

Remissvar, SOU 2020:18, Framtidens järnvägsunderhåll

Sammanfattning

Transportstyrelsen ser inte direkt några hinder med utredarens förslag men vi anser att det finns vissa delar som inte belysts tillräckligt. Vi kommenterar följande i utredningen:

- Vi noterar skillnader i ekonomiska uppskattningar mellan utredaren och Trafikverket.
- Läsförståelsen skulle förbättras om det fanns referenshänvisningar i löptexten.
- Vi upplever att Trafikverket har förutsättningar att bli en bättre beställare med viss verksamhet i egen regi.
- Vi delar uppfattningen att Trafikverket behöver ha ett modernt anläggningsregister i syfte att skaffa sig bättre kunskap och kontroll över anläggningens status.
- Det saknas en konsekvensbeskrivning när det gäller hänsynsmålet.
- Vi ser en fara i att det kan bli svårare för mindre infrastrukturförvaltare att få tillgång till underhåll.
- Utredningen saknar mindre infrastrukturförvaltares syn på förslaget.
- Transportstyrelsen anser att det bör säkerställas att utformningen av en ny underhållsfunktion hos Trafikverket ger transparens kring trafikförutsättningar vid tilldelande av kapacitet.

Transportstyrelsens synpunkter

Transportstyrelsen noterar att det finns relativt stora skillnader mellan Trafikverkets och utredarens uppskattningar framför allt när det gäller vissa kostnader och effekter av detta förslag. Vidare anser vi att det är svårt att ta ställning kring dessa skillnader utifrån det underlag som finns.

Så som betänkandet är utformat anges inte referenserna i den löpande texten, referenserna finns enbart samlade i en referenslista. Detta gör det svårt för läsaren att kunna avgöra om fakta som förs fram i betänkandet stödjer sig på källor, och i sådant fall vilka källor. Vidare försvårar avsaknaden av utpekade referenser det för läsaren att fördjupa sig i det källmaterial som använts till respektive avsnitt.

Vi tror att förslaget kommer bidra till att Trafikverket bättre kan leva upp till gällande regelverk vad avser infrastrukturförvaltarens ansvar t ex när det gäller kontroll av hälsa, kompetens och behörigheter för de som har arbetsuppgifter som har betydelse för trafiksäkerheten. Idag är Trafikverket fast i sin uppfattning, enligt utredaren, att vara renodlad beställare. Ett exempel på det är att Trafikverket inte tagit över de manuella tillståndsbesiktningarna som regering gav dem i uppdrag efter SOU 2015:42 "Koll på anläggningen". Vi tror, i likhet med utredaren, att det är bra att ha viss verksamhet i egen regi för att kunna vara en bra beställare.

Transportstyrelsen instämmer särskilt i utredarens uppfattning att Trafikverket bör ha ett modernt anläggningsregister med en första inmätning (nollmätning) av data i syfte att skaffa sig bättre kunskap och kontroll över anläggningens aktuella status, dess påverkan av slitage samt även för att kunna utläsa effekter av åtgärder i anläggningen.

Av utredningsdirektiven framgår att utredaren ska redovisa konsekvenser i måluppfyllnad för de transportpolitiska målen. Avsnitt 9.1 som innehåller en konsekvensbeskrivning av de transportpolitiska målen redovisar inte tydligt vilken konsekvens betänkandets förslag får när det gäller hänsynsmålet som innebär att transportsystemet ska utformas så att ingen dödas eller skadas allvarligt. Utredaren använder i sin konsekvensbeskrivning formuleringar som "ett mer effektivt järnvägsunderhåll" och "en mer robust och tillgänglig järnväg". Det är oklart för Transportstyrelsen hur dessa formuleringar i sammanhanget knyter an till det trafiksäkerhetsmässiga målet att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Detta speciellt med tanke på att begreppet robusthet definieras i avsnitt 4.2.1 som transportsystemets förmåga att stå emot och hantera störningar vilket endast är en av långt många fler faktorer som tillsammans ger en hög trafiksäkerhet. Begreppet effektivt underhåll används brett i betänkandet utan att närmare specificeras.

