

Kopia till: Trafikverket
Näringsdepartementet 781 89 Borlänge
Trafikanalys
Riksrevisionsverket E-post: trafikverket@trafikverket.se
VTI
Branschföreningen Tågoperatörerna

Förelägganden Trafikverket avseende kvalitetsavgifter

Transportstyrelsens beslut

Detta föreläggande meddelas med stöd av 8 kap. 4 § järnvägslagen (2004:519) och 1 kap. 2 § järnvägsförordningen (2004:526).

- 1. Trafikverket föreläggs att senast den 1 september 2016 utveckla, besluta och inkomma till Transportstyrelsen med dokumentation som beskriver:**

- a) mätbara mål för kvalitetsavgiftssystemet med avseende på önskade styreffekter**

Dokumentationen ska redovisa hur Trafikverket kommit fram till valda mål och ska åtminstone behandla vilken typ av störningar som kvalitetsavgiftssystemet ska fånga och minska samt skälen för detta, ett utvecklat resonemang kring merförseningar kontra punktlighet liksom om en differentiering av kvalitetsavgifterna (tid/rum), eller om en segmentering av trafiken kan bidra till ökad effekt hos kvalitetsavgiftssystemet. Målen bör även utgå från om en utveckling av modellen, orsakskoderna eller en spegling av parternas betalningsförmåga kan bidra till ökad effekt samt ta tillvara erfarenheter från andra länder.

- b) en modell för årlig uppföljning och analys av kvalitetsavgiftssystemets effekt i förhållande till uppsatta mål enligt 1 a ovan**

Modellen ska användas vid redovisningen enligt 5 b nedan.

- c) mätbara mål för orsakskodningens kvalitet**

d) en modell för årlig uppföljning och analys i förhållande till målen för kvaliteten i orsakskodningen enligt föreläggande 1 c ovan

Modellen ska användas vid redovisningen enligt 5 b nedan.

Vid analys av mätresultat ska kvaliteten i orsakskodningen granskas för respektive segment i kvalitetsavgiftssystemet. Med segment avses här, indelningen i persontrafik, godstrafik samt tjänstetåg baserat på den nuvarande kvalitetsavgiftsmodellen.

Den dokumentation som avses i punkterna 1 a- d i detta föreläggande ska innehålla en redogörelse för hur Trafikverket kommit fram till mål, modeller och övriga beslut baserat på dokumenterade analyser.

2. Trafikverket föreläggs att senast den 1 september 2016 inkomma till Transportstyrelsen med dokumentation som beskriver genomförda analyser, beslut, processer och rutiner för ökad IT-säkerhet, avseende hantering och lagring av data till grund för uppföljning och fakturering av kvalitetsavgifter.

Dokumentationen ska åtminstone omfatta en redovisning av hur relevanta data säkras mot skada och förlust (backup, spårbara ändringar etc.), hur länge Trafikverket garanterar lagring av relevant data liksom Trafikverkets rutiner för egenkontroll, för att i tid upptäcka och motverka otillbörliga ändringar av relevant data.

3. Trafikverket föreläggs att senast den 31 december 2016 göra en analys av struktur och innehåll (koder) i Trafikverkets *Orsakskoder för kvalitetsavgifter* (JNB 2016 bilaga 6.2) samt inkomma med resultaten av denna analys, ihop med gjorda överväganden och eventuella beslut om ändring till Transportstyrelsen.

Analysen ska åtminstone beakta:

- a) önskade styreffekter av systemet för kvalitetsavgifter
- b) målsättningar om höjd kvalitet i orsakskodningen
- c) synpunkter från järnvägsföretagen, i synnerhet vad gäller:
 - utformningen av undergruppen ”*sent från depå*” (JDE) och tillämpningen av orsakskodning på nivå 3, samt
 - möjligheten för järnvägsföretag att bidra till orsakskodningen
- d) befintliga data och statistik samt
- e) samlade erfarenheter och behov, från tillämpningen av befintliga orsakskoder

- 4. Trafikverket föreläggs att senast den 31 december 2016 utveckla, besluta och inkomma till Transportstyrelsen med en plan för utveckling av kvalitetsavgiftssystemet, som omfattar minst 5 år framåt i tiden.**
- a) Av planen ska kunna utläsas:
- i vilka steg kvalitetsavgiftsmodellen och därtill knutna system och arbetssätt är tänkta att utvecklas för att nå mål, enligt föreläggande 1 a och 1 c samt eventuellt kompletterande mål
 - vilka aktiviteter (utredningar, IT-utveckling etc.) som kan knytas till varje steg
 - tidplaner och förväntat resultat för identifierade steg och aktiviteter.
- b) Planen ska åtminstone omfatta:
- aktiviteter i form av utredningar och analyser liksom åtgärder avseende stödsystem och interna processer/rutiner, för exempelvis hantering av data och fakturering.
- c) Planen ska innehålla:
- tidssatta aktiviteter för att minska andelen orsakskodade avvikelser i gruppen *följdersaker* (F).
- d) Till grund för planen ska Trafikverket ta fram underlag och analysera vilka störningar som idag inte täcks av kvalitetsavgiftssystemet, liksom omfattningen av dessa. Resultaten av dessa dokumenterade analyser ska, ihop med övriga krav och mål, utgöra grund för systemets utformning, vilket i sin tur styr innehållet i planen.
- e) Planen ska åtföljas av rutiner för publicering och uppdatering.
- f) Trafikverket ska, jämte planen, inkomma till Transportstyrelsen med en redovisning av hur stor andel av det totala antalet störningsminuter som under åren 2013, 2014 respektive 2015:
- i. aldrig orsakskodas (merförsening mindre än 3 minuter alt. avvikelse mot körplan är mindre än 3 minuter)
 - ii. orsakskodas, men inte är avgiftsgrundande (merförsening mindre än 5 minuter alt. avvikelse mot körplan är mindre än 5 minuter)

- iii. orsakskodas som *följdersaker* större än 4 minuter och avvikelse mot körplan större än 4 minuter
- iv. orsakskodas som *olyckor och tillbud* större än 4 minuter och avvikelse mot körplan större än 4 minuter
- v. är avgiftsgrundande, men orsakskodade som *ej rapporterat*, samt
- vi. orsakskodas som *drifledningsorsaker, infrastrukturorsaker* eller *järnvägsföretagsorsaker* (D,I eller J-kod) och är avgiftsgrundande för någon part.

5. Trafikverket föreläggs vidare att:

- a) **senast vid tågplaneskiftet 2016/2017 (11 december 2016) inkludera orsakskoder för banarbeten i kvalitetsavgiftsmodellen för akut inställda tåg**

Förändringen ska, i enlighet med föreläggande 5 c, meddelas genom avvikelsemeddelande till JNB 2017 senast den 1 maj 2016.

- b) **senast den 1 mars år 2017 och den 1 mars 2018 för Tågplan 2016 respektive Tågplan 2017 inkomma till Transportstyrelsen med en sammanställning och analys av kvalitetsavgiftssystemets effekter samt kvaliteten i orsakskodningen i förhållande till beslutade mål enligt föreläggande 1 a och 1 c och med användning av modellerna i 1 b och d**

Sammanställningen och analysen avseende Tågplan 2016 ska omfatta uppgifter i den utsträckning som är möjligt.

- c) **senast den 1 maj 2016 respektive den 1 mars 2017 publicera samtliga förutsättningar rörande kvalitetsavgifterna som verket själv råder över i järnvägsnätsbeskrivningen (JNB) 2017 respektive 2018**

JNB:ns originalutgåva ska innehålla information om de kvalitetsavgifter som tillämpas om inga beslut om avvikelsemeddelanden fattas.

