

Trafikverket
781 89 Borlänge
E-post: trafikverket@trafikverket.se

Tillsyn av Trafikverkets kvalitetsavgifter

Transportstyrelsens beslut

Transportstyrelsen avslutar tillsynsärendet TSJ 2018-4269.

Redogörelse för ärendet

Transportstyrelsen genomförde en tillsyn av Trafikverkets system för kvalitetsavgifter under 2015 (TSJ 2015-951). Vid tillsynen granskade Transportstyrelsen bl.a. hur Trafikverkets utformning av kvalitetsavgifter i järnvägsnätsbeskrivningen (JNB) 2015 och 2016 överensstämde med kraven i järnvägslagen (2004:519).

Transportstyrelsen meddelade i februari 2016 med stöd av 8 kap 4 § järnvägslagen och 1 kap. 2 § järnvägsförordningen (2004:526) föreläggande mot Trafikverkets avseende kvalitetsavgifter (TSJ 2015-951). Tillämpliga bestämmelser framgår av det beslutet, se bilaga 1.

Trafikverket förelades att vidta vissa åtgärder och inkomma med viss dokumentation. Det gällde bl.a. hur Trafikverket såg på olika sätt att förbättra effektiviteten i systemet (segmentering, differentiering), uppföljning av tidigare utfästelser från Trafikverket, beskrivningar av hur de mäter kvalitet i orsakskodningen och resultatet av denna mätning samt hur Trafikverkets ser på avgiftens utformning och målet med systemet.

Som en följd av kraven i föreläggandet kom Trafikverket in med underlag till Transportstyrelsen under 2016 och 2017. Under hösten 2019 (nu genom

ärende TSJ 2018-4269) lämnade Transportstyrelsen synpunkter på underlagen till Trafikverket där det framgick att Transportstyrelsen bedömde att svaren inte i alla delar levde upp till kraven i föreläggandet.

Transportstyrelsen hade därefter i januari 2020 ett möte med Trafikverket för att diskutera deras plan för utveckling av kvalitetsavgiftssystemet och våra synpunkter på deras svar. I juli 2020 begärde Transportstyrelsen kompletteringar i ärendet med sista svarsdag i januari 2021. Därefter har Transportstyrelsen begärt kompletterande svar ännu en gång. Det sista underlaget från Trafikverket kom in till Transportstyrelsen i juni 2021.

Transportstyrelsen presenterade vid ett möte med Trafikverket den 8 november 2022 slutsatserna av tillsynen för Trafikverket. Trafikverket lämnade i samband med mötet in rapporten *Inriktning för Utveckling av kvalitetsavgifter*, som beskriver hur myndigheten arbetar med kvalitetsavgifter idag och hur myndigheten planerar att arbeta med området de närmsta åren. Rapporten utgår från kraven på kvalitetsavgifter i järnvägsmarknadslagen (2022:365) och järnvägsmarknadsförordningen (2022:416).

Skäl för beslutet

Järnvägsmarknadslagen och järnvägsmarknadsförordningen trädde i kraft den 1 juni 2022. Enligt övergångsbestämmelserna till dessa ska äldre föreskrifter gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet. Därför tillämpas järnvägslagens och järnvägsförordningens bestämmelser i detta ärende.

Transportstyrelsen ska i egenskap av tillsynsmyndighet utöva tillsyn över efterlevnaden av järnvägslagen och de föreskrifter och villkor som har meddelats i anslutning till denna lag. I lagen anges inte närmare hur tillsynen ska bedrivas utan det ankommer istället på Transportstyrelsen att utforma en lämplig tillsynsverksamhet med utgångspunkt i de verktyg och befogenheter som lagen föreskriver (se 8 kap. 1 § järnvägslagen, 1 kap. 2 § järnvägsförordningen och prop. 2003/04:123 s. 144).

Syftet med kvalitetsavgifterna är att de ska ge incitament att minska störningar i järnvägssystemet. Det är infrastrukturförvaltaren som ska ta ut avgifterna. Uttaget av avgifterna bygger i sin tur på systemet med orsakskodning som ska ange orsaken till avvikelserna. I prop. 2010/11:251 anger regeringen att ”avsikten är att kvalitetsavgifter ska ha en styrande effekt genom att förmå parterna att anstränga sig mer för att uppfylla sina åtaganden vad gäller tidhållning” (jfr s. 50). Samtidigt fastslås att ”händelser som ligger utanför deras respektive påverkanssfär inte

¹ Regeringens proposition 2010/11:25; *Åtgärder för att höja kvaliteten i järnvägssystemet*

omfattas av kravet. Det skulle exempelvis kunna handla om en brand invid spåret som stoppar trafiken och som varken järnvägsföretaget eller infrastrukturförvaltaren orsakat.” (jfr s. 48).

