Trafikförvaltningen
Ledningsstaben
Juridik

Handläggare
Annika Östlund
08-686 35 20
Annika.k.ostlund@sll.se

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2020-10-28

Trafiknämnden
2020-11-23, punkt 10

Ärende
TN 2020-1444

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Hemställan om lagändringar i syfte att öka tillförlitligheten i pendeltågstrafiken

Ärendebeskrivning

Förvaltningen återkommer med förslag till hemställan till regeringen att utreda lagändringar som syftar till att öka tillförlitligheten i pendeltågstrafiken.

Beslutsunderlag

Förvaltningschefens tjänsteutlåtande

Förslag till beslut

Förvaltningschefen föreslår att trafiknämnden beslutar följande.

1. Nämnden godkänner förslag till hemställan avseende förslag till lagändringar i syfte att öka tillförlitligheten i pendeltågstrafiken i enlighet med vad som framgår av detta tjänsteutlåtande.

2. Förvaltningschefen uppdras att inge hemställan till regeringen.

Trafikförvaltningen
Ledningsstaben
Juridik

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2020-10-28

Ärende
TN 2020-1444

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Förslag till hemställan och motivering

Bakgrund

Trafiknämnden har i budget för år 2020 fått i uppdrag att fortsätta arbeta för förändrad lagstiftning i syfte att öka tillförlitligheten i pendeltågstrafiken.

Pendeltågstrafiken framförs på statens järnvägsnät tillsammans med annan järnvägs- och godstrafik som konkurrerar om tillgänglig spårkapacitet.

Spårkapacitet tilldelas av Trafikverket enligt s.k. prioriteringskriterier. Den rättsliga grunden som prioriteringskriterierna är ett utfall av är ytterst direktiv 2001/14/EG. Direktivet ger inga närmare anvisningar om hur prioriteringskriterierna ska utformas förutom att de ska ta hänsyn till tjänstens betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som följaktligen inte kommer att tilldelas kapacitet. I förarbetena till järnvägslagen har detta uttryckts som att hänsyn ska tas till var samhällsnyttan är störst.

För att kunna köra en robust trafik krävs att pendeltågstrafiken prioriteras högre vid tilldelning av tåglägen än vad som görs idag. De prioriteringskriterier som används idag innebär att ju längre sträcka ett tåg kör desto högre prioririteras den då detta har ansetts vara mest samhällseffektivt. Detta innebär dock att den pendeltågstrafiken med dess stora passagerarantal inte får den prioritering som krävs för att ha en tillförlitlig pendeltågstrafik.

Syftet med föreslagna ändringar är att öka tillförlitligheten i pendeltågstrafiken genom att verka för dels förändrade prioriteringskriterier vid tilldelning av tåglägen, dels att pendeltågstrafiken prioriteras vid störningar samt att Trafikverket vid bristande infrastruktur återbetalar erlagda avgifter.

Överväganden och motivering

<u>Prioriteringskriterier - Nuläget</u>

Trafikverket är infrastrukturförvaltare för det statliga järnvägsnätet, vilket pendeltågen och de kommersiella aktörerna är beroende av för att kunna utföra sin verksamhet. Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet över samtliga infrastrukturförvaltare.

Såsom infrastrukturförvaltare har Trafikverket ett antal skyldigheter som främst regleras i järnvägslagen (2004:519) samt järnvägsförordningen (2004:526). En av dessa skyldigheter är att tilldela infrastrukturkapacitet, dvs. fördela tåglägen, till järnvägsföretag som har rätt att trafikera svenska järnvägar.[1] Denna rätt tillkommer bl.a. samtliga järnvägsföretag med säte inom EES.[2]

Vad som avses med tågläge och tågplan definieras i 1 kap. 4 § järnvägslagen som ”den infrastrukturkapacitet som, enligt vad som anges i en tågplan, får tas i anspråk för att framföra järnvägsfordon, utom arbetsfordon, från en plats till en annan under en viss tidsperiod”. I propositionen anges att ”ett tågläge definierar ett tågs planerade förflyttning på infrastrukturen i tiden och rummet”.[3] En tågplan definieras som ”plan över användning av järnvägsinfrastruktur under en viss angiven period”.

Tåglägen och prioriteringskriterier

Hur går det till att ansöka om tåglägen?

i) I början av varje år påbörjas en dialog med järnvägsföretagen.
ii) Järnvägsföretagen får sedan ansöka om tider i spåren, dvs. tåglägen.
iii) Trafikverket bjuder in till samrådsmöten.
iv) Trafikverket gör ett utkast till tidtabell.
v) Utkastet fastställs under hösten under en samordningsperiod.
vi) Den nya tågplanen startar i början av december och gäller ett år.