Redogörelse för ärendet

Bakgrund

Kvalitetsavgifter är ett styrmedel i regleringen av järnvägen som syftar till att minska störningarna, öka punktligheten och höja kvaliteten i järnvägs-systemet genom att infrastrukturförvaltare samt järnvägsföretag och andra

organisatörer av järnvägstrafik vidtar förebyggande åtgärder. De grundläggande villkoren för kvalitetsavgiftssystemet ska anges i infrastrukturförvaltarens järnvägsnätbeskrivning.¹ Den part som orsakar en avvikelse från i tågplan och trafikeringsavtal fastställt utnyttjande av infrastrukturen ska betala en på förhand bestämd kvalitetsavgift till sin motpart.

Transportstyrelsen har i ett regeringsuppdrag 2014² haft i uppdrag att redovisa hur tillsynen av kvalitetsavgiftssystemet kan bli mer effektiv och vid behov skärpas. Transportstyrelsens tillsyn avseende Trafikverkets kvalitetsavgifter under 2015 är en av de åtgärder som identifierades i Transportstyrelsens rapport i november 2014.³

Parallellt med Transportstyrelsens uppdrag tilldelades Trafikverket och VTI ett regeringsuppdrag i syfte att inför Tågplan 2016 utveckla kvalitetsavgifterna som syftar till att minska störningarna i järnvägssystemet.⁴ Enligt regeringens bedömning hade detta ännu inte uppnåtts. I regeringsbeslutet poängteras vikten av att Trafikverket har system för att klargöra ansvaret för störningar i syfte att därigenom ha förutsättningar för att utveckla ekonomiska incitament på järnvägsområdet.⁵

Transportstyrelsens tillsyn avseende kvalitetsavgifter 2015

Transportstyrelsen har utövat tillsyn av Trafikverkets system för kvalitetsavgifter under 2015 med stöd av 8 kap. 1 § och 3 § järnvägslagen (2004:519). Vid tillsynen har Transportstyrelsen granskat hur Trafikverkets utformning av kvalitetsavgifter i järnvägsnätbeskrivningen (JNB) 2015 och 2016 överensstämmer med kraven i 6 kap. 4 a § och 22 a § samt 7 kap. 5 a § järnvägslagen. Styrelsen har även granskat Trafikverkets tillämpning av möjligheten att enligt 6 kap. 22 b § samma lag avgöra då det inte råder normala driftförhållanden. I tillsynen har också publiceringen av information i JNB granskats i förhållande till kraven i 6 kap. 5 § järnvägslagen samt kompletterande bestämmelser i järnvägsförordningen (2004:526). I den aktuella tillsynen har inte ingått granskning av avgifternas utformning med avseende på icke-diskriminering och konkurrensneutralitet, nivåer eller differentiering. Inte heller har Trafikverkets faktureringsprocess samt granskning av om åtgärder vidtagits för att förebygga störningar ingått.

¹ Proposition 2010/11:25 *Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet*, sid 11.

² N2014/3122/TE

³ Transportstyrelsens rapport *Uppdrag om avgifter som syftar till att minska störningarna i järnvägssystemet*, 2014-11-24 (TSG 2014-1156).

⁴ N2014/3121/TE

⁵ Trafikverket lämnade 2014-09-29 delredovisningen *Utveckling av avgifter som syftar till att minska störningar i järnvägssystemet* (TRV 2014/55165). Uppdraget slutredovisades i rapporten *Kvalitetsavgifter som styrmedel – tågplan 2016*, 2015-09-29 (TRV 2014/55165).

Tillsynen initierades genom en skrivelse från Transportstyrelsen till Trafikverket där bakgrund och frågeställningar för tillsynen presenterades. Därefter har Transportstyrelsen, via skriftväxling och tillsynsmöten samt Trafikverkets webb inhämtat information om förhållandena.

Genom tillsynen har Transportstyrelsen granskat följande:

- Hur väl fångar rapporteringssystemet avvikelser och dess orsaker för en väl underbyggd fakturering?
- Finns avvikelser som saknar underlag om orsak och i så fall i vilken omfattning?
- Finns avvikelser som saknar underlag om orsakande part och i så fall i vilken omfattning?
- Hur är kvalitetsavgiftssystemet infört:
 - Undantag och förutsättningar då systemet inte gäller?
 - Reglering i JNB respektive trafikeringsavtal (TRAV).

Utifrån det material Transportstyrelsen tagit del av har en samlad bedömning gjorts av kvalitetsavgiftssystemets styrande effekt, med avseende på störningar.

Övergripande resultat

Transportstyrelsen har sett en utveckling av Trafikverkets kvalitetsavgiftssystem från dess införande i Tågplan 2012 och fram till Tågplan 2016. Transportstyrelsen noterar att kvalitetsavgiftssystemet införts på ett transparent, konkurrensneutralt och icke-diskriminerade sätt i så mening att systemet publiceras i JNB:n, är lika utformat över hela det järnvägsnät som Trafikverket förvaltar, gäller hela året hela dygnet (24-7) samt omfattar alla järnvägsföretag.

Transportstyrelsen noterar vidare att Trafikverket endast vid ett fåtal tillfällen och på goda grunder utnyttjat rätten att under en begränsad tid stänga av systemet, enligt 6 kap. 22 b § järnvägslagen. I den nyligen publicerade JNB:n för Tågplan 2017⁶ aviserar Trafikverket införandet av kvalitetsavgifter för orsakskoden *stört av annat tåg* (FAT), i den dubbelriktade modellen. Transportstyrelsen välkomnar detta och ser Trafikverkets initiativ som ett steg i rätt riktning.

I tillsynen har det även framkommit allvarliga brister på flera olika områden. Allmänt noteras brister i dokumentation och underliggande analyser till grund för Trafikverkets beslut och systemets utformning. I det översända granskningsmaterialet, vid Transportstyrelsens tillsynsmöten med

⁶ Trafikverkets *Järnvägsnätsbeskrivning 2017*, 2015-12-10, kap. 6.1.1.1f

Trafikverket liksom i verkets slutredovisning av regeringsuppdraget⁷ framstår Trafikverkets intresse för kvalitetsavgiftssystemets effekter med avseende på störningar som lågt, trots att denna effekt är huvudsyftet med kvalitetsavgifterna. På övergripande nivå saknar Trafikverket mål för kvalitetsavgiftssystemets önskade styreffekter (*vilka* störningar ska minskas) och en plan för utveckling. Därtill noteras otillräcklig eller bristande uppföljning. Enligt Transportstyrelsens mening präglas Trafikverkets införande av kvalitetsavgiftssystemet som helhet av en alltför stor försiktighet. Som anges i förarbetena är det ofrånkomligt att det tar tid att konstruera ett väl fungerande verksamhetsstyrningssystem.⁸ Det är vidare givet att utvecklingen måste ske med beaktande av konsekvenserna för operatörer, Trafikverket och andra berörda. De övergripande bristerna i form av avsaknad av mål, plan för utveckling och modell för uppföljning som framkommit har enligt Transportstyrelsens mening försvårat en utveckling av systemet. Transportstyrelsen anser att de grundläggande bristerna till viss mån förklarar den långsamma utvecklingen, men anser inte att detta är försvarligt med hänsyn till den tid som gått sedan systemet infördes. Arbets sättet har således fördröjt utvecklingen. Trafikverkets kommunikation rörande framtida utveckling är vidare otydlig, som ett resultat av att konkreta beslutade planer saknas.

Det förhållandet att branschen i stort accepterat kvalitetsavgiftssystemet och inte hänskjutit någon tvist till Transportstyrelsen enligt 8 kap. 9 § järnvägs- lagen kan bero på att Trafikverket alltsedan införandet stått som netto- utbetalare av kvalitetsavgifter. Varje höjning av kvalitetsavgifterna har i praktiken resulterat i ett ökat penningflöde från Trafikverket till järnvägs- företagen. År 2012 uppgick detta nettoflöde till 9 mkr. År 2015 beräknar Trafikverket⁹ att stå för en nettoutbetalning motsvarande ca 50 mkr.

