhetsintyg kan däremot återkallas utan att det innebär att det brister i förutsättningarna för licens.

En licens och ett säkerhetsintyg bör under samma förutsättningar som i dag kunna återkallas om verksamheten inte längre bedrivs med betryggande säkerhet. Vad förutsättningarna närmare innebär har redovisats i regeringens propositioner 1990/91:1 och 1995/96:192.

4.3.2 Tillstånd

Krav som ställs ur säkerhetssynpunkt för drift av järnvägsinfrastruktur är, med undantag för vissa sådana krav i driftskompatibilitetsdirektiven, inte föremål för gemenskapsreglering utan en na-

tionell angelägenhet. I strävan att samla föreskrifter som rör järnväg i en lag föreslår jag att bestämmelser som i huvudsak motsvarar gällande bestämmelser om tillstånd att driva järnvägsinfrastruktur i järnvägssäkerhetslagen införs i den nya järnvägslagen.

På de delar av nätet som är undantagna från järnvägslagens tillämpningsområde, nämligen järnvägsinfrastruktur som är tekniskt eller trafikeringsmässigt helt fristående från övriga delar av järnvägssystemet, kommer järnvägssäkerhetslagens bestämmelser att gälla i detta avseende. Med vissa smärre undantag (t.ex. beträffande krav på driftskompatibilitet) kommer dock inte reglerna om tillstånd i järnvägslagen att skilja sig från dem i järnvägssäkerhetslagen.

Bestämmelserna om säkerhet bör gälla för alla infrastrukturförvaltare och det finns inte skäl att undanta Banverket från tillståndsprövningen. Jag föreslår därför att även Banverket omfattas av kravet på innehav av tillstånd för att bedriva verksamhet.

Som tidigare nämnts är enligt järnvägstrafiklagen (1985:192) infrastrukturförvaltarna skadeståndsansvariga i händelse av olyckor gentemot tredje man. Så länge gällande rätt anger detta bör, även om järnvägsföretagen enligt överenskommelser i branschen har tagit över ansvarsskyldigheten i fråga, krav ställas på att infrastrukturförvaltaren är tillräckligt försäkrad eller har vidtagit likvärdigt arrangemang för att täcka sin ansvarsskyldighet i händelse av olyckor. Jag anser därför att ett sådant krav bör införas i den nya järnvägslagen och i järnvägssäkerhetslagen.

4.3.3 Järnvägssäkerhetslagen

Förslagen till ändringar i järnvägssäkerhetslagen är i huvudsak följdändringar föranledda av de föreslagna bestämmelserna om licens och säkerhetsintyg i den nya järnvägslagen.

Järnvägssäkerhetslagens bestämmelser kommer fortfarande att gälla för järnvägsverksamhet i den mån denna är undantagen från järnvägslagens tillämpningsområde.

När det gäller sådan järnvägsverksamhet som enligt 1 avd. 1 kap. 3 § omfattas av den nya järnvägslagens bestämmelser så kommer endast 24 – 28 §§ järnvägssäkerhetslagen att gälla. För den som endast bedriver regional godstrafik på järnväg kommer förutom 24 – 28 §§ även 1 – 16 §§ järnvägssäkerhetslagen att gälla.

Järnvägssäkerhetslagen kommer oförändrad att gälla säkerheten vid tunnelbana och spårväg.

Som nämnts i avsnitt 4.3.2 bör ett krav införas i järnvägssäkerhetslagen på att infrastrukturförvaltaren skall vara tillräckligt försäkrad eller ha vidtagit likvärdiga arrangemang för att täcka sin ansvarskyldighet i händelse av olyckor.

För att uppnå målet att samla samtliga bestämmelser rörande järnväg i en lag fordras bl.a. att bestämmelser som motsvarar järnvägssäkerhetslagens ordningsföreskrifter och straffbestämmelser beträffande järnväg införs i den nya järnvägslagen. Detsamma gäller bestämmelsen om skyldighet att rapportera vid olyckor m.m. såvitt avser järnväg i 24 § järnvägssäkerhetslagen. Det bör visserligen övervägas om dessa bestämmelser i järnvägssäkerhetslagen behöver ändras i något materiellt hänseende, men jag föreslår ändå att straffbestämmelser som motsvarar de nu gällande bestämmelserna i järnvägssäkerhetslagen införs i den nya järnvägslagen, se avsnitt 4.3.5. Jag avser att återkomma med överväganden i nyss nämnda avseende. När det gäller frågan om att införa bestämmelser som motsvarar järnvägssäkerhetslagens ordningsföreskrifter och bestämmelsen om skyldighet att rapportera vid olyckor m.m. på järnväg i 24 § järnvägssäkerhetslagen så anser jag att denna fråga kan anstå i avvaktan på de nyss nämnda övervägandena. Dessa bestämmelser bör alltså tills vidare finnas kvar i järnvägssäkerhetslagen.