Av remisspromemorian (avsnitt 9.4) framgår att Trafikverket som utgångspunkt inte ska utföra reinvesteringar i egen regi där Trafikverket kommer att inneha baskontrakten. Transportstyrelsen delar oron med Byggföretagen och Trafikverket att det kan bli svårt att få leverantörer till vissa reinvesteringar där Trafikverket kan komma att bedriva basunderhåll. De entreprenadföretag som innehar Trafikverkets baskontrakt har många gånger detta som bas för att komplettera med andra uppdrag såsom reinvesteringar och nybyggnationer, i och med att entreprenadföretagen i dessa områden mister baskontrakten så kan det medföra att entreprenadföretagen går miste om de samordningsmöjligheter som uppstår genom att de kan nyttja personal och maskiner mer effektivt. I avsnitt 8.4.7 så skriver utredaren att entreprenadföretagen bygger i stor utsträckning sin verksamhet på de större volymerna från Trafikverket och det är ofta samma entreprenadföretag som utför underhållet för Trafikverket som sköter underhållet av mindre järnvägsanläggningar i närområdet. Utifrån utredarens konsekvensanalys så uppfattar Transportstyrelsen att det är bland annat dessa företag som då också skulle sköta basunderhållet på det kapillära nätet. Av remisspromemorian (avsnitt 8.4.8) så har Transportstyrelsen uppfattat att Trafikverket inte ska gå ut på marknaden och konkurrera om underhållsuppdrag utan verksamheten ska begränsas till den anläggning myndigheten är infrastrukturförvaltare av. Utredaren pekar dock på att om det är viktigt för att järnvägssystemet i sin helhet ska fungera och infrastrukturförvaltarna av det kapillära nätet har en god framförhållning att beställa basunderhåll så bör Trafikverket kunna utföra detta. Sammantaget ser Transportstyrelsen en fara i att det skulle kunna resultera i att det blir svårare för infrastrukturförvaltarna i det kapillära nätet att få tillgång till underhåll, vilket i förlängningen skulle kunna få en negativ effekt på järnvägsmarknaden. Utredarens bedömning över vad som i sammanhanget är viktigt för att järnvägssystemet i sin helhet ska fungera eller vad som anses vara tillräcklig framförhållning framgår inte tydligt.

I remisspromemorian (avsnitt 8.4.8) så skriver utredaren att han varit i kontakt med de stora köparna av järnvägsentreprenader i respektive region, bland annat LKAB och Region Stockholms Trafikförvaltning, för att diskutera konsekvenserna av förslaget. Men i utredningen så saknar Transportstyrelsen de mindre infrastrukturförvaltarnas syn på förslaget.

Utredaren har i avsnitt 8.4.6 belyst risken att de företag som idag utför basunderhåll skulle kunna byta affärsstrategi och istället satsa enbart på reinvesteringar och nybyggnationer. Utredaren drar ändå slutsatsen att företagen kommer fortsatt att ha komparativa fördelar att bedriva alla former av järnvägsentreprenader. Förslaget som utredaren tagit fram skulle innebära att Trafikverket kommer att ta över 8 av 32 befintliga kontrakt, utredaren skriver att det är en relativt liten del av basunderhållet, samtidigt

som budgeten för basunderhåll, reinvesteringar och nybyggnation ökar. Förslaget är ju dock en ingripande åtgärd och Transportstyrelsen hade önskat ett mera ingående resonemang kring risken att företagen skulle kunna byta affärsstrategi vilket skulle kunna få en påverkan på underhållsmarknaden och i nästa steg järnvägsmarknaden.

Transportstyrelsen noterar att det gällande regelverket som berör underhåll beskrivs inledningsvis i utredningen när det redogörs för infrastrukturförvaltarens ansvar, men att de förutsättningar regelverket anger sedan inte återfinns i koppling till de förslagna åtgärderna. Transportstyrelsen anser att det bör säkerställas att utformningen av en ny underhållsfunktion hos Trafikverket överensstämmer med kravbilden som ges i beslut (EU) 2017/2075¹. Kommissionens beslut anger ramarna för planering och kommunikering av trafikpåverkande åtgärder och är grundläggande för transparensen kring trafikeringsförutsättningarna vid tilldelningen av kapacitet på järnväg. De tidsangivelser kring samråd och publicering av trafikpåverkande åtgärder som anges i beslut (EU) 2017/2075 inträffar för de större åtgärderna långt innan aktuell trafikstart och blir därmed i många fall direkt styrande för när och till vilken detaljeringsgrad Trafikverket ska utföra planering, upphandling och liknande initial verksamhet relaterat till underhåll. Valet av uppbyggnad och utformning av den praktiska organisationen hos Trafikverket kan komma att ha en direkt effekt på verkets förmåga att omhänderta kravbilden i rättsakten och därmed ha en betydande inverkan på kapacitetstilldelningsprocessen och järnvägsmarknadens funktion.

Beslut i detta ärende har fattats av Generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog överdirektör Anita Johansson, enhetschef Robert Ståhl, handläggare Stefan Berglind och utredare Claes Elgemyr, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör

¹ Kommissionens delegerade beslut (EU) 2017/2075 av den 4 september 2017 om ersättning av bilaga VII till Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.