Nedan ges en sammanfattning av de huvudsakliga brister Transportstyrelsen noterat:

- Effekten av Trafikverkets kvalitetsavgiftsmodell sett till driftstörningar är okänd och redovisas inte.
- Effektmål relaterade till minskade störningar saknas för kvalitetsavgiftssystemet som helhet.
- Andelen störningsminuter som omfattas av systemet är oklar.
- Andelen följdorsaker, d.v.s. där den part som orsakat primärstörningen inte ansvarar för dess följdverkningar, är betydande. (17,2 % år 2014)
- Orsakskoden banarbeten ingår inte i modellen för akut inställda tåg.

⁷ Kvalitetsavgifter som styrmedel – tågplan 2016, 2015-09-29 (TRV 2014/55165)

⁸ Prop. 2010/11:25 sid 39.

⁹ Rapport Kvalitetsavgifter som styrmedel – tågplan 2016, 2015-09-29 (TRV 2014/55165)

- Någon analys av struktur och innehåll i listan med orsakskoder och eventuella behov av ändringar har inte gjorts. Mål och mått för kvaliteten i orsakskodningen saknas och redovisas följaktligen inte heller.
- Enhetliga modeller för uppföljning och analys och publicering av utfall med avseende på kvalitetsavgiftssystemets effekter samt kvaliteten i orsakskodning saknas.
- IT-säkerheten är otillräcklig för data som utgör grund för uppföljning och fakturering av kvalitetsavgifter.
- Hanteringen av information i JNB, genom avvikelsemeddelen, har brustit.
- Analyser och dokumentation till grund för Trafikverkets vägval och beslut avseende kvalitetsavgiftsmodellens utformning är ofta otillräcklig eller obefintlig.
- Plan för utveckling av kvalitetsavgiftssystemet saknas.

Gällande bestämmelser

Detta föreläggande meddelas med stöd av 8 kap. 4 § järnvägslagen (2004:519) och 1 kap. 2 § järnvägsförordningen (2004:526) som ger Transportstyrelsen mandat att som tillsynsmyndighet meddela de förelägganden som behövs för efterlevnad av järnvägslagen, eller de föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen.

EU-rätt

Redan direktiv 2001/14/EG¹⁰ föreskrev att kvalitetsavgifter skulle införas i nationell rätt. Motsvarande bestämmelse finns nu i SERA-direktivet¹¹. Enligt artikel 35 i detta direktiv ska verksamhetsstyrningen genom kvalitetsavgifter motivera järnvägsföretag och infrastrukturförvaltaren att reducera driftsstörningarna till ett minimum och förbättra järnvägens prestanda genom kvalitetskrav på utförande. I SERA-direktivet bilaga VI anges närmare grundprinciper för denna verksamhetsstyrning där bl.a. kravet på en överenskommelse om värdet av förseningar och tröskelvärdena för betalningar betonas. Bilagan innehåller också en lista över klasser och underklasser för orsakskoder som alla förseningar ska hänföras till. Direktivet ska vara infört i nationell lagstiftning senast den 16 juni 2015.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.

Nationella bestämmelser om kvalitetsavgifter

I 7 kap. 1 § järnvägslagen (2004:519) anges allmänt att avgifter ska vara icke-diskriminerande och konkurrensneutrala.

Kvalitetsavgifter infördes i svensk rätt den 1 januari 2011 genom följande bestämmelser. Bestämmelserna i bilaga VI i SERA-direktivet har dock inte införts i svensk rätt.

För järnvägsnät där verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter tillämpas enligt 6 kap. 22 a § järnvägslagen ska infrastrukturförvaltaren enligt 6 kap. 4 a § samma lag tillhandahålla ett system för att rapportera och registrera avvikelser från i tågplanen och i TRAV fastställt utnyttjande av infrastrukturen samt orsakerna till sådana avvikelser.

Av 6 kap. 22 a § framgår att ett TRAV ska innehålla villkor om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter enligt 7 kap. 5 a §, som ska gälla vid normala driftförhållanden. Kvalitetsavgiften ska betalas av den part som orsakar avvikelser.

Kvalitetsavgifter ska enligt 7 kap. 5 a § utformas så att både infrastrukturförvaltaren och den som utnyttjar infrastrukturen vidtar skäliga åtgärder för att förebygga driftstörningar i järnvägssystemet.

Undantag från kravet på verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter medges, enligt 6 kap. 22 a § för lågt trafikerade järnvägsnät eller delar av järnvägsnät där risk för driftstörningar på grund av avvikelser från avtalat utnyttjande av infrastrukturen är obetydlig. Undantag medges även på andra delar av järnvägsnätet under tider på dygnet då risken för driftstörningar, på grund av sådana avvikelser, är obetydlig. I 6 kap 22 b § ges infrastrukturförvaltaren mandat att avgöra när det inte längre råder normala driftförhållanden. Infrastrukturförvaltaren ska då genast underrätta berörda järnvägsföretag och trafikorganisatörer om detta. Motsvarande gäller när det åter råder normala driftförhållanden.

Infrastrukturförvaltare är enligt 6 kap. 5 § järnvägslagen skyldiga att upprätta en järnvägsnätsbeskrivning (JNB). Beskrivningen ska bland annat innehålla information om villkoren för tillträde till och utnyttjande av infrastrukturen. I 5 kap. 2 § järnvägsförordningen (2004:526) anges vidare att JNB:n ska publiceras senast fyra månader innan tidsfristen för ansökan om infrastrukturkapacitet löper ut.

Förarbeten

Järnvägslagen innehåller inte några närmare bestämmelser om verksamhetsstyrning genom kvalitetsavgifter, utöver de som redovisas ovan. I propo-

sition (2010/11:25)¹² motiveras detta med att järnvägslagen lämnar stort utrymme för verksamhetsutövarna att själva komma överens om hur verksamhetsstyrningen ska utformas. Skälet för detta anges vara att kunskapen om hur ett väl fungerande verksamhetsstyrningssystem ska vara konstruerat vid denna tidpunkt var mycket begränsad. Det ansågs därför lämpligt att de aktörer som har bäst kännedom om hur järnvägsmarknaden fungerar gavs möjlighet att tillsammans successivt utveckla systemet. Lagstiftningen har med denna utgångspunkt inskränkts till att endast dra upp de nödvändigaste ramarna för systemet och med anledning av detta vill Transportstyrelsen peka på följande uttalanden i förarbetena.

Bestämmelser om ett ekonomiskt incitamentssystem införs i syfte att öka punktligheten, minska driftstörningar och höja kvaliteten i järnvägssystemet. Driftsäkerheten och kapaciteten i järnvägssystemet ska ökas.¹³ Vidare anges att verksamhetsutövare ska motiveras att investera i förbättringar av tekniska lösningar, rutiner, beteenden etc. och att avgiftsrelaterade ekonomiska styrmedel, så kallade kvalitetsavgifter, ska användas för att bestraffa avvikelser.

Varje avvikelse ska identifieras och rapporteras med korrekt angivelse av såväl dess storlek och direkta orsak som eventuella bakomliggande orsaker. Det ska också anges vilken part som kan anses vara ansvarig för störningen. Dessa uppgifter behövs för att fastställa om kvalitetsavgift ska betalas och av vem. Ett annat, och lika viktigt, syfte med identifiering och rapportering av störningar och dess orsaker är att skapa underlag för att överväga vilka åtgärder som bör vidtas och av vem för att höja kvaliteten i framtiden. Det sägs vidare att det är viktigt att järnvägsföretagen kan lita på att rapportering och registrering av avvikelsernas omfattning och orsak samt ansvarig part görs på ett korrekt sätt.¹⁴

Det anses nödvändigt att definiera hur stora avvikelser som ska föranleda betalning samt vilka avvikelseorsaker som parterna på ett meningsfullt sätt kan ta ansvar för att förebygga. De avgiftsnivåer som behövs för att uppnå önskad styrning måste också definieras närmare. Av texten framgår att det är nödvändigt att vidareutveckla existerande rapporteringssystem för avvikelser och deras orsaker. Det bedöms sannolikt att regleringens positiva effekter uppstår i takt med att kunskapen ökar om hur olika avvikelseorsaker bäst kan förebyggas.¹⁵

Regeln om att samma grundprinciper ska tillämpas på hela nätet bör tolkas så att det inte är tillåtet för infrastrukturförvaltare att på ett otillbörligt sätt

¹² Proposition 2010/11:25 *Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet*, sid 37f.