Ytterligare överväganden behövs också vad gäller frågan om järnvägslagen skall omfatta all spårbunden trafik och därmed även bestämmelser om säkerhet vid tunnelbana och spårväg. Tills vidare bör därför även sistnämnda bestämmelser finnas kvar i järnvägssäkerhetslagen. Jag kommer i mitt slutbetänkande att återkomma till dessa frågor och till definitioner av begrepp som inte helt stämmer överens i de båda regelkomplexen.

Det bör övervägas om de föreslagna bestämmelserna i den nya järnvägslagen föranleder ändringar i förordningen (1990:1165) om säkerhet vid järnväg, tunnelbana och spårväg.

4.3.4 Auktorisation

Direktiv 2001/14/EG medger medlemsländerna att låta andra än järnvägsföretag med licens att ansöka om infrastrukturkapacitet.

I de medlemsstater som tillåter en sådan möjlighet ingår i begreppet sökande annan fysisk eller juridisk person som har ett

allmännyttigt eller kommersiellt intresse av att ansöka om infrastrukturkapacitet för att bedriva järnvägstrafik inom sina respektive territorier. Exempel på sådana sökande är myndigheter enligt rådets förordning 1191/69/EEG av den 26 juni 1969 om medlemsstaternas åtgärder i fråga om allmän trafikplikt på järnväg, väg och inre vattenvägar (senast ändrad genom förordning 1893/91/EG), befraktare, speditörer och operatörer för kombinerade godstransporter. En sådan sökande bedriver inte själv järnvägstrafik.

Sverige har under direktivens framtagande verkat för att införa en möjlighet för en sökande med auktorisation att ansöka om infrastrukturkapacitet. Jag anser att sådan rätt för andra sökande än järnvägsföretag med licens bör införas.

En trafikutövare har i dag rätt att ansöka om tågläge. Begreppet trafikutövare har inte någon enhetlig innebörd inom transporträtten, se avsnitt 6.2.5. Trafikhuvudmännen organiserar järnvägstrafik och anses i vissa fall vara trafikutövare. De har när det gäller persontrafik rätt att ansöka om infrastrukturkapacitet och kan därför anses vara sådana sökande som inte är järnvägsföretag. En motsvarande rätt bör införas för Rikstrafiken för samhällsköpt trafik.

Auktorisation bör beviljas den som har ett allmännyttigt eller kommersiellt intresse av att organisera järnvägstrafik och som med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomiska förhållanden och gott anseende bedöms lämplig att göra det. För att beviljas auktorisation krävs dessutom försäkring eller annat likvärdigt arrangemang för den skadeståndsskyldighet som kan uppkomma till följd av trafiken.

När det gäller yrkeskunnande är det främst branschfarenhet samt administrativt och ekonomiskt kunnande som skall prövas. Vid prövningen bör sökandes tillgång till kvalificerade medhjälpare beaktas. Dessa bör bl.a. ha erforderlig kunskap inom logistikområdet. I fråga om den ekonomiska lämpligheten är det i första hand sökandens ekonomiska förutsättningar att organisera järnvägstrafik som prövas. Med krav på gott anseende menas att företaget och de som ansvarar för dess skötsel inte skall ha dömts för allvarigare brott eller överträdelser på transportområdet samt inte ha försatts i konkurs.

Det föreslagna kravet på försäkring eller annan likvärdig täckning för den skadeståndsskyldighet som kan uppkomma till följd av trafiken måste anses uppfyllt genom att den som ansöker om auktorisation är medförsäkrad i den försäkring som skall innehas av det järnvägsföretag som skall bedriva trafiken.

Om förutsättningarna för auktorisation inte längre uppfylls får den återkallas.

Den bör vara den föreslagna myndigheten Järnvägsstyrelsen som prövar frågor om beviljande och återkallelse av auktorisation.

4.3.5 Straffbestämmelser

De bestämmelser som behandlas i avsnitten 4.3.1 och 4.3.2 bör oundgängligen förenas med straffbestämmelser. Som nämnts i avsnitt 4.3.3 bör sådana straffbestämmelser nu ges samma innehåll som straffbestämmelserna i järnvägssäkerhetslagen för närvarande har.

Jag har avstått från att lämna ett detaljerat förslag i denna del. Under rubriken "Straffbestämmelser" i 6 avd. 2 kap. (inom hakparenteser) i författningsförslaget har jag angivit i generella ordalag vad straffbestämmelserna bör innehålla.

Det bör i Järnvägsutredningens fas två övervägas om innehållet i straffbestämmelserna behöver ändras i något avseende och om de behövs även i andra avseenden.

5 Järnvägssystem

5.1 Direktiv 2001/16/EG

Syftet med direktiv 2001/16/EG är bl.a. att harmonisera den tekniska utformningen av det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg för att göra det möjligt att inom EU i större utsträckning utnyttja de fördelar som följer av ett sammanhängande och i alla delar tekniskt kompatibelt järnvägssystem. Med stöd av direktivet skall enhetliga tekniska krav och ett enhetligt tekniskt bedömningsförfarande utformas. En mer konkurrensinriktad marknad för järnvägsprodukter kan också åstadkommas som ett resultat av att enhetliga tekniska specifikationer utformas och ligger till grund för utvecklingen av det europeiska järnvägssystemet. Direktivet trädde i kraft den 20 april 2001 och skall vara genomfört den 20 april 2003.