En infrastrukturförvaltare är skyldig att behandla en ansökan om infrastrukturkapacitet från den som har rätt att utföra eller organisera trafik på svenska järnvägsnät och att på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt mot avgift tilldela denne infrastrukturkapacitet. Tilldelningen av tåglägen ska ske, om möjligt, i enlighet med ansökningarna. Om ansökningarna inte kan samordnas ska förvaltaren tilldela kapacitet med hjälp av avgifter eller i enlighet med prioriteringskriterier som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.[4]

---

[1] 6 kap. 1 § järnvägslagen
[2] 5 kap. 2 § järnvägslagen
[3] Prop. 2003/04:123 s. 110
[4] 6 kap. 3 § järnvägslagen

Prioriteringskriterierna anges i järnvägsnätsbeskrivningen (bilaga 4B för JNB 2020). I förarbetena till järnvägslagen anges följande. [5]

> *Prioriteringskriterierna kan innebära att infrastruktur-förvaltaren vid kapacitetskonflikter t.ex. prioriterar allmännyttiga tjänster eller godstransporter. Kriterierna måste vara utformade på ett sätt som medför ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen, dvs. att den trafik som representerar det minsta samhällsekonomiska nyttobortfallet bör vara den som får träda tillbaka när samtliga önskemål inte kan tillgodoses. En förutsättning är alltjämt att tilldelningen sker på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt.*

Det anges inte närmare i järnvägslagen hur prioriteringskriterierna bör utformas. Inte heller direktivet[6] ger några närmare detaljer förutom att det anges i artikel 22.4 att prioriteringskriterierna ska ta hänsyn till tjänstens betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som följaktligen inte kommer att tilldelas kapacitet. Det anges vidare att för att säkerställa utvecklingen av adekvata transporttjänster, och i synnerhet för att uppfylla kraven på allmännyttiga tjänster (eng. public-service) eller för att gynna utvecklingen av godstransporter på järnväg, kan medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att sådana tjänster ska prioriteras vid tilldelningen av tåglägen om detta sker på ett icke-diskriminerande sätt. I direktivet är det således tydligt att ***i synnerhet*** allmännyttiga tjänster ska prioriteras. Detta har dock inte tydligt slagit igenom i järnvägslagen. Det omnämns inte heller i dessa ordalag i propositionen.[7]

Vad avser prioriteringskriterierna utformning, så innebär dessa idag, mycket förenklat, att långväga tåg har högre prioritet än tåg som går kortare sträckor. Att pendeltågstrafiken har fler resande och fler resande som i hög grad är beroende av att trafiken är i tid och passar anslutande linjer tas inte i beaktande såsom prioriteringskriterierna är utformade i dagsläget.

Vidare framgår i artikel 22.5 att betydelsen av godstrafiktjänster ska beaktas i tillräcklig grad när prioriteringskriterierna bestäms. I propositionen till

---

[5] Prop. 2003/04:123 s. 186

[6] 2001/14/EG

[7] ”*I artikel 22.4 anges dock att medlemsstaterna får reglera verktygen för tilldelning i syfte att säkerställa utvecklingen av adekvata transporttjänster. Som exempel anges allmännyttiga transporttjänster och godstransporter på järnväg.*” Ur prop. sid 111-112.

järnvägslagen anges i detta sammanhang att ”Enligt artikel 22.5 skall vidare betydelsen av godstrafiktjänster och särskilt internationella sådana beaktas när prioriteringskriterier bestäms”.[8] Här synes begreppet ”i tillräcklig grad” ha fallit bort vilket gör att innebörden ändras till att godstrafiken ska prioriteras och inte enbart att den ska prioriteras i tillräcklig grad. Detta kan potentiellt ha betydelse för hur Trafikverket har valt att formulera prioriteringskriterierna och eventuellt finns därmed utrymme för att allmännyttiga tjänster kan prioriteras högre.

Enligt artikel 20 har infrastrukturförvaltaren rätt att prioritera särskilda tjänster i tågplane- och samordningsprocessen om det sker i enlighet med artiklarna 22 och 24. I artikel 24.2 anges att infrastrukturförvaltaren får prioritera viss, i direktivet ej angiven, trafik. I propositionen omnämns detta som en särskild typ av prioriteringskriterium. Denna möjlighet har införlivats i järnvägslagen i 6 kap. 3 § 2 st. Dock anges även i aktuellt lagrum och motsvarande artikel i direktivet att även om viss järnvägstrafik prioriteras så får det inte hindra att annan trafik tilldelas tågläge om det finns kapacitet.

I enlighet med 6 kap. 3 § 2 st. anges i JNB 2021 under punkten 3.4.1 att Citybanan och innerspåren på vissa sträckor är reserverad för pendeltågstrafik. Således har Trafikverket prioriterat pendeltågstrafiken i den mån det är möjligt med stöd av denna paragraf.

Prioriteringskriterier - Önskat läge

Trots den begränsning som finns i 6 kap. 3 § 2 st. järnvägslagen samt artikel 24.2 bör det finnas visst utrymme att ytterligare prioritera pendeltågstrafiken genom att tillämpa artikel 22.4 som anger att allmännyttiga tjänster ska prioriteras i synnerhet. För att detta ska bli tydligare bör en lagändring komma till stånd.