¹³ Proposition 2010/11:25 *Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet*, sid 1 och 37f.

¹⁴ Proposition 2010/11:25 *Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet*, sid 31

¹⁵ Proposition 2010/11:25 *Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet*, sid 39

gynna ett järnvägsföretag på bekostnad av ett annat. Trafiken, liksom förutsättningarna att bedriva trafik på framförallt Trafikverkets nät, är mycket skiftande. I propositionen slås därför fast att det inte är effektivt att i alla lägen tillämpa verksamhetsstyrningen på exakt samma sätt.¹⁶

I nämnda proposition anges att regleringen i direktiv 2001/14/EG är tänkt ge berörda parter incitament att identifiera och förändra sådana rutiner och organisatoriska lösningar inom den egna verksamheten som regelmässigt leder till att trafikstörningar uppstår vid genomförandet av den planerade trafiken. Till effektivitetsförluster i driften av infrastrukturen hör även påverkan på infrastrukturförvaltarens förmåga att hantera det oförutsedda, i form av hastigt uppkomna kapacitetsbehov för exempelvis felavhjälpning eller extratåg.¹⁷ I förarbetet förs ett resonemang som leder fram till att varje trafikrörelse som avviker från plan riskerar att störa andra trafikrörelser eller genomförandet av banarbeten. På detta sätt ses även att små avvikelser från plan kan orsaka omfattande störningar genom kedjereaktioner.¹⁸ I en fördjupning avseende artikel 11 i direktiv 2001/14/EG och dess syfte sägs att verksamhetsstyrningen bör inriktas mot att förebygga avvikelser, oavsett om skada uppstått eller ej i det enskilda fallet.¹⁹

Skäl för beslutet

Som framgår ovan av gällande bestämmelser och förarbeten ska infrastrukturförvaltaren tillhandahålla ett system för verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter i syfte att minska driftstörningar och effektivisera utnyttjandet av kapaciteten i järnvägssystemet. Detta ansvar kan enligt Transportstyrelsen inte uppfyllas utan definierade mål avseende styreffekt, modell för uppföljning och analys samt en plan för utveckling av systemet utifrån kända effekter.

För att uppnå en hög styreffekt krävs också att en stor andel av avvikelserna och orsakerna till dessa registreras samt att kvaliteten i orsakskodningen är hög. Endast om orsaksrapporteringen ger ett relevant och tillförlitligt underlag kan analyser genomföras och skäliga åtgärder för att förebygga störningar identifieras av infrastrukturförvaltare samt järnvägsföretag och organisatörer av järnvägstrafik. Det har inte gått att följa upp effekter av kvalitetsavgiftssystemet sedan starten 2012. Transportstyrelsen anser därför att Trafikverket behöver ta fram ett system med beslutade mål och modeller samt en orsakskodning med högre exakthet och kvalitet i utfall.

¹⁶ Proposition 2010/11:25 *Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet*, sid 16

¹⁷ Proposition 2010/11:25 *Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet*, sid 11 och 39.

¹⁸ Ibid

¹⁹ Proposition 2010/11:25 *Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet*, sid 13

Transportstyrelsen anser vidare att ett tydligt och mer transparent system har stor betydelse för att nå acceptans från inblandade parter, för såväl orsaksrapporteringen som kvalitetsavgiftsmodellen som helhet. Detta omfattar även transparens vad gäller de analyser som ligger till grund för fattade beslut. Framförhållning vad gäller information om modellens utveckling och stegvisa implementering är nödvändig för att ge parterna rimliga förutsättningar att planera och prioritera åtgärder. Transportstyrelsen anser att en publicering av utfallet av kvalitetsavgiftssystemet ytterligare skulle öka transparensen samt berörda företags möjlighet till fortsatt planering och tilltro till systemet.

Trafikverkets ansvar att tillhandahålla ett system för registrering och rapportering av orsaker till störningar innebär givetvis ett krav på ett tillförlitligt underlag för debitering av rätt avgift. Systemet bör också vara lättadministrerat. Tillförlitligheten i registrerade uppgifter är även viktigt ur den aspekten att Trafikverket är en aktör som omfattas av systemet och inte en oberoende part. Ett tillförlitligt och lättadministrerat system innebär att kostnaden för att korrigera, följa upp och analysera förseningsorsaker kan hållas nere, d.v.s. ger lägre förvaltningskostnader för Trafikverket och lägre hanteringskostnader för alla berörda parter.

Kvalitetsavgiftssystemet har en direkt påverkan på infrastrukturförvaltare samt järnvägsföretag och andra organisatörer av järnvägstrafik - de parter som genom avgifterna ska påverkas att vidta åtgärder för förebyggande av driftstörningar. För järnvägsföretagen är den förväntade effekten i form av bättre tidhållning och service för resenärer och andra transportkunder viktig då den bidrar till ökad goodwill och stärkt konkurrenskraft gentemot andra transportmedel.²⁰ Resenärer och godstransportkunder påverkas inte direkt av regleringen, men effekter av kvalitetsavgifter kommer dem till godo genom minskad tidsåtgång och minskad risk för skador (kostnader) till följd av förseningar, som de annars inte får ersättning för²¹. Behovet av att kunna tillhandahålla en tidsmässigt tillförlitlig järnvägstransport har därför stor betydelse. Kvalitetsavgiftssystemet och den effekt som det syftar till är viktig för många olika aktörer på flera olika sätt.

Mätbara mål för kvalitetsavgiftssystemet med avseende på önskade styreffekter (1 a)

På det sätt som Trafikverkets nuvarande kvalitetsavgiftssystem är utformat är det inte tydligt vilka störningar som Trafikverket vill eller bör minska. Det saknas dokumenterade analyser liksom beslutade mätbara mål med avseende på önskade styreffekter i form av minskade störningar.

²⁰ Proposition 2010/11:25 *Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet*, sid 42f.

²¹ Med stöd av EU-förordning 1371/2007 om *Passagerares rättigheter och skyldigheter*, annan reglering eller avtal.

Trafikverkets slutrapport²², i det avrapporterade regeringsuppdraget²³ ger enligt Transportstyrelsens mening inte heller besked i frågan. Det är idag oklart hur stor andel av alla störningar som fångas av systemet. Effekten av ackumulerade små störningar eller störningar som genererar omledningar är oklara. Förhållandet mellan merförseningar (uppmätt försening mellan två mätpunkter som följer direkt efter varandra) och punktligheten på slutstation är inte klarlagt. Kostnadsfördelningen mellan olika typer av störningar som inträder under olika trafikala förutsättningar är inte heller utredd. I Trafikverkets slutrapport för regeringsuppdraget om utveckling av kvalitetsavgifter anges att man inte kan göra en direkt koppling mellan den nedåtgående trenden för antalet merförseningar och införandet av kvalitetsavgifter. Trafikverket anser att denna trend i huvudsak har andra förklaringar.²⁴

Transportstyrelsen konstaterar att det finns svagheter i kopplingarna mellan orsakande part, betalningsansvar och betalningsförmåga samt att spelreglerna skiljer sig för Trafikverket och järnvägsföretagen, t.ex. genom Trafikverkets utformning av den enkelriktade modellen och verkets hantering av *följdersaker* (F). Av granskningen framgår att en bidragande orsak till varför Trafikverket saknar styrning mot effektmål är att kvalitetsavgiftssystemet utformats utifrån administrativt fokus och med avväganden rörande pengaflöden i blickfånget, snarare än minskade störningar.