Direktiv 2001/16/EG är till struktur och innehåll likartat med direktiv 96/48/EG om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg. I direktiven beskrivs en process för standardisering av järnvägssystem. Processen består av överstatlig normering genom utarbetande av tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD) och nationell kontroll, utförd av s.k. anmälda organ, av normernas efterlevnad. Direktivens bestämmelser är endast tillämpliga på de delar av järnvägssystemet som ingår i det transeuropeiska transportnätet (TEN).

5.1.1 Beredning och antagande av TSD

Bestämmelserna i direktiv 2001/16/EG innehåller ett antal funktionellt uttryckta krav på järnvägssystem. Dessa krav konkretiseras i form av specifikationer, rutiner, m.fl. objektiva kriterier i TSD. TSD skall utarbetas av gemensamma representativa organ, som utses av kommissionen. I dag finns endast ett gemensamt representa-

tivt organ på järnvägsområdet - AEIF (Association Européenne pour l'Interopérabilité Ferroviaire). Förslag till TSD föreläggs kommissionen för antagande. Kommissionen skall samråda med den s.k. artikel-21 kommittén inför sitt beslut. I kommittén är medlemsstaterna företrädna och om inte tillräckligt många av dem är av samma uppfattning som kommissionen i ett ärende rörande antagande av TSD hänskjuts ärendet till rådet för beslut.

TSD anger hur direktivens väsentliga krav skall uppfyllas. De väsentliga kraven omfattar säkerhet, tillförlitlighet och tillgänglighet, hälsa, miljöskydd och teknisk kompatibilitet. De kriterier och specifikationer i TSD som anger hur de väsentliga kraven skall uppfyllas avser s.k. delsystem och komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet. Delsystem är helt enkelt en indelning av järnvägssystemet i infrastrukturer, energi, kontrollstyrning och signalering, rullande materiel, underhåll, drift och trafikledning samt telematikapplikationer för person- och godstrafik. I princip skall varje delsystem omfattas av en TSD.

TSD utfärdade med stöd av direktiv 2001/16/EG gäller för delsystem och komponenter i det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg. TSD utfärdad med stöd av direktiv 96/48/EG, införlivat i svensk rätt genom lagen (2000:1336) om järnvägssystem för höghastighetståg, gäller på motsvarande sätt i det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg. När en TSD antagits är en medlemsstat skyldig att på sitt territorium tillåta användningen av varje delsystem som är projekterat, uppbyggt, ombyggt, eller moderniserat efter ikraftträdandet av direktiv 2001/16/EG. För delsystem i det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg inträder detta krav för delsystem som är projekterat, anlagt eller anpassat efter ikraftträdandet av direktiv 96/48/EG. En medlemsstat får meddela undantag från tillämpning av TSD i ett antal specificerade fall.

När TSD saknas är medlemsstaterna skyldiga att notifiera varandra och kommissionen de tekniska specifikationer, rutiner m.fl. objektiva kriterier som används i avsaknad av ikraftträdde TSD. I takt med att TSD utarbetas och träder ikraft ersätter dessa de relevanta nationella bestämmelserna. En TSD kan dock utfärdas och träda ikraft trots att den inte reglerar ett delsystem i alla de avseenden som krävs för att de väsentliga kraven skall vara uppfyllda. I sådana fall skall ifrågavarande TSD också ange i vilka avseenden nationella bestämmelser skall användas för att komplettera dess bestämmelser. En medlemsstat får ändra nationella bestämmelser

som reglerar företeelser eller områden som ännu inte omfattas av reglering genom TSD. Förutsättningen är att övriga medlemsstater och kommissionen notifieras om ändringen och att den inte strider mot väsentliga krav angivna i direktiv 96/48/EG eller 2001/16/EG. Kommissionen har rätt att förbjuda ändringen om denna kan anses skapa ett s.k. tekniskt handelshinder.

5.1.2 Kontroll av överensstämmelse och lämplighet

Anmälda organ kontrollerar att delsystem och komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet överensstämmer med TSD och är lämpliga att använda i olika specifika järnvägsmiljöer. Ackreditering hos SWEDAC krävs för att anmält organ skall få verka i Sverige. Kontrollen och bedömningarna utförs med utgångspunkt från förfaranden fastlagda i det s.k. modulbeslutet (rådets beslut 93/465/EG). Efter genomförd kontroll utfärdar det anmälda organet s.k. EG-kontrollförklaring för delsystem respektive EG-försäkran för komponenter nödvändiga för driftskompatibilitet. EG-försäkran utfärdas normalt av tillverkaren av komponenten, men i de fall detta krävs i TSD skall anmält organ utfärda EG-försäkran. Anmälda organ skall samarbeta under överinseende av kommissionen i syfte att utbyta erfarenheter, information om olika järnvägsmiljöer och utarbeta ändamålsenliga bedömningsförfaranden. Detta är nödvändigt för att åstadkomma kvalitet i bedömningarna av delsystems lämplighet för användning i olika järnvägsmiljöer.