Oaktat en eventuell lagändring finns anledning att se över prioriteringskriteriernas favoriserande av långväga tåg eftersom dessa många gånger har färre passagerare och mindre konsekvenser för passagerarna om tågets ankomst justeras än vad det innebär för pendeltågsresenärerna.

Pendeltågstrafikens prioritering vid akuta och planerade störningar

I 6 kap. 17 § järnvägslagen anges att vid en störning ska infrastrukturförvaltaren vidta nödvändiga åtgärder för att återställa trafiken till normala förhållanden.

[8] Prop. sid. 112

Av denna anledning ska infrastrukturförvaltaren ha en beredskapsplan. Infrastrukturförvaltaren har rätt att utan förvarning ändra kapacitetstilldelningar för att utföra de åtgärder som krävs i det enskilda fallet.

Det finns således ingen närmare beskrivning i järnvägslagen om hur dessa störningar ska hanteras. Inte heller direktivet eller förarbetena ger någon närmare indikation på hur detta ska ske. I JNB 2021 4.8.2 anges att tåg som avgår och framförs enligt sin körplan har företräde till sitt planerade tågläge. Anledningen till det anges vara att rättidiga tåg inte ska störas av tåg som är försenade eller för tidiga i förhållande till sina körplaner.

Vidare anges att undantag från regeln om företräde för rättidiga tåg kan göras om det finns särskilda skäl, såsom svårare trafikstörningar, avtalade avvikelser från körplanen eller om trafiksituationen uppenbarligen föranleder något annat. I de fall regeln skulle leda till orimliga konsekvenser för trafiken som helhet, ska den inte tillämpas. Trafikverket har alltid som mål att på smidigaste möjliga sätt undanröja trafikstörningar och återställa trafiken enligt produktionsplanen.

I och med att det inte finns några riktlinjer för hur störningar ska hanteras bör det finnas utrymme att ändra dessa på så sätt att pendeltågen prioriteras högre eftersom konsekvenserna av störningar är större än för långväga tåg. Ett dylikt prioriteringstänk bör också bidra till samhällsnyttan.

Ersättning från Trafikverket vid bristande infrastruktur

År 2018 trädde en lagändring i kraft som innebar att järnvägsföretag som blev tvungna att betala ut förseningsersättning till resenärer har rätt att regressvis kräva motsvarande summa från infrastrukturförvaltaren i de fall förseningarna beror på infrastrukturfel. Detta har varit en positiv utveckling för järnvägsföretagen samtidigt som det bör innebära att infrastrukturförvaltaren får ett ökat incitament att tillse att infrastrukturen är tillräckligt bra.

Trots detta drabbas järnvägsföretag av kostnader som är hänförliga till infrastrukturförvaltaren som inte kan krävas tillbaka. Som exempel kan nämnas de tillfällen då Trafikverket har planerat en avstängning. I dessa fall ska Trafikverket till de järnvägsföretag som förlorar sina tåglägen utge en kvalitetsavgift enligt 6 kap. 22 a § järnvägslagen samt det mellan parterna gällande trafikeringsavtalet. I nämnda paragraf anges att ”Kvalitetsavgiften ska betalas av den part som orsakar avvikelser från i tågplan och trafikeringsavtal

fastställt utnyttjande av infrastrukturen.” I 7 kap. 5 § järnvägslagen anges vidare att ”Kvalitetsavgifter ska utformas så att både infrastrukturförvaltaren och den som utnyttjar infrastrukturen vidtar skäliga åtgärder för att förebygga driftstörningar i järnvägssystemet.”

Kvalitetsavgiften är en avgift som är fastställd till ett visst belopp beräknat på merförseningsminuter.[9] De faktiska kostnader som den andra parten drabbas av är således inte relevanta. För att återgå till exemplet om planerade avstängningar så innebär detta för trafikförvaltningen att det måste beställas ersättningstrafik. Ibland händer det dock också att Trafikverket med kort varsel ändrar den planerade avstängningen, vilket innebär att trafikförvaltningen står med kostnaden för ersättningstrafik för den planerade avstängningen samt därutöver måste beställa ny ersättningstrafik till den senarelagda avstängningen. Kvalitetsavgifterna motsvarar inte den kostnad som drabbar trafikförvaltningen vid en avstängning och i synnerhet inte om en planerad avstängning flyttas med kort varsel.

Det vore således önskvärt att utöka järnvägsföretagens rätt till ersättning från infrastrukturförvaltaren för vissa merkostnader då det inte är rimligt att kollektivtrafikresenärer ska drabbas av en dylik kostnad i form av höjda biljettpriser, vilket kan bli fallet.

David Lagneholm
Förvaltningschef

Sara Catoni
Stabschef

[9] Avsnitt 6.5 i JNB 2021.