Av gällande bestämmelser och dess förarbeten²⁵ står klart att syftet med kvalitetsavgifter är att minska störningarna i järnvägssystemet. För att få bästa möjliga effekt av systemet bör Trafikverket utforma systemet så att det i första hand minskar de störningar som regelmässigt orsakar störst skada (samhällsekonomisk kostnad). Vilka dessa störningar är behöver utredas. En relevant fråga kan t.ex. vara vilken påverkan en stor störning som en nedriven kontaktledning har på järnvägssystemets effektivitet kontra frekvent återkommande små störningar. Om störningen inträffar på en lågtrafikerad bana med högprioriterad trafik innebär den då högre eller lägre samhällsekonomiska kostnader än motsvarande störning på en högtrafikerad bana med lågprioriterad trafik? En utredning behövs för att sätta upp riktlinjer för vilka störningar som ska prioriteras. Därefter kan mätbara mål för kvalitetsavgiftssystemet identifieras och lämpliga målnivåer beslutas. Genom att koppla mål till en plan för utveckling och en modell för regelbunden och enhetlig uppföljning ges möjlighet till successiv utveckling av kvalitetsavgiftsmodellen i en riktning som leder till maximal nytta. I

²² Rapport *Kvalitetsavgifter som styrmedel – tågplan 2016*, 2015-09-29 (TRV 2014/55165)

²³ (N2014/3121/TE)

²⁴ Rapport *Kvalitetsavgifter som styrmedel – tågplan 2016*, 2015-09-29 (TRV 2014/55165), sid 3

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

förarbetet förordas en differentiering av avgiften. Detta förutsätter kunskap om vilka störningar som bör minskas.

Mot bakgrund av vad som framkommit och med stöd av 7 kap. 5 a § järnvägslagen ska Trafikverket föreläggas att utveckla och senast den 1 september 2016 inkomma till Transportstyrelsen med dokumentation som tydligt beskriver beslutade **mätbara mål för kvalitetsavgiftssystemet med avseende på önskade styreffekter. Krav på dokumentationen framgår av Transportstyrelsens beslut punkt 1 a.**

Modell för årlig uppföljning och analys av kvalitetssystemets effekt i förhållande till uppsatta mål (1 b)

Transportstyrelsen konstaterar att Trafikverket i nuläget mäter och redovisar pengaflödet i systemet, men att det saknas en modell för strukturerad uppföljning och analys avseende driftstörningar. För att kunna utvärdera och utveckla kvalitetsavgiftsmodellen krävs ett systematiskt arbete med analyser och uppföljning på årlig basis som möjliggör jämförelser över lång tid. Därför ska Trafikverket med stöd av 7 kap. 5 a § järnvägslagen föreläggas att utveckla och senast den 1 september 2016 inkomma till Transportstyrelsen med dokumentation som tydligt beskriver en modell för uppföljning i förhållande till mätbara mål för önskade styreffekter hos kvalitetsavgiftssystemet. Kraven på dokumentationen framgår av Transportstyrelsens beslut punkt 1 b.

Den modell som tas fram ska användas vid redovisningen enligt föreläggande 5 b.

Mätbara mål för kvaliteten i orsakskodningen och modell för årlig uppföljning och analys i förhållande till målen för kvaliteten i orsakskodningen (1 c och 1 d)

Bestämmelserna i järnvägslagen bygger på att avvikelser och orsaker till dessa rapporteras och registreras korrekt. Där framgår även att avgiften ska betalas av den som varit vållande. Kvalitetsavgiftssystemet ska vidare utformas för att förebygga driftstörningar. Trafikverket saknar dock mål för kvaliteten i orsakskodningen liksom standardiserade metoder och rutiner för årlig mätning och analys av kvaliteten i orsakskodningen.

Kvaliteten i orsakskodningen måste vara hög för att berättiga uttag av kvalitetsavgifter. En låg kvalitet i orsakskodningen äventyrar syftet med avgiften och modellen som helhet, då brister i kodningen gör det svårt eller omöjligt att överhuvudtaget identifiera åtgärder för att minska störningar. Ingående parter riskerar också att få betala för felaktigt registrerade avvikelser i strid med 6 kap. 4 a § järnvägslagen - alternativt höga kostnader för att bestrida felaktig kodning.

Mot bakgrund av orsakskodningens betydelse för kvalitetsavgiftssystemet som helhet anser Transportstyrelsen att det är infrastrukturförvaltarens skyldighet att kontinuerligt mäta och följa kvaliteten i orsakskodningen. För att legitimera kvalitetsavgiftssystemet och skapa incitament för successiv utveckling och ökad precision i orsakskodningen behöver mål och målnivåer identifieras för kvaliteten i orsakskodningen.

Av ovan redovisade skäl och med stöd av 6 kap. 4 a § och 22 a § samt 7 kap. 5 a § järnvägslagen ska Trafikverket föreläggas att utveckla och senast den 1 september 2016 inkomma till Transportstyrelsen med dokumentation som tydligt redovisar mål för kvaliteten i orsakskodningen samt med en modell för årlig mätning och analys av kvaliteten i orsakskodningen. De fullständiga kraven framgår av Transportstyrelsens beslut punkt 1 c och 1 d.

Ökad IT-säkerhet avseende hantering och lagring av data för fakturering och uppföljning av kvalitetsavgifter (2)

Flera av de IT-system som Trafikverket använder för registrering och lagring av data till grund för fakturering och uppföljning av kvalitetsavgifter är inte framtagna för detta ändamål. Data som används för fakturering ställer dessutom i vissa delar högre krav på IT-säkerhet än andra data, exempelvis vad gäller spårbarhet och säker lagring. Risken att någon påverkar det ekonomiska utfallet av modellen, genom att medvetet förvanska data i någon del av kedjan från orsakskodning till faktura, ökar i takt med att avgiftsnivån höjs. För 2016 förväntas kvalitetsavgiftssystemet omsätta mer än 300 mkr.

Trafikverket har enligt Transportstyrelsens mening inte gjort tillräckliga riskanalyser för data i systemen för registrering av avvikelser och orsaker, utifrån ett faktureringsperspektiv. För orsakskodningen finns rutiner för ändringshantering, men det saknas rutiner för egenkontroll i syfte att kontrollera hur dessa åtföljs eller förhindra otillbörlig förvanskning av data. En otillbörlig handling skulle kunna pågå under lång tid och leda till avsevärd ekonomisk skada utan att upptäckas.

På frågan hur lång tid Trafikverket lagrar data angående avvikelserna och deras orsaker, har Trafikverket svarat att det finns data från den 7 januari 2001, men att beslut om garanterad lagringstid saknas²⁶. För såväl fakturering som uppföljning behövs klarhet om under hur lång tid Trafikverket garanterar data. Med uppföljning avses här möjligheten att baserat på kvalitetssäkrat data identifiera lämpliga åtgärder för minskade

²⁶ *Kompletterande uppgifter i tillsyn kring kvalitetsavgifter*, 2015-07-20 (TRV 2015/20904)

störningar alternativt nyttja tidigare års utfall för fortsatt utveckling av kvalitetsavgiftsmodellen.

Med hänsyn till ansvaret för kvalitetsavgiftssystemet enligt 6 kap. 4 a § järnvägslagen ska Trafikverket föreläggas att utveckla IT-säkerheten avseende data för fakturering och uppföljning av kvalitetsavgifter. I föreläggandet ingår att senast den 1 september 2016 inkomma till Transportstyrelsen med en redovisning av analyser, beslut, processer och rutiner för ökad IT-säkerhet, avseende hantering och lagring av data till grund för uppföljning och fakturering av kvalitetsavgifter. Krav på dokumentationen framgår av Transportstyrelsens beslut punkt 2.

Transportstyrelsen anser att efterfrågade åtgärder är viktiga för systemets acceptans av berörda parter. Trafikverket, som utformar, administrerar och samtidigt omfattas av kvalitetsavgiftssystemet i egenskap av avtalspart, måste i detta avseende också säkra sitt oberoende i dessa olika roller.