På grundval av EG-kontrollförklaring och EG-försäkran fattar därefter behörig nationell myndighet beslut om ibruktagande av delsystemet. Om en medlemsstat upptäcker att ett delsystem inte överensstämmer med väsentliga krav i direktiv 2001/16/EG eller direktiv 96/48/EG får medlemsstaten ifråga begära av artikel-21 kommittén att denna TSD revideras. Om en medlemsstat finner att komponenter nödvändiga för driftskompatibilitet inte uppfyller specifikationer i TSD får medlemsstaten begränsa eller förbjuda komponenternas användning och försäljning samt vidta åtgärder mot den som utfärdat EG-försäkran. Medlemsstaten måste i dessa fall också underrätta kommissionen.

5.2 Gällande rätt

I Sverige ställs krav på utformning och handhavande av järnvägsmateriel i olika lagstiftningar, t.ex. järnvägssäkerhetslagen (1990:1157), ellagen (1997:857), arbetsmiljölagen (1977:1160), lag (1995:1649) om byggande av järnväg. Krav ställda från säkerhets-, miljö- och arbetsmiljösynpunkt är reglerade i lag eller annan författning. Järnvägsinspektionen har ansvaret för att utfärda säkerhetsföreskrifter och genomföra tillsyn i de hänseenden som har betydelse från säkerhetssynpunkt. Kraven i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) och i Järnvägsinspektionens säkerhetsföreskrifter är funktionellt uttryckta. De innehåller inte några specifikationer om hur järnvägsmateriel skall utformas eller handhas för att säkerhetskraven skall vara uppfyllda. Krav på teknisk kompatibilitet samt tillförlitlighet och tillgänglighet som inte är säkerhets- och miljörelaterade lämnas, som en följd av att lagstiftningen inte ställer några krav i detta hänseende, åt verksamhetsutövarna själva att utforma. De specifikationer och rutiner om handhavande av järnvägsmateriel som järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och tillverkare kommer överens om skall prövas av Järnvägsinspektionen från säkerhetssynpunkt. Detta sker i samband med att Järnvägsinspektionen godkänner järnvägsfordon och spåranläggningar innan de får användas. Statens spåranläggningar som förvaltas av Banverket är dock undantaget från kravet på godkännande.

Därmed ligger det faktiska ansvaret för att den materiel som används i järnvägsverksamheten är betryggande från säkerhetssynpunkt och uppfyller de krav som ställs i gällande föreskrifter på verksamhetsutövaren. Detta förhållande ställer vissa krav på den tekniska kompetensen hos verksamhetsutövarens personal.

För ägare av rullande materiel tillkommer dessutom att villkor för användning av rullande materiel skall regleras i avtal mellan spårinnehavare och trafikutövare. För internationell järnvägstrafik finns bestämmelser om sådana avtal i lagen (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet och för trafik på statens spåranläggningar finns motsvarande bestämmelser i förordningen (1996:734) om statens spåranläggningar. I avtalen kommer spårinnehavare och trafikutövare överens om vilka tekniska krav på järnvägsfordon som från andra utgångspunkter än säkerhet skall gälla för att en tillfredställande samverkan mellan fordon och bana skall säkras.

I praktiken brukar Järnvägsinspektionen avvakta Banverkets s.k. spårmedgivande innan man fattar beslut om godkännande av for-

don. Spårmedgivandet är ett kvitto på att Banverket prövat ett fordon tekniska egenskaper i förhållande till de specifikationer som gäller för konstruktionen av infrastrukturen på statens spåranslagningar. Ett spårmedgivande är i dag en förutsättning för att få teckna trafikeringsavtal med Banverket. Specifikationer och rutiner utarbetade inom affärsverket SJ fyller i detta sammanhang en viktig normerande funktion för hur järnvägsmateriel skall utformas och handhas för att uppfylla lagens krav samt de krav infrastrukturförvaltare och särskilt Banverket ställer vid tecknandet av trafikeringsavtal. Samma sak gäller för specifikationer och normer angivna i de s.k. RIV- och RIC-avtalen. Vill t.ex. ett järnvägsföretag använda, utforma eller ändra ett fordon i enlighet med andra än dessa specifikationer kan bedömningen av säkerhet dra ut på tiden. Det kan därmed vara svårt för järnvägsföretaget att bedöma vilken risk som egentligen är förenad med investeringsbeslutet.

För delsystem i de delar av det svenska järnvägssystemet som ingår i det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg finns särskilda bestämmelser i lagen (2000:1336) om höghastighetståg och förordningen (2000:1337) om höghastighetståg samt därtill hörande föreskrifter, som införlivar direktiv 96/48/EG i svensk rätt. Järnvägsinspektionen inom Banverket har tilldelats ansvaret för de tillsyns- och föreskriftsuppgifter som följer av dessa bestämmelser.