Transportstyrelsen hade genom ett regeringsuppdrag 2014 i uppdrag att redovisa hur tillsynen av kvalitetsavgiftssystemet kunde bli mer effektiv och vid behov skärpas. Förevarande tillsyn av Trafikverkets system för kvalitetsavgifter inleddes 2015 och är en av de åtgärder som identifierades i den rapport som regeringsuppdraget resulterade i. Vid tillsynen hittades brister vilket resulterade i att Trafikverket 2016 förelades att inom vissa tidsfrister inkomma med olika former av dokumentation. Trafikverket kom under år 2016 och 2017 in med dokumentation som Transportstyrelsen sedan utvärderade och kom fram till inte är tillräcklig för att uppfylla samtliga krav i föreläggandet. Transportstyrelsen begärde därefter i två omgångar kompletteringar från Trafikverket i syfte att förmå verket att följa föreläggandet fullt ut samt mottagit synpunkter i samband med ärendets slutmöte. Trafikverket genomförde också under ärendets gång förändringar och projekt som syftat till att komma till rätta med brister i kvalitetsavgiftssystemet.

Det kan i förevarande fall konstateras att det är fråga om ett omfattande och komplext ärende med grund i omständigheter som ligger långt tillbaka i tiden. Trots de åtgärder som har vidtagits av respektive myndighet har Transportstyrelsen inte kunnat fastställa att de problem med kvalitetsavgiftssystemet som har legat till grund för tillsynen och föreläggandet har upphört. Transportstyrelsen bedömer vid angivna förhållanden att det inte längre är ändamålsenligt att begära ytterligare åtgärder och kompletteringar från Trafikverkets sida med stöd av föreläggandet från 2016 (jfr prop. 2016/17:180 s. 229). Skäl att vidare vidta åtgärder med anledning av Trafikverkets hantering av föreläggandets beslutspunkter saknas därmed.

I 7 kap. 5 a § järnvägslagen, den lag som gällde i samband med föreläggandet, reglerades att kvalitetsavgifter skulle utformas så att både infrastrukturförvaltaren och den som utnyttjar infrastrukturen vidtar skäligen åtgärder för att förebygga driftstörningar i järnvägssystemet. Den lagstiftning som tillsynen utgått från är inte längre helt gällande. Kraven har till viss del ändrats sedan den nya järnvägsmarknadslagen trädde ikraft den 1 juni 2022. I den nya järnvägsmarknadslagen ställs istället kravet i 7 kap. 30 § att kvalitetsavgifter ska utformas så att både infrastrukturförvaltaren och den som använder infrastrukturen vidtar skäligen åtgärder för att *minimera* driftstörningar i järnvägssystemet och för att förbättra järnvägsnätets prestanda. Enligt Transportstyrelsens bedömning ställer lagstiftaren idag något tydligare krav på hur Trafikverket formulerar mål för systemet. Det ligger i kravet att ”*vidta skäligen åtgärder för att minimera driftstörningar*” att myndigheten behöver ha en uppfattning om vad ett minimum av driftstörningar ska vara.

Den lagstiftning som var gällande vid tiden för tillsynen och föreläggandet är alltså upphävd. Bestämmelsen om verksamhetsstyrning med kvalitetsavgifter har ändrats materiellt vid införandet i den nya lagen på ett sådant sätt att dess syfte har vidgats (se 7 kap. 5 a § järnvägslagen, 7 kap. 30 § järnvägsmarknadslagen och prop. 2021/22:83 s. 365). Även denna omständighet talar för att de utmaningar som alltjämt kan finnas på kvalitetsavgiftsområdet lämpligast bör tas omhand inom ramen för ett nytt ärende. Transportstyrelsen anser därför att ärendet ska avslutas.

Transportstyrelsen ser emellertid behov av att fortsatt följa utvecklingen av Trafikverkets arbetsprocesser för kvalitetsavgifterna. Detta kan ske genom en förnyad tillsyn av Trafikverkets arbete med kvalitetsavgifter eller genom andra forum.

Hur man överklagar

Detta beslut kan inte överklagas.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog enhetschef Viola Härenby, juristerna Veronica Stadigs Thuraphaeng och Jessica Wallner, sektionschef Carl von Utfall Danielsson och utredare Lovisa Arrias, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam

Generaldirektör

Bilaga 1

Förelägganden Trafikverket avseende kvalitetsavgifter, daterat 2016-02-24, TSJ 2015-951