Analys av struktur och innehåll i Trafikverkets orsakskoder för kvalitetsavgifter (3)

Förteckningen över orsakskoder i Trafikverkets järnvägsnätbeskrivning²⁷, utgör en viktig grund för kvalitetsavgiftssystemet, eftersom dess struktur och innehåll beskriver och avgränsar orsakerna till de avvikelser som registreras, liksom ansvarsfördelningen mellan Trafikverket och järnvägsföretagen för dessa. Även möjligheten till uppföljning och insamling av statistik bygger i hög grad på orsakskodernas utformning.

Transportstyrelsen anser att ansvaret för verksamhetsstyrning genom kvalitetsavgifter innebär ett krav att vid behov analysera och vidareutveckla systemet. Som framgår ovan anges också en sådan förväntad utveckling i förarbetena till järnvägslagen.

Trots att synpunkter om brister i orsakskodernas utformning och tillämpning påtalats av järnvägsföretagen och att Trafikverkets egna erfarenheter visat på behov av justering, så har Trafikverket endast genomfört begränsade insatser i syfte att justera förteckningen. Orsakskoderna har enligt Trafikverket i stort sett varit oförändrade sedan 2012. I tillsynen har Trafikverket meddelat att man planerat vissa förbättringar. Dessa åtgärder är dock, såvitt framgår, inte tidssatta och beslutade. Transportstyrelsen anser därför att dessa planer inte är tillräckliga då det finns en stor osäkerhet i innehåll och genomförandet av faktiska aktiviteter. Kravet i 6 kap. 4 a § järnvägslagen på att infrastrukturförvaltare ska tillhandahålla ett system för registrering av

²⁷ Bilaga 6.2 i JNB 2015 och JNB 2016, bilaga 6 B i JNB 2017

avvikelser innefattar ett grundläggande krav på en analys av förteckningen över orsakskoder.

Trafikverket ska därför föreläggas att analysera struktur och innehåll i förteckningen över orsakskoderna för kvalitetsavgifter med hänsyn till erfarenheter, yttre förändringar, statistikunderlag m.m. och senast den 31 december 2016 inkomma till Transportstyrelsen med resultaten av denna analys och en redovisning av eventuella beslut om ändringar.

Med anledning av de förslag och synpunkter som framförts av bl.a. Branschföreningen Tågoperatörerna²⁸ angående järnvägsföretagens möjligheter att med hjälp av ny teknik eller nya rutiner bidra till rapporteringen av orsakskoder (från exempelvis föraren), så anser Transportstyrelsen att Trafikverket, i samband med analysen av orsakskoderna särskilt ska utreda om och hur järnvägsföretag kan bidra till en förbättring i kvaliteten av orsakskodningen samt användningen av JDE-koder på nivå 3²⁹.

Krav på analys, dokumentation och annat framgår av Transportstyrelsens beslut punkt 3.

Plan för utveckling av kvalitetsavgiftssystemet (4)

För att utformningen av kvalitetsavgiftssystemet ska ske med en förutsägbarhet som ger berörda parter incitament och praktisk möjlighet att vidta förebyggande åtgärder behövs, utöver tydliga mål, en plan för hur och i vilken takt Trafikverket avser att utveckla systemet på längre sikt än vad som går att utläsa av publicerade järnvägsnätsbeskrivningar.

Av Transportstyrelsens granskning framgår att Trafikverket har många idéer kring hur systemet kan förbättras, men att det saknas en konkret och beslutad plan för utveckling. Trafikverkets redovisning av planerade, eller önskade, aktiviteter i regeringsuppdragets slutrapport³⁰ är enligt Transportstyrelsens mening alltför svävande och fyller inte denna funktion. Vissa brister, exempelvis otillräckliga IT-stöd, används återkommande av Trafikverket som skäl för utebliven eller begränsad utveckling.

Transportstyrelsen anser därför att en plan för utveckling också behövs för att internt på Trafikverket koordinera och hantera långsiktig och övergripande utveckling. I annat fall hämmas kvalitetsavgiftssystemets potential som styrmedel för att minska störningar. Ett annat skäl till planering är att

²⁸ Brev *Tågoperatörernas svar på Transportstyrelsens frågor om kvalitetsavgifterna*, 2014-09-05 (TSJ 2014-1611)

²⁹ Alt. dess motsvarighet i en uppdaterad kodstruktur.

³⁰ Rapport *Kvalitetsavgifter som styrmedel – tågplan 2016*, 2015-09-29 (TRV 2014/55165)

effektivt kunna omsätta resultat och erfarenheter från en systematisk uppföljning till nya åtgärder. Transportstyrelsens möjlighet att genom tillsyn eller marknadsövervakning följa att kvalitetsavgiftssystemet utvecklas i den riktning och takt som marknadsaktörer och lagstiftaren förväntar påverkas också i hög grad av tillgången på en långsiktig plan.

Till grund för planen ska Trafikverket ta fram underlag och analysera vilka störningar som idag inte täcks av kvalitetsavgiftssystemet, liksom omfattningen av dessa. Resultaten av dessa dokumenterade analyser ska tillsammans med övriga krav och mål utgöra grund för systemets utformning, vilket i sin tur styr innehållet i planen enligt Transportstyrelsens beslut punkt 4 d.

Mot ovan bakgrund och med stöd av 6 kap. 4 a § järnvägslagen ska Trafikverket föreläggas att utveckla och senast den 31 december 2016 inkomma till Transportstyrelsen med en plan för utveckling av kvalitetsavgiftssystemet. Planen ska åtföljas av rutiner för publicering och uppdatering. Utifrån krav på framförhållning och med hänsyn tagen till Trafikverkets planeringshorisont anser Transportstyrelsen att utvecklingsplanen för kvalitetsavgiftssystemet bör följa och omfatta samma tidsperiod som Trafikverkets Nationella plan³¹. Den ska dock enligt styrelsens uppfattning omfatta minst 5 år framåt i tiden.

Utifrån de brister som Transportstyrelsen observerat i tillsynen är det viktigt att Trafikverket i framtagandet av planen beaktar kvalitetsavgiftssystemets utformning i relation till krav och mål för systemet, utan att låta sig begränsas av dagens modell. Det är också viktigt att Trafikverket i planen inkluderar de aktiviteter som behövs för kvalitetsavgiftsmodellens utveckling, i form av underliggande analyser samt åtgärder avseende stödsystem samt interna processer och rutiner för t.ex. hantering av data och fakturering.

Kopplat till beslutspunkt 4 c gäller att när järnvägsföretag orsakar en avvikelse kodas endast det orsakande tåget med koder i gruppen järnvägsföretag (J). Övriga tåg som drabbas av nämnda störning ges en orsakskod i gruppen följdorsak (F). Om däremot Trafikverket orsakat den primära störningen rapporteras generellt samtliga drabbade tåg med samma kod. I praktiken kan det ibland vara svårt för tågledare/tågklarare att, för exempelvis långväga tåg, ha kunskap om grundorsaken till en merförsening. Därför används ibland koder i gruppen följdorsak (F) även då grundorsaken ligger inom driftledning (D), infrastruktur (I) eller olyckor/tillbud och yttre

³¹ Nationell plan för transportsystemet 2014-2025

faktorer (O)³². För merförseningar med orsakskoder i gruppen följdorsaker (F) utgår ingen avgift. Den som orsakat den primära störningen ansvarar således inte för dessa följdverkningar. Av Trafikverkets redovisning³³ framgår att andelen följdorsaker minskat under de år kvalitetsavgiftssystemet varit i drift. År 2014 utgjorde de ändå 17,2 % av alla rapporterade merförseningar.

Transportstyrelsen anser att detta bortfall är betydande för kvalitetsavgiftssystemet som helhet då det dämpar i första hand järnvägsföretagens incitament att vidta förebyggande åtgärder i enlighet med 7 kap. 5 a § järnvägslagen. Systemet strider också mot bestämmelsen i 6 kap. 22 a järnvägslagen, som anger att avgiften ska betalas av den som orsakar avvikelser. Trafikverket ska därför föreläggas att i utvecklingsplanen för kvalitetsavgiftsmodellen inkludera aktiviteter för att minska andelen följdorsaker (F) enligt Transportstyrelsens beslut punkt 4 c.