5.3 Överväganden

Frågan om driftskompatibilitet för järnvägssystem är, som tidigare nämnts, för närvarande reglerad i svensk författning endast när det gäller järnvägssystemet för höghastighetståg. Direktiv 2001/16/EG förutsätter dock att medlemsstaterna i sina nationella lagstiftningar även för in regler om att delsystem och komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet och som används inom det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg endast skall få släppas ut på marknaden och användas om de uppfyller de väsentliga krav som uppställs i direktivet. Det återstår därför att föreslå en lagstiftning som införlivar det nu aktuella direktivets bestämmelser i svensk rätt. Detta innebär att det i författning skall anges de tekniska bestämmelser som gäller för att järnvägsinfrastruktur och rullande materiel skall få användas i järnvägsverksamhet. Likaså måste regler om ett tekniskt kontrollförfarande införas.

Direktivets väsentliga krav skall ta sig uttryck i TSD. De väsentliga kraven anges i bilaga III till direktivet. Bestämmelserna om driftskompatibilitet inom järnvägssystemet jag föreslår i 2 avd. 2–11 §§ innehåller endast vissa grundläggande bestämmelser om villkoren för att släppa ut utrustning, d.v.s. driftskompatibilitetskomponenter och delsystem, på marknaden och att ta dessa i bruk. I övrigt innehåller lagförslaget i denna del bemyndiganden till regeringen eller Järnvägsstyrelsen att meddela närmare bestämmelser om detta samt vissa bestämmelser om tillsyn, tvångsmedel m.m. som kräver lagform. Huvuddelen av direktivets bestämmelser kommer därmed att införas i svensk rätt på föreskriftsnivå. Denna del av lagförslaget bygger i sin helhet på samma författningsstruktur som lagen (2000:1336) om höghastighetståg. Förslag till ändringar av såväl direktiv 2001/16/EG som direktiv 96/48/EG ingår i det s.k. järnvägspaket 2 som kommissionen lagt fram och båda direktiven kan därför komma att ändras i vissa delar. Direktiv 2001/16/EG måste dock genomföras i svensk lagstiftning senast den 20 april 2003. Med hänsyn till detta tidsperspektiv är det därför inte möjligt att invänta de eventuellt kommande ändringarna av direktiven och föreslå en lagstiftning som även omfattar dessa. Däremot har jag valt att i detta delbetänkande inte föra över lagen (2000:1336) om höghastighetståg till den föreslagna lagen, just med hänsyn till att även det direktivet är föremål för en översyn inom kommissionen. Avsikten är dock att även den lagen så småningom skall införas i den nu föreslagna lagstiftningen.

Förslaget innebär att de föreskriftsuppgifter som följer av direktiven 2001/16/EG och 96/48/EG i sin helhet skall föras över på Järnvägsstyrelsen, förutom de frågor som företrädesvis bör regleras genom en förordning. Myndigheten kommer därmed att utfärda en stor mängd tekniska föreskrifter vilka bl.a. avser att införa kommande TSD:er, vilka ännu inte är framtagna, i svensk lagstiftning. I den mån TSD:er inte finns framtagna och dessa inte heller täcker alla områden kommer myndigheten även att behöva utfärda föreskrifter i dessa delar i syfte att möjliggöra användning av det tekniska regelverket som en enhetlig och väl fungerande reglering.

5.3.1 Vilka delar av det svenska järnvägssystemet omfattas

Det s.k. TEN-nätet omfattar bl.a. vägnät, järnvägsnät, nät av inre vattenvägar, kusthamnar och inlandshamnar och flygplatser. För svenskt vidkommande innebär detta att så gott som samtliga järnvägar som tidigare benämndes stomjärnvägar samt vissa av de tidigare länsjärnvägarna ingår i TEN.

Jag föreslår att den nya lagstiftningen om driftskompatibilitet hos järnvägssystem för konventionella tåg inte bara skall omfatta de delar av järnvägssystemet i Sverige som ingår i TEN utan även de delar av det svenska järnvägssystemet som omfattas av förslaget till järnvägslag men ligger utanför TEN. Lagens villkor i 2 avd. 2–11 §§ om teknisk driftskompatibilitet kommer därför att gälla även för andra järnvägsnät än statens spåranläggningar, dock med vissa undantag som jag återkommer till under nästa punkt. Dessa bestämmelser gäller för delsystem och komponenter nödvändiga för driftskompatibilitet som byggts, byggts om eller moderniserats efter ikraftträdandet av direktiv 2001/16/EG respektive 96/48/EG. När det gäller fallen med ombyggnad och modernisering avses ändringar i eller av delsystem av sådant slag att ett nytt beslut om ibruktagande krävs för att delsystemet skall få användas.

Avsikten med att inkludera även de delar av järnvägssystemet som inte ingår i TEN är att förhindra att tekniska svårigheter uppstår mellan järnvägssystemets delar inom och utom TEN vid framtida modernisering, ombyggnation och nybyggnation i det svenska järnvägssystemet.

Helt kan sådana svårigheter inte undvikas p.g.a. att järnvägssystemets olika delar moderniserats och byggs om i olika takt. De krav som följer av TSD blir därför successivt tillämpliga i takt med att nyinvesteringar och reinvesteringar görs i järnvägssystemet. Detta betyder att två olika regelsystem med krav på utformning, handhavande och underhåll av järnvägsmateriel under en ganska lång övergångstid kommer att tillämpas parallellt.

För sådana delar som inte är nybyggda, ombyggda eller moderniserade på sådant sätt att föreskrifter som införlivar kriterier och specifikationer i TSD blir tillämpliga gäller istället bestämmelserna i 2 avd. 12 § i förslaget till järnvägslag samt bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160), lag (1995:1649) om byggande av järnväg samt ellagen (1997:857). Bestämmelserna i förslaget till järnvägslag motsvarar de bestämmelser om järnvägsmateriel som i dag återfinns i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157).

Bestämmelserna i 2 avd. samt i de föreskrifter Järnvägsstyrelsen meddelar kommer inom överskådlig framtid att behöva kompletteras med bestämmelser i avtal mellan infrastrukturförvaltare och sökande om tekniska villkor som rullande materiel skall uppfylla för att få trafikera infrastrukturen. Detta är en följd av att järnvägsmateriel utformad och hanterad i enl. med TSD successivt ersätter gammal järnvägsmateriel i den takt infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag företar ny- eller reinvesteringar. Villkor i sådana avtal mellan infrastrukturförvaltare och sökande skall vara icke-diskriminerande och stå i överensstämmelse med de krav infrastrukturförvaltaren redogjort för i dokumentet beskrivning av järnvägsnätet. Dessa krav bör i sin tur stå i överensstämmelse med TSD och anmälda organs bedömningar av delsystems lämplighet för användning i specifika järnvägsmiljöer.

Det är inte en helt tillfredställande lösning att infrastrukturförvaltarna i beskrivningen av järnvägsnätet anger villkoren för teknisk kompatibilitet mellan bana och fordon. Risken för att sökande kan komma att anse sig behandlade på ett diskriminerande sätt är enligt min mening inte försumbar. Risken dämpas dock något av att anmälda organs bedömning av lämplighet kan tjäna som grund för utformandet av villkoren i beskrivningen av järnvägsnätet. Järnvägsstyrelsen kan vid behov också föreskriva hur tekniska villkor i beskrivningen av järnvägsnätet får utformas. Ansvar för att förekomsten av två parallella regelsystem för utformning, handhavande och underhåll av järnvägsmateriel inte ökar olycksrisken och i onödan minskar effektiviteten i järnvägssystemet faller i främsta hand på Järnvägsstyrelsen.

5.3.2 Undantag från tillämpning av TSD

All infrastruktur och rullande materiel som tillverkats före, men inte byggts om eller moderniserats efter, ikraftträdandet av direktiv 2001/16/EG respektive 96/48/EG är alltså undantagen från tillämpning av bestämmelser som införlivar TSD i svensk rätt.

När det sedan gäller frågan om nybyggnad, ombyggnad eller modernisering av järnvägssystem får regeringen eller, efter särskilt beslut av regeringen, Järnvägsstyrelsen meddela undantag från att tillämpa föreskrifter som införlivar TSD. För järnvägssystem eller delar av järnvägssystem som ingår i TEN följer av direktivet att det endast finns några särskilt angivna grunder för att tillåtas att avvika

från vad TSD:erna anger. Direktiv 2001/16/EG, artikel 7 anger sex olika fall som skulle kunna innebära grund för undantag. Jag bedömer dock att det för svenskt vidkommande endast är aktuellt med de fyra jag angett i 2 avd. 10 §. Regeringen eller, efter särskilt beslut av regeringen, Järnvägsstyrelsen meddelar i dessa fall undantag från att tillämpa TSD. I alla dessa fall skall kommissionen informeras och i två av fallen skall en rekommendation från kommissionen om hur avvikelser från TSD bör formuleras avvaktas innan beslut om undantag fattas.

Jag föreslår därtill att det för de delar av det svenska järnvägsnätet som inte ingår i det transeuropeiska järnvägssystemet skall finnas en än större möjlighet att avvika från TSD. Jag har därför i 2 avd. 11 § föreslagit att undantag i dessa fall skall kunna meddelas av regeringen eller, efter särskilt beslut av regeringen, Järnvägsstyrelsen, om det finns särskilda skäl. Jag tänker då på järnvägsnät som sällan trafikeras eller kommer att trafikeras av tåg eller rullande materiel till eller från andra järnvägsnät. Det kan också röra sig om järnvägsnät som endast trafikeras av viss typ av trafik, t.ex. regional persontrafik med lätta motorvagnar. Här kan det vara befogat att göra undantag från TSD i de delar specifikationer och kriterier i dessa endast tillgodoser behov för den tunga godstrafiken på järnväg. Det omvända fallet är naturligtvis också tänkbart. I dessa fall kan en uppgradering till den standard som kommer att gälla för övriga delar av järnvägsnätet vara förenad med oförsvarligt höga kostnader utan något motsvarande samhällsligt nyttotillskott. Resultatet av att tillämpa föreskrifter som införlivar TSD på ett sådant järnvägsnät kanske blir att ägaren beslutar att lägga ned driften av nätet.