Kopplat till beslutspunkt 4 f gäller att det av tillsynen framgått att det är oklart vilka störningar som kvalitetsavgiftssystemet inte täcker och omfattningen av dessa. För att få en uppfattning om modellens potentiella verkningsgrad och som grund för utformningen av mål och fortsatt utveckling anser Transportstyrelsen att Trafikverket behöver vetskap om hur stor andel av det totala antalet störningsminuter (merförseningar på 1 minut eller mer) som omfattas av dagens system. Såsom Transportstyrelsen förstår Trafikverkets uppgifter är 38% av alla orsakskodade störningsminuter som härrör från ”merförseningar större än 4 minuter” inte avgiftsgrundande.³⁴ Eftersom varje merförsening mindre än 3 minuter inte orsakskodas och då ingen avgift utgår för merförseningar mindre än 5 minuter kan driftstörningar ackumuleras utan att betalningsansvar inträder. Någon kvalitetsavgift ska inte heller betalas för tåg som framförs tidigare än sin avtalade körplan trots att även detta kan orsaka störningar.

Som framgår ovan under *Förarbeten* riskerar varje trafikrörelse som avviker från plan riskera att störa andra trafikrörelser eller genomförandet av banarbeten och även små avvikelser från plan anses kunna orsaka omfattande störningar. Med beaktande av detta samt då incitamentet att förebygga störningar går förlorat när betalningsansvar undgår den som orsakat störningar och med stöd av 6 kap. 22 § och 7 kap. 5 a § järnvägslagen, ska Trafikverket föreläggas att inkomma till Transportstyrelsen med en redovisning för åren 2013, 2014 respektive 2015 i enlighet Transportstyrelsens beslut punkt 4 f.

³² Kompletterande uppgifter i tillsyn kring kvalitetsavgifter, 2015-07-20 (TRV 2015/20904)

³³ Presentation TS tillsyn kvalitetsavgifter, 2015-04-27

³⁴ Kompletterande uppgifter i tillsyn kring kvalitetsavgifter, 2015-07-20 (TRV 2015/20904)

Krav på innehållet i planen i sin helhet samt dokumentation framgår av Transportstyrelsens beslut punkt 4.

Inkludera orsakskoder för banarbeten i kvalitetsavgiftsmodellen för akut inställda tåg (5 a)

Orsakskoder för banarbeten ingår inte i Trafikverkets modell för kvalitetsavgifter för akut inställda tåg. Trafikverket anger att detta beror att kvalitetsavgifter för akut inställda tåg införs med viss försiktighet både vad gäller omfattning och avgiftsnivåer. Trafikverket hänvisar också till att ersättning för merkostnader på grund av banarbeten regleras genom bestämmelser i TRAV³⁵.

Av proposition (2010/11:25)³⁶ framgår att ett principiellt sett möjligt alternativ till dagens reglering hade kunnat vara att basera verksamhetsstyrningen på skyldighet att ersätta uppkommen ekonomisk skada till följd av orsakade avvikelser, d.v.s. istället för att införa verksamhetsstyrning genom kvalitetsavgifter. En sådan reglering förhindrades av att verksamhetsstyrningen enligt artikel 11 i direktiv 2001/14 ska vara relaterad till infrastrukturförvaltarens avgiftssystem.³⁷ I förarbetet sägs därför att alternativa lösningar (d.v.s. med skadeersättning i efterhand) i bästa fall kan betraktas som komplement till den föreslagna regleringen genom kvalitetsavgifter. Transportstyrelsen vill här också peka på att ett system med kvalitetsavgifter är ett enklare system än begäran om ersättning av uppkommen ekonomisk skada.

Syftet med kvalitetsavgifter är att förebygga störningar medan syftet med bestämmelserna i trafikeringsavtal är att i efterhand ersätta merkostnader för den som drabbats av skada. Av redovisade förarbeten till järnvägslagen framgår att kvalitetsavgiftsmodellen ska främja kapacitetsutnyttjande enligt tågplan, för att minska störningar i trafiken men även underlätta infrastrukturförvaltarens möjligheter till effektiv användning av ledig kapacitet, för exempelvis felavhjälpning eller extratåg (tilldelning av kapacitet ad hoc). Den dubbelriktade modellen för akut inställda tåg styr mot båda dessa mål. Med tanke på att banarbeten är en del av Trafikverkets kärnverksamhet, anser Transportstyrelsen att störningar orsakade av dessa, i likhet med de störningar trafiken orsakar, också ska omfattas av modellens ekonomiska incitament i enlighet med 6 kap. 22 a § järnvägslagen som anger att orsakande part (här Trafikverket) ska betala kvalitetsavgiften .

³⁵ Trafikverkets skrivelse till Transportstyrelsen 2015-07-20 i aktuellt tillsynsärende.

³⁶ Proposition 2010/11:25 *Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet*, sid 38.

³⁷ Detta överensstämmer med artikel 35.3 i SERA-direktivet.

Trafikverket ska därför föreläggas att senast vid tågplaneskiftet 2016/2017 (11 december 2016) inkluderar orsakskoder för *banarbeten* i kvalitetsavgiftsmodellen för akut inställda tåg. De specifika kraven framgår av Transportstyrelsens beslut punkt 5 a.

Sammanställning och analys av kvalitetsavgiftssystemets effekter samt kvaliteten i orsakskodningen i förhållande till beslutade mål (5b)

Trafikverket har diverse statistik och mätresultat, men dessa belyser enligt Transportstyrelsens mening inte kvalitetsavgiftssystemets effekter. Ofta saknas också analyser, som behövs för att kunna dra några egentliga slutsatser från tillgängliga data. För att klargöra i hur hög grad kvalitetsavgiftssystemet uppnår målen för önskade styreffekter ser Transportstyrelsen behov av att regelbundet sammanställa en redovisning av utfallet. Då hög kvalitet i orsakskodningen är avgörande för kvalitetsavgiftssystemets tillförlitlighet som helhet, behöver Trafikverket också kontinuerligt mäta och förbättra kvaliteten i orsakskodningen, varför även denna utveckling bör följas.

Grundtanken med kvalitetsavgifter är att öka järnvägssystemets effektivitet genom att minska störningarna. För att legitimera systemet som helhet behöver resultat, i linje med uppsatta effektmål, följas över tid.

Mot denna bakgrund och 7 kap. 5 a § järnvägslagen ska Trafikverket föreläggas att efter avslutad tågplan men senast den 1 mars 2017 och den 1 mars 2018 inkomma till Transportstyrelsen med en sammanställning och analys av kvalitetsavgiftssystemets effekter samt kvaliteten i orsakskodningen, i förhållande till beslutade mål enligt föreläggande 1 a respektive 1 c och med användning av modellerna i föreläggande 1 b och d. Specifika krav framgår av Transportstyrelsens beslut punkt 5 b.

Publicering av förutsättningarna rörande kvalitetsavgifterna i JNB (5c)

I tillsynen har framkommit att Trafikverket inte har informerat om förutsättningarna för kvalitetsavgifter i tillräcklig utsträckning och inte levtt upp till aviserade planer i JNB 2015 och 2016 avseende kvalitetsavgifter.