Om regeringen meddelar undantag från tillämpning av TSD uppkommer frågan om vad som då skall gälla. Mitt förslag är att regeringen eller i tillämpliga fall Järnvägsstyrelsen efter ansökan om undantag får meddela vilka minsta driftskompatibilitetskrav som undantaget skall vara förenat med. För att underlätta bedömningen av vilket minsta tillåtna driftskompatibilitetskrav som är lämpligt, bör den som ansöker om undantag i samband med ansökan presentera en plan över framtida investerings- eller utbyggnadsplaner för det nät som undantaget avser. Planen bör även innehålla redogörelser för möjligheterna att anpassa nätets tekniska standard om annan trafikering än den förutsedda blir aktuell. Syftet är att säkerställa att nätet även i framtiden skall fungera tillsammans med de

nät som skall omfattas av TSD-kraven och att det finns en investeringsvilja hos den som har hand om det aktuella järnvägsnätet.

I de fall som avses i 2 avd. 10 §, punkterna 2 och 3 måste först kommissionens rekommendation avvaktas för att kunna ingå i bedömningen av vilka krav på minsta tillåtna driftskompatibilitet som skall förenas med undantagsbeslutet. Efter att regeringen eller Järnvägsstyrelsen meddelat undantag tillämpas, istället för de föreskrifter som införlivar TSD, bestämmelserna i 2 avd. 12 § eller föreskrifter som preciserar dessa krav. Uppfylls kraven i dessa bestämmelser samt kravet på minsta tillåtna driftskompatibilitet får Järnvägsstyrelsen fatta beslut om ibruktagande av den rullande materiel, infrastruktur eller regelsamling som undantaget från TSD avser.

5.3.3 Uppfyllande av och överensstämmelse med väsentliga krav

Direktiv 2001/16/EG och 96/48/EG syftar till att harmonisera Europas järnvägar för att undanröja tekniska hinder för en effektiv järnvägstrafik. Harmoniseringen sker på grundval av väsentliga krav på säkerhet, miljö, hälsa, tillförlitlighet och tillgänglighet, miljöskydd och teknisk kompatibilitet som järnvägssystemet skall uppfylla. Hur de väsentliga kraven skall uppfyllas framgår av specifikationer, kriterier, rutiner m.m. i TSD, som anger hur järnvägsmateriel i form av delsystem och komponenter nödvändiga för driftskompatibilitet skall utformas och hanteras från projekteringsfasen till ibruktagandet. Anmälda organ skall se till att materielen är utformad och används i överensstämmelse med TSD. Det anmälda organet skall också bedöma lämpligheten av att materiel utformad i enlighet med TSD används i en specifik järnvägsmiljö, t.ex. på malmбанan.

5.3.3.1 Överensstämmelse mellan TSD och direktivets väsentliga krav

Beslut om utformningen av en TSD vilar alltid på en sammanvägd bedömning. Förslaget till TSD måste vägas mot samtliga väsentliga krav och mot kostnaden för att tillämpa förslaget. Vissa väsentliga krav kommer i praktiken att bli bättre tillgodosedda än andra. Risken för felaktiga avvägningar i processen kan aldrig uteslutas

och de eventuella effekterna av en felaktig avvägning kan bli allvarliga och i vissa fall möjliga att upptäcka först långt i efterhand. Det är därför enligt min mening viktigt att regeringen i artikel 21-kommittén och vid behandlingen av det andra järnvägspaketet ställer krav på hur arbetet med att bereda TSD:er skall gå till.

I dag fattar kommissionen beslut om antagande av TSD efter samråd med den s.k. artikel 21-kommittén. Kommissionen svarar efter samråd med artikel 21-kommittén också för krav på beredningen av förslag till TSD i den mån sådana inte regleras i direktiven 96/48/EG och 2001/16/EG. Befogenheterna inkluderar rätt att utse gemensamma representativa organ samt viss rätt att ställa krav på deras verksamhet. I praktiken får möjligheterna att styra det i dag enda verksamma gemensamma representativa organets (AEIF) verksamhet bedömas vara otillfredsställande. Kommissionen övervakar i dag sammansättningen av arbetsgrupper inom AEIF, för att åstadkomma en rimlig spridning beträffande representation av sektorns olika intressenter. I övrigt styrs AEIFs beredningsarbete av att existerande nationella standarder och normer skall bilda utgångspunkt för utarbetande av förslag till TSD. En samhällsekonomisk bedömning, som innefattar en samhällsekonomisk kalkyl, skall upprättas för varje förslag till TSD och redovisas för kommissionen och artikel 21-kommittén. Härigenom säkerställs att avväganden rörande effekter av förslag TSD med avseende på säkerhet, miljö, tillförlitlighet m.fl. väsentliga krav redovisas. Vanligen görs de samhällsekonomiska bedömningarna också av personer som inte själva varit involverade i utformningen av förslagen till TSD.

De vidtagna åtgärderna, särskilt kravet på samhällsekonomiska bedömningar, är viktiga för att tydliggöra de viktigare avvägningar som måste göras i samband med utarbetandet av ett förslag till TSD. De nuvarande kraven borde enligt min mening kompletteras med ytterligare uttryckliga krav på utformningen av gemensamma representativa organs arbete. T.ex. i form av krav på att de samhällsekonomiska bedömningarna skall göras av personer som inte har varit inblandade i utarbetandet av förslagen till normer, eller genom krav på att flera av varandra oberoende gemensamma representativa organ skall finnas tillgängliga och arbeta i konkurrens med varandra. Det är också möjligt att ställa krav på att gemensamma representativa organ skall arbeta med olika alternativa förslag, t.ex. säkerhetsalternativet, lågkostnadsalternativet, kvalitetsperspektivet osv.

Det viktiga är att åstadkomma en garanti för att den sammanvägda bedömningen vid beslutstillfället alltid vilar på ett allsidigt och tydligt beredningsmaterial.

Kommissionens brist på möjligheter att effektivt styra arbetet hos gemensamma representativa organ är också ett viktigt motiv bakom förslaget i det andra järnvägspaketet att inrätta en särskild överstatlig järnvägsbyrå (ERA). Det är dock inte möjligt att på grundval av kommissionens förslag ta ställning till om ERA kommer att kunna styra gemensamma representativa organs arbete på ett tillräckligt effektivt sätt.

5.3.3.2 Järnvägsmateriells överensstämmelse med direktivets väsentliga krav

Möjligheterna att vidta nationella åtgärder för att begränsa negativa effekter av felaktiga avvägningar i TSD är ganska begränsade. Sverige kan begära revision av en TSD om den inte uppfyller väsentliga krav. Denna möjlighet kan i praktiken endast användas i två fall. För det första om en tillverkare, användare, anmält organ eller Järnvägsstyrelsen har upptäckt att materiel utformad och hanterad enligt specifikationer i TSD inte kan användas i Sverige utan att väsentliga krav åsidosätts och anmäler detta till kommissionen eller regeringen. För det andra om en olycka eller annan mycket påtaglig negativ effekt av användningen inträffar och denna kan härledas till fel i TSD.

Anmälda organs uppgift är att kontrollera överensstämmelse och lämplighet. Överensstämmelse kontrolleras mot specifikationer, rutiner och objektiva kriterier i TSD. Lämpligheten är mer problematisk. Den avser lämplighet att använda delsystem och komponenter nödvändiga för driftskompatibilitet i en specifik järnvägs-miljö. Denna kontroll kan endast göras mot de specifikationer och regler om handhavande som gäller i järnvägs miljön ifråga. Europas järnvägssystem kommer successivt att byggas och användas i enlighet med TSD. Det betyder att järnvägsnät inom TEN och rullande materiel som trafikerar dessa nät delvis och i varierande grad kommer att vara utformade och användas i enlighet med andra specifikationer, rutiner, kriterier m.m. än de som finns i TSD.

Mot denna bakgrund är det självklart att ett anmält organ ibland kommer att ha vissa svårigheter att bedöma lämpligheten av användningen av ett delsystem i en viss specifik järnvägs miljö. För att

underlätta de anmälda organens arbete har kommissionen startat ett samarbete mellan anmälda organ som möjliggör smidigt informationsutbyte. Medlemsstaterna har som redan nämnts också försett kommissionen med de specifikationer, regler, rutiner som gäller när TSD inte finns eller är tillämpliga. De anmälda organen kan använda detta material vid bedömning av lämpligheten att använda delsystem i olika järnvägsmiljöer, även om tolkningsproblemen inte skall underskattas.

Marknaden för anmälda organ är fortfarande under uppbyggnad och kan knappast betecknas som stabil. Det kan därför inte utslutas att anmälda organs bedömningar av lämplighet för användning i specifik järnvägsmiljö kan komma att uppvisa brister under överskådlig tid framöver.

Jag anser därför att Järnvägsstyrelsens säkerhetstillsyn blir mycket viktig under en övergångsperiod. I praktiken är Järnvägsstyrelsens säkerhetstillsyn den sista garantin för att eventuella brister i de anmälda organens regelverk och bedömningar upptäcks innan det är uppenbart att direktivens väsentliga krav inte uppfylls. Järnvägsstyrelsens säkerhetstillsyn får dock inte genomföras på ett sådant sätt att de anmälda organens arbete ersätts eller dubblas. De erfarenheter som Järnvägsstyrelsen vinner genom sin tillsynsverksamhet kan också läggas till grund för överväganden om Sverige skall begära revision av TSD:er samt om hur Sverige allmänt skall agera i artikel 21-kommittén.