Införandet av kvalitetsavgifter för akut inställda tåg:

Av JNB 2015 framgick vid tiden för publiceringen att Trafikverket till den 1 april 2015 planerade att införa kvalitetsavgifter för akut inställda tåg. I Trafikverkets *Beslut om avvikelsemeddelande 9* till JNB 2015 den 1 april 2015 meddelades att kvalitetsavgifter skulle införas efter den 1 juli 2015 och att tidpunkt för start skulle meddelas vid ett senare tillfälle. Något

meddelande om starttidpunkt publicerades dock inte under Tågplan 2015. Kvalitetsavgifter för akut inställda tåg har implementerats i Tågplan 2016.³⁸

Beslutstidpunkt och underlåtenhet att publicera samrådsredogörelse: Vid tiden för publicering av JNB 2016 meddelade Trafikverket att man på grund av det då pågående regeringsuppdraget om kvalitetsavgifterna skulle behandla kvalitetsavgifterna i ett separat samråd och presentera modell, process och avgiftsnivåer vid en senare tidpunkt genom avvikelsemeddelande. En inbjudan till samråd angående detta, publicerades den 19 februari 2015 (*avvikelsemeddelande 3 del 2*) och samrådsunderlaget publicerades 3 mars 2015. I båda dokumenten angavs samrådstiden pågå till den 15 mars 2015. Beslut om ändring skulle publiceras den 31 mars. Det dröjde till den 18 maj 2015 innan beslutet publicerades – utan samrådsredogörelse. Ändringen bestod i höjda avgiftsnivåer samt en inkludering av tåg som inte är resandetåg eller godståg utan går tomma (så kallade tjänstetåg) i den dubbelriktade modellen för merförseningar. På förfrågan från Transportstyrelsen har samrådsredogörelsen senare publicerats. Det framgår inte varför beslutet blev försenat i förhållande till tidigare meddelande. Under hösten 2015 försvann ovan nämnda beslut från Trafikverkets hemsida. I JNB:ns förteckning över gjorda uppdateringar saknades *avvikelsemeddelande 3 del 2*. I kombination med att originalversionen av JNB:n inte var tillgänglig på Trafikverkets hemsida noterar Transportstyrelsen att dessa brister, omöjliggjorde spårning av hur JNB:ns text påverkats genom avvikelsemeddelandet.

Även *avvikelsemeddelande 5* till JNB 2016 rörde kvalitetsavgiften. Samrådsredogörelsen daterad den 16 juni 2015 tyder på att nämnda beslut inte fattades före detta datum, d.v.s. i ett mycket sent skede. Något beslut om ändring av JNB 2016 fanns inte på Trafikverkets hemsida i november 2015.

I Trafikverkets delredovisning av regeringsuppdraget om kvalitetsavgifter³⁹, hösten 2014 redovisades en tidplan enligt vilken beslut om kvalitetsavgifter för Tågplan 2016 skulle fattas i april 2015. Av texten framgår att Trafikverket ansåg det vara av ”stor vikt att aktörerna har full insikt i de förutsättningar som kommer att råda inför ansökan om kapacitet och andra tjänster i april 2015”. Transportstyrelsen instämmer i detta påstående och beklagar att så inte blev fallet.

Av redogörelsen framgår således att Trafikverket inte hållit sig till aviserade tidplaner och i flera fall publicerat förutsättningar rörande kvalitetsavgifts-

³⁸ JNB 2016 avsnitt 6.5.1.

³⁹ PM *Delredovisning av regeringsuppdrag att inför tågplan 2016 utveckla avgifter som syftar till att minska störningar i järnvägssystemet*, 2014-09-29 (TRV 2014/55165)

systemets utformning efter den 13 april 2015 d.v.s. efter sista datum för ansökan om kapacitet för Tågplan 2016. Trafikverket har vidare underlåtit att publicera beslut och annan information på webben och i JNB:n. Denna hantering synes närmast tyda på bristande rutiner eller bristande efterlevnad av rutiner vilket är allvarligt mot bakgrund av betydelsen av att JNB:n innehåller korrekt information och tillhandahåller förutsättningar för trafikering.

Med anledning av vad som framkommit ovan anser Transportstyrelsen att Trafikverket brustit i hanteringen av informationen i JNB 2015 och 2016. Järnvägsföretagens och andra sökandes rätt till och behov av framförhållning och förutsägbarhet med avseende på villkor för tillträde och utnyttjande av infrastrukturen, för att under rimliga förhållanden kunna planera verksamheten och fatta rationella beslut, har därför inte uppfyllts. Trafikverket har därmed brustit i tillämpningen av 6 kap. 5 § järnvägslagen.

Transportstyrelsen anser att ändringar i JNB:n rörande kvalitetsavgifter, som Trafikverket själv råder över, ska publiceras innan sista datum för ansökan om kapacitet. Detsamma gäller även för andra avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur enligt 7 kap. järnvägslagen.

Behovet av utveckling av kvalitetsavgiftsmodellen, ihop med de aktiviteter och åtgärder som initieras och ses möjliga att genomföra under 2016, bl.a. med anledning av innehållet i dessa förelägganden, talar i närtid för att kvalitetsavgiftsmodellen, så långt möjligt, justeras i takt med att nya resultat växer fram. Transportstyrelsen noterar att Trafikverket genom avvikelsemeddelanden till JNB rörande kvalitetsavgifter kan påskynda utvecklingen av systemet, på ett för alla parter positivt sätt, genom att nya modeller införs en tågplan tidigare än vad som annars varit fallet.

Av 5 kap. 1 § järnvägsförordningen framgår att JNB:n ska innehålla principer för verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter. Av 5 kap. 2 § framgår vidare att JNB:n ska offentliggöras senast fyra månader innan tidsfristen för ansökan om infrastrukturkapacitet löper ut. Enligt 6 kap. 5 § järnvägslagen ska JNB:n uppdateras regelbundet och ändras vid behov. Transportstyrelsen drar därför slutsatsen att lättnader i kraven om framförhållning kan motiveras t.ex. om tillsynsmyndigheten finner behov av justeringar.

Av vad som framkommit och med beaktande av tidfrister relaterade till Transportstyrelsens beslut i detta föreläggande, ska Trafikverket föreläggas att senast den 1 maj 2016 respektive den 1 mars 2017 publicera samtliga förutsättningar rörande kvalitetsavgifterna som verket själv råder över i JNB:n för Tågplan 2017 respektive Tågplan 2018. I de fall Trafikverket har

för avsikt att tillämpa avvikelsemeddelanden för publicering av information rörande kvalitetsavgiftssystemet, ska originalutgåvan av JNB:n, som publiceras i december, innehålla den modell och de avgifter som tillämpas om Trafikverkets ambitioner inte nås i tid eller beslut om avvikelsemeddelande uteblir av andra skäl. Krav framgår av Transportstyrelsens beslut punkt 5 c.

Beslut om avvikelsemeddelande rörande kvalitetsavgifter omfattas enligt Transportstyrelsens bedömning av krav på samråd enligt 6 kap. 5 § järnvägslagen. Avvikelse med anledning av förändrade lagkrav eller beslut från Transportstyrelsen omfattas dock inte av samrådskravet.

Avseende Tågplan 2019 och framåt noterar Transportstyrelsen bestämmelserna i 5 kap.1-2 §§ järnvägsförordningen som anger att beskrivningen av järnvägsnät ska offentliggöras senast fyra månader innan tidsfristen för ansökan om infrastrukturkapacitet löpt ut.

Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas. Överklagandet ska vara skriftligt och ni ska ange vilket beslut som överklagas och vilken ändring ni vill ha. Överklagandet ska ställas till Förvaltningsrätten i Falun men ska skickas till Transportstyrelsen, Väg- och järnvägsavdelningen, Box 267, 781 23 Borlänge. Överklagandet ska ha kommit till Transportstyrelsen inom tre (3) veckor från det att ni tog del av detta beslut eller, om ni företräder det allmänna och beslutet överklagas till en förvaltningsrätt eller kammarrätt, inom tre (3) veckor från den dag då beslutet meddelades.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Maria Ågren. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog väg- och järnvägsdirektör Birgitta Hermansson, sektionschef Nils Enberg, jurist Ingar Werkström, utredare Agnieszka Stalsky och Helena Öhman Nikolaisen, den senare föredragande.



Maria Ågren
Generaldirektör

Upplysning

Om detta föreläggande inte följs kan Transportstyrelsen komma att fatta beslut om ett nytt föreläggande som får förenas med vite enligt 8 kap. 4 § järnvägslagen (2004:519).

